

Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune

Drift og vedlikehold av fylkesvegar

Prosjektplan



Innhold

| | |
|---|----------|
| 1. Bakgrunn | 3 |
| 1.1 Vedlikeholdsetterslep på fylkesvegnettet | 3 |
| 1.2 Roller og ansvar på vegområdet | 3 |
| 2. Føremål og problemstillinger | 4 |
| 3. Revisjonskriterium | 5 |
| 3.1 Fylkeskommunen som vegstyremakt | 5 |
| 3.2 Sams vegadministrasjon | 5 |
| 3.3 Ressursar og kompetanse | 5 |
| 3.4 Rammeavtale og leveranseavtale | 6 |
| 3.5 Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet | 6 |
| 4. Metode | 8 |
| 4.1 Dokumentanalyse | 8 |
| 4.2 Intervju | 8 |
| 4.3 Verifiseringsprosessar | 8 |
| 5. Tid og ressursbruk | 9 |
| 5.1 Nøkkelpersonell | 9 |
| 5.2 Tidsbruk | 9 |

1. Bakgrunn

1.1 Vedlikeholdsetterslep på fylkesvegnettet

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/vedlikeholdsetterslepet 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. Denne auken var ikkje stor nok til å kompensera for prisstigninga ein har mellom anna på driftskontraktane og resultatet vert 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 vedlikeholdsetterslepet på vegnettet representerer ei stor utfordring.

Kontrollutvalet handsama i møte 15. desember 2014, sak 107/2014 bestilling av forvaltningsrevisjon og gjorde vedtak om at det vart gjennomført forvaltningsrevisjon av drift og vedlikehald av fylkesvegar i Hordaland fylkeskommune. Deloitte vart beden om å utarbeide prosjektplan for forvaltningsrevisjon i tråd med dei føringar utvalet har gjeve.

1.2 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.

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.

¹ Regional transportplan for Hordaland 2013-2024.

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 ei 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 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?
 - d. I kva grad prioriteringar/tiltak i strategien reflektert i dei årlege leveranseavtalane mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen?
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?

3. Revisjonskriterium

Innsamla data vil bli vurdert opp mot revisjonskriterier i form av lovar, rettsreglar og andre relevante fylkeskommunale vedtak og retningslinjer. Lista med kriterium under er ikkje utøymmande for det som kan vere relevant for prosjektet. Andre kriterium vil kunne kome til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

3.1 Fylkeskommunen som vegstyremakt

Fordeling av ansvar på vegområdet er regulert i veglova kap. 2². 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.

3.2 Sams vegadministrasjon

Det går fram av veglova § 10 at staten har ansvar for at det vert 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.»

3.3 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) vert 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

² Veglova LOV 1963-06-21 nr. 23

styrkinga av fylkeskommunen sin kompetanse skal ikkje skje ved å redusere kompetansen der. Det går fram at vekst i planleggingsressursar og administrative funksjonar bør kanalisert til fylkeskommunen.

Ifølgje Ot.prp. nr. 68 skal Statens vegvesen sin kompetanse omfatte overordna vegplanlegging, 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 kompetansedelingar bidrar til at det er naudsynt med tett samhandling mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen i fylkesvegsaker.

3.4 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 vert 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 Hordaland³. Leveranseavtalane er årlege avtalar som inneheld spesifikke budsjettal og detaljar knytt til årlege styringskalendrar og planleggings- og byggeprogram.

3.5 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 vert sett som ein klar fordel å ha det same driftsnivået på både riks- og fylkesvegar, både ut frå eit trafikantperspektiv og eit entreprenør/byggherreperspektiv.

³ Rammeavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region vest. Datert 10.2.2010.

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

4. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og relevante fylkeskommunale vedtak og styringsdokument vil bli gjennomgått og brukt som kontrollkriterium. Vidare vil informasjon knytt til oppfølging av drifts- og vedlikehaldsstrategien bli samla inn og analysert, til dømes organisasjonsplan, ansvars- og fullmaktsoversyn, tiltaks- og handlingsplanar, budsjett og rekneskap, rutinar og retningsliner, kontraktar og avtalar, interne og eksterne rapportar. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert opp mot kontrollkriteria.

4.2 Intervju

Revisjonen ønskjer å gjennomføre intervju med utvalde personar som er involvert i fylkeskommunen sitt arbeid med drift og vedlikehald av fylkesveggar (Samferdselsavdelinga, Statens vegvesen og entreprenørar/andre). Til saman vurderer revisjon at det vil være aktuelt å gjennomføre intervju med om lag seks personar.

4.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju vil bli sendt til intervjuobjekt for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjuar som vil bli nytta i rapporten.

Datadelen i rapporten vil bli sendt til fylkesrådmannen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin uttale vil bli vedlagt den endelege rapporten.

5. Tid og ressursbruk

5.1 Nøkkelpersonell

Prosjektleder for prosjektet vil vere Director Gunnar Hoff. I tillegg vil Seniorrådgiver Iver Fiksdal delta i prosjektet. Dei vil saman gjere operativt arbeid i form av dokumentinnsamling, gjennomføring av intervju, analysearbeid og utarbeiding av rapport. Stein Ove Songstad vil vere ansvarleg partner på oppdraget.

5.2 Tidsbruk

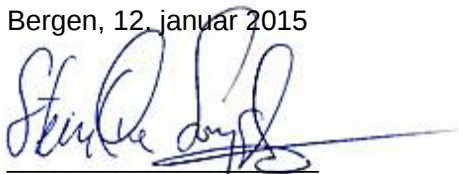
Med utgangspunkt i prosjektet sin art og planen som er lagt for korleis det skal bli gjennomført, er det stipulert at det vil ta 295 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data i høve til revisjonskriterium, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring.

Tidsestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert per forbruk, opptil 8 timar.

Vi legg til grunn av tidspunkt for oppstart og gjennomføringsperiode for prosjektet blir avtalt/fastsatt i samband med handsaming og godkjenning av prosjektplanen. For å kunne gjennomføre prosjektet innan den fristen som blir sett og med stipulert timebruk, er det naudsynt at fylkeskommunen innan avtalte fristar stiller dokumentasjon tilgjengeleg og at utvalde personar stiller til intervju og verifiserer intervjureferat.

Fakturering av kostnadane ved prosjektet vil skje i høve til avtale.

Bergen, 12. januar 2015



Stein Ove Songstad, ansvarleg partner

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.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200.000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2014 Deloitte AS