



Deloitte.

Forvaltningsrevisjon | Hordaland
fylkeskommune
Drift og vedlikehold av fylkesvegar



Innhold

1	Samandrag	4
2	Innleiing	5
3	Om tenesteområdet	7
4	Organisering av arbeid med drift- og vedlikehaldsstrategien	9
5	System og rutinar for oppfølging av drift- og vedlikehaldsstrategien	12
6	Tiltak for kostnadseffektiv bruk av midlar	16
7	Tiltak for å stoppe vekst i forfall på vegkapital	20
8	Samhandling mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen	24
9	Konklusjon og tilrådingar	26
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	27
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	29
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	32

1 Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av drift og vedlikehald av fylkesvegar i Hordaland fylkeskommune. Føremålet med prosjektet er å undersøke i kva grad Hordaland fylkeskommune har følgd opp drifts- og vedlikehaldsstrategien for fylkesvegnettet som vart vedteken i 2011.

Forvaltningsrevisjonen viser at det er gjennomført tiltak for å stoppe veksten i forfallet på vegkapitalen. Dette omfattar prosessar for å få meir oppdatert kunnskap om vegstandarden, prioritering av overordna vegnett, utprøving av ulike kontraktstypar og eiga løyving til tyngre vedlikehald (standardhevingsmidlar), men det er ikkje utarbeidd noko rapportering av i kva grad dei ulike tiltaka samla eller kvar for seg bidreg til å realisera strategien.

Forvaltningsrevisjonen viser også at drifts- og vedlikehaldsstrategien for fylkesvegnettet ikkje er følgd opp på alle punkt og at det er usikkert om målet i strategien om å stansa forfallet på fylkesvegnettet innan 2017 vil bli nådd. Fylkeskommunen har ikkje organisert oppfølginga av strategien for drift og vedlikehald av fylkesvegane i tråd med føresetnader i strategien, og har heller ikkje rapportert gjennomføringa av strategien årleg til politisk nivå.

Samferdselsavdelinga har ikkje etablert eigne tiltaks- og handlingsplanar for arbeidet med drifts- og vedlikehaldsstrategien. Ein samla handlingsplan for arbeidet med drifts- og vedlikehaldsstrategien er etter revisjonen si vurdering eit nødvendig og nyttig styringsverktøy, for å sikra ei målretta og effektiv oppfølging av strategien.

Det er ikkje etablert rutinar for vurdering av risiko knytt til drift og vedlikehald av fylkesvegar, og det er heller ikkje gjennomført risikovurderingar knytt til oppfølging av strategien. Manglande og/eller mangelfulle risikovurderingar aukar risikoen for at det ikkje er ein god og fullstendig samanheng mellom mål, tiltak og ressursar og at føremålet med drifts- og vedlikehaldsstrategien difor ikkje blir realisert som føresett.

Det er ikkje gjennomført noko systematisk og dokumentert evaluering av resultat/effektar av strategien etter at den vart vedteke i 2011. Dette er ikkje i samsvar med intensjonen i drifts- og vedlikehaldsstrategien, der det går fram at det er behov for å vurdere undervegs i kva grad ein er på rett veg i høve til dei oppsette måla i strategien, eller om det er nødvendig å vurdere andre verkemidlar og tiltak.

Det er ikkje utarbeidd ein kontraktsstrategi for arbeidet med utvikling og utprøving av driftskontraktar av vegnettet i Hordaland. Undersøkinga viser samstundes at Statens vegvesen arbeider med å prøve ut ulike driftskontraktar i tråd med føringar i drifts- og vedlikehaldsstrategien. Det er også etablert tenlege rutinar for kontraktsoppfølging. Revisjonen meiner imidlertid at det ville vera ein styrke om Statens vegvesen og fylkeskommunen utarbeider ein strategi for driftskontraktar i Hordaland.

Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen samhandlar på dei områda der dette er føresett i overordna rammeverk/avtalar, men samhandlinga synes i liten grad å ha blitt endra/påverka av arbeidet med drifts- og vedlikehaldsutfordringane på fylkesvegnettet. Revisjonen meiner at både rammeavtale og leveranseavtale i større grad bør vise til korleis desse avtalane kan medverke til realisering av drifts- og vedlikehaldsstrategien.

På bakgrunn av våre observasjonar og vurderingar har revisjonen tilrådd at Hordaland fylkeskommune sett i verk ein skilde tiltak som går fram av kapittel 9 Konklusjon og tilrådingar.

2 Innleiing

2.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av drift og vedlikehald av fylkesveggar i Hordaland fylkeskommune i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 15. desember 2014, sak 107/2014.

I samband med rullering av plan for forvaltningsrevisjon i 2013 vart det identifisert risiko for at fylkesvegane ikkje held tilfredsstillande standard. Dette var mellom anna basert på at det i budsjettet for 2014 gjekk fram at forfallet/vedlikehaldsetterslepet på vegnettet i Hordaland i 2011 summerte seg til meir enn 3 milliardar kroner. For 2014 var den økonomiske ramma til drift og vedlikehald auka med ca. 2,5 millionar kroner i høve til 2013. Det gjekk også fram av budsjettet at denne auken var ikkje stor nok til å kompensera for prisstigninga ein har mellom anna på driftskontraktane og resultatet vart difor mindre midlar til vedlikehald i 2014 enn i 2013, samstundes som behovet for vedlikehald er ytterlegare oppjustert.

Våren 2013 la Vegdirektoratet fram rapporten «Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet?» som er resultat av ei kartlegging av forfallet i alle fylka i landet. For Hordaland sin del er forfallet rekna til 6 470 millionar kroner. Rapporten syner at vedlikehaldsetterslepet på vegnettet representerer ei stor utfordring.

2.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet vil vere å undersøke i kva grad Hordaland fylkeskommune har følgd opp drifts- og vedlikehaldsstrategien for fylkesvegnettet som vart vedteken i 2011.

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. I kva grad er arbeidet med oppfølging av strategien organisert på ein føremålstenleg måte?
 - a. Er alle relevante aktørar representert i arbeidet?
 - b. Er rollar og ansvar klart definert?
2. I kva grad er det etablert planar, system og rutinar knytt til oppfølging av strategien?
 - a. Er det utarbeidd tiltaks-/handlingsplanar for arbeidet?
 - b. Er det etablert rutinar for rapportering knytt til arbeidet med drifts- og vedlikehaldsstrategien?
 - c. Er der etablert retningslinjer/rutinar for vurdering og handtering av risiko knytt til realisering av strategien?
 - d. Er det etablert rutinar for å innhente/oppdatere faktagrunnlaget/status knytt til drift og vedlikehald av fylkesvegnettet?
 - e. Er det etablert rutinar for evaluering av resultat/måloppnåing?
 - f. Er det etablert rutinar for revisjon av strategien undervegs?
3. I kva grad er det gjennomført tiltak for å sikre meir kostnadseffektiv bruk av midlar til drift av vegnettet?
 - a. I kva grad er det utarbeidd kontraktsstrategiar for driftskontraktar?
 - b. Blir erfaringar med ulike kontraktsmodellar vurdert og dokumentert?
 - c. Er ansvar og oppgåver knytt til kontraktsoppfølging definert og fordelt?
 - d. Er det etablert tenlege rutinar for kontraktsoppfølging?
 - e. I kva grad er prioriteringar/tiltak i strategien reflektert i dei årlege leveranseavtalane mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen?
4. I kva grad er det gjennomført tiltak for å stoppe veksten i forfallet på vegkapitalen?
 - a. I kva grad er økonomiske løyvingar til vedlikehald i samsvar med mål og strategiar?
 - b. I kva grad får fylkespolitiske organ oppdatert informasjon om vedlikehaldssituasjonen i samband med budsjettprosessen?

- c. Er storleik og fordeling av løyvingar til vedlikehald basert på dokumenterte risikovurderingar?
5. I kva grad påverkar samhandlinga mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen arbeidet med drifts- og vedlikehaldsutfordringane på fylkesvegnettet?
- a. I kva grad er det dokumenterte rutinar for samhandlinga mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen?
 - b. Er det etablert særskilde rutinar for samhandling og rapportering knytt til gjennomføring av drift- og vedlikehaldsstrategien?
 - c. Er det gjennomført dokumenterte evalueringar av samarbeidet og rammeavtalen mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen?
 - d. I kva grad understøttar rammeavtalen arbeidet med drifts- og vedlikehaldsutfordringane på fylkesvegnettet?

2.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar 2015 – august 2015.

2.3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og relevante styringsdokument har blitt gjennomgått og brukt som revisjonskriterium. Vidare har informasjon knytt til oppfølging av drifts- og vedlikehaldsstrategien blitt samla inn og analysert, mellom anna regional transportplan og handlingsprogram 2015 – 2017, budsjett og rekneskapsdata, organisering, ansvars- og fullmaktsoversyn, interne og eksterne rapportar. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

2.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med fire personar i fylkeskommunen og Statens vegvesen som er involvert i arbeid med drift og vedlikehald av fylkesvegar. I tillegg er det innhenta supplerande informasjon per e-post.

2.3.3 Verifisering

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Høringsutkast til rapport er sendt til fylkesrådmannen for uttale. Faktafeil er retta opp i den endelege versjonen medan Fylkesrådmannens høringsuttale er lagt ved den endelege rapporten.

2.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderast opp mot. Kriteria er utleda frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå veglova og drifts- og vedlikehaldsstrategien til Hordaland fylkeskommune. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

3 Om tenesteområdet

3.1 Rollar og ansvar på vegområdet

Fylkeskommunen fekk overført ansvar for investering, drift og vedlikehald av store delar av riksvegnettet som vart omklassifisert til fylkesvegar gjennom forvaltningsreforma i 2010. Hordaland fylkeskommune overtok ansvaret for 1134 km av riksvegnettet, inkludert 15 ferjesamband. Fylkeskommunen vart etter reforma vegeigar for totalt 2882 km fylkesveg. Dette utgjer om lag 43 % av det offentlege vegnettet i Hordaland.¹ Forvaltningsreforma innebar også at fylkeskommunen fekk ei meir sentral rolle i forhold til å følgje opp nasjonale målsettingar innan vegsektoren.

Forvaltningsreforma innebar ingen endringar i forholdet mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen. Prinsippet om sams vegadministrasjon gjeld framleis, noko som inneber at Statens vegvesen er underlagt Vegdirektoratet i saker som gjeld riksvegnettet og fylkeskommunen i saker som gjeld fylkesvegnettet.

Fylkeskommunen har det overordna ansvaret i saker som gjeld fylkesvegane, men kan delegere mynde til det regionale vegkontoret i Statens vegvesen eller til kommunar. Statens vegvesen fungerer som ein felles administrasjon på regionalt nivå for både statlege og fylkeskommunale vegprosjekt.

I samband med forvaltningsreforma vart Statens vegvesen omorganisert. Region vest oppretta ei fylkesavdeling for kvart fylke (Hordaland, Sogn og Fjordane og Rogaland). Fylkesavdeling Hordaland står for drift og vedlikehald av vegnettet og gjennomføring av alle investeringsprosjekt på både riks- og fylkesvegane. I tillegg har fylkesavdelinga ansvar for plan- og forvaltningsoppgåver knytt til riks- og fylkesvegane.

3.2 Definisjonar av drift og vedlikehald

Med drift av vegnettet meiner ein alle oppgåver og rutinar som er nødvendige for at vegnettet og vegutstyret skal fungere som planlagt. Dette er aktivitetar som brøyting, strøying med salt og sand, vask og reingjering, oppretting av skilt, stell av grøntareal, trafikkstyring, trafikkinformasjon osv. Driftstiltaka skal sikre dagleg trygg og god framkomst. Mange av tiltaka blir gjort med relativ korte mellomrom (frekvens definert i kontrakt), som til dømes brøyting og strøying med salt eller sand om vinteren, reinhald av vegbane, etc. Andre driftsoppgåver har lågare frekvens, som til dømes oppretting av skilt, drift av grøntareal og vegskråningar, drift av lysanlegg for gater og vegar, samt opprydding etter ras og flaum.

Med vedlikehald av vegnettet meiner ein tiltak for å oppretthalde standarden på vegdekke, grøfter, bruer, tunnelar og tekniske anlegg/installasjonar i tråd med fastsette kvalitetskrav. Dette er tiltak som blir gjennomført sjeldnare enn driftstiltak. Tiltak kan vere rehabilitering av murar, bruer og kaier, dekkelegging, vedlikehald av drenering og stikkrenner.

Det er i praksis vanskeleg å skilje mellom behov for ordinært vedlikehald og behov for etterslepsutbetring. Det er også utfordrande å skilje mellom behov for innhente vedlikehaldsetterslep og behov for oppgradering. Der er difor vanskeleg å skilje mellom å ta inn vedlikehaldsetterslep over drifts- og vedlikehaldsbudsjettet og investeringar som bidrar til å hente inn vedlikehaldsetterslep. Til dømes vil tiltak i forsterkingsprogrammet bidra til å redusere det som er definert som vedlikehaldsetterslep.²

¹ Regional transportplan for Hordaland 2013-2024.

² Samferdselsplan for Akershus 2015-2018

3.3 Vedlikeholdsetterslep

Det er stort etterslep på vegnettet i Hordaland. Statens vegvesen har gjennomført ei landsomfattande kartlegging (frå 2012) av kor mykje det vil koste å fjerne forfallet på vegnettet. Med unntak av Nordland er Hordaland samla sett det fylke som har størst etterslep på fylkesvegane. I 2012 var denne på om lag 6,5 mrd.kr.

Hordaland fylkeskommune vedtok i oktober 2011 ein drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet i Hordaland der føremålet er å:

- Bestemme eit nivå og ei innretning på satsinga innanfor drift og vedlikehald som på best mogleg vis svarar til identifiserte behov
- Få mest mogleg nytte av fylkeskommunale løyvingar gjennom eit kostnadseffektivt drifts- og vedlikehaldsregime.

4 Organisering av arbeid med drift- og vedlikehaldsstrategien

4.1 Problemstillingar

I kva grad er arbeidet med oppfølging av strategien organisert på ein føremålstenleg måte?

- Er alle relevante aktørar representert i arbeidet?
- Er rollar og ansvar klart definert?

4.2 Revisjonskriterium

I følgje drifts- og vedlikehaldsstrategien pkt. 3.0 Handlingsrom for regionale drifts- og vedlikehaldsstrategiar er prinsippet om sams vegadministrasjon er lagt til grunn. Dette inneber at all drift og vedlikehald av vegnettet (riksvegar og fylkesvegar) er konkurranseutsett, med Statens vegvesen som byggherreorganisasjon og ansvarleg for kontraktsutforming og –oppfølging. Det er såleis Statens vegvesen som syter for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet. Eit av poenga med sams vegadministrasjon, og innføring av strategi for drift og vedlikehald, var å sørge for lik oppfølging og lik driftsstandard for like vegar. Statens vegvesen har i denne samanheng ansvar for å utvikla og følgja opp drifts- og vedlikehaldskontraktar, og å gjennomføra standardhevingstiltak.

Det går fram av rammeavtale mellom Statens vegvesen og Hordland fylkeskommune at fylkeskommunen har ansvar for å finansiera drifts- og vedlikehaldstiltak på fylkesvegar.

I følgje drifts- og vedlikehaldsstrategien pkt. 6.0 Oppfølging skal det opprettast ei arbeidsgruppe som følgjer opp arbeidet, og som bør inkludere deltaking frå Statens vegvesen, entreprenørbransjen og fylkesadministrasjonen.

For utfyllande informasjon om revisjonskriteria viser vi til vedlegg 2.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Organisering

Det er ikkje etablert ei særskild prosjektorganisering for arbeidet med drifts- og vedlikehaldsstrategien for fylkesvegnettet som vart vedteken i oktober 2011. Rollar og oppgåver mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen i samband med drift, vedlikehald og investeringar på fylkesvegar er regulert i rammeavtale og årlege leveranseavtalar. Det er ikkje utarbeidd ei ansvars- og rollematrise knytt til fordeling av oppgåver ved gjennomføring av vedlikehaldsstrategien.

Ansvar for vegområdet i fylkeskommunen er lagt til samferdselsavdelinga. Avdelinga er organisert som ein linjeorganisasjon direkte underlagt fylkesrådmannen. Den har ein stab og tre seksjonar; transportseksjonen, forvaltningsseksjonen og vegseksjonen. Vegseksjonen sine ansvarsområde inkluderer oppfølging av vegsaker i fylket, styrings- og kontrolloppgåver for investeringar og drift og vedlikehaldstiltak på fylkesvegnettet, samt budsjett og økonomiplan for fylkesvegane. Ei viktig oppgåve for administrasjonen er å førebu og følgje opp politiske saker på vegområdet, mellom anna strategien for drift og vedlikehald av fylkesvegar, og økonomi (budsjett/rekneskap).

I august 2012 blei det oppretta ei arbeidsgruppe der entreprenørar vart invitert til å delta, i tillegg til representantar frå Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune. Intensjonen var at arbeidsgruppa skulle følgje opp arbeidet med drifts- og vedlikehaldsstrategien. Det blei berre halde eit møte i arbeidsgruppa. Berre

ein av entreprenørane som var invitert med i arbeidsgruppa deltok på møtet og i intervju vart det opplyst at fylkeskommunen ikkje opplevde at arbeidsgruppa var eit spesielt godt forum for arbeid med oppfølging av strategi for drift og vedlikehald av fylkesveggar, mellom anna på grunn av at diskusjonane i møtet i for stor grad hadde fokus på tekniske detaljar ved drift av fylkesvegane.

Det blei opplyst i intervju at det i etterkant av at strategien blei vedtatt, ikkje har vore tilstrekkeleg bemanning ved samferdselsavdelinga i fylkeskommunen til å følgje opp strategien. Samferdselsavdelinga hadde i 2013 store utskiftingar og vakansar i sentrale posisjonar. Tidlegare samferdselssjef slutta per 31.12.12, og ny fylkesdirektør for samferdsel tok til i stillinga den 12.8.13. I mellomtida var ein av seksjonsleiarane konstituert som samferdselssjef. Seksjonsleiar for vegseksjonen slutta i september 2012 og ny seksjonsleiar var på plass først den 1.12.13. Dermed var det på samferdselsavdelinga to konstituerte seksjonsleiarar og konstituert samferdselssjef i store delar av 2013. Det blir opplyst³ at avdelinga i periodar med lite bemanning har prioritert løpande oppgåver/driftsoppgåver og sakshandsaming.

Hordaland fylkeskommune har ikkje ingeniør- eller vegfagleg kompetanse på området. Den vegfaglege kompetansen er det Statens vegvesen som har. Fylkesrådmannen understreka i sak som var til handsaming i 2010 at fylkeskommunen ikkje har ambisjonar eller ønskje om å overta eller redusere Statens vegvesen sitt fagansvar, og at det difor er viktig at fylkeskommunen fokuserer på dei strategiske overordna grepa. Vegseksjonen i fylkeskommunen opplyser at dei har auka bemanninga dei siste åra, men at det ikkje har blitt rekruttert medarbeidarar spesielt til å arbeide med drift -og vedlikehaldsstrategien. Samla sett har imidlertid vegseksjonen fått frigjort meir ressursar til dette arbeidet.

Vegavdeling Hordaland i Statens vegvesen er leia av ein avdelingsdirektør, og er organisert med ein stab og fem seksjonar; Vegseksjon Bergensområdet, Vegseksjon Nord-, Midt-, og Sunnhordland, Vegseksjon Voss og Hardanger, Plan og forvaltning Bergen og Plan/forvaltning Voss og Hardanger.

4.3.2 Rollar og ansvar

Statlege styresmakter utarbeider nasjonale krav og føringar som og gjeld fylkesvegnettet. Dette er krav som skal sikre ein viss teknisk og funksjonell standard på fylkesvegen, samt spesifikke krav knytt til trafikksikring. Prinsippet om sams vegadministrasjon, nasjonale mål innanfor vegsektoren og Statens vegvesen sitt sektoransvar innanfor ei rekkje ulike område, gjer at fylkeskommunen har behov for tett samarbeid med statlege styresmakter om drift og vedlikehald av fylkesvegane

Det går fram av vegvesenet si oversikt over oppgave- og ansvarsfordeling at vegavdelinga har ansvar for:
« (...) lokalt trafikktryggingarbeid, tilsyn med vegnettet, planlegging og byggherreansvar for drift, vedlikehald og nye vegprosjekt. Vegavdelinga skal på vegne av regionvegsjef utarbeide fleirårige rammeavtalar og årlege leveranseavtalar med fylkeskommunane som regionvegsjefen godkjenner».⁴

Staben i vegavdeling Hordaland har ansvar for å ivareta kontakten med fylkeskommunen, kontakten mot regionvegsjef og skal støtte avdelingsdirektøren med leiing- og styringsoppgåver. Staben har i tillegg ansvar for ei rekkje oppgåver knytt til den praktiske samhandlinga med fylkeskommunen, mellom anna å koordinere avdelinga sine bidrag til regional planstrategi, regional transportplan og handlingsprogram. Vidare skal staben drive saksførebuing, delta i møte og ha dialog med fylkeskommunen, hjelpe til i utarbeiding av rammeavtale og leveranseavtale, bidra til økonomistyring, inkludert budsjett, rekneskap og rapportering, og koordinere og følgje opp interne støtte- og rapporteringssystem.

Fylkespolitiske organ har i stor utstrekning moglegheit til å påverke omfang av og nivå på drifts- og vedlikehaldstiltak, mellom anna i plan- og budsjettprosessar.

Fylkesvegrådet vart oppretta som møteforum og styringsorgan ved innføring av vegreforma i 2010. Fylkesvegrådet har frå starten hatt følgjande mandat:

³ Brev frå Samferdselsavdelinga til fylkesrådmannen 10.4.2014 Forvaltningsrevisjon innan samhandling på vegområdet – oppfølging av vedtak

⁴ Presentasjon av Statens vegvesen Region vest (4.9.2012)

Fylkesvegrådet (...) skal leggje til rette for å forvalte og utvikle fylkesvegnettet i Hordaland på best mogleg måte. Arbeidet skal vere forankra i og følgje opp det styringssystemet som er formalisert gjennom ramme- og leveranseavtale mellom partane.»⁵

Vidare er intensjonen med Fylkesvegrådet at partane i møte skal finne løysingar i saker som gjeld planlegging og gjennomføring av drift-, vedlikehalds- og investeringsprosjekt, og forvaltning av fylkesvegnettet

På møta i fylkesvegrådet deltek dei personane som er mest sentrale i forhold til økonomi og framdrift på vegprosjekta. Frå fylkeskommunen deltek samferdselssjef, økonomisjef, seksjonsleiarar, controllar og seniorrådgjevar frå samferdselsavdelinga. Frå vegvesenet deltar avdelingsdirektør vegavdeling Hordaland, seniorrådgjevar frå stab, seksjonssjefar, prosjektleiarar mfl. Samferdselssjefen er møteleiar i Fylkesvegrådet.

4.4 Vurdering

Fylkeskommunen tok initiativ til å etablera ei arbeidsgruppe for oppfølging av drifts- og vedlikehaldsstrategien. Arbeidsgruppa vart ikkje formelt etablert med fordeling av rollar og ansvar. Arbeidsgruppa hadde eit møte, som etter det vegseksjonen opplyser, ikkje fungerte som føreset, og arbeidsgruppa var seinare ikkje operativ. Revisjonen meiner at fylkeskommunen ikkje har følgd opp organisatoriske føresetnadar i drifts- og vedlikehaldsstrategien når dei ved oppfølging av strategien, ikkje har nytta ei arbeidsgruppe der ressursar og kompetanse frå entreprenørbransjen er trekt inn i arbeidet. Fylkeskommunen har heller ikkje etablert alternative organ for oppfølging av strategien.

Revisjonen registrerer at fylkesvegrådet har blitt orientert om/har handsama saker knytt til drifts- og vedlikehaldsstrategien for fylkesvegar, men at fylkesvegrådet ikkje synest å ha hatt ei definert og aktiv rolle i arbeidet med oppfølging av strategien.

⁵ Notat frå samferdselssjefen om rammer for Fylkesvegrådet. Datert 3.3.2010

5 System og rutinar for oppfølging av drift- og vedlikehaldsstrategien

5.1 Problemstillingar

I kva grad er det etablert planar, system og rutinar knytt til oppfølging av strategien?

- Er det utarbeidd tiltaks-/handlingsplanar for arbeidet?
- Er det etablert rutinar for rapportering knytt til arbeidet med drifts- og vedlikehaldsstrategien?
- Er der etablert retningslinjer/rutinar for vurdering og handtering av risiko knytt til realisering av strategien?
- Er det etablert rutinar for å innhente/oppdatere faktagrunnlaget/status knytt til drift og vedlikehald av fylkesvegnettet?
- Er det etablert rutinar for evaluering av resultat/måloppnåing?
- Er det etablert rutinar for revisjon av strategien undervegs?

5.2 Revisjonskriterium

Det går fram av drifts- og vedlikehaldsstrategien at følgjande tiltak skal gjennomførast for å sikre betre drift og vedlikehald

Tiltak for å sikre betre drift:

- Oppretthalde dagens nivå på drift av vegnettet med utgangspunkt i krava etter handbook 111 "Standard for drift og vedlikehald".
- Arbeide for meir presis omtale av tilstanden på vegnettet i kontraktsgrunnlaget for framtidige driftskontraktar.
- Forbetre kunnskapsgrunnlaget/erfaringar med ulike former for kontraktsstrategiar. I dette inngår å vurdere spesielt:
 - Forsøk med større og lengre kontraktar for å utnytte moglege synergjar på best mogleg vis.
 - Innføring av fleire tildelingskriteria i anbuds konkurransen i tillegg til pris
- Utarbeide insentivordningar for å få hjelp frå entreprenørane til å utvikle meir miljøvenleg vinterdrift, med reduksjon i bruken av tradisjonell salting.

Tiltak for å sikre betre vedlikehald:

- Prioritere vedlikehald sterkare enn i dag i dei årlege budsjetta
- Leggje inn ein fast post på investeringsbudsjettet til reinvesteringar/tyngre vedlikehald
- Skilje ut vedlikehald som eigen budsjettpost frå og med fylkesbudsjettet i 2013
- Leggje Statensvegvesen si kartlegging av forfall på vegnettet frå 2011 til grunn for framtidige prioriteringar innanfor vedlikehald. Dette inneber eit tydeleg fokus på tunnelar, bruer og grundigare utbetring av veggrunnen i samband med eventuell dekkelegging.

I strategidokumentet går det også fram at det skal gjennomførast årleg rapportering på drifts- og vedlikehaldsstrategien til fylkespolitiske organ, og at drifts- og vedlikehaldsstrategien skal rullerast/reviderast kvart fjerde år, første gong i 2015.

For utfyllande informasjon om revisjonskriteria viser vi til vedlegg 2.

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Tiltaks- og handlingsplanar

Det er ikkje utarbeidd eigne tiltaks- og handlingsplanar knytt til drifts- og vedlikehaldsstrategien. Statens vegvesen utarbeider, med utgangspunkt i dei årlege fylkesbudsjetta, grunnlaget for plan og byggeprogram for dei einskilde åra. Tiltak og handlingsplanar for drift, vedlikehald og investeringar på fylkesvegane går også fram av Regional transportplan og tilhøyrande handlingsplan. I tillegg inneheld dei årlege budsjetta, og økonomiplanen, tiltak på området. Nemnde planar og budsjett omfattar også einskildtiltak som er føreslått i drifts- og vedlikehaldsstrategien for fylkesvegnettet.

Statens vegvesen opplyser at eit av poenga med innføring av strategi for drift og vedlikehald, var å sørge for lik oppfølging og lik driftsstandard for like vegar (riks- og fylkesvegar), og at dei arbeider med realisering av strategien mellom anna gjennom å utvikla og følgja opp drifts- og vedlikehaldskontraktar, og å gjennomføra standardhevingstiltak.

For å målretta den økonomiske styringa vart drift og vedlikehald i 2012 skild i to budsjettpostar, og det blei gjennomført eit strategisk grep med ei eiga løyvinga til standardhevingstiltak på investeringsbudsjettet som eit særskild tiltak for å stogga veksten i forfallet på fylkesvegnettet. Det blir opplyst i intervju at ein no ser ei lita betring på området som eit resultatet av dette tiltaket.

5.3.2 Rutinar for rapportering av arbeidet med strategien

I drifts- og vedlikehaldsstrategien er det lagt til grunn at det skal gjennomførast ei årleg rapportering til fylkespolitiske organ, men det er ikkje etablert formaliserte rutinar for slik rapportering. Fylkesrådmannen la fram den første rapporteringa om oppfølging av drifts- og vedlikehaldsstrategien for fylkesvegnettet til politisk nivå i september 2012. Det er ikkje gjennomført rapportering til politisk nivå om oppfølging av drifts- og vedlikehaldsstrategien etter 2012.

Statens vegvesen rapporterer status på fylkesvegar i Hordaland per tertial og årleg etter ein standard mal fastsett i leveranseavtalen. Det blir gjeve informasjon om gjennomførte tiltak og om bruken av løyvde drifts- og investeringsmidlar, mellom anna til standardhevingstiltak, men det blir ikkje rapportert samla eller fullstendig på tiltak som er sett i verk for å realisera måla i drifts- og vedlikehaldsstrategien.

Innhald og utforming av årsrapportane frå Staten vegvesen har dei siste åra blitt utvikla og tilpassa nye krav og ønskjer frå fylkeskommunen. Vegavdelinga i fylkeskommunen opplyser i samband med forvaltningsrevisjonen at dei vil jobba med å få inn meir informasjon om spesielle forhold (bonus-malus) og om avvik i kontraktane med entreprenørane i tertialrapportane, og at dette vil bli rapportert til fylkesvegrådet.

Statens vegvesen opplyser at dei fleire gonger har lagt fram kontraktutkast, og presentert driftskontraktar i samferdselsutvalet i Hordaland fylkeskommune. Statens vegvesen opplyser at dei ikkje har klart å legge fram nye driftskontraktar for politisk behandling så tidleg som dei kunne ønskt, mellom anna på grunn av at kontraktane er omfattande, komplekse og krevjande å utforma.

Statens vegvesen har også hatt faglege presentasjonar i samferdselutvalet, knytt til mellom anna dekkelegging. Statens vegvesen peikar på at det er viktig å gje informasjon til politikarane om korleis arbeidet med veg fungerer, og at slike presentasjonar bidreg til å synleggjera faktiske behov i fylket, og til å auka kompetansen i samferdselsutvalet. Vegvesenet meiner at dette også gjev grunnlag for betre faglege vurderingar og politiske vedtak.

5.3.3 Rutinar for vurdering av risiko

Det er ikkje gjennomført dokumenterte risikovurderingar knytt til drifts- og vedlikehaldsstrategien eller i samband med oppfølginga av strategien. Det blir opplyst at det i samband med utarbeiding av plan og byggeprogram – fylkestinget sitt meir detaljerte vegbudsjett – blir gjort vurderingar av investerings- og standardhevingsbehov ut frå kriterier knytt til trafikktryggleik, vegstandard, årsdøgntrafikk, forfallsgrad mm.

Statens vegvesen utarbeider årleg eit dokument som omhandlar dei utfordringane ein står overfor når det gjeld drift og vedlikehald for kommande år, det såkalla utfordringsdokumentet. Vegvesenet gjev også årlege innspel til fylkesvegbudsjettet i form av rapport om tilstanden på fylkesvegnettet og tilhøyrande behov for midlar til drift

og vedlikehald. Samferdselsavdelinga nyttar informasjonen frå vegvesenet i sitt arbeid med å utarbeide forslag til prioritering av budsjettmidlar på ulike tiltak.

5.3.4 Rutinar for oppdatering av faktagrunnlag

Statens vegvesen opplyser at Hordaland fylkeskommune har vedtatt å prioritere det overordna fylkesvegnettet i investeringsbudsjettet for veg. Det overordna fylkesvegnettet⁶ omfattar strekningar som er viktige bindeledd i senterstrukturen i fylket og regionen, og for diagonale samband. I tillegg omfattar det overordna vegnettet strekningar som er viktige for beredskap, næringsomsyn og på grunn av høg trafikkmengde. Statens vegvesen utfører ein strekningsvis gjennomgang av heile det overordna nettet, som skal vera gjennomført i løpet av hausten 2015. Denne gjennomgangen skal også inngå i grunnlaget for neste Regional transportplan i fylket. Vidare er det eit mål å gjennomføre registrering av behov på resten av vegnettet i fylket, herunder kartlegging av behov for standardheving og kva investeringar som er naudsynte på ulike vegstrekningar.

5.3.5 Rutinar for evaluering og revisjon av strategien

Det kjem fram i intervju at det i liten grad er etablert rutinar for evaluering av resultat og måloppnåing av drifts- og vedlikehaldsstrategien. Den evalueringa som blir gjort omhandlar i hovudsak budsjettmål, og i mindre grad andre resultatmål.

Dei intervju trekk fram at sjølv om dei trur Hordaland er blant fylkeskommunane som har kome lengst i arbeidet med drift- og vedlikehaldsstrategi i landet, er det viktig å revidere strategien. Det blir peika på at det på overordna nivå er vanskeleg å styre godt etter den noverande strategien. I intervju med representantane frå vegavdelinga i fylkeskommunen trekk dei fram at dei i arbeidet med oppfølging og realisering av drift- og vedlikehaldsstrategien saknar erfaringsmaterieil frå resten av landet for korleis det blir arbeidd med tilsvarende utfordringar.

På bakgrunn av omfanget posten «Standardhevingsmidlar» vil få i åra framover, gjev vegkontoret uttrykk for at det er behov for å utarbeide ei innretting på prioritering, bruk og rapportering av midlane som synleggjer i kva grad ein når målet om å styrke vedlikehaldet av vegane. Både tidlegare rapport om forfallet på vegnettet utarbeidd av Statens vegvesen, og framtidige strekningsvise utgreiingar vil vere viktig bakgrunnsmateriale for ei systematisk oppfølging av dette temaet.

Rullering/revidering av drift- og vedlikehaldsstrategien skal gjennomførast kvart fjerde år med første rullering i 2015. Det blir i intervju opplyst at dette arbeidet har starta opp og at planen er å leggja fram ein revidert strategi for handsaming i Fylkestinget i desember 2015.

5.4 Vurderingar

Samferdselsavdelinga har ikkje etablert eigne tiltaks- og handlingsplanar for arbeidet med drifts- og vedlikehaldsstrategien. Revisjonen meiner at vedtekne tiltak for drift, vedlikehald og investeringar på fylkesvegane som inngår i budsjettdokument, Regional transportplan og tilhøyrande handlingsplan, ikkje er tilstrekkeleg for å kunne følgja opp arbeidet med å realisera strategien på ei effektiv måte. Nemnde dokument er knytt opp til økonomiske løyvingar og fangar til dømes ikkje opp tiltak knytt til arbeidet med utprøving av ulike typar driftskontraktar og samhandling med entreprenørar. Ein samla handlingsplan for arbeidet med drifts- og vedlikehaldsstrategien vil etter revisjonen si vurdering vera eit nødvendig og nyttig styringsverktøy, for å sikra ei målretta og effektiv oppfølging av strategien.

Det er ikkje gjennomført årleg rapportering til politisk nivå om korleis strategien er følgt opp. Revisjonen meiner det er ein vesentleg mangel at fylkesrådmannen si rapportering i 2012 til politisk nivå om oppfølging av drifts- og vedlikehaldsstrategien for fylkesvegar, ikkje er følgt opp i etterfølgjande år.

Det er ikkje etablert rutinar for vurdering av risiko knytt til drift og vedlikehald av fylkesvegar, og det er heller ikkje gjennomført risikovurderingar knytt til oppfølging av strategien. Revisjonen har merka seg at det blir utarbeidd notat og planar der det går fram at prioriteringar og tiltak byggjer på underliggjande risikovurderingar, mellom anna årsdøgntrafikk og vegstandard. Risikovurderingane er ikkje gjennomført systematisk og

⁶ Definisjon i presentasjon på Plankonferanse 29.10.2014

dokumentert slik at det er mogleg å ta stilling til om alle vesentlege risikofaktorar er vurdert. Manglande og/eller mangelfulle risikovurderingar aukar risikoen for at det ikkje er ein god og fullstendig samanheng mellom mål, tiltak og ressursar og at føremålet med drifts- og vedlikehaldsstrategien difor ikkje blir realisert så effektivt som føreset.

Revisjonen har merka seg at fylkeskommunen har starta eit arbeid med rullering/revidering av drift- og vedlikehaldsstrategien. Etter revisjonen si vurdering er det ein veikskap at det ikkje er gjennomført noko systematisk og dokumentert evaluering av resultat/effektar av strategien etter at den vart vedteke i 2011. I strategien går det fram at det er behov for å vurdere undervegs i kva grad ein er på rett veg i høve til dei oppsette måla i strategien, eller om det er nødvendig å vurdere andre verkemidlar og tiltak. Revisjonen kan ikkje sjå at dette er følgt opp.

Utfordringsdokument og rapportar om tilstanden på fylkesvegnettet som States vegvesen utarbeider årleg, vil etter revisjonen si vurdering gje ein peikepinn om utviklinga på vegnettet, men revisjonen er ikkje kjend med at denne informasjonen blir nytta for å evaluere effektar av drifts- og vedlikehaldsstrategien. Revisjonen viser i denne samanheng til utsegner frå Statens vegvesen om at det er behov for å utarbeide eit system for prioritering, bruk og rapportering av standardhevingsmidlane som synleggjer i kva grad ein når målet om å styrke vedlikehaldet av fylkesvegane. Revisjonen vurderer det som særskilt viktig at arbeidet med eit slikt system blir prioritert.

6 Tiltak for kostnadseffektiv bruk av midlar

6.1 Problemstillingar

I kva grad er det gjennomført tiltak for å sikre meir kostnadseffektiv bruk av midlar til drift av vegnettet?

- I kva grad er det utarbeidd kontraksstrategiar for driftskontraktar?
- Blir erfaringar med ulike kontraksmodellar vurdert og dokumentert?
- Er ansvar og oppgåver knytt til kontraktsoppfølging definert og fordelt?
- Er det etablert tenlege rutinar for kontraktsoppfølging?
- I kva grad er prioriteringar/tiltak i strategien reflektert i dei årlege leveranseavtalane mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen?

6.2 Revisjonskriterium

Dei sentrale revisjonskriteria går fram av følgjande punkt i drifts- og vedlikehaldsstrategien:

- Arbeide for meir presis omtale av tilstanden på vegnettet i kontraksgrunnlaget for framtidige driftskontraktar.
- Forbetre kunnskapsgrunnlaget/erfaringar med ulike former for kontraksstrategiar
- Utarbeide insentivordningar for å få hjelp frå entreprenørane til å utvikle meir miljøvenleg vinterdrift, med reduksjon i bruken av tradisjonell salting.

Det blir lagt til grunn at framtidige driftskontraktar skal opp til politisk handsaming i fylkespolitiske organ. Dette skal gjerast så tidleg som mogleg i anskaffingsprosessen, før konkurransegrunnlaget er ferdig utarbeidd. Gjennom ein slik rutine skal fylkespolitikarane kunne ta konkret standpunkt til driftsnivå, kontraksstrategi/form, etc. i den enkelte driftskontrakt, med utgangspunkt i vedtatt drifts- og vedlikehaldsstrategi.

For utfyllande informasjon om revisjonskriteria viser vi til vedlegg 2.

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 Kontraksstrategiar

Byggherreseksjonen i Vegdirektoratet har utarbeidd ein byggherrestrategi⁷ for Statens vegvesen som mellom anna inneheld mål for byggherreverksemda, prosessar og opplegg, omgrep/definisjonar, og aktivitetar/oppgåver for å ivareta byggherrollen. Det går fram at kontraktstrategi er eit samleomgrep på vurdering av entreprisreform, kontraktstypar, kontraktsinndeling og samarbeidsformer. Innan same prosjekt er det mogleg å nytte forskjellige entreprisreformer og kontraktstypar.

Krav til standard i kontraktar som blir inngått med entreprenørar er definert i Statens vegvesen si handbok 111 "Standard for drift og vedlikehald" (no Handbok R 610). Det er utarbeidd nasjonale malar for utforming av driftskontraktar med utgangspunkt i Handbok 111 og tilhøyrande temahefte. Desse malane, som blir nytta i samband med utforming av nye konkurransegrunnlag, blir revidert årleg. Fylkeskommunane er i utgangspunktet

⁷ Byggherrestrategi for Statens vegvesen, Byggherreseksjonen, Vegdirektoratet, mars 2012

ikkje bundne av Statens vegvesen sine handbøker, men har vedteke å legge handbok 111 til grunn for driftskontaktane. Handboka er under revidering, og utkast til ny utgåve vil bli lagt fram for fylkespolitiske organ.

Statens vegvesen tilpassar den landsomfattande malen for drift og vedlikehald for riks- og fylkesvegnettet i Hordaland, slik at standarden blir mest mogeleg lik for same type vegar. Statens vegvesen opplyser at når det gjeld drifta av fylkesvegnettet, har Hordaland fylkeskommune vedtatt at ein skal følgje tilsvarende driftsstrategi på fylkesvegnettet som for riksvegnettet. Vegseksjonen i Hordaland fylkeskommune opplyser at dei framover i større grad vil involvere seg i arbeidet med utforming av kravspesifikasjon til kontraktane. Statens vegvesen opplyser i samband med verifisering av rapporten at dersom det skal utviklast ein eigen kontraktsstrategi for fylkesvegane, vil dei føreslå at dette vert gjort gjennom eit samarbeid mellom Vegdirektoratet og KS. Det vil etter deira vurdering ikkje vere gunstig å utvikle eigne kontraktar og kontraktstrategiar for fylkesvegane i Hordaland. Det bør vere lik lest for alle vegane i landet både av omsyn til ressursinnsats ved utforming av kontaktane og gjenkjenning for tilbydarane.

6.3.2 Vurdering av kontraktstypar/kontraktmodellar

Statens vegvesen står som byggherre og er ansvarleg for kontraktsutforming og –oppfølging av driftskontraktar. Den einskilde kontrakt dekkjer både riks- og fylkesveggar, slik at same entreprenør gjennomfører drift og vedlikehald av vegnettet uavhengig av vegeigar. Finansiering av kostnadene blir delt mellom stat og fylkeskommune og fordelt slik entreprenøren har prisa dei ulike vegane (fylkesveg/riksveg i det enkelte kontraktsområdet.

Statens vegvesen har ansvar for kontraktsarbeidet, men fylkeskommunen kan gje innspel i prosessen. Statens vegvesen Region vest skal følgje regelverket for offentlege innkjøp. Vegvesenet gjennomfører ei særskild kvalitetssikring av anboda før dei blir lyst ut og det er ei eiga anbodsnemnd som kvalitetssikrar at regelverket og krava i dei innleverte anboda er oppfylt. Statens vegvesen Region vest gjennomfører i tillegg ein kvalitetssikringsprosess regionalt gjennom si veg- og transportavdeling, for å sikre at ein får med alt i kontraktane og at kontraktane er i samsvar med nyaste nasjonale mal.

Når det gjeld evaluering av kontraktane, opplyser Statens vegvesen at blir det gjennomført erfaringsutvekslingar mellom dei ulike geografiske områda i landet, både mellom, Statens vegvesen, vegdirektoratet og dei regionale einingane. Det blir vidare gjeve uttrykk for at dette er viktig for å kunne tilpasse og justere kontraktane ut frå situasjonen i leverandørmarknaden og dei drifts- og vedlikehaldsbehova som finst. I tillegg er det utarbeidd evaluerings- og revisjonsrapportar som omhandlar konkurranseutsetting av drift og vedlikehald av vegnettet, analyse av kontraktstypar, og styring og kontroll av driftskontraktar, mellom anna frå Dovre Group AS og Riksrevisjonen. Dovre Group har på oppdrag av vegdirektoratet gjennomført evaluering/analyse av forsøkskontraktar med utvida byggherrestyring for drift og vedlikehald i Statens vegvesen. Analysen omfattar forsøkskontraktane i Vesterålen, Alta, Setesdal og Indre Romsdal.

Når det gjeld tiltak for å sikre meir kostnadseffektiv bruk av midlar til drift av vegnettet blei det i intervju opplyst at Statens vegvesen nasjonalt har prøvd ut ulike typar driftskontraktar. Dette arbeidet blir styrt av Vegdirektoratet gjennom ei nasjonal gruppe. I Troms og Nordland har det til dømes blitt gjort forsøk med meir byggherrestyrte kontraktar delt opp i mindre fag/funksjonar. Dette forsøket har ikkje blitt vidareført til heile landet, men det blir trekt fram at det gir meir erfaringar til den samla kompetansen på landsbasis.

I Hordaland er det for tida åtte gjeldande driftskontraktar. Kontraktane gjeld for fem år, normalt med ein opsjon på eitt år. Kvart år blir ein eller to kontraktar fornya, noko som inneber at det til ei kvar tid pågår arbeid med fornying av driftskontraktar. Driftskontraktane er omfattande, og prosessen med fornying av kontraktar startar opp i god tid før nye kontrakt blir lyst ut og sett i kraft. Arbeidet med fornying av kontrakt for Hardanger, som gjeld frå 1. september 2011, starta til dømes opp allereie i november 2009.

Når det gjeld kontrakten for Midthordland valte ein å utsetje utlysing av kontrakten med eitt år fordi ein ville sjå den i samanheng med «HaugalandStordkontrakten». Det vart i den samanhengen bestemt å inkludere fleire av kommunane i Sunnhordland og det blei inngått ein større Midthordlandkontrakt frå 2013. Med dette fekk ein testa ut erfaringar med større kontraktar. Dei to kontraktane har innretningar som vil gje nytt erfaringsgrunnlag. Etter at drifts- og vedlikehaldsstrategien vart vedteken i fylkestinget, har to driftskontraktar vore oppe til fornying.

Ei av desse (Vest) vart delt i to, med ein eige kontrakt for grøntareal. Statens vegvesen tilrådde ei slik løysing for å prøve å sikre tiltrengt spesialkompetanse innanfor dette faget.

Erfaringane det siste året viser at behovet for ei markert styrking av innsatsen innanfor drift og vedlikehald er heilt avgjerande for å oppretthalde eit vegnett som er trafiksikkert og framkommeleg. I rapportar frå Samferdselsavdelinga til fylkesutvalet og samferdselsutvalet i 2012, går det fram at kostnadsveksten innfor driftskontaktane er framleis langt større en den generelle prisveksten, noko som inneber at dei faste kontraktane tek stadig meir av den samla økonomiske ramma, og at det såleis blir mindre til vedlikehald av vegnettet.

Økonomiske ressursar blir trekt fram som den viktigaste føresetnaden for å realisere drift- og vedlikehaldsstrategien, saman med gode kunnskapar blant entreprenørane i marknaden. Når det gjeld kompetanse hjå entreprenørane, kjem det fram at Statens vegvesen ikkje har vore med i arbeidsgrupper med entreprenørar i denne samanheng. Det blir imidlertid trekt fram at Statens vegvesen sin driftsstab forsøker å gi informasjon og rettleiing til entreprenørar når det gjeld drift av vegnettet, og at Statens vegvesen samarbeider med bransjen når det gjeld riksvegnettet.

Vegvesenet prøver også i større grad å sjå heile fylkesvegnettet i samanheng og til dømes legge asfalt på lengre strekningar og ikkje berre små korte strekk. Ved utarbeiding av kontraktsgrunnlaget blir det og teke omsyn til geografisk fordeling av strekningane.

Statens vegvesen har i 2015 hatt ei samla utlysing med fleire pakkar for dekkelegging av riksvegar over heile landet. Talet på tilbydarar har variert for dei ulike pakkane. For sentrale austlandsstrok her det vore opp til fem tilbydarar, medan det i einskilde område berre har vore to. I Hordaland er det to pakkar; Rv 7 på strekninga over Hardangervidda til Brimnes der det var tre tilbydarar og E39 Bergen – Os, der det var to tilbydarar. I konkurransegrunnlaget er dekkelegginga i Hordaland delt opp i fem tilbodspakkar.

6.3.3 Kontraktsoppfølging

I Rammeavtalen mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region vest er det i vedlegg 2 «Fullmaktstrukturen» tatt inn eit punkt om kontaktar knytt til drift og vedlikehald der det går fram at Statens vegvesen har fullmakt til å utarbeide, inngå og følgje opp kontraktar.

I alle kontaktar er det tatt inn ein passus om at ein kan regulere totalsummen med +/- 15 % dersom budsjetta vert vesentleg endra. Dette er ein del av Norsk Standard for kontraktar. Når det gjeld mengderegulering av vinterdrifta, inngår dette ikkje i 15 % regelen sidan oppgjeret for arbeidet vert gjort i etterkant. Tidlegare vart det i hovudsak nytta funksjonskontraktar⁸ der det var vanskeleg å følgje opp at entreprenørane i tilstrekkeleg grad følgde opp dei ulike krava i desse kontraktane. Kontraktane har utvikla seg til å omtala rutinar som driftsoperatørane skal gjennomføra, noko som reduserer usikkerheita både for byggherren og entreprenørane og sikrar ein jamnare kvalitet på tenestene som blir levert. Dette fører også til at prisinga frå entreprenørane blir meir lik og det vert lettare for byggherren å følgje opp entreprenørane.

Krava til styring av driftsprosjekt går fram fleire stader i Statens vegvesen sitt styringssystem. Sentralt står Handbok R760 «Styring av vegprosjekt», Handbok 151 «Styring av utbyggings-, drifts- og vedlikehaldsprosjekt», Prosessen «Drifte vegnettet gjennom driftskontraktar» og VD-rapport nr. 35 «System for oppfølging av driftskontraktar» – SOPP Versjon 5.

Kontraktsoppfølginga omfattar mellom anna bruk av stikkprøvekontrollar for å følgja opp at rutinar blir utført som avtalt. Kontrollane skal tilpassast den enkelte kontrakt, der ein tar omsyn til lokale forhold inkludert kritiske stader på vegnettet og trafikkmengd (årsdøgntrafikk, ÅDT). Dersom det gjennom kontrollane blir påvist kritiske/farlege avvik og manglar, skal dette umiddelbart meldast til entreprenør og stadfestast skriftleg. Dersom byggherren konkluderer med at eit avvik representerer ein kontraktsmessig mangel, skal dette behandlast i byggemøte, som er det formelle møte for styring av kontraktsmessige forhold mellom partane.

⁸ Ein funksjonskontrakt er definert som ein entrepris der entreprenøren tek på seg funksjonsansvaret knytt til kontraktsarbeidet. Funksjonsansvar inneber «helhetlig ansvar for beslutning, planlegging, prosjektering, utførelse, kvalitetssikring, oppfølging og dokumentasjon av tiltak som er nødvendige for å holde kontraktens krav til dokumentasjon av resulterende tilstand og funksjon». Føremålet med funksjonskontraktar er å halde oppe vegnettets funksjon eller tilstand i kontraktperioden. Kjelde SVV, Mal for funksjonskontraktar.

Manglar skal behandlast for å få sett i verk forbetringstiltak hjå entreprenør for å hindre at den aktuelle mangelen opptrer på nytt. Viss ein mangel oppstår på ny, og entreprenøren tidlegare har gjort forbetringstiltak, jf. punktet over, skal byggherren vurdere om det er best å gjenta forbetningsprosessen eller om det er grunnlag for å gjennomføre økonomiske sanksjonar. Dersom entreprenøren ikkje gjennomfører forbetringstiltak som avtalt, skal byggherren gjennomføre økonomiske sanksjoner ovanfor entreprenøren.

Det blir i intervju trekt fram at kontraktane for drift og vedlikehald blir følgt opp i tråd med føringar i strategien om effektiv utnytting av ressursane, gjennom at dei blir kontinuerleg vurdert med omsyn til funksjon, omfang etc.

6.3.4 Tilpassing av årlege leveranseavtalar

Leveranseavtalane gjev overordna føringar for dei årlege leveransane frå SVV til fylkeskommunen. Avtalane inneheld mellom anna ein omtale av årlege mål, økonomisk tildeling, leveransar knytt til overordna planlegging, prosjektplanlegging, investeringar, og drift og vedlikehald. Dessutan korleis styringsmøte og rapportering skal gjennomførast.

Leveranseavtalen skal sikre at investerings- og drifts-/vedlikehaldsprosjekt/tiltak blir gjennomført innanfor fastlagde rammer med omsyn til kostnad, framdrift og kvalitet. Statens vegvesen opplyser at drifts- og vedlikehaldsstrategien ikkje har påverka samarbeidet med fylkeskommunen, eller utforminga av leveranseavtalar mm., men at strategien bidrar til fortgang i arbeidet med å redusere forfallet på vegnettet og heve standarden. Dette har mellom anna samanheng med at drifts- og vedlikehaldsstrategien legg føringar for arbeidet med dei årlege budsjetta, med utgangspunkt i prioriteringar i Regional Transportplan (RTP) med tilhøyrande Handlingsprogram.

6.4 Vurderingar

Det er utarbeidd ein byggherrestrategi som legg overordna føringar for utforming av kontraktar, men det er ikkje utarbeidd ein kontraktsstrategi for arbeidet med utvikling og utprøving av driftskontraktar av vegnettet i Hordaland. Statens vegvesen arbeider med å prøve ut ulike typar driftskontraktar i tråd føringar i drifts- og vedlikehaldsstrategien. Revisjonen meiner imidlertid at det ville vera ein styrke, som kan bidra til ei meir målretta utvikling av driftskontraktar, om Statens vegvesen og fylkeskommunen utarbeider ein strategi for driftskontraktar i Hordaland.

Revisjonen meiner at Statens vegvesen i VD-rapport nr. 35 «System for oppfølging av driftskontrakter» – SOPP Versjon 5, har dokumentert tenlege rutinar for kontraktsoppfølging.

Korkje struktur eller innhald i leveranseavtalen har blitt endra som ein følgje av at drifts- og vedlikehaldsstrategien vart vedteken i 2011, og strategien er ikkje eksplisitt omtala i leveranseavtalen. Revisjonen meiner det ville vore naturleg å referera til eit dokument som er så grunnleggjande viktig for å sikra effektiv ressursbruk og å redusera forfallet på fylkesvegnettet. Til dømes kunne realisering av drifts- og vedlikehaldsavtalen vore sett opp som mål under punkt 3 «Mål» i leveranseavtalen. Vidare hadde det vore naturleg å synleggjera Standardhevingsmidlar som eiga line i oversyn over investeringar under punkt 5.3 og at det vart sett krav til ei samla rapportering av tiltak knytt til drifts- og vedlikehaldsstrategien under punkt 6 «Styringsmøte og rapportering».

7 Tiltak for å stoppe vekst i forfall på vegkapital

7.1 Problemstillingar

I kva grad er det gjennomført tiltak for å stoppe veksten i forfallet på vegkapitalen?

- I kva grad er økonomiske løyvingar til vedlikehald i samsvar med mål og strategiar?
- I kva grad får fylkespolitiske organ oppdatert informasjon om vedlikehaldssituasjonen i samband med budsjettprosessen?
- Er storleik og fordeling av løyvingar til vedlikehald basert på dokumenterte risikovurderingar?

7.2 Revisjonskriterium

Tiltak i følge drifts- og vedlikehaldsstrategien:

- Prioritere vedlikehald sterkare enn i dag i dei årlege budsjetta
- Leggje inn ein fast post på investeringsbudsjettet til reinvesteringar/tyngre vedlikehald.
- Skilje ut vedlikehald som eigen budsjettpost frå og med fylkesbudsjettet i 2013.
- Leggje Statens vegvesen si kartlegging av forfall på vegnettet frå 2011 til grunn for framtidige prioriteringar innanfor vedlikehald. Dette inneber eit tydeleg fokus på tunnelar, bruer og grundigare utbetring av veggrunnen i samband med eventuell dekkelegging.

Målsettinga fram til 2017 knytt til vedlikehald er avgrensa til å stoppe veksten i etterslepet, ikkje å redusere eksisterande etterslep.

For utfyllande informasjon om revisjonskriteria viser vi til vedlegg 2.

7.3 Datagrunnlag

7.3.1 Økonomiske løyvingar

Økonomiske ressursar blir av dei som er intervjuet trekt fram som den viktigaste føresetnaden for å realisere drifts- og vedlikehaldsstrategien. Statens vegvesen understrekar at ei styrking av midlar til vedlikehaldet også vil leggje til rette for ei betre drift av vegnettet, jf. omtale i kapittel 5. Slik vil ei sterkare prioritering av vedlikehaldstiltak bidra til ein meir kostnadseffektiv bruk av tilgjengelege midlar til drifta.

Vidare blir det trekt fram at føreseieleg økonomisk satsing er viktig for å kunne realisere strategien. Det er viktig at ressursane blir trappa opp til eit jamt nivå ein kan arbeide ut frå. Med store svingingar i budsjetta og tilleggsløyvingar som kjem seint i budsjettperioden, kan det vera vanskeleg for Statens vegvesen å arbeide kontinuerlig og jamt slik at ein oppnår ei mest mogleg effektiv drift.

Tabell 1 viser utviklinga i drifts- og vedlikehaldspostane dei tre siste åra. For kvart år er det tre kolonnar som viser tal for høvesvis «Behov/ønske», «Budsjett» og «Rekneskap». I tillegg viser tabellen budsjetterte investeringsmidlar til «Standardheivingsmidlar» og «Strekningsvise prosjekt» dei tre siste åra.

Tabell 1: Budsjetterte investeringsmidlar til drifts- og vedlikeholdsmidlar, investeringsmidlar til standardhevingstiltak og strekningsvise prosjekt dei siste tre åra⁹

	2013			2014			2015		
	Behov/ønske	Budsjett	Regnskap	Behov/ønske	Budsjett	Regnskap	Behov/ønske	Budsjett	Regnskap
Drift									
Faste kontrakter	253 780	253 780	275 103	291 876	288 776	306 897	337 275	314 250	
Øvrig	73 495	66 720	68 097	74 827	70 527	66 087	74 425	69 517	
Sum drift	327 275	320 500	343 200	366 703	359 303	372 984	411 700	383 767	
Vedlikehold									
Brovedlikehold	25 000	19 000	22 055	26 000	26 000	27 358	30 000	23 000	
Vegoppmerking	18 000	9 000	10 663	25 000	13 000	14 350	25 000	13 000	
Dekkelegging	90 000	43 000	51 647	100 000	49 817	58 085	90 000	40 000	
Øvrig vedlikehold	212 020	22 500	20 790	82 605	12 750	11 844	205 857	12 196	
Ekstraløyving		40 000						60 000	
Sum vedlikehold	345 020	133 500	101 155	233 605	101 567	111 637	350 857	148 196	
Sum drift og vedlikehold	672 295	454 000	448 355	600 308	460 870	484 621	762 557	531 963	
Investering									
Standardhevingsmidlar		30 000			81 300			125 000	
Strekningsvise prosjekt		439 980			652 590			700 000	

Statens vegvesen nyttar oppdatert faktagrunnlag over vedlikehold og etterslep på vegnettet og ein normativ berekningsmodell (Motiv) for å regne kor mykje det kostar (behov/ønskje) å drifte og vedlikehalde vegnettet slik at at det ikkje forfell¹⁰. Grunnlagsdata vert henta frå vegdatabasen. Modellen tek utgangspunkt i ein standard for drift og vedlikehold for riksvegar som også kan nyttast for fylkeskommunale og kommunale vegar. Standarden angir krav til funksjon og tilstand for vegobjekt og krav til gjennomføring av drift og vedlikehold av vegar (inkl. vinterdrift), bru/ferjekai, tunnel, vegutstyr, sideområde og sideanlegg med utstyr og installasjonar. Krava til drift og vedlikehold av det enkelte objekt tar utgangspunkt i den tiltenkte funksjonen til objektet. Gjennomføring av drift og vedlikehold i samsvar med krava sikrar funksjon til objektet, både på kort og lang sikt. For Hordaland viser at modellen at det er behov 680,7 mill. kroner i 2014 eksklusiv mva (om lag 850 mill. kroner inklusiv mva).

Tala i tabell 1 viser at det er stor avstand mellom berekna behov/ønske og årlege løyvingar. Dette representerer utfordringar i høve til framtidige budsjettprosessar dersom ein skal nå målsetjingane i strategien. Dersom desse berekningane frå Motiv-modellen blir lagt til grunn, må dei årlege løyvingane til drift og vedlikehold i 2017 vere om lag 40 % høgare enn i 2011. For å kunne nå målet om reduksjon av forfallet i 2021, må dei årlege løyvingane vekse ytterlegare etter 2017.

Det går vidare fram av tabell 1 over, at det var ein reduksjon i løyvingane til vedlikehold frå 2013 til 2014, men ein auke frå 2014 til 2015 på grunn av ekstraløyving til asfalt/dekkelegging i 2015. Samtidig viser tabell 1 at det blir løyvd standardhevingsmidlar og midlar til strekningsvise prosjekt over investeringsbudsjettet som har positive konsekvensar for vegstandarden og kostnader knytt til drift og vedlikehold. Frå 2011 til 2013 har det vore nytta 30 mill. kroner per år til standardhevingstiltak. Bakgrunnen for at denne posten vart oppretta var det store behovet for å styrke tiltak av typen tyngre vedlikehold for å forsøke å stoppe veksten i forfallet på vegnettet i Hordaland. Ettersom det ikkje var rom for å auke driftsbudsjettet til fylkeskommunen, vart det lagt opp til å nytte delar av investeringsbudsjettet til tyngre vedlikehold med investeringskarakter for å auke innsatsen på området. Løyvinga vart auka til 81 mill. kroner i 2014 og vidare til 86 mill. kroner i 2015. I handlingsprogrammet er det lagt opp til å auke denne posten kvart år, opp til 125 mill. kroner i 2017. Desse investeringsmidlane er viktig for å stoppe ytterlegare forfall på fylkesvegnettet, og dette vil også gjere det enklare å drifte vegane. Statens vegvesen gjev uttrykk for at standardhevingsmidlane er viktige for å realisera drifts- og vedlikeholdsstrategien.

Rammene på driftskontraktane blir i utgangspunktet justert årleg etter indeks for drift av vegnett fastsett av Statistisk Sentralbyrå. Det blir i intervju peikt på at denne indeksen i fleire år har auka noko meir enn konsumprisindeksen, som er den indeksen dei fylkeskommunale budsjetta blir justert etter. Dette betyr at den økonomiske ramma på driftskontraktane aukar raskare enn budsjettmidlane frå fylkeskommunen, noko som

⁹ Tabellen er utarbeidd av revisjonen basert på tal i budsjett og rekneskap for dei einskilde åra.

¹⁰ Nasjonal transportplan 2018-2027 | Analyse og strategifasen

igjen har bidrege til at det har vore naudsynt å kutte i vedlikehaldsbudsjettet (lettare vedlikehald) for å ha nok midlar til drift.

Det går fram av innspelet til budsjett for 2015 at behovet for midlar til drift og vedlikehald, som er berekna til 762 mill. kroner, ikkje inneber ein generell auke i det årlege behovet for midlar. Det er eit resultat av behov for midlar til drift og vedlikehald av fylkesvegnettet inklusiv utskifting av kablar i tunnelar som nødvendigvis må gjennomførast over fleire år.

7.3.2 Informasjon til politiske organ

Som grunnlag for arbeidet med budsjettet utarbeider Statens vegvesen mellom anna spesifikasjonar med informasjon om tilstand og behov på vegnettet, og årlege utfordringsdokument. Vi viser i denne samanheng også til omtalen av praksis for rapportering i punkt 5.3 i rapporten.

Statens vegvesen utarbeider også eit notat til vegkontoret i Hordaland fylkeskommune med overslag over kva det vil koste å drifte og vedlikehalde vegnettet med utgangspunkt i Motiv-modellen til Vegdirektoratet, og innspel frå driftsleiarar i Statens vegvesen om behov ut i frå tilstanden på vegen. Som det går fram av tabell 1, viser utrekningane i Motiv-modellen at behovet for midlar knytt til drift og vedlikehald av fylkesvegar er høgare enn tildelingane i budsjetttramma.

Dekkeleggingsprogrammet for 2015 var oppe som sak i SAMU 18. mars 2015. Det vart i den samanheng også gjeve ei lengre orientering om tilstand og skader på asfaltdekke, marknadssituasjon/priser og prisdrivande faktorar. Det vart og orientert om etterslepet på dekkelegging. Det blei gitt ekstraløyving til asfaltering på kr 60 mill. i 2015 for å redusere veksten i forfallet på vegkapitalen. Det blir i intervju peika på at ei av årsakene til tilleggsløyvinga var at Statens vegvesen gjennom sin informasjon til politikarane om status på vegnettet fekk synleggjort behov for meir ressursar til dekkelegging.

I det same møte orienterte Statens vegvesen i tillegg om dei nye driftskontraktane i Hordaland. Statens vegvesen var også i SAMU møte i januar 2015 og orienterte om status for driftskontrakten for Hardanger/Voss.

7.3.3 Risikovurderingar som grunnlag for storleik og bruk av løyvingar

Det er ikkje etablert eigne system eller rutinar for å gjennomføra risikovurderingar som grunnlag for å fastsetja storleiken på løyvingar eller ved prioritering av midlane, men det er gjennomført ei rekkje tiltak og utarbeidd plan- og budsjetttdokument som i stor grad byggjer på underliggjande vurderingar av risiko. Eit døme på vurderingar av risiko er brev frå Statens vegvesen om dekkeprogram for fylkesvegane i Hordaland 2015¹¹ der det er gjort greie for metode for prioritering av dekkelegging.

7.4 Vurderingar

Forvaltningsrevisjonen viser at fylkeskommunen har gjennomført tiltak for å stoppe veksten i forfallet på vegkapitalen. Dette omfattar prosessar for å få meir oppdatert kunnskap om vegstandard, prioritering av overordna vegnett, etablering av rekneskapsmessig skilje mellom drift og vedlikehald og eiga løyving til tyngre vedlikehald (standardhevingsmidlar). Politiske organ har også i større grad fått informasjon om detaljar, status og utfordringar på vegnettet, både gjennom året og i samband med handsaming av budsjett.

Det er ikkje utarbeidd noko samla oversyn/rapportering av i kva grad dei ulike tiltaka samla eller kvar for seg bidreg til å realisera drifts- og vedlikehaldsstrategien for fylkesvegnettet. Revisjonen har difor ikkje grunnlag for å vurdere i kva grad fylkeskommunen vil nå måla om å stoppa veksten i forfallet på vegkapitalen innan 2017 og å sikre ein reduksjon i forfallet på vegnettet innan 2021 samanlikna med 2011-nivået. Revisjonen registrerer at det er store forskjellar mellom behov/ønskje og årlege budsjett, og at fylkeskommunen gjev uttrykk for at det kan bli utfordrande å gjennomføre den planlagde og naudsynte auken i løyvingar for å nå måla i drifts- og vedlikehaldsstrategien på fylkesvegnettet. Uavhengig av nivået på løyvingane meiner revisjonen at det er viktig at fylkeskommunen har ein føreseieleg budsjettpraksis som legg til rette for at Statens vegvesen kan planleggja og utføra investeringar, drifts- og vedlikehaldsoppgåver på ein effektiv måte.

¹¹ Brev 20.02.2015 frå Statens vegvesen til Hordaland fylkeskommune. Dekkeprogram for fylkesvegane i Hordaland 2015

Fylkeskommunen har ikkje etablert noko system som sikrar at prioriteringar og fordeling av løyvingar til vedlikehald blir basert på ei systematisk vurdering av risiko. Manglande risikovurderingar er også omtala under punkt 5.4, der det går fram at manglande og/eller mangelfulle risikovurderingar aukar risikoen for at det ikkje er ein god og fullstendig samanheng mellom mål, tiltak og ressursar og at føremålet med drifts- og vedlikehaldsstrategien difor ikkje blir realisert så effektivt som føresett.

8 Samhandling mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen

8.1 Problemstillinger

I kva grad påverkar samhandlinga mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen arbeidet med drifts- og vedlikehaldsutfordringane på fylkesvegnettet?

- I kva grad er det dokumenterte rutinar for samhandlinga mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen?
- Er det etablert særskilde rutinar for samhandling og rapportering knytt til gjennomføring av drift- og vedlikehaldsstrategien?
- Er det gjennomført dokumenterte evalueringar av samarbeidet og rammeavtalen mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen?
- I kva grad understøttar rammeavtalen arbeidet med drifts- og vedlikehaldsutfordringane på fylkesvegnettet?

8.2 Revisjonskriterium

Etter veglova § 10 har staten ansvar for at det blir stilt til rådvelde ein sams vegadministrasjon på regionalt nivå. I saker som gjeld fylkesveggar er regionvegsjefen underlagt fylkeskommunen.

Rammeavtalen fastset rammer og retningslinjer for samarbeid i samband med planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekt, forvaltning, vedlikehald og drift av fylkesvegane i Hordaland.

I dei årlege leveranseavtalane er ansvar for leveransar knytt til planlegging, investeringar, drift og vedlikehald klargjort. Det går også fram kva dialog- og styringsrutinar som skal følgjast, og det er sett krav til rapportering.

For utfyllande informasjon om revisjonskriteria viser vi til vedlegg 2.

8.3 Datagrunnlag

8.3.1 Rutinar for samhandling

Organiseringa med sams vegadministrasjon og ei klargjering av rollar, ansvar og oppgåver i rammeavtale og leveranseavtalar inneber at fylkeskommunen og Statens vegvesen må samarbeida på ei rekkje område. I leveranseavtalar går det fram at fylkesvegrådet er styringsorgan for alle spørsmål gjeldande samarbeid om fylkesvegane. Det er også etablert samarbeid i ulike fagfora knytt til planarbeid, budsjett/økonomi og prosjektoppfølgning. Det er ikkje utarbeidd dokumenterte rutinar for samhandlinga ut over det som går fram av retningslinjene for sams vegadministrasjon og overordna styringsdokument (ramme- og leveranseavtale).

I etterkant av forvaltningsrevisjonen av samhandling på vegområdet har Fylkeskommunen etablert prosjektspesifikke møte med Statens vegvesen knytt til oppfølging av investeringsprosjekt.

8.3.2 Samhandling ved gjennomføring av drifts- og vedlikehaldsstrategien

Det er ikkje etablert særskilde arenaer eller rutinar for samhandling i samband med gjennomføring av drifts- og vedlikehaldsstrategien. Vi viser også til kap. 4.3 der organisering, rollar og ansvar med oppfølging av strategien er omtala.

8.3.3 Bruk av rammeavtalen i arbeidet med vedlikehaldsutfordringar

Rammeavtalen er eit dokument med eit overordna og langsiktig perspektiv, og gjeld til den blir erstatta av ein ny avtale. Avtalen fastset rammer og retningslinjer for samarbeidet i samband med planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekt, forvaltning, vedlikehald og drift av fylkesvegane i Hordaland.

Det går fram av rammeavtalen at Statens vegvesen Region vest er finansiert av staten og har ansvar for mellom anna:

- Handtering av byggjegranser, avkjørsler, skilt og trafikkregulering
- Registreringar i nasjonale databasar
- Vegtrafikksentralane
- Innsamling og handtering av data frå faste installasjonar på riks- og fylkesveggar
- Byggherrefunksjon for drift og vedlikehald
- Overordna planlegging og leiding

8.3.4 Evaluering av rammeavtalen

Rammeavtalen mellom Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune, som er lagt til grunn for samarbeidet i om lag fem år, har ikkje vore formelt evaluert og justert. Samferdselsavdelinga har inngått avtale med ekstern konsulent om ei evaluering av rammeverket for samhandling mellom Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune. Utgangspunktet er ein systematisk gjennomgang av samarbeidet, med ønske om å forbetra planlegging, rapportering og styring i ulike prosjekttypar. I intervju blir det opplyst at gjennomgangen vil også omfatte ei vurdering av i ramme- og leveranseavtalene mellom fylkeskommunen og vegvesenet, og delegasjonsreglementet i fylkeskommunen.

Evalueringa skal også bidra til at Hordaland fylkeskommune blir ein tydelegare vegeigar, mellom anna gjennom:

- Betre evne til å styre investeringar, drift og vedlikehald i samsvar med politiske og strategiske føringar
- Balanse mellom Hordaland fylkeskommune sitt ansvar som bestillar, og fylkeskommunen si moglegheit og evne til oppfølging og styring
- Differensiert, men føreseieleg styringsform for dei einskilde områda
- Å avklare kriterium for kva prosjekt Hordaland fylkeskommune vil følgja tett

Arbeidet med evalueringa er organisert med fylkesvegrådet som styringsgruppe, ei prosjektgruppe og fire ressursgrupper som er tildelt kvar sine tema; planlegging, rapportering/styring, vurdering av styringsdokument og intern vegeigarstrategi.

8.4 Vurderingar

Forvaltningsrevisjonen viser at Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen samhandlar på dei områda der dette er føreset i overordna rammeverk/avtalar. Samhandlinga er i liten grad blitt endra/påverka av arbeidet med drifts- og vedlikehaldsutfordringane på fylkesvegnettet.

Ramme- og leveranseavtalen har ikkje vore endra sidan den vart inngått, og inneheld ingen punkt som direkte understøttar arbeidet med drifts- og vedlikehaldsutfordringane på fylkesvegnettet. Dei er såleis ikkje tilpassa eventuelle nye utfordringar og krav ein som følgje av den vedtekne drifts- og vedlikehaldsstrategien. Gjennom å avklare rammer, retningslinjer og ansvar legg imidlertid rammeavtalen generelt til rette for at arbeidet med investeringar, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet blir utført fagleg forsvarleg og effektivt. Revisjonen meiner likevel at det kan vere føremålstenleg at både rammeavtale og leveranseavtale viser til korleis desse avtalane kan medverke til realisering av drifts- og vedlikehaldsstrategien.

Revisjonen vurderer det som positivt at Samferdselsavdelinga har initiert ei brei evaluering av rammeverket for samhandling mellom Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune, med ønske om å forbetra planlegging, rapportering og styring.

9 Konklusjon og tilrådingar

Forvaltningsrevisjonen viser at det er gjennomført fleire tiltak for å stoppe veksten i forfallet på vegkapitalen, men at det ikkje er utarbeidd noko samla oversyn/rapportering over i kva grad dei ulike tiltaka samla eller kvar for seg bidreg til å realisera strategien for drift og vedlikehald av fylkesveggar.

Forvaltningsrevisjonen viser også at drifts- og vedlikehaldsstrategien ikkje er følgt opp på alle punkt og at det er usikkert om målet i strategien om å stansa forfallet på fylkesvegnettet innan 2017 vil bli nådd. Konklusjonen er basert på følgjande observasjonar:

- Fylkeskommunen ikkje har organisert oppfølginga av strategien for drift og vedlikehald av fylkesvegane i tråd med føresetnader i strategien.
- Gjennomføringa av strategien er ikkje rapportert årleg til politisk nivå.
- Det er store forskjellar mellom behov/ønskje og årlege budsjett for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet.
- Fylkeskommunen gjev uttrykk for at det kan bli utfordrande å gjennomføre den planlagde og naudsynte auken i løyvingar for å nå måla i drifts- og vedlikehaldsstrategien.
- Samferdselsavdelinga har ikkje etablert eigne tiltaks- og handlingsplanar for arbeidet med drifts- og vedlikehaldsstrategien.
- Det er ikkje etablert rutinar for vurdering av risiko knytt til drift og vedlikehald av fylkesveggar, eller gjennomført risikovurderingar knytt til oppfølging av strategien.
- Rammeavtalen og leveranseavtalen har ikkje vore endra sidan den vart inngått, og inneheld ingen punkt som direkte understøttar arbeidet med drifts- og vedlikehaldsutfordringane på fylkesvegnettet.

Revisjonen vurderer det som positivt at Samferdselsavdelinga har initiert ei brei evaluering av rammeverket for samhandling mellom Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune, med ønske om å forbetra planlegging, rapportering og styring.

Revisjonen vil tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Etablerer ei arbeidsgruppe for oppfølging av strategien for drift og vedlikehald av fylkesvegane i Hordaland
2. Utarbeider ein samla tiltaks- og handlingsplan for arbeidet med strategien for å redusera forfallet på vegnettet
3. Utarbeider rutinar for gjennomføring av risikovurderingar
4. Rapporterer årleg om status på strategien til politisk nivå
5. Utarbeider ein kontraktsstrategi for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet i Hordaland
6. Etablerer rutinar for å følgja opp og rapportera effektar av dei samla tiltaka i strategien
7. Innarbeider relevante delar av strategien i dei årlege leveranseavtalane
8. Utarbeider eit system for prioritering, bruk og rapportering av løyvingane som synleggjer i kva grad ein når målet om å styrke vedlikehaldet av fylkesvegane.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE

FYLKESRÅDMANNEN

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen
5892 BERGEN

Dato: 28.08.2015
Vår ref.: 2014/24577-15
Saksbehandlar: heljoha
Dykkar ref.:

Svar på forvaltningsrevisjonsrapport om drift og vedlikehald av fylkesveggar

Fylkesrådmannen viser til førebels forvaltningsrevisjonsrapport om drift og vedlikehald. Fylkesrådmannen er beden om å komme med separate tilbakemeldingar på;

- (1) Eventuelle feil i opplysningane som kjem fram i datagrunnlaget i rapporten
- (2) Fylkesrådmannen sine kommentarar til vurderingar og forslag til tiltak i rapporten (høyringsuttale)

1.) Eventuelle feil i opplysningane som kjem fram av datagrunnlaget i rapporten

Statens vegvesen har i notat av 25. august 2015 (sjå vedlegg), komme med merknader og kommentarar til eventuelle faktafeil i rapporten, og nye opplysningar som kan gi eit betre bilede av heilheten.

Fylkesrådmannen slutter seg til og tilrår at desse blir tatt inn i forvaltningsrevisjonsrapporten.

2) Fylkesrådmannen sine kommentarar til vurderingar og forslag til tiltak i rapporten

Til **vurderingane** i forvaltningsrevisjonsrapporten har Fylkesrådmannen desse kommentarane;

Til del 4: Organisering av arbeid med drift- og vedlikehaldsstrategien.

Det er riktig som forvaltningsrevisjonsrapporten påpeikar at arbeidsgruppa hadde eit møte. Dette var nok eit meir sonderingsmøte enn eit formelt arbeidsmøte. Fylkesrådmannen vil elles opplyse om at det vart sendt ut invitasjon til 3 eller 4 entreprenørselskap. Mesta AS kom med ein representant til dette sonderingsmøtet.

Til del 5: System og rutinar for oppfølging av drift- og vedlikehaldsstrategien.

I all hovudsak er Fylkesrådmannen einig i vurderingane som kjem fram av forvaltningsrevisjonsrapporten.

Til del 6: Tiltak for kostnadseffektiv bruk av midlar.

Fylkesrådmannen har ikkje merknader til dette.

Til del 7: Tiltak for å stoppe vekst i forfall på vegkapital.

Fylkesrådmannen har berre ein kommentar her og det gjeld vurderinga som kjem fram i forvaltningsrevisjonsrapporten om føreseieleg budsjettpraksis. Det er ikkje opp til administrasjonen å bestemme budsjettet, det ligg til Fylkestinget å bestemme kva som skal prioriterast og nivå på løyvinga. Fylkesrådmannen vil framleis legge opp budsjettpraksisen slik at Statens vegvesen får føreseielege rammer som mogeleg.

Hordaland fylkeskommune
SAMFERDSELSAVDELINGA

Agnes Mowinckels gate 5
PB 7900
5020 Bergen

Tlf: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Org.nr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. 5201 06 74239



Miljøfyrtårn

Til del 8: Samhandling mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen.
Fylkesrådmannen har ikkje merknader til dette.

Til **tiltaka** som er tilrådd i forvaltningsrevisjonsrapporten, vil Fylkesrådmannen komme tilbake til dette i forbindelse med sak om revidert drift- og vedlikehaldsstrategi.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Fylkeskommunen som vegstyremakt

Fordeling av ansvar på vegområdet er regulert i veglova kap. 2¹². Det går fram av veglova at fylkeskommunen er vegstyresmakt for fylkesvegar (jf. § 9, andre ledd):

«Vegstyremakt for fylkesvegar er fylkeskommunen. Fylkeskommunen kan delegere styremakt til regionvegkontoret og kommunen.»

Dette betyr at fylkeskommunen har det overordna ansvaret i saker som gjeld fylkesvegane, men at dei kan delegere mynde til det regionale vegkontoret og til kommunar.

Sams vegadministrasjon

Det går fram av veglova § 10 at staten har ansvar for at det blir stilt til rådvelde ein sams vegadministrasjon på regionalt nivå. Regionvegkontoret skal vere leia av ein regionvegsjef. Vidare går det fram at i saker som gjeld fylkesvegar, er regionvegsjefen underlagt fylkeskommunen.

I instruksen for Statens vegvesen, fastsett av Samferdsledepartementet i mars 2011, går det fram følgjande:

«Regionvegsjefen skal:

- Sørge for at regionen drives effektivt og i samsvar med gjeldende lover og regler og i henhold til de krav som fastsettes i styringsdialogen med overordnet myndighet
- Påse at regionen har en kundeorientert forvaltning
- Sørge for god kvalitet på de saker som legges fram for overordnet myndighet

Regionvegsjefen har ansvar for at regionvegkontoret er hensiktsmessig organisert innenfor etatens retningslinjer for arbeidsmiljø og personalpolitikk, og at oppgavedeling, kapasitet og kompetanse er tilpasset oppgavene og utnyttet effektivt.»

Ressursar og kompetanse

Ifølgje St.prp.nr. 68 (2008-2009) medfører overføring av riksvegar at fylkeskommunane får ei vesentleg større rolle i utforming av nasjonal transportpolitikk, og større ansvar for å nå nasjonale mål på området. Vidare går det fram at:

I føringane for forvaltningsreforma i Ot.prp. nr. 68 (2008-2009) blir det også peika på at omlegging av ansvaret for riksvegar til fylkeskommunen vil kunne utløyse behov for styrking av fylkeskommunen sin kompetanse på enkelte område. Hovudvekta av kompetansen skal likevel liggje i Statens vegvesen, og styrkinga av fylkeskommunen sin kompetanse skal ikkje skje ved å redusere kompetansen der. Det går fram at vekst i planleggingsressursar og administrative funksjonar bør kanaliseras til fylkeskommunen.

Ifølgje Ot.prp. nr. 68 skal Statens vegvesen sin kompetanse omfatte overordna vegplanlegging,

¹² Veglova LOV 1963-06-21 nr. 23

kollektivtransport og budsjett. Kompetanse på desse områda skal stillast til disposisjon for fylkeskommunen og vere tilgjengeleg i sams vegadministrasjon, slik at fylkeskommunen kan ivareta sitt ansvar i fylkesvegsaker.

Ressurs- og kompetansedelinga bidrar til at det er naudsynt med tett samhandling mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen i fylkesvegsaker.

Rammeavtale og leveranseavtale

Dei viktigaste styringsverktøya for samhandlinga mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen, er ein fleirårig rammeavtale og ein årleg leveranseavtale.

Statens vegvesen Region vest og Hordaland fylkeskommune har inngått både rammeavtale og leveranseavtale. Rammeavtalen er eit dokument med eit overordna og langsiktig perspektiv, og gjeld til den blir erstatta av ein ny avtale. Avtalen fastset rammer og retningslinjer for samarbeidet i samband med planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekt, forvaltning, vedlikehald og drift av fylkesvegane i Hordaland¹³. Leveranseavtalane er årlege avtalar som inneheld spesifikke budsjettal og detaljar knytt til årlege styringskalendrar og planleggings- og byggeprogram.

Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet

Fylkestinget vedtok i oktober 2011 Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet i Hordaland (2012-2021). I denne ligg målsetjingar om å stoppa veksten i forfallet innan 2017, noko som inneber at samla løyvingar til drift og vedlikehald må aukast med om lag 200 mill. kr pr. år. I tillegg ligg det inne målsetjingar om å gjere ulike tiltak for å sikre meir kostnadseffektiv bruk av midlar til drifta av vegnettet.

I strategien er det formulert følgjande mål og tiltak:

«Mål 2017

A. Sikre at kontraktsgrunnlaget for driftskontraktane vert vidareutvikla, slik at dei reelle behova vert lagt til grunn og at framtidige driftskontraktar vert prissett så riktig som mogleg.

B. Sikre at kunnskapsgrunnlaget om verknader av ulike kontraktstyper og -formar vert utvikla, slik at nye kontraktar vert betre og meir kostnadseffektive.

C. Stoppe veksten i forfallet på vegkapitalen

For å kunne realisere desse målsetjingane er det nødvendig å dokumentere status og behov på vegnettet i Hordaland, samt å definere tilfredsstillande tiltak/strategiar som kan bøte på dei behova som er dokumentert og bidra til å nå definerte målsetjingar.

Mål 2021

A. Sikre drift av fylkesvegnettet med betre forhold for trafikktryggleik, framkomst og miljø, med høgare grad av kostnadseffektivitet

B. Sikre reduksjon av forfallet på vegnettet samanlikna med 2011-nivået (3 mrd kroner)

Strategien inneheld følgjande forslag til tiltak:

For å sikre betre drift:

- Oppretthalde dagens nivå på drift av vegnettet, med utgangspunkt i krava etter handbok 111 "Standard for drift og vedlikehald". Det blir sett som ein klar fordel å ha det same driftsnivået på både riks- og fylkesvegar, både ut frå eit trafikantperspektiv og eit entreprenør/byggherreperspektiv.

- Arbeide for meir presis omtale av tilstanden på vegnettet i kontraktsgrunnlaget for framtidige driftskontraktar. Førsetnadene for ei slik forbetring bør vere til stades på bakgrunn av den nylig gjennomførte kartlegginga av

¹³ Rammeavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region vest. Datert 10.2.2010.

fylkesvegnettet. Meir presis omtale vil auke sjansane for korrekt prising frå entreprenørane, utan unødvendig risikopåslag på grunn av usikkerheit om tilstanden på vegen.

- Forbetre kunnskapsgrunnlaget/erfaringar med ulike formar for kontraktsstrategiar. I dette inngår å vurdere spesielt:

o Forsøk med større og lengre kontraktar for å utnytte moglege synergjar på best mogleg vis.

o Innføring av fleire tildelingskriteria i anbodskonkurransane i tillegg til pris

- Utarbeide insentivordningar for å få hjelp frå entreprenørane til å utvikle meir miljøvenleg vinterdrift, med reduksjon i bruken av tradisjonell salting.

For å sikre betre vedlikehald:

- Prioritere vedlikehald sterkare enn i dag i dei årlege budsjetta

- Leggje inn ein fast post på investeringsbudsjettet til reinvesteringar/tyngre vedlikehald.

- Skilje ut vedlikehald som eigen budsjettpost frå og med fylkesbudsjettet i 2013.

- Leggje Statens vegvesen si kartlegging av forfall på vegnettet frå 2011 til grunn for framtidige prioriteringar innanfor vedlikehald. Dette inneber eit tydeleg fokus på tunnelar, bruer og grundigare utbetring av veggrunnen i samband med eventuell dekkelegging.»

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Regelverk

- Samferdselsdepartementet: Lov om vegar (veglova): LOV 1963-06-21 nr. 23.

Dokument frå Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen

- Hordaland fylkeskommune: Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet i Hordaland (2012-2021). Vedteke i FT i oktober 2011.
- Hordaland fylkeskommune: Regional transportplan for Hordaland 2013-2024. Vedteke i FT 12. desember 2012.
- Sak til møte i fylkesutvalet 27.9.2012 – «Oppfølging av drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet i Hordaland»
- Årsbudsjett Samferdsel 2013. 2014 og 2015.
- Møtereferat frå fylkesvegrådet 2014 og 2015
- Årsrapportar 2013 og 2014 frå Statens vegvesen: «Fylkesvegar i Hordaland».
- Rammeavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest
- Leveranseavtalar mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest Byggherreseksjonen, Vegdirektoratet: Byggherrestrategi for Statens vegvesen, mars 2012.
- Brev frå Samferdselsavdelinga til fylkesrådmannen 10.4.2014: «Forvaltningsrevisjon innan samhandling på vegområdet – oppfølging av vedtak».
- Brev frå fylkesrådmannen til kontrollutvalet 19.11.2014: «Forvaltningsrevisjon av samhandling på vegområdet –status per november 2014».
- Brev frå Statens vegvesen til Hordaland fylkeskommune 8.5.2014: «Hordaland fylkeskommune – utfordringar knytt til 2015-budsjettet for fylkesvegane».
- Brev frå Statens vegvesen til Hordaland fylkeskommune 25.2.2015: «Nye driftskontraktar for fylkesvegane i Hordaland 2015».
- Brev 20.02.2015 frå Statens vegvesen til Hordaland fylkeskommune. Dekkeprogram for fylkesvegane i Hordaland 2015.
- Presentasjon av Statens vegvesen Region vest. Datert 4.9.2012.
- Presentasjon av Statens vegvesen Region vest på Plankonferanse. Datert 29.10.2014.
- Presentasjon av Statens vegvesen, udatert: «Utvikling av driftskontrakter frå 2003 til i dag. Kva skjer vidare?»
- Notat frå samferdselssjefen om rammer for Fylkesvegrådet. Datert 3.3.2010
- VD-rapport nr. 35 *System for oppfølging av driftskontrakter – SOPP- versjon 5*

Andre dokument

- Nasjonal transportplan 2018-2027 | Analyse og strategifasen
- Akershus fylkeskommune: Samferdselsplan for Akershus 2015-2018. Vedteke 15. desember 2014.
- Telemark fylkeskommune: Prosjekt nye driftskontraktar. «Strategi for kontrakter som skal fornyes 2013 og 2014».

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.