



Forvaltningsrevisjon | Vestland fylkeskommune  
Fylkesvegforvaltning

August 2022

«Forvaltningsrevisjon av  
fylkesvegforvaltning»

August 2022

Rapporten er utarbeidd for Vestland  
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Samandrag

## Bakgrunn og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet gjennomført ein forvaltningsrevisjon av vegforvaltning i Vestland fylkeskommune. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om fylkeskommunen har etablert system og rutinar for å sikre at sentrale oppgåver i vegforvaltninga blir gjennomført med tilstrekkeleg kvalitet, samt om Vestland fylkeskommune har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å gjennomføre dei forvaltningsmessige oppgåvene fylkeskommunen har ansvar for. Det har òg vore eit føremål å undersøke i kva grad Vestland fylkeskommune har sikra tydelege mål og prioriteringar for utvikling av fylkesvegnettet, samt om fylkeskommunen har tilstrekkeleg oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep på vegnettet.

I gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått dokumentasjon frå fylkeskommunen og gjennomført intervju med leiarar og tilsette på ulike nivå. Nedanfor er sentrale vurderingar frå kvart hovudkapittel kort presentert. Til slutt blir revisjonen sine tilrådingar lista opp. Samandraget blir avslutta med ei lesarrettleggning der det går fram korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

## Om tenesteområdet

Avdeling for infrastruktur og veg har ansvar for fylkesvegforvaltning i Vestland fylkeskommune. Avdelinga blei oppretta i 2020, etter samanslåing av fylkeskommunane Hordaland og Sogn og Fjordane. Før regionreforma i 2020 blei administrativt arbeid knytt til fylkesvegnettet utført av Statens vegvesen som ein del av sams vegadministrasjon, medan fylkeskommunen var vegeigar og løyvde midlar. Som del av regionreforma blei ordninga avvikla, og fylkeskommunen fekk ansvar for Statens vegvesen sine oppgåver knytt til administrasjon av, og tryggleik og framkomst på, fylkesvegane.

Avdeling for infrastruktur og veg tel om lag 320 årsverk. Dei tilsette er fordelt på tre seksjonar: seksjon for vedlikehald, drift og beredskap, seksjon for forvaltning, utgreiing og geodata og seksjon for planlegging og utbygging. Det er i tillegg ein stab knytt til avdelinga.

**Staben** har hovudansvar for strategi og styring av avdeling for infrastruktur og veg. Dette inkluderer mellom anna budsjettstyring og økonomioppfølging.

**Seksjon for planlegging og utbygging (PU)** har ansvar for å planlegge og bygge investeringsprosjekt som ny fylkesveg, gangveg, sykkelveg, tunellar og bruer.

**Seksjon for vedlikehald, drift og beredskap (VDB)** har ansvar for å drifte og vedlikehalde fylkesvegane, samt følgje opp entreprenørar og økonomi innan tildelte drifts- og vedlikehaldsmidlar. Beredskapsansvaret ligg også til seksjonen.

**Seksjon forvaltning, utgreiing og geodata (FUG)** seksjonen har mellom anna ansvar for forvaltningsoppgåver som grave- og framføringsløyver og handsaming av søknadar knytt til dispensasjonar frå byggjegranser, gi vegfaglege vurderingar av arealplanar, samt analysar og grunnlag for politiske prioriteringar av midlar og utbyggingsprosjekt.

Vestland fylkeskommunen har nyleg ferdigstilt ein organisasjonsgjennomgang. Ettersom avdeling for infrastruktur og veg hadde behov for å gå litt grundigare inn i utfordringane på avdelinga, blei eit konsultentselskap engasjert for å sjå på korleis avdelinga best kan organiserast med omsyn til storleik, geografi og tydelegheit i organisering. Etter gjennomgangen er det foreslått å gjere enkelte organisatoriske grep. Revisjonen får opplyst at alle endringar skal gjennomførast og implementerast i løpet av hausten 2022/våren 2023.

## Mål, strategiar og planar

### Overordna mål, strategiar og planar for vegforvaltninga

Avdeling for infrastruktur og veg har samstundes med gjennomføring av forvaltningsrevisjonen arbeidd med å utarbeide fleire viktige styringsdokument for verksemda og vegforvaltningsområdet i Vestland fylkeskommune. Målet var å få dei fleste dokumenta ferdig innan juni 2022.

Det øvste styringsdokumentet for samferdselspolitikken i Vestland fylkeskommune er *Regional transportplan (RTP)*. Denne blei vedtatt i fylkestinget i desember 2021. I samband med RTP har fylkeskommunen også utarbeidd *Handlingsprogram*. *Regional transportplan* som synleggjer korleis RTP skal gjennomførast, og gie ei oversikt over behov for ressursar og tiltak for å gjennomføre planen. Handlingsprogrammet med investering blei vedtatt i juni 2022. Fylkeskommunen har også utarbeidd to strategiar; *Strategi for berekraftig mobilitet* og *Strategi for mjuke trafikantar*,

samt ei rekke kunnskapsgrunnlag knytt til utvalde tema slik som «Bru, ferjekai og hutigbåtkai», «Skredsikring» og «Meir veg for pengane» i samband med utarbeiding av RTP.

Revisjonen meiner at avdeling for infrastruktur og veg har kome godt i gang med å utarbeide planar, strategiar og styringsdokument på eit overordna nivå, i samsvar med nasjonale krav og føringar til planarbeid. Det er revisjonen si vurdering at styringsdokumenta slik dei ligg føre gir ei god oversikt over mål, planar og prioriterte prosjekt på fylkesvegnettet, og gir folkevalde organ god innsikt i kva prosjekt som blir foreslått prioritert og kvifor. Ettersom desse planane er relativt nye, er det ikkje mogleg for revisjonen å undersøke i kva grad fylkeskommunen har lukkast med å planlegge og gjennomføre prosjekta i tråd med dei etablerte prioriteringskriteria.

### **Prioriterte område i fylkeskommunen si vegforvaltning**

Undersøkinga viser at fylkeskommunen har tre hovudmål i sine strategiar:

- Veksten i forfallet på fylkesvegnettet skal stoppast
- Fylkesvegnettet skal vere opent og trygt å ferdast på
- Fylkesvegnettet skal vere sikra og tilpassa framtidige klimaendringar

Eit fokusområde i fylkeskommunen sine strategiar og planar for utbygging og vedlikehald er å få «meir veg for pengane». Å få meir veg for pengane inneber å finne løysningar som kan påverke framdrift og kostnadsbilde i fylkeskommunen sine prosjekt, slik at ein kan få meir veg for dei tilgjengelege midlane innan vegområdet. Fylkeskommunen har utarbeidd eit eige kunnskapsgrunnlag om dette, som viser til tre innsatsområde for å få meir veg for pengane: å utnytte moglegheita til å fråvike vegnormalane, å vurdere ulike byggherre- og kontraktsstrategiar, samt å tenke heilskapleg om strekningar framfor enkeltprosjekt knytt til mindre strekningar.

Revisjonen vurderer dette som viktige tiltak for å få meir veg for pengane. Fleire av tiltaka er i startfasen, og fylkeskommunen har ikkje oversikt over kor store innsparingar som det er mogleg å oppnå med desse tiltaka. Revisjonen meiner at det vil vere viktig å evaluere og trekke lærdom frå prosjekta som er sett i gang for å utvikle strategien vidare, noko fylkeskommunen også legg vekt på sjølv.

Undersøkinga viser at det tidlegare ikkje har vore etablert tydelege prioriteringskriterier for å prioritere mellom vegprosjekt. Prioriteringskriterium for utbygging og oppgradering av fylkesvegnettet blei først utforma i samband med utarbeiding av RTP og handlingsprogrammet. I RTP er det også utarbeidd eigne strategiar for skred, tunell, bru og kai. Det går fram av handlingsprogrammet at desse strategiane er brukt som grunnlag for prioriteringane innan desse områda. På bakgrunn av prioriteringskriteria er det etablert konkrete prioriteringslister for prosjekt innan ulike område.

### **Gjennomføring av planlagde tiltak**

Undersøkinga viser at Vestland fylkeskommune har utfordringar knytt til å oppretthalde planlagd framdrift for fleire utbyggingsprosjekt. Det er i mange tilfelle for optimistiske framdriftsplanar samanlikna med kva ein klarer å gjennomføre. Det er fleire årsaker til manglande framdrift samanlikna med plan for arbeidet. Det blir trekt fram at det kan vere utfordringar knytt til planlegginga, og at det difor er behov for tydelegare krav til planarbeidet. I denne samanheng blir det også vist til at nokre prosjekt har vore planlagd og sett i gong før fylkeskommunen fekk ansvaret. Vidare viser undersøkinga at det også er ei utfordring å raskt nok justere framdriftsplan og økonomiske prognosar når det kjem informasjon som tilseier at dette kan vere nødvendig. Dette kan etter revisjonen si vurdering medføre at ein ikkje sett i verk tiltak tidleg nok ved risiko for forseinkingar.

### **Oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep**

#### **Berekingar av forfall og vedlikehaldsetterslep**

Fylkesvegane i Vestland bærer preg av stort forfall og vedlikehaldsetterslep. I RTP er eitt av måla at veksten i forfallet på fylkesvegnettet skal stoppast, og det blir påpeika at mykje av vegnettet er gammalt og slitt, og ikkje tilpassa dagens krav og standardar. Forfallet har negativ verknad både på framkome og trafikktryggleik. Vidare aukar kostnadene for å rette opp tilstanden jo lengre ein ventar med reperasjonar og oppgraderingar.

Undersøkinga viser at Vestland fylkeskommune ikkje har tilstrekkeleg oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep på fylkesvegnettet. Fylkeskommunen nyttar eit estimat på vedlikehaldsetterslep frå 2013 som er rekna om i 2021 kroner. Estimatet viser at det samla vedlikehaldsetterslepet på **fylkesvegnettet** i fylkeskommunen er nærare 14 mrd. kr. Kostnaden inkluderer berre tiltak for å setje infrastrukturen tilbake til tilstanden til då den blei bygd, og ikkje eventuelle tiltak for å sikre at infrastrukturen tilfredsstiller dagens krav. Fylkeskommunen har heller ikkje gjennomført samla berekingar som viser kor mykje vedlikehaldsetterslepet på fylkesvegnettet aukar, eller berekingar som viser kor mykje midlar som er nødvendig for å sikre at vedlikehaldsetterslepet ikkje skal auke ytterlegare.

Revisjonen får opplyst at manglande forfallskartleggingar og oppdaterte berekningar av vedlikehaldsetterslep skuldast at *Nasjonal transportplan for 2022-2033* legg opp til at det skal gjennomførast ei felles kartlegging av vedlikehaldsetterslepet på alle fylkesvegane i landet. Som følge av dette, ventar fylkeskommunen med å gjennomføre ei eiga kartlegging, ettersom dei ønskjer å bruke same metodikk som andre fylkeskommunar for å sikre samanliknbare tal. Revisjonen merkar seg at fylkeskommunen i mellomtida har starta arbeidet med ein pilot på forfallskartlegging. I piloten er det valt ut to strekningar der fylkeskommunen skal vurdere kva vedlikehaldsetterslep som skal registrerast, samt korleis dette skal registrerast og handsamast. Målet er å bygge kompetanse og bruke erfaringane frå piloten inn i det større arbeidet med ei fullstendig forfallskartlegging når det er etablert felles føringar for dette på tvers av fylkeskommunane, slik *Nasjonal transportplan* legg opp til.

Forfallskartlegginga frå 2013 viser at vedlikehaldsetterslepet for **tunellar** i Vestland er over 6 mrd. kr. (2021-kroner). 76 av tunellane i fylkeskommunen er i tillegg omfatta av tunnellsikkerhetsforskrifta (TSFFF)<sup>1</sup>, og har frist ut 2031 for å vere i samsvar med krava i forskrifta. Det står att å oppgradera om lag 30 av desse tunellane, noko som er berekna til å koste om lag 1,8 mrd. kr. I tillegg er det estimert at det vil koste 1,3 mrd. kr å gjere andre utbetringar på tunellane. Det er i tillegg rundt 200 tunellar som ikkje kjem inn under TSFFF, men fylkeskommunen har ikkje gjort ei kartlegging av vedlikehalds- og oppgraderingsbehovet i desse tunellane etter 2013.

Forfallskartlegginga frå 2013 viser vidare at vedlikehaldsetterslepet knytt til **drenering, vegfundament, vegdekke og vegutstyr** er på 3,3 mrd. kr (2021-kroner). Det er ikkje gjennomført ei ny kartlegging av samla behov for vedlikehald sidan 2013.

Det er over 2000 **bru** langs fylkesvegnettet i Vestland, og det går fram av eit kunnskapsgrunnlag utarbeidd i samband med RTP at det vil koste om lag 3,6 mrd. kr. å utbetre forfallet på bruene. Også for **kaier** er det utarbeidd eit kunnskapsgrunnlag med oversikt over 15 prioriterte ferjekaiar som treng utbetringar. Det er estimert at det vil koste 114 mill. kr. i perioden 2022-2028. For ferjekai blei behovet rekna til 179 mill. kr, inkludert landareala. Det er ikkje avklart kva behova er for hurtigbåtkai.

Revisjonen får opplyst at både tidlegare og dagens løyvingar knytt til vedlikehald ikkje er tilstrekkeleg for å redusere eller stoppe veksten i forfall. Det er også ei utfordring at store delar av fylkeskommunens drift- og vedlikehaldsmidlar er knytt til faste driftskontraktar. Ettersom det har vore ei vesentleg prisauke på dei faste utgiftene i desse kontraktane, er det redusert handlingsrom for andre tiltak som ikkje inngår i kontraktane knytt til vedlikehald. Det fører til at det meste av det avsette beløpet går til kontraktsfesta beløp/forpliktingar.

Undersøkinga viser at fylkespolitiske organ får informasjon om etterslepet i samband med både budsjettprosess og planprosessar. I innspel til budsjettet har det vore presisert at løyvingar ikkje er i samsvar med det estimatet som er lagt til grunn og at vedlikehaldsetterslepet dermed aukar. Dette blir forsterka av prisauke på kontraktar for vedlikehald som gjer at handlingsrommet for nye tiltak minskar. Revisjonen får opplyst at dersom prisauken fortsett, vil kostnadane knytt til driftskontraktar i 2025 overstige handlingsrommet fylkeskommunen per i dag har til vedlikehald, dekkelegging, vegutstyr og andre prioriterte tiltak som ikkje er kontraktsfesta. Tiltaka som fylkeskommunen har sett i verk har ikkje vore tilstrekkeleg for å stoppe eller redusere vedlikehaldsetterslepet.

Revisjonen vil understreke at det vil vere viktig å kartlegge kor forfall- og vedlikehaldsbehovet er størst, og kva tiltak som kan ha best effekt for å sikre økonomisk optimalisering av vegvedlikehaldet over tid. Revisjonen meiner at fylkeskommunen i dag ikkje har ei tilfredsstillande samla oversikt over vedlikehald og oppgraderingsbehov for alle vegobjekta, og det blir viktig å få dette på plass for å følgje utviklinga meir kontinuerleg. I intervju blir det vist til at fylkeskommunen ikkje har eit tilfredsstillande forvaltnings-, drifts- og vedlikehaldssystem (FDV-system) og at ein difor ikkje har ei fullgod oversikt over vedlikehaldsbehov for alle objekta. Revisjonen merkar seg at nytt FDV-system er ein viktig føresetnad for å kunne følgje opp vedlikehaldsbehov i fylkeskommunen.

Undersøkinga viser at fylkeskommunen ikkje har hatt overordna strategiar for prioritering av vedlikehaldstiltak, men etter samanslåinga til Vestland har det blitt arbeidd med å utarbeide ein drifts- og vedlikehaldsstrategi som skal leggjast til grunn for arbeidet med å redusere vedlikehaldsetterslepet. Denne blei vedtatt av fylkestinget i juni 2022 og det er difor ikkje mogleg for revisjonen å vurdere kva effekt strategiane og tiltaka i denne planen vil ha. Revisjonen meiner at strategien inneheld fleire viktige mål og strategiar for å redusere vedlikehaldsetterslepet og at det er positivt at strategien legg opp til ei systematisk evaluering og oppfølging av strategien for å sikre at måla om redusert forfall i RTP blir nådd.

<sup>1</sup> Tunellane som er omfatta av forskrifta er tunellar over 500 meter, og som har ÅDT (årsdøgntrafikk) på 300 eller meir.

## System og rutinar

### Organisering og overordna kvalitetssystem

Vegforvaltninga ved fylkeskommunen har dei siste åra bygd opp ein ny organisasjon etter avviklinga av sams vegadministrasjon, og er ikkje ferdig med endringsprosessen på revisjonstidspunktet. Undersøkinga viser at avdelinga har utarbeidd eit felles styringsdokument, *På rett veg med INV*, som avdelinga sitt samfunnsoppdrag, forventningar til leiarar og medarbeidarar, samt informasjon om styring, styringslinje og organisering på avdelinga. I tillegg har avdelinga utarbeidd ein årsplan som skal gi god intern styring i avdelinga.

Avdeling for infrastruktur og veg har eit felles kvalitetssystem («eHandboka») for å samle rutinar, prosedyrar og malar. Både kvalitetssystemet, og dokumenta i systemet, har vore under utarbeiding i revisjonsperioden. Revisjonen meiner at systemet verkar føremålstenleg, men merkar seg at det framleis er behov for å sikre god systematikk for plassering og utforming av dokumenta i systemet for å sikre at dei er dekkande, lett å finne fram og at dei er gode verktøy for medarbeidarane. Mellom anna meiner revisjonen at det på revisjonstidspunktet kan vere utfordrande å vite kor ulike rutinar er arkivert, det finst fleire variantar av same rutinar og nokre av rutinane er svært korte og stikkordsprega.

Revisjonen får opplyst at kvalitetssystemet kontinuerleg skal evaluerast og oppdaterast, og det er etablert rutinar som skildrar korleis dette skal gå føre seg. Revisjonen meiner dette er føremålstenleg. Undersøkinga viser vidare at enkelte seksjonar har kome lenger i arbeidet med å utarbeide og tilpasse rutinar enn andre seksjonar. Det går også fram av undersøkinga at tilsette i varierende grad tar i bruk og ser nytta av kvalitetssystemet. Det er i starten av 2022 utarbeidd ein intern kommunikasjonsplan for å auke forståing og bruk av kvalitetssystemet på avdelinga.

### Risikovurderingar

Undersøkinga viser at det er stilt krav i oppdragsbrevet om at avdeling for infrastruktur og veg årleg skal gjennomføre risikovurdering av den overordna årsplanen for verksemda. Revisjonen meiner at dette er eit viktig tiltak for å sikre at ein får retta merksemd og sett i verk tiltak mot dei områda det er knytt høg risiko. Revisjonen merkar seg at det ikkje var utarbeidd ein risikoanalyse for årsplanen for 2022 på revisjonstidspunktet. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at denne blei handsama i møte 28. juni 2022.

Revisjonen får vidare opplyst at fylkeskommunen ikkje har gjennomført andre risikovurderingar som omfattar rutinar for arbeidsprosessar i avdelinga og seksjonane, og som gir informasjon om kor i avdelinga sine arbeidsprosessar det eventuelt manglar rutinar eller kor rutinar ikkje er dekkande. Revisjonen meiner at seksjonsvise risikoanalyser er særleg i viktig i ein periode der ein har bygd opp rutinar og prosedyrar for å sikre at desse er dekkande for dei viktigaste arbeidsprosessane, og for å sikre at dei viktigaste rutinane kjem på plass først.

### Rutinar for planlegging og bygging av fylkesveg

Seksjon planlegging og utbygging (PU) har ansvar for planlegging, prosjektering og administrering av alle nye investeringstiltak, som til dømes bygging av ny veg, tunell, bru og kaianlegg. Vurdering av behov for nye prosjekt blir i stor grad bestemt med utgangspunkt i Regional transportplan (RTP). I tillegg vedtek fylkestinget årleg eit investeringsbudsjett som viser kva prosjekt som skal gjennomførast det komande året.

Kvalitetssystemet for avdeling for infrastruktur og veg inneheld malar, rettleiarar og prosedyrar knytt til planlegging og prosjektering av både større og mindre investeringsprosjekt. Revisjonen meiner at avdelinga har kome godt i gang med å etablere system og rutinar for gjennomføring av sentrale oppgåver knytt til planlegging og bygging av veg. Fleire er utarbeidd i 2021, men dei fleste er utarbeidd og endeleg godkjent i 2022, undervegs i revisjonsperioden.

Revisjonen har undersøkt dokumenta i kvalitetssystemet og vurderer at det i hovudsak er etablert skildringar, rutinar og prosedyrar for sentrale arbeidsprosessar som revisjonen har undersøkt. Det er likevel etter revisjonen si vurdering at det på revisjonstidspunktet er utfordrande å finne fram og få god oversikt over rettleiarar, retningslinjer, rutinar, prosedyrar og malar som gjeld for dei ulike fasane knytt til planlegging og bygging av eit vegprosjekt. I samband med verifisering blir det vist til at det i dag er ei god oversikt over desse rutinane som ikkje var klar då revisjonen blei utført. Kvalitetssystemet har vore under oppbygging og omlegging i revisjonsperioden, og nye rutinar og prosedyrar har blitt utarbeidd samstundes. Revisjonen vil likevel understreke viktigheita av å organisere kvalitetssystemet slik at det blir enkelt å finne fram for medarbeidarar på prosjekta. Når det gjeld utforming av dei einskilde rutinar og prosedyrar meiner revisjonen at desse ikkje i alle tilfelle er tilfredsstillande. Dei følgjer i liten grad ein sams og systematisk oppbygging. Det går mellom anna ikkje alltid frem av rutinane kven dei gjeld for.

Undersøkinga viser også at det er utfordringar knytt til etterleving av fleire rutinane. Rutinane inneheld i liten grad konkrete kontrollar for å sikre etterleving av rutinar. Slike kontrollar bør settast inn på særleg kritiske aktivitetar som er identifisert gjennom risikoanalyse. Undersøkinga viser at slike kontrollar bør gjennomførast mellom anna knytt til

utarbeiding av prosjektbestilling og prosjektstyringsplan for aktuelle prosjekt, oppfølging av kontraktskrav i prosjekta (t.d. seriositetskrav), samt evaluering av gjennomførte prosjekt for å sikre erfaringsoverføring.

### **Rutinar for drift og vedlikehald av fylkesveg**

Seksjon vedlikehald, drift og beredskap har ansvar for alle vedlikehalds- og oppgraderingstiltak knytt til fylkesvegar. Arbeidet med drift og vedlikehald av fylkesvegnettet handlar i stor grad om å inngå og følgje opp større driftskontraktar med entreprenørar som er ansvarleg for arbeidet. Undersøkinga viser at det er sett i gong eit arbeid med å utarbeide skildringar av prosessar og prosedyrar. Fleire er utarbeidd i 2021, men dei fleste er utarbeidd og endeleg godkjent i 2022, undervegs i revisjonsperioden.

Revisjonen har gjennomgått kvalitetssystemet og relevante dokument. Kvalitetssystemet inneheld enkelte overordna dokument som skildrar arbeidet med å drifte vegnettet, samt enkeltvis prosess-skildringar, prosedyrar og malar. Sjølv om det er etablert rutinar for dei sentrale arbeidsprosessane, er det revisjonen si vurdering at fleire av desse dokumenta er svært avgrensa i omfang, og fleire er stikkordsprega. Det er etter revisjonen si oppfatning også vanskeleg å få oversikt over korleis dokumenta heng saman, og det manglar lenker til andre dokument som blir nemnt i prosedyrane, noko som gjer det vanskeleg å vite kva det blir referert til. Etter revisjonen si vurdering bør det etablerast ei oversikt over kva som er relevante rutinar for arbeidet med drift og vedlikehald med tilhøyrande lenker, kva rutinar som eventuelt manglar og plan for utarbeiding av desse. Tydelegare skildringar med tilhøyrande prosedyrar og malar vil redusere risikoen for at sentrale oppgåver ikkje blir gjennomført i samsvar med dei krav som fylkeskommunen meiner bør etterlevast, og vil sikre gode prosessar knytt til utlysing, oppfølging og evaluering av slike kontraktar.

Revisjonen meiner at avdelinga bør utarbeida ei risikoanalyse for å sikre at ein får utarbeidd prosedyrar for dei viktigaste arbeidsprosessane der risikoen for manglande etterleving er størst. Utarbeiding av kvalitetsplan er eit slikt område. Det kjem fram i ei av prosess-skildringane at det skal utarbeidast og godkjennast ein kvalitetsplan før utlysing av ny driftskontrakt, men det er ikkje lenka til prosedyre eller mal for dette. I ei anna prosedyre er det vist til at kvalitetsplanen skal skildre kven som gjer kva for å få konkurransegrunnlaget godkjent, men heller ikkje her er det lagt inn ei lenke. I intervju blir det også vist til at det ikkje alltid blir utarbeidd kvalitetsplan. Kvalitetsplanen er etter revisjonen si vurdering eit viktig dokument for å skildre kva som skal leggjast til grunn for anskaffing av ein kontrakt og kva som må følgjast opp gjennom driftskontrakten.

Undersøkinga viser også at det er uklart om rutineane er tilfredsstillande med omsyn til å sikre etterleving når det gjeld oppfølging av driftskontraktar. Etter revisjonens vurdering er det uklart kva som ligg i ei tilfredsstillande oppfølging av ein driftskontrakt. Til dømes skal stikkprøver nyttast for å følgje opp drifts- og vedlikehaldsarbeid, men etter revisjonen si vurdering er det ikkje utarbeidd tilstrekkeleg med prosedyrar for korleis dette skal gjennomførast. Revisjonen meiner difor at dette bør tydeleggjerast i prosedyrane.

Revisjonen får også opplyst at det kan vere utfordrande å gjennomføre tilstrekkelege evaluering i etterkant av prosjekt for å sikre erfaringsoverføring og læring. Dette er ei aktuell problemstilling for både utbyggingsprosjekt og drift- og vedlikehaldsprosjekt. Det er etter revisjonen si vurdering ikkje etablert tydeleg praksis for å evaluere eller utarbeide sluttrapport etter eit prosjekt. Revisjonen meiner at fylkeskommunen må tydeleggjere korleis ein best skal sikre god erfaringsføring og læring som ein del av målet om kontinuerleg forbetring og utvikling av internkontrollen.

### **Rutinar for økonomistyring og -oppfølging**

Det økonomiske handlingsrommet til avdeling for infrastruktur og veg følgjer av fylkestinget sine vedtak om årlege budsjett og fireårige økonomiplanar. Avdelinga arbeider etter to ulike budsjett, eit driftsbudsjett og eit investeringsbudsjett, som begge inngår i årleg ansvars- og oppdragsbrev for avdelinga.

Undersøkinga viser at fylkeskommunen har etablert system og rutinar for gjennomføring av sentrale oppgåver knytt til økonomistyring og rapportering, både knytt til enkeltvis prosjekt, for kvar enkelt seksjon og for avdelinga. Fleire av rutineane er nyleg godkjent. Revisjonen får også opplyst at det er utarbeidd eit årshjul som viser aktivitetane som skal gjennomførast. Revisjonen meiner at sjølv om det er utarbeidd rutinar som dekkjer sentrale arbeidsprosessar, er fleire av prosedyrane i stor grad skildringar og i mindre grad tydelege prosedyrar for dei oppgåvene som skal gjennomførast. Det er også uklart i fleire tilfelle kven som er i målgruppa til prosedyrane. I samband med verifisering blir det opplyst at avdelinga skal gjennomgå budsjettprosessen internt og oppdatere sentrale prosedyrar.

Undersøkinga viser også at det er deler av økonomistyringa som er meir utfordrande enn andre, spesielt tendensen til å sette for optimistiske prognosar. Revisjonen meiner difor at det bør settast i verk tiltak i form av prosedyrar og rettleiing knytt til god prognosesetting. For drifts- og vedlikehaldsprosjekt er det særleg ei risiko for at dei viktigaste tiltaka ikkje blir prioritert dersom tilgjengelege midlar blir kjent seint på året grunna for optimistiske prognosar. Det går fram av

undersøkinga at dersom informasjon om tilgjengelege midlar kjem for seint, kan det vere at prosjekt som krev mindre planlegging blir prioritert over viktigare prosjekt som ein ikkje rekk å planlegge tilstrekkeleg.

### Rutinar for beredskap og handtering av hendingar på vegnettet

Avdeling for infrastruktur og veg har utarbeidd ein overordna beredskapsplan for å handtere uønskte hendingar knytt til fylkeskommunal infrastruktur og veg i 2022. Revisjonen meiner at beredskapsplanen i hovudsak omfattar sentrale forhold knytt til ansvar og mynde for beredskap, men at det i større grad bør bli vist til andre sentrale planar som også gjeld beredskap på vegområdet slik at ein får ei samla oversikt over plandokumentata. I dag blir det til dømes berre vist til at det skal utarbeidast temaplanar utan at det er konkret vist til kva som faktisk er utarbeidd, ev. når desse skal utarbeidast. Det går mellom anna fram av den overordna beredskapsplanen at det skal utarbeidast temavise beredskapsplanar for strekningar som er utsette for uvær (t.d. fjellovergangar), bruer og ferjekaier. Det går imidlertid fram av undersøkinga at dette ikkje er utarbeidd på revisjonstidspunktet (med unntak av nokre naturfareplanar). Revisjonen meiner at fylkeskommunen må utarbeide ein plan for korleis dette arbeidet skal følgjast opp for å sikre at det er gjort nødvendige risikoanalysar.

Avdelinga sin overordna beredskapsplan bygger mellom anna på ei ROS-analyse frå 2020. Revisjonen meiner at undersøkinga viser at denne ROS-analysen ikkje er tilfredsstillande og i liten grad gir informasjon om kva risikoar som er særleg viktige på ulike strekningar eller knytt til ulike objekt. Revisjonen meiner difor at Vestland fylkeskommune ikkje har tilstrekkeleg oversikt over risikoar og sårbarheiter på eige vegnett. Dette gjer også at det er risiko for at beredskapsplanen ikkje er dekkande. Det er etter revisjonen si vurdering naudsynt å gjere ei kartlegging som kan synleggjere vegnettets risiko og sårbarheit og som kan danne grunnlag for vidare arbeid med tiltak, samt danne grunnlag for utarbeiding av beredskapsplanar knytt til restrisiko. Dette bør vere ein sentral del av arbeidet med ny risikoanalyse som fylkeskommunen opplyser at dei vil gjennomføre i 2023. Det er viktig at beredskapsplanen blir oppdatert i samsvar med ny risikoanalyse.

Det er eit krav om at det skal føreligge kriseberedskapsplanar for alle tunellar som oppfyller visse kriterium (jf. Tunellsikkerhetsforskrift for fylkesveg). Undersøkinga viser at fylkeskommunen er i ferd med å gjennomgå alle beredskapsplanane som dei har overtatt frå Statens vegvesen for slike tunellar for å sikre at dei er tilfredsstillande og i samsvar med tunellsikkerhetsforskrifta. Dette arbeidet er ikkje ferdigstilt på revisjonstidspunktet. Avdelinga har heller ikkje oppdatert alle risikoanalysane for tunellane omfatta av tunellsikkerhetsforskrifta, eller andre tunellar. Revisjonen meiner difor det er svært viktig at fylkeskommunen ferdigstiller gjennomgangen av risikoanalysar og beredskapsplanar for å sikre at krava i tunellsikkerhetsforskrifta blir etterlevd. Revisjonen merkar seg også at det i den overordna beredskapsplanen ikkje er identifisert tidspunkt for øving knytt til beredskap i tunell som sikrar at øvingar blir gjennomført i samsvar med risikovurderingar og i samsvar med krav i tunellsikkerhetsforskrifta. Revisjonen merkar seg at det er gjort ei vurdering av at det ikkje er gjennomførbart med full øving i alle tunellar. Revisjonen understrekar at tidspunkt og omfang av øvingar for dette bør konkretiserast i ein plan basert på risikoanalysane og krav til tunellane.

### Kapasitet og kompetanse

Undersøkinga viser at alle seksjonane ved avdeling for infrastruktur og veg har vore i ein oppbyggingsfase sidan 2020, etter avvikling av sams vegadministrasjon. Ved overføring av oppgåver frå Statens vegvesen til fylkeskommunen, gjennomførte Statens vegvesen berekningar av kor mange årsverk fylkeskommunen ville ha behov for å forvalte og drifte fylkesvegane. Revisjonen får opplyst at denne berekninga ikkje speglar behovet kapasitet, men at det er gjort ei ny vurdering i 2020 som viste eit behov for om lag 340 medarbeidarar på avdelinga for infrastruktur og veg. Det går fram av undersøkinga at avdelinga på revisjonstidspunktet har 320 medarbeidarar, og at fleire seksjonar har for lav kapasitet på fleire område sjølv om dei forsøker å utnytte ressursane best mogleg. Det er ikkje utarbeidd nyare bemanningsplan slik det er lagt til grunn i årsplan og oppdragsbrev for 2021. Manglande kapasitet påverkar til dels prosjektgjennomføring. Det går også fram av undersøkinga at enkelte rutinar ikkje alltid blir følgt opp på grunn av for liten kapasitet (t.d. utarbeiding av prosjektbestilling og prosjektstyringsplan).

Det går vidare fram av undersøkinga at avdeling for infrastruktur og veg i hovudsak har nødvendig kompetanse, men manglar seniorressursar mellom anna når det gjeld vegplanlegging og prosjekteringsleiing.

Fylkeskommunen har starta å utarbeide ein kompetanseplan, slik det blir førespegla i årsplanen for 2021 og oppdragsbrevet til avdelinga, men har ikkje ferdigstilt denne. Revisjonen meiner at det bør prioriterast å utarbeide dette, ettersom det vil medverke til at arbeidet med kapasitet og kompetanse vil vere tilstrekkeleg målretta og tilpassa dei oppgåvene avdelinga skal løyse framover. I planar og strategiar som fylkeskommunen har utarbeidd går det fram at fylkeskommunen skal arbeide på nye måtar i tida framover. Dette kan krevje ei anna kompetanse og ei anna samansetting av bemanning for å utføre og følgje opp oppgåvene. Ein plan for korleis dette skal sikrast er etter revisjonen si vurdering



eit viktig tiltak. Revisjonen vil også understreke viktigheita av å etablere felles rutinar, evaluering og erfaringsoverføring etter prosjekt, samlingar og fagfora for å dele kunnskap på tvers for å utvikle kompetansen i avdelinga.

## Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at Vestland fylkeskommune sidan etableringa av ny verksemd etter fylkessamanslåinga, samt overtaking av oppgåver frå Statens vegvesen i starten av 2020, har arbeidd med å etablere ein ny organisasjon, utvikle overordna planar og mål, samt få på plass tilhøyrande system og rutinar. Dette har vore eit pågåande arbeid under heile forvaltningsrevisjonen. Undersøkinga syner at mykje er kome på plass i denne perioden som vil gje eit godt grunnlag for god styring og kontroll av sektoren framover, sjølv om det likevel er nokre område som revisjonen meiner ikkje er fullt ut tilfredsstillande for å sikre tilstrekkeleg internkontroll i vegforvaltninga.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Vestland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Utarbeide ein plan for ei strukturert evaluering og rapportering på dei viktigaste tiltaka som er presentert i Regional Transportplan (RTP), Handlingsprogram og Drifts- og vedlikehaldsstrategi.
2. Sette i verk tiltak for å sikre meir realistiske framdriftsplanar og betre prognosar for gjennomføring av utbyggings-, oppgraderings- og vedlikehaldsprosjekt.
3. Gjennomføre risikovurderingar for kvart arbeidsområde for å sikre:
  - a. at ein har retningslinjer og prosedyrar for dei vesentlege arbeidsprosessane
  - b. at ein kontrollerer etterleving av rutinar som er identifisert som særleg viktige
4. Gjennomgå eksisterande retningslinjer og prosedyrar innan alle områda for å sikre at dei følgjer ein mal for kva som skal dekkast av desse dokumenta (til dømes målgruppe), at rutinane er dekkande og at referansar m.m. er oppdatert og fullstendige.
5. Etablere eit system for å undersøke etterleving av retningslinjer og prosedyrar:
  - a. Gjennom å legge inn kontrollar i rutinane
  - b. Gjennom å etablere og følgje opp eit system for stikkprøver/etterkontrollar
6. Etablere rutinar og sikre god praksis for evaluering, erfaringsoverføring og læring i etterkant av prosjekt, som ein del av målet om kontinuerleg forbetring og utvikling.
7. Gjennomføre ny ROS-analyse og oppdatere beredskapsplanen for infrastruktur og veg når ROS-analysen er gjennomført.
8. Etablere tydeleg ansvar og fristar knytt til utarbeiding av temaplanar for beredskap i samsvar med overordna beredskapsplan og risikoanalysar (t.d. utsette strekningar, bru, ferjekai, mindre tunellar).
9. Sørge for at risikoanalysar og beredskapsplanar (inkludert plan for øvingar) for tunellar som er omfatta av tunnellsikkerheitsforskrifta er i samsvar med regelverket.
10. Utarbeide bemannings- og kompetanseplan som omfattar alle seksjonane.

### 1.1 Lesarrettleiing

Kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir føremål og problemstillingar presentert, og det blir gjort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta og verifiseringsprosessar som er gjennomførte.

Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og inneheld informasjon om organiseringa i Vestland fylkeskommune og om tenesteområdet. Kapitlet innehar også ei oversikt over dei ulike rollene i vegforvaltninga, samt deira ansvarsområde.

Kapittel 3: I kapittel tre, *mål, strategiar og planar*, svarar revisjonen på den første hovudproblemstilling. Problemstillinga og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Revisjonen svarer her på i kva grad det er overordna mål, strategiar og planar for vegforvaltninga, på kva område i fylkeskommunen si vegforvaltning som er prioriterte og status på gjennomføring av planlagde tiltak.

Kapittel 4: I kapittel fire, *oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep*, svarer revisjonen på den andre hovudproblemstillinga. I dette kapitlet blir problemstilling og relevante revisjonskriterium presentert innleiingsvis. Deretter blir det sett nærare på i kva grad fylkeskommunen har sikra tilstrekkeleg oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep på fylkesvegnettet. Revisjonen ser i dette kapitlet mellom anna på kva berekningar av forfall og vedlikehaldsetterslep fylkeskommunen har og kva tiltak som er sett i verk for å stoppe veksten i forfall. Under dette blir det også omtala korleis fylkespolitiske organ får oppdatert informasjon om forfalls- og vedlikehaldssituasjonen.

Kapittel 5: I kapittel fem, *system og rutinar*, svarer revisjonen på den tredje hovudproblemstillinga. Problemstillinga og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis. Tema er knytt til i kva grad fylkeskommunen har gjennomført risikovurderingar og etablert system og rutinar (internkontroll) for gjennomføring av sentrale oppgåver. I kapitlet blir det først gitt ein oversikt over organiseringa av avdeling for infrastruktur og veg og kvalitetssystemet som blir nytta på avdelinga. Deretter blir det sett nærare på avdelinga sine risikovurderingar. Vidare blir det gitt ein gjennomgang av rutinar for planlegging og bygging av veg, samt rutinar for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet. Til slutt i kapitlet ser revisjonen nærare på rutinar for økonomistyring og -oppfølging av både vegprosjekt og drift og vedlikehald, samt rutinar for beredskap og handtering av hendingar på vegnettet.

Kapittel 6: I kapittel seks, *kapasitet og kompetanse*, svarer revisjonen på den femte hovudproblemstillinga. Problemstillinga og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis. Deretter blir det sett nærare på i kva grad fylkeskommunen har tilgjengeleg naudsynt kapasitet og kompetanse til å forvalte fylkesvegnettet på ein tilfredsstillande måte. Revisjonen ser her på om fylkeskommunen har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å gjennomføre sine oppgåver.

Kapittel 7: I kapittel syv, *konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presenterte, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at fylkeskommunen bør setje i verk basert på den undersøkinga som er gjennomført.

# Innhald

Samandrag	1
1 Innleiing	13
2 Om tenesteområdet	15
3 Mål, strategiar og planar	19
4 Oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep	28
5 System og rutinar	35
6 Kapasitet og kompetanse	59
7 Konklusjon og tilrådingar	63
Vedlegg 1: Høyringsuttale	65
Vedlegg 2: Sentrale dokument og litteratur	71

# Detaljert innhald

Samandrag	1
1 Innleiing	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Føremål og problemstillingar	13
1.3 Avgrensing	14
1.4 Metode	14
1.4.1 Dokumentanalyse	14
1.4.2 Intervju	14
1.4.3 Verifiseringsprosessar	14
1.5 Revisjonskriterium	14
2 Om tenesteområdet	15
2.1 Innleiing	15
2.2 Organisering	15
2.3 Roller og ansvar	17
3 Mål, strategiar og planar	19
3.1 Problemstilling	19
3.2 Revisjonskriterium	19
3.2.1 Krav i plan- og bygningslova	19
3.2.2 Nasjonale mål og strategiar	19
3.3 Overordna mål, strategiar og planar vegforvaltninga	20
3.4 Prioriterte område i fylkeskommunen si vegforvaltning	21
3.5 Gjennomføring av planlagde tiltak	25
3.6 Vurdering	27
4 Oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep	28
4.1 Problemstilling	28
4.2 Revisjonskriterium	28
4.3 Berekingar av forfall og vedlikehaldsetterslep for vegnettet	28
4.3.1 Datagrunnlag	28
4.4 Tiltak for å stoppe vekst i forfall	30
4.4.1 Datagrunnlag	30
4.5 Vurdering	34
5 System og rutinar	35
5.1 Problemstilling	35
5.2 Revisjonskriterium	35
5.3 Organisering og overordna kvalitetssystem	36
5.3.1 Organisering av avdeling for infrastruktur og veg	36
5.3.2 Styringsdokument for avdelinga	37
5.3.3 Overordna kvalitetssystem	37
5.3.4 Vurdering	38

5.4	Risikovurderingar	38
5.4.1	Datagrunnlag	38
5.4.2	Vurdering	39
5.5	Rutinar for planlegging og bygging av veg	39
5.5.1	Datagrunnlag	39
5.5.2	Vurdering	45
5.6	Rutinar for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet	45
5.6.1	Datagrunnlag	45
5.6.2	Vurdering	49
5.7	Rutinar for økonomistyring og -oppfølging	50
5.7.1	Datagrunnlag	50
5.7.2	Vurdering	55
5.8	Rutinar for beredskap og handtering av hendingar på vegnettet	55
5.8.1	Datagrunnlag	55
5.8.2	Vurdering	58
6	Kapasitet og kompetanse	59
6.1	Problemstilling	59
6.2	Revisjonskriterium	59
6.3	Datagrunnlag	59
6.3.1	Kapasitet	59
6.3.2	Kompetanse	60
6.4	Vurdering	61
7	Konklusjon og tilrådingar	63
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	65
	Vedlegg 2: Sentrale dokument og litteratur	71

## Figurar

Figur 1: Organisering av fylkesvegforvaltning i Vestland fylkeskommune	16
Figur 2: Oversikt over plandokument for vegforvaltning	21

## Tabellar

Tabell 1: Prioriteringskriterium frå Handlingsprogrammet	24
Tabell 2: Prioriteringsgrunnlag for ulike område, frå Handlingsprogrammet	24
Tabell 3: Porteføljestyringssystem og prioritering av prosjekt, frå Handlingsprogrammet	25
Tabell 4: Samla forfall i Vestland fylke, framskriven til 2021 tal (MNOK)	29
Tabell 5: Budsjett for vedlikehald 2021 og 2022	30
Tabell 6: Mål i RTP for drift og vedlikehald, samt tunell, skred, bru og kai	33
Tabell 7: Prioriterte pilotar og tiltak	33

# 1 Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av fylkesvegforvaltning i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i sak 20/2021 den 22. mars 2021.

## 1.2 Føremål og problemstillingar

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

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkte<sup>2</sup>:

- 1) **I kva grad er det utarbeidd mål, strategiar og planar for utbygging av ny infrastruktur og oppgradering/standardheving på eksisterande veg, tunellar og bruer, basert på fylkeskommunale vedtak?**
  - a) Er det utarbeidd mål, strategiar og planar for utbygging av ny infrastruktur og oppgradering/standardheving av vegnettet, inkl. tunellar og bruer?<sup>3</sup>
  - b) I kva grad lykkast VLFK med å gjennomføre ev. planar for oppgradering/standardheving av vegnettet?
- 2) **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?
- 3) **I kva grad har VLFK gjennomført risikovurderingar og etablert system og rutinar (internkontroll) for gjennomføring av sentrale oppgåver knytt til:**
  - a) Planlegging og bygging av veg<sup>4</sup>
  - b) Drift og vedlikehald av fylkesvegnettet<sup>5</sup>
  - c) Økonomistyring og -oppfølging (av både prosjekt og drift og vedlikehald)
  - d) Beredskap og handtering av hendingar på vegnettet (t.d. ras eller flaum)
- 4) **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 og kompetanse<sup>6</sup> til å gjennomføre sine oppgåver?

<sup>2</sup> Rekkefølga på problemstillingane er endra samanlikna med prosjektplan for å få ei meir naturleg rekkefølge på kapitla.

<sup>3</sup> I prosjektplan var dette satt opp som to ulike problemstillingar, men det er slått saman for å gi ei meir naturleg presentasjon av data.

<sup>4</sup> Under dette: planlegging og initiering/oppstart av prosjekt, gjennomføring av prosjekt, samt prosjektstyring og rapportering.

<sup>5</sup> Under dette vurdering av behov, og anskaffing av og inngåing av kontraktar med entreprenørar, tinging og oppfølging av drifts- vedlikehalds og elektroarbeid (dekkelegging, bru- og kaivedlikehald, tunelloppgradering mv.)?

<sup>6</sup> Spørsmål knytt til kompetanse og kapasitet er slått saman. Problemstillinga omfattar avdelinga si kapasitet og kompetanse til å gjennomføre oppgåver innan utbyggings/-investeringsprosjekt på veg, drift og vedlikehald av vegnettet, beredskapshandtering, administrative prosessar.

- b) 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?

### 1.3 Avgrensing

Undersøkinga har fokusert på overordna system og rutinar knytt til vegforvaltninga, og ikkje på system og rutinar knytt til gjennomføring av konkrete vegprosjekt. Etterleving av rutinar eller praksis ved gjennomføring av prosjekt er ikkje undersøkt.

### 1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september 2021 til august 2022.

#### 1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar har blitt gjennomgått og brukt som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om Vestland fylkeskommune og sentrale system og rutinar blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

#### 1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Vestland fylkeskommune som er involvert i eller har ansvar for fylkesvegforvaltning i ulike delar av organisasjonen. Vi har intervju totalt ni personar, nokre fleire gonger.

#### 1.4.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er brukt i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til fylkeskommunen for verifisering, og det er gjort nokre justeringar i rapporten basert på tilbakemelding i samband med verifiseringa. Høyringsutkast av rapporten blei deretter sendt til fylkesdirektør for uttale. Fylkesdirektør sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

### 1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå lov om vegar og krav til internkontroll. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i kapittel 10 som vedlegg til rapporten.



## 2 Om tenesteområdet

### 2.1 Innleiing

Avdeling for infrastruktur og veg (INV) i Vestland fylkeskommune har ansvar for forvaltning, planlegging, utbygging, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet i Vestland. Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommune blei slått saman frå og med 1 januar 2020. Samstundes har regionreforma og avvikling av SAMS vegadministrasjon endra dei fylkeskommunale oppgåvene knytt til vegforvaltninga. Før regionreforma i 2020 blei administrativt arbeid knytt til fylkesvegnettet utført av Statens vegvesen som ein del av sams vegadministrasjon, medan fylkeskommunen var vegeigar og løyvde midlar. Som del av regionreforma blei ordninga avvikla, og fylkeskommunen fekk sjølvstendig ansvar for å planlegge, bygge, drifte, vedlikehalde og forvalte eige vegnett. Fylkeskommunen har som følge av dette fått overført stillingar frå Statens vegvesen og rekruttert nye medarbeidarar for å vere i stand til å handtere dei nye oppgåvene.

Vestland fylkeskommune omfattar om lag:

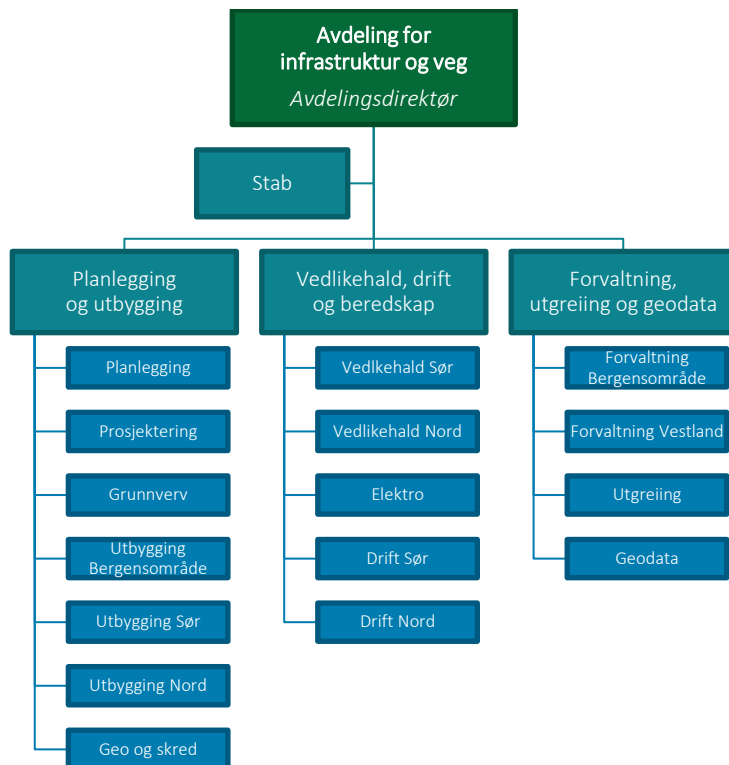
- 5600 km med fylkesveg,
- 2083 bruer,
- 287 tunelløp og
- 76 ferjekaier.

Fylkeskommunen vedtok eit driftsbudsjett på 1.373 mrd. kr. for infrastruktur og veg i 2022. Av dette er 1.265 mrd. kr satt av til drift og vedlikehald. I tillegg er det vedtatt eit investeringsbudsjettet pålydande 2.771 mrd. kr. for 2022.

### 2.2 Organisering

Avdeling for infrastruktur og veg tel om lag 320 årsverk. 10-12 kom frå dei gamle fylkeskommunane og 200 frå Statens vegvesen. I tillegg har avdelinga rekruttert fleire tilsette eksternt. Dei tilsette er fordelt på tre seksjonar; seksjon for vedlikehald, drift og beredskap, seksjon for forvaltning, utgreiing og geodata og seksjon for planlegging og utbygging, samt stab.

Figur 1: Organisering av fylkesvegforvaltning i Vestland fylkeskommune



**Staben** har hovudansvar for strategi og styring av avdeling for infrastruktur og veg. Dette inkluderer mellom anna budsjettstyring og økonomioppfølging. Staben leverer også tenester til seksjonane knytt til økonomi, HR, HMS, jus, kommunikasjon og andre fellestenester.

**Seksjon for planlegging og utbygging (PU)** har ansvar for å planlegge og bygge investeringsprosjekt som ny fylkesveg, gangveg, sykkelveg, tunellar og bruer. Oppgåvene til seksjonen inneber mellom anna å utarbeide reguleringsplanar, byggeplanar, utføre grunnverv, utføre geologiske og geotekniske undersøkingar, samt vere byggherre i gjennomføringsfasen av investeringsprosjekt. Tunelloppgradering vart organisatorisk flytta til seksjon for planlegging og utbygging i mars 2022.

**Seksjon for vedlikehald, drift og beredskap (VDB)** har ansvar for å drifte og vedlikehalde fylkesvegane, samt følgje opp entreprenørar og økonomi innan tildelte drifts- og vedlikehaldsmidlar. Seksjonen har mellom anna vedlikehaldsansvar knytt til tinging og oppfølging av dekkelegging, samt vedlikehald av bru- og kaianlegg. Beredskapsansvaret ligg også til seksjonen, og seksjonen organiserer ei vaktordning som vurderer og sett i gang tiltak som å stenge, rydde eller opne vegar ved uvêr, skred eller flaum.

**Seksjon forvaltning, utgreiing og geodata (FUG)** jobbar for eit trafiksikkert fylkesvegnett. Seksjonen har mellom anna ansvar for forvaltningsoppgåver som grave- og framføringsløyver og handsaming av søknadar knytt til dispensasjonar frå byggjegransar og avkøyrslar. Vidare har seksjonen ansvar for vegfaglege vurderingar av arealplanar, samt analysar og grunnlag for politiske prioriteringar av midlar og utbyggingsprosjekt. Seksjonen bidreg med koordinering og innspel til regional transportplan og nasjonal transportplan, og skal ivareta trafiksikringsfaglege vurderingar.

Fylkesdirektøren med ekstern bistand har gått gjennom fylkeskommunen si organisering for å mellom anna sikre ein tenleg og effektiv organisasjonsstruktur, regional balanse og merksemd på digitalisering. I gjennomgangen har det mellom anna blitt sett nærare på følgjande:

- organisasjonsstruktur inkl. storleiken på seksjonar/einingar, kontrollspenn og omfang av lokale stabsfunksjonar inkl. merkantile ressursar
- fordeling av ressursar, ansvar og oppgåver mellom sentral og lokale stabsfunksjonar i administrasjonen og ytre einingar
- organisatorisk effektivitet knytt til noverande innretting med delte kompetansemiljø versus geografisk samling av ulike fagmiljø
- område med potensiale for digitalisering

- om den desentraliserte strukturen skal vidareførast

Det er utarbeidd tre delrapportar i samband med denne organisasjonsgjennomgangen av Vestland fylkeskommune. Delprosjektrapport 3 hadde ein gjennomgang av fagavdelingane og tilknytte seksjonar og såg på organiseringa av sentrale og lokale stabs- og støttefunksjonar. Etersom avdeling for infrastruktur og veg hadde behov for å gå litt grundigare inn i utfordringane på avdelinga, blei eit konsultentselskap engasjert for å sjå på korleis avdelinga best kan organiserast med omsyn til storleik, geografi og tydelegheit i organisering. Etter gjennomgangen er det foreslått å gjere enkelte organisatoriske grep. Revisjonen får opplyst at alle endringar skal gjennomførast og implementerast i løpet av hausten 2022/våren 2023. Mellom anna er følgjande endringar foreslått:

- samle fagmiljø innan elektro som tidlegare har vore organisert på ulike seksjonar (jf. kapittel 5.3.1).
- flytte sju tilsette som arbeider med tunelloppgradering frå seksjon vedlikehald, drift og beredskap (vedlikehald sør) til seksjon planlegging og utbygging (utbygging sør).
- samle geomatikk i eitt fagmiljø under grunnerverv på seksjon for planlegging og utbygging
- auke samhandling mellom einingane drift og vedlikehald for å skape meir effektiv gjennomføring av prosjekt og betre mobilitet på ressursar
- fristille einingsleiarar i seksjon vedlikehald, drift og beredskap frå prosjektleiaransvar (jf. kapittel 2.3).
- etablere ei ny eining i seksjon planlegging og utbygging for å redusere leiarspennet for leiar i Utbygging Bergen. Dett er stor aktivitet i Bergensområdet knytt til mellom anna Miljøløftet, Askøypakken og Nordhordlandspakken, og ei ny utbyggingseining vil lette gjennomføringa av desse prosjekta
- opprette nye stillingstitlar som synleggjer rollene sine ansvar og fullmakter
- starte opp eit prosjekt for utvikling av leiargruppa for å utvikle samspelet mellom leiarane og korleis ein arbeider saman

### 2.3 Roller og ansvar

**Avdelingsdirektør** har det overordna ansvaret for avdeling for infrastruktur og veg. Vidare har tre seksjonsleiarar ansvar for å leie høvesvis seksjon for planlegging og utbygging, seksjon for vedlikehald drift og beredskap og seksjon forvaltning, utgreiing og geodata. Staben blir leia av ein stabssjef. I medhald av Vestland fylkeskommune si administrative delegeringsmatrise, har seksjonsleiarane mellom anna ansvar for personale. Seksjonsleiarane har også ansvar for budsjett og oppfølging av prosjekt i sine seksjonar.

Seksjonane er delt inn i underliggende einingar, som blir leia av **einingsleiarar**. Einingsleiarar har ofte rolla som prosjekteigar og/eller prosjektleiar i vegprosjekt, og rapporterer til seksjonsleiarar ved avvik og utfordringar på prosjekt. Einingsleiarane også har personal- og økonomiansvar.

Det er etablert ei oversikt over roller og ansvar i vegprosjekt INV<sup>7</sup>. Som ansvarleg for vegprosjekt på fylkesvegnettet, er Vestland fylkeskommune **byggjerre (tiltakshavar)**. Alle vegprosjekt skal i tillegg ha ein **prosjekteigar** med overordna ansvar for prosjektet. Prosjekteigar har ansvar for å overlevere prosjektet i tråd med leveransen, og skal mellom anna styre prosjektet i tråd med politiske føringar, definere ansvar og fullmakter og halde kontakt med omgjevnadane. I samarbeid med prosjektleiar skal prosjekteigar også utarbeide ei prosjektbestilling. Prosjekteigar rapporterer til seksjonsleiar.

Det går fram av intervju at det varierer kven som har rolla som prosjekteigar på dei ulike einingane og seksjonane:

- På prosjekt som er prioritert i økonomiplanen, er einingsleiar for utbygging prosjekteigar.
- På prosjekt som ikkje er prioritert i økonomiplanen, og berre har planmidlar, er einingsleiar for planlegging prosjekteigar.
- På alle prosjekt på seksjon vedlikehald, drift og beredskap, er seksjonsleiar prosjekteigar.

I medhald av retningslinjene «Roller og ansvar i vegprosjekt», skal alle vegprosjekt vidare ha ein **prosjektleiar**. Prosjektleiar rapporterer til prosjekteigar, og har som hovudansvar å sikre at måla i prosjektet blir nådd. Prosjektleiar skal sikre framdrift, kvalitet, kostnadskontroll og HMS-mål. Til prosjektleiar sine oppgåver ligg mellom anna å sikre dialog og samarbeid med eksterne aktørar, sikre tilstrekkeleg bemanning og kompetanse på prosjektet, utarbeide prosjektstyringsplan og styre prosjektet i tråd med prosjektbestilling og prosjektstyringsplan. I intervju blir det opplyst at det ofte er einingsleiarane som har rolla som prosjektleiarar ved seksjon vedlikehald, drift og beredskap. Dette til forskjell frå seksjon planlegging og utbygging, som har eigne prosjektleiarar. Revisjonen

<sup>7</sup> Vestland fylkeskommune. *Roller og ansvar i vegprosjekt INV*. Godkjent frå 18.03.2022.

får opplyst i samband med verifisering at det vil innført prosjektleiarnivå også på seksjon vedlikehald, drift og beredskap.

Prosjektlear skal vidare definere oppgåvene til **planleggingsleiar**. Ansvaret til planleggingsleiar er i hovudsak å leie og styre prosessen med utarbeiding av kommunedelplan eller reguleringsplan. Eit vegprosjekt skal også ha **prosjekteringsleiar**, med ansvar for å leie og styre prosjekteringsfasen (utarbeiding av deler av konkurransegrunnlag, delen som gjeld deira fag), samt ein **grunnerversleiar**, med ansvar for å leie og styre grunnerversfasen.

**Byggeleiar** har det daglege ansvaret for å leie og styre eit prosjekt sin byggefase. Dette inneber mellom anna å halde kontakt med offentlege etatar og andre som er råka av anleggsarbeidet, sikre at det blir utarbeidd eit konkurransegrunnlag og skaffe og styre kontrakt med utførande aktørar.

Både planleggingsleiar, prosjekteringsleiar, grunnerversleiar og byggeleiar rapporterer til prosjektleiar.

## 3 Mål, strategiar og planar

### 3.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

*I kva grad er det utarbeidd mål, strategiar og planar for utbygging av ny infrastruktur og oppgradering/standardheving på eksisterande veg, tunellar og bruer, basert på fylkeskommunale vedtak?*

Under dette:

- Er det utarbeidd mål, strategiar og planar for utbygging av ny infrastruktur og for oppgradering/standardheving av vegnettet, inkl. tunellar og bruer?
  - I kva grad lykkast VLFK med å gjennomføre ev. planar for utbygging, oppgradering/standardheving av vegnettet?

### 3.2 Revisjonskriterium

#### 3.2.1 Krav i plan- og bygningslova

I plan- og bygningslova blir krava til regional planlegging omtala. Kapittel 7 viser til den regionale planmyndigheita sitt ansvar for å utarbeide ein regional planstrategi som gjer greie for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringar, vurderer langsiktige utviklingsmoglegheiter og tar stilling til langsiktige utviklingsmål. Strategien skal også vurdere kva spørsmål som bør takast opp i vidare regional planlegging.

I kapittel 8 i plan- og bygningslova, § 8-1, blir det vidare vist til at den regionale planmyndigheita skal utarbeide regionale planar for spørsmål frå planstrategien. Som del av regional plan skal det samtidig utarbeidast eit handlingsprogram for gjennomføring av planen. Handlingsprogrammet skal bli vedtatt av regional planmynde. Behovet for rullering skal vurderast årleg.

I samsvar med § 8-3 skal forslag til planprogram utarbeidast i samarbeid med kommunar og statlege myndigheiter som planen vedkjem. Planprogrammet skal også sendast på høyring og leggjast ut til offentleg ettersyn med minst seks vekers frist.

I lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven<sup>8</sup>, blir det understreka at det er viktig at regionale planar følgjer opp nasjonale mål og retningslinjer:

Regionale planer må ta utgangspunkt i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging som skal utarbeides av regjeringen hvert fjerde år, jf. plan- og bygningsloven § 6-1. I tillegg vil det gjerne foreligge forskjellige statlige sektorplaner, som kan være mer detaljerte, og som kan ha stor betydning særlig for enkelte fylker. Systemet med regionale planer gjør det mulig å innarbeide rulleringen av nasjonale langtidsplaner. Samtidig er det en oppgave å tilpasse og prioritere de nasjonale målene til situasjonen i det enkelte fylke og deler av fylke, med de behov og muligheter som er aktuelle der. På den annen side vil planleggingen på regionalt nivå være et viktig grunnlag for statlige planprosesser.

#### 3.2.2 Nasjonale mål og strategiar

I *Nasjonal transportplan 2022-2033* blir planlegging og bygging av infrastruktur nasjonalt omtala. Av planen går det fram at eit viktig mål for transportsektoren er å få meir igjen for pengane som blir investert. Det blir vist til at det er nødvendig med betre kostnadsstyring- og kontroll i transportsektoren, ettersom samferdsel er høgt prioritert av regjeringa samtidig som handlingsrommet i norsk økonomi blir mindre.

I nasjonal transportplan blir det framheva at ein skal «(...) lete etter de beste løsningene, gjøre de rette prioriteringene, og gjennomføre prosjektene på en effektiv måte for å nå våre mål til lavest mulig kostnad for samfunnet». Det blir i planen presentert fem hovudgrep som skal bidra til å få meir for pengane:

- Optimalisering og porteføljestyling
- Reformar og gode rammevilkår
- Gode analysar
- Samarbeid med leverandørbransjen og gode kontraktsstrategiar

<sup>8</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*. Revidert utgave 2020.

- Effektiv drift, vedlikehald og fornying

I planen blir det mellom anna vist til at optimalisering inneber å velje lågare standard for nokre prosjekt, utan at det går på kostnad av kvaliteten. Porteføljestyring gir også rom for å vurdere oppgradering og utbygging meir samla over lange strekningar, noko som kan bidra til meir effektiv planlegging, utbygging og kostnadsstyring.

Gode kontraksstrategiar inneber mellom anna tidleg involvering, samspel med entreprenørar, dialog med entreprenørar i anskaffingsfasen og ulike formar for totalentreprisar. Det blir også vist til at i nokre tilfelle kan ein å meir for pengane ved at framtidige drifts- og vedlikehaldsoppgåver inngår i kontraktar for utbyggingstiltak.

### 3.3 Overordna mål, strategiar og planar vegforvaltninga

Avdeling for infrastruktur og veg har samstundes med gjennomføring av denne forvaltningsrevisjonen arbeidd med å utarbeide fleire viktige styringsdokument for verksemda og vegforvaltningsområdet i Vestland fylkeskommune. I intervju blir det vist til at avdelinga har arbeidd mot eit mål om å ha alle dei viktigaste styringsdokument på plass innan juni 2022.

Det øvste styringsdokumentet for samferdselspolitikken i Vestland fylkeskommune er **Regional transportplan (RTP)**. Den første RTP for Vestland fylkeskommune for perioden 2022-2033 blei vedteke i fylkestinget i desember 2021. Fram til dette var det transportplanar frå Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommune som blei brukt som styrande dokument. RTP er ein overordna strategisk plan for samferdslesektoren i Vestland, som skal spegle fylkeskommunen sin politikk på området og sikre ei heilskapleg planlegging og forvaltning. RTP skildrar sentrale mål, utfordringar, strategiar og plantema for sektoren.

Den nye RTPen bygger mellom anna på mål frå planane i dei tidlegare fylkeskommunane, samt innspel frå kommunane i fylket. I intervju blir det vist til at tilsette frå avdeling for infrastruktur og veg har haldt ei rekke digitale og fysiske innspelsmøte med fleire kommunar i samband med utarbeiding av den nye transportplanen. Det er utarbeidd ein **høyringsrapport** som oppsummerer alle innspela.

Ved utarbeiding av RTP blei det også utarbeidd to strategiar; Strategi for berekraftig mobilitet og Strategi for mjuke trafikantar. Vidare blei det utarbeidd ei rekke kunnskapsgrunnlag knytt til utvalde tema slik som «Bru, ferjekai og hutigbåtkai», «Skredsikring» og «Meir veg for pengane».

I samband med handsaming av RTP, blei også **Handlingsprogram til regional transportplan**<sup>9</sup> utarbeidd og lagt fram til handsaming. Handlingsprogrammet skal synleggjere korleis RTP (samt dei to strategiane nemnt over) skal gjennomførast og skal gje ei oversikt over behov for ressursar og tiltak for å gjennomføre den regionale transportplanen. Handlingsprogrammet som blei vedtatt i 2021 saman med RTP omfatta ikkje ein investeringsplan og prioritering av konkrete prosjekt, men inkluderte ei rekke utviklingstiltak innanfor ulike område. Av handlingsprogrammet går det fram at alle utviklingstiltaka skulle settast i gang i løpet av handlingsprogrammet sitt første år. I intervju blir det påpeikt av fleire at dette ikkje var realistisk, og at det følgjeleg var behov for å prioritere kva tiltak som skal startast opp først.

I det vidare arbeidet med handlingsprogrammet blei det difor arbeidd med å innskjerpe og prioritere mellom tiltaka. I fylkestinget i juni 2022 blei ein ny versjon av handlingsprogram for RTP lagt fram, inkludert investeringar og system for prioritering – Handlingsprogram Regional Transportplan - Investeringar.<sup>10</sup> Det går fram av innleiinga til dokumentet at handlingsprogrammet er eit strategisk dokument som viser behov for økonomiske ressursar, og som fordeler ressursar og prioriterer utviklingstiltak innan sektoren (dette blir omtala nærare under kapittel 3.4). Handlingsprogrammet skal rullerast årleg.

Den årlege **budsjett- og økonomiplanen** som blir vedtatt av fylkestinget i desember følgjer opp handlingsprogrammet og investeringsplanen gjennom å avklare endelege ramar, periodisere prosjekta etter framdriftsplanar, og fordele midlar til mindre tiltak innan rammeløyvingar.

I tillegg til ovannemnde dokument, er det også utarbeidd ein «*Drift- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet*» som blei vedtatt i fylkestinget i juni 2022<sup>11</sup>. Denne vil bli nærare omtalt i kapittel 4.4.

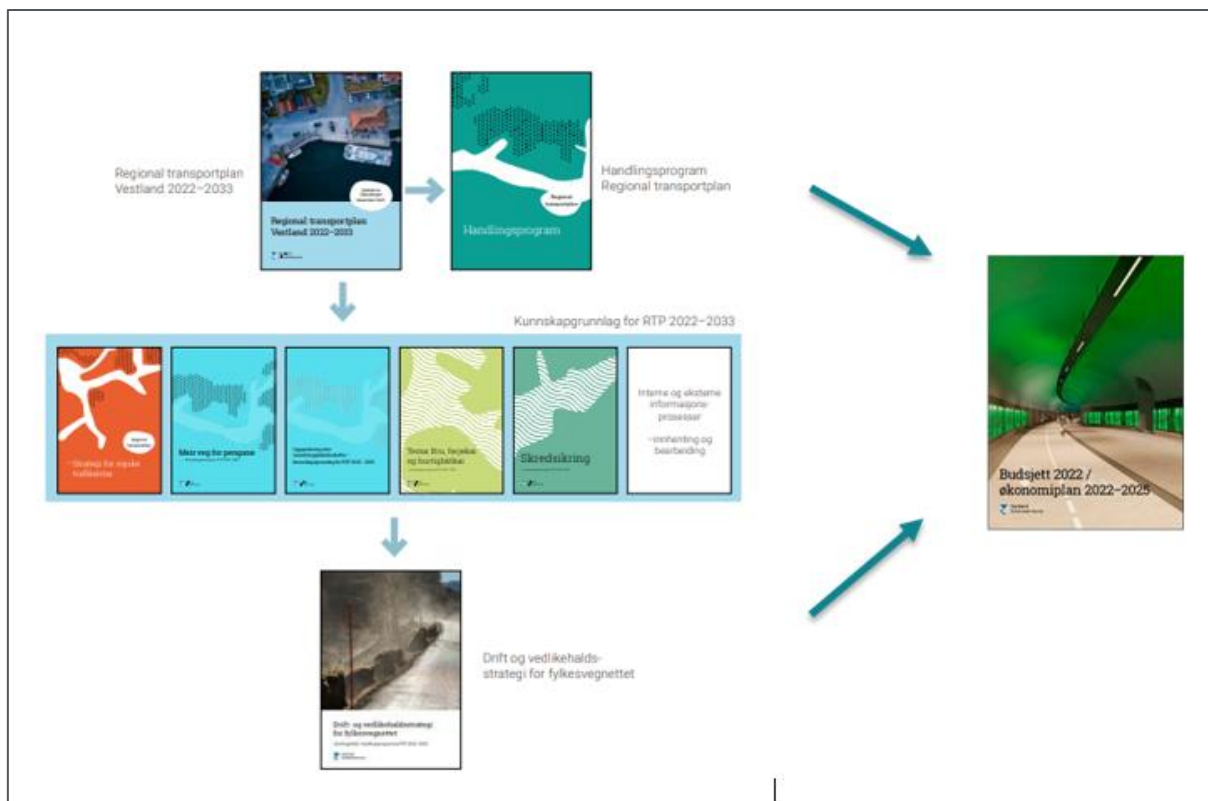
Figur 2 viser ein samla oversikt over aktuelle plandokument for vegforvaltning i Vestland fylkeskommune.

<sup>9</sup> Vestland fylkeskommune. *Handlingsprogram. Regional transportplan Vestland 2022-2033*. Vedtatt i fylkestinget 21.06.2022

<sup>10</sup> Vestland fylkeskommune. *Handlingsprogram Regional transportplan – Investeringar*. PS 42/2022. Handsama i Fylkestinget 21.06.2022.

<sup>11</sup> Vestland fylkeskommune. *Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet*. PS44/2022. Vedtatt i Fylkestinget i juni 2022.

Figur 2: Oversikt over plandokument for vegforvaltning



### 3.4 Prioriterte område i fylkeskommunen si vegforvaltning

Fylkeskommunen sine mål og strategiar knytt til vegforvaltning går fram av RTP som skildrar både hovudmål og delmål, samt ulike strategiar for å nå desse måla. For fylkesvegnettet er det sett opp tre hovudmål:

- Veksten i forfallet på fylkesvegnettet skal stoppast
- Fylkesvegnettet skal vere opent og trygt å ferdast på
- Fylkesvegnettet skal vere sikra og tilpassa framtidige klimaendringar

Gjennomgåande i undersøkinga blir det vist til at det ikkje er økonomiske rammes til å gjennomføre alle tiltak som det er behov for, for å nå desse måla så raskt som det gjerne er ønskeleg. Det blir difor opplyst om at det blir arbeid med fleire tiltak for å utnytte dei økonomiske rammene til vegforvaltning best mogleg, og for å prioritere rett mellom prosjekta.

#### «Meir veg for pengane»

Eit fokusområde i fylkeskommunen sine strategiar og planar for utbygging og vedlikehald er å få «meir veg for pengane». Dette er også eit nasjonalt satsingsområde, og blir i nasjonal transportplan for perioden 2022-2033<sup>12</sup> lista som eit eige mål for planperioden.

Det blei utarbeidd eit eige kunnskapsgrunnlaget «Meir veg for pengane»<sup>13</sup> som blei lagt fram og vedtatt av Fylkestinget i mars 2022. Dette kunnskapsgrunnlaget omhandlar korleis Vestland fylkeskommune kan få meir veg for dei tilgjengelege midlane innan vegområdet.<sup>14</sup> I intervju blir det vist til at fylkeskommunen i samband med dette arbeidet har deltatt i nettverksmøte og hatt kontakt med Statens vegvesen og andre fylkeskommunar for å innhente informasjon og utveksle erfaringar.

Å få meir veg for pengane inneber å finne løysningar som kan påverke framdrift og kostnadsbilde i prosjekta. I RTP og i «Meir veg for pengane» blir det peikt på fleire innsatsområde. Tre av dei som bli framheva er:

- utnytte moglegheita til å fråvike vegnormalane,
- vurdere ulike byggjerre- og kontraksstrategiar, samt

<sup>12</sup> Meld. St. 20. (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033.

<sup>13</sup> Vestland fylkeskommune. Meir veg for pengane – Kunnskapsgrunnlag for RTP 2022-2033. PS 11/2022. Vedtatt i Fylkestinget mars 2022.

<sup>14</sup> Vestland fylkeskommune. Meir veg for pengane. 2022/7575-1. Vedtatt i fylkestinget 16.03.2022.

- tenke heilskapleg om strekningar framfor enkeltprosjekt.

Vegnormalane er styringsverktøy og hjelpemiddel ved utforming og dimensjonering av vegane, som gir standardiserte krav («skal»), tilrådingar («bør») eller moglegheiter («kan») knytt til utforming av fylkesvegar. I medhald av reglement for delegering<sup>15</sup> har fylkesdirektør på avdeling for infrastruktur og veg v/fråviksgruppa mynde til å **fråvike vegnormalane**.

Avdeling for infrastruktur og veg sin mynde til å gjere fråvik frå vegnormalane blir omtalt i ein politisk sak frå 2021.<sup>16</sup> og blir nærare gjort greie for i «Meir veg for pengane». Dersom ein skal gjere fråvik frå vegnormalane på fylkesveg, må dette søkast om til ei eiga fråviksgruppe i fylkeskommunen. Fråviksgruppa har ansvar for å handsame alle fråvik frå vegnormalane som gjeld fylkesveg. Gruppa er sett saman av medarbeidarar frå alle seksjonane på avdeling for infrastruktur og veg, og arbeidet blir organisert og leia av seksjon forvaltning, utgreiing og geodata. Saksområdet er etter delegasjonsreglementet plassert under avdelingsdirektøren. Ifølgje avdelinga sin prosedyre for fråvik<sup>17</sup> må «skal-krav» av prinsipiell betydning vedtakast av hovudutval for samferdsel og mobilitet, medan «skal-krav» utan prinsipiell betydning skal vedtakast av avdelingsdirektør for infrastruktur og veg. I desse sakene gir fråviksgruppa ei tilråding til den som har vedtaksmynde. Fråviksgruppa kan sjølv vedta saker som omhandlar «bør-krav». På enkelte område, t.d. skilting og oppmerking, tunnellsikkerheit og konstruksjonar som bru, murar og ferjekai, er det berre Statens vegvesen som har fråviksmynde.<sup>18</sup> Ifølgje dokumentasjon revisjonen har mottatt, har fråviksgruppa mottatt om lag 140 søknader om fråvik i 2020 og 2021.<sup>19</sup> Av desse søknadene er 96 markert som godkjent eller tilrådd.

I tillegg til å handsame fråvik, har fråviksgruppa ansvar for å utarbeide ei oversikt over kva fråvik fylkeskommunen kan ta i bruk. Dette skal bidra til å skape ein tydelegare strategi for kva fråvik fylkeskommunen kan bruke for å bygge billigare veg, slik at dette ikkje må vurderast frå sak til sak. Det blir i intervju vist til at fråviksgruppa fungerer godt.

Det blir intervju påpeikt at fylkeskommunen står i nokre dilemma når det gjeld å gjere fråvik frå vegnormalane. Sjølv om ein ønskjer å strekke midlane langt for å få mest veg for pengane, er det også nødvendig å følgje vegnormalane for å unngå avvik, for låg standard på vegane eller manglande trafikkisikkerheit. Sjølv om fråvikshandsaminga har ført til vesentleg kostnadsreduksjon i fleire prosjekt, er det på revisjonstidspunktet ikkje utarbeidd ein metodikk for å fastsette kva innsparinga kan vere på prosjektnivå. Det blir vist til at ein bør arbeide med dette framover.<sup>20</sup> I samband med verifisering blir det presisert at det ikkje formelt er fatta vedtak om dette.

Både i ulike styrande dokument og i intervju blir det vist til at fylkeskommunen vurderer å **ta i bruk nye kontrakts- og entreprisereform** i enkelte prosjekt for å få meir veg for pengane. Det blir i intervju kommentert at det vil vere særleg viktig å vurdere nye kontraktsformar, ettersom fylkeskommunen opplever ei stor prisauke på kontraktar.

I ei politisk sak<sup>21</sup> lagt fram for fylkesutvalet og hovudutval for mobilitet og samferdsel, blir det det peikt på enkelte forhold som er meir eller mindre prisdrivande, t. d. endringar i innhald på kontraktane som nye klima- og miljøkrav, samt høgare pris på beredskap grunna meir ekstremvêr. I tillegg blir det opplyst at fleire av entreprenørane meiner at mange kontraktar tidlegare har vore underprisa. Det blir også vist til at prisauken på driftskontraktar kan ha blitt påverka av nye kontraktsgrenser etter avvikling av sams vegadministrasjon. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at nye kontraktsgrenser i seg sjølv ikkje gir dyrare kontraktar, men at det har vore tilfelle der fylkeskommunen inngår ein kontrakt som i løpet av kontraktperioden vil få ein vesentleg endring av grenser etter kvart som andre, nye kontraktar blir fasa inn, noko som kan ha medført ein høgare pris.

Det har tradisjonelt vore brukt funksjonskontraktar (bygd på Norsk standard 8406). Dette er kontraktar der entreprenør prisar arbeidet med ein fastpris, i tillegg til mengde. Mesteparten av risikoen ligg på entreprenør. Byggherren er ein kontaktperson (kontrollør), medan entreprenøren utfører alt som skal gjerast i samsvar med kontrakten. Ettersom risikoen i hovudsak ligg på entreprenør (til dømes knytt til vintervedlikehald og beredskap) kan kontraktane bli prisa høgt for at entreprenørane skal sikre seg økonomisk.

<sup>15</sup> Vestland fylkeskommune. Administrativ delegeringsmatrise. Sist revidert 05.10.2020.

<sup>16</sup> Vestland fylkeskommune. *Meir veg for pengane – løypemelding*. Orientert om i hovudutval for samferdsel 26.01.2021.

<sup>17</sup> Vestland fylkeskommune. *Fråvik, saksflyt INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 19.10.2021.

<sup>18</sup> I intervju blir det vist til at framdrifta i prosjekt kan stoppe opp dersom fylkeskommunen ikkje får nødvendige tillatingar, noko som er ei særleg aktuell problemstilling knytt til tunellar.

<sup>19</sup> Frå januar til oktober 2021.

<sup>20</sup> Vestland fylkeskommune. *Meir veg for pengane – Kunnskapsgrunnlag for RTP 2022-2033*.

<sup>21</sup> Vestland fylkeskommune. Kostnadsutvikling i nye driftskontraktar i vegsektoren. Til orientering i hovudutval for samferdsel og mobilitet den 10.09.2021.



Ein byggherrestyrt driftskontrakt inneber at fylkeskommunen tar meir av risikoen og ansvaret i prosjektet, og kontrakten kan også delast opp i fleire kontraktar slik at fleire entreprenørar kan jobba på same kontrakt. I ei byggherrestyrt kontrakt har byggherren ansvaret for beredskap. Vegeigar vil også ha vegoppsyn og kan i større grad styre midlar etter behov, og ikkje etter avtalt fastpris. Vidare blir kunnskapen hos byggherre når kontrakten blir avslutta.

Utfordringa er at fylkeskommunen i større grad må styre prosjekta sjølv, noko som vil medføre auka bemanning og kostnader. Samanlikna med andre kontraktar, medfører ein byggherrestyrt kontrakt at seksjonen i større grad må følgje med og vere proaktive når det gjeld tilstand på vegen. Avdelinga testar vil teste ut ein driftskontrakt som i større grad er byggherrestyrt enn tidlegare kontraktar (Nordfjord). Kontrakten er ikkje starta opp, men blir lyst ut hausten/vinteren 2022/23, med oppstart 1.september 2023. Det vil bli gjennomført evalueringar i etterkant for å søke om denne kontraktsforma gjev meir veg for pengane

Også for utbygging skal det vurderast kva kontraktsform som bør leggst til grunn for å få mest veg for pengane. Den mest vanlege modellen for fylkesvegprosjekt er utføringsentreprise, og bruk av einingspriskontraktar. Ved utføringsentreprise er det fylkeskommunen som har ansvaret for prosjektering. Bruk av utføringsentreprise gjev liten påverkningsmoglegheit for entreprenør som først kjem inn under gjennomføringa av oppdraget. Ein anna type gjennomføringsmodell som fylkeskommunen bruker, er totalentreprise der entreprenøren tek på seg heile eller vesentlege delar av prosjekteringa i tillegg til utføring av anleggsarbeidet. I ein samspelsentreprise inngår fylkeskommunen kontrakt med ei samspelsgruppe der dei viktigaste prosjekterande og utførande deltar. Eit anna alternativ er også Offentleg Privat Samarbeid (OPS), ein gjennomføringsmodell som vanlegvis går ut på at entreprenør har ansvar for både bygging og etterfølgjande drift av byggeobjektet. Det blir vist til at målet er å velje rett entrepris for rett prosjekt, slik at fylkeskommunen kan få meir for pengane som blir investert.

I nokre av dei siste kontraktstildelingane har avdelinga t.d. tatt i bruk totalentreprise, totalentrepresise med forhandling og konkurranseprega dialog. I løpet av 2020 og 2021 har Vestland fylkeskommune lyst ut og signert kontraktar tilknytt fylkesvegane for nærare 5 mrd. kroner. Totalentreprise og andre kontraktsformer som inneber tidleg involvering av entreprenør utgjer omlag 18 % av dette<sup>22</sup>. Det er ikkje gjort berekningar knytt til kva val av entrepris i nye prosjekt vil føre til av kostnadsreduksjon/auke. Mange av dei pågåande vegprosjekta har nyleg starta opp og det blir vist til at det er først når vegprosjektet er i slutfasen det er mogleg å gjere vurdering av om det er blitt valt rett entrepris til rett kontrakt. Vidare blir det vist til at det i ei slik evaluering vil vere viktig å ta med seg erfaringane om kva som gjekk bra, og kva som kan forbetrast.

Det blir i intervju vist til at avdelinga har god kompetanse på ulike kontraktsstrategiar, med tilsette som både har jobba på byggherre- og entreprenørsida. Seksjonen har også eit godt samarbeid med andre fylkeskommunar, og dei intervjuar opplever stor nytte av å utveksle erfaringar om kontraktsstrategiar på tvers av fylker. Samtidig blir det også i intervju påpeikt at det kan vere ei utfordring å prioritere arbeidet med kontraktsstrategiar, ettersom det i ein travel kvardag er lettare å velje kjente prosesser i utlysing av prosjekt.

Å ta i bruk strekningsvise tiltak er ein tredje strategi som blir lansert i RTP for å få meir veg for pengane. Det blir understreka i samband med verifisering at dette er eitt av hovudgrepa i Handlingsprogram Investeringar. Det blir i intervju vist til at tidlegare praksis har vore å spreie løyvingar utover små prosjekt. Små prosjekt er ikkje alltid mest lønnsame, ettersom kvart prosjekt krev planlegging, prosjektering, utlysing og oppfølging. Det blir difor vurdert å samle fleire små prosjekt innanfor eit definert geografisk område, der ein t.d. kan iverksette mindre utbyggingstiltak, trafikktryggingstiltak og vedlikehaldstiltak samtidig, noko som vil gi meir effektiv ressursbruk og meir veg for pengane.

Det blir stadfesta i intervju at det er gitt politiske føringar til administrasjonen om å prioritere å bruke midlar på strekningsvise tiltak, framfor å gjere meir omfattande utbetringar av relativt få strekningar. Dette for å strekke tilgjengelege midlar lenger. Administrasjonen har vore positive til å jobbe med dette, og det blir i intervju peikt på at det framover vil prioriterast å samle små prosjekt i ein «pakke», slik at ein kan gjennomføre mange tiltak på ei strekning (t.d. dekkelegge, bygge rekkverk, oppgradera busstopp). Det blir også vist til at ein vil prioritere å utbetre alle vedlikehaldsetterslep på enkelte strekningar, t.d. forsterkning, rekkverk, drenering og dekkelegge, noko som vil auke levealderen på dekkelegget betrakteleg.

I ei politisk sak<sup>23</sup> lagt fram for hovudutval for samferdsel og mobilitet i 2020, går det likevel fram at avdelinga ser seg nøydt til å gå bort frå strategien om til dømes legge dekke på leggje lengre strekningar om gongen, og heller leggje fleire kortare strekningar (18 strekningar på under 1 km). Årsaka er at etterslepet på dekke aukar, noko som

<sup>22</sup> Vestland fylkeskommune. *Meir veg for pengane – Kunnskapsgrunnlag for RTP 2022-2033*.

<sup>23</sup> Vestland fylkeskommune. *Dekkeleggingsprogram 2020*. Notat til hovudutval for samferdsel og mobilitet den 19.05.2020.

også aukar behovet for små reperasjonar. Det blir kommentert at dette gjer at strategien med å leggje lengre strekkingar for å få mest mogleg ut av pengane, blir påverka av låge løyvingar.

### Kriterium for prioritering

Det har tidlegare ikkje vore etablert tydeleg prioriteringskriterier for å prioritere mellom vegprosjekt. Med RTP vedtatt i desember 2021 og Handlingsprogram Regional transportplan – Investeringar vedtatt i juni 2022<sup>24</sup>, blei det først utforma mål og deretter prioriteringskriterium for utbygging og oppgradering av fylkesvegnettet. Mål og strategiar i RTP 2022-2033 er lagt til grunn for å utforme følgjande prioriteringskriterium i handlingsprogrammet<sup>25</sup>:

Tabell 1: Prioriteringskriterium frå Handlingsprogrammet

A. Nullvisjon	F. Kollektivtransport
B. Skuleveg	G. Næringsliv
C. Fremje miljøvenleg transportformer	H. Framkome
D. Redusere vedlikehaldsetterslepet	I. Omkøyingsveg for riksveg
E. Meir veg for pengane	

Kjelde: Vestland fylkeskommune. *Handlingsprogram – regional transportplan 2022 – 2033*. Vedtatt 2022.

I tillegg til kriteria over, skal *regional balanse* i leggstil grunn i følgje handlingsprogrammet. I RTP er det utarbeidd eigne strategiar for skred, tunell, bru og kai. Det går fram av handlingsprogrammet at desse er brukt som grunnlag for prioriteringane innan desse områda. På bakgrunn av desse prioriteringskriteria er det etablert konkrete prioriteringslister for prosjekt innan ulike område. Det er utarbeidd prioriteringslister både for prosjekt som er aktuelle for realisering i komande økonomiplanperiode 2023-2026, samt prosjekt for perioden etter dette. Det er utarbeidd lister for følgjande område:

Tabell 2: Prioriteringsgrunnlag for ulike område, frå Handlingsprogrammet

Område	Omtale om grunnlag for prioritering i handlingsprogrammet
Mjuke trafikantar	Alle prosjekta er rangert ut frå eit hovudmål om å få fleire til å gå og sykla i staden for å nytte bil. Tiltak for tilrettelegging for mjuke trafikantar er delt opp i prosjekt innanfor avtaleområdet til Miljøløftet, og for Vestland utanom Miljøløftet. For dei siste prosjekta (Vestland) ligg definerte delmål og prioriteringskriterium i Strategi for mjuke trafikantar til grunn. Tiltaka er også knytt opp mot hovudkriteria i RTP.
Miljøløftet	Prioritering av prosjekt skjer gjennom Miljøløftet sitt handlingsprogram, og den prioriterte lista er ei spegling av dette handlingsprogrammet. Rullering skjer gjennom organiseringa i Miljøløftet.
Skred	I RTP 2022-2033 er det lagt til grunn at ved prioritering og utbetring av skredpunkt skal nasjonal skredfaktor leggstil grunn, samt tilleggsmoment som ÅDT, lokale og regionale verknader av stengt veg, geologiske vurderingar og frekvens på skred. Prioriteringane i handlingsplanen bygger på denne strategien. Det er i tillegg vektlagt regional balanse i prioritering av skredpunkt.
Strekingsvise prosjekt	Det er utarbeidd eit kunnskapsgrunnlag Strekingsvise utgreiingar. Dette ligg til grunn for strategien i RTP 2022-2033. Prioriteringane i handlingsprogrammet bygger på denne utviklingsstrategien.
Vegprosjekt	Det går fram av Handlingsplanen at det i prioriteringane av vegprosjekt er lagt vekt på hovudkriteria i RTP, og at det særleg er lagt vekt på at tiltaka støttar kriterium A Nullvisjonen. Dei fleste av prosjekta er også viktige for å Betre framkome (kriterium H), både ved å fjerne flaskehalsar og å få betre kurvatur, auke vegbreidde osv. Ein del av prosjekta er på veg med høg del tungtrafikk, og tiltak er vesentlege ut i frå næringslivet sine interesser (kriterium G). For fleire prosjekt er tilstanden kritisk dårleg, og er difor ført opp under

<sup>24</sup> Vestland fylkeskommune. *Handlingsprogram Regional transportplan – Investeringar*. Handsama i Fylkestinget 21. juni 2022, sak PS 42/2022.

<sup>25</sup> I handlingsprogrammet blir det presisert at prioriteringskriteria ikkje er sett i ei prioritert rekkefølge eller vekta i forhold til grad av måloppnåing.

	prioriteringskriterium D Redusere vedlikeholdsetterslepet. Det er også prosjekt som er viktige for å sikre skulevegar, og dette er ført opp med prioriteringskriterium B Sikre skulevegar.
Bru	I RTP 2022-2033 er det lagt til grunn at bruer med høgast skadegrad og der forfall har stor betydning for levetid skal prioriterast for vedlikehald og oppgradering. Prioriteringane byggjer på dette. Det blir presisert at behovet her er mykje større, men det er avgrensing på kapasiteten på gjennomføring av vedlikehaldsprosjekt.
Kai	I RTP 2022-2033 er det lagt til grunn at ferjekaier som står i fare for at kai og samband blir stengt grunna skader og forfall, og behov for modernisering skal prioriterast for vedlikehald og oppgradering. Prioriteringane byggjer på denne strategien.
Tunell	I RTP 2022-2033 er det lagt til grunn at fylkesvegtunellane med høgast trafikkmengd, stigning og lengde skal prioriterast for oppgradering etter tunelltryggleiksføresegna (TSFFF) innan 2031. I handlingsplanen blir det vist til at med midlane som er tilgjengeleg vil det i avgrensa grad vere mogleg å gjere andre tiltak enn minstekrava i forskrifta i dei tunellane som rehabiliterast. Det er også eit stort behov for tiltak i tunellar som ikkje er omfatta av forskrifta. Med dagens løyvningsnivå vil fylkeskommunen ikkje nå kravet i forskrifta om at alle tunellar skal vere oppgradert etter forskrifta innan utgangen av 2031.

Kjelde: Vestland fylkeskommune. *Handlingsprogram – regional transportplan 2022 – 2033*. Vedtatt 2022.

### Porteføljestyringssystem

For kvart av områda som er omtalt over, er det utarbeidd prioriteringslister for prosjekt som blei vedtatt som ein del av handlingsprogrammet<sup>26</sup>. I handlingsprogrammet det likevel understreka at med dagens rammer, vil det ikkje vil vere mogleg å realisere alle dei omtalte prosjekta i dei langsiktige listene etter 2026. Lista av prosjekt skal difor gjennomgåast årleg gjennom eit porteføljestyringssystem for å sikre at det er dei rette prosjekta som blir sett i gang. Listene med prosjekt dannar grunnlag for prioritering av tilgjengelege midlar. Det blir lagt opp til ei prioritering av prosjekta i portefølja gjennom årlege rullering av handlingsprogrammet.

Føremålet med porteføljestyringssystemet er at det skal gje ei meir føreseieleg oversikt over kva prosjekt som blir prioritert, og kva prosjekt som må vente til ein får tilstrekkeleg med økonomiske midlar. I samband med verifisering blir det presisert at porteføljestyringssystemet vil gi informasjon om kapasitet, løyvingar, framdrift i planlegging m.m. Ved å bygge opp ein portefølje, blir det enklare å nytte dei tildelte midlane til prosjekta med høgast prioritering dersom løyvingane blir auka eller dersom prosjekt får forseinka framdrift. Det blir også klart kva for prosjekt som skal planleggjast vidare. Kva for prosjekt som er aktuelle for realisering vil vere basert på forhold som er lista i tabell 3.

Tabell 3: Porteføljestyringssystem og prioritering av prosjekt, frå Handlingsprogrammet

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Måloppnåing i forhold til Regional transportplan 2022-2033 (sjå kriteria i Tabell 2)</li> <li>• Planstatus og prosjekta si modning.</li> <li>• Samla rammer til sektoren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosjektkostnader og finansierings-moglegheiter for prosjekta.</li> <li>• Andre forhold som gjer at prosjektet bør prioriterast, t.d. avhengigheit i forhold til statlege og kommunale prosjekt</li> </ul>
---	---

Det blir i handlingsprogrammet vist til at metoden som er skildra over, er ein «førstegenerasjons-prioriteringsmetode», som vil bli vidareutvikla framover. Føremålet til metoden er at den skal sikre at dei faglege vurderingane i størst mogleg grad tek omsyn til at måla i RTP blir realiserte.

### 3.5 Gjennomføring av planlagde tiltak

Av 1. tertialrapport for 2022 går det fram at det er stor usikkerheit knytt til årsprognosane for mange prosjekt for fylkesveg. Det blir i tertialrapporten foreslått ein samla reduksjon i investeringsbudsjettet på cirka 166 mill. kr., på grunn av manglande framdrift og behov for forskyving aktivitetar i fleire prosjekt. Denne problematikken blir gjort

<sup>26</sup> Vestland fylkeskommune. *Handlingsprogram Regional transportplan – Investeringar*. Handsama i Fylkestinget 21. juni 2022, sak PS 42/2022.

ytterlegare greie for i intervju, der det blir vist til at den største utfordringa med å gjennomføre dei investeringane som er planlagt knyt seg til nettopp det å sikre ein realistisk framdriftsplan og gjennomføring i samsvar med framdriftsplanen.

Det blir i intervju opplyst at forseinkingar i prosjekt hovudsakeleg skuldast tidsforskyvingar. I investeringsprosjekt kan forseinkingar oppstå allereie i planleggingsfasen. Framdrift i store prosjekt kan mellom anna bli forseinka i påvente av godkjente reguleringsplanar som kan ligge lenge på høyring hos kommunane. Forseinkingar kan også oppstå grunna mangelfulle grunnundersøkingar i reguleringsplanfasen. Mangelfulle grunnundersøkingar kan medføre at ein undervegs oppdagar til dømes kvikkleire eller lausmassar, noko som kan gjere det nødvendig med omregulering (som omtalt i kapittel 5.5.1). Framdrifta i eit prosjekt kan også bli påverka dersom ekspropriering er nødvendig.

I nokre tilfelle er manglande finansiering årsak til manglande framdrift i investeringsprosjekt. Dersom det er lenge sida ei bevilling er gitt, kan det ved utarbeiding av nytt byggherreanslag før utlysing bli tydeleg at det manglar midlar. I slike tilfelle må avdelingsdirektør eller fylkestinget godkjenne auka ramme for prosjektet, og det vil kunne vere behov for å iverksette tiltak for å sikre naudsynt finansiering. Som eksempel går det i handlingsprogrammet til RTP fram at tre av prosjekta som inngår i Askøypakken<sup>27</sup> ikkje er starta opp grunna manglande finansiering. Det blir vist til at det for å fullføre prosjekta i pakken, har vore behov for å få på plass eit revidert finansieringsopplegg. Forslag til revidert finansieringsopplegg blei vedtatt i både Vestland fylkeskommune og Askøy kommune i september 2021, og blei fremja av regjeringa for Stortinget gjennom Prop. 101 S (2021-2022). Revidert finansieringsopplegg for Askøypakken i Vestland. Proposisjonen blei vedtatt i Stortinget i mai 2022.

Det går fram av intervju at forseinkingar på investeringsprosjekt også kan skuldast prioritering av og manglande personellressursar. Til dømes har seksjon planlegging og utbygging hatt utfordringar med å sikre nok kompetanse til prosjektering, som også omtalt i kapittel 6.3.2.

Framdriftsplanen til eit prosjekt legg føringar for budsjetteringa. I samband med verifisering blir det vist til at det må stillast endå sterkare krav til planavklaring og modenheit til prosjekt før fylkeskommunen får løyving. I verifiseringa blir det også påpeikt at avdelinga har overtatt fleire prosjekt frå Statens vegvesen, der avdelinga ikkje har hatt full oversikt over alle forhold. Det blir presisert at avdelinga løypande arbeider med å sikre realistiske planar ved at byggherre er tett på reguleringsplanarbeidet.

Også i intervju blir det vist til at avdelinga ofte utarbeider for optimistiske framdriftsplanar for investerings- og oppgraderingsprosjekt, og at det er ei utfordring at avdelinga er for optimistiske i budsjetteringsfasen. Dette skjer både i samband med planlegg og ved vurdering av framdrift undervegs i pågåande prosjekt. Denne optimismen kan nokre gonger føre til at prognosar på vårhalvåret tilseier at seksjonen vil få eit overforbruk, og det blir som følgje av dette vurdert om nokre prosjekt bør bremsast. På seinsommaren tyder prognosane imidlertid på at seksjonen verken vil få over- eller underforbruk, men i realiteten ender seksjonen ofte med lågare framdrift enn venta på prosjekta utover hausten.

Utfordringa med for optimistiske prognosar kan ha fleire forklaringar. Ei forklaring som blir trekt fram i intervju er sjølv prosjektstyringa. Her blir det vist til at det kan vere tilfelle der prosjektleiarar venter i det lengste med å justere prognosar fordi dei ønskjer å behalde midlane til prosjektet. Det blir i verifiseringa peikt på at dette er ei årsak som kanskje var meir aktuell tidlegare enn i dag. Ei anna forklaring som blir trekt fram i intervju er at entreprenørar tek på seg for mykje arbeid, og ikkje klarer å følgje planlagt framdrift. I samband med verifisering blir det påpeikt at fylkeskommunen ikkje opplever at det er eit stort problem at entreprenørar tek på seg for mykje arbeid, men at dersom entreprenør slit med å stille nok ressursar kan dette føre til forseinka oppstart. Dei siste åra har det også vore tilfelle av at entreprenør manglar råvarer eller komponentar, og dermed ikkje får produsert det som ligg til grunn for prognosane. Ei tredje forklaring som blir trekt fram i intervju er at det kan ta lenger tid enn venta for Statens vegvesen å godkjenne at fylkeskommunen kan setje trafikk på ein tunell, eller å godkjenne prosjektering av bruer og andre konstruksjonar.

Det blir i intervju påpeikt at ettersom prosjekta på avdelinga ofte strekker seg over fleire år, er det viktigaste at prosjekta blir ferdigstilt innafor dei langsiktige tids- og kostnadsramme som høyrer til prosjekta. Ettersom Vestland fylkeskommune har eit styringssystem med årlege budsjett, blir imidlertid tidsforskyvingar svært synlege i avviksforklaringane gjennom årlege budsjettavvik (på tross av at prosjektet som heilskap vil kunne hente seg inn igjen på både tid og kostnad sett over heile prosjektperioden).

<sup>27</sup> Fv. 5246 Slettebrekka – Hetlevik, fv. 562/5266 Fromreide – Kjerrgarden og fv. 5266 Fauskanger Sør.

### 3.6 Vurdering

Revisjonen meiner at avdeling for infrastruktur og veg har kome godt i gang med å utarbeide planar, strategiar og styringsdokument på eit overordna nivå, i samsvar med nasjonale krav og føringar til planarbeid. Ein del av dokumenta har vore under arbeid medan revisjonen har pågått, men styringsdokumenta er i hovudsak på plass juni 2022. Det er revisjonen si vurdering at styringsdokumenta slik dei ligg føre gir ei god oversikt over mål, planar og prioriterte prosjekt på fylkesvegnettet, og gir folkevalde organ god innsikt i kva prosjekt som blir foreslått prioritert og kvifor. Ettersom desse planane er relativt nye er det ikkje mogleg å undersøke i kva grad fylkeskommunen har lukkast med å planlegge og gjennomføre prosjekta i tråd med dei etablerte prioriteringskriteria.

I nasjonal transportplan blir det framheva at ein skal *«(...) lete etter de beste løsningene, gjøre de rette prioriteringene, og gjennomføre prosjektene på en effektiv måte for å nå våre mål til lavest mulig kostnad for samfunnet»*. Revisjonen meiner at Vestland fylkeskommune sine styringsdokument speglar dei nasjonale føringane. Døme på dette er arbeidet fylkeskommunen har sett i gong med «Meir veg for pengane», der det er etablert ulike tiltak for å utnytte rammene til vegforvaltning ennå betre. Fråvik frå vegnormalane, ulike byggherre- og kontraktsstrategiar, samt porteføljestyring og tydelegare prioritering er viktige tiltak som er under utvikling.

Fleire av tiltaka er i startfasen, og fylkeskommunen har ikkje oversikt over kor store innsparingar som det er mogleg å oppnå med desse tiltaka. Revisjonen meiner at det vil vere viktig å evaluere og trekke lærdom frå utviklingsprosjekta som er sett i gang for å utvikle strategien vidare, slik fylkeskommunen også legg vekt på.

Undersøkinga viser at det er utfordringar knytt til å oppretthalde planlagd framdrift for fleire utbyggingsprosjekt. Det er fleire årsaker til manglande framdrift samanlikna med plan for arbeidet. For det første blir det vist til at det kan vere utfordringar knytt til planleggingsfasen, og at framdriftsplanen og budsjetteringa er for optimistiske med omsyn til kva som er mogeleg å gjennomføre. Det er difor behov for sterkare krav til plan- og budsjetteringsarbeidet. I denne samanheng blir det også vist til at nokre prosjekt har vore planlagd og sett i gong før fylkeskommunen fekk ansvaret. Vidare viser undersøkinga at også er ei utfordring å raskt nok justere framdriftsplan og økonomiske prognosar når det kjem informasjon som tilseier at dette kan vere nødvendig (sjå kapittel 5.7). Dette kan etter revisjonen si vurdering medføre at ein ikkje sett i verk tiltak tidleg nok ved risiko for forseinkingar. Fylkeskommunen bør difor gjennomføre evalueringar og vurdere kva tiltak det er føremålstenleg å sette inn for å sikre ei framdrift som i samsvar med plan. Både for å sikre ei god økonomistyring, god planlegging av ressursar, men også for å sikre at ein får gjennomført dei viktigaste tiltaka som ein har planlagt.

# 4 Oversikt over forfall og vedlikeholdsetterslep

## 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

*I kva grad har VLFK per dags dato sikra tilstrekkeleg oversikt over forfall og vedlikeholdsetterslep på fylkesvegnettet?*

Under dette:

- I kva grad er det gjort oppdaterte berekningar av forfall og vedlikeholdsetterslep på fylkesvegnettet etter innføring av regionreforma?
- I kva grad er det sett i verk tiltak for å stoppe vekst i forfallet på vegnettet?
  - I kva grad får fylkespolitiske organ oppdatert informasjon om forfalls- og vedlikeholdssituasjonen i samband med budsjettprosessen?
  - I kva grad ligg gjennomførte vurderingar/analysar av forfall og vedlikeholdsetterslep til grunn for løyvingar til vedlikehald?
  - I kva grad er økonomiske løyvingar til vedlikehald i samsvar med ev. berekningar og vurderingar/analysar?

## 4.2 Revisjonskriterium

Veglova § 1a viser til at fylkeskommunen har ansvar for vedlikehald av veg:

§ 1 Offentlig veg er veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglane i kap. IV. Alle andre vegar eller gater blir i denne lova å rekne for private.

§ 1a Formålet med denne lova er å tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar, slik at trafikken på dei kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med. Det er ei overordna målsetting for vegstyremaktene å skape størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

## 4.3 Berekningar av forfall og vedlikeholdsetterslep for vegnettet

### 4.3.1 Datagrunnlag

#### Status

Vestland fylkeskommune er ein stor vegeigar, og har også eit stort tal bruer, tunellar og skredpunkt som er ressurskrevjande å drifte, vedlikehalde og utbetre. Fylkesvegane i Vestland bærer preg av stort forfall og vedlikeholdsetterslep. I RTP er eitt av måla at «Veksten i forfallet på fylkesvegnettet skal stoppast». Det blir påpeika at mykje av vegnettet er gammalt og slitt, og ikkje er tilpassa dagens krav og standardar. Forfallet har negativ verknad både på framkome og trafikktryggleik. Vidare aukar kostnadene for å rette opp tilstanden, jo lengre ein ventar med reperasjonar og oppgraderingar.

Den førre nasjonale forfallskartlegginga på fylkesveg blei lagt fram av Statens vegvesen i 2013. Fylkeskommunen har rekna dette grunnlaget om til 2021-kroner, og då blir det samla etterslepet i Vestland på nærare 14 mrd. kr. Kostnaden inkluderer berre tiltak for å setje infrastrukturen tilbake til tilstanden til då den blei bygd, og inkluderer ikkje eventuelle tiltak for å sikre at infrastrukturen tilfredsstillir krava i dag. I intervju blir det påpeikt at dette omrekna talet på nær 14 mrd. kr. er basert på berekningar i Hordaland fylkeskommune i 2017/2018 og Sogn og Fjordane fylkeskommune frå 2014. I Økonomisk handlingsprogram og investeringsprogram 2022-2033 går følgjande tal fram:

Tabell 4: Samla forfall i Vestland fylke, framskriven til 2021 tal (MNOK)

	Tunell	Drenering	Vegfundament og vegdekke	Vegutstyr	Bru og kai	Sum
<b>Hordaland</b>	3 326	745	812	1 570	2 156	8 609
<b>Sogn og Fjordane</b>	3 499	253	692	612	266	5 322
<b>Sum</b>	<b>6 826</b>	<b>998</b>	<b>1 504</b>	<b>2 182</b>	<b>2 422</b>	<b>13 931</b>

Kjelde: Vestland fylkeskommune. Økonomisk handlingsprogram og investeringsprogram 2022-2033

Fylkeskommunen har ikkje gjort nyare eller oppdaterte samla berekningar av forfall og vedlikeholdsetterslep på fylkesvegnettet etter regionreforma, som kan gje sikrere estimat. Det er heller ikkje gjennomført samla berekningar som viser kor mykje vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegnettet aukar, eller berekningar som viser kor mykje midlar som er nødvendig for å sikre at vedlikeholdsetterslepet ikkje skal auke ytterlegare. I intervju blir manglande oppdaterte berekningar av forfall og vedlikeholdsetterslep forklart med at nasjonal transportplan for 2022-2033 legg opp til at det skal gjennomførast ei felles kartlegging av vedlikeholdsetterslepet på alle fylkesvegane i landet. Statens vegvesen skal ha ansvar for å samordne og organisere kartlegginga med fylkeskommunane.<sup>28</sup> Dette blir stadfesta i intervju av utvalsleiar for hovudutval for samferdsel og mobilitet, som peiker på at det er lite føremålstenleg å setje av ressursar til å rekne ut nøyaktig vedlikeholdsetterslep på revisjonstidspunktet, ettersom dei veit at det er behov for store summar til vedlikehald. Som følgje av dette, ventar fylkeskommunen med å gjennomføre ei eiga kartlegging, ettersom dei ønskjer å bruke same metodikk som andre fylkeskommunar for å sikre samanliknbare tal.

Seksjon vedlikehald, drift og beredskap har likevel i samarbeid med representantar frå andre fylkeskommunar starta opp ein pilot på forfallskartlegging. I piloten er det valt ut to strekningar der fylkeskommunen skal vurdere kva vedlikeholdsetterslep som skal registrerast, korleis dette skal registrerast og korleis dataa skal handsamast. Målet er å bygge kompetanse og bruke erfaringane frå piloten inn i det større arbeidet med ei fullstendig forfallskartlegging.

### Tunell

Forfallskartlegginga tilbake til 2013 viser at vedlikeholdsetterslepet for tunellane i Vestland var over 6 mrd. kr. (2021-kroner). Når det gjeld oppgradering av tunellar skil ein mellom to kategoriar – tunellar som er omfatta av tunellsikkerhetsforskrifta og øvrige tunellar. Tunellane som er omfatta av forskrifta er tunellar over 500 meter, og som har ÅDT (årsdøgntrafikk) på 300 eller meir. Tunellane som er omfatta av TSFF har ein frist ut 2031 for å vere i samsvar med dei forskriftsmessige krava.

I Vestland fylkeskommune er 76 av tunellane omfatta av TSFF. Det står att å oppgradera om lag 30 av desse tunellane. Oppgradering av desse vil koste om lag 1,8 mrd. kr for å tilfredsstille minstekrav etter tunellsikkerhetsforskrifta. I tillegg er det estimert at det vil koste 1,3 mrd. kr å gjere andre utbetringar, som ut frå ei fagleg vurdering bør gjerast samtidig<sup>29</sup>. Oppgraderingane etter TSFF vil redusere vedlikeholdsetterslepet, men vil også omfatte montering av utstyr i tunellane som relativt sett kostar meir å drifte og vedlikehalde.

Det er rundt 200 tunellar som ikkje er omfatta av TSFF. Det er ikkje gjort ei ny samla kartlegging av vedlikehalds- og oppgraderingsbehovet i desse tunellane etter 2013.

### Drenering, vegfundament, vegdekke og vegutstyr

Forfallskartlegginga frå 2013 syner at vedlikeholdsetterslepet knytt til drenering, vegfundament, vegdekke og vegutstyr var på 3,3 mrd. kr. Det er ikkje gjennomført ei ny kartlegging av samla behov for vedlikehald sidan 2013. Dette vil bli omfatta av den nasjonale forfallskartlegginga som skal gjennomførast. Det kjem fram i drifts- og vedlikehaldsstrategien at det er sannsynleg at etterslepet har auka. I strategien blir det lagt til grunn at om lag 50 prosent av fylkesvegane i Vestland har dårleg eller svært dårleg vegdekke, medan gjennomsnittet for dei andre fylkeskommunane er 31 prosent<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> St.meld. nr. 20 (2020-2021) *Nasjonal transportplan 2022-2033*, kapittel 10.6.

<sup>29</sup> Vestland fylkeskommune. *Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet i Vest land 2022-2033*. PS44/2022. Vedtatt av Fylkestinget i juni 2022.

<sup>30</sup> Vestland fylkeskommune. *Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet i Vestland 2022-2033*. PS44/2022. Vedtatt av Fylkestinget i juni 2022.

## Bru, kai og hurtigbåtkai

Det blei utarbeidd eit kunnskapsgrunnlag som ein del av det faglege arbeidet med RTP knytt til bru, ferjekai og hurtigbåtkai der det blei gjort nokre berekningar av forfallet<sup>31</sup>. Det blir i intervju kommentert at etterslepet på bruer og tunellar er særleg kritisk, og dersom forfallet blir for stort kan det i ytste konsekvens vere nødvendig å stenge nokre av desse, noko som vil ha vesentleg negativ innverknad på framkome.

Det er over 2000 bruer langs fylkesvegnettet i Vestland. I samband med utarbeiding av RTP blei dei gjort ein gjennomgang av behovet for større vedlikeholdstiltak innan **bru**. Det går fram at tilstanden på mange av bruene i fylket er kritisk med tanke på å sikre framkome og bereevne, og at det vil koste om lag 3,6 mrd. kr. å utbetre forfallet på bruene. Det er vidare vurdert at det er behov for å avsetje om lag 360 mill. kr dei komande 4 åra. Dette er vesentlege høgare beløp enn det som er berekna basert på 2013 tala som er omrekna i tabell 4.

Også for kaier er det utarbeidd eit kunnskapsgrunnlag med oversikt over 15 prioriterte ferjekaier som treng utbetringar. Det er estimert at det vil koste 114 mill. kr i perioden 2022-2028. For ferjekai blei behovet rekna til 179 mill. kr, inkludert landareala. Det er ikkje avklart kva behova er for hurtigbåtkai.

Det blir i ny drifts- og vedlikehaldsstrategi påpeikt at det har vore ei stor auke i vedlikeholdsetterslepet for bru og kai sidan kartlegginga i 2013, og at ein har måtte skyve på store vedlikehaldsprosjekt for mange bruer som følgje av knappe vedlikehaldsbudsjett.

### Skredsikring

Vedlikeholdsetterslep på skredvern og skredsikringsobjekt er ikkje kartlagt per i dag. I dag blir behov for vedlikehald og utbetringar identifisert og følgt opp av dei som har driftsansvar for området. Kvar einiskild driftskontrakt har driftsansvar for skredsikringsanlegga. Dette omfattar inspeksjonar, kontroll, vegetasjonsrydding, vedlikehald av anlegga og reparasjon ved til dømes skred/treff.

### Informasjon til politikarar om forfalls- og vedlikehaldssituasjonen

Det blir informert om forfalls- og vedlikehaldssituasjonen på fylkesvegnettet i samband med RTP og andre sentrale styringsdokument som til dømes strategi for drift og vedlikehald, som blir lagt fram for folkevalde organ. Behovet for midlar blir også spesifikt kommentert i arbeidet med budsjett- og økonomiplan. Administrasjonen informerer også om forfalls- og vedlikehaldssituasjonen i møte i hovudutvalet for samferdsel og mobilitet. I desse møta deler administrasjonen relevant informasjon om ulike prosjekt via referatsak eller som orientering. T.d. blei det i 2020 lagt fram ein sak<sup>32</sup> om vedlikeholdsetterslep og manglande midlar i dekkeleggingsprogrammet, der administrasjonen synleggjorde behovet for midlar til dekkelegging i fylkeskommunen.

## 4.4 Tiltak for å stoppe vekst i forfall

### 4.4.1 Datagrunnlag

#### Budsjett

Det er sett av 1265 mill. kr til drift og vedlikehald i budsjettet for 2022. For vedlikehald åleine utgjer budsjettet 345 mill. (utan at administrasjon og lønsutgifter er rekna med). Dette er 2 mill. kr meir enn for 2021. I **budsjett for 2022/økonomiplan 2022-2025** (oppdatert etter budsjettvedtak i desember 2021) blir det presisert at løyvinga i 2022-budsjettet ikkje er stor nok til å ta att etterslep og at dette over tid gjer at installasjonar kan få kortare levetid. Budsjettet til vedlikehald er delt inn i fire kategoriar, og det blir presisert det er dei mest naudsynte tiltaka som vil bli prioritert.

I det endelege budsjettet for vedlikehald i Vestland fylkeskommune for 2021 og 2022 er det sett av følgjande til vedlikehald av vegnettet:

Tabell 5: Budsjett for vedlikehald 2021 og 2022

Kategori	2021	2022	Kommentar i budsjettet for 2022
<b>Vegutstyr, miljø og andre tiltak</b>	42,2 MNOK	36,4 MNOK	Omfattar ulike tiltak innan rekkverk, grøfter, murar, skilt og servicebygg.

<sup>31</sup> Vestland fylkeskommune. Tema: Bru, ferjekai og hurtigbåtkai – kunnskapsgrunnlag for RTP 2022-2033.

<sup>32</sup> Vestland fylkeskommune. Dekkeleggingsprogram 2020. Til orientering i hovudutval for samferdsel og mobilitet den 19.05.2020.



<b>Dekkelegging/oppmerking</b>	158,2 MNOK	148,8 MNOK	Omfattar forarbeid, dekkelegging og oppmerking. Det blir presisert at med dette nivået vil det ta omlag 70 år før ein kjem rundt med dekkelegging, noko som er langt over levetida til dekke som er 8-20 år. Konsekvensen kan vere at dekke bryt saman, auke i utgifter til drift og vedlikehald og utfordringar med brøyting og skade/fare for trafikkantar.
<b>Tunell – ordinært vedlikehald</b>	32,7 MNOK	79,4 MNOK	Tunellvedlikehaldskontrakten omfattar reinhald, koordinering av stenging av tunellar ved arbeid, inspeksjon av installasjonar og bergstruktur, spetteinsk og fjellsikring, vedlikehald av vass og frostsikring og kvitmåling av tunellprofil etter bestilling.  Utover denne summen på driftsbudsjettet er det også sett av midlar på investeringsbudsjettet. Dette er knytt til oppgradering av tunellar både som følgje av krav i tunellsikkerheitsforskrifta, samt anna naudsynt oppgradering.
<b>Bru/ferjekai</b>	109,9 MNOK	80,4 MNOK	Det er utfordringar knytt til bruvedlikehald då forfallet knytt til bruer er berekna til 3,6 milliardar kroner. Kaiene må fungere og blir fortløpande reparert. Av løyvinga på 77,4 mill. kr er det sett av 71,3 mill. kr til forpliktingar i kontraktane, samt bindingar i høve pågåande vedlikehaldsprosjekt.
<b>Totalt</b>	<b>343 MNOK</b>	<b>345 MNOK</b>	

Både i intervju og i dei ulike styringsdokumenta går det fram at tidlegare og dagens løyvingar knytt til vedlikehald ikkje er tilstrekkeleg for å redusere eller stoppe veksten i forfall. Det blir framheva at når ein ser på det samla forbruket knytt til drift og vedlikehald i Vestland fylke frå 2018 til og med 2021, som viser at det har vore ei underdekning i forhold til behovet, og at denne underdekninga er vedvarande og aukande. Ein konsekvens av dette er at vedlikeholdsetterslepet aukar i omfang.

Det blir i intervju påpeikt at det er stort behov for midlar til vedlikeholdstiltak for å unngå ytterlegare forfall. Det blir presisert at vedlikeholdsmidlar kan bidra til å forlenge levetida på installasjonar i mange år, men at det også må gjerast gode vurderingar for å nytte midlane best mogleg. Dersom det er for lite vedlikeholdsmidlar over tid kan forfallet bli så stort at installasjonane likevel må erstattast. Då vil ressursbruken knytt til vedlikehald delvis vere unødvendig.

Ved enkelte tilfelle vel ein å *ikkje* bruke midlar for å vedlikehalde eit tiltak fordi installasjonen eller infrastrukturen må erstattast innan få år. I slike tilfelle er det ei utfordring dersom installasjonen ikkje blir erstatta som planlagt, ettersom det kan medføre at fylkeskommunen ikkje har anna val enn å stenge vegen eller installasjonen, noko som også kan vere eit samfunnsøkonomisk problem. Gode vurderingar knytt til kva som er effektiv bruk av midlar til vedlikehald sett opp mot standard og framtidig moglege investeringar er difor viktig.

Utvalseiar for hovudutval for samferdsel og mobilitet (SAMO) understrekar at det er for lite midlar til fylkesvegnettet, men påpeiker samtidig at fylkeskommunen ikkje ville hatt nok midlar til å ta igjen vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegane i fylket sjølv om dei hadde brukt heile det fylkeskommunale budsjettet. Utfordringa blir forsterka ved at store delar av midlane er knytt opp til faste driftskontraktar. Ettersom det har vore ei vesentleg prisauke på dei faste utgiftene i desse kontraktane, er det redusert handlingsrom for andre tiltak som ikkje inngår i kontraktane knytt til vedlikehald. Det fører til at det meste av det avsette beløpet går til kontraktsfesta beløp/forpliktingar. I ei politisk sak<sup>33</sup> frå september 2021 lagt fram for fylkesutvalet og hovudutval for mobilitet og samferdsel, blir det det vist til at dersom prisauken fortsett, vil kostnadane knytt til driftskontraktar i 2025 overstige handlingsrommet fylkeskommunen har per i dag til vedlikehald, dekkelegging, vegutstyr og andre prioriterte tiltak som ikkje er kontraktsfesta. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at det blei lagt fram

<sup>33</sup> Vestland fylkeskommune. *Kostnadsutvikling i nye driftskontraktar i vegsektoren*. Til orientering i hovudutval for samferdsel og mobilitet den 10.09.2021.

ei ny politisk sak<sup>34</sup> i mai 2022 om kostnadsutviklinga i vegsektoren. I saka går det fram at auken i byggekostnadsindeksane har vore historisk høg, noko som medfører utfordringar på både nye og eksisterande kontraktar. Entreprenørar på eksisterande kontraktar blir kompensert for prisauken, og det går fram av den politiske saka at dersom det ikkje blir kompensert tilstrekkeleg for dette i budsjetttrammene framover, vil den reelle ramma til drift og vedlikehald bli redusert. Revisjonen får opplyst at fylkeskommunen har sett i gong eit arbeid med å vurdere nye kontraktsstrategiar, (til dømes meir byggherrestyrte kontraktar) for å redusere denne utfordringa, som omtalt i kapittel 3.4. Det er likevel fortsett uklart kor mykje nye kontraktsstrategiar kan bidra til å bremse prisveksten. I den politiske saka frå mai 2022 går det også fram at på kort sikt må fylkeskommunen i hovudsak skyve på planlagde vedlikehaldstiltak for å møte kostnadsauken og overhalde budsjetttrammene som er vedtekne av fylkestinget.

Sjølv om store deler av budsjettet er knytt opp til faste kontraktar, har fylkeskommunen likevel noko handlingsrom. Leiar for hovudutval for samferdsel og mobilitet opplyser om at administrasjonen foreslår vedlikehaldstiltak der dei ser at det er størst behov. Det er i liten grad politiske diskusjonar knytt til prioriteringar av mindre vedlikehaldstiltak. Utvalsleiar peiker på at det frå politisk hald er høg tillit til administrasjonen sine prioriteringar. Politikarane har ikkje hatt behov for å etterspørje bakgrunnen for administrasjonen sine prioriteringar av mindre vedlikehaldstiltak.

På større vegprosjekt er det politiske diskusjonar knytt til prioriteringar. Leiar for hovudutval for samferdsel og mobilitet opplyser at det ved nokre tilfelle har blitt stilt spørsmål ved administrasjonen sine prioriteringar av større vegprosjekt. På eit møte blei det t.d. stilt spørsmål om bakgrunnen for prioritering av tunelloppgraderingsmidlar, ettersom det frå politisk hald var viktig å prioritere tunellane med størst behov for oppgradering. Utvalsleiar viser til at dei fekk eit godt og fyldig skrifteleg svar på spørsmålet.

#### FDV-system (system for forvaltning, drift og vedlikehald) for fylkesvegnettet.

I intervju blir det vist til at fylkeskommunen ikkje har eit tilfredsstillande forvaltnings-, drifts- og vedlikehaldssystem (FDV-system) og at ein difor ikkje har ei fullgod oversikt over vedlikehaldsbehov for alle objekta. Dette blir oppdatert på bakgrunn av ulike datakjelder i forkant av utlysing av kontraktar, men det blir vist til at avdelinga vil få ei betre oversikt over drifts- og vedlikehaldsbehov når ein får eit nytt system.

Samstundes blir det opplyst at sjølv om ei slik oversikt er viktig er det på kort sikt, er det eit veldig stort gap mellom behov og løyving. Det medfører at behovet for ein 100 % oppdatert kartlegging ikkje er prekært. Det blir vist til at avdelinga har god oversikt over objekt som til dømes bru og tunell, og med dei midlane ein har til rådighet i dag får ein berre gjort det som er mest kritisk. Ein oppdatert oversikt kan samtidig ha betydning for kor mykje midlar ein får dersom staten løyver ekstramidlar til utbetring på fylkesvegnettet, og fordeler etter forholdsmessig forfall mellom fylka.

Det kjem mellom anna fram i intervju at fylkeskommunen har fokus på å ikkje bruke midlar på å vedlikehalde installasjonar eller strekningar som uansett snart må erstattast. Det er likevel ein risiko for at midlar kan bli nytta på slike installasjonar og strekning, trass i at ein ønskjer å unngå det. Det blir i intervju påpeikt at det vil vere enklare å følge opp og unngå denne risikoen når seksjonen får på plass eit nytt FDV-system som vil gi betre samla oversikt over framtidige behov for vedlikehaldstiltak. Nytt FDV-system skal implementerast i 2022 (ISY-road). I dette systemet vil ein få ei betre oversikt over vegobjekta og dermed få eit godt grunnlag for systematisk vedlikehaldsplanlegging, betre oppfølging av drifts- og fagkontraktar og samla oversikt over behov og manglar. I det nye systemet vil ein også kunne registrere vedlikehaldstilstanden på vegobjekta slik at ein kan halde meir kontinuerleg oversikt over utviklinga av vedlikehaldsetterslepet. Det er ikkje kjent når ein vil klare å nytte systemet til dette.

#### Plan og strategi

Det har ikkje vore ein overordna plan for kva vedlikehaldstiltak som skal gjennomførast til ein kvar tid for å redusere vedlikehaldsetterslepet og stoppe forfallet frem til Fylkestinget vedtok RTP i desember 2021 og påfølgande Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet i Vestland 2022-2033 i juni 2022.

Under er overordna føringar og tiltak som går fram av RTP (sjå boksane under). I RTP blir det vist til kva som skal leggest til grunn for prioriteringane av vedlikehaldstiltak. I RTP er det lagt føringar på at løyvingane til drift og vedlikehald skal aukast for å redusere vedlikehaldsetterslepet. Det er også lagt vekt på at vedlikehald og utbetring av eksisterande vegnett skal prioriterast framfor nybygging.

<sup>34</sup> Vestland fylkeskommune. *Kostnadsutvikling i vegsektoren*. Til hovedutvalg for samferdsel og mobilitet og Fylkesutvalet. Den 12.05.2022.

Tabell 6: Mål i RTP for drift og vedlikehold, samt tunell, skred, bru og kai

Drift og vedlikehold av eksisterende nett	Tunell, skred, bru og kai
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sikre forsvarleg og berekraftig forvaltninga av vegnettet gjennom å prioritere vedlikehold og utbetring av eksisterande veg framfor nybygging</li> <li>Budsjettrammene til løpande drift og vedlikehold skal aukast for å stoppe forfall og redusere vedlikeholdsetterslep</li> <li>Funksjonsinndelinga av fylkesvegnettet skal leggast til grunn for prioritering av drift, vedlikehold, utbetring, fornying og standard på vegdrifta.</li> <li>Vegar med funksjonsklasse B skal prioriterast ved gjennomføring av strekningsvise standardhevingstiltak</li> <li>For vegfunksjonsklasse C, D og E er punktutbetring og strekningsutbetring aktuelt</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Fylkesvegtunellane med høgast trafikkmengd, stigning og lengde skal prioriterast for oppgradering etter tunelltryggleiksføresegna (TSFF) innan 2031</li> <li>Ved prioritering og utbetring av skredpunkt skal nasjonal skredfaktor leggast til grunn, samt tilleggsmoment som ÅDT, lokale og regionale verknader av stengt veg, geologiske vurderingar og frekvens på skred</li> <li>Ferjekaier som står i fare for at kaien og sambandet blir stengt grunna skader og forfall, og behov for modernisering skal prioriterast for vedlikehold og oppgradering</li> <li>Bruer med høgast skadegrad og der forfall har stor betydning for levetid skal prioriterast for vedlikehold og oppgradering</li> </ol>

Drift- og vedlikehaldsstrategien som blei vedtatt i juni 2022 er forankra i RTP. Drift- og vedlikehaldsstrategien peikar på kva moglegheiter fylkeskommunen har og kva utfordringar som må løysast for å nå overordna mål knytt til drift og vedlikehald. Det går fram av dokumentet at strategien skal:

- Leggjast til grunn for arbeidet med å stoppe forfallet på fylkesvegnettet.
- Gje svar på korleis ressursane til drift og vedlikehald kan nyttast på den mest effektive måten.
- Leggjast til grunn for arbeidet med å redusere vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegnettet.
- Leggjast til grunn for arbeidet med å etablere eit nytt FDV-system (system for forvaltning, drift og vedlikehald) for fylkesvegnettet.

Dei økonomiske rammene er avgjerande for i kva grad og kor raskt fylkeskommunen kan nå overordna mål og strategiar. I drifts- og vedlikehaldsstrategien blir det skissert tre ulike senario med utgangspunkt i tre ulike senario for utviklinga av rammevilkåra:

- Senario 1 skisserer ei utvikling med ei rask opptrapping for å få nok vedlikehaldsmidlar til å stoppe og redusere vedlikeholdsetterslepet
- Senario 2 skisserer ein meir gradvis økonomisk opptrappingsplan
- Senario 3 skisserer ei utvikling der løyvingsnivået blir liggjande fast på 2021-nivå.

I drifts- og vedlikehaldsstrategien blir det konkludert med ei tilråding om å styre i retning av senario 2. Det blir vist til at fylkeskommunen med dette senarioet vil kunne lykkast med dei overordna måla i RTP innan år 2033. Dette senarioet krev i gjennomsnitt ei årleg reell budsjettauke til vedlikehald på 36 mill. kr fram til år 2033. Totalt er ramma auka med 432 mill. kr. I tillegg er det i senario 2 stipulert årleg auke på 65 mill. kr for åra 2021 til 2025 for å dekke inn stipulert kostnadsauke i driftskontraktane. Etter 2025 er det lagt inn ein mindre årleg vekst på 20 mill. kr for å ta høgde for ytterlegare kostnadsauke i driftskontraktane. Fylkeskommunen må også bruke store delar av investeringsbudsjettet til oppgraderingar av eksisterande vegnett.

I tillegg legg dette senarioet til grunn ei ressuroptimalisering (meir drift og vedlikehald for pengane gjennom ulike pilotar og tiltak). Det identifisert fleire viktige pilotar og tiltak:

Tabell 7: Prioriterte pilotar og tiltak

Pilotar som skal starte opp i 2022	Tiltak
<ol style="list-style-type: none"> <li>Kartlegge vedlikeholdsetterslep på 2 prioriterte strekningar</li> <li>Velje ut strekningar der ein utbetrar vegkropp, drenering m.m. før legging av nytt dekke.</li> <li>Utprøving av byggherrestyrt driftskontrakt i Nordfjord.</li> <li>Utgreie og analysere ressuroptimalisering i driftskontraktar, inkl. kost - nytte vurderingar ved ulike klima- og miljøkrav.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redusere livsløpskostnadar ved tidleg involvering frå VDB-seksjonen i planprosessar</li> <li>Kontinuerleg fokus på å oppgradere, utbetre eller skifte ut vegobjekt og utstyr som vil redusere vedlikeholdsetterslepet og drifts- og vedlikehaldsutgiftene.</li> <li>Gjennomføre vedlikehaldstiltak til rett tid gjennom systematisk vedlikehaldsplanlegging.</li> <li>Auke kompetansen og utveksle erfaringar gjennom å etablere fleire fagfora for tilsette i fylkeskommunane</li> </ul>

Revisjonen merkar seg at det i drifts- og vedlikehaldsstrategien er lagt opp til oppfølging og evaluering av kva grad det skjer ei reell auke i løyvinga til drift og vedlikehald av fylkesvegnettet som samsvarar med strategien (senario 2) og i kor stor grad fylkeskommunen prioriterer utbetring av eksisterande veg framfor nybygging i investeringsprogrammet. I tillegg skal det rapporterast om status årleg. Det går fram av strategien at status for gjennomføring av drift- og vedlikehaldsstrategien skal informerast om ved rapportering på Handlingsprogrammet til RTP. Strategien vil også rullerast når Regional transportplan (RTP) skal rullerast.

#### 4.5 Vurdering

Vestland fylkeskommune har ikkje tilstrekkeleg oversikt over forfall og vedlikeholdsetterslep på fylkesvegnettet. Det blir nytta eit estimat av eldre dato som er rekna om i 2021 kroner, men det er ikkje gjort nye samla berekningar etter regionreforma. Revisjonen merkar seg at fylkeskommunen har starta eit arbeid med å kartlegge etterslep på enkelte strekningar og at det vil bli gjort eit større kartleggingsarbeid når det er etablert felles føringar for dette på tvers av fylkeskommunane koordinert av Statens vegvesen, slik Nasjonal transportplan legg opp til.

Revisjonen vil understreke at det vil vere viktig å kartlegge kor behovet er størst, og kva tiltak som kan ha best effekt, for å sikre økonomisk optimalisering av vegvedlikehaldet over tid. Revisjonen meiner at ein i dag ikkje har ei tilfredsstillande samla oversikt over vedlikehald og oppgraderingsbehov for alle vegobjekta, og det blir viktig å få dette på plass slik at ein kan følgje utviklinga meir kontinuerleg. Revisjonen merkar seg at nytt FDV-system, er ein viktig føresetnad for å få dette på plass.

Det blir informert til fylkespolitiske organ om etterslepet i samband med både budsjettprosess og planprosessar. I innspel til budsjettet har det vore presisert at løyvingar ikkje er i samsvar med behovet og at vedlikeholdsetterslepet dermed aukar. Dette blir forsterka av prisauke på kontraktar for drift og vedlikehald som gjer at handlingsrommet for nye tiltak minskar. Tiltaka som er sett i verk har ikkje vore tilstrekkeleg for å stoppe eller redusere vedlikeholdsetterslepet. Det har tidlegare ikkje vore etablert overordna strategiar for prioritering av vedlikehaldstiltak, men etter samanslåinga til Vestland har det blitt arbeidd med å utarbeide ein drifts- og vedlikehaldsstrategi som skal leggest til grunn for arbeidet med å redusere vedlikeholdsetterslepet. Denne blei vedtatt av fylkestinget i juni 2022 og det er difor ikkje mogleg å vurdere kva effekt strategiane og tiltaka i denne planen vil ha. Revisjonen meiner at strategien inneheld fleire viktige mål og strategiar for å redusere vedlikeholdsetterslepet og at det er positivt at strategien legg opp til ei systematisk evaluering og oppfølging av strategien for å sikre at måla i RTP om redusert forfall blir nådd.

# 5 System og rutinar

## 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

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

- Planlegging og bygging av veg?
- Drift og vedlikehald av fylkesvegnettet?
- Beredskap og handtering av hendingar på vegnettet (t.d. ras eller flaum)?
- Økonomistyring og -oppfølging (av både prosjekt og drift og vedlikehald)?

## 5.2 Revisjonskriterium

### 5.2.1.1 Krav i kommunelova

Kommunelova 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

utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering  
ha nødvendige rutiner og prosedyrer  
avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik  
dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig  
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.<sup>35</sup> 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

### Krav i veglova

Fordeling av ansvar på vegområdet er regulert i veglova kapittel 2.<sup>36</sup> 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 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 fylkesvegar 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.

<sup>35</sup> COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).

<sup>36</sup> Lov om vegar (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).

#### 5.2.1.2 Beredskap

Det går fram av veglova at fylkeskommunen har ansvar for samfunnstryggleik og beredskap for fylkesvegane (jf. § 10, første ledd).

Av Forskrift om minimum sikkerheitskrav til visse tunellar på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo (tunellsikkerheitsforskrift for fylkesveg m.m.) går det fram at det skal vere kriseberedskapsplanar for alle tunellar. Forskrifta gjelder for tunellar som er i bruk, under bygging eller på prosjekteringsstadiet på fylkesveg med lengde på over 500 meter og med gjennomsnittleg årsdøgntrafikk på 300 køyretøy eller meir.

St. meld.22 (2007-2008), St.meld. nr. 17 (2001-2002) og Meld. St. 29 (2011-2012) peiker på det ansvaret alle nivå i forvaltninga har for å ivareta samfunnstryggleiken. Det går fram av desse dokumenta at arbeidet med samfunnstryggleik skal ta utgangspunkt i følgjande prinsipp: ansvar, nærleik, likskap og samvirke. Prinsippa skal vere styrande for målet om at samfunnet skal kunne førebygge og handtere kriser på ein effektiv måte. Ansvarsprinsippet betyr at den som har ansvaret i ein normalsituasjon også har ansvaret ved ekstraordinære hendingar. Dette gjeld alle offentlege og private verksemdar. Nærleiksprinsippet inneber at kriser skal handterast på lågast mogleg nivå. Prinsippet om likskap inneber at samfunnet må kunne fungere så normalt som mogleg, uansett kva det blir utsett for, og at dei ordinære ansvarlinjene ligg fast. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndigheit, verksemd eller etat har eit sjølvstendig ansvar for å sikre eit best mogleg samvirke med relevante aktørar og verksemdar i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering.

For at ein fylkeskommune skal kunne ivareta sitt beredskapsansvar på ein tilfredsstillande måte, må dei fylkeskommunale beredskapsplanane vere tydelege på kven som gjer kva, og korleis, når fylkeskommunen blir utsett for alvorlege hendingar og ekstreme påkjenningar. Dette blir klargjort mellom anna gjennom samarbeid og koordinering mellom fylkeskommunen, statlege aktørar, frivillige organisasjonar og private verksemdar.

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) om «Samfunnssikkerhet» går det fram at fylkeskommunane sitt beredskapsansvar er knytt til det ansvaret dei har innanfor dei ulike sektorane, under dette samferdselssektoren og skulesektoren. Det blir vidare vist til eit rundskriv om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanlegginga, utgitt av Miljøverndepartementet i august 1998, der det blei presisert at «sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn skal inn som en sentral del av all samfunnsplanlegging..». I dette blir det utleia at det er forventa at jamleg oppdaterte risiko- og sårbarheitsanalysar blir lagt inn som ein del av ein kvar samfunnsplanprosess.

### 5.3 Organisering og overordna kvalitetssystem

#### 5.3.1 Organisering av avdeling for infrastruktur og veg

Vegforvaltninga ved fylkeskommunen har dei siste åra bygd opp en ny organisasjon, og dei er ikkje ferdig med endringsprosessen på revisjonstidspunktet. Avdeling for infrastruktur og veg (INV) har etter samanslåingane arbeidd med å utvikle ein felles organisasjonskultur. Dei tidlegare fylkeskommunane har hatt ulikt økonomisk handlingsrom, samt forskjellige prosessar knytt til budsjettering og prioritering. På same måte har tilsette frå Statens vegvesen kome frå ulike avdelingar med eigne tradisjonar og kulturar. Avdelingsdirektør peiker på at det i samband med dette har vore utfordrande at koronapandemien i same periode medførte at tilsette i stor grad jobba frå heimekontor når det skulle utviklast ein ny organisasjon og nytt fellesskap.

Avdelinga er organisert i tre seksjonar med ulike fagområde. Fagorganiseringa samlar fagmiljøa som har ansvar for ulike deler av vegforvaltninga, men enkelte av seksjonane er svært store. Medan enkelte seksjonar på avdeling for infrastruktur og veg har 130 tilsette, kan seksjonar på andre avdelingar i fylkeskommunen omfatte mindre enn fem tilsette. Kontrollspennet er difor svært stort i seksjonane i avdelinga. Avdelingsdirektør peiker på at det kan vere føremålstenleg med ei meir oppgåveorientert organisering. Det blir mellom anna vist til at den faglege organiseringa medfører at det er to parallelle byggherremiljø i avdelinga. Ved å dele byggherremiljøet i to seksjonar kan det utvikle seg noko ulike praksisar og det blir uttrykt at fylkeskommunen har eit forbetningspotensial i å framstå som *ein* byggherre for eksterne aktørar. I samband med verifisering blir det opplyst at som del av organisasjonsgjennomgangen omtalt i kapittel 2.2, er det bestemt å samle fagmiljø innan elektro, som tidlegare har vore organisert på ulike seksjonar, til seksjon for vedlikehald, drift og beredskap.

Det går fram av intervju at leiargruppa i avdeling for infrastruktur og veg har vore merksam på utfordringane knytt til faglege organisering av avdelinga, og storleiken på seksjonane. Fylkeskommunen har igangsett ein større prosess

for å evaluere organiseringa av fylkeskommunen, der også organisering av infrastruktur og veg inngår. Det er difor allereie sett i gong ytterlegare endringar i strukturen til avdelinga.

### 5.3.2 Styringsdokument for avdelinga

Fylkesdirektør gir avdelinga årlege oppdragsbrev som skildrar kva avdelinga skal rette særleg merksemd mot det komande året. Avdelinga utarbeider på bakgrunn av dette ein årsplan som skal gi ei oversikt over kva tiltak verksemda skal gjennomføre for å følgje opp oppslagsbrevet og sikre god intern styring i avdelinga. I tillegg er avdeling for infrastruktur og veg sin aktivitet styrt av dokumentet *På rett veg med INV*<sup>1</sup>. Styringsdokumentet skildrar avdelinga sitt samfunnsoppdrag, forventningar til leiarar og medarbeidarar, samt informasjon om styring, styringslinje og organisering på avdelinga. . Det blir i samband med verifisering opplyst at avdelinga i tillegg til oppdragsbrev og årsplan, har seksjonsvise tiltaksplanar. Desse styringsdokumenta kjem i tillegg til overordna strategiar og planverk for vegforvaltninga i fylket (sjå kapittel 3.3 og 3.4).

### 5.3.3 Overordna kvalitetssystem

Avdeling for infrastruktur og veg nyttar Vestland fylkeskommune sitt kvalitetssystem («eHandboka») for å samle rutinar, prosedyrar og malar. Mål og retningslinjer for avdelinga sitt kvalitetssystem og kvalitetsarbeid blir skildra i strategi- og styringsdokumentet *HMS- og kvalitetsarbeidet på INV*<sup>37</sup>. Av dokumentet går det fram at tilsette skal vere delaktige i å utarbeide prosedyrar, sjekklister og malar for å sikre at dokumenta er nyttige for oppgåvene som skal gjennomførast. Før dokumenta blir lagt inn i kvalitetssystemet, skal dokumenta på høyring og godkjennast av overordna leiar. Einingsleiarar har ansvar for å godkjenne dokument til eiga eining, medan seksjonsleiarar skal godkjenne dokument som gjeld fleire einingar på sin seksjon. Dokument som gjeld fleire seksjonar skal godkjennast av avdelingsdirektør, eventuelt stabssjef. Dokumenta i kvalitetssystemet skal reviderast etter to år. Varsling om tidspunkt for revisjon blir sendt via e-post til den som har utarbeidd dokumentet.

Av intervju går det fram at arbeidet med å utvikle kvalitetssystemet har vore pågåande sidan samanslåing av dei to tidlegare fylkeskommunane og overføring av oppgåver frå Statens vegvesen. I arbeidet med å bygge opp kvalitetssystemet har kvar seksjon utarbeidd rutinar og malar for gjennomføring av eigne oppgåver. Ein del rutinar har blitt henta frå Statens vegvesen for å raskt få på plass rutinar. I nokre tilfelle har det vore behov for å forenkle og tilpasse rutinane frå Statens vegvesen til fylkeskommunen sine behov. Avdelingsdirektør meiner at det framover må vere meir fokus på å vurdere forbettringspotensial i dei enskilde rutinane. Arbeidet med å utvikle rutinar og organisere oppbygninga av strukturen i kvalitetssystemet har pågått samstundes med gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Det blir vist til at enkelte seksjonar har kome lenger i arbeidet med å utarbeide og tilpasse rutinar enn andre seksjonar, og revisjonen merkar seg at dette er eit pågåande arbeid, og at både nye rutinar og tilpassingar i struktur i kvalitetssystemet er pågåande. Mellom anna merker revisjonen seg at det på revisjonstidspunktet kan vere utfordrande å vite kor ulike rutinar er arkivert, det finst også fleire variantar av same rutinar, og nokre mapper er tomme. Nokre av rutinane er også svært korte og stikkordsprega. Noko av utfordringa skuldast at det i starten blei lagt opp til at rutinane blei utarbeidd og lagra basert på seksjonstilhøyre (fagområde). Ettersom det undervegs i arbeidet med kvalitetssystemet har blitt tydeleg at fleire rutinar og malar går på tvers av seksjonar og fagområde, har avdelinga arbeidd med å restrukturere kvalitetssystemet frå ei fagorganisering til ei meir oppgåveorientert organisering. T.d. skal alle rutinar for styring av vegprosjekt vere samla i ei felles mappe tilgjengeleg for tilsette i alle seksjonar. Avdelingsdirektør og seksjonsleiarar påpeiker at eit kvalitetssystem med ei oppgåveorientert organisering vil bidra til å sikre at avdelinga får harmonisert sine rutinar for felles prosessar og oppgåver som prosjektstyring, innkjøp, HMS og kontraktsoppfølging. Den nye organiseringa skal bidra til lik praksis på tvers av seksjonar, og gjere det enklare for fylkeskommunen å agere som éin byggherre i møte med entreprenørar på ein meir standardisert måte i alle prosjekt.

Leiarane som er intervjuar opplever at implementeringa av kvalitetssystemet har vore vellykka, og viser til at systemet blir brukt aktivt i avdelinga. Samtidig blir det også påpeikt at det må arbeidast med å gjere kvalitetssystemet godt nok kjent blant tilsette. Mange rutinar har kome på plass på kort tid, og avdelinga har difor ein veg å gå for å implementere rutinane og sørge for at rutinane blir brukt av tilsette. Det blir vist til at det er utfordrande å få tilsette til å ta i bruk systemet og sikre at dei ser nytten av kvalitetssystemet. Det er i starten av 2022 utarbeidd ein intern kommunikasjonsplan for å auke forståing og bruk av kvalitetssystemet på infrastruktur og veg.

Kvalitetsrådgjevar i avdelinga har det overordna ansvaret for kvalitetssystemet og for implementeringa av kvalitetssystemet. I medhald av styringsdokumentet *På rett veg med INV*, skal kvalitetsarbeidet i avdelinga

organiserast som ein «kvalitetssirkel». Det inneber at systemet kontinuerleg skal evaluerast og oppdaterast. Det går fram av intervju at kvalitetsrådgjevar frå staben har ansvar for å koordinere arbeidet med å samordne overlappende rutinar og organisere kvalitetssystemet. Kvalitetsrådgjevaren informerer aktuelle seksjonar som har overlappende rutinar, og legg deretter til rette for at det blir skrive utkast til ei felles rutine. Sjølve arbeidet blir utført og godkjent i seksjonane. Det blir i intervju framheva som positivt at avdelinga har ein felles stab som kan avdekke ulik praksis og rutinar mellom seksjonane. I tillegg til kvalitetsrådgjevaren i staben, blir det opplyst i intervju at kvar einiskild seksjon har ein kvalitetskoordinator. Kvalitetskoordinatorane skal bidra i utarbeiding av malar og sjekklister til kvalitetssystemet, og skal vidare vere ei støtte for både leiarar og kvalitetsrådgjevar. I samband med verifisering blir det opplyst at enkelte av kvalitetskoordinatorane på seksjonane har gått av med pensjon, og oppgåvene er difor overteke av andre tilsette. Desse tilsette har andre arbeidsoppgåver, og treng tid til å sette seg inn i kvalitetssystemet.

Kvalitetssystemet inneheld også ein prosedyre for interne avviksmeldingar<sup>38</sup> (med unntak av avvik knytt til entreprenør i prosjekt) og rapportering av forbettringsforslag. Staben har ansvar for å ta ut rapport over tal melde avvik og forbettringsforslag ved kvart kvartal, eller hyppigare ved behov. Det er kvalitetskoordinator i stab som har ansvar for å ta ut dette. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at det i løpet av hausten 2022 skal implementerast faste rutinar for avviksrapportering i seksjonane.

Av intervju går det fram at forhold som blir meldt i kvalitetssystemet i størst grad omfattar interne avvik som oppstår, og i liten grad forbettringsforslag. Revisjonen får opplyst at det er gjennomført eit informasjonsarbeid i avdelinga for å synleggjere at også forbettringsforslag kan meldast i kvalitetssystemet. I intervju blir det også påpeikt at avviksmelding i kvalitetssystemet truleg vil betrast etter at både kvalitetssystemet og avviksmodulen har vore gjenstand for meir opplæring. Opplæring i avvikssystemet er eit av punkta som framgår av kommunikasjonsplanen knytt til kvalitetssystemet.

#### 5.3.4 Vurdering

Avdeling for infrastruktur og veg har etablert eit overordna system, samt sentrale roller, for utvikling og deling av retningslinjer, prosedyrar og malar. Desse har vore under utarbeiding i revisjonsperioden. Revisjonen meiner at systemet verkar føremålstenleg, men revisjonen merkar seg at det framleis er behov for å sikre god systematikk for plassering og utforming av dokumenta i systemet for å sikre at dei er dekkande, lett å finne fram og at dei er gode verkøy for medarbeidarane. Revisjonen meiner det er positivt at det er lagt opp til at systemet kontinuerleg skal evaluerast og oppdaterast. Revisjonen vil difor understreke viktigeita av å sikre ei god implementering av systemet, gjere det kjent og følgje opp bruken av etablerte retningslinjer og prosedyrar. For å sikre etterleving av systemet er implementering av faste rutinar for avviksrapportering i seksjonane særleg viktig.

## 5.4 Risikovurderingar

### 5.4.1 Datagrunnlag

Av styringsdokumentet *På rett veg med INV* går det fram at avdeling for infrastruktur og veg skal gjennomføre risikoanalysar av eiga drift samstundes som budsjett og årsplan blir utarbeidd. Risikoanalysane, som skal følgast opp i jamlege rapporteringar til fylkesdirektør og avdelingsdirektør, skal ta for seg kritiske arbeidsprosessar og potensielle hendingar som kan påverke avdelinga si måloppnåing på både kort og lang sikt.

I oppdragsbrev frå fylkesdirektøren går det vidare fram at avdeling skal utarbeide ei ROS-analyse for sin del av drifta. I samband med utarbeiding av årsplan for avdeling for infrastruktur og veg i 2021 blei det utarbeidd ei felles risikovurdering for heile avdelinga. For årsplan for avdeling for infrastruktur og veg i 2022 er det på revisjonstidspunktet ikkje utarbeidd ein risikoanalyse. Revisjonen får opplyst i samband med verifisering at det før sommaren 2022 blei utarbeidd ei ROS-analyse, som vart lagt fram for drøfting i leiargruppa juni 2022. ROS-analysen er ikkje ferdig utarbeidd i etterkant av dette møtet, men det skal etter planen vere fullført i løpet av september 2022.

Avdelinga sitt kvalitetssystem inneheld ein eigen risikomodul. Det går fram av strategi- og styringsdokumentet *HMS- og kvalitetsarbeidet på INV* at leiarmøtet på avdelinga i 2020 gjorde vedtak om at skal nyttast til risikoanalysar på avdelingsnivå. Denne er mellom anna nytta for risikovurderingar knytt til HMS og beredskap. Til prosjektrete risikoanalysar og risikoanalysar for arbeidsoperasjonar skal avdelinga imidlertid nytte andre verkøy.

<sup>38</sup> Vestland fylkeskommune. *Avviksbehandling*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 05.052021.



Undersøkinga viser at det ikkje har blitt gjennomført andre risikovurderingar som omfattar rutinar for arbeidsprosessar i avdelinga og seksjonane, og som gir informasjon om kor i avdelinga sine arbeidsprosessar det eventuelt manglar rutinar eller kor rutinar ikkje er dekkande.

Vidare viser undersøkinga at det heller ikkje føreligg ei samla oversikt over kva rutinar avdelinga skal ha (basert på ei vurdering av kva som er avdelinga sine vesentlege arbeidsprosessar), kor desse skal plasserast og eventuelt kva som er status for desse (planlagt, under arbeid eller ferdigstilt).

Prosedyre for å melde avvik og rapporter inn forbetningsforslag inneheld også krav til rapportering på kvalitetsarbeidet i seksjonane. Det skal i følgje prosedyren rapporterast på kor mange kvalitetsdokument kvar seksjon har utarbeidd (tal godkjende, førebelse, reviderte og utgåtte kvalitetsdokument i kvar seksjon) og om seksjonen har kvalitetsdokument som dekker arbeidsoppgåvene i eininga (eventuelt om det er dokument som manglar). På revisjonstidspunktet er det ikkje gjennomført rapportering frå seksjonane i samsvar med den etablerte prosedyren, som gir oversikt over kvalitetsdokument per seksjon. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at kvalitetssystemet er endra, slik at det ikkje er mogleg å ta ut rapporter per seksjon. Ettersom mange arbeidsprosessar og prosedyrar er felles for fleire seksjonar på avdelinga, er det mindre fokus på kvalitetsarbeidet på kvar einskild seksjon.

## 5.4.2 Vurdering

Avdeling for infrastruktur og veg skal årleg gjennomføre ei risikovurdering av den overordna årsplanen for verksemda, slik det blir kravd i oppdragsbrevet frå fylkesdirektøren. Revisjonen meiner at dette er eit viktig tiltak for å sikre at ein får retta merksemd og sett i verk tiltak mot dei områda det er knytt høg risiko. Revisjonen merkar seg at det for årsplan for avdeling for infrastruktur og veg i 2022 ikkje var utarbeidd ein risikoanalyse på revisjonstidspunktet, men revisjonen får opplyst at denne blei lagt fram for drøfting i leiargruppa juni 2022.

Det er etter revisjonen si vurdering ikkje gjennomført tilfredsstillande risikovurderingar knytt til arbeidsprosessar i dei einskilde seksjonane. Avdelinga har ikkje system eller rutinar for å utarbeide risikoanalyser for kvar einskild seksjon. Revisjonen meiner at seksjonsvise risikoanalyser er særleg i viktig i ein periode der ein har bygd opp rutinar og prosedyrar for å sikre at desse er dekkande for dei viktigaste arbeidsprosessane, og for å sikre at dei viktigaste rutineane kjem på plass først. Sjølv om det er lagt opp til at det er fleire felles rutinar på tvers av seksjonane er det viktig å sikre ei god oversikt over kva rutinar det er behov for, kva rutinar som er på plass, kva som manglar og når desse vil bli utarbeidd.

## 5.5 Rutinar for planlegging og bygging av veg

### 5.5.1 Datagrunnlag

#### Rutinar for identifisering av investeringsprosjekt innan veg

Seksjon planlegging og utbygging (PU) har ansvar for planlegging, prosjektering og gjennomføring av alle nye investeringstiltak, som t.d. bygging av ny veg, bru, tunell og kaianlegg tunell

Vurdering av behov for nye prosjekt blir i stor grad bestemt med utgangspunkt i Regional transportplan (RTP). Som omtalt i kapittel 3.3., er det med grunnlag i RTP utarbeidd ein handlingsplan og investeringsplan som legg føringar for kva store utbyggingsprosjekt fylkeskommunen skal gjennomføre dei neste tolv åra. Både kommunar og fagekspertar på avdeling for infrastruktur og veg har moglegheit til å kome med innspel til tiltak RTP. I tillegg vedtek fylkestinget årleg eit investeringsbudsjett som viser kva prosjekt som skal gjennomførast det komande året.

Som ein del av investeringsbudsjettet, blir det utarbeidd eit planprogram som er styrande for kva reguleringsplanar avdelinga skal utarbeide og sjå gjennomført. Reguleringsplanane regulerer utbygging av **større prosjekt**. Seksjon planlegging og utbygging og seksjon forvaltning, utgreiing og geodata lagar saman eit forslag til prioritering av reguleringsplanar som må vedtakast politisk, før arbeidet med den enkelte plan kan startast opp. Det blir i intervju vist til at alle prosjekt, både mindre tiltak og større reguleringsplanar, må godkjennast av hovudutval for samferdsel og mobilitet før oppstart.

Når det gjeld prioritering av **mindre tiltak**, går det fram av intervju at seksjon forvaltning, utgreiing og geodata har tett kontakt med kommunar og interesseorganisasjonar. Gjennom møte og høyringar får seksjonen innspel til mindre tiltak knytt til trafiksikkerheit, kollektiv, miljø, utbetringstiltak og gang- og sykkelveg. I tillegg kjem seksjon vedlikehald drift og beredskap og seksjon planlegging og utbygging med forslag til tiltak på vegnettet.

Seksjon forvaltning, utgreiing og geodata samlar alle innspel til tiltak i lister som er gruppert etter type tiltak, og sender lista til seksjon planlegging og utbygging for kvalitetssikring. Kvalitetssikring blir gjennomført med omsyn

til framdrift, økonomi og trafikkisikkerheit. Etter kvalitetssikring, der øvrige seksjonar blir involvert, utarbeider seksjon forvaltning, utgreiing og geodata ei liste over prioritering av tiltak som blir sendt til politisk handsaming.

Det blir i intervju kommentert at det kan vere utfordrande å avgjere om eit prosjekt er vedlikehalds- eller investeringstiltak. Vedlikehaldstiltak som finansierast over drift kan t.d. også sjåast på som fornying, og dermed ei investering. Seksjonsleiar for planlegging og utbygging opplyser i intervju at ansvarsområda mellom seksjon planlegging og utbygging og seksjon vedlikehald, drift og beredskap er dynamisk. Ved kapasitetsutfordringar avlastar seksjonane kvarandre.

### Rutinar for planlegging av vegprosjekt

I budsjettet vedtatt av fylkestinget er det skilt mellom investeringsmidlar som er fordelt på konkrete prosjekt (større prosjekt) og løyvingar som er fordelte på mindre tiltak (samleløyvingar til gjennomføring av mindre prosjekt). Kvalitetssystemet for avdeling for infrastruktur og veg inneheld malar, rettleiarar og prosedyrar knytt til planlegging og prosjektering av både større og mindre investeringsprosjekt, oppsummert i dokumentet *Styre og gjennomføre vegprosjekt*<sup>39</sup>. Dokumentet viser kva krav til prosjektstyringsdokument som er stilt i større og mindre prosjekt (krav til prosjektark for mindre tiltak og krav til prosjektbestilling og prosjektstyringsplan for større tiltak (over 20 mill. kr.)), med lenke til meir detaljerte rutinar for korleis prosjektstyringa skal gjennomførast.

For alle større tiltak (over 20 mill. kr.) har prosjekteigar<sup>40</sup> ansvar for at det blir utarbeidd ei **prosjektbestilling**. Det ligg føre rettleiar og mal for å utarbeide prosjektbestilling (godkjent 2021). I rettleiaren går det fram at prosjekteigar skal utarbeide bestillinga før oppstart og at denne skal ligge fast gjennom prosjektet. Bestillinga skal signerast både av prosjekteigar og prosjektleiar (mottakar). Prosjektbestillinga skal innehalde mellom anna bakgrunn og føremål med prosjektet, samt informasjon om konkret kva som skal bestillast. Det blir presisert i rettleiaren at prosjekteigar i bestillinga må ta stilling til om plangrunnlaget treng auka detaljering, t.d. grunnundersøkingar, innmåling, innhenting av data om vatn og avløp, elektro, prosjektering, konstruksjonar m.v. for å sikre eit godt nok grunnlag for kostnadsoverslag.

Prosjektleiar skal deretter utarbeide ein **prosjektstyringsplan** med utgangspunkt i prosjektbestillinga. Det ligg føre rettleiarar og malar for å utarbeide prosjektbestilling og prosjektstyringsplan (godkjent 2021). Av prosjektstyringsplanen skal det det gå fram:

- Overordna rammer
  - Bakgrunn og føremål med prosjektet
  - Kva som er måla med prosjektet (samfunns mål, effekt mål, resultat mål)
  - Organisering og bemanningsstrategi
  - Kritiske suksessfaktorar, kva som kan føre til avvik og kva tiltak som er nødvendig for å førebygge avvik og handtere kva einiskild kritisk suksessfaktor.
  - Rammevilkår (føringar for prosjektet, til dømes kommunedelplanar, reguleringsplanar, lover og forskrifter)
  - Grensesnitt, kontaktflata mellom prosjektet og andre prosjekt eller verksemder.
- Gjennomføringsstrategi
  - Strategi for styring av handtering av usikkerheit. Det blir vist til at ein skal nytte ei usikkerheitsanalyse for å skildre dei mest kritiske usikkerheitsfaktorane og tiltak for å handtere desse. Det skal framgå av prosjektstyringsplanen kva rutiner prosjektet skal bruke for å styre usikkerheit som ein kontinuerleg prosess som kan kontrollerast.
  - I prosjektstyringsplanen skal også kontraktsstrategi gå fram. Det går fram at kontraktsstrategien skal vere forankra i prosjektet sine målsettingar og usikkerheitsbilete, og at den skal skildre kontraktsstruktur, anskaffingsform, kontraktsform, kontraktsmekanismar. Kontraktsstrategien skal grunnjevast. Utover dette blir det i denne retningslinja vist til Statens Vegvesen si handbok V771 «Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi» (2017) for vurdering av strategi for å gjennomføre og følge opp anskaffingar og kontaktar. Dette blir vist til at dette gjeld alle prosjektfasar; planleggings-, prosjekterings- og byggefase.
  - Organisering og bemanningsstrategi. Både den interne og eksterne organiseringa av prosjektet skal skildrast.

<sup>39</sup> Vestland fylkeskommune. *Styre og gjennomføre vegprosjekt – overordna prosess INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 23.12.2021.

<sup>40</sup> Det blir opplyst i rutinen at einingsleiar for utbyggingseininga er prosjekteigar for prosjekt som er prioritert i økonomiplanen. For prosjekt som berre har planmidlar, og ikkje er prioritert i økonomiplanen, er einingsleiar for planleggingseininga prosjekteigar. Til samanlikning er det seksjonsleiar som er prosjekteigar på seksjon vedlikehald, drift og beredskap

- Styring
  - Korleis prosjektet skal styrast, samt rapporteringsrutinar, skal spesifiserast. Dette skal inkludere mandatet til dei ulike involverte rollene og aktørane.
  - Prosjektnedbrytingsstruktur (PNS). Ei skildring av korleis prosjektet sitt arbeidsomfang er delt opp i handterlege pakkar.
  - Skildring av resultatmål for prosjektet skal framgå, under dette:
    - Resultatmål knytt til HMS (både SHA og YM).
    - Økonomi (kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan, samt indikatorar for dette).
    - Framdriftsplan. Det må identifiserast indikatorar for måloppnåing knytt til framdrift. Alle vegprosjekt skal ha ein realistisk framdriftsplan som grunnlag for å definere resultatmål knytt til framdrift. Planen skal skildre viktige aktivitetar, milepålar, uvisse m.m.
    - Kvalitetssikring. Det skal skildrast indikator for måloppnåing knytt til kvalitet.

Seksjonsleiar for planlegging og utbygging opplyser at det ikkje alltid blir utarbeidd prosjektbestilling og prosjektstyringsplan for alle prosjekt over 20 mill. kr. Dette skuldast mellom anna liten kapasitet på byggherresida og det blir vist til at det kan hende at ei anna tilnærming kanskje er god nok for enkelte prosjekt. Det blir også vist til at seksjonen tidlegare ikkje har hatt ein godkjent rutine i kvalitetssystemet for utarbeiding av prosjektbestilling som ligg til grunn for prosjektstyringsplanen. I fråvær av formelle prosjektbestillingar blir det arrangert eit møte mellom prosjekteigar og prosjektleiar. Revisjonen får opplyst at dei fleste prosjektleiarane er erfarne og kjenner prosessane rundt planlegging av prosjekt godt, men seksjonsleiar for planlegging og utbygging ønskjer likevel å sikre at ei formell bestilling og prosjektstyringsplan skal vere på plass, og vil difor arbeide vidare med denne problemstillinga.

For mindre tiltak som til dømes inngår i samleløyvingar og som ikkje er omfatta av kravet om prosjektstyringsplan og prosjektbestilling, skal det utarbeidast **prosjektark**. Føremålet med prosjektarket er å definere kvart tiltak detaljert nok til at det kan gjennomførast. Prosjektarket blir i hovudsak utarbeidd av seksjon forvaltning, utgreiing og geodata/seksjon vedlikehald, drift og beredskap. Når prosjektarket er klart skal det kallast inn til møte med seksjon planlegging og utbygging for å avklare mål og rammer for tiltaket. Oppsummering av møtet skal inkluderast i prosjektarket. Når prosjektark er utarbeidd, møte er gjennomført og budsjett er vedteke, kan prosjektet settast i verk av PU.

#### Rutinar for utarbeiding av reguleringsplan, kommunedelplanar og prosjektering

Før prosjektering kan starte i eit vegprosjekt, må det ofte utarbeidast **reguleringsplanar** og **kommunedelplanar**. Avdelinga har utarbeidd skriftlege rettleiarar for arbeidet med utforming og oppbygging av slike planar. I tilknytning til dette blir det påpeikt frå seksjonsleiar for seksjon planlegging og utbygging at det i prosjekteringsarbeidet kan dukke opp overraskingar dersom grunnundersøkingane i reguleringsplanfasen er mangelfulle. T.d. kan ein oppdage kvikkleire eller lausmassar som kan gjere det nødvendig med omregulering. Som følgje av dette er det viktig å gjennomføre gode nok prosessar i reguleringsfasen, mellom anna når det gjeld grunnundersøkingar. Dersom undersøkingar skal gjennomførast i prosjekteringsfasen, bør dette vere mindre undersøkingar. Av intervju går det fram at Vestland fylkeskommune er godt rusta til å minimere problemet med mangelfulle grunnundersøkingar i reguleringsplanfasen, mellom anna fordi leiar for utbyggingseininga er vegeigar i reguleringsplanfasen for prosjekt som skal byggast i nær framtid. I tillegg er funksjonar knytt til plan, geo og skred og utbygging samla i same seksjon, noko som gjer det mogleg med tett oppfølging på tvers av fagområde undervegs i prosessen.

Etter at reguleringsplanar og kommunedelplanar er utarbeidd for aktuelle prosjekt, kan byggeleiar bestille oppstart av **prosjektering** frå prosjekteringseininga, som har ansvar for at dette arbeidet blir igangsett. Det er utarbeidd fleire skriftlege prosedyrar knytt til prosjektering, som mellom anna skildrar roller, ansvar og utføring av sentrale oppgåver og aktivitetar. I prosedyrane blir det mellom anna stilt krav til utarbeiding av **kvalitetsplan** for prosjektering og utarbeiding av konkurransegrunnlag, som skal innehalde arbeidsgrunnlaget for oppdraget (eksisterande planar, og ev. manglar ved desse), omfang av leveransen, organisering av prosjekteringsoppdrag, krav til rapportering, økonomi og framdrift, dokumentstyring, HMS, kvalitetsstyring mm., samt krav til kven som skal involverast i prosessane (drift, elektro, vedlikehald, bruforvaltar, tunellforvaltar osv. (ut frå behov) i tillegg til byggherre og prosjekterande).

Det blir framheva i intervju at ein grundig planleggingsfase er viktig av fleire årsaker. Dårleg planlegging kan mellom anna føre til dårlegare prosjekteringsgrunnlag, ein lenger byggefase og risiko for høgare kostnader. Som døme blir

det vist til at ein kan oppleve budsjettoverskridingar dersom estimerte mengder (bestilt arbeid) i kontrakten ikkje samsvarar med reelt behov. For å unngå budsjettoverskridingar er det viktig å bruke tilstrekkeleg god tid på å utarbeide eit nøyaktig estimat på kor mykje arbeid som skal utførast. Samtidig blir det i intervju påpeikt at det er ei avveging på kor mykje tid og ressursar som skal brukast på dette i prosjekterings- og planleggingsfasen. Seksjonsleiar for planlegging og utbygging opplever at det i enkelte tilfelle kan det vere naudsynt med endringar i prosjekteringsgrunnlaget undervegs i prosjektet. Prosjekteringsleiar følgjer difor prosjektet frå start til slutt, slik at dei også kan støtte prosjektet i byggefasen.

### Rutinar for utarbeiding av kostnadsoverslag

Etter at prosjekteringa er ferdig, blir det utarbeidd kostnadsanslag for tiltaket. Det blir gjennomført to ulike typar kostnadsoverslag avhengig av storleiken på oppdraget: *anslag* og *byggherreoverslag*. Det er utarbeidd skriftlege rutinar for begge framgangsmåtane for kostnadsoverslag:

- For prosjekt under 20 mill. kr. skal det utførast eit *byggherreoverslag* i samsvar med prosedyren «Utarbeide konkurransegrunnlag prosjekt INV». Dette inneber at byggherren sjølv gjer eit overslag av prosjektkostnad, før prosjektet blir lyst ut i marknaden.
- For prosjekt over 20 mill.kr. blir det utført *anslag* i samsvar med Statens Vegvesen si «Handbok R764 Anslagsmetoden» (med tilpassingar). Handboka inneheld både ein prosedyre og ei sjekklister som spesifiserer kva moment og førehald som skal leggjast til grunn for anslag av kostnader og korleis arbeidet skal gjennomførast. Som ein del av kostnadsanslaget skal det og settast opp ein handlingsplan med ei liste over tiltak for korleis moglegheitene skal utnyttast og korleis risiko kan førebyggast/møtast, samt tiltak for å redusere usikkerheita.

For prosjekt over 100 mill.kr. skal det gjennomførast ein *ekstra kvalitetskontroll* av kostnadsoverslaget i prosjekta. For kvart tiltak skal det skal opprettast ei fylkeskommunal kostnadsgruppe som gjennomfører denne kvalitetskontrollen, i samsvar med etablerte rutinar. Vidare skal det for prosjekt med kostnad 500 mill. kr. gjennomførast *ekstern kvalitetssikring* av kostnadsoverslaget etter at reguleringsplan er vedteke. Det er etablert ein eigen prosedyre for tinging og oppfølging av denne kvalitetskontrollen.

Det går fram av intervju at dersom kostnadsvurderingane er høgare enn det som er budsjettert, må tiltaket reduserast. Dersom dette ikkje er mogleg, er det nødvendig å søke om meir midlar. Ei ny ramme må godkjennast politisk.

### Rutinar for gjennomføring av prosjekt

Etter at prosjektbestilling og prosjektstyringsplan (for større tiltak) eller prosjektark (for mindre tiltak) er på plass, startar prosessen med gjennomføring av byggefasen.

Det er utarbeidd ei overordna skildring av prosessen for å gjennomføre prosjekt, *Gjennomføre byggefasen INV*<sup>41</sup>. Dokumentet gir ei oversikt over dei fire mest sentrale stega i gjennomføringa av prosjekt innan veg; utarbeide konkurransegrunnlag, gjennomføre konkurranse, følgje opp kontrakt og overføring til drift. For kvart av desse stega er det igjen utarbeidd egne prosedyrar.

#### Utarbeide konkurransegrunnlag

Etter eller i parallell med prosjekteringa, blir **konkurransegrunnlag** utarbeidd. Det er byggeleiar som har ansvar for å utarbeide konkurransegrunnlag, oftast i samarbeid med den som er ansvarleg for prosjekteringa. Konkurransegrunnlaget skal utarbeidast i samsvar med egne rutinar som er etablert for dette, inklusiv rutinar for utarbeiding av SHA- og YM-plan som del av konkurransegrunnlaget. Ein SHA-plan omtalar *sikkerheit, helse og arbeidsmiljø* for bygge- og anleggsprosjekt, medan ein YM-plan omhandlar ivaretaking av *ytre miljø* i driftsfasen. Seksjonsleiar for planlegging og utbygging påpeiker at YM- og SHA-planen vurderer ulike risikoar ved prosjektet.

Seksjonsleiar for planlegging og utbygging vurderer at seksjonen har gode rutinar for og god kompetanse på å utarbeide konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget blir også kvalitetssikra internt, både via eigen- og sidemannskontroll, samt gjennom ein juridisk kvalitetskontroll, før det blir lyst ut. Avdelinga har ei eiga sjekklister for gjennomføring slik kontroll.

#### Gjennomføring av konkurranse

---

<sup>41</sup> Vestland fylkeskommune. *Gjennomføre byggefasen INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 09.05.2022.

Etter prosjektering og utarbeiding av konkurransegrunnlag, er prosjektet klart for **utlysning**. Det er utarbeidd ein eigen prosedyre for dette arbeidet<sup>42</sup>. Seksjonsleiar for planlegging og utbygging opplever at avdelinga har gode verktøy og rutinar for å lyse ut oppdrag og gjennomføre konkurransar, i samsvar med gjeldande regelverk.

I samband med punktet om gjennomføring av konkurranse, blir det i intervju peikt på at i enkelte tilfelle kan prisen entreprenørane tilbyr i konkurransen vere høgare enn dei økonomiske rammene til prosjektet. Seksjonsleiar påpeiker at dette ikkje skjer ofte, og at seksjonen sine anslag som regel er i samsvar med prisane frå entreprenørane. Dersom det likevel er tilfelle, må ein anten stoppe prosjektet, få tilført meir midlar eller forskyve framdrifta. Prosjektet kan også lysast ut på nytt etter eventuelle mengdejusteringar.

### Oppfølging av kontrakt

Avdeling for infrastruktur og veg sine oppgåver knytt til **gjennomføring av inngåtte kontraktar** blir mellom anna omtalt i prosedyren «*Følgje opp kontrakt INV*»<sup>43</sup>. Av prosedyren går det fram at det viktigaste føremålet i denne fasen er å synleggjere tydeleg kva arbeidsoppgåver som inngår i kvar enkelt kontrakt, og følgje opp og sjå til at desse oppgåvene faktisk blir utført.

Prosedyren er delt inn i tre fasar; *oppstart, gjennomføring og avslutning av kontrakt*. Ved **oppstart av kontrakt** skal det etablerast strukturar for samhandling. Av prosedyren går det fram at det skal gjennomførast eit internt samhandlingsmøte for å avklare arbeidsfordeling mellom ressursane. Det skal også arrangerast eit oppstartsmøte mellom entreprenør og byggherre. Avdelinga har ei sjekklister over saker som kan vere relevante å ta opp på oppstartsmøta. Det er også utarbeidd ei ansvarsmatrise som skal fyllast ut for å beskrive kven som har ansvar for kvar enkelt prosess/oppgåve.

Prosedyren inneheld vidare informasjon om oppretting og administrering av prosjektet i ulike system, samt sentrale krav til oppstart av prosjektet, under dette etablering av prosjektspesifikke mekanismar for korleis oppfølging av kontrakten skal skje. Byggherre skal som ein del av dette utarbeide ein kontrollplan som skildrar dei kontrollane som byggherren vil gjennomføre for å sikre at entreprenøren utfører arbeidet i samsvar med kontrakten. Det er utarbeidd ein mal for kontrollplan med standardiserte kontrollar som kan gjennomførast, og i tillegg er det stilt krav til at byggherre skal gjere ei kartlegging av kritiske prosessar det er viktig å kontrollere, som også skal synleggjerast i kontrollplanen. Gjennomføring av kontrollar i samsvar med plan skal dokumenterast gjennom kontraktperioden.

Ved gjennomføring av kontrakt skal det arrangerast byggemøte kvar 14. dag med byggherre, om ikkje anna er avtalt. Det er byggherre som har ansvar for å kalle inn, halde og skrive referat frå byggemøte. Avdelinga har ein eigen mal for møtet som viser relevante diskusjonspunkt. Entreprenør melder inn eventuelle avvik på prosjektet i systemet Elrapp, og desse blir deretter følgt opp i byggemøte. Det er også utarbeidd ei rekke malar for formell kommunikasjon med entreprenør både knytt til endringsordrar, kontrollmelding, byggherremelding mm. Dokumentflyten mellom byggherre og entreprenør skjer i e-Room.

I tillegg føreligg det ein eigen prosedyre, «*48t rapport – Byggherrens oppfølging av kritiske hendingar INV*»<sup>44</sup>, som gjeld for alle kontraktar der avdeling for infrastruktur og veg er byggherre. Prosedyren handlar om å få raskt delt informasjon om kritiske hendingar og å lære av desse hendingane. Uønskte hendingar kan vere knytt til personar, materiell og ytre miljø. Dersom det skjer uønskte hendingar, skal entreprenør melde om hendinga i Elrapp innan 48 timar etter hendinga har skjedd. I tillegg skal det leggjast fram ein rapport om hendinga til byggherre som skal omfatte ein del opplysningar som er spesifisert. Byggherre (byggeleiar/prosjektleiar) skal utarbeide og sende ein utfylt 48 timars rapport til prosjektleiinga og HMS-rådgjevar i staben og skal innkalle til oppfølgingsmøte etter hendinga. Både byggherre og entreprenør skal stille med tilsvarande leiarnivå i oppfølgingsmøte.

I prosedyren for å følgje opp kontraktar på INV, går det vidare fram kva som skal vere fokusområde for oppfølging av kontrakt. Dette er mellom anna knytt til resultatmåla for eit kvart vegprosjekt:

- HMS (SHA og YM), under dette oppfølging av løns- og arbeidsvilkår,
- Økonomi,
- Kvalitet
- Framdrift (entreprenør har ansvar for å utarbeide framdriftsplan for prosjektet. Byggherre skal ha regelmessige kontrollar over framdrifta, og kunne dokumentere og forklare forseinkingar.

<sup>42</sup> Vestland fylkeskommune. *Gjennomføre konkurranse prosjekt INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 14.03.2022.

<sup>43</sup> Vestland fylkeskommune. *Følgje opp kontrakt INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 09.05.2022.

<sup>44</sup> Vestland fylkeskommune. *48t rapport – Byggherrens oppfølging av kritiske hendingar INV*. Kvalitetsdokument, dato ikkje spesifisert.

Det går fram av intervju at seriøsitetskrava i kontraktane blir følgt opp gjennom stikkprøvekontrollar. I kontrollane blir særleg arbeidstidsordningar og arbeidsavtalar undersøkt. Det blir samtidig vist til at avdeling for infrastruktur og veg manglar eit godt HMS-system for å følgje opp uheldige forhold, noko som har medverka til at seksjonen ikkje har hatt moglegheit til å følgje opp alle forhold like tett som ønskjeleg. Det blir opplyst i intervju at avdelinga deltek i eit felles prosjekt (FV-IKT) med andre fylkeskommunar for å inngå avtalar om nye system knytt til gjennomføring og oppfølging av vegforvaltningsprosjekt. Dette gjeld mellom anna system innan plan, prosjektering, HMS og kvalitet. Fram til no har Kvalink, som også blei brukt i Statens vegvesen, blitt brukt til kvalitetskontroll, men seksjonsleiar for planlegging og utbygging viser til at oppfølginga truleg vil forbetrast når avdelinga kan ta i bruk nytt system. Revisjonen får også opplyst at arbeid med utvikling av rutine for å kontrollere seriøsitetskrav i prosjekt pågår, men at det per april 2022 ikkje er ferdigstilt.

Byggherren skal som ein del av kontraktsoppfølginga også innhente FDV-dokumentasjon som vegeigar kan ha behov for i drifts- og vedlikehaldsfasen av anlegget. Det er etablert ein eigen mal for levering av FDV-dokumentasjon.

Ved **avslutning av kontrakt** skal byggherre invitere drift- og vedlikehaldsansvarleg for ei synfaring før ferdigsynfaring med entreprenør. Det er utarbeidd ei sjekkliste for ferdigstillingsdokumentasjon som skal fyllast ut ved overlevering av gjennomførte prosjekt til drift og vedlikehald.

Når dette er gjort skal byggherre og entreprenør gjennomføre ei ferdigsynfaring og overtakingsprotokoll skal signerast. Det er utarbeidd mal for overtakingsprotokoll. Det går fram av prosedyrane for prosjektgjennomføring at det no er byggherre som er ansvarleg for å drifte anlegget fram til overlevering.

Reklamasjonsperioden er 5 år etter overtaking og det skal ifølgje prosedyren gjennomførast reklamasjonssynfaring kvart år etter ein gitt dato i overtakingsprotokollen. Det er byggeleiar som har ansvaret for å invitere til reklamasjonssynfaring.

Det er utarbeidd ein eigen prosedyre for overlevering av prosjekt frå byggherre til drift<sup>45</sup>. I denne blir det spesifisert at byggherre skal invitere drifts-, elektro- og vedlikehaldsansvarlege til overlevering, samt ev. andre aktuelle deltakarar. Dei skal saman gå gjennom levert FDV-dokumentasjon, og dokumentere at ev. manglar frå overtakingsprotokollen er retta opp. Så snart alle partar er einige om at kvaliteten på FDV-dokumentasjon er tilstrekkeleg god og at alle feil og manglar er retta opp, blir det signert protokoll for overlevering av prosjektet frå byggherreorganisasjonen til driftsorganisasjonen.

I intervju blir det i tilknytning til gjennomføring av prosjektet generelt opplyst at sjølv om det er utarbeidd gode rutinar for sentrale arbeidsprosessar, kan det vere ei utfordring at erfarne prosjektleiarar følgjer opp og styrer prosjekt på sin «eigen» måte. For å sikre lik praksis på tvers av prosjektleiarar og seksjonar arbeider avdelinga med å utbetre kvalitetssystemet og styrke/tydeleggjere kva som er felles rutinar. Seksjonsleiar for planlegging og utbygging opplyser mellom anna at dei har arbeidd med å utvikle felles rutinar for prosjektstyring. Rutinane inneheld informasjon om alt frå bestilling til gjennomføring til overlevering av eit prosjekt. Prosjektleiarane er sjølv delaktige i arbeidet med å utarbeide desse rutinane.

#### Rutinar for evaluering av prosjekt

I intervju blir det vist til at det er eit forbetningspotensial når det gjeld **evaluering av prosjekt** for å sikre god læring og erfaringsoverføring mellom prosjekt. Det er stort fokus både nasjonalt og regionalt på å få meir veg for pengane (jf. kapittel 3.4), og eit viktig grep for å sikre dette er å unngå dobbeltarbeid eller svak framdrift. Seksjon for planlegging og utbygging har difor nyleg samla inn innspel til tiltak som kan effektivisere arbeidsprosessar og gi meir veg for pengane. Basert på innkomne innspel, vil seksjonen i årsplanarbeidet foreslå at nokre prosjekt bør evaluerast for å avdekke eventuelle effektiviseringsmoglegheiter og betring av rutinar.

#### Rutinar for rapportering frå prosjektet til overordna leiing

I medhald av prosedyren «*Følgje opp kontrakt INV*», blir eit vegprosjekt målt, styrt og gjennomført mot fire resultatmål: framdrift, HMS, økonomi og kvalitet. Rapportering internt i prosjekt frå entreprenør til byggherre blir i stor grad ivarettatt gjennom byggemøte (slik det er skildra over). Det går fram av etablerte prosedyrar at det skal rapporterast særskilt på resultatmåla i prosjekta (framdrift, HMS, økonomi og kvalitet), og byggemøtet fungerer som ein arena for rapportering i gjennomføringsfasen. Innan drift og vedlikehald blir prosjekta følgt opp gjennom økonomioppfølging på seksjonen. I samband med verifisering blir det opplyst at ISY Prosjektøkonomi dekker behovet for rapportering på økonomi og framdrift. I

<sup>45</sup> Vestland fylkeskommune. *Overlevere frå byggherre til drift INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 06.01.2022.

På bakgrunn av den interne rapporteringa i kvart enkelt prosjekt, rapporterer prosjektleiarane til seksjonsleiar for planlegging og utbygging om framdrift, kostnad og eventuelle utfordringar i prosjekta. Sjølv om seksjonsleiar for planlegging og utbygging har ansvar for å følgje opp 300-400 prosjekt, opplever ho å ha tilstrekkeleg oversikt over framdrift og prognose i prosjekta, samt utfordringar ho behøver å vere kjent med gjennom det som blir rapportert. Både prosjekt- og einingsleiarar gir tilbakemelding ved avvik og utfordringar på prosjekt, noko som gir seksjonsleiar moglegheit til å følgje opp eventuelle utfordringar. Ved større utfordringar i eit prosjekt, kallar seksjonsleiar inn avdelingsdirektør til eit møte for å diskutere moglege løysingar. Ved vesentlege økonomiske overskridingar må saka takast opp til politisk handsaming, for å eventuelt omfordele eller tildele meir midlar.

Seksjon planlegging og utbygging rapporterer utover dette jamleg på økonomi, prognosar, framdrift på prosjekt og HMS til avdelingsdirektør. Avdelingsdirektør rapporterer vidare til fylkesdirektør ved behov, i tillegg til dei faste økonomirapporteringane (økonomirapportering på prosjekt er ytterlegare skildra i kapittel 5.7).

Det er utarbeidd utkast til mal for sluttrapport basert på Statens vegvesen sin mal. Mal er ikkje ferdig og godkjent på revisjonstidspunktet.

### 5.5.2 Vurdering

Revisjonen meiner at avdeling for infrastruktur og veg har kome godt i gang med å etablere system og rutinar for gjennomføring av sentrale oppgåver knytt til planlegging og bygging av veg. Fleire er utarbeidd i 2021, men dei fleste er utarbeidd og endeleg godkjent i 2022, undervegs i revisjonsperioden. Det er ikkje utarbeidd ei dokumentert risikoanalyse med omsyn til planlegging og bygging av veg knytt til gjennomføring av sentrale oppgåver, for å sikre at ein etablerer rutinar på dei viktigaste områda for dette arbeidet.

Revisjonen har undersøkt dokumenta i kvalitetssystemet og vurderer at det i hovudsak er etablert skildringar, rutinar og prosedyrar for sentrale arbeidsprosessar som revisjonen ønskte å undersøke. På eit område er det likevel påpeikt at prosedyre ikkje er ferdig, det gjeld oppfølging av seriøsitetskrav. Det er etter revisjonen si vurdering på revisjonstidspunktet også utfordrande å finne fram og få god oversikt over rettleiarar, retningslinjer, rutinar, prosedyrar og malar som gjeld for dei ulike fasane knytt til planlegging og bygging av eit vegprosjekt. I samband med verifisering blir det vist til at det i dag er ei god oversikt over desse rutineane som ikkje var klar då revisjonen blei utført. Kvalitetssystemet har vore under oppbygging og omlegging i revisjonsperioden, og nye rutinar og prosedyrar har blitt utarbeidd samstundes. Revisjonen vil likevel understreke viktigheita av å organisere kvalitetssystemet slik at det blir enkelt å finne fram for medarbeidarar på prosjekta.

Når det gjeld utforming av dei einskilde rutinar og prosedyrar meiner revisjonen at desse ikkje i alle tilfelle er tilfredsstillande. Dei følgjer i liten grad ein sams og systematisk oppbygging. Det går mellom anna ikkje alltid frem av rutineane kven dei gjeld for. Denne undersøkinga viser også at det er utfordringar knytt til etterleving av fleire rutineane. Rutineane inneheld i liten grad konkrete *kontrollar* for å sikre etterleving av rutinar. Slike kontrollar bør settast inn på særleg kritiske aktivitetar (identifisert gjennom risikoanalyse). Denne undersøkinga viser mellom anna at slike kontrollar bør gjennomførast mellom anna knytt til utarbeiding av prosjektbestilling og prosjektstyringsplan for aktuelle prosjekt, oppfølging av kontraktskrav i prosjekta (slik som seriøsitetskrav), samt evaluering av gjennomførte prosjekt for å sikre erfaringsoverføring.

## 5.6 Rutinar for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet

### 5.6.1 Datagrunnlag

#### Rutinar for vurdering av behov for driftskontraktar og prioritering av vedlikehaldstiltak

Seksjon vedlikehald, drift og beredskap har ansvar for alle vedlikehalds- og oppgraderingstiltak knytt til fylkesvegar, samt oppfølging av driftskontraktar. Som omtalt i kapittel 4.4.1 er store delar av avdelinga sitt budsjettet knytt til faste driftskontraktar. Prioritering og vurdering av behov for nye kontraktar blir difor i stor grad styrt av eksisterande kontraktar.

Arbeidet med nye driftskontraktar blir initiert og starta opp når gamle driftskontraktar er i ferd med å gå ut. Driftskontraktar har i utgangspunktet ei varigheit på fem år, med moglegheit for eitt års opsjon. Etter avviking av sams vegadministrasjon har det vore vanleg med driftskontraktar på 5+3+1 år, der det er mogleg å utvide kontrakten med tre år (i tillegg til normal opsjon på eitt år), dersom både byggherre og entreprenør ønskjer det. Det blir i intervju kommentert at å forlenge tidsramma på kontraktar sparar seksjonen for vesentleg arbeid med nye utlysingar.

Alle driftskontraktar som blir inngått startar opp frå 1. september, og konkurranse om nye kontraktar må difor lysast ut hausten året før, for å sikre at fylkeskommunen har nok tid til å gjennomføre gode anskaffingsprosessar. Seksjonsleiar for vedlikehald, drift og beredskap opplever at det er handterleg å halde oversikt over utløpsdato på alle inngåtte driftskontraktar, og dermed når arbeid med førebuing og utlysing av nye kontraktar må starte opp. Det blir vist til at talet driftskontraktar er forholdsvis lågt, og at seksjonen i 2022 vil gå frå å ha ansvar for 12 driftskontraktar til 10.

Det er avsett totalt 1265 mill. kr til drift og vedlikehald. Etter at 769 mill. kr. til faste driftskontraktar er sett av, står 495 mill. kr. att til gjennomføring av naudsynte vedlikehaldstiltak (som til dømes dekkelegging eller vedlikehald av bruer). Det går fram av intervju at staben har ansvar for å organisere ein prosess der einingsleiarar på heile avdelinga kan kome med innspel på kva midlane bør brukast til. Saman med seksjonsleiar for drift og vedlikehald gjennomgår staben innspela, og jobbar fram ei prioriteringsliste over vedlikehaldstiltak. Seksjonen fremmer også forslag til mindre vedlikehaldstiltak til hovudutval for samferdsel og mobilitet. I den innleiande perioden under ny organisering (2020) opplevde einingsleiarane at dei var for lite involvert i prioritering av midlar, og det har etter dette difor vore fokus på å involvere einingsleiarane meir i prioriteringsarbeidet.

I intervju går det fram at store delar av drifts- og vedlikehaldsmidlane som ikkje er bunde opp i faste driftskontraktar blir brukt på eittårige dekkeleggingskontraktar. Behovet for dekkeleggektraktar blir vurdert av byggeleiar for dekkelegging. Byggeleiar fører behovslistar over strekningar som er aktuelle for nytt dekke, basert på spor- og jamnheitsmålingar, og mottar i tillegg ønsker og klager på aktuelle strekningar. Lista over prioriterte strekningar for dekkelegging blir ikkje kvalitetssikra av andre enn byggeleiar, men prosjektleiar er i enkelte tilfelle involvert i utarbeiding av lista. I samband med verifisering blir det vist til at det også er dialog mellom dei som har ansvar for dekkelegging for utvalde strekningar og drift.

#### Rutinar for anskaffing og inngåing av driftskontraktar

Etter at behov for nye kontraktar er avdekket, startar anskaffingsprosessen. Når ny driftskontrakt skal lysast ut må kontrakten kostnadsberekast. Ifølgje prosedyren «Anslagsprosessen INV»<sup>46</sup> er det for driftskontraktane tilstrekkeleg at det blir utført byggherreoverslag, og det er ikkje stilt krav til å nytte anslagsmetoden. For større vedlikehaldstiltak over 20 mill. kr. kan det likevel vurderast å gjere meir detaljerte anslag (og ikkje berre byggherreoverslag).

Prosessen for å lyse ut og inngå nye driftskontraktar er omtalt i fleire av avdelinga sine rutinar og prosedyrar. Det er utarbeidd ei overordna prosess-skildring<sup>47</sup>, med tilhøyrande prosedyrar knytt til ulike delar av prosessen.

Ved utlysing av driftskontraktar skal først eit **grunnlagsdokument** (grunnlagsnotat) utarbeidast og handsamast. Seksjon vedlikehald, drift og beredskap har ansvar for å utarbeide grunnlagsdokumentet, og det ligg føre ein eigen prosedyre<sup>48</sup> og mal for dette arbeidet. Det er i prosedyren anbefalt at arbeidet med å skrive grunnlagsnotatet startar to år før ny driftskontrakt skal starte opp.

Grunnlagsdokumentet inneheld informasjon om kva som er naudsynt drift og vedlikehald for den aktuelle kontrakten. I intervju blir det opplyst at grunnlagsdokumentet også skal synleggjere og forankre eventuelle endringar frå tidlegare kontraktar. Ettersom avdelinga for tida opplever ei stor kostnadsauke på driftskontraktar (jf. kapittel 3.4), er grunnlagsdokumentet særleg viktig for å synleggjere kostnadsdrivande element og eventuelle endringar i nye kontraktar.

Ifølgje prosedyre for utarbeiding og handsaming av grunnlagsdokument, skal det på bakgrunn av grunnlagsdokumentet skrivast ei sak som leggst fram for politisk handsaming i hovudutval for samferdsel og mobilitet (SAMO). Dersom det er føresett store, økonomiske endringar i ein ny kontrakt samanlikna med tidlegare kontraktar, kan det vere aktuelt å også ta saka opp i fylkesutvalet/fylkestinget. Det går fram av prosedyren at den som skriv saksframstillinga bør ta opp med avdelingsdirektøren om saka skal avgjerast i hovudutvalet eller om ho skal vidare til fylkestinget eller fylkesutvalet.

Etter politisk handsaming, skal det utarbeidast ein **kvalitetsplan**. Av prosedyren «Drifte vegnett – overordna prosess»<sup>49</sup> går det fram at kvalitetsplanen skal skildre korleis arbeidet med utlysing av ny kontrakt skal gjennomførast, og korleis dokumentering av rett kvalitet skal beskrivast og bli oppnådd. Planen skal innehalde rutinar, kontrollplanar og sjekklister. Kvalitetsplanen skal vidare innehalde informasjon om framdrift og ressursar

<sup>46</sup> Vestland fylkeskommune. *Anslagsprosessen INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 08.12.2021.

<sup>47</sup> Vestland fylkeskommune. *Gjennomføre utlysing av ny driftskontrakt - prosess INV*, godkjent 28.01.2021

<sup>48</sup> Vestland fylkeskommune. *Utarbeide og handsame grunnlagsnotat for utlysing av ny driftskontrakt – prosedyre INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 13.01.2021.

<sup>49</sup> Vestland fylkeskommune. *Drifte vegnett – overordna prosess*. Kvalitetsdokumentet, godkjent frå 28.01.2021.



som er naudsynte i gjennomføring av konkurransen. Av intervju går det fram at kvalitetsplanane er særleg viktige for å fastsette ressursbruken. Det er t.d. ønskeleg at ressursane som deltek i å utarbeide grunnlaget for utlysning av ein konkurranse, også skal delta i oppfølginga av kontrakten når denne er inngått. I praksis kan dette imidlertid vere vanskeleg å få til grunna manglande tid og kapasitet. Kvalitetsplanen er i slike tilfelle viktig for å synleggjere for prosjektleiar kva ressursar dei har tilgang på, og kor det vil vere behov for å treffe tiltak for å sikre tilstrekkeleg med ressursar. Avdelinga har ein eigen mal for utarbeiding av kvalitetsplan. Det er ikkje lenka til denne kvalitetsplanen i prosesskildringa og det er ikkje klart om det er same mal for kvalitetsplan som gjeld for utbygging (sjå kap. 5.6).

Av intervju går det fram at tilbakemeldingar frå tilsette tyder på at det ikkje alltid blir utarbeidd kvalitetsplan. Som følgje av dette, ønskjer seksjonsleiar etterkvart å gjennomføre stikkprøver for å avdekke i kva grad det blir utarbeidd kvalitetsplanar i prosjekta. Dersom eventuelle stikkprøvar syner at manglande kvalitetsplanar er eit stort problem, kan det vere naudsynt å setje inn tiltak. Per dags dato opplever seksjonsleiar det som tidkrevjande å gjennomgå alle prosjekt for å undersøke om kvalitetsplan er utarbeidd, ettersom det for 2021 åleine blei utarbeidd mellom 20 og 30 prosjektbestillingar.

I intervju blir det vist til at for store oppgraderingsprosjekt blir det utarbeidd ein **prosjektstyringsplan** i tillegg til ein **kvalitetsplan**. For mindre oppgraderingsprosjekt blir dei to planane ofte slått saman. I prosjektstyringsplanen vil det mellom anna gå fram behov for ressursar, rammevilkår og gjennomføringsstrategi for prosjektet. Det ligg føre ein eigen mal for utarbeiding av prosjektstyringsplan i avdelinga sitt kvalitetssystem. For driftskontraktar blir det berre utarbeida ein kvalitetsplan, og ikkje ein prosjektstyringsplan.

Etter at kvalitetsplan er godkjent, utformar prosjektleiar eit **konkurransesgrunnlag**. Seksjonsleiar for vedlikehald, drift og beredskap påpeiker at arbeidet med desse planane i utgangspunktet bør starte tidleg, helst før grunnlagsnotatet går til hovudutval for samferdsel og mobilitet til godkjenning, ettersom planane kan gi viktige føringar inn i konkurranseutlysinga. Av intervju går det fram at arbeidet med planane likevel ikkje alltid startar så tidleg som ein ønskjer. Dette skuldast mellom anna manglande tid og kapasitet, men også at ikkje alle tilsette ser verdien av å utarbeide desse planane. Seksjonsleiar viser til at det difor er viktig med prosedyrar og rutinar som sikrar at planane blir utarbeidd. Som omtalt i kapittel 5.5.1 skal alle konkurransegrunnlag kvalitetssikrast gjennom eigen- og sidemannskontroll.

Etter at eit prosjekt er lyst ut, er det prosjektleiar som har ansvar for å **gjennomføre konkurransen** og evaluere tilbod frå entreprenørar. Anskaffingsnemnda gjer deretter eit formelt vedtak av val av entreprenør, før seksjonsleiar signerer det endelege vedtaket. Revisjonen får opplyst at nemnda er samansett av alle juristane i staben, 3 ingeniørar frå planleggings- og utbyggingsseksjonen og 1 ingeniør frå drift, vedlikehald og beredskapsseksjonen. Rutinar for vurdering og evaluering av tilbod er nedfelt i kvalitetssystemet. Prosjekt med ein verdi på over 50 millionar kroner må signerast av avdelingsdirektør. Seksjonsleiar for vedlikehald, drift og beredskap viser i intervju til at seksjonen har gode rutinar og verktøy for å vurdere og evaluere tilbod frå entreprenørar.

Det hender at det kjem klager på tildeling av kontraktar. Sjølv om seksjonen har gode system for å ivareta klagesaker, krev slike saker mykje ressursar. Klagesaker kan mellom anna omhandle entreprenørar som har blitt valt som leverandør til eit prosjekt, men i etterkant klager på at oppdraget ikkje har vore godt nok definert. I nokre av desse klagesakene er krava frå entreprenørane urealistiske. I andre saker kan krava vere rettmessige, t.d. i tilfelle der seksjonen ikkje har vore tydelege nok i utlysningsteksten. Det kan vere utfordrande å sikre at erfaringar frå klagesaker blir inkorporert i seksjonen sitt vidare arbeid. Det går fram av intervju at det er ein risiko for at berre tilsette som er involvert i klagesaker får med seg relevant læringsutbytte, medan andre tilsette risikerer å gjere same feil. For å motvirke manglande deling av slik kunnskap blir det mellom anna arrangert entreprisemøte i regi av staben kvar 14. dag, som er opne for alle tilsette på avdelinga. Målet med entreprisemøta er kompetanseheving og erfaringsutveksling, og i møta blir aktuelle spørsmål og saker diskutert. Møta skal også bidra til å samle byggherremiljøet på avdeling for infrastruktur og veg, og sikre at alle får same informasjon om ulike relevante førehald.

#### Rutinar for tinging og oppfølging av drifts- og vedlikehaldsarbeid

Tinging av arbeid for drift og vedlikehald av vegnettet skjer i stor grad skjer gjennom inngåing av faste driftskontraktar, som skildra i kapitla over. Det viktigaste arbeidet for fylkeskommunen etter at kontraktane er inngått, består dermed i å sikre god oppfølging av dei inngåtte kontraktane og av arbeidet kontraktane spesifiserer at skal utførast. For drift og vedlikehald er det utarbeidd fleire skriftlege prosedyrar knytt til igangsetting og oppfølging av inngåtte driftskontraktar:

- «Oppstart av driftskontrakt»
- «Drifte vegnettet gjennom driftskontrakt – prosess INV»
- «Styre og følgje opp driftskontrakt – prosedyre INV»
- «Avslutte driftskontrakt – prosedyre INV»

Av desse prosedyrane går det fram at ein ved oppstart av ein kontakt skal gjennomføre ei oppstartssynfaring som grunnlag for avlevering til entreprenør. Det skal skrivast og signerast ein avleveringsprotokoll frå synfaringa. Det er etablert ein mal for slik protokoll.

Det går fram av prosedyren «Oppstart av driftskontrakt – prosedyre INV»<sup>50</sup> at det skal settast av tid til å etablere god samhandling rundt kontrakten og at ein skal gå igjennom sentrale sider ved samhandlinga som skal munne ut i eit signert samhandlingsdokument med avtalte rutinar for kontraktarbeidet. Revisjonen kan ikkje sjå at det er lenke til ei prosedyre for dette eller ein mal for eit slikt dokument. I samband med verifisering opplyser kommunen at sjølv om det ikkje er lenke til ein prosedyre eller mal, er det lista opp i prosedyren kva som skal gåast igjennom for å sikre god samhandling rundt kontrakten. Det blir vidare påpeikt at det ikkje blir opplevd å vere behov for noko mal utover dette. Det går fram av prosedyrar at driftskontaktane skal følgjast opp mellom anna gjennom byggemøte, HMS rapportering i HMSreg, bruk av Elrapp, ISY prosjektøkonomi og gjennomføring av stikkprøvekontrollar, men det føreligg i liten grad utfyllande skildringar av korleis dette skal utførast.

I intervju blir det vist til at **byggemøte** i utgangspunktet blir arrangert kvar 14. dag. Seksjonsleiar for vedlikehald, drift og beredskap opplyser at når det gjeld driftskontraktar, er det ikkje behov for å gjennomføre fullverdige byggemøte kvar 14. dag. Driftskontraktane blir difor følgd opp gjennom mindre kontormøte, i tillegg til synfaringar og andre møte. Det er utarbeidd ein mal for gjennomføring av byggemøte.

Einingsleiarane på seksjon vedlikehald, drift og beredskap har rolla som prosjektleiarar i vedlikehaldsprosjekt som blir gjennomført. Det er heller ikkje eit krav at prosjektleiar alltid deltek på byggemøta. Einingsleiarane administrerer mange oppgåver og prosjekt, og dette medfører at dei ikkje alltid har anledning til å delta i byggemøte. Seksjonsleiar for vedlikehald, drift og beredskap opplever ikkje at det er eit stort problem at einingsleiarar ikkje alltid deltek i byggemøte, men påpeiker samtidig at det i enkelte tilfelle kan vere uheldig ettersom byggemøta bidreg til kvalitetssikring og er viktig for å gi ei heilskapleg oversikt over prosjektet. Referat frå byggemøtet blir arkivert i systemet eRoom. Systemet blir også brukt til å samhandle med og dokumentere oppfølging av entreprenør i prosjekt.

Det blir opplyst i intervju at enkelte saker som gjeld større utfordringar og konfliktpå prosjekt, blir løfta ut av byggemøta og diskutert i egne møte med entreprenøren. Det er ynskjeleg at byggemøta skal pregast av god dialog og samhandling. Det går ikkje fram av rutineane korleis dette skal handterast.

**Stikkprøver** skal også nyttast for å følgje opp drifts- og vedlikehaldsarbeid. Dette går fram av prosedyre «Styre og følgje opp driftskontrakt – prosedyre INV»<sup>51</sup>. Dette blir ikkje skildra nærare korleis stikkprøvekontrollar skal utførast. I intervju blir det opplyst at det varierer i kva grad og i kor stort omfang det blir gjennomført kontrollar i kvart prosjekt. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at det også for driftskontraktar skal gjennomførast stikkprøvekontrollar etter kontrollplan. Gjennomføring og rapportering skjer i ELRAPP fram til avdelinga tek i bruk nytt FDV-system.

Det blir påpeikt i intervju at det sjeldan dukkar opp overraskingar i prosjekt, men at dette vil avhenge mellom anna av mengda gjennomførte stikkprøver, kompetansen til prosjektleiar og samhandlingsklima mellom prosjektleiar og entreprenør.

Proseduren «Styre og følgje opp driftskontrakt – prosedyre INV» omfattar også eit punkt om å **gjennomføre evaluering og revisjonar**. Under dette står det at seksjonen skal «Gjennomføre evalueringar og revisjonar i samsvar med kontrakten. Følgje opp mål for forbetringar». Dette blir ikkje nærare forklart kva dette inneber og kva oppgåver som skal utførast i samband med dette.

Revisjonen får opplyst i intervju at det ved slutten av kvar driftskontrakt og kvart vedlikehaldsprosjekt kan utarbeidast ein **sluttrapport**, som er ein formell evaluering av prosjektet. Seksjonsleiar for vedlikehald, drift og beredskap påpeiker at praksisen stammar frå Statens vegvesen, og at det ikkje er formelt vedtatt at ein også skal utarbeide sluttrapportar i fylkeskommunen. Det er starta opp ein prosess for å vurdere om utarbeiding av

<sup>50</sup> Vestland fylkeskommune. *Oppstart av driftskontrakt – prosedyre INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 16.03.2022.

<sup>51</sup> Vestland fylkeskommune. *Styre og følgje opp driftskontrakt – prosedyre INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 21.02.2022.

sluttrapport skal vere eit fast krav for alle kontraktar og prosjekt. Målet med bruk av sluttrapport er at den ansvarlege for kontrakten/prosjektet skal gjere ei evaluering for å sikre læring og erfaringsoverføring.

Erfaringsutveksling blir også ivaretatt på andre måtar enn gjennom sluttrapport. Ein tilsett på seksjon vedlikehald, drift og beredskap er t.d. involvert i utlysning av alle driftskontraktar for å sikre erfaringsoverføring mellom kontraktar. I tillegg blir det (som tidlegare nemnt), arrangert entreprisemøte for alle tilsette på avdelinga for å sikre erfaringsutveksling. Av intervju går det fram at møtet er godt kjent blant tilsette, og har godt oppmøte.

I prosedyren «*Avslutte driftskontrakt – prosedyre INV*»<sup>52</sup> er det ei kortfatta opplisting av nokre punkt som må dekkast for å «oppnå semje om tilstanden på vegnettet ved avslutning av kontrakten». Dette omfattar synfaring for å gjennomgå vegnettet, sjekke tilhøva som entreprenør skulle utbetre, ev. auke i forfall som entreprenør må svare for, og gjennomføre sluttoppgjer basert på dette.

Ovannemnde prosessar skildrar i hovudsak inngåing av driftskontraktar, men revisjonen får opplyst at prosessen for inngåing, oppfølging og evaluering er i stor grad lik for alle kontraktar, under dette elektrokontraktar og kontraktar for dekkelegging.

Elektrokontraktar er også fleirårige kontraktar, og skil seg i hovudsak frå driftskontraktar ved at elektrokontraktar i stor grad består av konkrete bestillingar av arbeid frå entreprenør undervegs i perioden. På driftskontraktar må entreprenør til samanlikning på sjølvstendig grunnlag følgje opp arbeidet dei er satt til. Revisjonen har ikkje sett at det er etablert prosedyrar for bestilling av elektroarbeid frå kontraktane. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at elektroarbeid kan vere del av investeringskontrakt eller eigen vedlikehaldskontrakt som følgjer prosedyre for investeringskontraktar. Det blir vist til at mykje av elektroarbeidet blir utført gjennom elektrokontraktane.

Kontraktar for dekkelegge er eittårige. Som tidlegare nemnt, blir behov for dekkeleggekontraktar vurdert av byggeleiar for dekkelegging.

Når det oppstår behov for vedlikehaldstiltak som ikkje er dekkja av faste driftskontraktar, får revisjonen opplyst at kan dette kan bli løyst på ulike måtar. Det er t.d. mogleg å lyse ut ein eigen kontrakt som dekker det aktuelle behovet, leggje arbeidet til ein ny rammeavtale eller å leggje arbeidet inn som tilleggsarbeid til ein eksisterande driftskontrakt som omfattar denne type arbeid.

### 5.6.2 Vurdering

Arbeidet med drift og vedlikehald av fylkesvegnettet handlar i stor grad om å inngå og følgje opp større driftskontraktar med entreprenørar som er ansvarleg for arbeidet. Også for dette arbeidet er det sett i gong eit arbeid med å utarbeide skildringar av prosessar og prosedyrar. Fleire er utarbeidd i 2021, men dei fleste er utarbeidd og endeleg godkjent i 2022, undervegs i revisjonsperioden.

Revisjonen har gjennomgått kvalitetssystemet og relevante dokument. Det er nokre overordna dokument som skildrar arbeidet med å drifte vegnettet, samt enkeltvise prosess skildringar, prosedyrar og malar. Sjølv om det er etablert rutinar for dei sentrale arbeidsprosessane er det revisjonen si vurdering at fleire av desse dokumenta er svært avgrensa i omfang, og fleire er stikkordsprega. Det er etter revisjonen si oppfatning også vanskeleg å få oversikt over korleis dokumenta heng saman. Det manglar også lenker til andre dokument som blir nemnt i prosedyrane, slik at det er vanskeleg å vite sikkert kva det blir referert til. Etter revisjonen si vurdering bør det etablerast ei oversikt over kva som er relevante rutinar for arbeidet med drift og vedlikehald med tilhøyrande lenker, kva rutinar som eventuelt manglar og plan for utarbeiding av desse. Tydelegare skildringar med tilhøyrande prosedyrar og malar vil redusere risikoen for at sentrale oppgåver ikkje blir gjennomført i samsvar med dei krav som fylkeskommunen meiner bør etterlevast i dette arbeidet og for å sikre gode prosessar knytt til utlysning, oppfølging og evaluering av slike kontraktar.

Til grunn for dette arbeidet bør det utarbeidast ei risikoanalyse for å sikre at ein får utarbeidd prosedyrar for dei viktigaste arbeidsprosessane, der risikoen for manglande etterleving er størst. Revisjonen meiner til dømes at utarbeiding av kvalitetsplan kan vere eit slikt område. Det kjem fram i ei av prosess-skildringane at det skal utarbeidast og godkjennast ein kvalitetsplan før utlysning av ny driftskontrakt. Det er ikkje lenka til prosedyre eller mal for dette. I ei anna prosedyre (Utarbeide konkurransegrunnlag – drift-prosedyre INV 15.3.2022) er det vist til at kvalitetsplanen skal skildre kven som gjer kva for å få konkurransegrunnlaget godkjent, heller ikkje her er det lagt inn ei lenke. I intervju blir det også vist til at det ikkje alltid blir utarbeidd kvalitetsplan. Kvalitetsplanen er etter revisjonen si vurdering eit viktig dokument for å skildre kva som skal leggest til grunn for ei anskaffing av ein

<sup>52</sup> Vestland fylkeskommune. *Avslutte driftskontrakt – prosedyre INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 07.02.2022.

kontrakt og kva som må følgjast opp gjennom driftskontrakten. Når dette ikkje blir er det risiko for at gjennomføringa av kontrakten ikkje følgjer opp dei viktigaste forholda.

Også for andre forhold stiller revisjonen spørsmål om rutinane er tilfredsstillande med omsyn til å sikre etterleving. Dette gjeld mellom anna oppfølging av driftskontraktar. Etter revisjonens vurdering er det uklart kva som ligg i ei tilfredsstillande oppfølging og meiner at dette bør tydeleggjerast i prosedyrane. Til dømes skal stikkprøver nyttast for å følgje opp drifts- og vedlikehaldsarbeid, men etter revisjonen si vurdering er det ikkje utarbeidd tilstrekkeleg med prosedyrar for korleis dette skal gjennomførast.

For utbygging blei det vist til at det kan vere utfordrande å gjennomføre tilstrekkelege evaluering i etterkant av prosjekt for å sikre erfaringsoverføring og læring (sjå kapittel 5.5.2. Denne problemstillinga er også aktuell for arbeidet med drift og vedlikehald. Det er etter revisjonen si vurdering ikkje etablert tydeleg praksis for å evaluere eller utarbeide sluttrapport etter kvar driftskontrakt og kvart vedlikehaldsprosjekt. Revisjonen meiner at fylkeskommunen må tydeleggjere korleis ein best skal sikre god erfaringsoverføring og læring som ein del av målet om kontinuerleg forbetring og utvikling av internkontrollen.

## 5.7 Rutinar for økonomistyring og -oppfølging

### 5.7.1 Datagrunnlag

#### Rutinar for budsjettering

Det økonomiske handlingsrommet til avdeling for infrastruktur og veg følgjer av fylkestinget sine vedtak om årlege budsjett og fireårige økonomiplanar. Avdelinga arbeider etter to ulike budsjett, eit driftsbudsjett og eit investeringsbudsjett, som begge inngår i årleg ansvars- og oppdragsbrev for avdelinga.

Avdelinga har utarbeidd ein prosedyre for «*Budsjett-/økonomiplanprosess INV*»<sup>53</sup>. Prosedyren gir ei overordna skildring av budsjett- og økonomiplanprosessen i Vestland fylkeskommune, men skildrar i liten grad dei konkrete arbeidsprosessane i avdelinga eller roller og ansvar internt for dette arbeidet. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at det i tillegg er utarbeidd eit årshjul med fristar for dei ulike budsjett- og økonomiproessane undervegs i året. Det blir også opplyst at avdelinga våren 2022 satt ned ei eiga arbeidsgruppe for å sjå på budsjettprosessen internt. I forlenging av dette skal prosedyrar for budsjett-/økonomiplanprosessar på INV bli gjennomgått og oppdatert hausten 2023, når budsjett 2023 er levert og alle interne avklaringar er gjort.

Avdelinga har også utarbeidd ein prosedyre som omtalar forholdet mellom budsjett/økonomiplan og RTP sitt handlingsprogram; «*RTP-Prosess – grensesnitt økonomiplanprosess INV*»<sup>54</sup>. Som for prosedyren for budsjett og økonomiplanprosessen, er også denne prosedyren relativt kortfatta og skildrar i liten grad dei konkrete arbeidsprosessane i avdelinga eller roller og ansvar internt for dette arbeidet. I samband med verifisering blir det vist til at budsjettprosess er omfattande og involverer mange. Rutinebeskriving kan difor ikkje vere uttømmende, men dei vil bli oppdatert etter gjennomgang og evaluering av årets prosess.

#### Rutinar for utarbeiding av kostnadsoverslag

I budsjettet for avdeling for infrastruktur og veg er det skilt mellom midlar sett av til konkrete prosjekt og samleøyvingar for gjennomføring av mindre tiltak.

#### Kostnadsoverslag for mindre tiltak (midlar tildelt gjennom samleøyvingar)

Rammene for investeringsbudsjettet blir vedtatt i juni. Etter dette må seksjonane prioritere tiltak innfor samleøyvingane. Det er utarbeidd ein eigen prosedyre for arbeidet, «*Budsjettprosess mindre tiltak INV*»<sup>55</sup>, som gjeld mindre tiltak knytt til trafikktrygging, gong-/sykkeltiltak, kollektivtiltak, miljø- og servicetiltak, mindre skredsikringstiltak og mindre utbetringar. Prosedyren skildrar prosessen med prioritering av midlane og viser fristar (delvis fleksible) for arbeidet gjennom året.

Samleøyvingar blir fordelt på tiltak året før dei skal utførast:

- Forvaltning, utgreiing og geodata utarbeider forslag til tiltak innanfor trafikksikring, gonge og sykkel, kollektiv, service og miljø.
- Planlegging og utbygging og Vedlikehald, drift og beredskap sender forslag til mindre utbetringstiltak og skredsikringstiltak.

<sup>53</sup> Vestland fylkeskommune. *Budsjett-/økonomiplanprosess INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 04.01.2022.

<sup>54</sup> Vestland fylkeskommune. *RTP-Prosess – grensesnitt økonomiplanprosess INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 26.11.2020.

<sup>55</sup> Vestland fylkeskommune. *Budsjettprosess mindre tiltak INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 21.12.2021.

Det skal utarbeidast prosjektark for kvart tiltak (jf. kapittel 5.5.1) med tydelege mål og kostnadsoverslag. Det går fram av prosedyren at etter at kvart av tiltaka er definert og kostnadsvurdert, må prioriteringane vurderast på nytt der ein ser tiltaka i samanheng og sikrar at dei samla sett er innafør neste års samleløyving. Forslag til fordeling av samleløyving for neste års budsjett skal deretter sendast til staben. Det går fram av prosedyren at det vil være føremålstenleg å utarbeide utkast til prioritering for fleire år framover (slik at ein kan sjå tiltak i samanheng, jf. «Meir veg for pengane»), men det er ikkje nærare skildra korleis dette eventuelt skal gjerast.

#### Kostnadsoverslag for einskilde investeringsprosjekt og større utbetningsprosjekt

Som det går fram av kapittel 5.5.1, blir det i prosjekt som er tildelt ei spesifisert ramme i budsjett gjennomført to ulike typar kostnadsoverslag avhengig av storleiken på oppdraget: *anslag* og *bygggherreoverslag*. Det er utarbeidd skriftlege rutinar for begge framgangsmåtane for kostnadsoverslag:

- For prosjekt under 20 mill. kr. skal det utførast eit *bygggherreoverslag* i samsvar med prosedyren «Utarbeide konkurransegrunnlag prosjekt INV». Dette inneber at bygggherren sjølv gjer eit overslag av prosjektkostnad, før prosjektet blir lyst ut i marknaden.
- For prosjekt over 20 mill.kr. blir det utført *anslag* i samsvar med Statens Vegvesen si «Handbok R764 Anslagsmetoden» (med tilpassingar). Handboka inneheld både ein prosedyre og ei sjekklste som spesifiserer kva moment og førehald som skal leggest til grunn for anslag av kostnadar og korleis arbeidet skal gjennomførast. Som ein del av kostnadsanslaget skal det og settast opp ein handlingsplan med ei liste over tiltak for korleis moglegheitene skal utnyttast og korleis risiko kan førebyggast/møtast, samt tiltak for å redusere usikkerheita.

Proseduren «*Anslagsprosessen INV*»<sup>56</sup> skildrar arbeidsgangen i kostnadsoverslagsprosessen på ein detaljert måte for både bygggherreoverslag og anslagsmetoden, og inneheld sjekklister, krav til aktivitetar og skildring ansvar og mynde for ulike oppgåver.

For prosjekt **under 20 mill. kr.**, der bygggherreoverslag er tilstrekkeleg, er det utarbeidd ein eigen mal for korleis overslaget/kalkylen skal sjå ut, og det er stilt krav til kontroll/godkjenning og signering av kalkylen frå sentrale leiarar.

For prosjekt **over 20 mill. kr.**, der det blir utført anslag, er arbeidet organisert med ein eigen prosessleiar som styrer arbeidet og som hentar inn bidragsytarar frå fleire fagområde ut frå behov. Det skal gjennomførast kostnadsoverslag i alle planfasane til prosjektet. Graden av detaljering vil auke jo lenger ut i planprosessen ein kjem. Vestland fylkeskommune har eit mål om at alle kostnadsoverslag skal ha minimum 70 prosent sannsyn for å ligge innanfor eit bestemt nøyaktigheitsnivå, som varierer ut frå kva fase av arbeidet det gjeld. Følgjande nøyaktigheitsnivå er definert, ut frå kvar fase:

- Utgreiing: +/- 40 prosent
- Kommune(del)plan +/- 25 prosent
- Reguleringsplan +/- 10 prosent

Dette betyr at det ved reguleringsplan bør vere mindre enn 30 prosent sannsyn for å overskride (eller hamne under) forventa kostnad med 10 prosent.

I hovudsak byggjer anslagsmetoden på at ressursgruppa leia av prosessleiar jobbar systematisk gjennom prosjektet med tanke på å finne eit mest mogleg realistisk kostnadskalkyle. Når kalkylen er akseptert av ressursgruppa, blir det konkludert med eit kostnadsoverslag. Dette kostnadsoverslaget skal ta omsyn til og kommunisere:

- Forventa kostnad for prosjektet
- Viktige føresetnader og tilrådingar for korleis kostnadskalkylen skal realiserast
- Kor stor er usikkerheita i prosjektet
- Kva som er mest usikkert

I tillegg skal det i samband med dette kostnadsoverslaget settast opp ein handlingsplan med ei liste over tiltak for korleis moglegheitene i prosjektet skal utnyttast og korleis risiko kan førebyggast/møtast, samt tiltak for å redusere usikkerheita.

---

<sup>56</sup> Vestland fylkeskommune. *Anslagsprosessen INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 08.12.2021.

For prosjekt **over 100 mill.** skal det gjennomførast ein ekstra kvalitetskontroll. Det er utarbeidd ein mal for å bestille kvalitetssikring av anslaga. For kvart tiltak skal det opprettast ei fylkeskommunal kostnadsgruppe som gjennomfører denne kontrollen.

For prosjekt med kostnad **over 500 mill. kr.** skal det gjennomførast ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslaget. Det er utarbeidd ein eigen prosedyre for dette; «*Ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag*»<sup>57</sup>. Det går fram at det er gjeldande rammeavtale for planlegging og prosjektering som skal nyttast ved denne type kvalitetssikring. I prosedyren for ekstern kvalitetssikring går det fram at det er stab v/økonomi som har ansvar for å sørge for at desse prosessane blir gjennomført. Det går fram at aktuell eining som eig prosjektet også vil ha ei sentral rolle, men fordeling av oppgåver, prosess og ansvar blir ikkje nærare presisert i prosedyren.

#### Rutinar for økonomistyring

Det går fram i ansvars- og oppdragsbrevet til avdeling for infrastruktur og veg at avdelingsdirektør skal syte for effektiv disponering av dei tildelte økonomiske ressursane. På avdeling for infrastruktur og veg er systemet ISY Prosjektøkonomi implementert for økonomistyring og -oppfølging av investerings-, drifts- og vedlikehaldsprosjekt. Prosedyren «*ISY prosjektøkonomi – prosedyre for bruk*»<sup>58</sup> skildrar bruken av systemet. Det går fram av prosedyren at ISY skal nyttast for økonomistyring og -oppfølging for alle prosjekt over 10 mill. kr., samt for alle driftskontraktar der Vestland fylkeskommune er byggherre.<sup>59</sup> Det går også fram av prosedyren at dersom det er prosjekt som prosjektleiar/prosjekteigar meiner ikkje er formålstenleg å leggje inn i ISY prosjektøkonomi, må dette avklarast med leiar og økonomirådgjevar. Det går ikkje fram kva unntak som kan vere aktuelle. Revisjonen får opplyst at prosjekt under 10 mill. kr. har få fakturaer og at det derfor er tilstrekkeleg å bruke Visma til økonomistyring og oppfølging av desse kontraktane.

Det er vanleg at prosjektleiar og byggeleiar i samråd opprettar prosjekta i ISY prosjektøkonomi. Prosjektleiar har hovudansvaret for økonomien, medan byggeleiar følgjer opp prosjektet i det daglege. Det er også prosjektleiar og byggeleiar som bruker systemet for oppfølginga av prosjekt.

Det er laga ein generell brukarretteleiar for å kome i gang med ISY prosjektøkonomi, samt for korleis ein opprettar endringsordre og korleis ein utarbeidar periodiske rapportar. Kvalitetssystemet inneheld også fleire prosedyrar og rettleiarar for ulike funksjonar i systemet, t.d. utfylling av budsjett eller oppretting av ny rapport.

I intervju blir det opplyst at når eit prosjekt blir oppretta i ISY, blir prosessar og underprosessar i systemet organisert på same måte som i kontrakten. På driftskontraktar utgjer kontrakten både ein fast del (grunnpakke) og ein variabel sum etter utført arbeid. Grunnpakken utgjer den største delen av kontrakten, og følgjer ein fast betalingsplan der det går tydeleg fram kva entreprenør skal gjere av arbeid. Den variable delen gjer det mogleg for avdelinga å bestille eventuelt anna arbeid etter behov, t.d. opprydding av ras, skogrydding osv. Både grunnpakken og variabel sum blir tydeleg synleggjort i ISY.

Ei eiga fane i ISY viser status på prosjektet, og inneheld mellom anna informasjon om forbruk sett opp mot budsjett og prognose. Eit eige felt viser «utført mengde», og dermed kor mykje av det bestilte arbeidet entreprenøren har utført. Utført mengde blir oppdatert når byggeleiar eller prosjektleiar importerer fakturafil frå entreprenørar. Dersom entreprenøren har utført meir arbeid enn det som er kontraktsfesta, blir også dette synleggjort i ISY. Det er opp til byggeleiar, som mottar fakturaen, å akseptere ei eventuell overstiging.

ISY blir automatisk oppdatert med rekneskapstal frå Visma. Av prosedyren «*ISY prosjektøkonomi – prosedyre for bruk*» går det fram at både prosjektleiar og byggeleiar har ansvar for å oppdatere ISY og sikre at informasjonen i systemet er korrekt. Det går vidare fram av intervju at økonomimedarbeidarar frå staben er rådgivarar for prosjektleiar og byggeleiar i økonomioppfølging av prosjekt. Økonomimedarbeidarane har ein rådgjevande funksjon, medan det er prosjektleiarane som har ansvar for den faktiske rapporteringa. Ofte bidreg økonomirådgjevarane likevel med å opprette eit nytt prosjekt i ISY for å sikre at strukturen i systemet blir riktig. Unntaksvis bidreg dei også med å oppdatere og leggje inn informasjon i ISY slik at prosjektleiarar eller byggeleiarar kjem à jour med rapporteringa. Dette for å sikre at avdelinga har nok informasjon til å levere gode års- og totalprognosar.

I tillegg til rådgivingsfunksjonen, har økonomimedarbeidarane i staben også eit overordna ansvar for økonomistyring og rapportering. Dette inkluderer mellom anna å kvalitetssikre rapportering og oppfølging, samt bidra til å utarbeide prognosar.

<sup>57</sup> Vestland fylkeskommune. *Ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 13.12.2021.

<sup>58</sup> Vestland fylkeskommune. *ISY prosjektøkonomi – prosedyre for bruk*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 25.06.2020.

<sup>59</sup> Felleskontraktar med Statens vegvesen blir ikkje følgt opp i ISY

Tilsette som bruker ISY gir tilbakemelding om at systemet gir god oversikt over økonomi og framdrift i prosjekt. Ein eldre versjon av systemet blei tidlegare brukt på Statens vegvesen, og fleire tilsette som kom frå Statens vegvesen er difor godt kjent med systemet. Samtidig blir det i intervju påpeikt at enkelte tilsette bruker Excel framfor ISY for økonomistyring og -oppfølging av prosjekt. Det blir påpeikt at dette ikkje nødvendigvis gir dårlegare oppfølging eller rapportering, men at det likevel er ynskjeleg at alle tilsette bruker same system. Avdelinga jobbar difor med å sikre dette, og økonomimedarbeidarane frå staben er opptatt av å gi god og tett opplæring i ISY til tilsette som har behov for det. Det blir presisert i samband med verifisering at ISY er systemet for prosjektoppfølgning, og at Excel berre skal vere eit støtteverktøy.

### Rutinar for intern rapportering

Økonomirapportering internt i avdeling for infrastruktur og veg blir omtala i Prosedyre for «Økonomirapportering INV»<sup>60</sup>. Prosedyren er heller ikkje fullstendig med omsyn til kva aktivitetar som skal gjennomførast, når dei skal gjennomførast og av kven, men revisjonen får opplyst i samband med verifisering at dette går fram av årshjulet på budsjett og rapportering.

Det er økonomistab som bestiller rapportering frå seksjonane. Seksjonane skal levere ein periodisk rapport som mellom anna inneheld informasjon om framdrift, totalprognosar, avviksforklaringar m.m. Det skal rapporterast direkte i ISY Prosjektøkonomi for dei prosjekta som brukar dette systemet. Rapporten blir lagra direkte i systemet, og økonomirådgjevarane hentar den ferdige rapporten ut derifrå. På denne måten slepp ein «dobbeltrapping» på dei prosjekta som allereie ligg inne i ISY prosjektøkonomi, samtidig som at dette er ein god måte for prosjektleiarane å ha oversikt over sine avviksforklaringar, då alt er samla på ein plass.

Dersom einingar ønskjer ein gjennomgang av økonomien i forkant av levering av rapport, kan staben hjelpe med dette. Når rapporten er levert skal økonomimedarbeidar gå gjennom levert rapport for å kvalitetssikre at det som er etterspurt er levert, og mellom anna sjekke at avviksforklaringane held tilstrekkeleg kvalitet.

I forkant av rapporteringa skal det gjennomførast seksjonsvise økonomidagar. Dette blir gjennomført i kvart kvartal. På økonomidagane gjennomgår seksjonsleiarar og einingsleiarar alle prosjekt med omsyn til status, forventa prognose og andre viktige forhold. Alle budsjettansvarlege i seksjonane deltek i gjennomgangen av prosjekta i sine seksjonar. I nokre tilfelle kan enkelte prosjekt ha behov for innsparingar og andre behov for meir midlar. I slike tilfelle kan ein kan flytte midlar mellom prosjekta når alle budsjettansvarlege er samla. Det blir vist til at desse økonomidagane er gode arenaer for å få god oversikt over status på prosjekta og eventuelle utfordringar, både enkeltvis og på tvers av prosjekt.

I etterkant av økonomidagen gjennomgår stabsressursar, seksjonsleiarar og avdelingsdirektøren saman innspela frå økonomidagen. Deretter skriv staben rapport på både drifts- og investeringsbudsjett som danner grunnlag for møte mellom avdelingsdirektør og fylkesdirektør. Deretter blir det utarbeidd kvartalsrapport til fylkesdirektør. I intervju blir det opplyst at rapporteringa på avdelingsnivå er meir detaljert enn det som blir rapportert vidare i systemet. I rapporteringa til fylkesdirektør blir det særleg omtala dersom avdelinga har lågare eller høgare forbruk enn budsjettet, og eventuelle årsaker til dette, som t.d. kapasitet, tidsramme eller framdrift.

Det blir i intervju vist til at avdelingsdirektøren og seksjonsleiarar er avhengig av kontinuerleg god rapportering frå leiarane, også utanom økonomidagen. T.d. skal ikkje prosjekt lysast ut dersom det ikkje er mogleg å halde seg innafor løyvd ramme, og i slike tilfelle må prosjektet stoppast eller løyvast opp. Det same gjeld i tilfelle der prosjekt blir lyst ut, men der tilbod frå entreprenørar indikerer at prosjektet vil bli dyrare enn løyvinga opnar for. Dersom avdelinga manglar midlar til å starte opp eit prosjekt, har avdelingsdirektør mynde til å flytte midlar mellom ulike prosjekt innanfor same pott, men ikkje til å flytte midlar mellom sjølvstendige prosjekt.

### Rutinar for føring av prosjektrekneskap

Det er etablert egne retningslinjer for prosjektrekneskap i INV. Desse gjeld alle vegprosjekt med byggjstart etter 01.01.2020 der Vestland fylkeskommune er byggherre. Retningslinjene omfattar ikkje fylkesvegprosjekt som er ein del av bompengepakkar.

Det går fram av retningslinjene at det skal utarbeidast prosjektrekneskap for investeringsprosjekt over 75 mill. kr., og for prosjekt over 50 mill. kr. med avvik på meir enn 10 prosent samanlikna med budsjett ved byggjstart (siste oppdaterte kostnadsoverslag før kontrakt blir signert). For prosjekt over 250 mill. kr. er det kostnadsoverslaget som blei lagt fram for fylkestinget som gjeld som utgangspunkt for berekning av prosentvis avvik frå budsjett.

<sup>60</sup> Vestland fylkeskommune. Økonomirapportering INV. Kvalitetsdokument, godkjent frå 18.11.2021.

I prosjektrekneskapen skal det gå fram informasjon om budsjett ved byggestart, tilleggsøyvingar, rekneskapstal og ev. avviksforklaringar. Alle summar skal vere indeksregulert. Prosjektrekneskapen skal utarbeidast når sluttoppgjær med entreprenør er ferdig og kostnader knytt til 1-års reklamasjonssynfaring er rekneskapsført.

For prosjekt mellom 25-75 mill. kr er det ikkje krav om prosjektrekneskap, men det skal rapporterast i årsrapporten om budsjett ved byggestart og endelege rekneskapstal.

Det er utarbeidd ein eigen mal for prosjektrekneskap, men det går ikkje fram av retningslinene kven som er ansvarleg for å utarbeide rekneskapen eller kven rekneskapen skal godkjennast av og ev. leggst fram for.

### Risikoforhold ved økonomistyring og -rapportering

I intervju blir det vist til at økonomiprosessane i avdeling for infrastruktur og veg i stor grad fungerer godt. Dette blir stadfesta både av seksjonane og av staben. Det er likevel særleg eit par utfordringar som blir trekt fram av fleire. Desse er også spegla i den overordna risikoanalysen til avdelinga frå 2021. I denne er det identifisert to hendingar som medfører særskilt risiko knytt til økonomistyringa:

- Budsjettoverskridingar på driftsbudsjett
- Stort mindreforbruk på investeringsbudsjettet

Budsjettoverskridingar på driftsbudsjettet blir normalt sett vurdert å vere lite sannsynleg og dermed akseptabel. Det er difor ikkje foreslått tiltak knytt til denne risikoen. Som omtalt i kapittel 3.5 er det ikkje uvanleg at sjølv om prognosane på vårhalvåret tilseier at seksjonen vil få eit overforbruk, ender seksjonen ofte med lågare framdrift enn venta på prosjekta utover hausten, og dermed heller risiko for mindreforbruk.

I intervju blir det vidare påpeikt at avdelinga er opptatt av å formidle at behovet for midlar til vedlikehald til politisk hald. Det er difor problematisk dersom avdelinga har for optimistiske prognosar og ikkje klarer å bruke opp tildelte midlar, ettersom mindreforbruket ikkje skuldast manglande behov, men snarare manglande kapasitet eller forseinkingar.

Dersom det ligg an til mindreforbruk blir det gjort ei vurdering av om det kan settast i verk tiltak for å få gjennomført andre naudsynte tiltak for dei løyvde midlane. Å overføre midlar til neste års budsjett er ikkje mogleg for driftsprosjekt. Dersom eit driftsprosjekt blir utsett, blir midlane nullstilt og eventuelt løyvd opp att året etter. I intervju blir økonomistyring på drifts- og vedlikehaldsprosjekt likevel skildra som meir forutsigbart enn styring av investeringsprosjekt, fordi store delar av budsjettet er bunde opp i utbetalingar på faste drifts- og vedlikehaldskontraktar. Kontraktane er også meir fleksible, og dersom seksjonen har meir eller mindre forbruk enn forventa kan ein t.d. skalere opp eller ned dekkeleggingskontraktar med +/- 15 prosent for å betre balansen i budsjettet. Det blir presisert at det også er mogleg å skalere andre kontraktar opp og ned, men at det er meir utfordrande å t.d. gjere dette på bruvedlikehald samanlikna med dekkelegging.

Sjølv om drifts- og vedlikehaldskontraktar er fleksible, er det likevel avgrensa kva slags prosjekt som kan startast opp på kort varsel. Fleire større drifts- og vedlikehaldsprosjekt krev mykje planlegging, og prosjekta som blir starta på kort varsel er ofte prosjekt som er enkle å gjennomføre, men ikkje nødvendigvis dei prosjekta eller tiltaka som hastar mest. Seksjonsleiar for vedlikehald, drift og beredskap meiner at denne utfordringa til dels kan løysast ved at seksjonen får moglegheit til å overføre ein bestemt sum av drifts- og vedlikehaldsbudsjettet til følgjande år. Dersom drifts- og vedlikehaldsbudsjettet ikkje blir nullstilt ved årsskiftet, vil seksjonen bruke mindre tid på å starte opp prosjekt på kort varsel for å bruke opp midlar. Dette vil ifølgje seksjonsleiar kunne gi betre kvalitet i prosjekta og meir veg for pengane.

I samband med verifisering blir det vist til at sjølv om risiko for budsjettoverskriding tidlegare har blitt vurdert med låg risiko, er situasjonen annleis no som ein møter ei svært høg løns- og prisstigning, som gir budsjettoverskriding.

Stort mindreforbruk på investeringsbudsjettet er vurdert til å vere ganske sannsynleg i risikoanalysen til avdelinga, og er også vurdert til å vere ein «ikkje akseptert risiko». I samband med verifisering blir det opplyst om at vurderinga er gjort med omsyn til avdelinga si interne gjennomføringsevne og omdøme for INV på lang sikt. Det blir presisert at denne risikoen for fylkeskommunen som heilheit er ein akseptert risiko, men at det samstundes er eit ønske om presisjon i rapporteringa, til dømes med tanke på finansiering og låneopptak.

Det går ikkje fram konkrete tiltak for å redusere denne risikoen, men det blir vist til at det i årsplanen er tre tiltak knytt til god prosjekt- og økonomistyring. Det blir presisert at det er ingen tiltak knytt til gjennomføring av prosjekta, men det blir i samband med verifisering opplyst om at tiltak som skal settast i verk i samband med evaluering og forbetring av budsjettprosessen skal bidra til å redusere mindreforbruket.



Det går fram av intervju at avdeling for infrastruktur og veg har ein tendens til å lage for optimistiske prognosar for oppstartstidspunkt og framdrift på pågåande prosjekt, noko som gjer at samla framdrift kan bli lågare enn først antatt. Avdelinga vil framover ha fokus på å lage realistiske framdriftsplanar. Avdelinga skal følgje med på utviklinga og vurdere tiltak seinare. Det går fram av intervju at utfordringa med for optimistiske prognosar er størst på seksjon planlegging og utbygging. Seksjonen har mange og store investeringsprosjekt som berre blir fakturert etter framdrift. Samtidig kan ein i investeringsprosjekt overføre midlar frå investeringsbudsjettet til neste år dersom eit prosjekt tar lenger tid enn forventa.

### Rutinar for rapportering til politisk nivå

Det går fram av prosedyre for økonomirapportering at politisk rapportering til hovudutval for samferdsel og mobilitet blir organisert av staben i avdelinga. Det skal rapporterast til politisk nivå i samsvar med punkt 3.2.3 i budsjettreglementet etter kvart tertial (pr. april og august, samt i årsrapport). Hovudutvala skal i samsvar med punkt 3.5.1 i budsjettreglementet vurdere forvaltninga av budsjettmidlane etter kvart tertial.

Staben bestiller og samanstillar bidrag frå seksjonane, og skriv utkast til politiske saker som skal leggjast fram. I tillegg rapporterer økonomiseksjonen i Vestland fylkeskommune til fylkestinget. Fullmaktene frå fylkestinget avgjer kva som skal rapporterast til høvesvis hovudutval for samferdsel og mobilitet og fylkestinget.

### 5.7.2 Vurdering

Fylkeskommunen har etablert system og rutinar for gjennomføring av sentrale oppgåver knytt til økonomistyring og rapportering, både knytt til enkeltvis prosjekt, for kvar enkelt seksjon og for avdelinga. Revisjonen får også opplyst at det er utarbeidd eit årshjul som viser aktivitetane som skal gjennomførast. Fleire av rutinane er nyleg godkjent og revisjonen meiner at sjølv om det er utarbeidd rutinar som dekker sentrale arbeidsprosessar, er fleire av prosedyrane i stor grad skildringar og i mindre grad tydelege prosedyrar for dei oppgåvene som skal gjennomførast. Det er også uklart i fleire tilfelle kven som er i målgruppa til prosedyrane. Dei intervju opplyser at dei opplever at både økonomistyring og rapportering fungerer godt, og revisjonen har ikkje grunnlag for å sei at det er vesentlege manglar knytt til dette. Det er likevel revisjonen si oppfatning at ein bør gjennomgå rutinane knytt til økonomistyring for å sikre at dei er både dekkande, fullstendig for dei mest sentrale arbeidsprosessane. Revisjonen meiner det er positivt at avdelinga skal gjennomgå budsjettprosessen internt og oppdatere sentrale prosedyrar.

Undersøkinga viser også at det er deler av økonomistyringa som er meir utfordrande enn andre og det gjeld spesielt tendensen til for optimistiske prognosar. Dette er også delvis dekkja av risikovurderinga knytt til overordna mål og prosessar, inkludert økonomistyring i 2021. Revisjonen meiner difor at det bør settast i verk tiltak i form av prosedyrar og rettleiing knytt til god prognosesetting. Gode prognosar er viktig av fleire grunnar. Gode prognosar er viktig for å sikre at ein får utnytta rammene best mogleg. For drifts- og vedlikehaldsprosjekt vil revisjonen mellom anna trekke fram risiko for at ikkje dei viktigaste tiltaka blir prioritert om tilgjengelege midlar blir kjent svært seint på året (pga. for optimistiske prognosar). Dersom informasjon kjem for seint kan det vere at prosjekt som krev mindre planlegging blir prioritert over andre prosjekt som gjerne kan vere viktigare, men som ein ikkje rekk å planlegge tilstrekkeleg.

## 5.8 Rutinar for beredskap og handtering av hendingar på vegnettet

### 5.8.1 Datagrunnlag

#### Rutinar for risikoanalysar og utarbeiding av beredskapsplanar

Avdeling for infrastruktur og veg har ein overordna beredskapsplan for å handtere uønskte hendingar og handlingar knytt til fylkeskommunal infrastruktur og veg, som blei utarbeidd i 2022. Beredskapsplanen er basert på risiko- og sårbarheitsanalyse for veg- og infrastrukturuområdet gjennomført i 2020, overordna beredskapsplan for Vestland fylkeskommune og tidlegare beredskapsplan for avdelinga som blei utarbeidd i 2020. Planen er tilgjengeleg i avdelinga sitt kvalitetssystem og i VegCIM.

Det går fram av intervju at risiko- og sårbarheitsanalysen som ligg til grunn for beredskapsplanen er gjennomført på eit svært overordna nivå, og dermed ikkje gir eit heilt detaljert bilde av dagens situasjon. Den tek opp ein del generelle tema som kan utgjere ein risiko, slik som tilsikta hendingar, naturhendingar og store ulykker på veg. Avdelinga er ikkje nøgd med verktøyet som blei brukt til å gjennomføre ROS-analysen, og ser difor behov for å gjennomføre ein ny ROS-analyse i 2023, mellom anna for å identifisere meir konkrete risikoar knytt til ulike strekningar. Dette har ikkje avdelinga oversikt over per i dag. Avdelinga vil nytte VegCIM til å gjennomføre den nye risikoanalysen.

Dagens beredskapsplan skildrar mellom anna ansvars- og oppgåvefordeling i beredskapsarbeidet. Den skil mellom:



### Organisering av beredskapsarbeidet

Organisering av beredskapsarbeidet i avdeling for infrastruktur og veg blir omtala i avdelinga sin beredskapsplan. Beredskapsarbeidet er delt i tre ulike nivå. Eit viktig prinsipp for beredskapsarbeidet er at hendingar alltid skal handterast på lågast mogleg nivå.

«Nivå 0» er det lågaste nivået. Dette utgjer den daglege driftsberedskapen på fylkesvegane, som seksjon vedlikehald, drift og beredskap har ansvar for. På nivå 0 skal byggherreavakt eller byggeleiar handsame og følgje opp hendingar på vegnettet. Det går fram av intervju at byggherreberedskapen inntil vidare er organisert i fellesskap med Statens vegvesen, ettersom dei to aktørane i ein overgangsperiode har felles driftskontraktar. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at dette samarbeidet vil avsluttast 1. september 2022. Det blir i intervju opplyst at avdelinga har rutinar for byggherreberedskap, og rutinar for kven som skal følgje opp og varsle ved ei hending.

Dersom det oppstår hendingar der vêrtilhøve, føreforhold eller andre forhold gjer det naudsynt å forsterke beredskapsarbeidet, eller dersom det skjer ei hending som ikkje kan eller bør bli handsama av byggeleiar eller byggherreavakt aleine, blir det satt kriseleiing på «nivå 1». Kriseleiinga på nivå 1 skal bestå av seksjonsleiar og einingsleiarar ved seksjonen, samt beredskapskoordinator. I tillegg kan kriseleiinga supplerast med kommunikasjon og HMS-koordinator etter behov.

Ved hendingar som er så alvorlege at seksjonen ikkje kan handtere beredskapen aleine, kan avdelingsdirektør etablere kriseleiing på avdelingsnivå - «nivå 2». Dette kan, om naudsynt, innebere døgnkontinuerleg drift. Kriseleiinga på nivå 2 skal bestå av avdelingsdirektør, seksjonsleiarane, stabssjef og beredskapskoordinator, samt kommunikasjon og loggførarar.

I tillegg til avdelinga sine ulike nivå for kriseleiing, har fylkeskommunen ein overordna fylkeskommunal kriseleiing, som blir involvert ved store hendingar som involverer fleire avdelingar, eller ved store hendingar som avdelinga ikkje kan handtere på eiga hand.

Beredskapsplanen inneheld ei konsekvensvurdering som viser kva nivå ei beredskapshending bør handterast på. Fem parameter er avgjerande for dette: samfunnsoppdraget til avdelinga (opent, sikkert og trygt fylkesvegnett), liv og helse, miljø, økonomiske og materielle verdiar<sup>62</sup> og omdømme.

Ein beredskapskoordinator i staben har ansvar for å koordinere beredskapsarbeidet på avdeling for infrastruktur og veg. Beredskapskoordinatoren deltek også i fylkeskommunen sitt beredskapsråd som samlar beredskapskoordinatorar på avdelingane ein gong i månaden. Føremålet med desse møta er å koordinere det totale beredskapsarbeidet i fylkeskommunen og sikre kunnskapsoverføring mellom ulike avdelingar ettersom fleire avdelingar i kommunen kan bli involvert ved enkelte beredskapshendingar.

### System for beredskapsarbeid

Avdeling for infrastruktur og veg har sidan sommaren 2021 brukt systemet VegCIM til å handtere, loggføre og dokumentere beredskapshendingar. Systemet blir både nytta i det daglege beredskapsarbeidet, samt ved hendingar som medfører etablering av kriseleiing på nivå 1 eller 2, og alle hendingar skal loggførast i VegCIM. I tillegg blir dokumentasjon knytt til beredskapsarbeidet, til dømes beredskapsplanar og ROS-analysar, lagra i systemet.

Oppbygginga av systemet følgjer organiseringa av beredskapsarbeidet i avdelinga med tre ulike nivå. Kvart nivå har eigne arbeidsflater med sjekklister og informasjon. VegCIM blir også brukt til å loggføre og dokumentere kva tiltak som er iverksett, eller eventuelt ikkje iverksett, ved ei beredskapshending.

Beredskapsplanen inneheld ein øvingsplan for 2022-2024 som skildrar opplæring i beredskapsarbeidet på avdelinga. Det går fram av planen at øvinga omfattar både sending og respons på meldingar i systemet, test av sjekklister, dagleg driftsberedskap og kriseleiing.

Det går også fram av øvingsplanen at det er planlagt å arrangere diskusjonsøvingar der tilsette må bruke VegCIM til å handtere fiktive hendingar (tabletop-øvingar). I intervju går det fram at slike øvingar også vil involvere andre avdelingar, naudetatar og kommunar. Det skal også gjennomførast fullskala beredskapsøvingar ein til to gongar i

<sup>62</sup> Når det gjeld økonomiske og materielle verdiar, arbeider avdelinga med å finne ein talverdi på konsekvensomfanget som avgjer kva nivå hendinga bør handterast på. Per dags dato blir det brukt grenser som t.d. 0,01 prosent av budsjett. Beredskapskoordinator påpeiker at slike grenser er vanskelege å forholde seg til, og at det difor er aktuelt å erstatte slike parameter med eksakte talverdiar, t.d. 20 millionar, som dimensjonerande for når beredskapshandteringa skal eskalere eit nivå.

året. Dette er ei arbeidskrevjande øvingsform som krev grundig planlegging og som vil involvere mange ulike aktørar, m.a. naudetatane.

I intervju blir det påpeikt at VegCIM ikkje blir brukt som tiltenkt i alle tilfelle. Byggherrevaktar frå Statens vegvesen har tilgang til VegCIM både frå Statens vegvesen og fylkeskommunen, og må difor loggføre same hending i det same systemet for to organisasjonar. Byggherrevaktene frå Statens vegvesen registrerer hendingar i Statens vegvesen sin VegCIM, og enkelte hendingar blir difor ikkje registrert fylkeskommunen sin VegCIM med ein gong. Det kan medføre at fylkeskommunen går glipp av viktig informasjon om hendingar knytt til fylkesvegnettet. Beredskapskoordinator påpeiker at dette er eit midlertidig problem, fram til felleskontraktane for nokre vegstrekningar går ut.

### 5.8.2 Vurdering

Det er utarbeidd ein overordna beredskapsplan for hendingar og handlingar knytt til infrastruktur og veg i 2022. Det er revisjonen si vurdering at beredskapsplanen i hovudsak omfattar sentrale forhold knytt til ansvar og mynde for beredskap, men at det i større grad bør vise til andre sentrale planar som også gjeld beredskap på vegområdet slik at ein får ei samla oversikt. I dag blir det til dømes berre vist til at det skal utarbeidast temaplanar utan at det er konkret vist til kva som faktisk er utarbeidd, ev. når desse skal utarbeidast. Det går mellom anna fram av den overordna beredskapsplanen at det skal utarbeidast temavise beredskapsplanar for strekningar som er utsette for uvær (t.d. fjellovergangar), bruer og ferjekaier. Det går imidlertid fram av undersøkinga at dette ikkje er utarbeidd på revisjonstidspunktet (med unntak av nokre naturfareplanar). Revisjonen meiner at fylkeskommunen må utarbeide ein plan for korleis dette arbeidet skal følgjast opp for å sikre at det er gjort nødvendige risikoanalysar og sett i verk eventuelle risikoreduserande tiltak.

Beredskapsplanen bygger mellom anna på ei ROS-analyse frå 2020. Revisjonen meiner at undersøkinga viser at denne ROS-analysen ikkje er tilfredsstillande og gir i liten grad informasjon om kva risikoar som er særleg viktige på ulike strekningar eller knytt til ulike objekt. Revisjonen meiner difor at Vestland fylkeskommune ikkje har tilstrekkeleg oversikt over risikoar og sårbarheiter på eige vegnett. Dette gjer også at det er risiko for at beredskapsplanen ikkje er dekkande. Det er etter revisjonen si vurdering naudsynt å gjere ei kartlegging som kan synleggjere vegnettets risiko og sårbarheit og som kan danne grunnlag for vidare arbeid med tiltak, samt danne grunnlag for utarbeiding av beredskapsplanar knytt til restrisiko. Dette bør vere ein sentral del av arbeidet med ny risikoanalyse som fylkeskommunen opplyser at dei vil gjennomføre i 2023. Det er viktig at beredskapsplanen blir oppdatert i samsvar med ny risikoanalyse.

Det er eit lovkrav om at det skal føreliggje kriseberedskapsplanar for alle tunellar som oppfyller visse kriterium (jf. Tunellsikkerheitsforskrift for fylkesveg). Undersøkinga viser at fylkeskommunen er i ferd med å gjennomgå alle beredskapsplanane som dei har overtatt frå Statens vegvesen for slike tunellar for å sikre at dei er tilfredsstillande og i samsvar med vedlegg punkt 3.2 til Tunellsikkerheitsforskrifta. Dette arbeidet er ikkje ferdigstilt på revisjonstidspunktet. Avdelinga har heller ikkje oppdatert alle risikoanalysane for tunellane omfatta av tunellsikkerheitsforskrifta, eller andre tunellar. Revisjonen meiner difor det er svært viktig at fylkeskommunen ferdigstiller gjennomgang av risikoanalysar og beredskapsplanar for å sikre at krava i Tunellsikkerheitsforskrifta blir etterlevd. Revisjonen merkar seg også at det i den overordna beredskapsplanen ikkje er identifisert tidspunkt for øving knytt til beredskap i tunell som sikrar at øvingar blir gjennomført i samsvar med risikovurderingar og i samsvar med krav i tunellsikkerheitsforskrifta. Revisjonen merkar seg at det er gjort ei vurdering av at det ikkje er gjennomførbart med full øving i alle tunellar. Revisjonen understreke at tidspunkt og omfang av øvingar for dette bør konkretiserast i ein plan basert på risikoanalysane og krav til tunellane.

Det kjem fram av undersøkinga at det er arbeid med beredskapsorganiseringa i revisjonsperioden. Revisjonen merkar seg at beredskapskoordinator har informert seksjonane om beredskapsplanen og arbeidet tilknytt den, men vil understreke viktigeita av å sikre at informasjon om dette er godt nok forankra i kvar seksjon.

# 6 Kapasitet og kompetanse

## 6.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

*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?*

Under dette:

- Har Avdeling for infrastruktur og veg tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å gjennomføre sine oppgåver innan dei ulike ansvarsområda?
- 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?

## 6.2 Revisjonskriterium

§ 25-1 i kommunelova viser til at fylkeskommunar skal ha internkontroll med administrasjonens verksemd for å sikre at lover og forskrifter følgjes. Ein viktig del av internkontrollen vil difor vere å sikre at verksemda har naudsynt kapasitet og kompetanse til å løyse dei lovpålagde oppgåvene.

## 6.3 Datagrunnlag

### 6.3.1 Kapasitet

I samband med avvikling av sams vegadministrasjon, gjennomførte Statens vegvesen i 2017 berekningar som viste at fylkeskommunen ville ha behov for 256 årsverk for å forvalte og drifte fylkesvegane.<sup>63,64</sup> Dette talet blei oppjustert noko i samband med ei ny kartlegging i 2018. Det blir vist til at kor mange årsverk det var på dei aktuelle tidspunkta var avhengig av porteføljen på fylkesveg, og då spesielt på investering i Statens vegvesen. Det går fram av intervju at berekningane av årsverk ikkje samsvarer med avdeling for infrastruktur og veg sitt reelle behov for ressursar. Berekningane er basert på Statens vegvesen sine timeregistreringar av fylkesvegoppgåver, og i intervju blir det påpeikt at berekningane kan avvike frå avdelinga sitt faktiske behov fordi Statens vegvesen kan ha ført timar på andre måtar enn fylkeskommunen. Det blir også påpeikt at bortfall av stordriftsfordelar ved sams vegadministrasjon, som ikkje vart fanga opp i kartlegginga, medførte avvik mellom berekna og faktisk behov.

Fleire faggrupper på avdeling for infrastruktur og veg har vore for tynt bemanna grunna manglande samsvar mellom Statens vegvesen sine berekningar og avdelinga sitt faktiske behov for ressursar. I september 2020 utarbeidde avdelingsdirektøren difor eit notat til fylkesdirektøren som grunnlag for godkjenning av nye stillingar.<sup>65</sup> Notatet viser at det var behov for 29 nye stillingar på avdelinga, der 18 er knytt til drift og 11 til gjennomføring av planleggings- og investeringsprosjekt. Avdelinga fekk aksept for nye stillingar, og arbeider no ut frå ei bemanningsramme på 340 stillingar. På revisjonstidspunktet har avdelinga om lag 320 tilsette, og kapasiteten er framleis noko lågare enn det som er berekna som naudsynt i enkelte tilfelle.

I intervju blir det vist til at seksjon forvaltning, utgreiing og geodata har for lite kapasitet på **administrative prosessar**, t.d. forvaltningssaker i Bergen. Dette skuldast mellom anna at Bergensområdet har meir komplekse saker enn andre delar av Vestland, og at omfanget av førespurnadar knytt til trafikkisikring av fylkesvegnettet i Bergensområdet er større enn seksjonen er dimensjonert for. Avdelingsdirektør fortel at det er gjort tiltak for å auke kapasiteten knytt til forvaltningssaker, og kapasiteten er no større enn behovet berekningane frå Statens vegvesen ga uttrykk for. Den avgrensa kapasiteten til seksjonen har ikkje medført konsekvensar for andre seksjonar, men det blir i intervju påpeikt at seksjonen i nokre tilfelle har fått klagar på lang sakshandsamingstid. Dette gjeld i hovudsak saker som seksjonen mottar som har informasjon av dårleg kvalitet, og det er nødvendig å gå fleire rundar.

<sup>63</sup> Statens Vegvesen. *Fra sams til samling*. [Notat \(regjeringen.no\)](#). Datert 2019.

<sup>64</sup> Statens Vegvesen. *Spesifisering av ressursbruk berekna i rapporten «Fra sams og samling» for Vestland fylke*. Datert 2019.

<sup>65</sup> Vestland fylkeskommune. *Bemanning på infrastruktur og veg – drift vs investering*. 10.09.2020.

Seksjon forvaltning, utgreiing og geodata har også ansvar for trafikktryggingstiltak. Ansvar for skilting og fartsgrenser ligg ikkje til fylkeskommunen sine ansvarsområde, men det er forventa at det vil bli det over tid. I intervju blir det påpeika at seksjonen vil ha behov for meir ressursar dersom dette blir aktuelt.

På seksjon **vedlikehald, drift og beredskap** er bemanningsramma om lag 90 tilsette. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at bemanningstalet på seksjonen i heile tida er i bevegelse. Per august 2022 er det 87 personar som er registrert i HR-systemet. 77 av desse er fast tilsette, resten er vikarar, timelønna eller andre som er inne på pensjonistvilkår. Revisjonen får opplyst at bemanninga vil auke etter kvart som fylkeskommunen overtek nye driftskontraktar (delte kontraktar med Statens vegvesen). I tillegg vil byggherrestyrt driftskontrakt i Nordfjord (tiltak i Meir veg for pengane – prosjektet) innebere behov for fleire tilsette utover planlagt bemanningsramme.

I intervju blir dette forklart med at fleire tilsette på seksjonen har slutta for å gå tilbake til Statens vegvesen eller starta hos andre aktørar. Samtidig har det ikkje vore prioritert å fylle opp att bemanningsramma. Dette skuldast at fylkeskommunen framleis har enkelte felleskontraktar med Statens vegvesen. Den siste felleskontrakten går ut i 2023, og seksjon for vedlikehald, drift og beredskap har difor starta arbeidet med å auke bemanninga.

Samtidig som seksjon vedlikehald, drift og beredskap har mindre kapasitet enn planlagt, har tilsette på seksjonen fleire oppgåver enn i Statens vegvesen. Dette blir i intervju forklart med at Statens vegvesen hadde fleire støttefunksjonar som avlasta tilsette. Avgrensa kapasitet på seksjon vedlikehald, drift og beredskap kan gjere fråvær av medarbeidarar utfordrande. Revisjonen får opplyst at sjukefråværet på seksjonen i utgangspunktet er lågt, men ved betydeleg fråvær kan det vere vanskeleg å følgje opp økonomi, budsjett og entreprenørar. Ved langtidsfråvær, der oppgåver må overførast til andre tilsette, er det også ein fare for at belastninga på tilsette kan bli for stor. Seksjonsleiar for vedlikehald, drift og beredskap påpeiker at seksjonen ikkje har vore i en situasjon der fråvær har fått konsekvensar for leveransen på eit oppdrag, men at dette i hovudsak skuldast at tilsette er flinke til å prioritere dei viktigaste oppgåvene i pressa situasjonar.

Av intervju går det fram at eit trongt budsjett også gjer det utfordrande å auke kapasiteten på oppgåver knytt til drift og vedlikehald. Tilsette som jobbar med drift og vedlikehald blir lønna over driftsbudsjettet, som er basert på årsverksberekningane frå Statens vegvesen. Budsjettet er også avgrensa av statlege løyvingar, og difor lite romsleg.

Avdelingsdirektør påpeiker at avdelinga står i ein situasjon der dei på den eine sida har for lite kapasitet på drift og vedlikehald, men på den andre sida skal spare pengar på administrasjon og unngå ei stor auke i bemanning. Som følgje av dette forsøker avdelinga å vurdere om ressursar kan omfordelast internt, eller om det er mogleg å endre måten seksjonane og avdelinga arbeider på, framfor å automatisk bemanne opp når nokon sluttar.

Tilsette som jobbar med **utbyggings- og investeringsprosjekt** på seksjon planlegging og utbygging blir lønna direkte frå dei ulike prosjekta. Prosjekta er vedtatt finansiert med ei bemanning som er tilpassa aktiviteten. Likevel kan også kapasiteten på oppgåver knytt til utbyggingsprosjekt vere sårbar. Det blir i intervju vist til at seksjonen nyleg satt eit prosjekt med utbygging av bruer på vent fordi den prosjektansvarlege slutta og det ikkje var mogleg å omprioritere ressursar internt. Det går også fram av intervju at seksjon planlegging og utbygging også har ei utfordring med å behalde tilsette på seksjonen. Det går fram i intervju at det kan vere vanskeleg for fylkeskommunen å tilby tilsette ein konkurransedyktig løn. Det blir presisert i verifisering at høgkonjunktur i bygge- og anleggsbransje gjer rekruttering og lønn utfordrande for alle aktørar.

Av årsplanen og oppdragsbrevet til avdeling for infrastruktur og veg for 2021, går det fram at det skal utarbeidast ein bemanningsplan for avdelinga. Planen skulle bidra til å identifisere avdelinga sitt framtidige behov for bemanning. Revisjonen får opplyst<sup>66</sup> at det ikkje er utarbeidd ein bemanningsplan utover notatet frå september 2020 som viste eit behov for om lag 340 årsverk. Behov for ressursar blir i dag vurdert løypande utifrå behov.

### 6.3.2 Kompetanse

Det går fram av årsplan og oppdragsbrev for avdeling for infrastruktur og veg 2021 at det skal utarbeidast kompetanseplan for seksjonane og staben. Avdelingsdirektør opplyser i intervju at dette er i prosess, men ikkje fullført. Avdelingsdirektør påpeiker at det i utarbeiding av kompetanseplanen vil vere nødvendig å kartlegge om avdelinga har *riktig* kompetanse på alle område, eller om det er nødvendig med kompetanseheving eller rekruttering.

Det blir i samband med verifisering stadfesta at det blir arbeidd med kompetanseplan. Det blir påpeikt at HR er involvert i alle tilsetjingar på avdelinga. Det gir god oversikt over kva område det er utfordrande å rekruttere til.

<sup>66</sup> E-post 25.04.2022

Informasjonen blir brukt til å samarbeide med utdanningsinstitusjonar for å sikre tilgang til nødvendig kompetanse i framtida.

Revisjonen får opplyst at avdelinga har fått på plass ei rekke mindre og kortvarige kurs. Nokre av dei obligatoriske, til dømes med tanke på sikkerheit, andre for å gi tilbod om utvikling for medarbeidarar. I tillegg blir det arbeid strategisk med rekruttering mellom anna gjennom deltaking på rekrutteringsmesser. I tillegg tilsett avdelinga trainear og samarbeider med høgskular og universitet for å sikre seg kompetanse innan vegfag.

Av intervju går det fram at avdeling for infrastruktur og veg i det store og heile har god kompetanse, og at dette har vore særleg avgjerande i oppstarten av avdelinga i 2020. Fleire seksjonsleiarar påpeiker at lite var tilrettelagt for å gjennomføre oppgåver knytt til vegforvaltning i oppstartsfasen. Fylkeskommunen mangla t.d. relevant programvare, timeføringssystem og eit system for mobilitet- og nattillegg. Rutinerte medarbeidarar frå Statens vegvesen, som var godt kjent med arbeidsoppgåver og rutinar, bidrog til å oppretthalde produksjonsnivået i vegforvaltninga frå første dag. På same måte var det avgjerande at tilsette frå Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommune hadde erfaring med å arbeide med politiske saker, for å oppretthalde kontinuitet i vegforvaltninga.

Fleire tilsette på avdeling for infrastruktur og veg er nyttilsette som ikkje tidlegare har jobba i fylkeskommunen eller Statens vegvesen. Avdelinga har ei sjekklister for introduksjon av nyttilsette, og i tillegg skal alle nyttilsette ha ein fadder. I intervju blir det vist til at rettleiing frå rutinerte kollegaer og eit kvalitetssystem med nødvendig informasjon er viktig for å gjere overgangen for nyttilsette enklare. Det blir likevel påpeikt at det kan vere utfordrande å overføre oppgåver frå seniortilsette til nyttilsette, noko som medfører at seniortilsette med mykje kompetanse får stor belastning. Avdelinga arbeider med å få jamnare belastning mellom tilsette.

Det går vidare fram av intervju at det er krevjande for avdelinga å skaffe nok *vegplanleggarkompetanse*. Avdelinga manglar t.d. seniorkompetanse knytt til vegplanlegging, noko som medfører at noverande seniormedarbeidarar må bruke meir tid på rettleiing enn på arbeid med eigne saker. For å kompensere for manglande seniorkompetanse forsøker avdelinga å utnytte eksisterande kapasitet. Det blir også arbeidd med å utvikle ein tiltaksplan for å auke vegplanleggarkompetansen. I tillegg har seksjon planlegging og utbygging også utfordringar med å skaffe *prosjekteringsleiarar*, som det er stor etterspurnad av i marknaden.

Avdeling for infrastruktur og veg arbeider for å betre samhandling og kompetansedeling internt på seksjonane og mellom seksjonane. Det er mellom anna utarbeidd fleire arbeidsprosedyrar for samhandling på prosjekt på tvers av seksjonar. I samband med verifisering får revisjonen opplyst at det er ein veg å gå knytt til samhandling på tvers i avdelinga, og i å utnytte samla kompetanse på ein effektiv måte. Det er derfor etablert eit eige prosjekt på dette med følgjande mandat: «Prosjektet for samhandling skal definere kva tiltak som skal gjerast for å avklare struktur, bygge kultur og syte for kunnskap og kjennskap om kvarandre på tvers av einingar og seksjonar på INV». Leiargruppa vil arbeide vidare med tilrådingane frå dette prosjektet.

På seksjon planlegging og utbygging har det også blitt arrangert ei felles samling for alle prosjektleiarar for å auke kjennskapet til kvarandre og kompetansen på seksjonen. Målet med slike felles rutinar og samlingar er å leggje til rette for ein meir einsarta byggherre, slik at ein kan styre kontraktane likt ovanfor entreprenørane. Det vil også gjere det mogleg å nytte personell og kompetanse på tvers.

## 6.4 Vurdering

Undersøkinga viser at alle seksjonane ved avdeling for infrastruktur og veg har vore i ein oppbyggingsfase sidan 2020, og at den første berekinga av behovet for kapasitet ikkje speglar behovet. Den siste vurderinga som er gjort var i september 2020 og viste eit behov for om lag 340 medarbeidarar. Det går fram av undersøkinga at avdelinga på revisjonstidspunktet har 320 medarbeidarar, og at fleire seksjonar har for lav kapasitet på fleire område sjølv om dei forsøker å utnytte ressursane best mogleg. Det er ikkje utarbeidd nyare bemanningsplan slik det er lagt til grunn i årsplan og oppdragsbrev for 2021. Kapasitet heng også saman med kompetansebehov. Undersøkinga viser at avdeling for infrastruktur og veg i hovudsak har nødvendig kompetanse, men manglar seniorressursar mellom anna når det gjeld vegplanlegging og prosjekteringsleiing.

Som nemnt i kapittel 3 er framdrift ei av hovudutfordringa knytt til prosjektgjennomføring. Dette kan skuldast eksterne forhold, men det blir også peikt på manglande kapasitet hos medarbeidarar med rett kompetanse i avdelinga. Også i kapittel 6.4 blir det vist til at enkelte rutinar ikkje alltid blir følgt opp på grunn av for liten kapasitet (t.d. utarbeiding av prosjektbestilling og prosjektstyringsplan).

Revisjonen meiner at fylkeskommunen bør ferdigstille arbeidet med ein kompetanseplan slik som førespeglar i årsplanen for 2021 for å synleggjere kva kompetanse som manglar og i kor stort omfang.

Utarbeiding av ein bemanningsplan og kompetanseplan vil etter revisjonen si vurdering medverke til at arbeidet med kapasitet og kompetanse vil vere tilstrekkeleg målretta og tilpassa dei oppgåvene avdelinga skal løyse framover. I planar og strategiar som fylkeskommunen har utarbeidd (jf. kapittel 3) går det fram at fylkeskommunen skal arbeide på nye måtar i tida framover. Dette kan krevje ei anna kompetanse og ei anna samansetting av bemanning for å utføre og følgje opp oppgåvene. Ein plan for korleis dette skal sikrast er etter revisjonen si vurdering eit viktig tiltak. Revisjonen vil også understreke viktigheita av å etablere felles rutinar, evaluering og erfaringsoverføring etter prosjekt, samlingar og fagfora for å dele kunnskap på tvers for å utvikle kompetansen i avdelinga.



## 7 Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at Vestland fylkeskommune sidan etableringa av ny verksemd etter fylkessamanslåinga, samt overtaking av oppgåver frå Statens vegvesen i starten av 2020, har arbeidd med å etablere ein ny organisasjon, utvikle overordna planar og mål, samt få på plass tilhøyrande system og rutinar. Dette har vore eit pågåande arbeid under heile forvaltningsrevisjonen. Undersøkinga syner at mykje er kome på plass i denne perioden som vil gje eit godt grunnlag for god styring og kontroll av sektoren framover, sjølv om det likevel er nokre område som revisjonen meiner ikkje er fullt ut tilfredsstillande for å sikre tilstrekkeleg internkontroll i vegforvaltninga.

Overordna **planar, mål og strategiar** er nyleg vedteke og det er difor på revisjonstidspunktet ikkje mogleg å vurdere om fylkeskommune har lukkast med desse. Det vil vere viktig framover å følgje opp at desse blir lagt til grunn for dei prioriteringar som blir gjort. Når det gjeld einskilde tiltak for utbygging, oppgradering og vedlikehald viser undersøkinga at hovudutfordringa er manglande framdrift samanlikna med plan, og for optimistiske prognosar. Dette skuldast både forhold knytt til planlegging og forhold som oppstår undervegs i prosjektgjennomføringa. Fylkeskommunen bør gjennomføre evalueringar og vurdere kva tiltak det er føremålstenleg å sette inn for å sikre ei framdrift som i samsvar med plan. Både for å sikre ei god økonomistyring, god planlegging av ressursar, men også for å sikre at ein får gjennomført dei viktigaste tiltaka som ein har planlagt.

Fylkeskommunen har ikkje god nok oversikt over **forfall og vedlikehaldsbehov**. Det har ikkje vore gjort ei nyare kartlegging og fylkeskommunen manglar også eit godt FDV-system for å kartlegge og ha oversikt over vedlikehaldsbehovet på alle vegobjekta. Dette har etter revisjonen si vurdering medverka til ein risiko for at ein ikkje sett i verk dei rette tiltaka der behovet er størst. Revisjonen meiner det er positivt at det er sett i gong ein prosess for å få på plass eit FDV-system. Revisjonen meiner at ny drifts- og vedlikehaldsstrategi som blei vedteke i juni 2022 også er eit viktig dokument for å sikre ei føreseieleg og handtering og prioritering av vedlikehaldsbehovet som er forankra både i administrasjonen og i fylkestinget.

Avdelinga har tatt i bruk eit kvalitetssystem og har utarbeidd **retningslinjer, prosedyrar og malar** for arbeidet med dei ulike oppgåvene. Revisjonen meiner det er ein svakheit at det ikkje er utarbeidd ein risikoanalyse for dei ulike områda som kan identifisere kor det er høg risiko for feil og manglar og dermed kva rutinar det er viktigst å få på plass først. Dette vil kunne gi viktig informasjon om rutineane er dekkande for dei viktigaste risikoområda. Rutinearbeidet har vore pågåande samstundes med gjennomføring av revisjonen, og har vore under stadig utbetring. Revisjonen vil likevel påpeike at ikkje alle rutineane på revisjonstidspunktet er like tydeleg, eller inneheld nødvendig informasjon og referansar. Revisjonen merkar seg også at det ikkje er alle rutineane som blir etterlevd og det er etter revisjonens vurdering behov for å sikre betre kontroll og etterleving med sentrale arbeidsprosessar som ein del av internkontrollen. Undersøkinga viser også at det kan vere utfordrande å gjennomføre tilstrekkelege evaluering i etterkant av prosjekt for å sikre erfaringsoverføring og læring. Dette er ei aktuell problemstilling for både utbyggingsprosjekt og drift- og vedlikehaldsprosjekt. Det er etter revisjonen si vurdering ikkje etablert tydelege praksis for å evaluere eller utarbeide sluttrapport etter eit prosjekt. Revisjonen meiner at fylkeskommunen må tydeleggjere korleis ein best skal sikre god erfaringsføring og læring som ein del av målet om kontinuerleg forbetring og utvikling av internkontrollen.

Det er utarbeidd ein **beredskapsplan** for infrastruktur og vegavdelinga. Revisjonen vil likevel påpeike at undersøkinga viser at ROS-analysen som ligg til grunn for planen ikkje er tilfredsstillande, og det er difor ikkje mogleg å vite om beredskapsplanen handterer dei viktigaste risikoane. Revisjonen vil også særleg understreke viktigheita av at arbeidet med risikoanalyser, beredskapsplanar og plan for øvingar for tunellar blir ferdigstilt slik at dette er i samsvar med krava i tunnellsikkerheitsforskrifta. Det er også viktig at det blir gjort ei risikovurdering om det er anna kritisk infrastruktur (slik som mindre tunellar, bru, ferjekaj, utsette strekningar m.m.) som må følgjast opp med eigne analysar og tiltak.

Avdeling for infrastruktur og veg har vore under oppbygging. Undersøkinga viser at det er utfordrande med **kapasitet og kompetanse** på nokre område. Det er ikkje utarbeidd ein tilfredsstillande bemannings- og kompetanseplan. Revisjonen meiner at dette vil vere nødvendig for å sette i verk målretta tiltak og utvikle organisasjonen til å handtere nye oppgåver slik det er førespegla i planverket som er etablert.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Vestland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Utarbeide ein plan for ei strukturert evaluering og rapportering på dei viktigaste tiltaka som er presentert i Regional Transportplan (RTP), Handlingsprogram og Drifts- og vedlikehaldsstrategi.
2. Sette i verk tiltak for å sikre meir realistiske framdriftsplanar og betre prognosar for gjennomføring av utbyggings-, oppgraderings- og vedlikehaldsprosjekt.
3. Gjennomføre risikovurderingar for kvart arbeidsområde for å sikre:
  - a. at ein har retningslinjer og prosedyrar for dei vesentlege arbeidsprosessane
  - b. at ein kontrollerer etterleving av rutinar som er identifisert som særleg viktige
4. Gjennomgå eksisterande retningslinjer og prosedyrar innan alle områda for å sikre at dei følgjer ein mal for kva som skal dekkast av desse dokumenta (til dømes målgruppe), at rutinane er dekkande og at referansar m.m. er oppdatert og fullstendige.
5. Etablere eit system for å undersøke etterleving av retningslinjer og prosedyrar:
  - a. Gjennom å legge inn kontrollar i rutinane
  - b. Gjennom å etablere og følge opp eit system for stikkprøver/etterkontrollar
6. Etablere rutinar og sikre god praksis for evaluering, erfaringsføring og læring i etterkant av prosjekt, som ein del av målet om kontinuerleg forbetring og utvikling.
7. Gjennomføre ny ROS-analyse og oppdatere beredskapsplanen for infrastruktur og veg når ROS-analysen er gjennomført.
8. Etablere tydeleg ansvar og fristar knytt til utarbeiding av temaplanar for beredskap i samsvar med overordna beredskapsplan og risikoanalysar (t.d. utsette strekningar, bru, ferjekai, mindre tunellar).
9. Sørge for at risikoanalysar og beredskapsplanar (inkludert plan for øvingar) for tunellar som er omfatta av tunellsikkerheitsforskrifta er i samsvar med regelverket.
10. Utarbeide bemannings- og kompetanseplan som omfattar alle seksjonane.

# Vedlegg 1: Høyringsuttale

DELOITTE AS  
Postboks 221 Sentrum  
0103 OSLO

---

<b>Dato</b>	25.08.2022
<b>Vår referanse</b>	2022/79418-2
<b>Dykkar referanse</b>	
<b>Sakshandsamar</b>	Ole Ingar Hagen Hæreid
<b>E-post</b>	Ole.Ingar.Hagen.Hereid@vlfk.no
<b>Telefon</b>	57638129

Ikkje offentleg:jf. offl. § 5 2. ledd, utsatt innsyn

## Fråsegn til rapportutkast til forvaltningsrevisjon - vegforvaltning

Vestland fylkeskommune har fått rapportutkast på forvaltningsrevisjon innan vegforvaltning på høyring. Avdeling for infrastruktur og veg har gitt tilbakemeldingar og verifisert rapportutkastet 15. august. Denne fråsegna fokuserer på Deloitte sine vurderingar og tilrådingar i rapporten.

Avdeling for infrastruktur og veg vart oppretta som ny avdeling i VLFK 1.1.2020 i samband med regionreforma og avvikling av Sams vegadministrasjon. Avdelinga har ansvar for å planlegge, bygge, drifte, vedlikehalde og forvalte eige vegnett. Etablering og oppbygging av ny avdeling har vore ekstra utfordrande på grunn av restriksjonar som følgje av covid. Parallelt med å bygge avdeling har det vore jobba med å få på plass eit overordna styringssystem og interne rutinar i eige kvalitetssystem. INV har støtta seg på tidlegare rutinar i Statens vegvesen, men også jobba aktivt med å tilpasse dei til forhold og omgjevnader. Grunnmuren er på plass, men dette er kontinuerleg utviklingsarbeid. Dette arbeidet har høg prioritet i leiargruppa på INV.

Fylkesdirektøren ser at Deloitte sine forslag til tiltak tek utgangspunkt i dei vurderingane som gjert i dei enkelte kapitla i rapporten og har ikkje merknader til desse tiltaka. Fråsegna er retta inn mot Deloitte sine vurderingane som er grunnlag for lista med tiltak. Fylkesdirektøren vil gje følgjande høyringsfråsegn til høyringsutkast på forvaltningsrevisjon innan fylkesvegforvaltninga:

### Mål, strategiar og planar

Fylkesdirektøren er samd med Deloitte i at INV har kome godt i gang med å utarbeide planar, strategiar og styringsdokument på eit overordna nivå. Fylkestinget godkjente Regional transportplan for Vestland 2022-2033 i desember 2021. Alle regionale planar skal, etter plan og bygningslova §8-1, ha eit handlingsprogram som syner korleis planen skal gjennomførast. Handlingsprogrammet skal gje eit heilskapleg oversyn over korleis planen skal gjennomførast, og avklare behov for budsjettvedtak og økonomiske ressursar. Handlingsprogrammet vil derfor synleggjere ressursbehov og peike ut ansvarleg organ og samarbeidspartar for gjennomføring av planen.

Første års handlingsprogram og investeringsprogram er utarbeidd som ein del av regional transportplan. Investeringsprogrammet syner dei prosjekta som fylkeskommunen tek sikte på å realisere i planperioden fram mot 2033.

Sektoren disponerer store ressursar, og det er behov for å vurdere laupande gjennomføring av planen. Det er derfor lagt opp til årleg rullering av handlingsprogram med investeringsprogram, første gang i juni 2023.

Deloitte peikar på at det er utfordringar knytt til å oppretthalde framdrift for fleire utbyggingsprosjekt. I mange tilfelle er det optimistiske framdriftsplanar samanlikna med kva ein klarer å gjennomføre. Det kan vere mange grunnar til manglande framdrift. Deloitte hevdar at fylkeskommunen ikkje har sett i verk tiltak i tilstrekkeleg grad for å sikre realistiske planar og rask nok justering av framdriftsplanen.

Avdeling for infrastruktur og veg har gått nøye gjennom sin interne budsjettprosess for å sikre rett involvering til rett tid. Dette inkluderer oppdatering av dokument i kvalitetssystemet og utarbeiding av årsplan for budsjettarbeid.

Budsjettet for det første driftsåret til INV vart til ved å slå saman tidlegare budsjett for SFJ og HFK fylkeskommunar. Dette inkluderte overtaking av ei rekke prosjekt som var ukjente for vår organisasjon, og som ikkje var tilstrekkeleg modne for bygging. Det har medført eit akkumulert mindreforbruk samanlikna mot budsjett. Fylkesdirektøren si oppfatning er at prosjekta som regel held framdrift og tidsplan når prosjektet er komme i gang, men at oppstart på nye prosjekt ofte blir forseinka. Mykje av nøkkelen til å unngå forseinkingar ligg i budsjettarbeidet. Dette har avdelinga teke tak i og gått grundig gjennom for å evaluere og betre sine interne prosessar. Avdelinga jobbar laupande med å sikre realistiske planar ved at byggherre er tett på reguleringsplanarbeidet. I budsjett for 2023 er det stilt strenge krav til planavklaring og modnad til prosjekt før dei får løyving.

### **Oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslep**

Revisjonen meiner at Vestland fylkeskommune ikkje har tilstrekkeleg oversikt over forfall og vedlikehaldsetterslepet på fylkesvegnettet, men har merka seg at fylkeskommunen har starta arbeid med å kartlegge etterslep på enkelte strekningar. Revisjonen understrekar at det vil vere viktig å kartlegge kor behovet er størst, og kva tiltak som kan ha best effekt for å sikre økonomisk optimalisering av vegvedlikehaldet over tid. Fylkesdirektøren er samd i at det er viktig å ha oversikt for å sikre rett tiltak og kunne sjå samanhengar. Situasjonen i dag er slik at løyvingane til drift og vedlikehald er så låge at vi har prioriteringslister med høg prioritet som går langt ut over tilgjengelege midlar. Det er forventa at drifts- og vedlikehaldsstrategien og kartleggingsarbeidet som skal gjennomførast vil gje betre oversikt og kontroll på forfall og vedlikehaldsetterslepet på fylkesvegnettet. For å stoppe og redusere dette forfallet må staten løyve meir midlar til dette føremålet.

Fylkesdirektøren viser til at det er utarbeidd behovslistar (basert på eiga kartlegging og innmelding frå kommunane og trafikantane) med fordeling på kvart år frå 2023 – 2026 og samla frå 2027.

I rapportutkastet blir det hevda at prisauken på vedlikehaldskontraktar kan vere utfordrande. Det er kanskje rett, men fylkesdirektøren viser til at det er prisauken på driftskontraktane som er vår største utfordring. Vi får også inntrykk av dei vedlikehaldstiltaka som er sett i verk ikkje har vore tilstrekkeleg til å stoppe eller redusere vedlikehaldsetterslepet. Det er riktig at det er for lite vedlikehaldsmidlar til å stoppe/ redusere vedlikehaldsetterslepet, men slik det går fram av rapporten kan det tolkast som at gjennomførte tiltak ikkje har rett verknad. Dette stemmer ikkje. Fylkesdirektøren er trygg på at drifts- og vedlikehaldsstrategien vil gje resultat.

### **System og rutinar**

#### Overordna kvalitetssystem

Avdelinga har etablert eit overordna system og sentrale roller for utvikling av og deling av retningslinjer, prosedyrar og malar.

Deloitte meiner at avdelinga sitt kvalitetssystem verkar føremålstenleg, men at det framleis er behov for å sikre god systematikk for plassering og utforming av dokumenta for å sikre at dei er dekkande, lett å finne fram og at dei er gode verktøy for medarbeidarane. Det blir understreka kor viktig det er å sikre ei god implementering av systemet, gjere det kjent og følgje opp bruken av etablerte retningslinjer og prosedyrar.

Vestland fylkeskommune inkludert INV skal ha eit levande og oppdatert kvalitetssystem. På INV er det peika ut kvalitetskoordinatorar på alle seksjonane som skal sikre at kvalitetssystemet både er oppdatert og levande. Det er også utarbeidd ein kommunikasjonsplan for 2022 som skal sikre god implementering slik at innhaldet og bruken av systemet er kjent for alle.

INV har som mål å etablere system for stikkprøvekontroll, avviksrapportering og oppfølging i løpet av 2022.

#### Risikovurderingar

INV gjennomfører årleg risikovurdering av den overordna årsplanen for verksemda. Dette er eit viktig tiltak for å sikre at ein får retta merksemd og sett i verk tiltak mot dei områda det er knytt høg risiko. Deloitte hevdar at det ikkje er gjennomført tilfredsstillande risikovurderingar knytt til arbeidsprosessar i dei einiskilde seksjonane og avdelinga ikkje har system eller rutinar for å utarbeide risikoanalysar for

kvar einiskild seksjon. Det er etablert prosedyre som omfattar krav til rapportering på kvalitetsarbeidet i seksjonane. Det er viktig at denne prosedyren vert implementert og følgd opp. Gjennom fylkesdirektøren sitt oppdragbrev til avdelinga utarbeider INV ei overordna risikoanalyse for drift av INV. Det er ikkje stilt krav om risikoanalyse for spesifikke arbeidsområde eller på seksjonsnivå, men INV vil vurdere dette i arbeidet med å forbetre og utvikle kvalitetssystemet.

#### Rutinar for planlegging og bygging av veg

Revisjonen peikar på at det ikkje er utarbeidd ei dokumentert risikoanalyse med omsyn til planlegging og bygging av veg knytt til gjennomføring av sentrale oppgåver, for å sikre at ein etablerer rutinar på dei viktigaste områda for dette arbeidet. Her viser fylkesdirektøren til sitt svar i avsnittet ovanfor om risikovurdering.

Revisjonen peikar på ei prosedyre som ikkje er ferdig - oppfølging av seriøsitetskrav. Rutinen er under utarbeiding og vil bli lagt inn i kvalitetssystemet når den er ferdig og endeleg godkjent. Revisjonen peikar også på at det er utfordrande å finne fram og få god oversikt over rettleiarar, retningslinjer, rutinar, prosedyrar og malar som gjeld for dei ulike fasane knytt til planlegging og bygging av eit vegprosjekt. Utforming av dei einiskilde rutinar og prosedyrar er ikkje i alle tilfelle tilfredsstillande. Dei følgjer i liten grad ein sams og systematisk oppbygging. Fylkesdirektøren viser til at ein stor del av prosedyrane og rutinane for planlegging og bygging av veg nærmar seg tidspunkt for revisjon. Dei vil bli gått gjennom med tanke på meir detaljering av m.a. målgruppe og tydeleggjere prosessane for dei oppgåvene som skal gjennomførast. I denne revisjonen vil rutinar og prosedyrar knytt til planlegging og bygging av veg bli gått gjennom for å sikre at dei er både dekkande og fullstendige.

Revisjonen hevdar at det er utfordringar knytt til etterleving av fleire rutinane. Rutinane inneheld i liten grad konkrete kontrollar for å sikre etterleving av rutinar. Fylkesdirektøren viser her til at INV har som mål å etablere system for stikkprøvekontroll, avviksrapportering og oppfølging i løpet av 2022. Det er utarbeidd mal for sluttrapport basert på SVV sin sluttrapport i kvalitetssystemet som ikkje er teken i bruk. Det står att å tilpasse malen til fylkeskommunen sitt behov. Ein sluttrapport må sjåast i samanheng med prosjektrekneskap for eit konkret prosjekt.

#### Rutine for drift og vedlikehald av fylkesvegnettet

Drift og vedlikehald av fylkesvegnettet handlar i stor grad om å inngå og følgje opp driftskontraktane med entreprenørar som er ansvarleg for arbeidet. Det er utarbeidd prosessar og prosedyrar for dette arbeidet. I følgje revisjonen skildrar nokre dokument i kvalitetssystemet arbeidet med å drifte vegnettet. I tillegg er enkeltvise skildringar av prosessar, prosedyrar og malar. Revisjonen peikar på at fleire av desse dokumenta er svært avgrensa i omfang, fleire er dokument prega av stikkord. Det er vanskeleg å få oversikt over korleis dokumenta heng saman odet manglar lenker til andre relevante dokument. Fylkesdirektøren viser til at ein stor del av prosedyrane og rutinane for drift og vedlikehald av fylkesveg er utarbeidd i ein periode der ny avdeling skulle etablerast samstundes som Vestland og resten av landet fekk sterke restriksjonar som følgje av koronapandemien. Alle dokument i kvalitetssystemet som gjeld drift og vedlikehald vil bli gjennomgått med tanke på meir detaljering, tydeleggjering av prosessar, prosedyrar og malar og samanhengar mellom ulike dokument. Ved revisjon vil vi sikre at dei er både dekkande og fullstendige.

Revisjonen meiner det bør utarbeidast ei risikoanalyse for å sikre at ein får utarbeidd prosedyrar for dei viktigaste arbeidsprosessane, der risikoen for manglande etterleving er størst. Gjennom fylkesdirektøren sitt oppdragbrev til avdelinga utarbeider INV ei overordna risikoanalyse for drifta av INV. Det er ikkje stilt krav om risikoanalyse for spesifikke arbeidsområde eller på seksjonsnivå, men INV vil vurdere dette i arbeidet med å forbetre og utvikle kvalitetssystemet.

Revisjonen viser til ein av prosessane der det går fram at det skal utarbeidast og godkjennast ein kvalitetsplan før utlysing av ny driftskontrakt, men det er ikkje lenke til mal eller prosedyre for dette. I prosedyren for utarbeiding av konkurransegrunnlag – drift-prosedyre INV 15.3.2022 er det vist til at kvalitetsplanen skal skildre kven som gjer kva for å få konkurransegrunnlaget godkjent, heller ikkje her er det lagt inn ei lenke. Fylkesdirektøren viser til at mal og prosedyre for kvalitetsplan er under arbeid. Dette vil bli lagt inn i kvalitetssystemet når dette er ferdig og godkjent. Dette er viktige dokument for å skildre kva som skal leggest til grunn for ei anskaffing av ein kontrakt og kva som må følgjast opp gjennom driftskontrakten. Det vert likevel vist til at kontraktane styrer kva som skal følgjast opp i kontraktperioden, men vi ser at det kan vere behov for ei rutine som viser kva som skal følgjast opp som eit minimum.

Revisjonen stiller spørsmål ved om rutinane er tilfredsstillande med omsyn til å sikre etterleving. Det er også uklårt kva som ligg i ei tilfredsstillande oppfølging, dette bør tydeleggjerast i prosedyrane. Dette gjeld mellom anna oppfølging av driftskontraktar. Fylkesdirektøren viser her til at INV har som mål å etablere system for stikkprøvekontroll, avviksrapportering og oppfølging i løpet av 2022. System og planar for stikkprøvekontroll vil vere ein del av det nye FDV-systemet (ISY Road) når det kjem i drift. INV tek i bruk denne løysinga på nye kontraktar frå 01.09.2022.

Revisjonen viser til at det kan vere utfordrande å gjennomføre tilstrekkelege evaluering i etterkant av utbyggingsprosjekt for å sikre erfaringsoverføring og læring. Denne problemstillinga meiner revisjonen også er aktuell for arbeidet med drift og vedlikehald. Det vert peika på at det ikkje er etablert tydeleg praksis for å evaluere eller utarbeide sluttrapport etter kvar driftskontrakt og kvart vedlikehaldsprosjekt og at vi tydeleggjere korleis ein best skal sikre god erfaringsføring og læring som ein del av målet om kontinuerleg forbetring og utvikling av internkontrollen. Fylkesdirektøren viser her til at arbeidet med ny driftskontrakt startar opp om lag 1,5 år før eksisterande kontrakt går ut. Evaluering og sluttrapport på ein driftskontrakt vil dermed ikkje få betydning før etter 5-8 år. Her må det i så fall leggjast opp til laupande evaluering av kontrakten for å få erfaringar frå eksisterande kontrakt inn i arbeidet med nytt kontraktsgrunnlag. Når det gjeld vedlikehaldsprosjekt er fylkesdirektøren samd med revisjonen i at det må gjennomførast evaluering og sluttrapport for å sikre erfaringsoverføring til andre prosjekt.

#### Rutinar for økonomistyring- og oppfølging

Deloitte viser til at det er etablert system og rutinar for gjennomføring av sentrale oppgåver knytt til økonomistyring og rapportering. Revisjonen meiner at fleire av dei utarbeidde rutinane/prosedyrane som dekker sentrale arbeidsprosessar i stor grad er skildringar og i mindre grad tydelege prosessar for dei oppgåvene som skal gjennomførast. Det er også uklårt kven som er målgruppene til prosedyrane. I rapporten vert det også vist til at delar av økonomistyringa er meir utfordrande enn andre, spesielt tendensen til for optimistiske prognosar.

Fylkesdirektøren viser til at ein stor del av prosedyrane og rutinane for økonomistyring og oppfølging nærmar seg tidspunkt for revisjon. Dei vil bli gått gjennom med tanke på meir detaljering av m.a. målgruppe og tydeleggjere prosessane for dei oppgåvene som skal gjennomførast. I denne revisjonen vil rutinar og prosedyrar knytt til økonomistyring bli gått gjennom for å sikre at dei er både dekkande og fullstendige. Det er utarbeidd årshjul for budsjettprosessen 2023 og for rapportering for inneverande års budsjett. Dette vil bli lagt inn i kvalitetssystemet.

Fylkesdirektøren vil minne om at fylkeskommunen har stort fokus på realistiske budsjett og prognosar i tida framover. Tiltak som vil bli gjort her vil bli gjort gradvis på grunn av at det er nokre uvanlege år med pandemi vi no legg bak oss. Desse åra vil ikkje nødvendigvis gje eit godt bilete av det som vi kan rekne som eit normalår. No framover vil INV vurdere tiltak både på budsjett og prognosar i form av dokumentasjon og vurderingar på prosjektnivå for å ta læringseffekt av historiske vurderingar.

For prosjekt som er aktuelle for 2023 budsjettet er det stilt krav om planstatus, dvs. at prosjekt som skal inn i neste års budsjett må vere planmessig avklara og klar for oppstart i 2023. Det er gjort og vil bli gjennomført eit arbeid for sikre gjennomføringsevne på dei prosjekta som skal ha løyving i budsjett. Leiargruppa på INV gjennomfører ei porteføljevurdering i samband med budsjettarbeidet for å sikre gjennomføringsevne på prosjekta.

#### **Rutinar for beredskap og handtering av hendingar på vegnettet**

Revisjonen meiner at beredskapsplanen i hovudsak omfattar sentrale forhold knytt til ansvar og mynde for beredskap, men planen bør i større grad vise til andre sentrale planar som også gjeld beredskap på vegområdet. INV utarbeidde første generasjon beredskapsplan i 2020 basert på beredskapsplanane frå samferdsleavdelinga i Sogn og Fjordane og drift- og vedlikehaldsseksjonen i Statens vegvesen vest. Denne beredskapsplan vart revidert og godkjent av leiargruppa på INV i februar 2022. Fylkesdirektøren viser til at INV har teke i bruk krisehandteringsverktøyet CIM både til registrering/ handtering av daglege hendingar og til å handtere krisesituasjonar på fylkesvegnettet. Det er ikkje tenkt at kvalitetssystemet skal gje ei fullstendig oversikt over alle relevante beredskapsplanar innan vegområdet. Alle relevante planar og anna dokumentasjon skal vere tilgjengeleg i CIM for dei som har ein rolle eller funksjon i avdelinga sitt beredskapsarbeid. Vi har og vil få god oversikt over kva beredskapsplanar som ligg føre og om desse er dekkande gjennom denne løysinga.

Deloitte meiner at ROS-analysen frå 2020 ikkje er tilfredsstillande og at den i liten grad gir informasjon om kva risikoar som er særleg viktige på ulike strekningar eller knytt til ulike objekt. Fylkeskommunen har derfor ikkje tilstrekkeleg oversikt over risikoar og sårbarheiter på eige vegnett. Deloitte meiner det er nødvendig å gjere ei kartlegging som kan synleggjere vegnettet sine risikoar og sårbarheiter og som kan danne grunnlag for vidare arbeid med tiltak og danne grunnlag for utarbeiding av beredskapsplanar knytt til restrisiko. Fylkesdirektøren viser til at analysen frå 2020 var på eit overordna nivå. Den er difor ikkje dekkande for enkeltstrekningar eller enkeltobjekt som ein tunnel, ferjekai eller ei bru. Det skal gjennomførast ny ROS-analyse i løpet 2023, men innhald og omfang er ikkje fastlagt pr. i dag. Mange av dei momenta som Deloitte tek opp er nok relevante, men vil bli tekne opp som ein del av anna planverk knytt til vegadministrasjon/beredskap.

### **Kapasitet og kompetanse**

Deloitte meiner at avdelinga må utarbeide ein kompetanseplan slik som førespegla i årsplanen for 2021 for å synleggjere kva kompetanse som manglar og kor stort omfang. Utarbeiding av kompetanseplan og bemanningsplan vil medverke til at arbeidet med kapasitet og kompetanse vil vere tilstrekkeleg målretta og tilpassa oppgåvene som avdelinga skal løyse.

I oppstarten følgde bemanningsplan av kartlegginga Statens vegvesen gjorde i forkant av avvikling av Sams vegadministrasjon. Etterkvart som vi vart meir kjent med det reelle behovet på avdelinga vart SVV sin plan erstatta med ein internt plan. Etter fylkesdirektøren si vurdering har INV per dato i stor grad fått på plass den bemanninga som avdelinga skal ha gitt dagens aktivitetsnivå. Det inneber at vidare utvikling i stor grad følgjer av endringar i prosjektportefølje.

Når det gjeld kompetanse er INV sine HR-rådgjevarar tett på og involvert i alle tilsetjingar. Avdelinga har såleis god oversikt over fagområde det er utfordrande å rekruttere inn i, og det vert jobba godt med praktiske tiltak for å sikre nødvendig framtidig kompetanse. Døme på dette er aktiv deltaking på karrieremesser, eksterntship, trainee-ordningar og samarbeid med HVL om kurs i vegfag etc. Fylkesdirektøren vil, saman med avdelingsdirektøren på INV, vurdere om eit plandokument kan hjelpe avdelinga i å bli endå meir systematiske i dette arbeidet.

Med helsing

**Rune Haugsdal**  
fylkesdirektør

**Dina Lefdal**  
avdelingsdirektør  
Infrastruktur og veg (INV)

*Brevet er elektronisk godkjent og har difor inga handskriven underskrift*



# Vedlegg 2: Sentrale dokument og litteratur

## Lov og forskrift

- Kommunal- og distriktsdepartementet: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-1985-06-14-77
- Samferdselsdepartementet: Lov om vegar (veglova). LOV-1963-06-21-23
- Kommunal- og distriktsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83
- Samferdselsdepartementet: Forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse tunellar på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo (tunellsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m.). FOR-2014-12-10-1566

## Førearbeider, rundskriv, rettleiarar mv.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*. Revidert utgave 2020.

## Dokument frå kommunen

- Vestland fylkeskommune. *48t rapport – Byggherrens oppfølging av kritiske hendingar INV*. Kvalitetsdokument, ikkje spesifisert dato for godkjenning.
- Vestland fylkeskommune. *Anslagsprosessen INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 08.12.2021.
- Vestland fylkeskommune. *Avslutte driftskontrakt – prosedyre INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 07.02.2022.
- Vestland fylkeskommune. *Avviksbehandling*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 05.05.2021.
- Vestland fylkeskommune. *Budsjett-/økonomiplanprosess INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 04.01.2022.
- Vestland fylkeskommune. *Budsjettprosess mindre tiltak INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 21.12.2021.
- Vestland fylkeskommune. *Drifts- og vedlikehaldsstrategi for fylkesvegnettet*. PS44/2022. Vedtatt i Fylkestinget i juni 2022.
- Vestland fylkeskommune. *Ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 13.12.2021.
- Vestland fylkeskommune. *Følgje opp kontrakt INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 09.05.2022.
- Vestland fylkeskommune. *Gjennomføre byggefasen INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 09.05.2022.
- Vestland fylkeskommune. *Gjennomføre konkurranse prosjekt INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 14.03.2022.
- Vestland fylkeskommune. *Handlingsprogram Regional transportplan – Investeringar*. PS 42/2022. Handsama i Fylkestinget 21.06.2022.
- Vestland fylkeskommune. *HMS- og kvalitetsarbeidet på INV*. Kvalitetsdokument, godkjent 10.08.2021.
- Vestland fylkeskommune. *Høyringsutkast til Handlingsprogram. Regional transportplan Vestland 2022-2033*. Datert 2021.
- Vestland fylkeskommune. *ISY prosjektøkonomi – prosedyre for bruk*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 25.06.2020.
- Vestland fylkeskommune. *Meir veg for pengane – Kunnskapsgrunnlag for RTP 2022-2033*. PS 11/2022. Vedtatt i Fylkestinget mars 2022
- Vestland fylkeskommune. *Oppstart av driftskontrakt – prosedyre INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 16.03.2022.
- Vestland fylkeskommune. *Overlevere frå byggherre til drift INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 06.01.2022.
- Vestland fylkeskommune. *Prosess for å drifte vegnettet*. Kvalitetsdokumentet, godkjent frå 28.01.2021.
- Vestland fylkeskommune. *Roller og ansvar i vegprosjekt INV*. Godkjent frå 18.03.2022.
- Vestland fylkeskommune. *RTP-Prosess – grensesnitt økonomiplanprosess INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 26.11.2020.
- Vestland fylkeskommune. *Styre og følgje opp driftskontrakt – prosedyre INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 21.02.2022.
- Vestland fylkeskommune. *Styre og gjennomføre vegprosjekt – overordna prosess INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 23.12.2021.
- Vestland fylkeskommune. *Tema: Bru, ferjekai og hurtigbåtkai – kunnskapsgrunnlag for RTP 2022-2033*.
- Vestland fylkeskommune. *Utarbeide og handsame grunnlagsnotat for utlysing av ny driftskontrakt – prosedyre INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 13.01.2021.

- Vestland fylkeskommune. *Økonomirapportering INV*. Kvalitetsdokument, godkjent frå 18.11.2021.

#### Andre kjelder

- COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).
- Meld. St. 20. (2020-2021) *Nasjonal transportplan 2022-2033*.
- Statens Vegvesen. *Spesifisering av ressursbruk berekna i rapporten «Fra sams og samling» for Vestland fylke*. Datert 2019.

# 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](http://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](http://www.deloitte.no).

© 2022 Deloitte AS