

# Overføringen av fylkesveiadministrasjonen

Rogaland fylkeskommune, 2023



# INNHOOLD

Oppdraget.....	5
Sammendrag.....	5
1.1 Bakgrunn og formål .....	5
1.2 Hovedfunn.....	6
1.3 Økte kostnader .....	7
1.4 Kompetansetap.....	8
1.5 Rekruttering.....	8
1.6 Ressurser og kompetanse i overføringen .....	9
1.7 Økt behov for samhandling og koordinering .....	10
1.8 Forberedelser og gjennomføring av veireformen.....	10
1.9 Organisering.....	11
1.10 Anbefalinger.....	12
2 Fylkesdirektørens kommentar .....	13
3 Innledning .....	14
3.1 Bakgrunn .....	14
3.2 Kort om avgrensning, metode og revisjonskriterier.....	15
4 Fragmentering av veisektoren .....	17
4.1 Innledning .....	17
4.2 Flere veieiere .....	17
4.3 utfordringer med fragmenteringen .....	18
4.3.1 En illustrasjon på oppdelingen av veisektoren.....	19
4.3.2 Beredskapshendelse setter koordineringen på prøve .....	19
4.3.3 Grensesnitthåndtering i driftskontraktene .....	20
4.3.4 Informasjonsutfordringer .....	20
4.3.5 Flere rapporteringssystemer .....	21
4.4 Oppsummering.....	21
5 Har bekymringene fra vegdirektoratet blitt en realitet? .....	22
5.1 Innledning og revisjonskriterier .....	22

5.2	Økte kostnader .....	24
5.2.1	Mer enn en fordobling av samlet kontraktssum forbundet med driftskontrakter.....	24
5.2.2	Flere kilometer å drifte.....	26
5.2.3	Forholdet mellom kontraktssum- og kilometervekst.....	26
5.2.4	Forklaringer på den kraftige utgiftsøkningen.....	27
5.2.5	Andre kostnadsdrivere .....	32
5.3	Kompetansetap.....	33
5.3.1	Oppsplitting av fagmiljøer .....	33
5.3.2	Flere som slutter i samferdselsavdelingen .....	34
5.3.3	Kompetanseforskjeller .....	38
5.3.4	Konsulentselskapene - reformens vinnere?.....	39
5.3.5	Tiltak for å styrke fagmiljøet.....	40
5.4	Kvalitet i oppgaveløsningen.....	41
5.5	Positive sider med reformen.....	41
5.6	Vurdering .....	42
6	Overføring av ressurser .....	44
6.1	Innledning og revisjonskriterium .....	44
6.2	Vegvesenets beregninger .....	45
6.2.1	Første anslag .....	45
6.2.2	Anslag nummer to .....	47
6.3	Antall årsverk januar 2020 .....	47
6.3.1	Årsverk til fylkesveiadministrasjonen.....	48
6.3.2	Årsverk i samferdselsavdelingen .....	50
6.3.3	Konsulentbruk .....	51
6.4	Vurdering .....	53
7	Forberedelser og gjennomføring .....	54
7.1	Revisjonskriterier .....	54
7.1.1	Innledning .....	54
7.1.2	Tidsplan.....	55
7.2	Forutsetninger for å få til en god overføring .....	56
7.3	Organisering og styring av overføringen .....	57
7.4	Samarbeid med Statens vegvesen .....	58

7.4.1	Samarbeidsstruktur forut for reformen.....	58
7.4.2	Samarbeidsrelasjon .....	59
7.4.3	Samarbeidsutfordringer.....	59
7.5	Overføring av ansatte .....	60
7.6	Rekruttering.....	61
7.7	Rekrutteringssituasjon i dag.....	63
7.8	Stab- og støttefunksjoner.....	64
7.8.1	Arbeidet med overføring av IKT-systemer .....	64
7.8.2	Synspunkter på overføringen av IKT-systemer .....	66
7.8.3	Administrative støttetjenester .....	68
7.8.4	«Vi har funnet løsninger, men det er ikke optimalt».....	68
7.8.5	Omstillingskostnader .....	69
7.9	Samme lokaler i Stavanger, nye i Haugesund og Eigersund .....	70
7.10	Vurdering .....	70
8	Organisering.....	72
8.1	Innledning og revisjonskriterier .....	72
8.2	Valgt organisering .....	73
8.3	Synspunkter på organiseringen .....	76
8.3.1	Positive trekk.....	76
8.3.2	Utfordringer med den valgte organiseringen .....	76
8.4	Kulturforskjeller.....	76
8.5	Forhold som har utfordret kulturbyggingen.....	78
8.6	Samferdselsavdelingen – en satellitt i fylkesadministrasjonen? .....	79
8.7	Organisasjonsutviklingsprosess i avdelingen.....	81
8.8	Vurdering .....	81
9	Vedlegg .....	83
9.1	Avgrensning og metode .....	83
9.1.1	Intervjuer .....	84
9.1.2	Skriftlige kilder .....	86
9.2	Overbygningsavtaler .....	87

# OPPDRAGET

## Bestilling:

Kontroll- og kvalitetsutvalget i Rogaland fylkeskommune bestilte 27.01.2022 en forvaltningsrevisjon om overtakelse av fylkesveiadministrasjon og finanseringen av regionsreformen.

## Formål:

Formålet med prosjektet er undersøke hvor godt forberedt fylkeskommunen var på å ta over administrasjonen av fylkesveiene og hvordan selve gjennomføringen ble håndtert. I tillegg vil prosjektet undersøke hva som er status i dag. Et sentralt siktemål er å identifisere læringspunkter som kan bidra til å styrke og utvikle fylkesveiadministrasjonen videre.

## Problemstillinger:

- Hvilke forberedelser gjorde fylkeskommunen i forkant av overføringen av fylkesveiadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunen (planlegging, tilrettelegging og organisering)?
- Hvordan ble overføringen gjennomført, og i hvilken grad var forberedelsene tilstrekkelige til å sikre en god gjennomføring?
- Hvordan har samarbeidet med Statens vegvesen fungert i forbindelse med forberedelse- og gjennomføringsfasen?
- I hvilken grad fulgte det nok ressurser og tilstrekkelig kompetanse med overtakelsen av det administrative ansvaret?
- Hva er status i dag mht. ressurs-, kompetansesituasjon og samarbeid?

*Prosjektleder for dette prosjektet har vært senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg. Forvaltningsrevisor Martin Schanche-Olsen har vært prosjektmedarbeider, og rapporten er kvalitetssikret av revisjonsdirektør, Rune Haukaas.*

## SAMMENDRAG

### 1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL

---

I 2010 ble det innført en ny veireform. Denne medførte at drøye 70 % av de gamle riksveiene ble omklassifisert til fylkesveier. Rogaland fylkeskommune (RFK) ble den største veieieren i fylket, med ansvar for 83 % av veinettet i fylket, og fikk det formelle ansvaret for fylkesveinettet.

Det daglige operative ansvaret ble i all hovedsak overlatt til regionvegkontorene i Statens vegvesen (SVV), som var underlagt fylkeskommunene for oppfølging av fylkesveiene. For riksveier var regionvegkontorene underlagt vegdirektoratet. Siden kontorene tjente både stat og fylke, ble det kalt «*sams vegadministrasjon*» eller bare sams. Hensikten med sams har vært effektiv ressursutnyttelse. I 2010 ble opphør av sams vegadministrasjon drøftet, men forkastet av effektivitetshensyn.

I 2020 ble veireformen innført, og sams opphørte. Dette medførte at fylkeskommunen fikk overført det administrative ansvaret for fylkesveiene, mens SVV fikk ansvaret for riksveier. Nye veier fikk i 2020 dessuten driftsansvaret for de riksveiene de var byggherre for.

I dette prosjektet har vi undersøkt hvor godt forberedt fylkeskommunen var på å ta over administrasjonen av fylkesveiene og hvordan selve gjennomføringen ble håndtert. Prosjektet har dessuten kartlagt dagens status for samferdselsavdelingen og samferdselsfeltet i fylket.

Kontroll- og kvalitetsutvalget ville vi skulle fokusere mest på nå-situasjonen, dvs. problemstillingen om hva som er status i dag. Utvalget ønsket også at vi skulle se på rapporten «*Fra sams og samling*», og de bekymringene som fremkom der, blant annet at veireformen ville kunne medføre økte kostnader og tap av kompetanse. De intervjuede har vært samstemte i at dette har vært to nøkkelfordringer med reformen. Derfor har vi brukt en god del plass på dette i rapporten.

## 1.2 HOVEDFUNN

---

- Veireformen har ført til en utgiftsøkning på samferdselsfeltet i Rogaland, bidratt til å splitte opp fagmiljøene, og skjerpet konkurransen om fagfolkene
- Antallet som slutter i samferdselsavdelingen har økt de siste årene, og det er krevende å erstatte den kompetansen man mister
- Intervjuene tyder på at mange har vanskeligheter med å finne positive sider med veireformen, og hevder at den koster mer enn den smaker
- Av de som nevner positive sider med reformen, er det spesielt to ting som trekkes frem: Bedre lokaldemokratisk styring av samferdselsfeltet, og positive effekter gjennom å bygge opp en ny organisasjon
- Gjennomgangen tyder på at det ikke fulgte nok ressurser og tilstrekkelig kompetanse med i overføringen av fylkesveiadministrasjonen
- Fylkeskommunen nådde sin egen tidsplan for overføringen av veiadministrasjonen, og overføringsprosessen har i all hovedsak fungert bra
- Grunnleggende IKT-systemer var operative ved gjennomføringen, men RFK klarte ikke dekke den nye samferdselsavdelingens behov for spesialsystemer og digitale verktøy. Dette er fremdeles en utfordring
- Samferdselsavdelingen har gjort flere gode organisatoriske grep for at å sikre at arbeidet skal ses i sammenheng, som en verdikjede
- Samferdselsavdelingen ser ikke ut til å være godt integrert i resten av fylkesadministrasjonen, og er et stykke unna målet om å bygge en felles kultur

- Det er flere forhold som har utfordret kulturbyggingsprosjektet, blant annet koronapandemien

### 1.3 ØKTE KOSTNADER

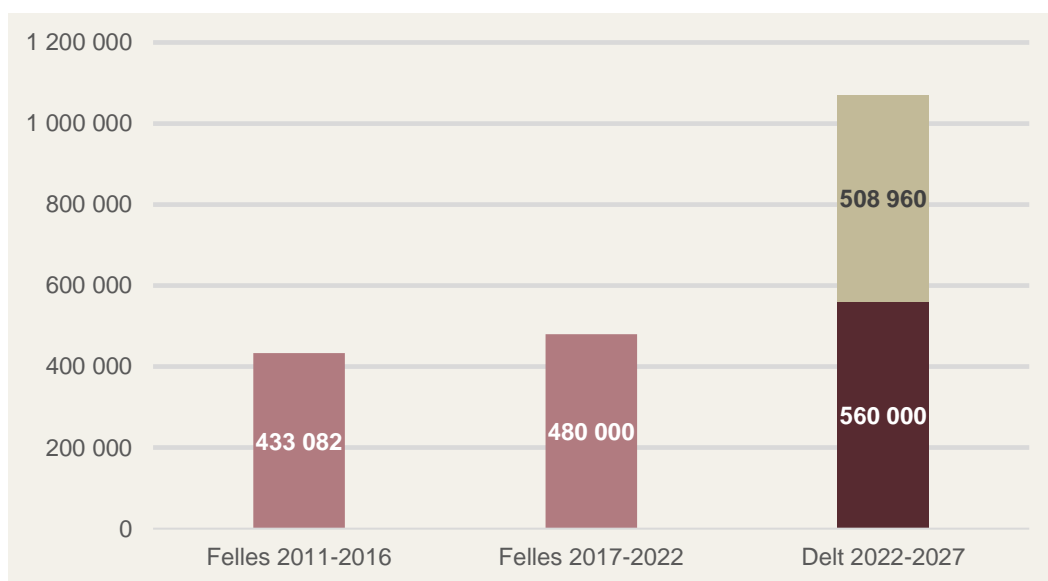
---

Både de intervjuede i vegvesenet og i samferdselsavdelingen i fylkeskommunen mener at økte kostnader og kompetansetap er en konsekvens av reformen.

En viktig indikator på kostnadsøkningen er kontraktssummen forbundet med driftskontraktene. Gjennomgangen vår av den såkalte Stavanger-kontrakten viser en sterk økning i samlet kontraktssum etter fylkesveireformen. Fra kontraktperioden 2011-2016 til 2017-2022, da man hadde en felles driftskontrakt for fylkesveier og riksveier, var økningen i kontraktssum 11 prosent. I den siste kontraktperioden (2022-2027), etter delingen av sams, har kontraktssummen økt med 123 prosent.

Dette er illustrert i figuren under. Både fylkeskommunens og SVVs driftskontrakt (hhv. 560 mill. og SVVs 509 mill.) overstiger den samlede kontraktssummen fra forrige periode.

*Figur 1 Kontraktssum for Stavanger-kontrakten – delt kontraktssum er illustrert (i 1000 kr og eks. mva.)*



Det har vært en prisvekst og en betydelig økning i antall kilometer vei å drifte, men denne økningen er langt mer moderat enn veksten i kontraktssum.

Utgiftsøkningen skyldes flere forhold ([se faktadel](#)), men gjennomgangen tyder på at fylkesveireformen, dvs. delingen av ansvaret for å drifte veinettet, er en viktig forklaringsfaktor.

Hovedårsaken til dette er at veinettet er blitt langt mer tungvint og drifte, ettersom stordriftsfordelen er borte. Entreprenørene kan ikke lenger betrakte hele veinettet under ett, når én

har ansvaret for fylkesveier og den andre for riksveier. Delte kontrakter svekker entreprenørenes muligheter for å utnytte mannskap, utstyr og maskiner på en god måte. Det innebærer også en god del tomkjøring for entreprenørene, noe som er ineffektivt og lite miljøvennlig.

Oppdelingen medfører dessuten en større prosjektadministrasjon, samlet sett: Før var det én byggherreorganisasjon og én organisasjon for å administrere kontrakten. Nå er det to av hver.

Utover dette, tyder gjennomgangen på at reformen har delt opp det gamle fagmiljøet i sams og økt den samlede bemanningen innenfor samferdselsfeltet i regionen. Oppsplittingen av ansvar ser ut til å ha ført til at man nå trenger langt flere folk og mer utstyr til å gjøre de samme tingene som før.

## 1.4 KOMPETANSETAP

---

Fragmenteringen av ansvar ser ut til å ha ført til fragmentering av kompetanse, noe som er spesielt ille for de små fagmiljøene. Det blir pekt på at det tidligere var lettere å bygge opp et fagmiljø og videreutvikle den kompetansen man hadde, men at oppsplittingen har gjort dette vanskeligere. Gjennomgangen tyder på at enkelte kompetansemiljø har smuldret helt opp, og finnes ikke lenger.

Den nasjonale konteksten er en stadig større oppsplitting av veisektoren i Norge, der det blir flere aktører. Fylkesveireformen er en del av dette bildet. Oppsplittingen eller fragmenteringen fører til en skjerpet kamp om kompetansen, ettersom alle trenger fagfolk. Dette bidrar til å presse opp lønningene, hevdes det. Innen veiforvaltning, utbygging og drift er det en god del svært spesialisert kompetanse, som det nå er blitt større rift om. Intervjuene kan tyde på at mange har søkt seg til konsulentselskapene, som flere omtaler som reformens vinnere.

Antallet som slutter i samferdselsavdelingen har økt siden overføringen av fylkesveiadministrasjonen, fra 4 prosent i 2020, 11 prosent i 2021, til 16 prosent i 2022. Noe av dette skyldes trolig lav arbeidsledighet og en skjerpet konkurranse om arbeidskraften generelt sett, men oppdelingen av fagmiljøene ser samtidig ut til å ha økt kampen om fagkompetansen. Det er heller ikke utenkelig at post-korona-fasen i 2022 eller at også andre faktorer spiller inn.

## 1.5 REKRUTTERING

---

Uavhengig av sluttårsak, er dette krevende for samferdselsavdelingen. Det samme er rekrutteringssituasjonen. Intervjuene tyder på at samferdselsavdelingen i de fleste tilfellene klarer å erstatte en ansatt med en annen, men ofte erstattes erfarne ansatte med nyansatte. Det ser ut til å ha blitt vanskeligere å rekruttere ansatte med lengre erfaring.

Samtidig opplever seksjonslederne intern motstand, liten fleksibilitet og manglende forståelse for hvilket arbeidsmarked de opererer i ([Se faktadel](#)). Dette mener de reduserer



samferdselsavdelingens mulighet til å hevde seg i arbeidsmarkedet. Fylkeskommunen bør vurdere tiltak for å løse bemanningsutfordringene i samferdselsavdelingen

**Rekruttering ved overføringen.** Fylkeskommunen klarte å rekruttere store deler av den kompetansen de trengte forut for overføringen av vegadministrasjonen, selv om de ikke klarte å rekruttere alle stillingene. Det viste seg å være krevende å rekruttere byggeledere, prosjektledere, kontrollingeniører, geologer og geoteknikere. Også i tiden etter overføringen har det vært vanskelig å rekruttere flere av disse yrkesgruppene.

Gjennomgangen tyder på at de aller fleste lederne og mange ansatte ble med over fra SVV til fylkeskommunen i januar 2020, men det har vist seg å være vanskelig å tallfeste hvor mange av de ansatte i fylkeskommunen som kom fra SVV. Det ser ut til at et fåtall av de som ble med over, gikk tilbake igjen til SVV i 2020, og det var også lav turnover dette året. Men som vi har sett, har turnoveren økt de siste årene. Intervjuene tyder på at et fåtall av de som har sluttet de to siste årene har gått tilbake til SVV.

## 1.6 RESSURSER OG KOMPETANSE I OVERFØRINGEN

---

Gjennomgangen tyder på at det ikke fulgte nok ressurser og tilstrekkelig kompetanse med i overtakelsen av fylkesveiadministrasjonen. Vegvesenets anslø i 2017 at det var 149 årsverk som var knyttet til fylkesveioppgaver. I 2018 ble anslaget oppjustert til 192 årsverk og ved selve overføringen ble 210 årsverk lagt til grunn, men da var også årsverkene i den gamle samferdselsavdelingen inkludert (19,5). Like før årsskiftet 2022 hadde samferdselsavdelingens ramme økt til 330 årsverk.

Selv om veksten er stor, er det uklart hvor mye av veksten som skyldes en aktivitetsvekst, hva som skyldes mangelfulle anslag eller hva som er en konsekvens av veireformen. De intervjuede er imidlertid samstemte i at SVV undervurderte hvor mange årsverk som gikk med til å administrere fylkesveiene, og i at anslagene var for lave.

SVV har ikke tidligere hatt tradisjon for å skille ressursinnsatsen forbundet med fylkesveier fra riksveier. Det var heller ikke helt enkelt å gi gode estimater, fordi mange arbeidsoppgaver var veldig sammenvevde, og riks- og fylkesveioppgaver ble behandlet i samme operasjon/analyse.

Veireformen innebar at man valgte bort stordriftsfordelen med sams. På flere områder der det var mest rasjonelt å se riks- og fylkesveinettet som en helhet, ble veinettet delt mellom to veiadministrasjoner. Dette skapte et behov for flere ansatte innenfor fagfeltet samlet sett. Endringen innebar altså helt andre forutsetninger for kunne administrere veinettet, noe som sannsynligvis har gjort det ekstra krevende å estimere ressursbehovet før endringen trådte i kraft.

**Helt til slutt:** Den statlige rammefinansieringen av fylkesveiadministrasjonen ble redusert for Rogaland fylkeskommune for 2022 og 2023 ([se faktadel](#)). Årsaken til dette var at midlene til veiadministrasjon gikk over fra en særskilt fordeling til en fordeling etter ordinære kriterier.

## 1.7 ØKT BEHOV FOR SAMHANDLING OG KOORDINERING

---

Det er blitt stadig flere veieiere og utbyggere de siste årene, og veisektoren er blitt mer fragmentert. Dette stykker opp driftskontraktene og har økt behovet for samarbeid, koordinering og informasjonsdeling mellom de ulike aktørene, noe som i seg selv innebærer en merkostnad for samfunnet sammenlignet med tidligere. Like fullt er koordinering og informasjonsdeling innenfor dagens organisering helt nødvendig for å kunne løse utfordringene innenfor veisektoren på en best mulig måte.

## 1.8 FORBEREDELSE OG GJENNOMFØRING AV VEIREFORMEN

---

Gjennomgangen viser at fylkeskommunen nådde den oppsatte **tidsplanen** for overføringen av fylkesveiadministrasjonen. Overføringsprosessen har i all hovedsak fungert bra. Dette ser først og fremst ut til å skyldes en kombinasjon av god organisering/planlegging og at enkeltpersoner med riktig kompetanse ble involvert underveis i prosessen.

Et sentralt mål for fylkeskommunen var at de skulle legge til rette for **IKT-systemene** slik at de ansatte fra SVV var operative fra første dag. Fylkeskommunen både nådde og ikke nådde dette målet. Dette forklares i avsnittet under.

Gjennomgangen tyder på at man sørget for at grunnleggende IKT-systemer var operative ved overføringen i januar 2020. Samtidig klarte ikke RFK å dekke den nye samferdselsavdelingens behov for spesialsystemer og digitale verktøy. Intervjuene tyder på at dette har vært en nøkkelutfordring for samferdselsavdelingen siden sammenslåingen. Eksempelvis mangler avdelingen fortsatt et kvalitetssystem, og et system for å følge opp entreprisekontrakter. Vi får våren 2023 opplyst at fylkeskommunen er i gang med å skaffe til veie slike systemer.

I mellomtiden har fagfolkene utviklet maler, prosedyrer og rutiner etter hvert som behovene har dukket opp. Dette ser ut til å ha tatt avdelingens ressurser vekk fra de vanlige arbeidsoppgavene.

Intervjuene tyder på at det er iherdig arbeidsinnsats, kombinert med at mange av de ansatte har lang erfaring fra SVV, som har gjort at ting har fungert, og at avdelingen har vært operativ, til tross for systemutfordringene. I drift- og vedlikeholdsseksjonen i Haugesund ble utfordringen løst ved at entreprenøren har latt seksjonen bruke deres rapporteringssystem, noe som er uvanlig. Vi får opplyst at dette er en praktisk og god løsning, og at det er lav risiko for fylkeskommunen med denne ordningen.

SVV var vant til å få mye administrativ bistand fra direktorat og regionskontoret. Intervjuene tyder på at **stab-støttefunksjonen** i fylkeskommunen er langt mindre, og at overgangen fra SVV var krevende for mange. Det er også slik at Rogaland fylkeskommune bruker langt mindre til administrasjon enn andre fylkeskommuner ([se faktadel](#)).

**Samarbeid med SVV.** Gjennomgangen tyder på at samarbeidet med SVV i all hovedsak har fungert bra. Fylkeskommunen og SVV hadde også et godt samarbeid forut for reformen, med etablerte samarbeidsstrukturer. Dette ser ut til å ha skapt gode forutsetninger for overføringen av veiadministrasjonen.

Men det var også enkelte faktorer som utfordret samarbeidet, eller som bidro til å prege samarbeidsrelasjonen. Det var en viss motstand mot reformen i SVV, både lokalt og sentralt, og en del opplevde at reformen ble «*tredd nedover hodet på dem*». Derfor ble også endringen ganske følelsesladd for enkelte.

En utfordring for fylkeskommunen var at samferdselsavdelingen ønsket å snakke direkte med de ansatte i SVV forut for overføringen, men måtte gjøre det via lederne deres, som bestemte hvilken informasjon som ble formidlet videre.

Det blir også pekt på at SVV var redde for å miste de beste folkene. Ifølge intervjuene var dette en underliggende faktor i diskusjonene forut for overføringen, dvs. at begge parter ønsket de beste folkene. Dette ble ikke sagt høyt, men kom enkelte ganger til overflaten i diskusjonene.

## 1.9 ORGANISERING

---

Samferdselsavdelingen har gjort flere grep for å skape gode rammebetingelser for at arbeidsoppgavene skal ses i sammenheng, som en verdikjede. Det viktigste grepet ser ut til å ha vært å organisere plan og utbygging i samme seksjon, dette var delt i SVV. De intervjuede er samstemte om at dette organisatoriske grepet har ført til en bedre kompetanseutnyttelse internt og mer effektiv jobbing i avdelingen. Flere mener også det er bra at samferdselsavdelingen har ansvaret for vei- og kollektivtrafikk, slik at man kan se det totale samferdselsbildet.

Intervjuene våre tyder på at samferdselsavdelingen ikke er godt integrert i resten av fylkesadministrasjonen. De intervjuede mener at overføringen startet bra, men at samferdselsavdelingen har blitt overlatt til seg selv, etter den første tiden.

Det ser ut til at samferdselsavdelingen føler seg «*litt på siden*» av administrasjonen i fylkeskommunen. De opplever at det som regel er samferdselsavdelingen som må tilpasse seg for å få ting til å fungere, og at andre deler av fylkesadministrasjonen har vært lite lydhøre for deres behov. Det vises til konkrete eksempler på tilfeller der de mener det ville vært naturlig at de andre avdelingene hadde involvert samferdselsavdelingen, men der dette ikke skjer. De hevder paradoksalt nok at samarbeidet med resten av fylkeskommunen var bedre når de var en del av SVV, fordi det da var faste samarbeidsarenaer der de andre avdelingene ble invitert inn.

Det ser ut til at samferdselsavdelingen er et stykke unna målet om å bygge en felles kultur i avdelingen. Gjennomgangen tyder på at den gamle [vegvesen-kulturen](#) fremdeles er ganske fremtredende i deler av organisasjonen.

Det er nå tre år siden reformen trådte i kraft og det ser ut til å være flere forhold som har utfordret kulturbyggingsprosjektet. *For det første* betydde pandemien til at de ansatte ble sendt på hjemmekontor drøyt to måneder etter overføringen av veiadministrasjonen. *For det andre* kom alle lederne, utenom samferdselssjefen, fra SVV. Selv om dette kan ha utfordret kulturbyggingen, ønsker vi å understreke at dette ser ut til å ha virket positivt mht. kompetanseoverføringen inn i en ny organisasjon, spesielt i en organisasjon som har manglet nødvendige spesial- og støttesystemer. *For det tredje* opplevde en del ledere at de hadde liten tid til å være ledere fordi det var så mange personmessige og praktiske ting de måtte ordne selv, som de tidligere hadde fått hjelp til. *For det fjerde* har samferdselsavdelingen i Stavanger og SVV vært samlokalisert i Bergelandsgaten. Flere mener dette har gjort overgangen mer smidig, men mange hevder også at manglende løsrivelse har utfordret kulturbyggingen i avdelingen. *For det femte* opplever ledere og ansatte i samferdselsavdelingen at de har vært litt overlatt til seg selv i fylkeskommunen etter overføringen av veiadministrasjonen.

Etter vår vurdering er dette forhold som kan ha bidratt til å dyrke den gamle SVV-kulturen, og gjort det vanskeligere å bygge en egen kultur i samferdselsavdelingen. Vi tror at den planlagte samlokaliseringen med de andre avdelingene i fylkeskommunen vil kunne bidra i positiv retning, men dette vil ikke skje på kort sikt. Etter vår vurdering vil følgende to grep (basert på våre observasjoner) bidra til å styrke kulturbyggingsprosjektet i fylkeskommunen:

- Fylkeskommunen bør sikre en bedre integrasjon av samferdselsavdelingen i fylkesadministrasjonen
- Fylkeskommunen bør sørge for å skaffe til veie nødvendige støttesystemer.

Og gjennomgangen tyder på at dette går an. Den delen av samferdselsavdelingen som er lokalisert i Haugesund, ser ut til å være godt integrert i fylkesadministrasjonen i Nord-fylket. Det bør samtidig legges til at hele fylkesadministrasjonen der er samlokalisert. Kanskje bør man se til Haugalandet i avdelingens pågående [organisasjonsutviklingsprosess](#)?

## 1.10 ANBEFALINGER

---

Mange av de beskrevne utfordringene er strukturelle, og en direkte konsekvens av veireformen, som fylkeskommunen alene ikke kan gjøre noe med. Det innebærer at de grunnleggende utfordringene sannsynligvis vil vedvare, dersom den gjeldende organiseringen beholdes. Men det er likevel en del Rogaland fylkeskommune selv kan gjøre, og som er innenfor fylkeskommunens handlingsrom. Det er dette vi har tatt utgangspunkt i, når vi formulerer anbefalingene.

Fylkeskommunen bør:

- Sikre en bedre integrasjon av samferdselsavdelingen i fylkesadministrasjonen
- Sørge for å skaffe til veie nødvendige støttesystemer til samferdselsavdelingen
- Vurdere tiltak for å løse bemanningsutfordringene i samferdselsavdelingen
- Sikre en mest mulig treffsikker og effektiv samhandling med de andre aktørene på samferdselsfeltet

## 2 FYLKESDIREKTØRENS KOMMENTAR

*Fylkesdirektørens kommentar, mottatt 25.11.23:*

Fylkesdirektøren vil innledningsvis takke for en viktig rapport. Rogaland Revisjon har satt seg grundig inn i arbeidet som ble gjort både før og etter overføringen av fylkesvegadministrasjonen 1. januar 2020.

Rapporten peker på flere viktige forhold, både økonomiske, organisatoriske og rent praktiske, og gir verdifulle innspill til fylkeskommunens videre arbeid med samferdsel.

Formålet med revisjonen var å undersøke hvor godt forberedt fylkeskommunen var på å ta over administrasjonen av fylkesveiene og hvordan selve gjennomføringen ble håndtert. Fylkesdirektøren deler revisjonens oppfatning om at overføringsprosessen i all hovedsak fungerte bra og ble gjennomført i henhold til fylkeskommunens egen tidsplan.

Rapporten viser at grunnleggende IKT-systemer var operative ved gjennomføringen av reformen, men peker på at fylkeskommunen ikke maktet å dekke den nye samferdselsavdelingens behov for spesialsystemer og digitale verktøy og at dette fremdeles er et problem. Som det påpekes i rapporten bruker Rogaland fylkeskommune langt mindre til administrasjon enn andre fylkeskommuner. Det er veldig bra å ha effektiv drift, men økte krav til internkontroll, styringssystemer og digitale løsninger både for samferdselsavdelingen og organisasjonen ellers må møtes. Fylkesdirektøren ser derfor behov for å gjennomgå ressursituasjonen som grunnlag for en styrking på dette området.

Fylkesdirektøren mener at samarbeidet med Statens vegvesen har fungert godt, både i forberedelsene, ved selve gjennomføringen og i tiden etter 2020.

Som rapporten også peker på, ble det høsten 2022 satt i gang et omfattende arbeid med organisasjonsutvikling i samferdselsavdelingen. Fylkesdirektøren forventer at dette vil bidra positivt i arbeidet med å bygge opp en felles kultur i samferdselsavdelingen. Samtidig tar fylkesdirektøren revisjonens funn og anbefaling knyttet til bedre integrasjon mellom samferdselsavdelingen og resten av fylkesadministrasjonen på alvor. Fylkesdirektøren er opptatt av samarbeid mellom alle avdelinger i organisasjonen. Alle avdelinger, også samferdselsavdelingen skal oppleve seg som og oppfattes av andre som, en felles organisasjon. Dette vil det arbeides med på flere måter fremover.

Fylkesdirektøren kjenner seg igjen i revisjonens beskrivelser av utfordringer knyttet til bemanning. Høy turnover har vært et viktig tema i arbeidet med ny organisasjonsstruktur og det planlegges blant annet grep for å styrke fagmiljøene. En viktig målsetning er at Rogaland

fylkeskommune skal være en attraktiv arbeidsgiver generelt og på samferdselsfeltet spesielt, med interessante oppgaver og mulighet for faglig utvikling.

Rapporten viser til en betydelig økning i driftskontrakter etter regionreformen og går langt i å konkludere med at bortfall av tidligere stordriftsfordeler er årsaken til dette. Fylkesdirektøren mener at flere forhold, som manglende inntjening i tidligere kontrakter, endrede kontraktsvilkår og generell prisvekst også har stor betydning og nyanserer bildet. Revisjonen kunne med fordel sett på flere kontraktsområder, ikke bare Stavangerkontrakten.

Fylkesdirektøren ser at rapporten i stor grad svarer ut problemstillingene som er gitt i oppdraget, men mener samtidig at det en svakhet at funn knyttet til fylkeskommunens forberedelser, gjennomføring og nåværende status til dels forsvinner i vurderinger knyttet til selve premisset for overføringen og de statlige retningsvalg som ble tatt da reformen ble vedtatt. Strukturelle utfordringer i form av en «fragmentert» veisektoren er gitt mye plass. Fylkesdirektøren ønsker derfor å minne om at regionreformen ikke endret eierforholdene når det gjaldt fylkesveg. Fylkeskommunen har vært veieier siden 2010, med alt ansvar det medfører. Det å ha fylkesvegadministrasjonen inn i egen organisasjon innebærer å sitte i førersetet når det gjelder investering, drift, vedlikehold og forvaltning av egen infrastruktur. Dermed får fylkeskommunen bedre grunnlag for å ivareta sitt ansvar, og bedre grunnlag for prioriteringer og kostnadskontroll knyttet til fylkesvegnettet.

## 3 INNLEDNING

### 3.1 BAKGRUNN

---

I 2010 ble det innført en ny veireform. Denne medførte at drøye 70 % av de gamle riksveiene ble omklassifisert til fylkesveier. Rogaland fylkeskommune (RFK) ble den største veieieren i fylket, med ansvar for 83 % av veinettet i fylket, og fikk det formelle ansvaret for fylkesveinet<sup>1</sup>.

Det daglige operative ansvaret ble i all hovedsak overlatt til regionvegkontorene i Statens vegvesen (SVV), som var underlagt fylkeskommunene for oppfølging av fylkesveiene. For riksveier var regionvegkontorene underlagt vegdirektoratet. Siden kontorene tjente både stat og fylke, ble det kalt «*sams vegadministrasjon*» eller bare sams.

---

<sup>1</sup> Forvaltningsrevisjon av Ansvar for veg – mars 2013

Ordningen med sams vegadministrasjon var ikke ny, ettersom fylkeskommunen også tidligere hadde hatt ansvar for fylkesveier<sup>2</sup>. Det nye var at fylkeskommunene fikk et utvidet ansvar for fylkesveier, dvs. flere kilometer vei.

Hensikten med sams har vært effektiv ressursutnyttelse. I 2010 ble opphør av sams vegadministrasjon drøftet, men ble forkastet av effektivitetshensyn<sup>3</sup>.

Den 8. juni 2017 vedtok stortinget en ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå, kjent som regionreformen, med følgende tillegg: «*Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå.*».

Både reformen og overføringen av veiadministrasjonen skulle være en videreføring av demokratiseringen av samferdselsfeltet fra 2010, hvor de folkevalgte fikk muligheten til mer direkte styring. Samtidig skulle den styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler.

Rent praktisk innebar veireformen at det som i SVV ble kalt sams skulle bli innlemmet i fylkeskommunens samferdselsavdeling. Dette skjedde januar 2020.

I mars 2020 ble Norge stengt ned pga. koronapandemien, og de ansatte ble sendt på hjemmekontor etter drøyt to måneder i ny organisasjon. Selv om smittetrykket under pandemien gikk i bølger, ble ikke smitteverntiltakene opphevet før i midten av februar 2022.

Til tross for at veireformen er drøyt tre år gammel, har den hatt relativt kort virketid med normale rammer rundt arbeidet. Dette er det viktig å ha i bakhodet når man leser denne rapporten.

## 3.2 KORT OM AVGRENSNING, METODE OG REVISJONSKRITERIER

Vi i har gått noen runder med oss selv for å finne ut hva som er den beste organiseringen av denne rapporten, slik at vi sikrer oss en fremstilling som flyter fint. Kort oppsummert har vi vurdert følgende mht. organiseringen av rapporten: Hva skal være rekkefølgen for de ulike temaene? Og skal vi velge en kronologisk eller en tematisk fremstilling?

**Rekkefølge:** Vi har bestemt oss for å snu litt opp ned på det som ville vært en naturlig kronologisk rekkefølge for rapporten, dvs. at organisering, forberedelser og gjennomføring

---

<sup>2</sup> Sams ble første gang etablert som en forsøksordning i Nordland på 1860-tallet. I 1893 ble ordningen lovregulert som et tillegg til vegloven av 1851 (Fra sams og samling).

<sup>3</sup> *FRA SAMS OG SAMLING* - Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer (2018).

kommer sent i rapporten, mens status mht. ressurs- og kompetansesituasjon i samferdselsavdelingen kommer tidlig. Bakgrunnen for dette var at kontrollutvalget ønsket at vi skulle fokusere mest på nå-situasjonen, og på risikopunktene i «*Fra sams og samling*». I intervjuene viste det seg at de fleste informantene mente at økte kostnader og kompetansetap var de største utfordringene med fylkesveireformen. Dette er konsekvenser av reformen, og etter vår vurdering sentral politisk styringsinformasjon for de folkevalgte. Derfor har vi brukt en god del plass på dette i rapporten.

**I kapittel fire** starter vi likevel med det som er **den nasjonale konteksten på samferdselsfeltet, dvs. en økt fragmentering**. Dette vil danne en naturlig nasjonal ramme som funnene i de påfølgende kapitlene kan tolkes inn i.

**Kapittel fem** dreier seg i all hovedsak om **ressurs- og kompetansesituasjonen i dag**. Kontroll- og kvalitetsutvalget har uttrykt et ønske om at vi skulle se på rapporten «*Fra sams og samling*», og de bekymringene knyttet til ressurser, kompetanse og kvalitet som fremkommer der. Derfor har vi i kapittel fire sett nærmere på om disse bekymringene har blitt en realitet? For ordens skyld kan det være på sin plass å nevne at vi har behandlet samarbeidet med SVV i kapittelet om forberedelser og gjennomføring, til tross for at dette er en del av den siste problemstillingen.. Etter vår vurdering gir dette best flyt i fremstillingen.

Vi har viet et eget kapittel - **kapittel seks - til overføringen av ressurser og kompetanse**. Grunnen til det er at det vært en del uenigheter om beregningene som ble gjort i forkant av reformen, og antall årsverk i samferdselsavdelingen har steget kraftig i ettertid. Derfor har vi gått dypere inn i disse tallene

**I kapittel syv undersøker vi hvordan forberedelser og overføring av veiadministrasjonen har foregått og fungert**. Her er tematikken innbakt i kronologien, men tema som organisering og kompetanse er tatt ut. Organisering er behandlet i kapittelet under og kompetanse utgjør en stor del av kapittel fire

I det siste kapittelet **ser vi nærmere inn på hvordan fylkeskommunen har valgt å organisere den nye samferdselsavdelingen**, og hvilke gevinster og utfordringer dette har gitt. Her er kronologien innbakt i tematikken.

**Revisjonskriterier**. Hvert kapittel starter med kildene for revisjonskriteriene vi bruker, og utledningen av de konkrete kriteriene. Av plasshensyn, gjengis de derfor ikke i innledningen.

**Datagrunnlaget** består av nøkkeltallsanalyser, dokumentanalyser og intervjuer med 33 personer, fordelt på samferdselsavdelingen i fylkeskommunen, Statens vegvesen, to entreprenører og ansatte i andre deler av fylkesadministrasjonen. En grundigere gjengivelse av datagrunnlaget finnes i [vedleggsdelen](#).

Det er vurdert at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontroll- og kvalitetsutvalget vedtok.



# 4 FRAGMENTERING AV VEISEKTOREN

## 4.1 INNLEDNING

---

Etter vår vurdering er det viktig å sette utviklingen i regionen inn i en nasjonal kontekst, som viser en økt fragmentering av samferdselsfeltet. Dette vil danne en naturlig nasjonal ramme som funnene i de påfølgende kapitlene kan tolkes inn i.

Derfor bruker vi litt plass på å si litt om hvordan utviklingen har vært innen den norske veisektoren de siste årene, og trekker frem en del eksempler på hvilke samarbeids- og koordineringsutfordringer dette har skapt på veinettet.

## 4.2 FLERE VEIEIERE

---

Fram til 31.12.2019 var det SVV som hadde det administrative ansvaret for fylkes-, riks- og europaveier, mens kommunene hadde ansvaret for kommunale veier. På fylkesnivå ivaretok SVV det administrative ansvaret på vegne av fylkeskommunen.

Fra 1. januar 2020 ble ansvaret for riks- og fylkesveinettet tredelt: Nye Veier fikk driftsansvaret for de veiene som de er byggherre for, SVV fikk ansvaret for de riks- og europaveier som ikke var bygget av Nye Veier og de elleve fylkeskommunene fikk driftsansvaret for fylkesveiene. Samtidig ble SVV omorganisert i nye seksjoner, fra en geografisk organisering til en funksjonell organisering, der lokaliseringene ble opprettholdt, men hvor avdelingene fikk et nasjonalt ansvar. Dette gjaldt også for trafikk og samfunn og drift og vedlikehold<sup>4</sup>.

Det har altså vært en betydelig fragmentering av veisektoren i Norge, der det har blitt stadig flere veieiere. I tabellen under illustrerer vi dette.

---

<sup>4</sup> EVALUERINGSRAPPORT ETTER KRAFTIG SNØVÆR I ØSTRE AGDER , 7.-12. DESEMBER 2021, Statsforvalteren i Agder.

Tabell 1 Oversikt over veieiere i Norge

Veieier	Veitype
Nye Veier	Europaveier
Statens Vegvesen	Europa- og riksveier
OPS-selskaper <sup>5</sup>	Europa- og riksveier
Fylkeskommuner	Fylkeskommunale veier
Kommuner	Kommunale veier

**Et par kommentarer:** Per februar 2023 er det 11 fylkeskommuner, men det vil være 15 fylkeskommuner fra januar 2024.<sup>6</sup> Riksveier deles inn i to kategorier: Europaveier og andre riksveier.

### 4.3 UTFORDRINGER MED FRAGMENTERINGEN

I Hurdalsplattformen vil regjeringen «*utrede hvordan utbygging, drift og vedlikehold av veier skal organiseres med bakgrunn i at stadig flere utbyggere og veieiere gir fare for økte kostnader, mer fragmenterte fagmiljøer og mindre sammenhengende utbygging.*»

I den forbindelse inviterte samferdselsministeren til et såkalt innspillsmøte om organisering av veisektoren, den 24.06.22. I et av innleggene fremkommer det at den 40 mils lange strekningen

---

<sup>5</sup> Det er ikke ett, men flere selskaper. Offentlig-privat samarbeid (OPS) er et samarbeid mellom offentlige og private aktører. SVV er byggherre og det private OPS-selskapet er byggherrens representant. OPS-selskapet har totalansvaret for arbeidet med veistrekningen i 20–30 år, fra planlegging til drift og vedlikehold. OPS-selskapet inngår en kontrakt med SVV for gjennomføringen av prosjektet. I 2015 ga Samferdselsdepartementet Statens vegvesen oppdraget om å ta i bruk OPS-modellen i tre nye veiprojekter. Modellen er en del av reformarbeidet i transportsektoren og formålet er økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet samlet sett.  
[.https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/ops-ppp/](https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/ops-ppp/)

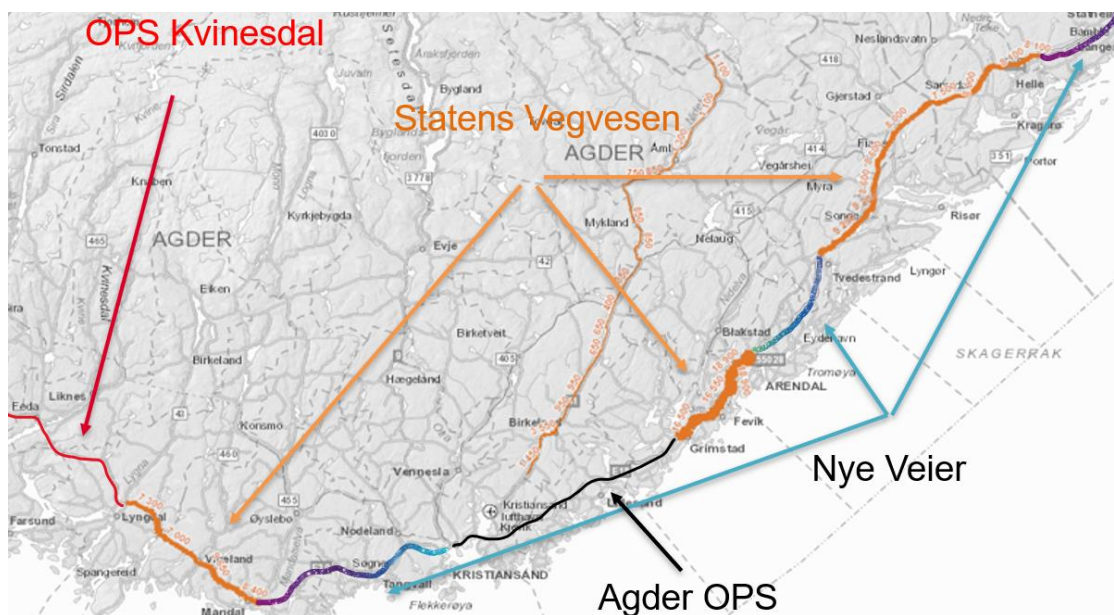
<sup>6</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/>

fra Sandnes til Larvik, er drift- og vedlikeholdsbehovet dekket opp av OPS-selskaper, Nye veier og SVV, mens drift- og vedlikeholdet på strekningen er splittet opp i 15 ulike deler.

#### 4.3.1 EN ILLUSTRASJON PÅ OPPDELINGEN AV VEISEKTOREN

I figuren under illustrerer vi denne fragmenteringen på deler av denne strekningen. Eksempelet er ikke fra Rogaland, men fungerer likevel som et bilde på oppsplittingen som har funnet sted i kjølvannet av veireformen. Vi ser at den illustrerte veistrekningen er delt opp i ni ulike deler.

Figur 2 Veieiere på veistrekningen fra Feda til Stathelle



Kilde: Risa AS

**Et annet eksempel.** Tidligere driftet Risa hele Sirdalskontrakten fra 2006 til 2021. Nå består Sirdalskontrakten av 19 mindre delkontrakter, og Risa har én av disse.

Gjennomgangen tyder på at fragmenteringen av veisektorene har økt behovet for samarbeid og koordinering. Ifølge entreprenørene er det i dag dobbelt så mange møter nå, sammenlignet med før veireformen (både for entreprenør og byggherre). Eksempler her er byggmøter, samarbeidsmøter og vernerunder.

#### 4.3.2 BEREDSKAPSHENDELSE SETTER KOORDINERINGEN PÅ PRØVE

I desember 2021 ble den nye organiseringen satt på prøve på Sørlandet ifm. et kraftig snøvær som førte til trafikkaos på E 18 i Østre Agder. Det ble en kø på ca. 7 km med 2000-2500 biler og flere

tusen mennesker var involvert. Det meste av køen stod på den nye firefelts motorveien mellom Arendal og Tvedestrand<sup>7</sup>. En evalueringsrapport fra statsforvalteren i Agder konkluderer med at endring i driftsansvar og omorganisering i SVV var en hovedårsak til trafikkaoset på E 18.

Selv om driftsansvaret for fylkes- og riksveiene hadde blitt delt mellom fylkeskommunene, SVV og Nye Veier AS i januar 2020, fikk SVV et overordnet koordineringsansvar. Dette gjaldt blant annet å sikre en koordinert trafikkberedskap på hele det offentlige veinettet og en samordnet byggherreberedskap for god utnyttelse av knappe ressurser i en krisesituasjon. Samtidig ble SVV omorganisert med nye seksjoner, bl.a. for trafikk og samfunn og drift og vedlikehold.

Statsforvalteren i Agder mener at manglende rolle- og ansvarsavklaring i forbindelse med endring av driftsansvar og omorganiseringen i SVV var en hovedårsak til trafikkaoset på E18 i desember 2021. «*En konsekvens av dette var at det ikke ble gjort en god nok vurdering av hvor alvorlig konsekvensene av snøfallet kunne bli - en potensialvurdering.*» Manglende felles situasjonsbilde trekkes fram som en av årsakene til at det ikke ble koordinert tilstrekkelige tiltak for å møte situasjonen. Politiet trekker også fram fragmenteringen av veisektoren som et problem.

Evalueringen tydet imidlertid på at entreprenørressursene på taktisk nivå samarbeidet godt, men at utfordringene med koordinering altså lå på operasjonelt nivå.

#### 4.3.3 GRENSESNIITTHÅNDTERING I DRIFTSKONTRAKTENE

Dataene tyder også på at det er økte utfordringer med **grensnitthåndtering** i driftskontraktene. En ansatt i seksjon drift og vedlikehold sa det slik: «*Alle meterne på riksvei og fylkesvei må fordeles slik at det ikke blir stående igjen veikryss eller små stubber som ingen tar ansvar for. Dette må avklares mellom veieierne og videreformidles til entreprenør*». Entreprenørene peker også på denne ansvars- og koordineringsutfordringen: «*Grensesnitt i store veikryss mellom veieiere skal også avklares nå som vi har tre veieiere på riksveinettet*<sup>8</sup>».

#### 4.3.4 INFORMASJONSUTFORDRINGER

Intervjuene indikerer også at nødvendig informasjon glipper oftere nå enn før reformen. Representanten for de andre entreprenøren forteller at de ikke alltid blir informert når veier

---

<sup>7</sup> EVALUERINGSRAPPORT ETTER KRAFTIG SNØVÆR I ØSTRE AGDER , 7.-12. DESEMBER 2021, Statsforvalteren i Agder.

<sup>8</sup> Kilde: [Samferdsel & Infrastruktur 04.utgave 2022 - Samferdsel & Infrastruktur \(samferdselinfra.no\)](https://samferdsel.no/utgave-2022), intervju med ansvarlig for drift og vedlikehold i Risa A/S.

stenges: *Det var mer kontroll på dette i SVV. Da visste både de og vi hva som kom til å skje.*». Det vises også til et eksempel der Sandnes sentrum ble stengt, uten at entreprenøren som driftet denne ble informert: *«Dette er en utfordring for våre planer for driften.»*

Et annet eksempel på det som kan se ut som en informasjonsslipp er at den ene entreprenøren fikk i oppgave å oppgradere skjermene i Jåttå-området, noe som kostet ca. en halv million kroner: *«Så kom bussveien et år etterpå, og dette ble jevnet med jorden.»*

Et siste eksempel her er Nasjonal vegdatabank (NVDB): Når det blir bygget en ny vei, skal det legges inn i NVDB før den blir åpnet. Ifølge intervjuene skjer dette ikke alltid i dag, SVV *«leser ofte om veiprojekter og veiåpninger i media.»* Konsekvensen av dette er at veidataene ikke blir oppdaterte i tide, *«noe som kan være kritisk for blålysetatene, som trenger et oppdatert kart ved utrykning»*.

#### 4.3.5 FLERE RAPPORTERINGSSYSTEMER

Totalt sett er det altså blitt langt flere som har ansvaret for å administrere veinettet i Norge de siste årene, og intervjuene tyder på at de fleste av dem bruker sine egne systemer. Flere peker på at dette er en dyr løsning. Representanten for den ene entreprenøren sa det slik: *«De bruker enormt med penger på å utvikle disse systemene. Det samme har entreprenørene, som igjen må ha dekket sine IT-kostnader. NVDB (Nasjonal vegdatabank) burde fortalt alle veieiere hva som er kritisk viktig å registrere overfor alle veieiere»*<sup>9</sup>. Entreprenørene har gjerne kontrakter med flere veieiere, som Nye Veier, fylkeskommunene og SVV: *«Vi må tilpasse oss hele veien (...) og vi bruker enormt mye penger på IT-konsulenter. Det tror jeg fylkeskommunen også gjør.»*

Statens vegvesen har brukt Elrapp som rapporteringssystem for riks- og fylkesveiene. I dag jobber SVV med å utvikle en ny rapporteringsplattform og fylkeskommunene har anskaffet et system i fellesskap, men dette er ikke implementert ennå ([se her](#))

## 4.4 OPPSUMMERING

---

Det er blitt stadig flere veieiere og utbyggere de siste årene, og veisektoren er blitt mer fragmentert. Dette stykker opp driftskontraktene og har økt behovet for samarbeid, koordinering og informasjonsdeling mellom de ulike aktørene, noe som i seg selv innebærer en merkostnad for samfunnet sammenlignet med tidligere.

---

<sup>9</sup> Opplyst i intervju med entreprenør.

# 5 HAR BEKYMRINGENE FRA VEGDIREKTORATET BLITT EN REALITET?

## 5.1 INNLEDNING OG REVISJONSKRITERIER

---

Ved behandling av stortingsmelding 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle struktur og oppgaver*, kom Stortinget med følgende anmodningsvedtak: «*Stortinget ber regjeringen i regionreformen sørge for at administrasjonen av fylkesvegnettet (deler av sams vegadministrasjon) blir underlagt de nye folkevalgte regioner<sup>10</sup>.*»

I stortingsproposisjon 84 (2016-2017) som ble lagt fram for Stortinget våren 2017, svarte regjeringen at man så dette i sammenheng med målet om å styrke fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler, og at en styringsrett over egen fagadministrasjon vil kunne styrke den folkevalgte påvirkningen. Men regjeringen svarte også dette: «*Oppsplitting av fagmiljø i flere parallelle organisasjoner vil kunne føre til meir ressursar til administrasjon ved oppbygging av fleire administrative einingar og auka konkurranse om knappe fagressursar.*»

Hva er så status i dag mht. ressurs- og kompetansesituasjonen i samferdselsavdelingen?<sup>11</sup> Kontroll- og kvalitetsutvalget har uttrykt et ønske om at vi skal se på rapporten «*Fra sams og samling*», og de risikopunktene som skisseres der. Derfor har vi sett nærmere på om bekymringene i rapporten har blitt en realitet.

Rapporten mente det ville være flere positive virkninger av å overføre fylkesveiadministrasjonen, blant annet mulighet for å styrke fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle, klarere rapporteringslinjer og bedre samhandling mellom fag og politikk på regionalt folkevalgt nivå.

Hensikten med gamle sams veiadministrasjon var å skape en effektiv ressursutnyttelse. I 2010 ble opphør av sams vegadministrasjon drøftet, men forkastet av effektivitetshensyn<sup>12</sup>. Også rapporten *Fra sams og samling* pekte på at reformen vil medføre «*omstillingskostnader og stor risiko for*

---

<sup>10</sup> Se blant annet *Fra Sams og Samling*.

<sup>11</sup> Denne problemstillingen inneholdt også samarbeid som en variabel vi skulle undersøke. Vi fant det mest formålstjenlig å behandle samarbeidet med SVV i kapittel syv. Etter vår vurdering gir dette den beste flyten i fremstillingen.

<sup>12</sup> *FRA SAMS OG SAMLING - Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer (2018).*

*langsiktige negative virkninger med økte kostnader, kompetansetap og redusert kvalitet i oppgaveløsningen».*

I rapporten konkluderes det med at det er vanskelig å se at de mulige positive virkningene med reformen kan veie opp for risikoen med varige økte kostnader, kompetansetap og redusert kvalitet i oppgaveløsningen.

I de neste kapitlene vil vi forsøke å si noe om hvordan dette har slått ut i Rogaland, dvs. i hvilken grad det har blitt.

- Økte kostnader?
- Kompetansetap?
- Og redusert kvalitet i oppgaveløsningen?

Og ettersom disse risikopunktene er en forventning om negative utslag av reformen, nøytraliserer vi disse, for å gjøre dem om til revisjonskriterier, som vi skal måle situasjonen opp mot.

- Kostnadene har ikke økt som en følge av veireformen
- Veireformen har ikke ført til tap av kompetanse
- Kvaliteten i oppgaveløsningen er den samme

Det naturligvis ikke helt enkelt å måle dette presist, ettersom også andre forhold vil kunne påvirke disse tre variablene. Eksempelvis kan en eventuell utgiftsvekst like gjerne skyldes endringer i aktivitetsnivået som selve veireformen. Det kan derfor være vanskelig å utelukke at eventuelle kostnadsøkninger er forårsaket av andre ting enn delingen av veiadministrasjonen<sup>13</sup>.

Så hvordan skal vi kunne si noe om hvorvidt bekymringene fra direktoratet har blitt en realitet? Vi har bestemt oss for å anvende to ulike kilder:

- Utvikling i kontraktssum forbundet med driftskontraktene, og kommentarer til disse, både fra SVV og RFK. Vi får opplyst at kontraktssummen er en viktig indikator på kostnadene<sup>14</sup>.
- Konkrete eksempler på endringer etter reformen, gjengitt i intervjuer/eposter

---

<sup>13</sup> Et annet moment som gjør det vanskelig å beregne endringen i ressursbruk etter veireformen, er at vi ikke har informasjon om nullpunktet, dvs. antall årsverk i gamle Sams vegadministrasjon i 2019, fordelt på de som hadde ansvar for fylkes- og riksveier i Rogaland fylkeskommune. Vi har kun beregninger for antall årsverk som ble brukt for å følge opp fylkesveiene (vist tidligere i rapporten), men ikke antall årsverk som ble brukt til å følge opp riksveier (Vi fikk i epost av 11.01.2023 opplyst fra avdelingsdirektør i SVV at de ikke hadde fylkesvise tall for dette). Dette svekker mulighetene for å beregne den totale endringen i antall årsverk i kjølvannet av reformen.

<sup>14</sup> Opplyst av kontraktskoordinator for drift og vedlikehold i samferdselsavdelingen, 25.01.2023.

De intervjuede i SVV er veldig tydelige på at det både har blitt økte kostnader og kompetansetap, noe de mener har redusert kvaliteten i oppgaveløsningen. Vi får opplyst fra samferdselsavdelingen i fylkeskommunen at de er ganske omforente, og enige med SVV: «Vi ser de samme utfordringene som dem. I tillegg ser vi kompetansetap og utvanning av kompetanse som en stor utfordring hos oss.»

## 5.2 ØKTE KOSTNADER

---

### 5.2.1 MER ENN EN FORDOBLING AV SAMLET KONTRAKTSSUM FORBUNDET MED DRIFTSKONTRAKTER

Før veireformen administrerte Sams driftskontrakten, som var felles fylkes- og riksveiene. Fra den ene entreprenøren får vi opplyst at disse kontraktene hadde følgende omtrentlige fordeling - 40 prosent av kostnadene var forbundet med riksveiene og 60 prosent med fylkesveiene. Fra 2022 ble kontraktene delt mellom SVV (riksveier) og fylkeskommunen (fylkesveier). I figuren under illustrerer vi veksten i kontraktssum forbundet med driftskontraktene på riks- og fylkesveinettet i regionen på den såkalte Stavanger-kontrakten<sup>15</sup>.

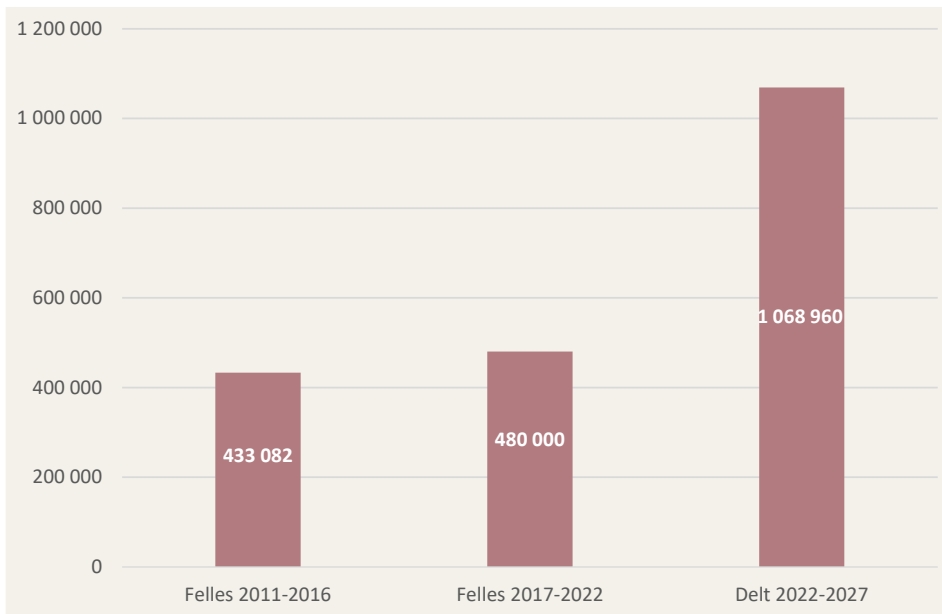
Figuren viser at kontraktssummen for driftskontraktene i fylket har vokst enormt etter at kontrakten ble delt mellom SVV (riksveier) og fylkeskommunen (fylkesveier). Økningen har vært på 123 prosent fra den forrige samlede Stavanger-kontrakten, til de to separate nåværende driftskontraktene i 2022-2027.

---

<sup>15</sup> Rogaland fylkeskommune følger opp fem rene driftskontrakter. Stavanger-kontrakten er den største av disse (559 mill). Kontraktssummen for Dalane-, Haugalandet Høgsfjord- og Indre Ryfylke-kontrakten er på hhv. 289, 258, 235 og 199 millioner kroner. Haugalandskontrakten inkluderer tre år med felleskontrakt og to år med ren fylkeskontrakt, og veinettet fordeler seg slik: 460 kilometer fylkesvei og 220 kilometer riksvei.



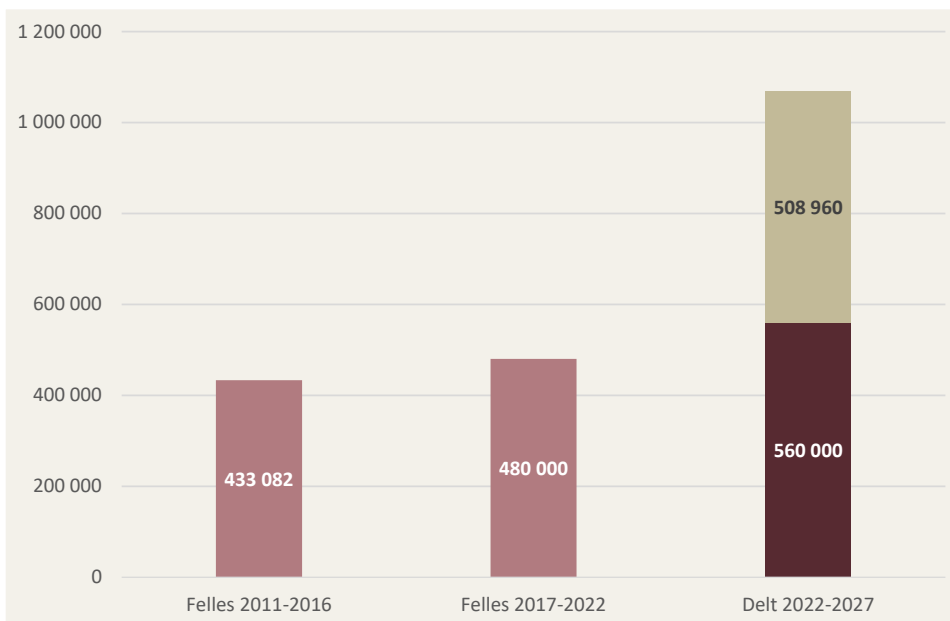
Figur 3 Kontraktssum for Stavanger-kontrakten – før og etter veireformen (i 1000 kr og eks. mva)



Kilde: Kontraktdokumenter

I figuren over har vi ikke delt de to kontraktssummene i de nyeste kontraktene. Det gjør vi i figuren under. Både fylkeskommunens (560 mill) og SVVs driftskontrakt (509 mill) overstiger den samlede kontraktssummen fra forrige periode.

Figur 4 Kontraktssum for Stavanger-kontrakten – delt kontraktssum er illustrert (i 1000 kr og eks. mva)



Kilde: Kontraktdokumenter

## 5.2.2 FLERE KILOMETER Å DRIFTE

Det geografiske området for Stavangerkontrakten var i 2022-2027 Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp og deler av Time (jf. kontrakt).

I tabellen under ser vi at det har vært en økning i antall kilometer vei å drifte, men at denne økningen ikke er i nærheten av veksten i inngått kontraktssum.

Tabellen under viser at det har vært en økning i antall kilometer vei å drifte de siste årene, spesielt gjelder dette for fylkesgang- og sykkelvei og riksvei.

Tabell 2 Økning i antall kilometer å drifte i Stavanger-kontrakten

	2011-2016	2017-2022	2022-2027	Økning	Økning i %
Riksvei	141	173	242	101	72 %
Riks-g/s vei	54	63	78	24	44 %
Fylkesvei	648	664	692	44	7 %
Fylkes g/s vei	88	111	356	268	305 %
<b>Sum</b>	<b>931</b>	<b>1011</b>	<b>1368</b>	<b>437</b>	<b>47 %</b>

Kilde: Kontraktsdokumenter

Økningen i fylkesgang- og sykkelveinett, skyldes at fylkeskommunen har overtatt mange av de kommunale gang- og sykkelveiene. De aller fleste kommunale veier som lå langs fylkesveinettet, har blitt overført til Rogaland fylkeskommune<sup>16</sup>. Vi får opplyst at det er en økonomisk risiko med denne overtakelsen: «Vi overtar en del dårlig vei, som er dyr å drifte, og hvor vedlikeholdskostnaden muligens er høyere enn på de gang- og sykkelveiene som tilhørte fylkeskommunen tidligere». Det pekes på at det her kan komme en kostnad som ingen er forberedt på.

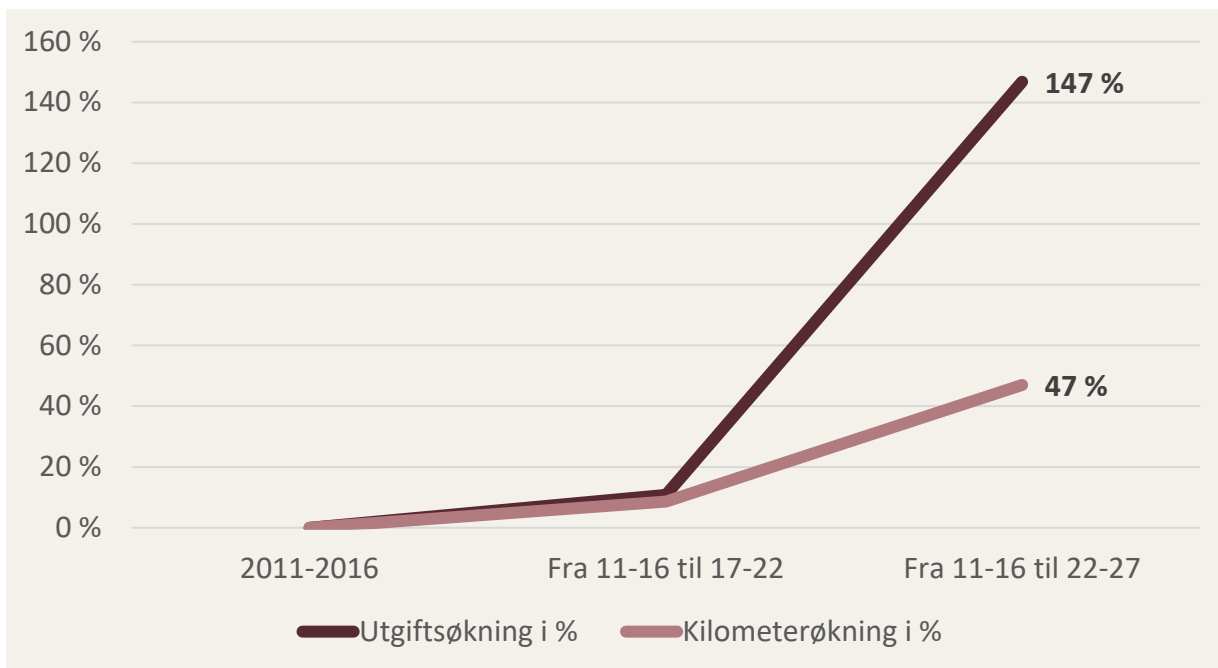
## 5.2.3 FORHOLDET MELLOM KONTRAKTSUM- OG KILOMETERVEKST

I figuren under sammenligner vi den prosentvise veksten i kontraktssum og veksten i kilometer å drifte. Her er kontrakten fra 2011-2016 nullpunktet, dvs. utgangspunktet for sammenligningen.

---

<sup>16</sup> Opplyst i intervju 25.01.23.

Figur 5 Prosentvis vekst i kontraktssum og antall kilometer vei og sykkelvei forbundet med Stavanger-kontrakten - 2011-2016 er valgt som nullpunkt



Kilde: Kontraktsdokumenter

Vi ser at veksten i kontraktssum i stor grad følger økningen i antall kilometer i tiden mellom de to første kontraktene (utgiftsøkningen var på 11 %, mens kilometerøkningen var på 9 %).

Fra 2017-2022 til 2022-2027 øker antallet kilometer å drifte mer enn den foregående perioden. Det som imidlertid er mest slående er at kontraktsummen skyter i været etter at driftskontrakten ble delt mellom SVV og fylkeskommunen, uten at antall kilometer øker tilsvarende.

Tilbakemeldingene i intervjuene er tydelige: Veireformen i seg selv har ført til en betydelig kostnadsøkning. Representanten for den ene entreprenøren sa det slik: «I dag vil jeg tippe en samlet kontrakt ville kostet rundt 600 – 800 millioner, da er prispåslag og kilometerpåslag estimert inn.».

I flere intervjuer blir skattebetalerne omtalt som reformens tapere, men entreprenørene understreker at det ikke er de som er vinnerne. En av dem sa det slik: «Vi er fornøyde om vi har fire prosents fortjeneste. Det er ikke vi som sitter igjen med gevinsten».

Gjennomgangen vår tyder på at det er flere forhold som kan forklare utgiftsveksten, men at selve veireformen er hovedårsaken. Dette går vi nærmere inn på i avsnittene under.

#### 5.2.4 ANDRE FORKLARINGER PÅ DEN KRAFTIGE UTGIFTSØKNINGEN

De intervjuede er relativt samstemte i at reformen har skapt en del smådriftsulemper. En av de intervjuede i samferdselsavdelingen sa det slik: *«Dette var ikke en effektiviseringsreform. Stordriftsfordelen med sams ble opphevet».*

Fra SVV får vi opplyst at det ikke er vesentlige forskjeller mellom felleskontrakten fra 2017-2022 og de to felleskontraktene som ble lyst ut i 2022. Også fra samferdselsavdelingen pekes det på at den siste kontrakten ikke inneholder noen store endringer siden sist, med unntak av at det er blitt flere kilometer å vedlikeholde. Eksempler her er Bussveien og overtakelse av kommunale gang- og sykkelveier. I intervjuene gis det flere forklaringer på utgiftsveksten. Vi går nærmere inn på disse i avsnittene under.

### ***Smådriftsulemper som følge av veireform***

Før gjaldt driftskontrakten hele veinettet i Rogaland, og var ikke delt opp i én driftskontrakt for fylkesveiene og én for riks- og europaveier. Dette førte til at utfører betraktet hele veinettet i Rogaland under ett: *«Det er en bedre måte å jobbe på. Når du først sender en person i et område med en bil er det best om denne tar fylkesveien og riksveien, i stedet for å sende to personer med hver sin bil som drifter to ulike veityper».* Etter deling av kontraktene må entreprenørene kjøre *«mye mer på kryss og tvers for å få utført oppgavene sine».* Med oppdelte kontrakter har både bestiller og utfører mistet stordriftsfordelene, hevdes det.

De intervjuede mener at delingen også resulterer i et omdømmetap for både fylkeskommunen og SVV: *«Det ser dumt ut overfor tredjepart når brøytebilen kjører med skjæret oppe, når det er behov for brøyting, men når dette ikke er i denne entreprenørens område».*

Delte kontrakter svekker entreprenørenes muligheter for å utnytte utstyr og maskiner på en god måte. I intervjuene pekes det på at kan bli mye tomkjøring ifm. vintervedlikeholdet, fordi entreprenørene ofte må kjøre et stykke for å komme frem til kontraktsområdet. Det fører til at *«det tar tid før de får produksjon på utstyret og dette er lite miljøvennlig.»* Det hevdes at dette øker kostnadene: *«Jeg tror vinterdriften er betraktelig høyere.»*

Fra samferdselsavdelingen i fylkeskommunen gis det uttrykk for det samme: Delingen av veinettet mellom to byggherrer gjør det vanskeligere å legge effektive planer for aktivitetene i kontrakten. Under sams kunne entreprenøren drifte riks- og fylkesvei i samme røde/område. Det kan de ikke lenger. Vi får opplyst at dette også gjelder inspeksjonsrutene, som skal kjøres annenhver uke. Entreprenøren vil i dag bruke mye tid på transport på riksveinettet for å komme til de forskjellige fylkesveiene som skal inspiseres, siden de før inspiserer begge veitypene på samme runde.

Entreprenørene peker også på denne utfordringen: *Regionreformen har resultert i betydelig økt behov for transporttapper mellom roder. Dette gjelder særlig for fylkesveinettet der disse bindes sammen med riksveinettet<sup>17</sup>*».

Også entreprenørene hevder det blir en god del tomkjøring, som de mener er uunngåelig. Det vises blant annet til følgende eksempel: *«Entreprenørene på fylkesveiene har inspektører på Hanasand. De fikser på toalett og klipper plen. På Mortavika er det entreprenøren på riksveiene som har ansvaret for å ordne og fikse. Entreprenøren på fylkesveien er nødt til å kjøre på riksveien for å utføre jobben sin. Vi kjører etter hverandre, hver dag»*.

### **Mer administrasjon**

Fra samferdselsavdelingen vises det dessuten til at oppdelingen medfører en **større prosjektadministrasjon**: Før var det én byggherreorganisasjon og én organisasjon for å administrere kontrakten. Nå er det to av hver: Både SVV og fylkeskommunen har etablert egne byggherreorganisasjoner for å drifte kontraktene. I tillegg er det to entreprenører, som begge har behov for sin egen prosjektledelse, og som hver for seg må utarbeide planverk, dokumentasjon og oppfølging: *«All kost knyttet til tapt «stordriftsfordel» vil entreprenøren viderefakturere til byggherrene for å kunne drifte en sunn kontrakt for sin arbeidsgiver»*.

Også entreprenørene peker på at det er blitt doble kostnader på en del felt, og at det er blitt mye mer administrasjon. Den ene sa det slik: *«Det samme geografiske område har nå to byggherreadministrasjoner og to forskjellige entreprenører har det samme. Samfunnet betaler for det». Den andre entreprenøren gir uttrykk for lignende synspunkter: «Jeg er enig i at det er lite effektivt og ha to byggherrer og to entreprenører. Det er ikke kostnadseffektivt for oss å ikke drifte fylkes og riksvei samtidig. Det blir dobbel administrasjoner begge plasser. Så driften og vedlikeholdet er blitt dyrere. Jeg klarer ikke å se de innlysende positive sidene med reformen»*.

### **Prisvekst**

Fra 2011 til 2022 har det vært en generell prisstigning i Norge på 32 prosent (<https://www.ssb.no/kalkulatorer/priskalkulator>). Dette vil naturligvis påvirke den totale kontraktssummen.

I intervjuene ba vi sentrale informanter i SVV med ansvar for oppfølgingen av driftskontraktene om å estimere hvor mye av utgiftsøkningen som kunne forklares av prisstigningen fra 2017-2022 til 2022-2027. De mente at prisstigningen har vært på om lag 10 prosent i denne perioden.

---

<sup>17</sup> Kilde: [Samferdsel & Infrastruktur 04.utgave 2022 - Samferdsel & Infrastruktur \(samferdselinfra.no\)](#), intervju med ansvarlig for drift og vedlikehold i Risa A/S.

Fylkeskommunen la til grunn en prisvekst på 12,5 prosent siden forrige kontrakt. Vi får opplyst at en del ting har steget veldig mye siden sist, for eksempel bindemiddel i asfalt, som har steget 40 prosent på de siste seks månedene<sup>18</sup>: *«Det var litt høyere enn det markedet gav oss som tilbudssum Vi tok nok litt ekstra i, sammenlignet med SVV»*. Samtidig pekes det på at det var tre tilbydere, som lå nokså likt prismessig. Dette tolkes som at man har fått den riktige prisen på det kontraktsomfanget som ble utlyst.

Den ene aktøren hevder at det har vært en prisstigning på 30 prosent siden forrige kontrakt.

I intervjuene vises det til økte råvarepriser den siste tiden. Eksempler som nevnes fra den andre entreprenøren; er diesel, strøm, salt. Fra samferdselsavdelingen pekes det også på at bindemiddelet i asfalt har økt med 40 prosent de siste seks månedene.

Tilbakemeldinger fra både samferdselsavdelingen og entreprenørene selv, tyder på at de gamle kontraktene var krevende å drifte for entreprenørene. En representant fra samferdselsavdelingen sa det slik: *«De slet med å tjene penger. Denne gang måtte de være sikre på at de tjente penger»*. En representant for den ene entreprenøren sa det slik: *For vår del var lønnsomheten i drift- og vedlikeholdsmarkedet ikke bra i perioden 2012-2019, og vi var på vei ut av markedet. Det vil si at vi som privat entreprenør betalte for å få lov til å passe på veier for samfunnet. Jeg har inntrykk at dette var gjengs for flere entreprenører en oss»*. Derfor mener flere i samferdselsavdelingen at det var forventet at også prisen hadde økt dersom man hadde fortsatt med felleskontrakter. Fra 2019 har lønnsomheten vært bedre, ifølge den ene entreprenøren, men *«ikke i nærheten av det «leverandørmarkedet til oljå» kan rapportere. Som nevnt er vi glade om vi klarer 4-5% (av totalen innen drift og vedlikehold av veinettet, vår anm.)*.

### ***Mindre ekstrabestillinger og mer beredskap***

Drift- og vedlikeholdskontrakter består av fire nivåer av kjøp: 1) En rund sum som entreprenørene får for rene funksjoner, for eksempel vinterdrift. 2) Bestillingsarbeid, der det eksempelvis er avtalefestet en forventning om å bytte ut et visst antall kummer i kontrakten, og der byggherre gjør «avrop» i kontrakten mot behov. 3) Tilleggsarbeid som ikke er beskrevet i kontrakten og 4) miniprojekter innen vedlikehold<sup>19</sup>.

Vi får opplyst at rund-sum delen er på om lag 50 prosent i fylkeskommunens Stavanger-kontrakt, mens resten er knyttet til de variable delene. De variable delene påvirker også den endelige

---

<sup>18</sup> Opplyst i intervju i med kontraktskoordinator for drift og vedlikehold i samferdselsavdelingen, 25. januar 2023.

<sup>19</sup> Opplyst i samme intervju.

sluttsummen. Men ettersom Stavanger-kontrakten startet opp 1. september 2022, vet vi ikke hvordan de faktiske utgiftene er i forhold til kontraktssummen<sup>20</sup>.

Ifølge de intervjuede i samferdselsavdelingen og SVV, har det vært en utvikling de siste årene, der flere oppdrag er trukket ut fra driftskontraktene og over på rene vedlikeholdskontrakter. I intervjuene pekes det på at entreprenørene tidligere kunne gi lavere pris på funksjonskontrakter, fordi inntjeningen gjerne kom i form av ekstrabestillinger. Dette bekreftes fra entreprenørene. Dermed er det mindre rom for ekstrabestillinger (og altså inntjening) fordi «...*det aller meste skal ut på anbud*». Det hevdes at også dette gjør at prisene på funksjonskontraktene har økt.

Fra entreprenørene får vi opplyst at både fylkeskommuner og SVV lyser ut egne vedlikeholdskontrakter eller rammeavtaler, der entreprenør må ha mannskap og maskiner. Disse kontraktene er geografisk delt på samme veinett, noe som ifølge den ene entreprenøren betyr at «*byggherre kan shoppe litt mht. hvor de vil bestille. Dette gir en økt total kostnad fordi vi ikke vet hvilket volum det blir og det fører til at tradisjonelle drift og vedlikeholdskontrakter, som må ha brøytebiler og mannskap i beredskap, blir en slags brannstasjon*». Fra entreprenørhold pekes det på at **oppdelingen av veisektoren og veistrekningene har gjort at det blir flere som må være i beredskap**: «*Det må samfunnet betale for, derfor går beredskapsprisene opp. Det er en utfordring å få benyttet denne ressursen når det ikke er beredskapshendelser*».

Fra samferdselsavdelingen pekes det på at økningen av kostnader knyttet til beredskap også skyldes seriøsitetsskrav og strengere oppfølging av disse.

### ***Andre endringer siden forrige driftskontrakt***

Verken SVV eller samferdselsavdelingen i fylkeskommunen mener at de nye driftskontraktene har store endringer, men det pekes på at det er flere mindre kontraktsendringer som samlet sett medfører en viss kostnadsøkning. Dette gjelder særlig for Bussveien.

Vi får opplyst fra samferdselsavdelingen at de i deres driftskontrakt hadde enkelte endringer i vinterdriftsklasser for noen veistrekninger, der noen er klasset ned og noen er klasset opp: «*Men det er gjort svært mange små endringer som summert sammen kan vurderes som vesentlig endret.*»

Vi får opplyst at samferdselsavdelingen har gjort en kvalitetskontroll, og deretter korrigeret grunnlagsdata. Det blir pekt på at dette kan ha økt kontraktsomfanget, men at de er ikke sikre.

---

<sup>20</sup> En x-faktor i forhold til kontrakten er at fylkeskommunen ikke kan bruke mer penger enn de får, noe som naturligvis påvirker også utgiftene ifm. den variable delen. Har de 10 millioner til bestillingsarbeid, så blir det utført for 10 millioner, selv om kontrakten sier 25 millioner. I slike tilfeller må man prioritere det som regnes som viktigst.

Årsaken det er at de er usikre på om kvaliteten på grunnlagsdataene ble forverret i forbindelse med overføringen av fylkesveiadministrasjonen, eller om dataene alltid har hatt denne kvaliteten.

Fra samferdselsavdelingen pekes det dessuten på at det er kommet **nye krav til oppfølgingen av ytre miljø, som biologisk mangfold og kulturminner**, som gir driftskontrakten et større omfang.

Vi får også opplyst at videre er «*tatt grep i kontrakten for å sikre at fylkesvegnettet er i stand til å håndtere økte nedbørsmengder, dette gir økt pris.*»

Vi ba også samferdselsavdelingen anslå i prosent hvor stor omfangsøkningen av den nye driftskontrakten er, sammenlignet med den gamle (*dersom vi holder europavei og riksvei utenfor*). Vi får opplyst at det er vanskelig å gi et godt svar på dette, fordi de ikke er kjent med detaljene av omfanget i den gamle kontrakten.

### 5.2.5 ANDRE KOSTNADSDRIVERE

I tillegg til kraftige veksten i kontraktsum for å drifte veinettet i regionen, vises det i intervjuene også til en del andre kostnadsøkninger som følge av veireformen, som ikke har noe med driftskontraktene å gjøre.

Samtidig har det vært en reell aktivitetsøkning i fylkeskommunen i etterkant av veireformen<sup>21</sup>. Dette gjør det vanskeligere å måle hvor stor del av økningen i ressursinnsats som skyldes veireformen og hvor stor del som skyldes aktivitetsøkningene. I tillegg kan det selvsagt være andre faktorer som påvirker utgiftsutviklingen.

Men gjennomgangstonen i intervjuene er at reformen har resultert i en betydelig utgiftsvekst samlet sett, i tillegg til driftskontraktene. I punktene under gjengir vi eksempler som gis i intervjuene med representanter fra samferdselsavdelingen, SVV og entreprenørene.

- **Mer administrasjon og oppdelte fagmiljøer.** Ifølge intervjuene har det blitt langt mer administrasjon enn tidligere. I mange tilfeller har det blitt behov for to administrasjoner på områder der det var en administrasjon tidligere. Og på drift- og vedlikeholdssiden er det fire administrasjoner, i stedet for to (to på byggherre- og to på utførersiden). Reformen har ført til en kraftig økning i bemanningen, ettersom både RFK og SVV bemanner opp på lignende felt, og man har ikke lenger stordriftsfordelene man hadde tidligere med sams: «*Vi hadde fått betydelig mer ut av ressursene på samferdselsfeltet om vi hadde beholdt den gamle organiseringen. Med den nye organiseringen blir fagmiljøene splittet opp, og vi trenger dobbelt opp med ressurser på noen områder.*»

---

<sup>21</sup> Flere peker på dette. Økning i utbyggingsprosjekter knyttet til Bussveien er gode eksempler på dette



- I intervjuene pekes det på at det er vel så viktig å se på den **indirekte kostnaden** med reformen (i motsetning til hva som kan leses ut av økningen i kontraktssummen). *«Den indirekte kosten er at vi mister effektiviteten både hos byggherre og entreprenør, og at driften ikke blir optimalisert fordi vi mister nøkkelkompetanse. Dette fører til at ting går tregere på byggherresiden (ikke selve driften - som er entreprenørs ansvar). Et konkret resultat av dette er at vi kan få et etterslep av vedlikeholdsarbeid, noe som kan vise seg å bli dyrt senere.»*
- **Eksempel på bortfall av stordrift (og kompetansetap).** I intervjuene vises det til flere områder der sams gjorde oppgavene for hele regionen, der fylkesveiene fulgte med, som veidatabank/geodatabank: Mange av deres oppgaver tok like lang tid, uavhengig av hvilke eller hvor mange veier som ble med: *«Fragmenteringen og oppsplitting av ansvar og folk gjør at flere folk gjør de samme tingene».* Et eksempel det vises til er oppfølgingen av asfaltkart. Tidligere var det en person i SVV som hadde ansvaret for disse, og som brukte et nokså dyrt kartsystem<sup>22</sup>. I dag er dette overtatt av de fylkene, og hvert fylke må anskaffe her sitt kartsystem og en ansatt i hvert av fylkene må lage og oppdatere kartet.
- **Flere biler.** Før hadde sams biler i fylket som dekke alle veier. Nå har både fylkeskommunen og SVV egne biler.
- **Fordyrende.** Ifølge de intervjuede i SVV koster reformen langt mer enn den smaker. En av de intervjuede sa det slik: *«Jeg tror ingen ansvarlige politikere ville gått inn for å undersøke kostnadene med hele reformen. Det må være så mye dyrere. Jeg har ikke sett tall på det, men det må jo ha kostet. Å ansette folk, støttefunksjoner og bygge opp elleve administrasjoner (som blir 15, vår anm.)»*
- En av de andre intervjuede formulerte seg på denne måten: *«Nå er samferdselsavdelingen større enn vi var, og vi sitter også igjen med mange folk. Det må være enormt fordyrende. Pluss at det bidrar til å svekke fagmiljøene, du klarer ikke opprettholde det fagmiljøet du skulle hatt.» (...)* Mange gode folk har gått over til konsulentene, som skor seg på reformen. Det har raknet litt begge plasser (både SVV og fylket har mistet folk til konsulentbransjen), og det er synd».

## 5.3 KOMPETANSETAP

---

### 5.3.1 OPPSPLITTING AV FAGMILJØER

Flere av de vi har intervjuet mener at oppdelingen av fagmiljøene og fragmenteringen av kompetansen er det verste med veireformen.

Mange peker på at flere mindre fagmiljø er splittet opp i mindre biter. Det vises til eksempler med kompetansemiljøer på fem-tjue ansatte på regions- eller landsbasis, som dekket et helt

---

<sup>22</sup> Opplyst i intervju 04.01.2023.

fagområde i SVV. Nå er fagmiljøet delt mellom SVV og 15 fylker: «.... Og vi snakker om en kompetanse du ikke kan gå på skole for å lære, men kompetanse du erverver deg gjennom jobb».

I intervjuene hevdes det at SVV før kunne bygge opp et miljø og videreutvikle den kompetansen de hadde, men at oppsplittingen vanskeliggjør dette. I intervjuene pekes det på at det i enkelte tilfeller fører til at disse kompetansemiljøene smuldrer opp, og så finnes de ikke lenger: «Det er noen faggrupper som er helt borte».

Intervjuene tyder eksempelvis på at det er en frykt for at laboratoriumkompetansen vil forsvinne. Dette er en spesialistkompetanse som SVV har i dag, og som fylkeskommunen dekker gjennom en såkalt overbygningssavtale, som nylig ble forlenget til å vare ut 2023<sup>23</sup>. Det pekes på at det kommer til å bli en utfordring når fylkeskommunen skal overta laboratoriumfunksjonen. SVV vil miste mengden når fylkeskommunen overtar laboratoriumfunksjonen: «Vi er kun elleve stykker som jobber med dette i hele landet nå, og en overføring vil føre til en stor oppsplitting. De må bygge seg opp den kompetansen, men de har ikke de finansielle midlene. Kompetansen forsvinner». Det pekes på at konsekvensen av dette er at de ikke lenger kan føre kontroll av kvaliteten på arbeide som er utført: «De må stole på det entreprenøren sier er sant.»

Det blir også pekt på at SVV tidligere satt på størstedelen av kompetansen innen vei. Dette er nå delt mellom SVV, Nye Veier, fylkene, OPS-selskap og kommunene, i tillegg til alle entreprenørene. En av de tillitsvalgte sa det slik: «Vei som fag har lidd masse i forbindelse med omorganiseringen(...)Det er mye kamp om de samme ressursene, både arbeidskraft og penger.»

Intervjuene tyder på at kompetansetapet som har kommet i kjølvannet av overføringen av fylkesveiadministrasjonen er en sentral del av reformens indirekte kostnader.

Men det er også enkelte som peker på at de sårbare fagene var sårbare i SVV også, og at bortfallet av spesialkompetanse ikke nødvendigvis er en følge av reformen.

### 5.3.2 FLERE SOM SLUTTER I SAMFERDSELSAVDELINGEN

I prosjektet har vi forsøkt å skaffe til veie informasjon om hvor mange av de SVV-ansatte som ble med over til fylkeskommunen, hvor mange som gikk tilbake igjen i løpet av 2020, og hvor mange av de som kom fra SVV som er igjen i samferdselsadministrasjonen våren 2023. Dette lot

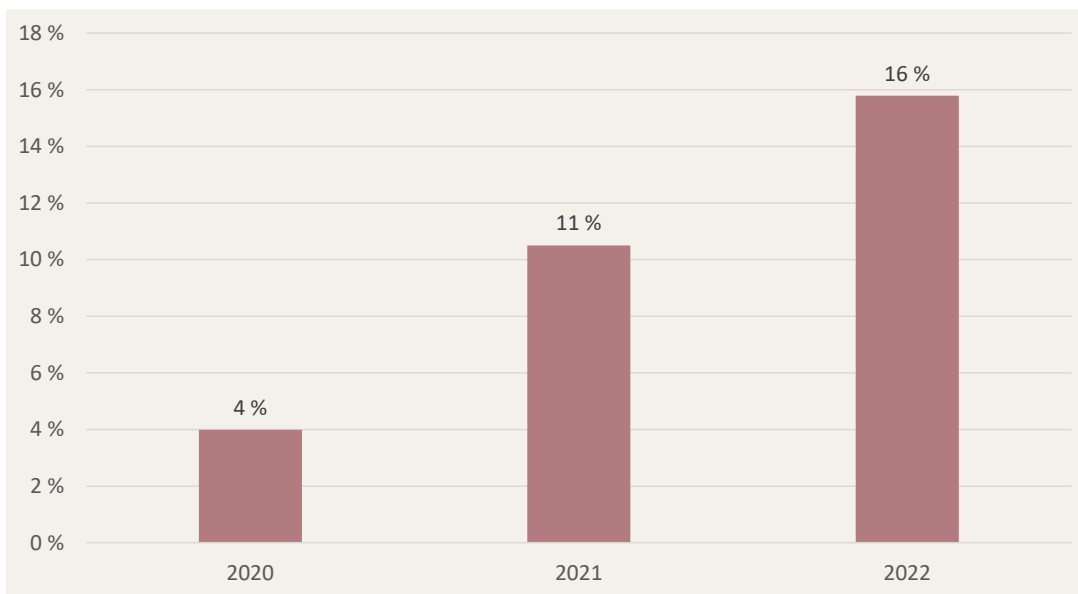
---

<sup>23</sup> Opplyst i intervju 04.01.2023.

seg dessverre ikke gjøre<sup>24</sup>. Men vi kan si med sikkerhet at under 4 prosent gikk tilbake igjen til SVV i løpet av 2020.

I figurene under ser vi på andel og antall som har sluttet i samferdselsavdelingen etter veireformen, samt sluttårsak. I figur sammenligner vi samferdselsavdelingen med resten av sentraladministrasjonen i fylkeskommunen.

*Figur 6 Utvikling i andel som har sluttet i samferdselsavdelingen, fra 2020-2022*

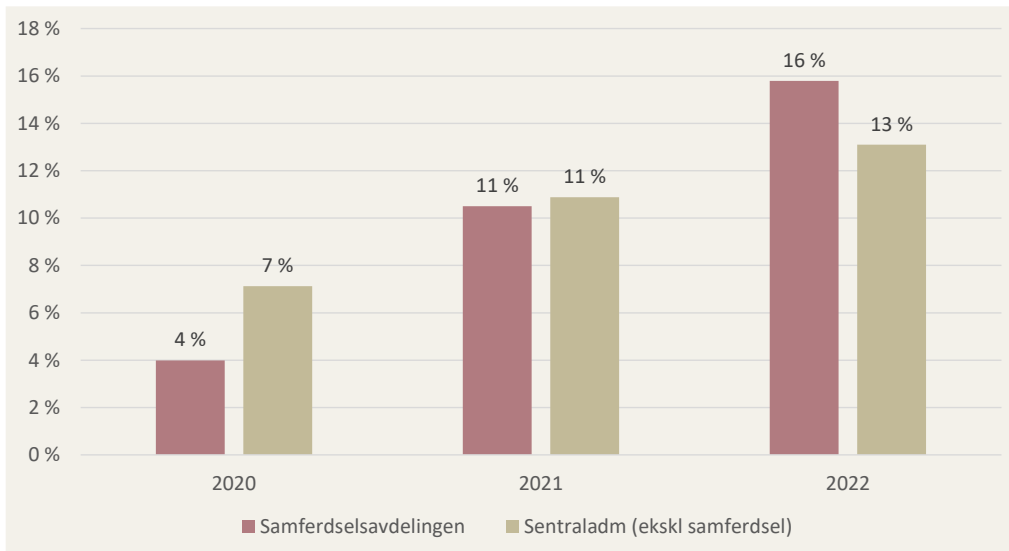


*Kilde: RFK*

*Figur 7 Utvikling i andel som har sluttet i samferdselsavdelingen, fra 2020-2022*

---

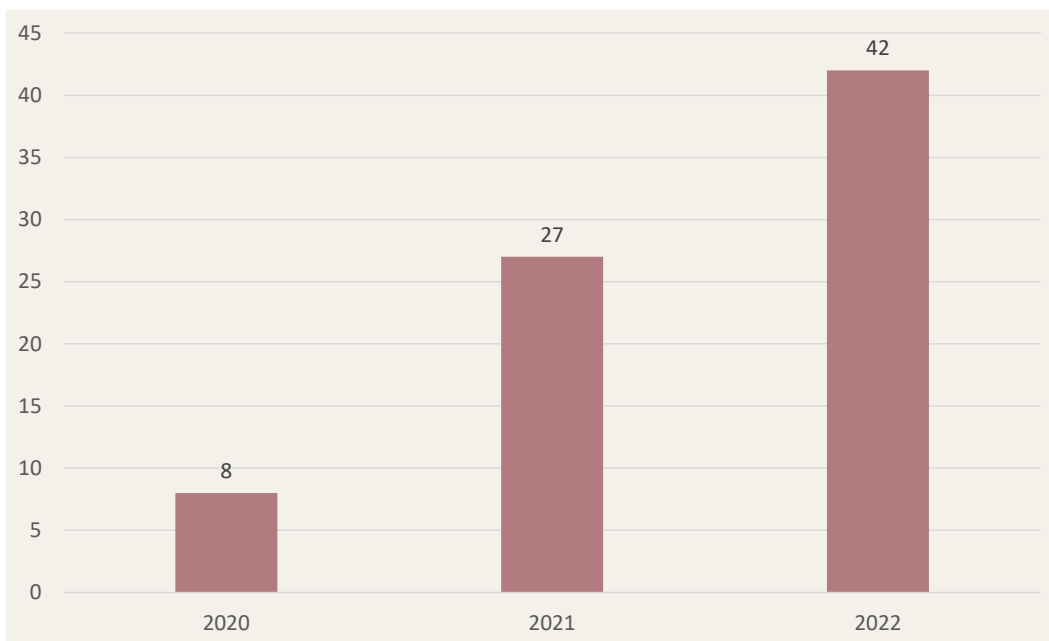
<sup>24</sup> Vi får opplyst lønssystemet ikke gir noen mulighet for å skille mellom ansatte som ble overført fra SVV og ansatte som ble rekruttert utenifra, med oppstart januar 2020. Lønssystemet gir heller ikke et helt presist bilde av hvor mange som gikk tilbake igjen til SVV i starten. Tallene fra lønssystemet viser at åtte ansatte sluttet i 2020, men ikke hvor mange av disse som gikk til SVV. Vi får dessuten opplyst at det var en del frem og tilbake med kandidater som først signerte arbeidsavtaler for så å trekke seg fordi de ønsket å bli værende i SVV i overførings- og rekrutteringsprosessene i 2019. Noen kandidater gikk flere slike runder, der noen av disse likevel «landet i RFK til slutt», mens andre ikke. Dette ble ikke fanget opp av lønssystemet, ettersom dette foregikk før oppstart i stilling i 2020.



*Kilde RFK*

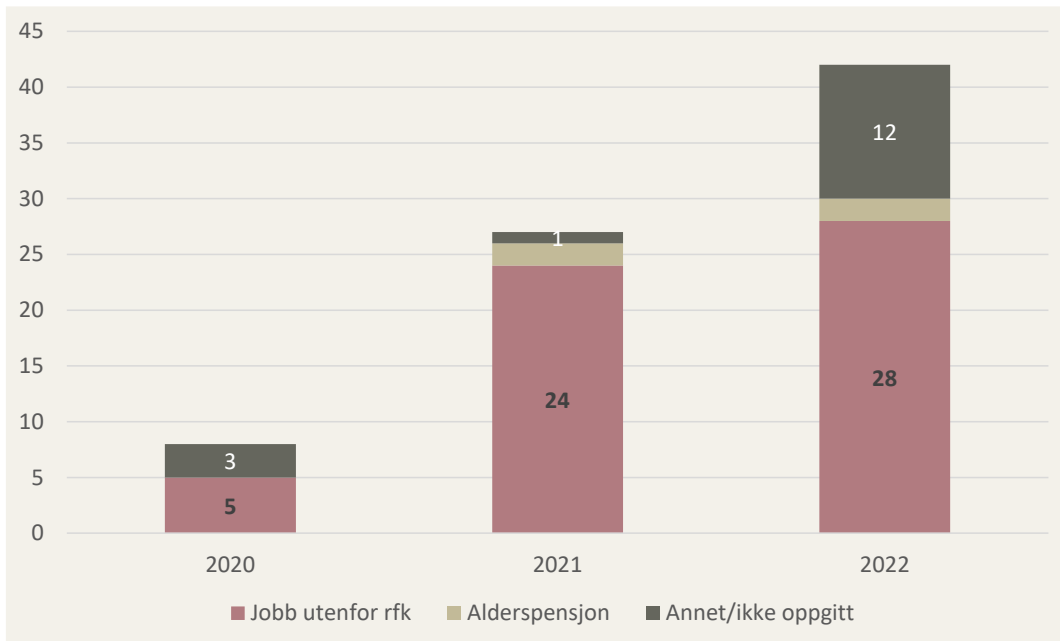
Vi ser at både sentraladministrasjonen og samferdselsavdelingen har opplevd en økning i turnover, men at samferdselsavdelingen har opplevd en sterkere økning enn resten av administrasjonen.

*Figur 8 Utvikling i antall som har sluttet i samferdselsavdelingen, fra 2020-2022*



*Kilde: RFK*

*Figur 9 Sluttårsak*



Kilde: RFK

Den mottatte statistikken sier ikke noe mer spesifikt om hva som ligger i jobb utenfor RFK eller annet/ikke oppgitt.

Intervjuene tyder på at mange har forsvunnet til konsulentfirmaene, og at samferdselsavdelingen ikke klarer å konkurrere på lønn. Flere peker på at konsulentfirmaene også kan lokke med større fagmiljøer for enkelte faggrupper (Geologi, geoteknikk og miljø). En sentral aktør sa det slik: «Fagmiljøene er blitt for små under den nåværende organiseringen. Jeg tror turnoveren innen veg og forvaltning i dag delvis skyldes det».

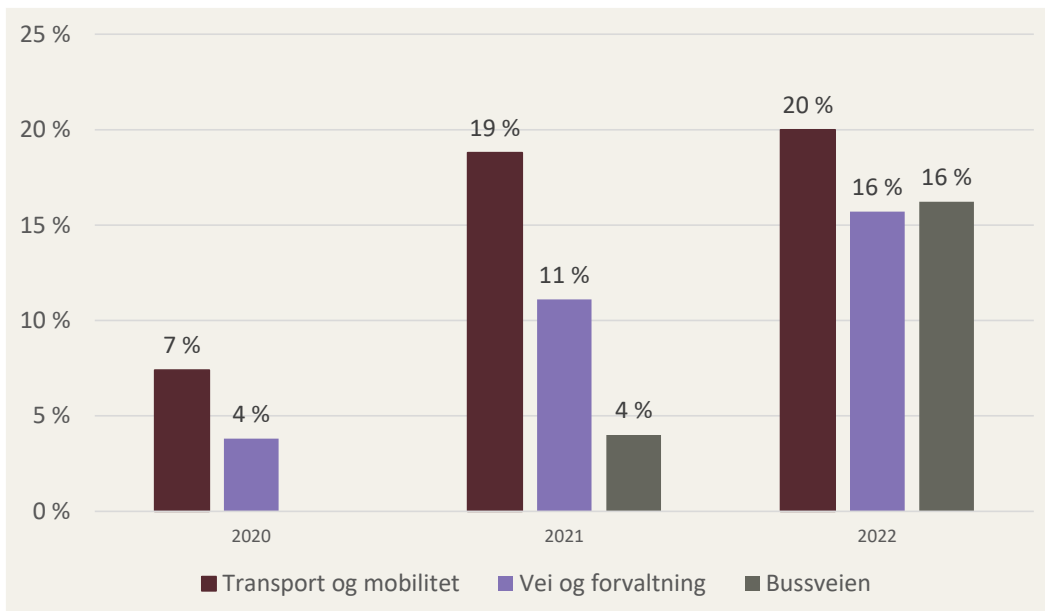
De tillitsvalgte peker på at geologene ble med over fra SVV til fylkeskommune, men at «alle har sluttet igjen etterpå». Det hevdes at dette skyldes at fagmiljøet ikke lenger var like sterkt som tidligere.

En annen sentral aktør sa det slik: «Vi har fått inn en del bra folk, men det er krevende å få inn folk med kompetanse i geoteknikk og geologi. (...) Det er utfordrende når vi mister erfarne folk, ofte er de vi klarer å rekruttere inn nyutdannede, eller ikke like erfarne. Det krever opplæring og ekstrainnsats fra de vi allerede har og som har stor belastning fra før».

Som nevnt ser det ut til at mange tidligere ansatte i samferdselsavdelingen har begynt å jobbe i konsultantselskapene. Ifølge intervjuene etterlater dette et kompetansemessig «hulrom» i samferdselsavdelingen, fordi de ikke finner kompetanse som kan tette dette: «Du erstatter en geolog med 15 års erfaring innen feltet med en nyutdannet geolog. Vi har også hatt utfordringer med å få tak i den rette kompetansen for å drifte elektrokontraktene hvor det er behov for svært spesifikk fagkompetanse. Innen tunnelforvaltning er det også begrenset tilgang på folk med full

kompetanse. Det er urimelig å forvente at de skal kunne produsere det samme. Vi har store hull som ikke blir fylt.»

Figur 10 Utvikling i andel som har sluttet i samferdselsavdelingen, enhetsvis utvikling



Kilde RFK

Vi ser seksjon transport og mobilitet (som i grove trekk er den gamle samferdselsavdelingen) har høy turnover, spesielt de to siste årene. I den største enheten, seksjon vei og forvaltning, er det stor forskjell i turnover innad i enheten, mellom seksjonene. *Seksjon planlegging og utbygging – Rural* og *Seksjon planlegging og utbygging – Nord-Jæren 1* hadde hhv. 24 % og 22 % turnover, mens *Seksjon planlegging og utbygging Nord-Jæren 2* og *Seksjon drift og vedlikehold Nord-Rogaland* hadde hhv. 3,6 % og 4,8 % turnover.

De intervjuede i samferdselsavdelingen forteller at arbeidsmarkedet er krevende for tiden, og at de har mistet en del medarbeidere med spesialkompetanse (for eksempel geologi og geoteknikk).

### 5.3.3 KOMPETANSEFORSKJELLER

Fra seksjon drift og vedlikehold – Sør-Rogaland får vi opplyst at det få av dem som har lang erfaring på byggherresiden innen drift og vedlikehold<sup>25</sup>: «Fagmiljøet vårt er betydelig svekket

---

<sup>25</sup> Det har vært langt større stabilitet i den tilsvarende seksjonen i Nord-Rogaland (jf. intervjuer og turnoverfall).

etter at vi ble splittet mellom RFK og SVV». Det pekes på at dette kan være utfordrende mht. kontraktsoppfølgingen og kompetanseforholdet mellom bestiller og utfører.

I intervjuene pekes det på at det ikke er så mange som arbeidet innen drift og vedlikehold, og at det er en liten kjerne med folk som går igjen. Kjennetegnet med dem er at kompetansen i stor grad er ervervet gjennom jobben. Fra den ene entreprenøren pekes det på at oppdelingen av veisektoren innebærer at fagmiljøene splittes opp, og man har behov for flere folk, samlet sett: *«Noen velger å bytte arbeidsgiver, og bytter kanskje over til et helt nytt arbeidsfelt. Det tynnes nok ut litt. Vi har hatt litt utfordringer med at folk har sluttet, men har fått tilbake en del kompetanse».*

Men tilbakemeldingene fra både samferdselsavdelingen og entreprenørene tyder på at det har vært en større utskiftning i samferdselsavdelingen (spesielt i seksjon Sør) enn hos entreprenørene. Den andre entreprenøren sa det slik: *«Det har vært stabilt på entreprenørsiden, men en del turnover på byggherresiden. Når det er to offentlige instanser, blir det mer konkurranse om arbeidskraften, som presser lønningene opp».*

I intervjuene pekes det på at kontraktsoppfølgingen i Agder er veldig byggherrestyrt, mens entreprenøren får mer ansvar i Rogaland, dvs. at partene er mer likeverdige: *«Det tenker vi kan være positivt, men det blir en utfordring når de som arbeider hos entreprenøren har 20 års erfaring».* Fra samferdselsavdelingen hevdes at det dermed blir vanskeligere for byggherre å kunne vurdere de innspillene som kommer fra entreprenørene, fordi det trengs erfaringer for å kunne gå inn i slike diskusjoner. Dermed er det en risiko for at entreprenørene spiller inn forslag som er i deres egeninteresse, men som kanskje ikke bør prioriteres av byggherre.

Samtidig understrekes det at det er en stor fordel for driften og vedlikeholdet av veiene at de ansatte hos entreprenørene har lang erfaring

#### 5.3.4 KONSULENTSELSKAPENE - REFORMENS VINNERE?

Både i SVV og i samferdselsavdelingen tror flere av de intervjuede at kampen om kompetansen har økt som en følge av veireformen. En av de intervjuede i samferdselsavdelingen sa det slik: *«Vi trengte ekstra folk, SVV trengte ekstra folk, Nye veier trenger ekstra folk. Det har vært en kamp om ressursene de siste årene».* Ifølge intervjuene våre er det for mange som jobber med de samme tingene – i SVV, i Nye veier, i fylkene og i kommunene: *«Dette er ikke kostnadseffektivt, og det er ingen god forvaltning av fagkunnskap».*

Både fra RFK og SVV pekes det på at flere gikk over til konsulentbransjen, blant annet de av de ansatte som representerte de små fagmiljøene, som ble mindre etter veireformen. En av de intervjuede i SVV sa det slik: *«Reformen har vært lukrativ for konsulentbransjen, mange har gått fra fylket dit. Det er ikke så mange som har returnert til SVV, men det henger sammen med at vi ikke har lyst ut så mange stillinger.»*

De intervjuede i Statens vegvesen mener at de mistet mye kompetanse når størsteparten av deres ansatte gikk til RFK, «og i ettertid har de som gikk til RFK søkt seg videre til konsulentselskaper og kommunene. Dette blir en økt kostnad for fylke og stat<sup>26</sup>.

Det samme poenget trekkes frem av de intervjuede i samferdselsavdelingen. En uttrykte seg slik: «Mange sier – jeg kan ikke være alene om disse oppgavene, jeg trenger et fagmiljø. Og så går de til konsulentene, som både kan tilby et større fagmiljø og bedre lønn. Et konkret eksempel på dette innen drift, er geologene. Og ettersom disse har fantastisk kompetanse som vi har behov for, må vi betale konsulentpriser for tjenestene deres, og det er mye dyrere».

Flere peker på at det først og fremst er konsulentselskapene som er de store vinnerne i forbindelse med veireformen, og at dette fører til en merkostnad for fylkeskommunen i form av tapt kompetanse og økt timepris for kompetansen man før hadde tilgang til selv.

### 5.3.5 TILTAK FOR Å STYRKE FAGMILJØET

I sams jobbet og samarbeidet SVV på tvers av fylkene. Med den nye organiseringen har man mistet denne stordriftsfordelen: «Nå opplever jeg at fylkene er hver for oss».

I forbindelse med reformen har KS har i tatt et initiativ for å styrke kompetansen og fagmiljøene, og for å motvirke de negative kompetansemessige effektene av reformen. Det er kommet faglige nettverk på tvers av fylkeskommunene, for å skape bedre synergier:<sup>27</sup> «Her deles felles utfordringer. Vi er ulike fylker som ikke alltid har helt like utfordringer, men vi forsøker å finne og fronte felles utfordringer i møtene.»

I intervjuene pekes det på at dette er positivt, men at det er mer utfordrende å samarbeide med de andre fylkeskommunene enn det var i SVV. Dette henger sammen med at hver fylkeskommune har organisert samferdselsavdelingen på sin egen måte: «Det har gjort samarbeidet på tvers litt krevende. Når alt var samlet i SVV, kunne vi snakke på tvers i landet. Vi visste hvilke roller og hvem som skulle stille hvor. Nå er det helt tilfeldig hvem som stiller i de ulike fagnettverkene i KS». I intervjuene hevdes det at det mht. samarbeid med andre er en stor svakhet at RFK har delt opp plan- og utbyggingsmiljøet i mange seksjoner: «En representere oss i nettverkene, men vedkommende snakker også for veldig mange andre».

Vi får opplyst at representanter for drift og vedlikehold også deltar i nettverk med fagfolk i andre fylkeskommuner, men at det «spriker i alle retninger hvordan de er organisert. Det finnes

---

<sup>26</sup> Jf. epost datert 06.01.2023.

<sup>27</sup> Eksempler: Nettverk for fylkessamferdselssjefer, nettverk for drift og vedlikehold og for drift og utbygging.



seksjoner på 100 mann, noe som er helt vanvittig. Andre har flere andre roller i tillegg. I tillegg er det flere fylker skal deles opp. Per i dag ser vi ikke at det er noe samhold som vi kan dra nytte av ([se her](#)). Vi vil tilbake til systemene vi hadde i SVV, vi kommer ikke videre før vi har fått på plass nye systemer igjen. Det er mye løse tråder i dette".

## 5.4 KVALITET I OPPGAVELØSNINGEN

---

Det er ikke helt enkelt å si om kvaliteten i oppgaveløsningen er redusert som en følge av veireformen, ettersom forvaltning og administrering av fylkesveiene er et stort og omfattende område. Men intervjuene våre gir noen indikasjoner.

Hovedinntrykket vårt er at kvaliteten er relativt lik. En av seksjonslederne sa det slik: «Jeg tror vi har klart å levere samme kvalitet, men det har kostet mye innsats». Seksjonslederne mener også det organisatoriske grepet med å slå sammen planlegging og utbygging i samme seksjon har vært positivt ([se her](#)). En av entreprenørene sa det slik (om driftskontraktene, vår anm.): *Jeg klarer ikke å se at standarden er blitt redusert. Kvaliteten er nokså lik, men man har ikke fått mer for pengene.* Også den andre entreprenøren gir uttrykk for at det ikke har vært noen særlig endring.

Også de tillitsvalgte er enige i at reformen ikke har gått utover kvaliteten i oppgaveløsningen: «Vi leverer det vi skal».

Den ene entreprenøren er bekymret for at den observerte kostnadsøkningen ifm. veireformen vil føre til mindre bevilgninger til drift og vedlikehold: «Da vil bare vedlikeholdsetterslepet øke. Man har valgt en dyr løsning med høye administrasjonskostnader, men det må ikke resultere i at kvaliteten på veien reduseres.»

Et siste moment er at det var prosjekttørke i forbindelse med overføringen, som betydde at det ikke var «gryteklare vedlikeholds- og investeringsprosjekter i denne perioden». Fra samferdselsavdelingen anslår man at denne perioden varte i ett til to år, mens entreprenøren anslår to til tre år. Representanten fra samferdselsavdelingen sa det slik: «Det var mange prosjekter som ble stoppet når vi skulle flytte over, fordi vi ikke visste hva vi fikk».

## 5.5 POSITIVE SIDER MED REFORMEN

---

Intervjuene tyder på at flere har vanskeligheter med å finne positive sider med veireformen. På spørsmål om hva som er de positive sidene ved veireformen, er det mange som svarer: ingenting. Hovedtilbakemeldingen er at det er mange negative og få positive sider ved reformen, og at den koster langt mer enn den smaker.

I punktene under oppsummerer vi det som i intervjuene omtales som de mest positive sidene ved reformen.

- Det er blitt en **bedre lokaldemokratisk styring av samferdselsfeltet**. Enkelte mener at det er positivt at det som gjøres har en sterkere lokal forankring, og at de opplever at det er blitt en tettere kobling mellom politikk og administrasjon. Mer nærhet til de politiske beslutningene omtales også som positivt, selv om ikke alle opplever dette som positivt.
- Enkelte mener at saksfremleggene til de folkevalgte er blitt bedre enn de var i 2019. Det blir pekt på at språket er bedre og at fremleggene er mer gjennomarbeidet.
- Det er også enkelte som peker på at å få fylkesveiadministrasjonen inn i egen organisasjon gir andre muligheter for oversikt over kostnader og prioriteringer.
- I tillegg er det **en del positive sider med å bygge opp en ny organisasjon**. En fra SVV sa det slik: *Det blir en gyllen anledning å gjøre ting på andre måter*
  - Det interne organisatoriske grepet med å forene planlegging og bygging i samme seksjon har bidratt positivt ([se organisasjonskapittel](#)). «*Det har hatt en helt fantastisk effekt*».
  - SVV blir beskrevet som en fagtung organisasjon som det var trygt å støtte seg på, men som en som er litt rigid og regelstyrt organisasjon. Flere har undret seg over det de oppfatter som en manglende bruken av skjønn ([se del om kulturforskjeller](#)). I dag er samferdselsavdelingen «overlatt til oss selv». Fordelen med dette er at «*vi finner løsninger uten at det må løftes og at det tar år og dag å få avklaringer. Det er blitt mer fleksibelt*».
  - Fra SVV: *Vi ser at de har funnet mange gode løsninger, for eksempel mht. digitalisering og automatisering*».

Men utover dette er det få positive ting som trekkes frem i våre intervjuer. De fleste mener at veireformen var en dårlig ide. En av representantene fra entreprenørene sa det slik: «*Det eneste positive jeg har sett med reformen var at SVV fikk et spark i leggen. Men de har tatt affære, og har kommet i gang. Men det er kanskje på tide å gå tilbake for å se hva dette koster samfunnet. Var dette lurt?*»

## 5.6 VURDERING

---

Både de intervjuede i SVV og i samferdselsavdelingen i fylkeskommunen mener at økte kostnader og kompetansetap er en konsekvens av reformen.

En viktig indikator på kostnadsøkningen er kontraktssummen forbundet med driftskontraktene<sup>28</sup>. Gjennomgangen vår viser en enorm økning i samlet kontraktssum for Stavanger-kontrakten etter fylkesveireformen. Fra kontraktperioden 2011-2016 til 2017-2022, da man hadde en felles driftskontrakt for fylkesveier og riksveier, var økningen i kontraktssum 11 prosent. I den siste

---

<sup>28</sup> Stavanger-kontrakten startet opp 1. september 2022. Derfor vet vi ikke hvordan de faktiske utgiftene i forhold til kontraktssummen er i inneværende periode

kontraktperioden (2022-2027), etter delingen av sams, har kontraktssummen økt med 123 prosent.

Denne økningen skyldes naturligvis ikke fylkesveireformen alene, men gjennomgangen tyder på at dette er en viktig forklaringsfaktor. De intervjuede i Statens vegvesen er samstemte i at den sterke veksten i kontraktssum i første rekke skyldes at ansvaret for å drifte veinettet er blitt delt mellom SVV (Riks- og Europavei) og fylkeskommunen (fylkesvei). De mener dette er en langt dyrere måte å drifte veinettet på. De intervjuede fra samferdselsavdelingen gir uttrykk for lignende synspunkter.

Hovedårsaken til dette er at veinettet er blitt langt mer tungvint og drifte, ettersom stordriftsfordelen er borte. Entreprenørene kan ikke lenger betrakte hele veinettet under ett, ettersom den ene har ansvaret for fylkesveier og den andre for riksveier. Dette innebærer en god del tomkjøring. Delte kontrakter svekker entreprenørenes muligheter for å utnytte mannskap, utstyr og maskiner på en god måte.

Oppdelingen medfører dessuten en større prosjektadministrasjon, samlet sett: Før var det én byggherreorganisasjon og én organisasjon for å administrere kontrakten. Nå er det to av hver.

Alt dette er fordyrende faktorer, det er en lite miljøvennlig løsning, og representerer i tillegg et omdømmetap, ifølge våre informanter. Et eksempel her er brøytebilen som kjører med skjæret oppe i et område der det er behov for brøyting, men som er utenfor entreprenørens kontraktsområde.

Men det er også andre forklaringer på økningen i kontraktssum. Det har blitt flere kilometer og drifte og det har også vært en prisvekst siden forrige kontraktperiode. Det er også kommet nye krav til oppfølgingen av ytemiljø, som biologisk mangfold og kulturminner, som gir driftskontrakten et større omfang.

Utover dette, tyder gjennomgangen på at reformen har delt opp fagmiljøene og økt den samlede bemanningen innenfor samferdselsfeltet i regionen. Oppsplittingen av ansvar ser ut til å ha ført til at man nå trenger langt flere folk og mer utstyr til å gjøre de samme tingene. De intervjuede fra Statens vegvesen er veldig tydelige på at reformen koster mye mer enn den smaker.

**Kompetansetap.** Flere mener også at vegdirektoratets frykt for kompetansetap som en følge av veireformen, har slått til. Intervjuene tyder på at kompetansetapet utgjør en sentral del av den indirekte kostnaden med oppdelingen. Fragmenteringen av ansvar før har ført til en fragmentering av kompetanse, noe som er spesielt ille for de små fagmiljøene. Det blir pekt på at man før kunne bygge opp et miljø og videreutvikle den kompetansen man hadde, men at oppsplittingen har gjort dette vanskelig. Gjennomgangen tyder på at enkelte kompetansemiljø har smuldret helt opp, og finnes ikke lenger.

Det bør her legges til at den nasjonale konteksten her er en økt fragmentering av vei-sektoren i Norge, der det blir stadig flere aktører. Fylkesveireformen er en del av dette bildet. Dette fører til

en skjerpet kamp om kompetansen, ettersom alle trenger fagfolk. Innen veiforvaltning, utbygging og drift er det en god del svært spesialisert kompetanse, som det nå er blitt større rift om. Intervjuene kan tyde på at mange har søkt seg til konsulentselskapene, og at de er reformens største vinnere. Intervjuene tyder på at de kan tilby bedre lønn, i tillegg har de større fagmiljøer på enkelte områder.

Antallet som slutter i samferdselsavdelingen har økt kraftig etter veireformen, fra 4 prosent i 2020, til 16 prosent i 2022. Noe av dette skyldes nok lav arbeidsledighet og en generell skjerpet konkurranse om arbeidskraften, og det er heller ikke utenkelig at vi i 2022 gikk inn i post-korona-fase. Intervjuene tyder på at utviklingen i kjølvannet av veireformen er en annen viktig årsak, og det er også helt sikkert flere grunner til denne økningen i antall som slutter.

Uavhengig av årsak, er dette en utfordring for samferdselsavdelingen. Intervjuene tyder på at man i de fleste tilfellene klarer å erstatte en ansatt med en annen, men problemet er at meget erfarne ansatte erstattes ofte av nyansatte. Dette representerer en kompetanseutfordring.

**Det er blitt iverksatt tiltak for å styrke fagmiljøet, men dette ser ikke ut til å fungere like godt som før.** I forbindelse med reformen har KS opprettet faglige nettverk på tvers av fylkeskommunene for å styrke kompetansen og fagmiljøene, og for å motvirke de negative kompetansemessige effektene av reformen. Dette omtales som positivt av seksjonslederne i samferdselsavdelingen, men de opplever at det er mer utfordrende å samarbeide med de andre fylkeskommunene enn det var innad i SVV. Dette henger sammen med at hver fylkeskommune har organisert samferdselsavdelingen på sin egen måte.

**Kvalitet.** Vi er mer usikre på hvordan veireformen har påvirket kvaliteten på samferdselsfeltet i Rogaland, ettersom forvaltning og administrering av fylkesveiene er et stort og omfattende område. Det er også krevende å måle presist, spesielt innenfor rammen av dette prosjektet. Men intervjuene våre gir enkelte indikasjoner. Hovedinntrykket derfra er at kvaliteten er relativt lik, og at man i all hovedsak klarer å levere samme kvalitet som før, men altså til en langt høyere kostnad.

Fra den ene entreprenøren uttrykkes det bekymring for at kostnadsøkningen som følge av den nye organiseringen av samferdselsfeltet, vil redusere bevilgingene til drift og vedlikehold, og redusere veistandarden.

## 6 OVERFØRING AV RESSURSER

### 6.1 INNLEDNING OG REVISJONSKRITERIUM

---

Finansieringen av sams var innrettet slik at fylkeskommunen bar alle utgifter knyttet til SVVs ressursbruk knyttet til planlegging og investering. Staten dekket den øvrige ressursbruken.

Når fylkesveiadministrasjonen skulle overføres til fylkeskommunene, ble det lagt til grunn at ressursene forbundet med dette ble overført til fylkeskommunen, og at Statens Vegvesens ressursbehov og ressurser ble redusert tilsvarende.<sup>29</sup> Samtidig pekte rapporten på at en oppdeling av oppgaveområder kunne tenkes å føre til «*økte ressursbehov totalt sett for staten og fylkeskommunene på flere oppgaveområder*»<sup>30</sup>.

#### Revisjonskriterium:

- Det fulgte tilstrekkelig med ressurser og kompetanse i forbindelse med overføringen av veiadministrasjonen.

## 6.2 VEGVESENETS BEREGNINGER

### 6.2.1 FØRSTE ANSLAG

Etter regionreformen ble vedtatt, fikk vegdirektoratet i oppdrag fra samferdselsdepartementet å utrede en konsekvensanalyse knyttet til overføringen. I mandatet lå det en forutsetning om at arbeidet ble gjort i tett samarbeid mellom KS og fylkeskommunene. Oppdraget til vegdirektoratet bestod av flere elementer. For det første skulle de kartlegge oppgavene som lå i sams vegadministrasjon. De skulle vurdere kostnader og konsekvenser av en overføring for både Statens vegvesen og fylkeskommunene.

Statens vegvesen beregnet i rapporten «*Fra sams og samling*» (2018) at det var behov for om lag 150 årsverk knyttet til fylkesveiadministrasjonen i Rogaland.

Tabell 2.1. Statens vegvesens anslåtte antall årsverk på å følge opp fylkesveiene i Rogaland gjennom sams vegadministrasjon.

Område	Årsverk fylkesvei Rogaland i 2017
Investering (planlegging og bygging)	66
Drift og vedlikehold	29
Forvaltning	22
Ledelse, støtte- og stabsfunksjoner, inkludert kompetanseutvikling	32
<b>Totalt</b>	<b>149</b>

<sup>29</sup> FRA SAMS OG SAMLING - Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer (2018).

<sup>30</sup> FRA SAMS OG SAMLING - (2018): Side 43.

*Kilde: Vegdirektoratet/Fra Sams og samling*

Beregningene var basert på de ansattes timeregistrering, men Statens vegvesen fremhevd i sin utredning at det var knyttet usikkerhet knyttet til beregningene. Ettersom sams vegadministrasjon var felles, var det heller ikke noen klare skiller mellom hvilke ansatte som jobbet med fylkesveiene og hvilke som jobbet med riksveiene. Derfor hadde ikke Statens vegvesen noen god oversikt over hvor mange årsverk som jobbet for fylkeskommunen og hvor mange som jobbet for staten.

De fleste vi har intervjuet var skeptiske til disse beregningene. De mener SVV undervurderte hvor mange årsverk som gikk med til å administrere fylkesveiene, og at anslagene var altfor lave. En av de intervjuede sa det slik: *«Registreringen av de som jobbet i sams var ikke god nok, kvaliteten på tallene var for lav. De var ikke vant til å gjøre dette. Erttiden viser at det var langt fra et korrekt bilde».*

Tilbakemeldingene tyder også på at det ikke var helt enkelt å gi gode estimater fordi mange arbeidsoppgaver var sammenvevde, og det var ikke så lette å skille fylkesvei fra riksvei. Et konkret eksempel er asfaltkart, som viser en oversikt over hva som trenger å asfalteres, for europavei, riksvei og fylkesvei i Rogaland fylkeskommune. *«I SVV har vi tidligere aldri vært bevisste på at dette var en del av sams, det ble bare gjort. Men disse oppgavene ble ikke synliggjort i overgangen til fylket. I tillegg jobbet vi for hele regionen, der vi for eksempel hadde en person som hadde ansvar for å oppdatere kartene til Statens Kartverk. Denne satt i Hordaland, og ble nok ikke definert som en oppgave på fylkesveiene i Rogaland.»* SVV gjorde mange oppgaver for hele vestlandsregionen, der fylkesveiene fulgte med. En av de intervjuede i SVV sa det slik: *«Mange av våre analyser og jobber gikk på geografisk område og tok like lang tid uavhengig av hvilke eller hvor mange veier som var med».*

Det er også flere som hevder at anslagene knyttet til prosjektrelevante fagfolk var ganske bra, men at anslagene knyttet til støttepersonell var mangelfull: *Jeg opplever at de kanskje har sett veldig mye på prosjektpersonell, men ikke så mye på strukturen bak, dvs. IT, økonomi, strategi, HR, overordnet forvaltning. Det virker som det ikke ble tatt med i regnestykket.* Det pekes på at det er mange store prosjekter i Rogaland, som betyr at det er behov for folk med kompetanse innen juss, HR, økonomi osv. *«Dette var ikke en kompetanse de satt på i RFK, og de hadde nok heller ikke forutsetninger for å vite at de måtte sitte på denne kompetansen. Vi har slitt med å få resten av fylket til å forstå hva det betyr at de har fått et stort fagfelt inn i organisasjonen. Det har blitt bedre, men det er fortsatt en vei å gå».*

I et av intervjuene ble det pekt på at SVV hadde egeninteresse av å ha en del årsverk igjen hos seg selv. Dette ble formulert slik: *«Et for knapt anslag er bedre enn et for raust anslag, selv om de selv påpeker at de ikke har noen interesse i å sitte med folk som ikke gjør noe. Men de har en egeninteresse i å sikre seg noen prosent ekstra for sikkerhets skyld».*

Fra samferdselsavdelingen hevdes det på at det var en utfordring med veireformen at man ikke klarte å frembringe et nullpunkt, dvs. et utgangspunkt man kunne vurdere utviklingen ut ifra:

«Det var ikke-eksisterende når vi gjennomgikk skilsmissen. Det var en manglende ressursforståelse.» Det vises til at det har vært en del mindre fagmiljøer som det er svært viktig å ha, men som man ikke har forstått behovet av, dvs. «noen som kan trylle ting på plass, og så funker det bare». Det samme gjelder for støttefunksjoner, hevdes det, som man mener er enda vanskeligere å vurdere behovet av, enn utøvende fagressurser: «Det gjør at en kanskje har undervurdert behovet for støtteroller som ikke direkte er knyttet til utførelsen av kontrakter og systemstøtter».

## 6.2.2 ANSLAG NUMMER TO

I intervjuene får vi opplyst at beregningene som ble gjort ifm. rapporten Fra sams og samling, var utført av SVV region vest. Det kom et nytt anslag høsten 2018, gjort ifm. budsjettprosessen i Rogaland fylkeskommune (budsjett for 2019). Da var anslaget oppjustert til 192 årsverk, hvorav 17 årsverk til stab og støtte var inkludert. Vi får opplyst i intervjuene at dette anslaget ble foretatt av SVV Rogaland, og var et mer korrekt anslag.

Tabell 2.2. Statens vegvesens anslag av årsverk knyttet til fylkesveioppgaver i 2018.

Antall hele stillinger	Rogaland
Oppgaver knyttet til drift	89
Oppgaver knyttet til investering	103
<b>Totalt</b>	<b>192</b>

Kilde: Økonomiplan 2020-2023, RFK

## 6.3 ANTALL ÅRSVERK JANUAR 2020

Ved overtakelsen av fylkesveiadministrasjonen i 2020 ble det lagt til grunn 89 årsverk i drift, som ble finansiert via rammetilskuddet fra staten, og 121 årsverk i investering, som fylkeskommunen allerede finansierte via investeringsregnskapet. Av de totalt 210 årsverkene ved overtakelsen var det estimert at 17 (7 i drift og 10 i investering) skulle være i de sentrale stabene.

Antall hele stillinger	Januar 2020
Oppgaver knyttet til drift	89
Oppgaver knyttet til investering	121
<b>Totalt drift og investering</b>	<b>210</b>

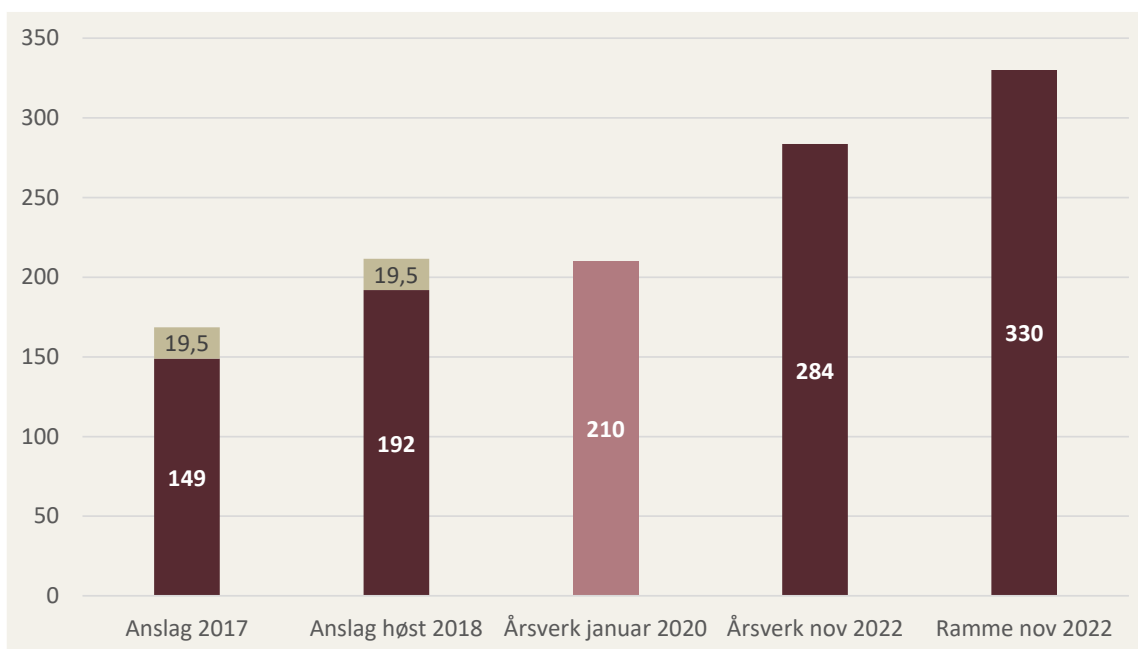
Kilde: Økonomiavdelingen i RFK

Antallet hele stillinger økte altså med drøyt seksti årsverk fra vegvesenets første anslag, men heller ikke dette viste seg å være nok. En av sentrale aktørene i samferdselsavdelingen sa det slik: «Vi visste det. Vi så det med en gang. Vi så at vi ikke hadde nok folk på de ulike oppgavene. (...) Bemanningsplanen ble jobbet med veldig fort. Ledere kom fra SVV og visste hva vi trengte for å få hjulene til å svinge.». Vi får opplyst at det ble laget en ny bemanningsplan våren 2020. I denne bemanningsplanen var det beregnet at man trengte 270 årsverk totalt i samferdselsavdelingen.

### 6.3.1 ÅRSVERK TIL FYLKESVEIADMINISTRASJONEN

I figuren under ønsker vi å illustrere «utviklingen i antall årsverk», fra første anslag og frem til fylkeskommunens bemanningsramme til fylkesveiadministrasjon på tampen av 2022. Vi skriver det i kursiv fordi figuren er en miks mellom tidlige beregninger, faktiske antall årsverk og bemanningsramme. Hensikten med figuren er å vise det store gapet mellom de første beregningene SVV gjorde i 2017, og bemanningsrammen på tampen av 2022.

Figur 11 Utvikling i antall årsverk fra første anslag og frem til slutten av november 2022<sup>31</sup>



<sup>31</sup> Disse tallene har ulike kilder. Det første tallet er hentet fra Sams og Samling, og er basert på et anslag som ble gjort av SVV ut fra årstallene for 2017. Anslaget høsten 2018 er hentet fra fylkeskommunens økonomiplan 2020-2023, side 102. Årsverk per januar 2020 har vi mottatt fra budsjettleder i Rogaland fylkeskommune, 7. desember 2022. De faktiske årsverkene for samferdselsavdelingen per 28.11 har vi mottatt fra avdelingssjef for organisasjon og digitalisering, mens årsverksrammen for samferdselsavdelingen har vi mottatt fra samferdselsjef, og dette står også i økonomiplanen for 2023-2026. Antall årsverk for stab- og støttefunksjoner har vi mottatt fra budsjettsjef, og vi opererer med regnskapstallene for 2022, i begge tilfeller.



Vi har fått opplyst at den «gamle» samferdselsavdelingen ikke var inkludert i de to anslagene. Vi har oppjustert anslagene antall årsverk det i samferdselsavdelingen per 31.12.19<sup>32</sup>. I intervjuene pekes det på at det store gapet skyldes dels det første anslaget var for lavt og dels at aktivitetsnivået har økt. Blant annet har Bussveien vært i en oppbygningsfase og har et høyere aktivitetsnivå nå enn på overføringstidspunktet.

Vi får opplyst at fylkeskommunen ikke fikk besatt alle de 210 stillingene i januar 2020. Det var krevende å rekruttere byggeledere, prosjektledere og kontrollingeniører på grunn av tøff konkurranse om denne arbeidskraften<sup>33</sup>. Det var også krevende å rekruttere geologer og geoteknikere, både på grunn av arbeidsmarkedet og fordi disse fagmiljøene ble splittet opp etter veireformen.

	Anslag 2017	Anslag høst 2018	Årsverk jan 2020	Årsverk nov 2022	Ramme nov 2022
Drift og investering	117	175	193	260	307
Stab- og støttefunksjoner	32 <sup>34</sup>	17	17	23	23
Totalt	149	192	210	284	330

Kilder: Se fotnote på forrige side

**Redusert statlig rammefinansiering i 2022 og 2023:** Den statlige rammefinansieringen ble i 2022 redusert med nesten 14 millioner kroner, noe vi får opplyst tilsvarende om lag 14 årsverk<sup>35</sup>.

Årsaken til dette var at midlene til veiadministrasjon gikk over fra en særskilt fordeling til en fordeling etter ordinære kriterier. Men det er en overgangsordning<sup>36</sup> i 2022 for det nye inntektssystemet som kom i 2020. Denne innebærer at fylkeskommuner som får en reduksjon i

---

<sup>32</sup> Mottatt på epost 14.02.

<sup>33</sup> Opplyst av prosjektleder i intervjuer.

<sup>34</sup> I estimatet som ble presentert i sams og samling ble ledelse og kompetanseutvikling regnet med i stab- og støttefunksjoner. Det ble det ikke gjort etterpå. Dette er sannsynligvis årsaken til det store avviket mellom 2017 og de påfølgende årene.

<sup>35</sup> Grønt hefte 2022.

<sup>36</sup> Overgangsordningen i 2022 gjelder tre områder: 1) båt- og ferjenøkkelen, 2) innlemmingen av midler til fylkesveiadministrasjon og 3) en ny modell for å beregne vedlikeholdsbehov. Sistnevnte får ½ av reduksjonen/økningen gjennom overgangsordningen i 2022. Rfk fikk nesten 38 millioner mer pga. ny båt og ferjenøkkel og drøyt 34 millioner mer pga. ny modell for å beregne vedlikeholdsbehov, men altså 14 millioner mindre til fylkesveiadministrasjon (Grønt hefte 2022).

rammetilskuddet som følge av endringene i inntektssystemet, får igjen ¼ av reduksjonen gjennom overgangsordningen. Fra 2023 vil nytt inntektssystem få full effekt.

### 6.3.2 ÅRSVERK I SAMFERDSELSAVDELINGEN

I de to neste tabellene under ønsker vi å illustrere to ting. I første tabell viser vi den faktiske utviklingen i antall årsverk i samferdselsavdelingen, fra overtakelsen i 2020, frem mot slutten av 2022. Her er ikke årsverk knyttet til stab og støtte inkludert. I den neste tabellen ser vi på forholdet mellom bemanningsrammen og den faktiske bemanningen per 28.11.

Vi ser at den største veksten kommer i de to planleggings- og utbyggingsseksjonene – Bussveien og Nord-Jæren. Dette indikerer at mye av veksten er knyttet til en økning i investeringer.

	jan.20	nov.22	Endring	Endr %
Planlegging og utbygging - bussveien	18	54	36	200 %
Planlegging og utbygging - rural	25	34,8	9,8	39 %
Planlegging og utbygging Nord-Jæren	22,2	51,1	28,9	130 %
Planlegging og utbygging Nord-Rog	20	22	2	10 %
Drift og vedlikehold	31,3	50,7	19,4	62 %
Forvaltning	19,6	25,3	5,7	29 %
Fylkesveiadministrasjon	3	4	1	33 %
Samferdselsavdelingen	3	4	1	33 %
Transport og mobilitet	13,8	14,6	0,8	5 %
<b>Sum</b>	<b>155,9</b>	<b>260,5</b>	<b>104,6</b>	<b>67 %</b>

*Kilde: Avdelingssjef organisasjon og digitalisering*

Tabellen under viser et relativt stort avvik mellom bemanningsramme og faktisk bemanning.

*Tabell 3 Avvik mellom bemanningsramme og faktisk bemanning i samferdselsavdelingen, per 28.11.2022*

	Ramme	Per 28.11	Avvik	Avvik %
Planlegging og utbygging - bussveien	70,0	54,0	16,0	23 %
Planlegging og utbygging - rural	42,0	34,8	7,2	17 %
Planlegging og utbygging Nord-Jæren	58,0	51,1	6,9	12 %
Planlegging og utbygging Nord-Rogaland	28,0	22,0	6,0	21 %
Drift og vedlikehold	57,0	50,7	6,3	11 %
Forvaltning	28,0	25,3	2,7	10 %
Fylkesveiadministrasjon	4,0	4,0	0,0	0 %
Samferdselsavdelingen	4,0	4,0	0,0	0 %
Transport og mobilitet	15,9	14,6	1,4	8 %

<b>Sum</b>	<b>306,9</b>	<b>260,5</b>	<b>46,5</b>	<b>15 %</b>
------------	--------------	--------------	-------------	-------------

Vi får opplyst fra samferdselssjefen at det er to hovedforklaringer på avviket:

- Turnover. En del medarbeidere har sluttet i samferdselsavdelingen, og man er i gang med å ansette nye.
- Enkelte investeringsprosjekt er utsatt, derfor skal ikke avdelingen bemanne opp i 2022/2023 likevel.

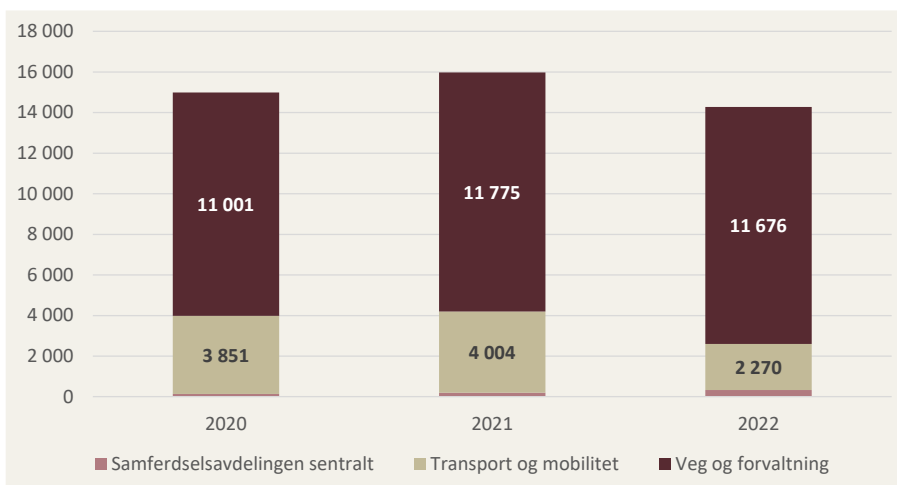
Når det gjelder bussveien så har antall ansatte der ligget rundt 60 årsverk, og før jul 2022 var flere nyansatte på vei inn, slik at man igjen vil være ca. 60 årsverk om kort tid.<sup>37</sup>

### 6.3.3 KONSULENTBRUK

Fylkeskommunen bruker konsulenter til utredning, planlegging og prosjektering innenfor samferdselsfeltet.

Figurene under er splittet i driftsregnskap og investeringsregnskap. I driftsregnskapet er utgiftene forbundet med konsulentbruk relativt oversiktlige, med to arter som gjelder konsulenttjenester<sup>38</sup>.

Figur 12 Konsulentbruk forbundet med drift (i 1000 kroner)<sup>39</sup>



<sup>37</sup> Opplyst i intervju 30.11.2022

<sup>38</sup> Selv om feilføringer ikke kan utelukkes, dvs. at konsulenttjenester har blitt ført på andre arter.

<sup>39</sup> Tallene for 2022 er ikke reviderte. I 2022 er det skilt mellom Veg og forvaltning og Bussveien. Vi har for enkelthetskyld slått disse sammen, Bussveiens utgifter utgjør 238 000.

Kilde: Økonomiavdelingen

**Merk:** I investeringsregnskapet er det vanskeligere å trekke rene konsulenttjenester ut av regnskapet. Den tekniske forklaringen på dette har vi plassert i fotnoten<sup>40</sup>, men litt forenklet betyr det at figuren under ikke viser alle konsulentutgiftene i investeringsregnskapet. Et annet viktig poeng her er at det både i figuren over og i figuren under ikke skilles mellom tjenester som kunne vært erstattet med egne ressurser, og tjenester som enheten ikke kan/bør utføre selv. **Vi får opplyst at det er en veldig liten del av de konsulenttjenestene som blir kjøpt, som kunne vært utført av ansatte i samferdselsavdelingen.** Størstedelen av kompetansen som kjøpes er ikke en kompetanse avdelingen bør ha, hevdes det<sup>41</sup>.

I intervjuene spurte vi seksjonslederne om det er blitt mer kjøp av tjenester som organisasjonen selv burde kunne utføre. De er usikre på om det er blitt mer av dette nå en det var under sams, men flere peker på at det har blitt mer kjøp av konsulenttjenester innen byggeledelse. Vi får opplyst at policyen i avdelingen har vært å ansette grunnkompetansen, og ikke leie det inn, men at dette har en kostnad i dagens arbeidsmarked: «*Det er uheldig at eksterne sitter ved siden av interne ansatte og hever en langt høyere lønn, i tillegg til at de får kjekke prosjekter. Vi har prøvd å begrense en slik utvikling, som innebærer at vi har tatt en stor internkostnad og ansatt mange nyutdannede. Det har vært mye prøving og feiling*».

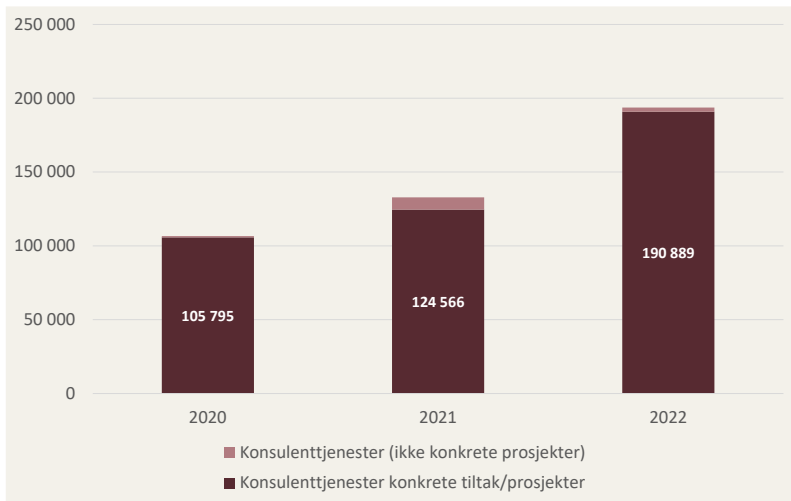
I intervjuene pekes det på at konsulenter også blir leid inn for å lære opp avdelingens nyansatte geologer. Dette omtales som nødvendig, men det er innebærer også en risiko for at de blir rekruttert av dem som lærer dem opp.

*Figur 13 Konsulentutgifter i investeringsregnskapet (i 1000 kroner)*

---

<sup>40</sup> I henhold til KOSTRA-veilederen skal «rådgivningstjenester som er nødvendige for å gjennomføre konkrete vedlikeholdstiltak/nybygg/nyanlegg» føres på artsserie 230. Dette inkluderer bl.a. byggeledelse og prosjektering. Det er ingen krav om oppsplitting av fakturaene på eksempelvis arbeid og materialer – utgiftene skal føres samlet (Opplyst av budsjettleder i epost 07.12.2022).

<sup>41</sup> Jf. samtale 08.02.23.



Kilde: Økonomiavdelingen

## 6.4 VURDERING

Gjennomgangen tyder på at det ikke fulgte nok ressurser og tilstrekkelig kompetanse med i overtakelsen av fylkesveiadministrasjonen.

Vegvesenets anslo i 2017 at det var 149 årsverk som var knyttet til fylkesveioppgaver. I 2018 ble anslaget oppjustert til 192 årsverk og ved selve overføringen ble 210 årsverk lagt til grunn, men da var også årsverkene i den gamle samferdselsavdelingen inkludert (19,5). Like før årsskiftet 2022 hadde samferdselsavdelingens ramme økt til 330 årsverk.

Selv om veksten er stor, er det uklart hvor mye av veksten som skyldes en aktivitetsvekst, hva som skyldes mangelfulle anslag eller hva som er en konsekvens av veireformen.

Det foreligger ikke tall som kan si oss noe om hva som er nullpunktet, dvs. dvs. antall årsverk i gamle sams vegadministrasjon i 2019, fordelt på de som hadde ansvar for fylkes- og riksveier i Rogaland.

Utgangspunktet vårt er kun vegvesenets anslag av årsverk knyttet til fylkesveioppgaver. De intervjuede er samstemte i at SVV undervurderte hvor mange årsverk som gikk med til å administrere fylkesveiene, og i at anslagene var for lave.

SVV har ikke tidligere hatt tradisjon for å skille ressursinnsatsen forbundet med fylkesveier fra riksveier. Det var heller ikke helt enkelt å gi gode estimater, fordi mange arbeidsoppgaver var veldig sammenvevde, og riks- og fylkesveioppgaver ble behandlet i samme operasjon/analyse. Dette var en del av stordriftsfordelen under sams.

Veireformen innebar samtidig at man valgte bort stordriftsfordelen ved sams. På flere områder der det var mest rasjonelt å se riks- og fylkesveinettet som en helhet, ble veinettet delt mellom to veiadministrasjoner. Dette skapte et behov for flere ansatte innenfor fagfeltet samlet sett (jf. forrige kapittel). Endringen innebar altså helt andre forutsetninger for kunne administrere veinettet, noe som sannsynligvis har gjort det ekstra krevende å estimere ressursbehovet før endringen trådte i kraft.

I et av intervjuene ble det pekt på at SVV hadde en egeninteresse av å ha en del årsverk igjen hos seg selv, for å være sikre at en ble sittende igjen med nok ressurser i en usikker situasjon. Det er opplagt at SVV vil kunne ha en slik egeninteresse, men vi har ingen holdepunkter for å si at dette faktisk skjedde.

**Helt til slutt:** Den statlige rammefinansieringen av fylkesveiadministrasjonen ble redusert for Rogaland fylkeskommune for 2022 og 2023 ([se faktadel](#)). Årsaken til dette var at midlene til veiadministrasjon gikk over fra en særskilt fordeling til en fordeling etter ordinære kriterier.

## 7 FORBEREDELSE OG GJENNOMFØRING

### 7.1 REVISJONSKRITERIER

---

#### 7.1.1 INNLEDNING

I januar 2018 startet Rogaland fylkeskommune arbeidet med å forberede seg på å ta over det administrative ansvaret for fylkesveiene som skulle skje 1. januar 2020. I et notat fra 2018 om den fremtidige organiseringen pekes det på at overføringen hadde en meget stram fremdrift, noe man mente kunne være utfordrende. Endringen påvirket mange ansatte i Statens vegvesen, som før reformen levde med *usikkerheten om hvem som vil være fremtidig arbeidsgiver og hvilke arbeidsoppgaver de skal arbeide med. For å få på plass den nye organiseringen trengs et godt samarbeid internt i administrasjonen, så vel som med Statens vegvesen og fagforeningene, samt gode politiske prosesser.*» Det står videre at et tett samarbeid med Statens vegvesen er avgjørende for å få til en god overføring.

Det ble ikke gjennomført en risikoanalyse ifm. overføringen av veiadministrasjonen, men i notatet fra 2018 stod det at følgende momenter vil kunne påvirke prosessen og utgjøre en risiko:

- Manglende avklaring fra Stortinget - Regjeringen har lagt frem en melding til Stortinget om nye oppgaver for regionene. Siden tiden til realisering er kort, er det viktig at det ikke blir en utsettelse i Stortinget om avvikling av sams vegadministrasjon
- Rekruttering av nødvendig kompetanse - forslag til avtale mellom fylkeskommunene og Statens vegvesen er under utarbeidelse. Statens vegvesen innehar kompetanse som må sikres overført til fylkeskommunen

- Resurser internt i fylkeskommunen - Overtakelse av i størrelsesorden 150 ansatte krever fysisk tilrettelegging. De ansatte skal sikres både kontorlokaler, diverse utstyr og IT-system. Det må derfor settes av resurser for arbeidet som skal gjennomføres i 2019.

Et sentralt mål for fylkeskommunen var dessuten at de skulle legge til rette IKT-systemene slik at de ansatte fra SVV var operative i samferdselsavdelingen fra første dag.

I fylkeskommunen mente man at et tett samarbeid med SVV ifm planlegging og overføring var avgjørende for å lykkes: «Statens vegvesen vil, som sams vegadministrasjon for fylkeskommunen, være sentrale ved vurdering av kompetansebehov, håndtering av ulike fagområder og ved gjennomgangen av behov for overgangsordninger. I tillegg er Statens vegvesen som nåværende arbeidsgiver en viktig samarbeidspart i den kommende overføringen av personell.»<sup>42</sup>

### 7.1.2 TIDSPLAN

I henhold til Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*, tok regjeringen sikte på at overføringen skulle skje fra 1. januar 2020, og senest fra 1. januar 2021, men at tidspunkt måtte fastsettes endelig når opplegg og tidsplan for arbeidet med avtale om overføring av ansatte var klarlagt.

Nedenfor gjengir vi det som var tidsplanen for overføringen av fylkesveiadministrasjonen:

- **Desember 2018:** Fylkestinget skal vedta organisasjonsmodell for framtidig fylkesveiadministrasjon.
- **Våren 2019:** Detaljert organisasjonsstruktur skal være på plass.
- **April 2019:** Rekruttering/utvalg av ledere skal være på plass. En bemanningsplan for fylkesveiadministrasjon skal også foreligge<sup>43</sup>.
- **Juni 2019:** Alle medarbeidere i Statens vegvesen som skal overføres til fylkeskommunen, skal vite sin innplassering. I tilfelle ikke alle stillinger blir besatt gjennom overføring av ansatte fra Statens vegvesen, må behov for ytterligere rekruttering vurderes
- **Januar 2020** – Overføringen trer i kraft

På bakgrunn av føringer og tidsplan utleder vi følgende revisjonskriterier.

- Fylkeskommunen har styrt overføringen av sams på en måte som gjør at de har klart å nå den oppsatte tidsplanen, og først og fremst tidsfristen den 1. januar 2020
- Fylkeskommunen har klart å rekruttere nødvendig kompetanse forut for overføringen
- IKT-systemene var på plass slik at de ansatte fra SVV var operative i samferdselsavdelingen fra første dag

<sup>42</sup> Notat - Organisering av framtidig fylkesveiadministrasjon i Rogaland, 2018

<sup>43</sup> I intervjuene ble mai oppgitt, men det er en marginal forskjell.

- Samarbeidet med Statens vegvesen har vært tett og godt i forbindelse med planlegging og overføringen av veiadministrasjonen

## 7.2 FORUTSETNINGER FOR Å FÅ TIL EN GOD OVERFØRING

---

Intervjuene tyder på at forutsetningene for å lykkes med sammenslåingen var ganske gode i Rogaland. **For det første var det et «element av flaks», sett fra et samferdselsperspektiv.** Fylkeskommunen ble ikke slått sammen med andre fylkeskommuner, slik situasjonen var mange andre steder i landet. En av de intervjuede sa det slik: *Flere andre fylkeskommuner skulle slå seg sammen med andre fylkeskommuner, og for disse ble sams et lite påheng på siden, ettersom de hadde størstedelen av oppmerksomheten rettet mot den store sammenslåingen.* Dermed kunne man i Rogaland rette all oppmerksomhet mot gjennomføringen av veireformen. Flere mener dette var en betydelig fordel.

**For det andre hadde SVV og Rogaland fylkeskommune et godt forhold og samarbeid** forut for sammenslåingen, noe som gav gode forutsetninger for en sammenslåing:<sup>44</sup>*«Vi hadde dessuten et godt samarbeid med SVV. Det var det ikke alle fylkeskommuner som hadde. For oss skapte dette gode forutsetninger for overtakelsen».*

Men selv om samarbeidet fungerte bra for fylkeskommunen og sams leverte, var sams likevel en «...Black box. Vi hadde ikke noe innsyn i kvalitetsarbeid og arbeidsprosesser på innsiden». Og endringen innebar en stor omveltning for mange. Samferdselsavdelingen vokste fra å være en liten strategisk avdeling, til å bli en stor avdeling som både skulle håndtere planlegging, bygging og drift av fylkesveiene.

**Tidsfaktor.** De fleste vi har intervjuet mener dessuten at reformen kom brått på, og at man hadde dårlig tid til forberedelse: *«Det var veldig kort tid. Det ble et heseblesende løp».* Men det er også de som ikke tror dette hadde så mye å si for gjennomføringen av prosessen. En av de intervjuede sa det slik: *«Det følte som kort tid, men jeg vet ikke om mer tid hadde gjort noen forskjell.»*

---

<sup>44</sup> Intervjuer med ansatte i fylkeskommune og SVV, samt masteroppgaven: *Hva kjennetegner organisasjonskulturen i den nye samferdselsavdelingen i Rogaland fylkeskommune, og i hvilken grad finnes det samhold?* Prosjektoppgave på masterstudie innen samspill og ledelse; anvendt organisasjonspsykologi (30.08.21)



## 7.3 ORGANISERING OG STYRING AV OVERFØRINGEN

---

Arbeidet med overføring fylkesvegadministrasjon ble organisert som et prosjekt i fylkeskommunen, og prosjektlederansvaret lå i samferdselsavdelingen. Prosjekteier var fylkesrådmannen, med delegert ansvar til samferdsels sjefen.<sup>45</sup>

I august 2018 ansatte RFK en prosjektleder i samferdselsavdelingen som skulle ha ansvar for prosessen. Prosjektleder hadde denne rollen frem til 1. januar. 2020.

Fylkesrådmannens ledergruppe var **administrativ styringsgruppe** for prosjektet. Dette innebar at de ble holdt løpende informert om utviklingen av arbeidet og fattet beslutninger. Det var også en egen arbeidsgruppe som skulle sikre at arbeidet som skulle gjennomføres, ble utført på en hensiktsmessig måte og forankret i organisasjonen. Arbeidsgruppen skulle også sikre at fylkeskommunen var klar for å overta oppgavene til sams vegadministrasjonen fra 1. januar 2020. Samferdselsavdelingen, økonomiavdelingen, personalavdelingen, IKT og dokument, bygg og eiendom, regionalplanavdelingen og kommunikasjonsavdelingen var alle representert i arbeidsgruppen<sup>46</sup>.

Prosjektleder forteller at hun fikk innpass i fylkesdirektørens ledergruppe ved behov, og at dialogen var god.

Fra høsten 2019 satte fylkeskommunen i verk det såkalte **integrasjonsprosjektet**, som var en strukturering av ansvaret som avdelingene hadde for å sikre at «alt» var på plass til 1. januar 2020. Integrasjonsprosjektet var et rapporteringssystem som bidro til å strukturere arbeidsoppgavene frem mot overføringen, og ble tatt i bruk 21. oktober, dvs. knappe to måneder før overføringen. En relativt nyansatt i RFK, som hadde lang erfaring med denne type prosesser, fikk ansvaret for å koordinere dette.

I forbindelse med overføringen, utarbeidet de berørte stabsavdelingene hver sine oversiktsark med arbeidsstrømmer, tidslinje og tilhørende integrasjonsstatuser<sup>47</sup>. Til sammen identifiserte avdelingene over 50 punkter som organisasjonen tok høyde for i planleggingsfasen før overtakelsen, og i implementeringsfasen etter 01.01.2020. De ulike punktene var knyttet til kommunikasjon, HMS og beredskap, IKT, personal og organisasjon, økonomi og regnskap, lønn og fravær, anskaffelse, dokumentsenter, bygg og eiendom, og opplæring. I tillegg til at det ble lagt frem en plan for hvordan alle enkeltelementene skulle innlemmes i den nye organisasjonen,

---

<sup>45</sup> Notat - Organisering av framtidig fylkesveiadministrasjon i Rogaland, 2018.

<sup>46</sup>Notat - Organisering av framtidig fylkesveiadministrasjon i Rogaland, 2018.

<sup>47</sup> Kilde: Ulike powerpointer ifm. integrasjonsprosjektet.

ble det lagt frem målsetninger (med kjerneaktiviteter) for overføringen – der suksess- og risikofaktorer punktvis ble identifisert.

**Noen eksempler.** Arbeidsstrøm for «*Personal og Organisasjon*» omhandlet ansatte i SVV som kunne tenke seg å bli en del av Rogaland fylkeskommune. Et av målene er å sikre at disse faktisk valgte RFK og forble der, og tilrettelegge for å ta imot nyansatte på en god måte. I arbeidsstrøm for «IKT-løsninger» var hovedmålet å «*legge til rette for og sikre at ansatte fra SVV er operative fra dag 1 i RFK*». Som i de andre arbeidsstrømmene, ble det også her pekt på hva som var de kritiske suksessfaktorene<sup>48</sup>, forutsetningene for å lykkes og kjernerisikoer. I tillegg var det listet opp en rekke kjerneaktiviteter for hva som skulle gjøres for å nå målet (kjerneaktiviteter). Eksempler her er infrastruktur/datanettverk, utstyr/klient-pc, brukere/tilganger, klientsoftware, brukerstøtte osv.

Intervjuene tyder på at disse forberedelsene hadde flere fordeler: Integrasjonsprosessene var viktig for å bevisstgjøre stabene mht. hva som måtte være på plass før årsskiftet. I tillegg ble det skapt et bedre rapporteringssystem, en bedre struktur og en bedre styring av overføringen av ansatte fra sams. En av de sentrale aktørene ifm. overføringen sa det slik om prosjektlederen for integrasjonsprosjektet: «*Han kom inn siste halvår. Han la til rette med et verktøy og var god til å rapportere opp mot rådmannen, og sikret at alle avdelingsledere hadde et ansvar. Det han gjorde var å utarbeide et system, der folk var nødt til å rapportere om de var i rute, som man markerte med grønt, gult eller rødt. Dette ble fulgt opp jevnlig i rådmannens lederteam og fungerte bra.*»

Gjennomgangen tyder på at tidsfristen ble holdt i de fleste tilfellene, og at man klarte å tilrettelegge for at organisasjonen var formelt klar for overføringen i januar 2020.

**Ressurser.** Vi får opplyst at prosjektleder var den eneste øremerkede ressursen til selve overføringen av veiadministrasjonen, noe hun selv mener var knapt. Resten skulle løses med eksisterende personell, som fikk dette på topp av andre arbeidsoppgaver. Intervjuene tyder på at enkelte av disse fikk en fremtredende rolle og ble betraktet som uunnværlige i arbeidet som ble gjennomført. I tillegg hadde prosjektleder styringsgruppen og arbeidsgruppen rundt seg.

## 7.4 SAMARBEID MED STATENS VEGVESEN

---

### 7.4.1 SAMARBEIDSSTRUKTUR FORUT FOR REFORMEN

---

<sup>48</sup> Det legges til grunn at tett samarbeid, informasjon og tidlig tilgang til SVV sine systemer og fysiske lokaler er kritiske suksessfaktorer for en god overføring.

Fylkeskommunen og SVV hadde hatt et tett samarbeid gjennom sams vegadministrasjon lenge. I tillegg til å benytte den samme administrasjonen, var det også etablert formelle møtearenaer mellom RFK og SVV, både på ledernivå og i fellesmøter med de andre fylkeskommunene.

Høsten 2018 ble derfor etablert en felles samarbeidsgruppe som møttes jevnlig. Fra Statens vegvesen stilte lederne for vegavdelingen, ressursavdelingen og vei og transportavdelingen, samt rådgiver i staben i vegavdeling Rogaland. Fylkesrådmannen, samferdselssjefen, prosjektlederen for framtidig veiadministrasjon og en rådgiver i samferdselsavdelingen stilte som faste deltakere fra fylkeskommunen.

Det ble også opprettet prosjektgrupper innen prosjektstyring og drift/driftskontrakter, og det ble rettet oppmerksomheten på hvordan man skulle håndtere små fagmiljøer fremover.

#### 7.4.2 SAMARBEIDSRELASJON

Intervjuene våre tyder på at fundamentet for samarbeidet var bra - SVV og Rogaland fylkeskommune hadde en god relasjon og et godt samarbeid forut for veireformen. En av de intervjuede sa det slik: *«Samarbeidet har stort sett fungert greit. Vi hadde et godt utgangspunkt sammenlignet med andre fylker. Vi hadde et godt samarbeid og en god tone, og det var en vilje til samarbeid i overføringen»*<sup>49</sup>

I tillegg kom prosjektleder for reformen fra SVV, det samme gjorde leder for den største enheten i samferdselsavdelingen. Flere peker på at dette hadde en positiv effekt på samarbeidet i forbindelse med overføringen: *«Det gjorde at vi kjente folkene og samarbeidet ble bra.»*

#### 7.4.3 SAMARBEIDSUTFORDRINGER

Men det var også enkelte faktorer som utfordret samarbeidet, eller som bidro til å prege samarbeidsrelasjonen.

Det var for det første en viss motstand mot reformen, både sentralt og lokalt, ifølge våre informanter. En uttrykte seg slik: *«Generelt satt vi med et inntrykk at vegdirektoratet ikke ville ha reformen. Siste omkamp fra vegdirektoratets side var drift og vedlikehold. Stordriftsfordeler var argumentet fra vegdirektoratets side for å beholde ansvar for all drift og vedlikehold. Det ble til slutt en fullstendig overføring til fylket.»*

---

<sup>49</sup> Intervjuer og masteroppgave.

Flere hevder også at det var mange i SVV lokalt som opplevde at reformen ble «tredd nedover hodet på dem», ønsket den ikke og opplevde endringen som krevende. Gjennomgangen tyder på at endringen var ganske følelsesladd for en del ansatte i SVV: «Det ble laget bilde av SVV-logoen som blødde». En av de intervjuede oppsummerte dette slik: «Det var mange i SVV som var i en sorgprosess pga. beslutningen om å overføre sams til fylket. De ønsket ikke dette. Derfor hadde de kanskje vanskeligheter med å se våre behov. Jeg ønsker å understreke at ingen var vonde eller vanskelige, men dette preget samarbeidet, selv om det stort sett fungerte bra».

En utfordring, sett fra fylkeskommunens side, var at samferdselsavdelingen ønsket å snakke direkte med de ansatte i SVV forut for overføringen, men måtte gjøre det via lederne deres, som bestemte hvilken informasjon som ble formidlet videre: «Vi ønsket å snakke direkte med dem om hvordan det ville være å jobbe i fylkeskommunen, og at prosessen var trygg og grundig. Men vi fikk ikke lov til å kontakte dem direkte, noe jeg også forstår. De risikerte å miste sine beste folk, noe som var et hinder ifm. forberedelsene».

I intervjuene pekes det på at en underliggende faktor i diskusjonen var at begge parter ville ha de beste folkene, og ingen ville sitte med dårlige kort. En av de intervjuede sa det slik: «Dette kan ikke sies høyt, men det ligger under i diskusjonen». Samtidig pekes det på at dette er naturlig og fullt forståelig i den situasjonen begge parter var i, men likevel en kontekstuell faktor som enkelte ganger kom til overflaten i diskusjonene. Intervjuene tyder samtidig på at vegdirektøren oppfordret alle til SVV til å takke ja til tilbudet fra fylkeskommunen.

I intervjuene pekes det også på at noen av de framtidige lederne i de ulike seksjonene i avdelingen reagerte på hvordan innplasseringen i nye stillinger ble gjort: «De fremtidige ledere (fra SVV) fikk ikke delta på disse samtalene, selv om det var vi som skulle overta de ansatte. Vi ble heller ikke brukt som referanse. Dermed plukket en gruppe i fylket alle folkene de ønsket (...). Vi ledere fikk ikke være med å si noe om hvilke fag og stillinger det ville være behov for.

## 7.5 OVERFØRING AV ANSATTE

---

I rapporten *Fra sams og samling* foreslo Statens vegvesen at overføringen av ansatte skulle skje gjennom en egen overføringslov. Dette var fylkeskommunen dypt uenig i, og mente dette i praksis vil kunne innebære: «at de menneskelige ressursene som skal utgjøre ryggraden i de nye fylkesveiadministrasjonene, blir innplassert etter en intern prosess i Statens vegvesen uten reell medvirkning fra fylkeskommunene. Dette vil frata fylkeskommunene muligheten til å designe og utvikle sin egen fylkesveiadministrasjon fra starten. Ulike fylkeskommuner har ulike kompetansebehov<sup>50</sup>.» Fylkesrådmannen mente at det var svært viktig at fylkeskommunen selv fikk ha regien når ny fylkesveiadministrasjon skulle bygges.

---

<sup>50</sup> Høringsuttalelse regionreform vei, registreringsdato 24.05.2018

Den foreslåtte loven om overgangsbestemmelser ble aldri en realitet. I stedet ble det etablert en egen avtale som regulerte overføringen av ansatte fra SVV til fylkeskommunen (datert 07.12.2018).

Avtalen ble utarbeidet i fellesskap mellom KS og Statens vegvesen. Overføringen berørte et stort antall ansatte i Statens vegvesen, og man ønsket gjennom avtalen å sikre at de ansatte ble behandlet likt, uavhengig av hvilken fylkeskommune de ansattes i: «*Samtidig sørger avtalen for at fylkeskommunens interesser ivaretas.*»

## 7.6 REKRUTTERING

---

Det ble satt ned en egen arbeidsgruppe som arbeidet med rekruttering, og rekrutteringsprosessen fungerte i all hovedsak fungerte godt<sup>51</sup>. Intervjuene tyder på at den «*gamle samferdselsavdelingen*» fikk god hjelp i rekrutteringsprosessen fra et knippe nøkkelpersoner i stabene i fylkesadministrasjonen.

Vi får opplyst at ansettelsene av ledere og mellomledere gikk raskt, og at de fikk tilbud om ansettelse i fylkeskommunen i mai 2019: «*Medarbeiderne skulle vite hvem som var ledere, slik at de kunne ta et aktivt valg.*» Fylkeskommunen ønsket at lederne skulle starte like etter sommeren, men SVV ville ikke slippe dem før i januar 2020.<sup>52</sup> En av de intervjuede sa det slik: «*De fikk bli med på møter, rekruttering osv. men var ikke ansatt skikkelig før 1. januar. Det var en utfordring at vi ikke jobbet sammen før det.*» En annen uttrykte seg slik: «*I ettertid ser alle at dette var uheldig, selv om de i SVV jobbet i sams, og skulle jo jobbe for fylkeskommunen.*»

Andre vi har intervjuet peker på at mellomlederne begynte den faktiske jobbingen for fylkeskommunen fra sommeren/høsten 2019, selv om de de formelt sett jobbet for SVV. En av dem sa det slik: «*Vi brukte mest tid på fylket, arbeidstiden skulle være 50/50 mellom fylket og SVV, men vi brukte nok 80 prosent av kapasiteten ifm. forberedelsene til overføringen fra og med senhøsten 2019.*»

Vi får opplyst at stillingen som leder for veg og forvaltning ble lyst ut offentlig, men at SVV krevde at alle de andre lederne skulle bli rekruttert fra SVV, og ikke lyst ut offentlig<sup>53</sup>. Dette pekes på at KS, som var fylkeskommunens forhandlingspart, gav seg på dette.

De øvrige stillingene ble lyst ut før sommeren 2019, og det ble gjennomført en omfattende rekrutteringsprosess sommer/høst 2019. Fra SVV får vi opplyst at veidirektøren oppfordret alle i

---

<sup>51</sup> Opplyst i flere intervjuer.

<sup>52</sup> Opplyst i flere intervjuer.

<sup>53</sup> Ifølge intervjuene ble dette formidlet skriftlig, men administrasjonen fant ikke dokumentasjon på dette.

SVV til å takke ja til tilbudet fra fylkeskommunen: «Alle i SVV ble oppfordret til å søke i RFK. De visste ikke om SVV-ansatte hadde jobb i SVV etter reformen».

SVV gjennomførte sin rekrutteringsprosess høsten 2019, dvs. etter fylkeskommunen. Det ble da mulig for de som hadde søkt jobb i fylkeskommunen, å søke seg til veivesenet: «De kunne angre når SVV lyste ut sine stillinger».

Intervjuene spriker litt mht. hvor mange som ble med over fra SVV til fylkeskommunen, og det har vist seg å være vanskelig å tallfeste dette. Det er flere som hevder at mange fra SVV ble med over til fylkeskommunen, men det er også de som hevder at dette varierte fra fagfelt til fagfelt. En av de tillitsvalgte sa det slik: «Mitt inntrykk var at det enten var veldig mange innen et fag som gikk over, eller så var det veldig få»

I den forbindelse har vi forsøkt å få svar på to spørsmål:

- Hvor mange av de som ble ansatt i januar 2020 kom fra SVV og hvor mange gikk tilbake til SVV igjen?
- Hvor mange av de som startet i samferdselsavdelingen i januar 2020 arbeider fortsatt i samferdselsavdelingen i dag?

Det finnes ikke dokumenter/tall som kan gi klare svar på dette<sup>54</sup>. Vi før opplyst lønssystemet ikke gir noen mulighet for å skille mellom ansatte som ble overført fra SVV og ansatte som ble rekruttert utenifra, med oppstart januar 2020. Lønssystemet gir heller ikke et helt presist bilde av hvor mange som gikk tilbake igjen til SVV i starten. Tallene fra lønssystemet viser at åtte ansatte i samferdselsavdelingen sluttet i 2020, men ikke hvor mange av disse som gikk til SVV<sup>55</sup>. Men det betyr at åtte eller færre returnerte til SVV etter overføringen av veiadministrasjonen.

Også intervjuene tyder på at det var få som valgte å gå tilbake til SVV. En av de intervjuede som gikk tilbake igjen til veivesenet, svarte slik på om det var mange som gjorde som vedkommende: «Nei. Det var stor lojalitet. Jeg følte meg litt utro». En annen kommenterte rekrutteringsprosessen slik «Jeg synes vi fikk dette veldig godt til her, fordi vi har hatt et godt samarbeid. Jeg vet at en del fylker strevde. Det var høyt konfliktnivå, og de fikk ikke så mange SVV-ansatte over til fylkeskommunen.»

---

54 Opplyst fra organisasjons- og digitaliseringsavdelingen og samferdselsavdelingen

55 Vi får dessuten opplyst at det var en del frem og tilbake med kandidater som først signerte arbeidsavtaler for så å trekke seg fordi de ønsket å bli værende i SVV i overførings- og rekrutteringsprosessene i 2019. Noen kandidater gikk flere slike runder, der noen av disse likevel «landet i RFK til slutt», mens andre ikke. Dette ble ikke fanget opp av lønssystemet, ettersom dette foregikk før oppstart i stilling i 2020.

De intervjuede i SVV peker på at det ikke er så mange som har returnert til SVV i tiden etter reformen, men mener dette har sammenheng med at SVV har lyst ut få stillinger.

Fylkeskommunen fikk imidlertid ikke besatt alle stillingene i første omgang. Det var krevende å rekruttere byggeledere, prosjektledere og kontrollingeniører, på grunn av tøff konkurranse om denne arbeidskraften<sup>56</sup>. Det var også krevende å rekruttere geologer og geoteknikere, både på grunn av arbeidsmarkedet og fordi disse fagmiljøene ble splittet opp etter veireformen.

## 7.7 REKRUTTERINGSSITUASJON I DAG

---

Intervjuene tyder på at det er færre som søker på de utlyste stillingene i samferdselsavdelingen i dag, enn tidligere. I intervjuene er man usikre på hva dette skyldes. Det pekes på at det like gjerne kan skyldes at konkurransen om arbeidskraften er blitt tøffere, som andre forhold: *«Det er færre søkere enn før, men det gjelder nok ikke bare oss, men også de vi konkurrerer med».*

Fra flere seksjoner pekes det på at det går greit å rekruttere nyutdannede, men vanskelig å rekruttere ansatte med lengre erfaringer. Intervjuene tyder på at dette både gjelder utbygging og drift og vedlikehold: *«På Bussveien har vi endt opp med at vi må leie inn kompetanse som blir vesentlig dyrere enn å ansette. Dette henger også sammen med lønn. Det er ikke noen forståelse for (...) hvilken bransje vi jobber i. Hovedtyngden av de ansatte i RFK er lærere, men vi er i en helt annen bransje».*

Seksjonslederne forteller at det er rekruttering de «kjemper» mest for. De bruker begrepet kjemper fordi de opplever at det er krevende å skape en forståelse for hvilket arbeidsmarked de er en del av: *«Å skape en forståelse for hvilket marked vi rekrutterer fra, det er alltid en kamp oppover (...) Det er spesielt lønnsfastsettingsteamet som gjør tilsettingsprosessen tung».*

Her ser det ut til at hensynet til lik lønn i fylkeskommunen, og hensynet til å tilpasse lønnsbetingelse til det arbeidsmarkedet sektoren er en del av, står mot hverandre. Vi får opplyst at lønnsfastsettelsesutvalget vurderer seksjonsledernes lønnsforslag opp mot det som er normen i sentraladministrasjonen. Da blir det vanskelig å konkurrere om de beste folkene, mener seksjonslederne. Vi får opplyst at det er spesielt krevende å fremstå som en attraktiv arbeidsgiver overfor fagfolk med høy realkompetanse gjennom lang arbeidserfaring, men lav formell utdanning (fagbrev). Det pekes på at dette er en gruppe som ofte går tapende ut av lønnsoppgjørene, noe som gjør at det blir vanskelig å holde på denne kompetansen.

Flere mener det er mindre fleksibilitet i systemet for å skape et godt karriereløp i fylkeskommunen enn det var i SVV. Før var et vanlig karriereløp at en nyansatt startet som kontrollingeniør med et fremtidig mål om å bli byggeleder: *«I SVV kunne vi si at dyktige folk*

---

<sup>56</sup> Opplyst av prosjektleder i intervjuer.

*kunne bli byggeleder over en periode med en viss erfaring, og sendte dette inn som en lønnsforhandlingssak. Det får vi ikke lov til i RFK, disse stillingene må lyses ut eksternt. Det betyr at vi kan ikke kontrollere dette internt, fordi det kan komme inn andre søkere som får jobben. Systemene i RFK motarbeider utvikling av fagpersoner. Det gjelder flere typer fag. Det synes jeg er begrensende for oss.»*

Det var også en lang diskusjon om titlene i forbindelse med overføringen av personell. Lønnspolitikk og bruk av titler er forskjellig i stat og fylke. Det betyr at en overføring av personell innplasseres i andre stillingskoder/titler. I SVV brukes for eksempel titlene avdelingsingeniør, overingeniør, senioringeniør og sjefsingeniør for ingeniører. Den samme stigen finnes ikke i det fylkeskommunale systemet. Bruken av rådgiver- og ingeniørtitler skiller seg også i de to organisasjonene. Dette innebar f.eks. at flere «tidligere ingeniører» ble til rådgivere<sup>57</sup>. Det er også et eksempel på at en som hadde vært sjefsingeniør i SVV, som i det fylkeskommunale systemet ble konsulent i kapittel fire, grunnet manglende formell utdanning. Vi får opplyst at man i rekrutteringsprosessen valgte å tilsette folk i de rette kapitlene (4 og 5) og vurderte det som feil å dele ut senior- og spesialrådgivertitler på daværende tidspunkt. Det ble gitt uttrykk for at det skulle arbeides videre med vurdering av titler innenfor det fylkeskommunale systemet etterpå. I intervjuene pekes det på at flere tidligere SVV-ansatte opplevde disse endringene som negative: «*Det ser ut som de har blitt nedgradert på CVen. (...) Folk opplevde at de mistet sin stilling og posisjon, selv om de gjorde den samme jobben.*»

De tillitsvalgte peker på at det ble gitt en del løfter om goder man skulle få med seg over fra SVV til RFK, men som ikke ble gitt. Man «*skulle bytte likt mot likt.*» Eksempler det vises til er diett, arbeidstid i romjulen og parkering. Men løftene «*ble dessverre ikke gitt skriftlig.*» De tillitsvalgte peker på at ordningen med diett praktiseres forskjellig i fylkeskommunen, og også internt i samferdselsavdelingen.

## 7.8 STAB- OG STØTTEFUNKSJONER

---

### 7.8.1 ARBEIDET MED OVERFØRING AV IKT-SYSTEMER

Et sentralt mål for fylkeskommunen var at man skulle legge til rette IKT-systemene slik at de ansatte fra SVV var operative fra første dag.

IKT var en av de sentrale arbeidsstrømmene i det såkalte integrasjonsprosjektet høsten 2019, som skulle sikre en god oversikt over hva som skulle være på plass ved overføringen ([se over](#)). De intervjuede er samstemte i at fylkeskommunen lyktes med dette, og at selve overgangen fungerte bra.

---

<sup>57</sup> Opplyst i høringsvar den 25.03.23.



Det ble opprettet et nasjonalt prosjekt, «Sams IKT», for å ivareta overføringen av vegadministrasjonen på IT-siden. Dette prosjektet var operativt fra januar 2020. Flere av IT-sjefene, deriblant avdelingssjef for organisasjon og digitalisering i RFK, mente det var nødvendig at fylkene løste disse oppgavene i fellesskap. Bakgrunnen for dette var en erkjennelse av at ingen av fylkeskommunene var rigget «for å kunne overta så komplekse og store løsninger, eller splitte dem opp fylkesvis<sup>58</sup>».

Vi får opplyst at samferdselsavdelingen selv fikk i oppdrag å ha kontaktpersoner på de ulike fagsystemene, opp mot SVV, og så videre opp mot Sams IKT. Avdelingssjef for organisasjon og digitalisering mener dette ikke fungerte så bra, fordi kontaktpersonene i praksis fungerte som kontaktpersoner for egne seksjoner, og ikke for hele avdelingen.

Avdeling for digital utvikling var involvert i å opprette det nasjonale prosjektet, og i den videre oppfølgingen av dette, først gjennom en behovsutredning, og så i prosessen med å utvide mandatet til VIGO IKS, for å ivareta sentral drift av spesialiserte fagsystemer etter at SVV avhendet dem. SAMS IKT var operativt fra 01.01.20, og har ivaretatt overføringen av IKT-systemer til systemene ble satt i drift hos VIGO IKS i 2021.

VIGO IKS har tidligere levert digitale tjenester til landets fylkeskommuner innen utdanning, men fra 2021 ble også IKT-tjenester for samferdselsforvaltningen tatt inn i selskapets formålbestemmelse. VIGO har altså overtatt ansvaret for IKT-oppgaver innen samferdselsområdet. Det er etablert avtaler om fellesløsninger for forvaltning, drift og vedlikehold av fylkesveinettet og for oppfølging av utbyggingsprosjekter. Innfasingen av Fylkesvei IKT startet formelt 16. juni 2021<sup>59</sup>.

I 2021 ble det ansatt en egen rådgiver for digital utvikling. Vedkommende skulle være et bindeledd mellom samferdselsavdelingen og avdeling for organisasjon og digitalisering. Vi får opplyst at det har vært utfordrende å «få innpass når avdelingen er såpass fragmentert, og det ikke er kultur for at lederne skal jobbe med administrative oppgaver».

Fra avdelingssjef for organisering og digitalisering pekes det på at det hele tiden har vært en utfordring at SVV hadde en stor organisasjon som driftet IT, «mens fylkene alle har minimal bemanning. Dette ble det ikke tatt høyde for da SVV utredet behovene for stab/støtte i forkant av oppgaveoverføringen, i og med at regionreformen skjedde parallelt var en i den tro at de sammenslåtte fylkene ville få en styrket stab i kraft av å bli større» ([se kapittel om ressursoverføring](#)).

---

<sup>58</sup> Tilbakemelding fra avdelingssjef for organisasjon og digitalisering, 21.03.23.

<sup>59</sup> Årsmelding for Vigo IKS 2021.

## 7.8.2 SYNSPUNKTER PÅ OVERFØRINGEN AV IKT-SYSTEMER

En sentral person i samferdselsavdelingen kommenterte overføringen på IT-siden slik: «*IT var det mest kritiske*». Det ble lagt «*frem en god fremdriftsplan og IT forduftet som et mulig problem i innspurten mot 1.1.2020*». En annen sentral person sa det slik: «*I den konkrete overgangen fra 2019/2020 fungerte overgangen med IT bra, pcene funket, nettet var oppe og gikk (...) IT var til stede i Stavanger, i Haugesund og i Eigersund. De la til rette og ordnet opp. Økonomiavdelingen og personalavdelingen var også til stede her*».

Men selv om IKT-systemene var operative ved overføringen, klarte ikke RFK å dekke de SVV-ansattes behov for spesialsystemer og digitale verktøy. En av de ansatte sa det slik: «*Det ble gjort en stor administrativ jobb i forkant, men på vårt nivå var det mye vi trengte som de ikke hadde kjennskap til. (...) Vi fikk inntrykk av at IKT-avdelingen var til skoleverket, det var ingen som kjente hvilke programvarer som vi trengte. De var ikke kvalifisert til å vite hva vi trengte*».

Flere mener at nødvendige datastøttesystemer har vært en nøkkelutfordring for samferdselsavdelingen. Vi får opplyst at RFK hadde en [overbygningsavtale med SVV i starten](#). Dette innebar at RFK-ansatte kunne bruke SVVs systemer i en overgangsperiode. I intervjuene pekes det på at det er en lærdom for ettertiden at RFK burde utnyttet denne tiden bedre til å utvikle egne systemer. En av de intervjuede sa det slik: «*Vi skulle nok brukt mer tid på å få på plass velegnede IT-systemer etter januar 2020, ettersom SVV har vært storforbrukere av digitale verktøy, og at disse er viktige for at de skal kunne samarbeide med entreprenører og konsulenter*».

Flere peker på at det har vært en stor utfordring at fylkeskommunen ikke har hatt rutiner, maler, spesialsystemer og kvalitetssystemer som har vært tilpasset de ansatte i samferdselsavdelingen: «*KS, som var forhandlingsparten for fylkene, forstod nok ikke hvor mange spesialsystemer som SVV bruker*».

Vi får opplyst at samferdselsavdelingen per mars 2023 fremdeles mangler et kvalitetssystem, men at man er i gang med en anskaffelse av dette. Vi får opplyst at de ulike seksjonene har utarbeidet maler etter hvert som behovene har dukket opp, og samlet disse i Teams. Det betyr at man har kommet et stykke på vei med innholdet som skal inn i kvalitetssystemet, men per i dag er det «*ikke lette å navigere i dette*». Helt konkret fører dette til at avdelingen ikke har gode oversikter over prosedyrer knyttet til plan-, prosjektering-, og byggeprosesser. I slutten av februar 2023 er avdelingen inne i startfasen med å bruke prosjektportalen i Sharepoint som prosessstyringsverktøy. Her er det mulighet for å en oversikt over stegene i de ulike fasene.

Fra drift- og vedlikeholdsseksjonen i Sør-Rogaland får vi opplyst at de ikke har et godt system for å følge opp entreprisekontrakter, dvs. som kan gi en oversikt over regnskap, verktøyhåndtering og bemanning. Det pekes videre at SVV skal bort fra det gamle systemet (Elrapp), så det kan man ikke bruke: «*Dermed må 11 (15 i 2024, vår anm.) fylkeskommuner lage*

*sitt eget system for forvaltning, drift og vedlikehold, med tilhørende prosessbeskrivelser som er tilpasset den enkelte organisasjon».*<sup>60</sup>

Ifølge drift- og vedlikeholdsseksjonen i Nord-Rogaland har det fungert greit der, fordi entreprenøren har vært villig til å la dem bruke deres system, «*dvs. at vi saksbehandler i deres system. Det hadde vært utfordrende hvis de ikke hadde delt tilgang med oss*»<sup>61</sup>.

Tilbakemeldingene tyder på at det er liten risiko knyttet til å bruke entreprenørens system.

Vi får opplyst at alle fylkeskommunene har kjøpt opp og er deltaker i ISY ROAD, som er en helhetlig løsning som skal gi en effektiv håndtering av alle drift- og vedlikeholdsoppgaver langs veinettet. Dette systemet er ikke «oppe og går» ennå.

Avdelingssjef for organisasjon og digitalisering mener at mange av samferdselsavdelingens systeminnvendinger også handler om en kulturendring, og en manglende forventningsavklaring. Han forteller at han allerede i 2018 understreket behovet for å gjøre en forventningsjustering når de ansatte skulle «*..gå fra SVV (som har estimert 800 ansatte og konsulenter på IT-siden til å serve 4500 ansatte) til FK (som har ca. 10 ansatte på IT til 4300 ansatte og 20 000 elever). Mitt innspill om forventningsjustering ble møtt med at det ikke var aktuelt, og at kravet var at ansatte ikke skulle merke at de byttet arbeidsgiver*».

Han peker på at det i SVV var større rom for at den enkelte selv fikk velge verktøy. I fylkeskommunen legges det opp til større standardisering, på grunn av lavere IT-kapasitet. Dette mener han fører til at enkelte ikke kjenner igjen verktøyene de selv ønsker, og dermed kan hevde at systemene mangler.

Vi får også opplyst at man hadde en grundig IKT-runde med de ulike seksjonslederne i SVV i forkant av overføringen. Her ble de bedt om å prioritere hvilke systemer de ønsket å ha med seg over til Rogaland fylkeskommune, og hva de ikke ønsket å ha med seg. Det pekes på at det her ble tatt en del valg, som ikke alle ansatte nødvendigvis har fått med seg eller var enige i.

---

<sup>60</sup> Per februar 2023 er det 11 fylkeskommuner, men det vil være 15 fylkeskommuner fra januar 2024, <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/>

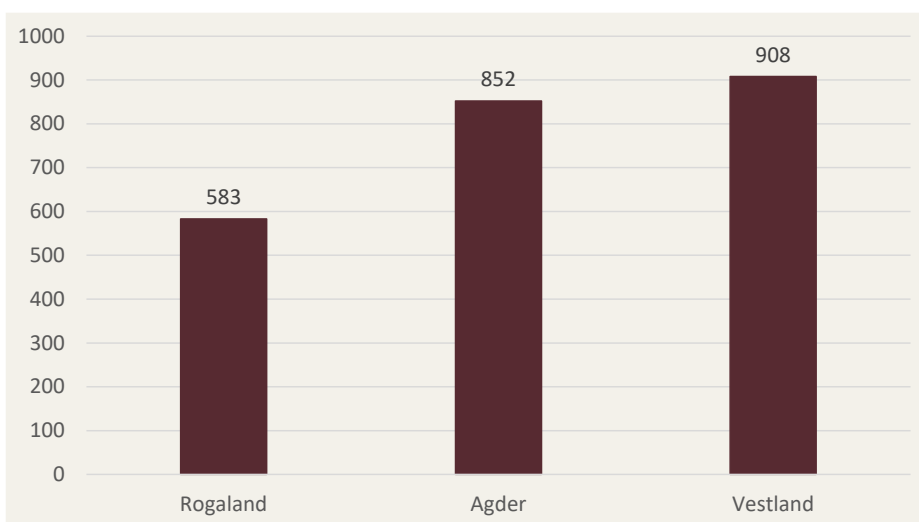
<sup>61</sup> Vi får opplyst fra seksjonssjefen Risa AS har gitt seksjonen totalinnsyn i deres system ifm. Høgsfjordkontrakten. Dette er et kommunikasjon- og rapporteringssystem for blant annet rapportering av skader, trafikkskader, skred, HMS, gjennomførte stikkprøve kontroller og funn/avvik, vinterdriftsproduksjon med fakturagrunnlag. Det pekes på at entreprenøren spiller med helt åpne kort, og at dette ikke er en selvfølge hos andre entreprenører, «*da de har en annen policy på dette*». I systemet blir alt arbeid som er gjort på kontrakten dokumentert, «*og vi ser hva som skjer fra dag til dag på kontrakten, og vi kan også se i kartet hvor de har vært og utført arbeid*». Vi får opplyst at den eneste risikoen med dette er at seksjonen glemmer å få overført de dataene fylkeskommunen ønsker å eie i ettertid, men at de har en rutine for dette: «*RFK sitter da med de samme dataene som entreprenøren*».

### 7.8.3 ADMINISTRATIVE STØTTETJENESTER

I intervjuene peker flere på at de ansatte som kommer fra SVV, er vant til å ha direktoratet og regionskontoret i ryggen, og at de har fått mye støtte og hjelp herifra: «SVV hadde et stort apparat i bakhånd. Vi mistet en del når vi gikk over». Overgangen til Rogaland fylkeskommune «..ble et sjokk for mange. Det er liten stab- og støttefunksjon i fylket».

I intervjuene vises det til at det er helt andre økonomiske rammer til stab og støttefunksjoner i fylkeskommunen, og at kapasiteten er lavere der enn i SVV. Det er også slik at Rogaland fylkeskommune bruker langt mindre på administrasjon, sammenlignet med andre fylker. Dette blir illustrert i figuren under.

Figur 14 Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter per innbygger – justert for utgiftsbehov



Kjelde: Framsikt

Det pekes på at stabene i fylkeskommunen er spesielt sårbare ved fravær: «Det er ikke så mange i stab. Når noen blir borte, merkes det». Intervjuene tyder på at dette var spesielt merkbart i 2021, i en periode da samferdselsavdelingen mistet en del ansatte. Dette førte til at lederne ble sittende med en del personaloppgaver som de i utgangspunktet hadde trengt bistand til å gjennomføre: «Lederne i samferdsel måtte gjøre rekrutteringsjobben selv pga. bemanningsutfordringer i personal/organisasjon». I intervjuene pekes det på at dette kom i tillegg til at de digitale støttesystemene ikke var på plass.

### 7.8.4 «VI HAR FUNNET LØSNINGER, MEN DET ER IKKE OPTIMALT»

Ifølge seksjonslederne er det det iherdig egeninnsats som har gjort at det likevel har fungert i hverdagen. Det pekes på at noen ting blir mer tungvinte enn de trenger å være, men at man har støttet seg på systemer fra SVV og systemer som entreprenørene bruker: *«Vi har funnet løsninger, men det er ikke optimalt».*

De tillitsvalgte hevder at avdelingen har måttet styre seg selv og finne egne løsninger. De mener det faktum at de fleste i avdelingen kom fra vegvesenet har vært helt avgjørende for at avdelingen har klart å håndtere dette: *«Det har vært viktig at de fleste kom fra vegvesenet og at de som kom over var folk som visste hva de holdt på med fra før. Det hadde vært store utfordringer hvis ikke».* Samtidig peker seksjonslederne på at dette gjør avdelingen ekstra sårbar mht. utskiftning av personell: *«Vi er avhengige av enkeltpersoner for å få ting til å skje. Det er flaks at det har gått som det har gått de siste årene. Det er mye som mangler».*

De tillitsvalgte mener det har vært størst utfordringer de stedene det har vært mange nye ansatte. En av dem sa det slik: *«Vi har gjort de samme oppgavene som tidligere, og vet hvordan vi klarer oss uten systemer og maler. Vi mangler fortsatt systemer for å drive kontraktene optimalt».*

#### 7.8.5 OMSTILLINGSKOSTNADER

I rapporten *Fra sams og samling* ble det pekt på at overføringen av vegadministrasjonen ville medføre store omstillingskostnader, både for SVV og for fylkeskommunene.

Gjennomgangen vår tyder på at det har vært en del omstillingskostnader med overføringen. Dette ser i første rekke ut til å dreie som de manglende IKT- og støttefunksjonene, som ble beskrevet over. Ifølge intervjuene har dette gått utover fag- og ledelsesoppgaver: *Våre fagfolk på plan og utvikling og drift og vedlikehold, som driver utbyggingsprosjekter og som har ansvar for drift og vedlikehold, må samtidig ta et ekstra ansvar å bygge opp rutiner, maler osv. Vi kom ikke til dekket bord, men måtte bygge det opp selv. Vi var ikke helt forberedt på det».* I intervjuene blir det pekt på at dette har tatt ressurser vekk fra de vanlige arbeidsoppgavene: *«Vi bruker fagfolk til å gjøre den jobben, til å lage systemer, maler, utvikle kvalitetssystem. Disse har egentlig har mer enn nok fra før».*

Enkelte mener at man på et tidlig tidspunkt burde satt av dedikerte ressurser i til å ha et overordnet ansvar for å implementere nødvendige IKT-systemer. Vi får opplyst at man nylig har ansatt en slik ressurs, men *«det gikk lang tid før hun kom på plass, og det har vært en rotete prosess».*

## 7.9 SAMME LOKALER I STAVANGER, NYE I HAUGESUND OG EIGERSUND

---

Statens vegvesen hadde frem til overtakelsen kontorer i Bergelandsgaten 30 i Stavanger, som Rogaland FK overtok i forbindelse med overføringen. Mange av de ansatte fra SVV kunne dermed fortsette i samme fysiske lokaler etter overtakelsen. De største utfordringene var med andre ord ikke forbundet med logistikk knyttet til fysisk flytting, men å innlemme de ansatte i den nye organisasjonen.

De ansatte i «den gamle samferdselsavdelingen» flyttet deretter ut fra fylkesbygget og til Bergelandsgaten, sammen med de andre ansatte i den nye samferdselsavdelingen. De er også lokalisert i samme bygg som Statens vegvesen – som har 2. og 3. etasje i Bergelandsgaten, mens samferdselsavdelingen har 4-6 etasje. I intervjuene pekes det på at samlokaliseringen med SVV og den manglende samlokaliseringen med resten av fylkeskommunen har gjort det mer utfordrende å bygge ny kultur i avdelingen.

Planen er at samferdselsavdelingen skal inn i fylkeshuset, etter at det er renoveret<sup>62</sup>.

De ansatte i avdelingen som er lokalisert i Haugesund flyttet alle inn til nye lokaler i sentrum (de jobbet tidligere i utkanten av byen), og også avdelingen i Eigersund fikk en ny lokalisering. Flere peker på at disse lokaliseringstiltakene førte til at de her fikk en god start.

## 7.10 VURDERING

---

Gjennomgangen viser at fylkeskommunen nådde den oppsatte **tidsplanen** for overføringen av fylkesveiadministrasjonen. Overføringsprosessen har i all hovedsak fungert bra. Dette ser først og fremst ut til å skyldes en kombinasjon av god organisering/planlegging og at enkeltpersoner med riktig kompetanse ble involvert underveis i prosessen.

Et sentralt mål for fylkeskommunen var at de skulle legge til rette for **IKT-systemene** slik at de ansatte fra SVV var operative fra første dag. Fylkeskommunen både nådde og ikke nådde dette målet. Dette forklares i avsnittet under.

Gjennomgangen tyder på at man sørget for at grunnleggende IKT-systemer var operative ved overføringen i januar 2020. Samtidig klarte ikke RFK å dekke de tidligere SVV-ansattes behov for spesialsystemer og digitale verktøy. Intervjuene tyder på at dette har vært en nøkkelutfordring for samferdselsavdelingen siden sammenslåingen. Eksempelvis mangler samferdselsavdelingen

---

<sup>62</sup> Opplyst i intervjuer.

våren 2023 fortsatt et kvalitetssystem og et system for å følge opp entreprisekontrakter. Men vi får opplyst at fylkeskommunen er i gang med å skaffe til veie slike systemer.

I mellomtiden har fagfolkene utviklet maler, prosedyrer og rutiner etter hvert som behovene har dukket opp. Dette ser ut til å ha tatt avdelingens ressurser vekk fra de vanlige arbeidsoppgavene. Det har også vært tidkrevende å bruke prosedyrene som er utviklet, fordi de ikke har vært satt inn i et overordnet kvalitetssystem, og derfor ikke vært helt enkle å navigere i.

Intervjuene tyder på at det er iherdig arbeidsinnsats, kombinert med at mange av de ansatte har lang erfaring fra SVV, som har gjort at ting har fungert, og at avdelingen har vært operativ, til tross for systemutfordringene. I drift- og vedlikeholdsseksjonen i Haugesund løste de systemutfordringen med å saksbehandle i entreprenørens drift- og vedlikeholdssystem.

SVV var vant til å få mye administrativ bistand fra direktorat og regionskontoret. Intervjuene tyder på at **stab-støttefunksjonen** i fylkeskommunen er langt mindre, og at overgangen fra SVV var krevende for enkelte. Det er også slik at Rogaland fylkeskommune bruker langt mindre til administrasjon enn andre fylkeskommuner.

**Rekruttering.** Som vi var inne på i kapittel fem, har det vært stadig mer utfordrende å beholde ansatte i samferdselsavdelingen, og det har vært krevende å erstatte den kompetansen man mister

Når det gjelder tidspunktet for overføringen av vegadministrasjonen, ser det ut til at fylkeskommunen klarte å rekruttere store deler av den kompetansen de trengte forut for overføringen, selv om de ikke klarte å rekruttere alle stillingene. Det viste seg å være krevende å få tak i byggeledere, prosjektledere, kontrollingeniører, geologer og geoteknikere. Også i tiden etter overføringen har det vært vanskelig å rekruttere flere av disse yrkesgruppene.

Gjennomgangen tyder på at de aller fleste lederne og mange ansatte ble med over fra SVV til fylkeskommunen i januar 2020, men det har vist seg å være vanskelig å tallfeste hvor mange av de ansatte i fylkeskommunen som kom fra vegvesenet. Det ser ut til at et fåtall av de som ble med over, gikk tilbake igjen til SVV i 2020, og det var også lav turnover dette året. Men som vi har sett har turnover økt de siste årene. Intervjuene tyder imidlertid på at et fåtall av disse har gått tilbake igjen til SVV.

Det rapporteres om en krevende rekrutteringssituasjon i dag, og at det er vanskelig å rekruttere ansatte med erfaring. Samtidig opplever seksjonslederne intern motstand, liten fleksibilitet og manglende forståelse for hvilket arbeidsmarked de opererer i. Dette mener de reduserer samferdselsavdelingens mulighet til å hevde seg i arbeidsmarkedet.

**Samarbeid med SVV.** Gjennomgangen tyder på at samarbeidet med SVV i all hovedsak har fungert bra. Fylkeskommunen og SVV hadde også et godt samarbeid forut for reformen, med etablerte samarbeidsstrukturer. Dette ser ut til å ha skapt gode forutsetninger for overføringen av veiadministrasjonen.

Men det var også enkelte faktorer som utfordret samarbeidet, eller som bidro til å prege samarbeidsrelasjonen. Det var en viss motstand mot reformen i SVV, både lokalt og sentralt, og en del opplevde at reformen ble «*tredd nedover hodet på dem*». Derfor ble også endringen ganske følelsesladd for enkelte.

En utfordring for fylkeskommunen var at samferdselsavdelingen ønsket å snakke direkte med de ansatte i SVV forut for overføringen, men måtte gjøre det via lederne deres, som bestemte hvilken informasjon som ble formidlet videre. SVV var redde for å miste de beste folkene. Dette var også en underliggende faktor i diskusjonene forut for overføringen – begge parter ønsket de beste folkene. Dette ble ikke sagt høyt, men kom enkelte ganger til overflaten i diskusjonene.

## 8 ORGANISERING

### 8.1 INNLEDNING OG REVISJONSKRITERIER

---

Fylkeskommunen valgte å legge fylkesveiadministrasjonen under fylkesrådmannen, dvs. at de ansatte i sams ble overført til fylkesadministrasjonen/fylkesrådmannen<sup>63</sup>.

Men også to andre organisatoriske modeller ble vurdert<sup>64</sup>:

- Fylkeskommunalt foretak: Ansatte i sams overføres til et nytt foretak for fylkesveiadministrasjonen
- Fylkeskommunalt aksjeselskap: Ansatte i sams overføres til et nytt aksjeselskap for fylkesveiadministrasjon

Hovedbegrunnelsen for at veiadministrasjonen ble lagt under fylkesrådmannen var at det ble «større mulighet for direkte politisk styring av fylkesveifeltet, altså demokratiperspektivet, og en helhetlig samfunnsutvikling. Modellen muliggjør også for tett integrasjon og samarbeid mellom ansatte i fylkesveiadministrasjon og øvrige fagavdelinger i fylkesadministrasjonen. Et annet forhold som taler for at fylkesveiadministrasjonen bør organiseres under fylkesrådmannen, er behovet for administrativ kapasitet og fleksibilitet».

---

<sup>63</sup> Enstemmig vedtatt i Fylkestinget den 11.12.2018.

<sup>64</sup> Saksfremlegg - REGIONREFORMEN – ORGANISERING AV FREMTIDIG FYLKESVEIADMINISTRASJON, Reg. Dato: 12.11.2018, Arkivsaksnr.:18/25824-2



I et notat om den fremtidige organiseringen av fylkesveiadministrasjonen fra 2018 tas det til orde for at det vil være hensiktsmessig å betrakte oppgavene til fylkesveiadministrasjonen som en verdikjede der utredning, bygging, drift, vedlikehold og forvaltning ses i en sammenheng<sup>65</sup>.

Det har vært også vært tydelig uttalt fra ledelsen i samferdselsavdelingen at man ønsker å beholde det beste fra de to kulturene og bli kvitt uønsket kultur, samtidig som man bygger én samferdselsavdeling.<sup>66</sup>

På bakgrunn av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Den nye organiseringen skaper gode rammebetingelser for at de ulike arbeidsoppgavene til fylkesveiadministrasjonen ses i sammenheng, som en verdikjede
- Samferdselsavdelingen har klart å bygge en felles kultur i avdelingen
- Samferdselsavdelingen er godt integrert i administrasjonen i fylkeskommunen

## 8.2 VALGT ORGANISERING

---

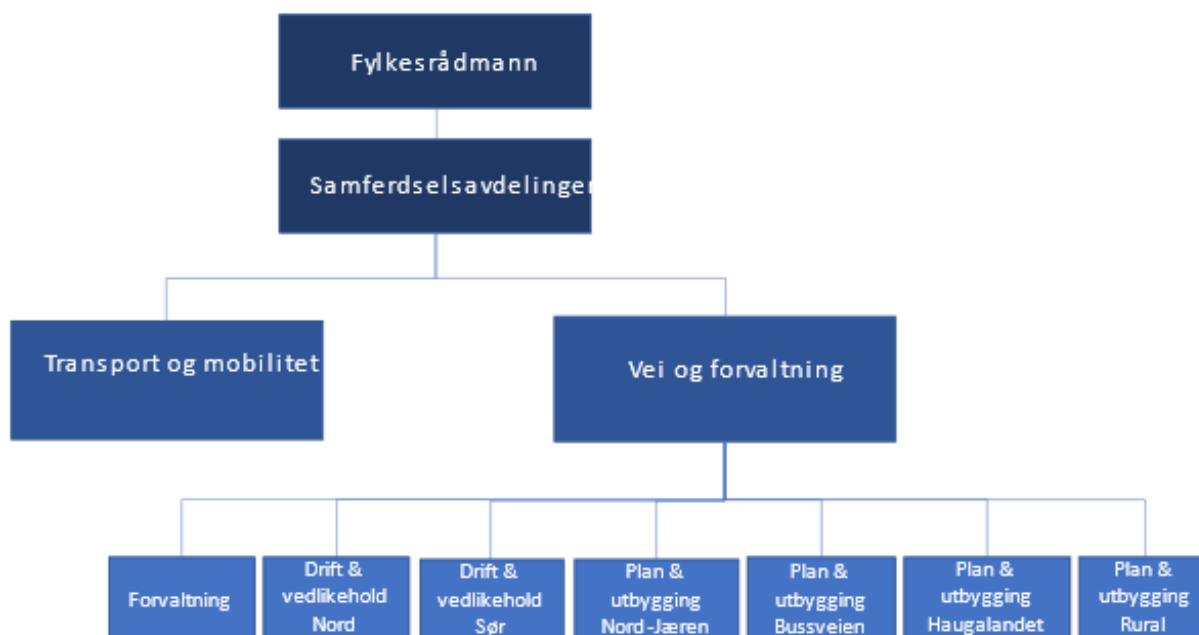
Den «gamle samferdselsavdelingen» samarbeidet med Norce for å vurdere ulike organisasjonsløsninger for den «nye samferdselsavdelingen». I notatet *Vurdering av ulike organisasjonsmodeller for fylkesveiadministrasjonen (mars 2019)* anbefales en resultatorganisering med flat struktur.

*Figur 15 Organisering av samferdselsavdelingen – fra januar 2020 til november 2020*

---

<sup>65</sup> Saksfremlegg - REGIONREFORMEN – ORGANISERING AV FREMTIDIG FYLKESVEIADMINISTRASJON, Reg. Dato: 12.11.2018, Arkivsaksnr.:18/25824-2

<sup>66</sup> Hva kjennetegner organisasjonskulturen i den nye samferdselsavdelingen i Rogaland fylkeskommune, og i hvilken grad finnes det samhold – prosjektoppgave i Samspill og ledelse; anvendt organisasjonspsykologi, Handelshøyskolen BI, 30.08.2021. Side 4.



Kilde: RFK

Høsten 2019 ble det besluttet at den gamle samferdselsavdelingen (i grove trekk) ble til enhet for transport og mobilitet<sup>67</sup>.

I løpet av 2020 endret Rogaland fylkeskommune organiseringen av samferdselsavdelingen. Det største grepet var å skille ut et større prosjekt, Bussveien, fra sin opprinnelige enhet, Vei og forvaltning. Bussveien fra 01.12.20 å være en seksjon i en enhet til å bli en egen enhet,<sup>68</sup> fordi bussveien var et stort og veldig viktig prosjekt for fylkeskommunen.<sup>69</sup>

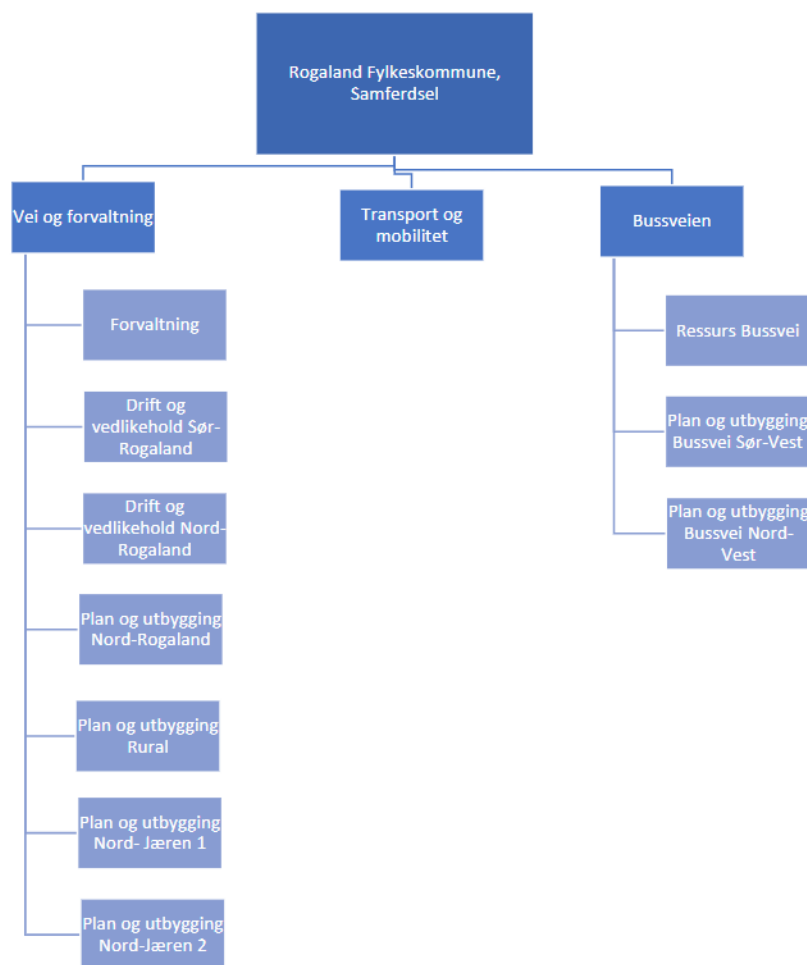
Samferdselsavdelingen er i dag delt opp i tre enheter. To av enhetene er igjen delt opp i mindre seksjoner, Bussveien med tre seksjoner og vei og forvaltning med syv seksjoner. Dette innebærer at samferdselsavdelingen er delt inn i enheter med ulik størrelse. Vei og forvaltning har en ramme på 217 årsverk, Bussveien har en ramme på 70 årsverk, og Transport og mobilitet har en ramme på 16 årsverk.

Figur 16 Den nåværende organiseringen av samferdselsavdelingen –

<sup>67</sup> Tilbakemelding fra tidligere prosjektleder for overtakelsen, den 22.12.2022.

<sup>68</sup> Opplyst av enhetsleder for Bussveien.

<sup>69</sup> Jf. intervjuer og masteroppgave



Kilde: RFK

Organiseringen av samferdselsavdelingen skiller i stor grad den gamle samferdselsavdelingen fra de som kom fra Statens vegvesen. «Gamle samferdsel», dvs. enhet for transport og mobilitet, har ansvar for de overordnede strategiske oppgavene, mens ansatte fra SVV utgjør Bussveien og Vei og forvaltning, som har ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av fylkesveiene, og bussveien.

Organiseringen innebærer at de ansatte i grove trekk jobber med de samme folkene som før reformen, med noen endringer og unntak: « Gamle RFK-ansatte utgjør én enhet, gamle SVV-ansatte utgjør en annen og de som jobbet med Bussveien jobber fremdeles med Bussveien. De nyansatte faller ikke i noen av kategoriene, men er fordelt på de forskjellige enhetene<sup>70</sup>».

<sup>70</sup> Hva kjennetegner organisasjonskulturen i den nye samferdselsavdelingen i Rogaland fylkeskommune, og i hvilken grad finnes det samhold – prosjektoppgave i Samspill og ledelse; anvendt organisasjonspsykologi, Handelshøyskolen BI, 30.08.2021. Side 31.

## 8.3 SYNSPUNKTER PÅ ORGANISERINGEN

---

### 8.3.1 POSITIVE TREKK

I intervjuene trekkes det frem flere positive trekk med den valgte organiseringen. Disse tilbakemeldingene oppsummeres punktvis under:

- Plan- og utbygging var delt i Statens vegvesen, men er nå organisert sammen (i fire av seksjonene under vei og forvaltning). I intervjuene pekes det på at man under den gamle organiseringen ble fanget av avdelingenes delmål: Planseksjonens mål var å få planen vedtatt, mens utbyggingsseksjonens mål var å bygge innenfor vedtatt budsjett, noe som kunne føre til målkonflikter, og som påvirket kommunikasjon og samarbeid. Intervjuene tyder på at samorganiseringen av plan og utbygging i samme seksjon har hatt veldig positiv effekt på arbeidet. Nå er byggleder med inn i planfasen, og kan si noe om løsninger. De intervjuede er samstemte i at dette organisatoriske grepet har ført til en bedre kompetanseutnyttelse internt, og mer effektiv jobbing.
- Det pekes også på at det er bra at samferdselsavdelingen både har ansvaret for vei og kollektivtrafikk, slik at man i større grad kan se det totale samferdselsbildet. Vi får opplyst at dette ofte er delt i andre fylker.
- De intervjuede mener også at det var en god ting at Bussveien ble flyttet ut av vei og forvaltning, både på grunn av prosjektets størrelse og prestisje.

### 8.3.2 UTFORDRINGER MED DEN VALGTE ORGANISERINGEN

I intervjuene pekes det på at den store ubalansen i enhetenes størrelse er en utfordring i samferdselsavdelingen. Men det er delte meninger om dette: «*Vi har vesentlig annerledes oppgaver, derfor er det litt rart at det skal være balanse*». I intervjuene pekes det dessuten på det er ulike former for ubalanse mellom de ulike enhetene. Transport og mobilitet er avdelingens styrende strategienhet, Bussveien er størst i penger eller midler, mens Veg og forvaltning er størst i fag og antall ansatte. «*Det er kanskje ikke størrelse som er det mest utfordrende, men at samferdselsavdelingen mangler en klar strategisk retning. En tydeliggjøring der kan være en fordel. Det er det som er oppe til debatt i organisasjonsutviklingsprosjektet vårt (se under)*».

## 8.4 KULTURFORSKJELLER

---

I intervjuene pekes det på at fylkeskommunen hadde liten innsikt i hvordan SVV jobbet, selv om det var et godt samarbeid mellom partene, og de i all hovedsak var fornøyde med SVV leveranser: «*Statens vegvesen var en «black box» for oss*».

Gjennomgangen tyder på at disse kulturforskjellene ble synlige etter overføringen. I en masteroppgave fra høsten 2021 løftes det blant annet frem følgende utfordringer knyttet til organisasjonskulturen i samferdselsavdelingen. Her ble det spesielt pekt på to kulturelle skillelinjer:

- 1) Gamle RFK vs. gamle SVV, og

## 2) Nord-fylket vs. Sør-fylket.

I oppgaven ble det hevdet at gruppene fokuserer mer på hva som skiller dem enn hva som forener dem. Og «*man fremholder trekkene i egen gruppe som de positive og de andre som negative*».

Intervjuene våre tyder på at de kulturelle skillene mellom nord- og sørfylket er i ferd med å viskes ut, iallfall innen drift og vedlikehold. Ifølge intervjuene har forskjellen mellom nord og sør blitt langt mindre, etter at seksjonene fikk på plass fire fagkoordinatorer som jobber mellom de to seksjonene: «*Det bidrar til å samkjøre seksjonene på tvers av Boknafjorden. Det har ført til mye tettere samhold mellom de to seksjonene*».

I masteroppgaven mente forfatterne at det var en subkulturkonflikt mellom gamle RFK og gamle SVV som ikke var gunstig for avdelingen på sikt: «*Dette utfordrer ledelsens mål om å bygge en avdeling med en felles organisasjonskultur*».

Både i masteroppgaven og i intervjuene våre pekes det på at en gjenganger i mange diskusjoner er: «*sånn gjorde vi det i SVV. Det skjer altfor mye. De sammenligner med noe som ikke lenger eksisterer*»<sup>71</sup>. Samtidig tyder tilbakemeldingene på at dette varierer litt fra seksjon til seksjon, avhengig av hvor mange som er ansatt i seksjonen etter reformen.

Det som beskrives som en stor endring for noen ansatte var at SVV var en statlig styrt organisasjon, med det politiske nivået langt borte. I fylkeskommunen må de forholde seg til et politisk nivå som er nærmere.

Intervjuene våre tyder på at enkelte ansatte også har opplevd en viss frustrasjon med å ha det politiske nivået tettere. En av de intervjuede sa det slik: «*De har vært vant med å gjøre faglige vurderinger, uten å være påvirket av politikk. Nå er det politikere som sitter tettere på, som vil mene noe om saken. Dette har nok skapt en viss frustrasjon for noen*». En av de som valgte å gå tilbake igjen til SVV etter veireformen oppgav dette som en av grunnene til at hun valgte dette: «*Jeg ønsket heller ikke å jobbe så tett på politisk ledelse som fylkeskommunen la opp til.*»

Men det er delte meninger om dette. Noen merker ikke så stor forskjell, mens andre synes det er positivt med en sterkere lokalpolitisk forankring av samferdselsfeltet.

I mastoppgaven pekes det på at det henger igjen «*noe hierarki*» fra gamle SVV, og at den største kulturutfordringen, ifølge ledelsen, har vært det byråkratiske statlige hierarkiet mange var vant til.

I intervjuene hevdes at SVV var veldig regelstyrte, og enkelte ble litt overrasket over den manglende utøvelsen av skjønn. En av de intervjuede sa det slik: Det er «*et sett med regler, en*

---

<sup>71</sup> Jf. intervju 05.12.2022.

*firkantet boks, som de ansatte sjelden beveger seg utenfor». En annen sa det slik: «Når vi skal drive planlegging, prosjektering og finne løsninger, skal vi ikke bare forholde oss til den beste normstandarden. Vi må passe på hvordan det gjennomføres. Der er det delvis overraskende mye rigiditet».*

De understrekes at fylkeskommunen ikke bare er et forvaltningsorgan, men en utviklingsaktør, og at man må handle deretter. Det vises også til at fylkeskommunen har et bredere samfunnsperspektiv der man både skal ta hensyn til momenter som kollektivtilbud, sykkelfelt, mobilitet og jordvern, i tillegg til at man må forholde seg tettere til det politiske nivået. Derfor er det viktig at de ansatte *ikke bare gjøre alt etter boka*. Det hevdes at det er mange spennende faglige utviklingsoppgaver i samferdselsavdelingen, men det er en tendens til at man sitter og venter på statlige retningslinjer: *«Men strenge standarder, frykt for kritikk er byråkratiserende»*. Det blir hevdet at dette svekker den faglige kreativiteten og skaper ofte dyrere løsninger.

De intervjuede poengterer at det er naturlig ta utgangspunkt i maler og retningslinjer, men at de ansatte i større grad må gjøre skjønnsmessige vurderinger i de enkelte tilfellene. *«Hva er godt nok? Dette kan både handle om å bygge rimeligere eller bedre, alt etter behovet i den konkrete situasjonen (...) Det er nok litt innebygget i kulturen at det er noen som har tenkt for dem, lenger oppe i hierarkiet. Satt på spissen forventer de at andre skal komme med løsningen»*.

I intervjuene hevdes det at faglig autonomi og en større grad av skjønnsutøvelse vil styrke utviklings- og innovasjonsdelen i avdelingen, og være et konkurransefortrinn i kampen om arbeidskraften.

Flere av de som har kommet fra SVV gir uttrykk for lignende synspunkter. De peker på at SVV var en fagtung og rigid organisasjon som hadde et stort administrativt støtteapparat i ryggen. Flere opplever at samferdselsavdelingen i fylkeskommunen i større grad er *«overlatt til seg selv*. *Det er fordeler med det også, fordi vi finner løsninger uten at det må løftes og at det tar år og dag å få avklaringer. Det er blitt mer fleksibelt»*.

## 8.5 FORHOLD SOM HAR UTFORDRET KULTURBYGGINGEN

---

I skrivende stund er det tre år siden reformen trådte i kraft. Intervjuene tyder på at det er flere forhold som ser ut til å ha gjort det krevende å bygge en felles organisasjonskultur.

For det første utfordret pandemien kulturbyggingsprosjektet i avdelingen. Dette førte til at de ansatte ble sendt på hjemmekontor etter drøyt to måneder med ny organisering.

For det andre kom alle lederne, utenom samferdselssjefen, fra SVV. I intervjuene pekes det på at det kan være utfordrende å bygge en ny kultur når de fleste lederne kommer fra SVV. En av de intervjuede satte dette på spissen, og mente at man dermed ansatte et *«SVV inn i samferdselsavdelingen.»*

For det tredje opplevde en del ledere at de hadde liten tid til å være ledere fordi det var så mange personalmessige og praktiske ting de måtte ordne selv, som de tidligere hadde fått hjelp til ([for eksempel rekruttering, bygge opp maler og systemer](#)).

For det fjerde har samferdselsavdelingen i Stavanger og SVV vært samlokalisert i Bergelandsgaten. Flere mener dette har gjort overgangen mer smidig, men mange hevder også at manglende løsrivelse har utfordret kulturbyggingen i avdelingen.

For det femte opplever ledere og ansatte i samferdselsavdelingen at de har vært litt overlatt til seg selv i fylkeskommunen etter overføringen av veiadministrasjonen. Dette siste punktet går vi nærmere inn på i avsnittet under.

## 8.6 SAMFERDSELSAVDELINGEN – EN SATELLITT I FYLKESADMINISTRASJONEN?

---

Intervjuene tyder på at overføringen i Stavanger fungerte bra i starten, men at den ble dårligere i tiden etter overføringen. En av seksjonslederne sa det slik: *«Det begynte veldig bra, men når vi først kom over, måtte vi bare innfinne oss.»* En annen sa det slik: *«Jeg opplevde stor oppmerksomhet omkring overføringen i høsten 2019 og januar 2020 – deretter ble vi overlatt til oss selv. (...) Min erfaring var at det begynte bra, men datt fort av. De synes nok at vi var litt kravstore, og kanskje vi snakket litt for mye på hvordan vi hadde hatt det. De ble kanskje litt provosert av det, så ble kanskje vi litt provosert over at det ikke ble lagt til rette.»*. I intervjuene pekes det på at det sannsynligvis var mange grunner til dette, blant annet koronapandemien.

De tillitsvalgte opplever at det er en nokså trang mal som samferdselsavdelingen skal passe inn i, og de opplever fylkesadministrasjonen som rigide når dette er vanskelig å få til: *«Det er stor forskjell i måten å gjøre ting på, og jeg opplever liten respekt for vår måte å handle på.»*

Både tillitsvalgte og seksjonsledere gir uttrykk for at de føler seg litt «på siden» av administrasjonen i fylkeskommunen: *«Min erfaring har hele tiden vært at vi må ta initiativ. Jeg savner at de tar initiativ.»* En annen sa det slik: *«Vi har gjort en del for å få ting til å fungere. Vi opplever at vi må tilpasse oss organisasjonen, og at resten av administrasjonen i fylket var lite lydhøre overfor våre behov. Jeg synes det har vært krevende. Vi ga beskjed om kvalitetssystemet allerede før vi kom over.»*

De opplever at de må innrette seg etter resten av fylkesadministrasjon og samhandle med de andre avdelingene, men hevder at de andre avdelingene sjelden kommer til dem: *«De kommer til oss når de føler at vi ikke har inkludert dem godt nok.»* Det vises til eksempler der fylkeskommunen har levert et planforslag, men har glemt å involvere samferdselsavdelingen, der næringsavdelingen har gitt ut midler til prosjekter som *«vi ikke nødvendigvis synes er fornuftige»*, og tilfeller der de mener det ville vært naturlig at kulturavdelingen involverte dem. Felles for alle eksemplene, ifølge intervjuene: *«De har ikke snakket med oss.»*

Samtidig understreker seksjonslederne at det er mange enkeltpersoner som har hatt støttefunksjoner på personal og IT som *«har vært helt fantastiske (...) og gjort alt de kan for å hjelpe og støtte oss»*.

Før 2020 hadde SVV faste samarbeidsmøter med samferdselsavdelingen. Med jevne mellomrom ble avdelinger i fylkeskommunen invitert inn i disse møtene<sup>72</sup>. Seksjonslederne peker på at de ikke lenger har denne typer møter, noe de savner: *«Vi opplevde at samhandlingen med andre avdelinger var satt i system før. Vi har ikke den type god kommunikasjon lenger, det er ikke et system for dette på samme måte»*.

Flere tar til orde for et formalisert samarbeid mellom samferdselsavdelingen og resten av fylkesadministrasjonen på et overordnet nivå. Den pågående organisasjonsutviklingsprosessen kan brukes til å styrke denne delen, hevdes det.

Flere av de intervjuede tror det hadde vært bedre om prosjektleder for overføringen hadde fortsatt i rollen sin et stykke inn i veireformen, og ikke sluttet 31.12.2019: *«Hun var bindeleddet mellom oss og fylkeskommunen i overgangsfasen, og det følte litt brått for oss å stå uten bindeleddet. Det hjalp ikke at koronaen kom rett etter overføringen.»*

Også de tillitsvalgte mener overgangen fra 31.12.2019 til 01.01.2020 ble for brå, og de mener overgangen burde vært mer glidende, både mht. innfasing og utfasing. *«Det hadde vært bedre om samferdsel hadde etablert en IKT-avdeling som hadde vært rundt og snakket med oss for å se hva vi hadde behov for, før vi gikk over.»*

Samtidig hevder flere at vegvesen-kulturen har stått sterkt i samferdselsavdelingen: *De som jobbet i SVV har nok følt en veldig tilhørighet til SVV. Det er nok først nå at vi klarer å kvitte oss med «at nå må vi ikke snakke mer om SVV»*.

Lokaliseringen av samferdselsavdelingen i Stavanger har også bidratt til avdelingen ikke ble integrert i resten av fylkesadministrasjonen, hevdes det: *«Vi spiste lunsj med de ansatte i SVV. Vi ble en satellitt, og er det fortsatt.»*

Intervjuene tyder på at det ikke er slik i Haugesund. Her er det langt færre ansatte i samferdselsavdelingen:<sup>73</sup> *Vi har klart å lage et godt miljø på tvers av avdelingene på huset. Vi har en velferdskomite som har blitt tilgodesett med en pott med velferdsmidler for å kunne bygge kultur på huset her i Haugesund, der også ansatte fra andre avdelinger i fylkeskommunen sitter. Det har vært en veldig god ting. I lunsjen sitter vi samlet. Vi har et godt miljø.»*

---

<sup>72</sup> Opplyst av seksjonslederne i intervju.

<sup>73</sup> 60-80 ansatte anslås det i intervjuene.



## 8.7 ORGANISASJONSUTVIKLINGSPROSESS I AVDELINGEN

---

Flere i intervjuene mener det er viktig at det fremdeles er en viktig oppgave å bygge en felles kultur, og samferdselssjefen har satt i gang en organisasjonsutviklingsprosess i avdelingen.

Samferdselssjefen startet i oktober 2021, og måtte utsette første samling med de ansatte tre ganger på grunn av koronapandemien. Den første samlingen ble gjennomført i april 2022: «*Dette var første gang avdelingen var samlet fysisk. Det sier litt.*»

OU-prosessen pågår i skrivende stund og samferdselssjefen ønsker å knytte den opp mot de de fire satsingsområdene i samferdselsstrategien, som ble vedtatt i 2021. Det legges opp til bred involvering av de ansatte og det er et uttalt mål å bevare det som fungerer bra i avdelingen<sup>74</sup>. I en artikkel på intranett delte samferdselssjefen sine tanker om hva som blir viktig frem mot 1. april 2023, når ny organisasjon skal være på plass:

- Vi må løfte det strategiske nivået, for eksempel klimautfordringer, teknologiutvikling og innovasjon. Hvordan kan vi løfte det strategiske nivået på en best mulig måte?
- De gode fagressursene i avdelingen må utnyttes bedre. Kan vi organisere dem på en bedre måte?
- Vi må sikre helhet og god tverrfaglighet, på tvers av de andre avdelingene i fylkeskommunene, på tvers av seksjonene, nettverk og på tvers av de andre fylkene
- Vi må tilrettelegge bedre for at ansatte kan få bedre arbeidsforhold, bruke ressursene vi allerede har på en best mulig måte i hele avdelingen
- Ledere som skal ha tid til å drive med ledelse og ikke bare administrasjon og koordinering
- Vi må alltid jobbe for å levere gode resultater og sikre internkontroll og god økonomistyring

Flere vi har intervjuet mener dette er nødvendig, men samtidig krevende, ettersom det skaper en del uro i organisasjonen, tre år etter overføringen av veiadministrasjonen. Blant annet pekes det på at det blir viktig å få på plass den overordnede strategiske retningen for avdelingen.

## 8.8 VURDERING

---

Samferdselsavdelingen har gjort flere grep for å skape gode rammebetingelser for at arbeidsoppgavene skal ses i sammenheng, som en verdikjede. Gjennomgangen tyder på at det viktigste grepet har vært å organisere plan og utbygging i samme seksjon, dette var delt i SVV. De intervjuede er samstemte om at dette organisatoriske grepet har ført til en bedre kompetanseutnyttelse internt og mer effektiv jobbing. Flere mener også det er bra at

---

<sup>74</sup> Intranettsak om OU-prosess, fra våren 2022, ikke datert.

samferdselsavdelingen har ansvaret for vei- og kollektivtrafikk, slik at man kan se det totale samferdselsbildet.

Gjennomgangen vår tyder på at samferdselsavdelingen ikke er godt integrert i resten av fylkesadministrasjonen. De intervjuede mener at overføringen startet bra, men at samferdselsavdelingen har blitt overlatt til seg selv etter den første tiden.

Intervjuene tyder på at samferdselsavdelingen føler seg litt på siden av administrasjonen i fylkeskommunen. De opplever at det som regel er samferdselsavdelingen som må tilpasse seg for å få ting til å fungere, og at administrasjonen har vært lite lydhøre for deres behov. Det vises til konkrete eksempler på tilfeller der de mener det ville vært naturlig at de andre avdelingene involverte samferdselsavdelingen, men der dette ikke skjer. De hevder paradoksalt nok at samarbeidet med resten av fylkesadministrasjonen var bedre når de var en del av SVV, fordi det da var faste samarbeidsarenaer der de andre avdelingene ble invitert inn.

Det ser ut til at samferdselsavdelingen er et stykke unna målet om å bygge en felles kultur i avdelingen. Gjennomgangen tyder på at den gamle [vegvesen-kulturen](#) fremdeles er ganske fremtredende.

Det er nå tre år siden reformen trådte i kraft og det ser ut til å være flere forhold som har utfordret kulturbyggingsprosjektet. *For det første* betydde pandemien til at de ansatte ble sendt på hjemmekontor drøyt to måneder etter overføringen av veiadministrasjonen. *For det andre* kom alle lederne, utenom samferdselsjefen, fra SVV. Selv om dette kan ha utfordret kulturbyggingen, ønsker vi å understreke at dette trolig har virket positivt mht. kompetanseoverføringen inn i en ny organisasjon, spesielt i en organisasjon som mangler nødvendige spesial- og støttesystemer. *For det tredje* opplevde en del ledere at de hadde liten tid til å være ledere fordi det var så mange personmessige og praktiske ting de måtte ordne selv, som de tidligere hadde fått hjelp til. *For det fjerde* har samferdselsavdelingen i Stavanger og SVV vært samlokalisert i Bergelandsgaten. Flere mener dette har gjort overgangen mer smidig, men mange hevder også at manglende løsrivelse har utfordret kulturbyggingen i avdelingen. *For det femte* opplever ledere og ansatte i samferdselsavdelingen at de har vært litt overlatt til seg selv i fylkeskommunen etter overføringen av veiadministrasjonen.

Etter vår vurdering er dette forhold som kan ha bidratt til å dyrke den gamle SVV-kulturen, og gjort det vanskeligere å bygge en egen kultur i samferdselsavdelingen. Vi tror at den planlagte samlokaliseringen med de andre avdelingene i fylkeskommunen vil kunne bidra i positiv retning, men dette vil ikke skje på kort sikt. Etter vår vurdering vil følgende to grep bidra til å styrke kulturbyggingsprosjektet i fylkeskommunen.

- Fylkeskommunen bør sikre en bedre integrasjon av samferdselsavdelingen i fylkesadministrasjonen
- Fylkeskommunen bør sørge for å skaffe til veie nødvendige støttesystemer.

Integrasjonen bør gå begge veier og være tuftet på gjensidighet. Dette vil både kreve noe av samferdselsavdelingen og resten av fylkesadministrasjonen. Samferdselsavdelingen bør gå i seg

selv og undersøke hvordan de på en positiv måte kan bidra til å utvikle den organisasjonen de er en del av. Fylkesadministrasjonen bør på sin side legge rette for å involvere samferdselsavdelingen på en bedre måte, og hente innspill herfra for å utvikle fylkesadministrasjonen.

Og gjennomgangen tyder på at dette går an. Den delen av samferdselsavdelingen som er lokalisert i Haugesund, ser ut til å være godt integrert i fylkesadministrasjonen i Nord-fylket. Det bør samtidig legges til at hele fylkesadministrasjonen der er samlokalisert.

## 9 VEDLEGG

### 9.1 AVGRENSNING OG METODE

---

Kontrollutvalget har uttrykt et ønske om at vi skulle fokusere mest på nå-sitasjonen, dvs. problemstillingen om dagens status.

Utvalget ønsket også at vi skulle se på rapporten «*Fra sams og samling*», og de bekymringene som fremkom der, blant annet at veireformen ville kunne medføre økte kostnader og tap av kompetanse. De intervjuede har vært samstemte i at dette har vært to nøkkelfordringer med reformen. Derfor har vi brukt en god del plass på dette i rapporten.

Datainnsamlingen har bestått av en sonderings- og hovedfase, som har glidd litt inn i hverandre. Det endelige datagrunnlaget er dels et produkt av en overordnet plan i starten (for hvilke dokumenter vi ønsket og hvem vi ville intervjuer), og dels et produkt av en såkalt «snøballutvelgelse».

En snøballutvelgelse betyr at funn og opplysninger vi får i en tidlig fase, danner grunnlaget for valg av informanter og dokumenter i en senere fase. Dett betyr at vi har hatt en induktiv tilnærming i dette oppdraget.

Et eksempel på dette er fremgangsmåten vi valgte når vi ville finne ut om kostnadene hadde økt eller ikke. De intervjuede var nokså samstemte i at reformen hadde resultert i mer administrasjon, men dette var ikke helt enkelt å måle presist. Vi visste ikke hvor mange årsverk som gikk med til å administrere fylkes- og riksveier i Rogaland i gamle sams. Vi hadde kun beregninger for antall årsverk som gikk med til å administrere fylkesveier, og det ble tydelig klart at disse var mangelfulle.

Flere var tydelige på at utgiftene hadde økt og at samfunnet brukte dobbelt så mye på samferdsel på flere områder, men det var vanskelig å tallfeste dette. Det var tydelig at noe av kostnadsøkningen skyldtes flere forhold, blant annet økninger i aktivitetsnivået.

I første omgang valgte vi derfor å be informantene om konkrete eksempler på endringer i antall ansatte i kjølvannet av reformen.

I intervjuene med representanter fra SVV fremsatte de fleste påstander om at det var blitt veldig mye dyrere å drifte veinettet etter delingen av veiadministrasjonen. Vi ba om tall på dette. Det viste seg at driftskontraktene var for ferske til at det forelå regnskapstall for et helt år.

Derfor ba vi om kontraktssummene for den såkalte Stavanger-kontrakten til fylkeskommunen og SVV, både før reformen - når kontrakten ble fulgt opp av sams, og etter reformen - når kontrakten var delt opp i en riksveikontrakt (SVV) og en fylkesveikontrakt (RFK).

Deretter sammenlignet vi den samlede kontraktssummen for de to kontraktene med kontraktssummen for den samlede kontrakten under sams, fem år tidligere. Tallene viste en voldsom utgiftsvekst.

Vi undersøkte deretter om det fantes alternative forklaringer på denne utgiftsveksten. Vi utfordret SVV, fylket, entreprenørene, seksjonssjefene og de tillitsvalgte på hva som kunne være forklaringene på denne voldsomme økningen. Vi fant at antall kilometer og drifte hadde økt, at prisene hadde økt og at det også var andre forhold som påvirket utgiftene. Men tilbakemeldingene var nokså samstemte i en ting: Veireformen var en viktig forklaring på utgiftsøkningen. Årsak: Man hadde mistet den stordriftsfordelen sams representerte.

Rogaland fylkeskommune følger i dag opp fem rene driftskontrakter og Stavanger-kontrakten er den største av disse (559 mill).<sup>75</sup> Det er denne vi har gjort til gjenstand for nærmere undersøkelse i denne rapporten. En kartlegging av flere driftskontrakter ville kanskje styrket datagrunnlaget vårt, men ettersom det viste seg å være relativt tidkrevende å kartlegge og kvalitetssikre årsakene til utgiftsveksten ifm. Stavanger-kontrakten, ble ikke dette aktuelt. Vi har derfor ikke funnet rom til å utvide datagrunnlaget innenfor gjeldende ramme.

Det bør også legges til at driftskontraktene kun utgjør en mindre del av et nokså stort datagrunnlag.

Etter vår vurdering er undersøkelsen av Stavanger-kontrakten uansett et godt eksempel på den beskrevne utgiftsveksten, og utfyller intervjudataene på en god måte.

### 9.1.1 INTERVJUER

Vi har til sammen intervjuet 32 personer, fordelt på fylket, Statens vegvesen og entreprenørene. I tillegg har vi gjennomført en faktasamtale.

## Rogaland fylkeskommune

---

<sup>75</sup> Kontraktssummen for Dalane-, Høgsfjord- og Indre Ryfylke-kontrakten er på hhv. 289, 235 og 199 millioner kroner.

- Oppstart, kst. fylkesdirektør, økonomisjef og avdelingssjef organisasjon og digitalisering
- Samferdselssjef
- Tidligere samferdselssjef
- Tidligere rådgiver i samferdselsavdelingen
- Leder for Bussveien
- Leder for Veg og forvaltning
- Prosjektleder for overføring og leder for Transport og mobilitet
- Kontraktskoordinator for drift og vedlikehold
- Seksjonssjef Bussveien
- Seksjonssjef Veg og forvaltning
- Seksjonssjef Veg og forvaltning
- Seksjonssjef Veg og forvaltning
- Seksjonssjef Veg og forvaltning
- Seksjonssjef Veg og forvaltning
- Plasstillitsvalgt samferdselsavdelingen Nito
- Plasstillitsvalgt samferdselsavdelingen Nito
- Plasstillitsvalgt eiendomsavdelingen Nito
- Plasstillitsvalgt samferdselsavdelingen Nito
- Plasstillitsvalgt samferdselsavdelingen Tekna
- Plasstillitsvalgt samferdselsavdelingen Tekna
- Fylkeshovedtillitsvalgt Nito
- Bygg- og eiendomssjef RFK
- Tidl. forhandlingsleder RFK (ansvar for integrasjonsprosessen i sentraladministrasjonen)
- Budsjettleder (faktasamtale)

### **Statens vegvesen**

- Seksjonssjef SVV (sluttet i Rfk etter en mnd.)
- Seksjonssjef SVV, leder drift, kort innom fylket
- SVV Prosjektleder drift
- SVV Prosjektleder elektro
- SVV leder seksjon laboratorium Vest
- SVV Sjefsingeniør veidatabank

### **Entreprenører**

- Veidriftssjef Risa (driftsoperatør riksveier i Rogaland)
- Veidriftssjef Presis veidrift (driftsoperatør fylkesveier i Rogaland)

Med unntak av oppstartsmøtet og faktasamtale, er alle intervjuer verifisert.

### 9.1.2 SKRIFTLIGE KILDER

- *FRA SAMS OG SAMLING* - Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer (2018).
- *Organisering av framtidig fylkesveiadministrasjon i Rogaland*, Notat, 2018
- Saksfremlegg - REGIONREFORMEN – ORGANISERING AV FREMTIDIG FYLKESVEIADMINISTRASJON, Reg. Dato: 12.11.2018, Arkivsaksnr.:18/25824-2
- Notat - vurdering av ulike organisasjonsmodeller for fylkesveiadministrasjonen (mars 2019)
- De siste års økonomiplaner i RFK
- Grønt hefte, 2022
- Integrasjonsprosjektet 2019, internt RFK, ulike presentasjoner
- Stortingsmelding 6 (2018-2019) Oppgaver til nyere regioner
- <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/>
- Driftskontrakter for Stavanger-området:
  - 9301 Stavanger fra 2022-2027, for riksveier, dvs. der Statens vegvesen er veieier
  - 1103 Stavanger fra 2022-2027, for fylkesveier, dvs. der RFK er veieier.
  - 1103 Stavanger fra 2017-2022, felleskontrakt, der SVV/sams er veieier for fylkes- og riksveier
  - 1103 Stavanger fra 2011-2016, felleskontrakt, der SVV/sams er veieier for fylkes- og riksveier
- Powerpoint fra Risa AS om utvikling innen drift og vedlikehold
- [Samferdsel & Infrastruktur 04.utgave 2022 - Samferdsel & Infrastruktur \(samferdselinfra.no\)](http://samferdselinfra.no), intervju med ansvarlig for drift og vedlikehold i Risa A/S
- Diverse informasjon i eposter
- Nytt inntektssystem og overgangsordninger
- Overføringsavtale, brev fra KS, 07.12.2018
- Brev fra samferdselsdepartementet til Statens vegvesen, datert 6. juli 2022 – *Statsbudsjettet – Supplerende tildelingsbrev nr. 11 – Forlengelse av overgangsordning for avvikling av Sams veiadministrasjon – Salg av tjenester til fylkeskommunene.*
- Hva kjennetegner organisasjonskulturen i den nye samferdselsavdelingen i Rogaland fylkeskommune, og i hvilken grad finnes det samhold? Prosjektoppgave på masterstudie innen samspill og ledelse; anvendt organisasjonspsykologi (30.08.21)
- EVALUERINGSRAPPORT ETTER KRAFTIG SNØVÆR I ØSTRE AGDER , 7.-12. DESEMBER 2021, Statsforvalteren i Agder.
- Årsmelding for Vigo IKS 2021
- Tall fra fylkeskommunen som viser
  - Antall som har sluttet i samferdselsavdelingen de tre siste årene og sluttårsak

## 9.2 OVERBYGNINGSAVTALER

---

Ordningen med midlertidige overbygningssavtaler kom på plass for å sikre en smidig avvikling av sams veiadministrasjon. Det ble ved avviklingen bestemt at SVV og fylkeskommunene skulle samarbeide i en overgangsfase, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2019–2020) og Prop. 79 L (2018–2019).

SVV la til grunn en tidsavgrensning for ordningen på tre år i sine vurderinger, dvs. at ordningen ble avviklet innen 1. januar 2023. I et brev fra KS den 2. mai 2022 beklaget fylkeskommunene sterkt at samarbeidsordningen skulle bli avsluttet ved årsskiftet<sup>76</sup>.

I brevet fra KS til Samferdselsdepartementet beklager fylkeskommunene sterkt at samarbeidsordningen skal avsluttes ved årsskiftet. De er bekymret for at det vil være begrensede muligheter for å etablere alternative løsninger innen utgangen av 2022. Fylkeskommunene ønsker derfor å unngå en avvikling 1. januar 2023. KS skriver at alternativt tilbud i fylkeskommunenes egenregi eller som privat tjeneste vil kreve mer tid å etablere enn fram til årsskiftet 2022/2023.

Samferdselsdepartementet ba derfor SVV sammen med den enkelte fylkeskommune, om å vurdere mulighetene og behovet for å forlenge avtalen om salg av laboratorie- og grunnboringstjenester ut 2023, dvs. med et år utover den varslede avviklingen. Vi er kjent med at denne avtalen er forlenget ut året i Rogaland fylkeskommunene.

I brevet vektla samferdselsdepartementet at salg av laboratorie- og grunnboringstjenester ikke ville bli tilbudt på permanent basis, og at fylkeskommuner snarest måtte sikre tilgang til disse tjenestene for å dekke sitt behov innen utgangen av 2023, enten gjennom egen produksjon eller fra private tilbydere.

---

<sup>76</sup> Gjengitt i brev fra samferdselsdepartementet til Statens vegvesen, datert 6. juli 2022 – *Statsbudsjettet – Supplerende tildelingsbrev nr. 11 – Forlengelse av overgangsordning for avvikling av Sams veiadministrasjon – Salg av tjenester til fylkeskommunene.*