



Forvaltningsrevisjon | Vestland fylkeskommune Fylkesvegforvaltning

Prosjektplan

April 2021

«Forvaltningsrevisjon av
fylkesvegforvaltning - prosjektplan»

April 2021

Prosjektplanen er utarbeidd for Vestland
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Innhold

1	Føremål og problemstillinger	2
2	Revisjonskriterium	4
3	Metode	7
4	Tid og ressursbruk	8

1 Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i møte den 22. mars 2021, sak PS 20/2021 utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av fylkesvegforvaltning i Vestland fylkeskommune.

1.2 Fylkesvegnettet i Vestland fylkeskommune

Fylkesvegnettet i Vestland fylkeskommune (VLFK) omfattar cirka 5 600 km. bilveg, med 105 tunnelar med lengd under 500 meter og 165 tunnelar med lengd over 500 m. Fylkesvegnettet omfattar også nesten 300 km gang- og sykkelveg, 79 ferjeleie og cirka 2 100 bruer (inkl. bruer på gang- og sykkelveg).

Fylkeskommune er vegstyremakt for fylkesvegar, og har etter veglova ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet. Dette ansvaret inneber mellom anna å:

- Gjennomføre vedtekte fylkesvegprosjekt frå planlegging og utgreiing, til bygging av veg.
- Drifte vegnettet slik at vegen er open og trygg å ferdist på, t.d. når det kjem snø eller om det går ras.
- Halde vegen i stand med utbetringar som dekkelegging, skifting av rekkverk og anna vedlikehald.
- Ha ein beredskap som trygger folk og veg når det skjer uønskte hendingar på fylkesvegnettet.

Før regionreforma blei innført 1.1.2020, blei det administrative arbeidet med fylkesvegnettet utført av Statens vegvesen som ein del av sams vegadministrasjon. I samband med reforma, blei ordninga med sams vegadministrasjon avvikla, og administrasjonen av fylkesvegane blei underlagt fylkeskommunen direkte. For å vere i stand til å handtere dei overførte administrasjonsoppgåvene har fylkeskommune både fått overført stillingar frå Statens vegvesen og rekruttert nye medarbeidarar. Avdeling for infrastruktur og veg tel cirka 300 årsverk, fordelt på fire seksjonar (tre fagseksjonar og ein stabsseksjon).

Fylkesvegnettet i Vestland fylkeskommune har eit betydeleg opprustingsbehov, og forfall og vedlikehaldsbehov på vegnettet er rekna som stort (mellom 11 og 13 mrd. Kr).¹ Mellom anna har fylket ein høg del kilometer fylkesveg med dårleg eller svært dårleg dekketilstand (meir enn 50 prosent av vegnettet), eit stort omfang tunnelar med behov for opprusting for å vere i forskriftsmessig stand og mange bruer som nærmar seg si estimerte levetid. I tillegg står fylkeskommunen overfor ein situasjon der både kostnadane til drift og vedlikehald av fylkesvegane, samt etterslepet knytt til forfall og vedlikehald, aukar.

Fylkesutvalet i Vestland har vedteke planprogram for Regional transportplan for 2022-2033. Her går det mellom anna fram at fylkeskommunen i samband med utarbeiding av sjølv den regionale transportplanen skal utarbeide eit fagleg grunnlag for etterslep knytt til forfall og vedlikehald av fylkesvegane, og gje ei prioritert tilråding for fjerning av det viktigaste etterslepet. Gjennom planen skal fylkeskommunen få ei oversikt over behov innan drift og vedlikehald som grunnlag for å lage mål og prioriteringar vidare. I Regional transportplan skal det og utarbeidast kriterium for prioritering av investeringstiltak på fylkesvegnettet. Basert på dette og på korridorvise utgreiingar (utgreiingar som gjev samla oversyn over utfordringar på deler av fylkesvegnettet), skal det utarbeidast lister over prioriterte prosjekt etter ulike kategoriar av tiltak som strekningsvise utbyggingstiltak og punktutbetringar.

Regional transportplan for 2022-2033 for Vestland fylkeskommune er under utarbeiding, og er planlagt sendt på offentleg høyring i juni 2021. Planen skal handsamast av fylkestinget i desember 2021.

1.3 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet vil vere å undersøke om VLFK har etablert system og rutinar for å sikre at sentrale oppgåver i vegforvaltninga blir gjennomført med tilstrekkeleg kvalitet, samt om VLFK har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å gjennomføre dei forvaltningsmessige oppgåvene fylkeskommunen har ansvar for. Vidare er det eit føremål å undersøke i kva grad VLFK per i dag har sikra tydelege mål og prioriteringar for utvikling av fylkesvegnettet, samt om VLFK har tilstrekkeleg oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep på vegnettet.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. **I kva grad har VLFK gjennomført risikovurderingar og etablert system og rutinar (internkontroll) for gjennomføring av sentrale oppgåver knytt til:**

¹ Vestland fylkeskommune: Planprogram. Regional transportplan Vestland 2022-2033. Vedteke i fylkesutvalet 17.9.20.

- a. Planlegging og bygging av veg, under dette:
 - i. Planlegging og initiering/oppstart av prosjekt?
 - ii. Gjennomføring av prosjekt?
 - iii. Prosjektstyring og rapportering?
 - b. Drift og vedlikehald av fylkesvegnettet, under dette:
 - i. Vurdering av behov, og anskaffing av og inngåing av kontraktar med entreprenørar?
 - ii. Tinging og oppfølging av drifts- og elektroarbeid?
 - iii. Tinging og oppfølging av vedlikehaldsarbeid (dekkelegging, bru- og kaivedlikehald, tunneloppgradering mv.)?
 - c. Beredskap og handtering av hendingar på vegnettet (t.d. ras eller flaum)?
 - d. Økonomistyring og -oppfølging (av både prosjekt og drift og vedlikehald)?
- 2. I kva grad har VLFK tilgjengeleg naudsynt kapasitet og kompetanse til å forvalte fylkesvegnettet på ein tilfredsstillande måte, under dette også dei oppgåver som tidlegare låg under Statens vegvesen?**
- a. Har Avdeling for infrastruktur og veg tilstrekkeleg kapasitet til å gjennomføre sine oppgåver når det gjeld:
 - i. Utbyggings/-investeringsprosjekt på veg?
 - ii. Drift og vedlikehald av vegnettet?
 - iii. Beredskapshandtering?
 - iv. Administrative prosessar?
 - b. Har Avdeling for infrastruktur og veg tilgang på naudsynt kompetanse til å gjennomføre sine oppgåver når det gjeld:
 - i. Utbyggings/-investeringsprosjekt på veg?
 - ii. Drift og vedlikehald av vegnettet?
 - iii. Beredskapshandtering?
 - iv. Administrative prosessar?
 - c. Er det bestemte ressursar som må på plass i Avdeling for infrastruktur og veg framover for at VLFK skal kunne sikre ei vegforvaltning med tilstrekkeleg høg kvalitet?
- 3. I kva grad er det utarbeidd mål, strategiar og planar for utbygging av ny infrastruktur og oppgradering/standardheving på eksisterande veg, tunnelar og bruer, basert på fylkeskommunale vedtak?**
- a. Er det utarbeidd mål, strategiar og planar for utbygging av ny infrastruktur?
 - i. I kva grad blir infrastrukturprosjekt starta opp og gjennomført i samsvar med ev. strategiar og planar?
 - b. Er det utarbeidd mål, strategiar og planar for å nå ev. målsettingar for oppgradering/standardheving av vegnettet, inkl. tunnelar og bruer?
 - i. I kva grad lykkast VLFK med å gjennomføre ev. planar for oppgradering/standardheving av vegnettet?
- 4. I kva grad har VLFK per dags dato sikra tilstrekkeleg oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep på fylkesvegnettet?**
- a. I kva grad er det gjort oppdaterte berekningar av forfall og vedlikehaldsetterslep på fylkesvegnettet etter innføring av regionreforma?
 - b. I kva grad er det sett i verk tiltak for å stoppe vekst i forfallet på vegnettet?
 - i. I kva grad får fylkespolitiske organ oppdatert informasjon om forfalls- og vedlikehaldssituasjonen i samband med budsjettprosessen?
 - ii. I kva grad ligg gjennomførte vurderingar/analysar av forfall og vedlikehaldsetterslep til grunn for løyvingar til vedlikehald?
 - iii. I kva grad er økonomiske løyvingar til vedlikehald i samsvar med ev. berekningar og vurderingar/analysar?

2 Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje uttømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.2 Krav i lov og forskrift

2.2.1 Kommuneleva

Kommuneleva kapittel 25, som tredde i kraft 1.1.2021, inneheld nye og skjerpa føresegn knytt til kommunen sin internkontroll:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Det er fleire anerkjente rammeverk som skildrar grunnprinsipp for god internkontroll. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen.² Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktivitetar
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging frå leiinga»

2.2.2 Veglova

Fordeling av ansvar på vegområdet er regulert i veglova kap. 2.³ Det går fram av veglova at fylkeskommunen er vegstyresmakt for fylkesveggar (jf. § 9, andre ledd):

«Vegstyremakt for fylkesveggar er fylkeskommunen. Fylkeskommunen kan delegere styremakt til Statens vegvesen og kommunen.»

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

I samband med regionreforma fekk fylkeskommunane overført forvaltninga av fylkesveggar frå Statens Vegvesen gjennom «*Prop. 1 S Tillegg 1 overføring av administrasjon av fylkesveier frå Statens vegvesen til Fylkeskommunene*». Dette betyr at i motsetning til tidlegare, då Statens vegvesen gjennom ordninga med *Sams vegadministrasjon* gjennomførte mykje av fylket si vegforvaltning, er det i dag fylkeskommunen sjølv som skal stå for dette arbeidet.

² COSO: *Internal Control – Integrated Framework (2013)*.

³ Lov om veggar (veglova) LOV-2020-05-07-40.

Dette inneber at fylkeskommunen må sørge for ei vegforvaltning som bidreg til å sikre planlegging, bygging, vedlikehald og drift av fylkesvegnettet, slik at trafikken på vegane kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tent med (jf. § 1a i veglova).

2.3 Drifts- og vedlikehaldsstrategiar for Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommunar

Både Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommune har tidlegare utarbeidd strategiar for investering i, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet, anten gjennom eigne strategidokument eller som ein del av regional transportplan.

2.3.1 Regional transportplan for Sogn og Fjordane 2018-2027

I Regional transportplan (RTP) for Sogn og Fjordane 2018-2027 går det fram at hovudmålet for fylkesvegnettet er at det skal vere framkomeleg og sikkert å ferdest på for alle trafikantgrupper. RTP-en inneheld vidare fleire delmål for vegnettet, mellom anna om å styrke vedlikehaldet av fylkesvegnettet for å stoppe forfallet, klimatilpasse veginfrastrukturen til eit endra klima med mellom anna meir nedbør og sikre at fylkesvegtunnelane tilfredsstillar krav i tunnelsikkerheitsforskrifta innan utgangen av 2024.

RTP-en inneheld vidare strategiar og tiltak for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet, som skal bidra til at vegnettet er eigna for ønska bruk og at den fysiske infrastrukturen blir teken vare på i samsvar med langsiktige mål for bruken av den. Dette omfattar:

«4.3.1 Strategiar

- Gjennomføre plan for rehabilitering av tunnel innan utgangen av 2024.
- Tilskotet til rehabilitering av fylkesvegtunnelar etter tunnelsikkerheitsforskrifta må vidareførast i perioden 2020 - 2024.
- Redusere forfallet på bruer, berande konstruksjonar og ferjekaier.
- Redusere flaskehalsar på tunnelar med lengde mindre enn 500 meter og som ikkje er omfatta av tunnelsikkerheitsforskrifta.
- Ha eit nivå på dekkelegging som reduserer forfallet.
- Vedlikehaldet skal sikre god handtering av overvatn.»

Og vidare:

«4.3.2 Tiltak

- Utarbeide plan for vedlikehald av bruer med fokus på oppgradering av bæreevne og rekkverk, overflatebehandling av stål, betongreperasjon som fylgje av armeringskorrosjon og utbetring av bruer som er flaskehalsar på vegnettet.
- Utarbeide vedlikehaldsplan for å fjerne forfallet på ferjekaier på fylkesvegnettet inkludert vurdering av behovet for tilrettelegging av ny teknologi på ferjene.
- Utarbeide 4-årig plan for dekkelegging.
- Tilpasse vedlikehald til framtidig klimaendring, sjå punkt 4.8.»

2.3.2 Hordaland fylkeskommune sin Strategi for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet fram mot 2029

Med utgangspunkt i Regional transportplan (RTP) for Hordaland 2013-2024, samt seinare rullering, utarbeidde tidlegare Hordaland fylkeskommune ein eigen Strategi for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet fram mot 2029. Av strategien går det som hovudmål fram at Hordaland fylkeskommune skal ha eit trafiksikkert og framkomeleg fylkesvegnettet, og at 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.

Strategien inneheld vidare tre overordna mål utleia av hovudmålet, med tiltak som skal understøtte måla. Desse er oppsummert i tabellen under:

Mål	Tiltak
Overordna mål 1 Ein skal styrke vedlikehaldet av dagens fylkesvegnett gjennom å sikre nok midlar til forsvarleg drift og vedlikehald av vegnettet.	<ul style="list-style-type: none">• Prioritere vedlikehald og utbetring framfor nybygging for å stoppe veksten i forfallet.• Auke rammene til vedlikehald.

<ul style="list-style-type: none"> • På det overordna fylkesvegnettet skal det utførast gjennomgåande strekningsvise standardhevingstiltak med vedlikehaldskarakter, kombinert med nye investeringsprosjekt. • På det øvrige fylkesvegnettet skal det utførast punktutbetring og mindre strekningsutbetring. • Standardhevingsmidlane skal i all hovudsak nyttast til tunnel, bruer og vegkropp; drenering, reinsk og grøfter. • Sikre at vedlikehaldstiltaka vert sett inn i rett tid for å redusere forfallet. • Følgje Statens vegvesen sine handbøker med utgangspunkt i krava i HB R610. 	
<p>Overordna mål 2</p> <p>Ein skal sikre at nivået på drift- og vedlikehaldsarbeidet er tilpassa endringar i klima.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eiga løyving som går til oppryddingsarbeid etter ekstrem ver og andre uføresette hendingar. • For å møte noverande og kommande klima- og miljøutfordringar må det løyvast midlar til å utbetre og sikre vegkroppen. Dette inneber ei prioritering av tiltak på drenering, reinsk og grøfter. • Prioritere mjuke trafikantar i Bergensområdet gjennom høg kvalitet på vintervedlikehald av gang- og sykkelveggar. • Det skal vere tydeleg, offentleg informasjon om kvaliteten på vintervedlikehaldet på sykkelstrekningane i Bergen. • Sikre at kollektivknutepunkt og -haldeplassar i Bergensområdet held ein høg standard gjennom tett oppfølging av drift og vedlikehald. • Prioritere vintervedlikehald på viktige kollektivtrasear.
<p>Overordna mål 3</p> <p>Ein skal sikre god kontrakt- og økonomistyring, og god kvalitet i leveransane.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporteringsrutinane på økonomi, kvalitet og avvik må vidareutviklast. • Tydeleg vegeigar som sikrar god kontrakt- og økonomistyring, og eit oversiktleg kontraktsregime. • God kvalitet på leveransane. • Høg grad av kostnadseffektivitet i kontraktane. • Sikre nok ressursar for å utføre oppgåvene

2.4 Kommunale styringsdokument og vedtak

Relevante kommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som revisjonskriterium. Dette kan for eksempel dreie seg om strategiar og planer for gjennomføring av investeringar på vegnettet, tiltaks-/handlingsplanar for drift og vedlikehald, budsjettvedtak frå fylkespolitiske organ som gjeld vegforvaltning mv.

3 Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Alle prosjekt blir kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og kommunale vedtak vil bli gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare vil informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk mm. bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert opp mot revisjonskriteria.

3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervju utvalde personar frå Vestland fylkeskommune som er involvert i arbeid med fylkesvegforvaltning, både når det gjeld utbygging/investeringsprosjekt og drift og vedlikehald. Vi tek sikte på å gjennomføre ca. 7-8 intervju.

3.3 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjua for verifisering, og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Datadelen av rapporten vil bli sendt til fylkeskommunen for verifisering, og eventuelle faktafeil vil bli retta opp i den endelege versjonen. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdelar og eventuelle forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil bli vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

4 Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Birte Bjørkelo er oppdragsansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av prosjektleiar Iver Fiksdal (manager) og Nora Valen (konsulent). Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med nødvendig kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta totalt 360 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i kommunestyret. Ein eventuell presentasjon av rapporten i kommunestyret vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

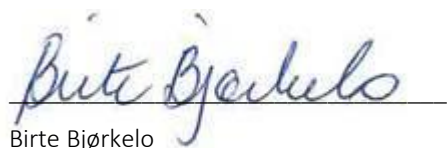
Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil skje i mai 2021 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av desember 2021. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det nødvendig at kommunen sender over etterspurt dokumentasjon innan dei fristar som blir satt, og at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju (ev. andre krav).

Fakturering av kostnadane ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Vestland fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 19. april 2021



Birte Bjørkelo

Oppdragsansvarleg partner

Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL 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.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS