



Arkivnr: 2015/5638-9
Saksbehandlar: Lise Fauskanger Ådlandsvik

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		01.12.2016
Fylkesutvalet		08.12.2016
Fylkestinget		13.12.2016

Strategi for drift og vedlikehold av fylkesvegnettet i Hordaland fram mot 2029**Samandrag**

Fylkesrådmannen legg med dette fram *Strategi for drift og vedlikehold på fylkesvegnettet i Hordaland fram mot 2029*. Etter bestilling frå kontrollutvalet (107/2014) i desember 2014 gjennomførte Deloitte ein forvaltningsrevisjon av drift og vedlikehold av fylkesvegar i Hordaland fylkeskommune. Rulleringa av *Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet i Hordaland (2012-2017-2021)* er ei direkte følge av forvaltningsrevisjonen. Strategien vil vere eit underlag til Regional transportplan for Hordaland (2018-2029) som vert lagt fram for fylkestinget i 2017. Det blir lagt til grunn at oppfølging av strategien vil skje i handlingsprogrammet til RTP. Det er og ein ambisjon om at strategien skal vere eit innspelsdokument til det pågåande arbeidet med ny Nasjonal transportplan.

Gjeldande strategi (2012-2021) viste eit tydeleg behov for auka innsats retta mot vedlikehold av fylkesvegnettet. Det var eit mål å stoppe veksten i forfallet på vegnettet til 2017, og å redusere forfallet samanlikna med 2011-nivået (3 mrd. kr.). Forfallet har auka sidan 2011, og fylkesvegnettet har i dag eit forfall på 7,3 milliardar kroner. I forslag til strategi er målsetjingane som vart sett i førre strategi vesentleg endra. Bakgrunnen for endringane er det omfattande forfallet på fylkesvegnettet og fylkeskommunen sine økonomiske rammer.

I vedlagte forslag til strategi er følgjande målsettingar lagt til grunn:

Hovudmål

Hordaland fylkeskommune skal ha eit trafikkikkert og framkomeleg fylkesvegnettet. Vedlikehaldet av dagens fylkesvegnett skal styrkast med mål om å stoppe veksten i forfallet. Det skal leggjast vekt på standardheving og klimatilpassa drift og vedlikehold. Drifts- og vedlikehaldsarbeidet skal organiserast og utførast på ein måte som gjev liten økonomisk risiko og har god kvalitet.

Strategiforslaget legg opp til å halde fast på dagens driftsnivå i kontraktane. Det er i strategiforslaget framlegg om å auka innsatsen på vedlikehaldssida gjennom at nivået på standardhevingsmidlane skal aukast. Det er vidare framlegg om at ein skal prioritere vedlikehold framfor nybygg. I tillegg må ein vere merksam at klima endrar seg med meir flaum, skred og ekstrem nedbør.

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget vedtek «Strategi for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet i Hordaland (2017-2029)».
2. Fylkestinget legg til grunn at Strategi for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet vert eit viktig grunnlag inn i rulleringa av Regional transportplan og at oppfølging av strategien vert ein sentral del av handlingsprogrammet til RTP.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Strategi for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet i Hordaland fram mot 2029
- 2 Plan for utbetring av lange fylkesvegtunnelar. Iverksetting av tunneltryggleiksføresegna 2014/1556/SD og EU direktiv 2004/54/EC (2015)
- 3 Forfall 2010-2016. Fylkesvegbru i Hordaland (2016)
- 4 Forfall 2010-2016. Vegkropp med sideanlegg og vegutstyr (2016)
- 5 Forfall 2010-2016. System for avvatning, drenering og vassgjennomløp (2016)
- 6 Fylkesvegkaiane i Hordaland (2016)
- 7 Veglysanlegg i Hordaland (2016)

Fylkesrådmannen, 15.11.2016

Bakgrunn

Fylkesrådmannen legg med dette fram *Strategi for drift og vedlikehald på fylkesvegnettet i Hordaland fram mot 2029*. Etter bestilling frå kontrollutvalet (107/2014) i desember 2014 gjennomførte Deloitte ein forvaltningsrevisjon av drift og vedlikehald av fylkesvegar i Hordaland fylkeskommune. Rulleringa av *Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet i Hordaland (2012-2017-2021)* er ei direkte følgje av forvaltningsrevisjonen. Strategien vil vere eit underlag til Regional transportplan for Hordaland (2018-2029) som vert lagt fram for fylkestinget i 2017. Det blir lagt til grunn at oppfølging av strategien vil skje i handlingsprogrammet til RTP. Det er og ein ambisjon om at strategien skal vere eit innspelsdokument til det pågåande arbeidet med ny Nasjonal transportplan.

Gjeldande strategi (2012-2021) viste eit tydeleg behov for auka innsats retta mot vedlikehald av fylkesvegnettet. Det var eit mål å stoppe veksten i forfallet på vegnettet til 2017, og å redusere forfallet samanlikna med 2011-nivået (3 mrd. kr.). Forfallet har auka sidan 2011, og fylkesvegnettet har i dag eit forfall på 7,3 milliardar kroner. I forslag til strategi er målsetjingane som vart sett i førre strategi vesentleg endra. Bakgrunnen for endringane er det omfattande forfallet på fylkesvegnettet og fylkeskommunen sine økonomiske rammer.

Kunnskapsinnhenting og organisering av arbeidet med strategien

Arbeidet med strategien har vore gjennomført av ei arbeidsgruppe med deltakarar frå samferdselsavdelinga i fylkeskommunen og Statens vegvesen. I arbeidet er det utarbeida totalt seks delrapportar for å kartlegge forfallet og dei ulike delobjekta på fylkesvegnettet i Hordaland. Delrapportane er tilgjengeleg på heimesida til Regional transportplan. Dei delrapportane som er utarbeidd er:

- Plan for utbetring av lange fylkesvegtunnelar. Iverksetting av tunneltryggleiksføresegna 2014/1556/SD og EU direktiv 2004/54/EC (2015), Statens vegvesen
- Forfall 2010-2016. System for avvatning, drenering og vassgjennomløp (2016), Statens vegvesen
- Forfall 2010-2016. Vegkropp med sideanlegg og vegutstyr (2016), Statens vegvesen
- Fylkesvegkaiane i Hordaland (2016), Statens vegvesen
- Forfall 2010-2016. Fylkesvegbru i Hordaland (2016), Statens vegvesen
- Veglysanlegg i Hordaland (2016), Hordaland fylkeskommune/Karabin

Utval for miljø og samferdsel (MISA) har vore orientert om status i arbeidet med strategien undervegs.

Forvaltningsrevisjon av «Drift og vedlikehald av fylkesvegar»

Deloitte gjennomførte ein forvaltningsrevisjon av drift og vedlikehald av fylkesvegar i Hordaland i 2015, og fylkestinget gjorde slikt vedtak i sitt møte den 13.10.2015:

På bakgrunn av forvaltningsrevisjonsrapport innan "Drift og vedlikehald av fylkesvegar", ber fylkestinget fylkesrådmannen syte for å:

1. Etablere ei arbeidsgruppe for oppfølging av strategien for drift og vedlikehald av fylkesvegane i Hordaland.
2. Utarbeide ein samla tiltaks- og handlingsplan for arbeidet med strategien for å redusere forfallet på vegnettet.
3. Utarbeide rutinar for gjennomføring av risikovurderingar.
4. Rapportere årleg om status på strategien til politisk nivå.
5. Utarbeide ein kontraktsstrategi for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet i Hordaland.
6. Etablere rutinar for å følgje opp og rapportere effektar av dei samla tiltaka i strategien.
7. Utarbeide eit system for prioritering, bruk og rapportering av løyvingane som synleggjer i kva grad ein når målet om å styrke vedlikehaldet av fylkesvegane.
8. Lage ein handlingsplan innan 01.12.2015 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgje opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.

Fylkesrådmannen har halde Kontrollutvalet informert om prosessen gjennom framlagte saker i desember (PS 122/2015) og i juni (PS 73/2016).

Arbeidet med å rullere Drift- og vedlikehaldsstrategien (2012) er ei konkret oppfølging av forvaltningsrevisjonen. Forslag til strategidokument vil saman med dette saksframlegget vere sentralt i fylkesrådmannen sitt svar til Kontrollutvalet på oppfølging av revisjonen. Fylkesrådmannen har frist til 1. desember 2016 med å svare Kontrollutvalet.

Måloppnåing i høve til gjeldane strategi

Strategi for drift og vedlikehald (2012-2017-2021) vart det vedteke følgjande mål i fylkestinget i oktober 2011 (PS 47/11):

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)

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

Arbeidsgruppa som har utarbeidd forslag til ny strategi har vurdert måla som vart vedteke i fylkestinget i 2011. Målsettinga var at standarden på vegnettet skulle vere av god kvalitet og forfallet skulle reduserast. I ettertid viser det seg at måla er vanskeleg å innfri. Dei årlege løyvingane til drift og vedlikehald har auka med konsumprisindeksen, medan SSB sin indeks for vedlikehald har vore innpå dobbel så høg. Ein annan grunn er og at nokre av kontaktane har innpå dobla seg i pris når dei er fornya utan at standarden ute på vegen har endra seg noko vesentleg. For nokre av dei siste kontaktane er prisauken meir i takt med SSB sin prisindeks og Statens vegvesen sitt prisoverslag. Men utforminga av kontakten og kontrollregimet er utvida. Dette medfører at dei årleg løyvingane ikkje er i høve til behovet.

Mål 2021

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

I denne målformuleringa ligg det at standarden på kontaktane skal vere slik at forholda for trafikktryggleik, framkomst og miljø skal betrast samstundes som ein skal få til ein kostnadseffektivitet. Det er lagt opp til ein liten betring i standarden på vinter i Stor-Bergen –kontrakten. Men det er lite endring i dei andre driftskontaktane.

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

Denne målsettinga når ein ikkje med noverande løyvinga. Det må likevel seiast at ein nyttar mykje av midlane frå posten Standardheving til vedlikehald av investeringskarakter. Dette gjer at forfallet ikkje vert så stort som det ville vert dersom ein berre skulle nytte drift- og vedlikehaldsmidlar.

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.

På generelt grunnlag kan ein seie at ein ser på erfaringane med kontraktane, og der det er uklare formuleringar og oppgåveskildring, legg ein opp til å rette på dette. Det vert også gjennom fagfora for kontaktar drøfta nye kontraktformar. Samfunnet sin etterspurnad etter godt drift og vedlikehald har auka år for år, men ein må halde igjen på standarden på grunn av økonomiske rammer.

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

Når det gjeld evaluering av kontraktane, vert det gjennomført erfaringsutvekslingar mellom dei ulike geografiske områda i landet, både mellom Statens vegvesen Vegdirektoratet og dei regionale einingane. Ein tilpassar og justerer kontraktane ut frå situasjonen i leverandørmarknaden og dei drifts- og vedlikehaldsbehova som finst. Statens vegvesen ved Vegdirektoratet utarbeider evaluerings- og revisjonsrapportar som omhandlar konkurranseutsetting av drift og vedlikehald av vegnettet, analyse av kontraktstypar, og styring og kontroll av driftskontraktar. Dovre Group AS 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.

C. Stoppe veksten i forfallet på vegkapitalen.

Her er det dei årlege løyvingane til drift og vedlikehald som er avgjerande. Behovet for midlar er teke opp i dei årlege forslaga frå Statens vegvesen til driftsbudsjett, men dette er ikkje følgt opp i tilstrekkeleg grad budsjettet.

Statens vegvesen har utarbeidd "Strekningsvise utgreiingar for det overordna fylkesvegnettet", og peikar på at ein må nytte investeringsmidlar meir til å ivareta vegkapitalen enn å bygge nytt. Samstundes er det naudsynt å sette av nok midlar slik at heile vegnettet vert ivareteke og at det ikkje vert brot på nokre av veglenkene.

Nye mål

Med bakgrunn manglande måloppnåing i perioden 2012-2017 og dei aukande utfordringane innanfor drift og vedlikehald av fylkesvegnettet er det i framlegget til *Strategi for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet fram mot 2029* etablert nye mål.

Hovudmål

Hordaland fylkeskommune skal ha eit trafiksikkert og framkomeleg fylkesvegnettet. Vedlikehaldet av dagens fylkesvegnett skal styrkast med mål om å stoppe veksten i forfallet. Det skal leggjast vekt på standardheving og klimatilpassa drift og vedlikehald. Drifts- og vedlikehaldsarbeidet skal organiserast og utførast på ein måte som gjev liten økonomisk risiko og har god kvalitet.

Overordna mål 1.

Ein skal styrke vedlikehaldet av dagens fylkesvegnett gjennom å sikre nok midlar til forsvarleg drift og vedlikehald av vegnettet.

Overordna mål 2.

Ein skal sikre at nivået på drift- og vedlikehaldsarbeidet er tilpassa endringar i klima.

Overordna mål 3.

Ein skal sikre god kontrakt- og økonomistyring, og god kvalitet i leveransane.

I framlegg til *Strategi for drift og vedlikehald for fylkesvegnettet i Hordaland* er det sett fokus på følgjande:

- Prioritere vedlikehald og utbetring framfor nybygg.
- Auke innsatsen på vedlikehaldssida gjennom å bruke standardhevingsmidlane som er investeringstiltak med vedlikehaldskaraktar. Nivået på standardhevingsmidlane skal aukast.
- Sikre eit fylkesvegnett som kan møte noverande og kommande klima- og miljøutfordringar.
- Følgje opp todelinga av fylkesvegnettet, overordna og øvrig fylkesvegnett, i vedlikehaldsarbeidet.
- Utføre gjennomgåande strekningsvise standardhevingstiltak med vedlikehaldskaraktar, kombinert med nye investeringstiltak på det overordna fylkesvegnettet.
- Utføre forfallsutbetring på det øvrige fylkesvegnettet.
- Følgje opp nasjonale krav på tunnelvedlikehaldet.
- Halde fast på dagens driftsnivå i kontraktane, og avklare driftsnivå i forkant av nye driftskontraktar.
- Sikre eit særleg fokus på tunnel, bru og vegkropp; drenering, reinsk og grøfter.

- Prioritere mjuke trafikantar i Bergensområdet gjennom høg kvalitet på vintervedlikehald av gang- og sykkelveggar.
- Sikre at kollektivknutepunkt og haldeplassar i Bergensområdet held ein høg standard gjennom tett oppfølging av drift og vedlikehald.
- Sikre god økonomi- og kontraktstyring.
- Vidareutvikle rapporteringsrutinane på økonomi, kvalitet og avvik.

Fylkesrådmannen sine kommentarar

Fylkesrådmannen finn at det er eit godt og grundig arbeid som har vore gjort i arbeidet med å utarbeide ny strategi for fylkesvegnettet. Strategidokumentet vil saman med dette saksframlegget vere ein viktig del av svaret til Kontrollutvalet sin forvaltningsrevisjon.

Fylkesrådmannen er uroa over det omfattande forfallet på fylkesvegnettet i Hordaland. Statens vegvesen sine analyser som viser eit aukande forfall som i 2016 er på 7,3 milliard kroner er svært alvorleg, og det er ein krevjande situasjon fylkeskommunen er i.

Dei nye målsettingane i høve til gjeldande strategidokument er eit resultat av ei realitetsorientering, der kursen må endrast noko for å betre kunne prioritere midlane som er tilgjengeleg i mykje større grad enn i dag. Eit viktig grep er å prioritere standardhevingstiltaka i kombinasjon med vedlikehaldet på det overordna fylkesvegnettet. På det øvrige fylkesvegnettet er mogleg å få gjort viktige, men relativt lite kostnadskrevjane, forfallsutbetringar. Utover dette så er det heilt vesentleg å løfte fram utfordringane Hordaland står over inn mot nasjonale styresmakter, - dette gjeld både omfanget av Tunnelsikkerhetsforskriften og det generelt store etterslepet på fylkesvegnettet i Hordaland. Strategien vil følgjast opp i RTP, og som ein del av handlingsprogrammet vert det lagt opp til å konkretise dette nærare. I tillegg vil fylkesrådmannen komme attende med ei eiga sak om omfanget av nivå og tiltak når det gjeld oppgradering av tunnelar.

Drift og vedlikehald av fylkesvegnettet i Bergen er viktig for å nå ambisiøse målsettinga innanfor gange, sykkel og kollektiv. For å nå desse målsettingane må infrastrukturen av vinterdrifta av gang- og sykkelveggar vere av høg kvalitet, og kollektivknutepunkt og haldeplassar må halde ein gjennomgåande høg standard. Fylkesrådmannen slår fast at det står att noko arbeid for å innfri målsettingane for dette området i strategien.

Fylkesrådmannen har merka seg at ambisjonane for å ta igjen etterslepet på riksveggar, der staten i kommande NTP-periode har nok midlar til å ta att etterslepet på riksvegane. I grunnlaget til NTP er det framlegg om eit eige program for å ta igjen etterslepet på fylkesvegane. Auka statlege løyvingar til vedlikehald av fylkesvegnettet er avgjerande for at fylkeskommunen skal klare å gjere noko med forfallet. Fylkesrådmannen minner om at i 2010 overtok fylkeskommunen 1100 km øvrig riksveg frå staten. Fylkeskommunen har ikkje fullt ut fått nok statlege midlar til å ta att forfallet på desse vegane.

Strategiforslaget legg opp til å halde fast på dagens driftsnivå i kontraktane, men at det i forkant av kvar kontrakt vert ein gjennomgang av driftsnivået. Fylkesrådmannen har merka seg at det i strategidokumentet vert foreslått å sjå nærare på driftsstandarder på fylkesvegnettet samla. Dette er fylkesrådmannen positiv til og legg til grunn at dette vert gjort slik at dette kan inngå i arbeidet med budsjett 2018.

Det er i strategiforslaget framlegg om å auka innsatsen på vedlikehaldssida gjennom at nivået på standardhevingsmidlane skal aukast. Det er vidare framlegg om at ein skal prioritere vedlikehald framfor nybygg. Med bakgrunn i dei venta klimaendringane må ein i Hordaland særleg førebu seg på ekstrem nedbør, og auka problem med overvatn, flaum og skred.

Fylkesrådmannen råd til at fylkestinget vedtek *Strategi for drift og vedlikehald for fylkesvegnettet i Hordaland fram mot 2029* slik den her ligg føre.