

Tilsynsrapport

sak 2016-09

Samordning av vedlikeholdstiltak

Saksnummer	2016-09
Publiseringsdato	30.03.2017
Tilsynslag	Bente Irene Berland Molland, tilsynsleiar Sverre Slettemark, fagrevisor veg Liv Rørlien, fagrevisor juridisk
Tilsynspart	Statens vegvesen, Region vest



Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Statens vegvesen, Region vest. Tilsynssaka omhandlar samordning av vedlikeholdstiltak.

Rapporten inneheld ei oppsummering av tilsynet og ein presentasjon av tilsynsfunn.

30.03.2017

Sign.:



Bente Irene Berland Molland
tilsynsleiar

Sign.:



Trude Tronerud Andersen
direktør

Samandrag

Vegtilsynet har i perioden 24.10.2016 til 23.02.2017 gjennomført tilsyn med Statens vegvesen, Region vest. Tilsynssaka har undersøkt om regionen samordnar ulike vedlikeholdstiltak på veg slik at trafikksikkerheita vert ivaretatt. Det er spesielt lagt vekt på samordning av dekketiltak og rekkverkstiltak.

Tilsynet har vist at Region vest har beskrive og vektlagt samordning av dekketiltak og rekkverkstiltak både i strategidokumentet og i budsjettretninglinjene. Dokumenta gir føringar for korleis vegavdelingane skal spele inn budsjettbehov, og er formålstenlege i denne samanhengen. Når det gjeld den delen av arbeidet som skal utførast i vegseksjonane, og som gjeld samordning av istandsetting av rekkverk på dekkestrekningar, kan kvar vegseksjon løyse denne oppgåva på den måten dei meiner er mest hensiktsmessig.

For kartlegging og innmelding av behov for midlar til dekke, viser innhenta data at systemet vert følgt i praksis. Det er likevel ulik praksis i vegavdelingane for å kartlegge og melde inn behov for midlar til rekkverk på dekkestrekningane, og rekkverk er ikkje sett i stand på alle strekningane der det er gjennomført dekkelegging.

Vegtilsynet meiner difor at Region vest ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at vedlikeholdstiltak som gjeld dekkelegging og reparasjon av rekkverk er samordna slik at trafikksikkerheit vert ivaretatt.

Innhold

1. Bakgrunn	5
2. Mål og problemstillinger	6
3. Gjennomføring og metode	7
4. Tilsynskriterier	11
5. Tilsynsresultat	14
Vedlegg 1: Relevante utdrag frå kravdokument	26
Vedlegg 2: Mottatt dokumentasjon frå Region vest	28
Vedlegg 3: Rekkverkstiltak gjennomført på dekkestrekingar i 2016	29

1. Bakgrunn

I *Handlingsprogrammet 2014–2017 (2023)* vert vedlikehald definert som «tiltak for å ta vare på den fysiske infrastrukturen. Dette innebærer tiltak for å opprettholde standarden på vegdekker og vegfundament, grøfter, bruer, tunneler, støyskjermer, kulverter og andre tekniske anlegg. Tiltakene skal være i tråd med fastsatte kvalitetskrav.»¹

I handlingsprogrammet vert det òg framheva at samordning med fornying skal vektleggast: «[f]or å utnytte ressursene effektivt og sikre rasjonell gjennomføring av tiltak, skal det lages samordnede, langsiktige planer for vedlikeholdet som viser prioriteringar for det enkelte år.»² Det står vidare at: «Samordning skjer både mellom ulike vedlikehaldstiltak og mellom vedlikehaldstiltak, utbedringstiltak og fornyingstiltak. [...]».

Samordning av vedlikehaldstiltak vert også omtalt i *Nasjonalt tiltaksplan for trafikksikkerhet 2014–2017*. I punkt 8.3 om «Drift og Vedlikehold» vert det framheva at «Det er viktig å samordne ulike prosesser for å sikre ønsket standard med hensyn til trafikksikkerhet. Eksempelvis skal nødvendig utbedring eller oppsetting av rekkverk utføres samtidig med at det legges nytt vegdekke.»

Statens vegvesen skriv i Handbok R610 *Drift og Vedlikehold* at «[u]tførelse av drift og vedlikehold på eit objekt skal ikkje medføre skade eller redusert funksjon på objektet eller andre objekter.»³ I eksempelet frå nasjonal tiltaksplan betyr dette at vedlikehald av vegdekke ikkje skal medføre redusert funksjon på rekkverk.

¹ Kap. 3.7 Vedlikehold av riksvegnettet

² Kap. 3.7 Vedlikehold av riksvegnettet, underpunkt «Samordning med fornying»

³ Kap. 1.1 Generelle krav under punktet Krav til materialer og utførelse

2. Mål og problemstillingar

Målet med tilsynet har vore å undersøke om Statens vegvesen, Region vest samordnar ulike vedlikehaldstiltak på veg slik at trafikksikkerheita vert ivaretatt. Vegtilsynet har lagt vekt på samordning av dekketiltak og rekkverkstiltak.

Vegtilsynet har sett på følgande problemstillingar:

Problemstilling 1

Har regionen eit system for å sikre at dekketiltak og rekkverkstiltak vert samordna i budsjettarbeidet?

Problemstilling 2

Sikrar vegavdelingane at rekkverk vert sett i stand på strekningar med dekkelegging?

Omgrep

TS: Dette er ei forkorting for ordet trafikksikkerheit, og vert mellom anna brukt i TS-seksjon, TS-inspeksjon, TS-revisjon, TS-tiltak og TS-midlar.

3. Gjennomføring og metode

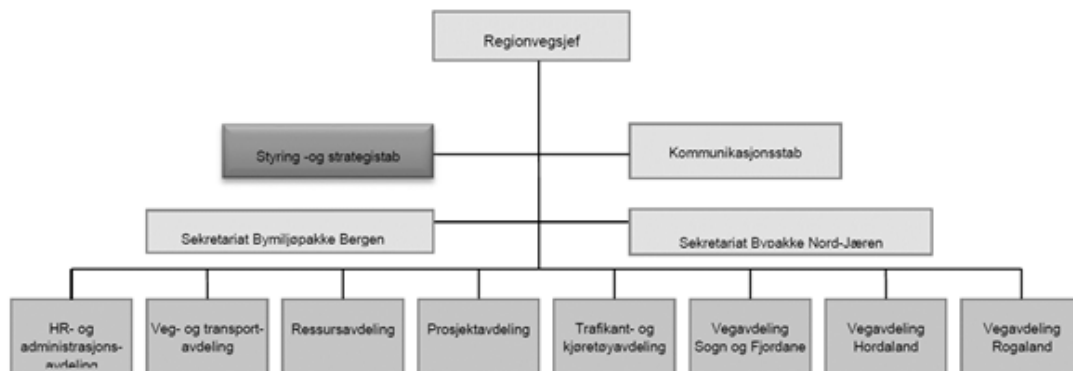
Tilsynssaka er gjennomført som ein revisjon.⁴

Vegtilsynet sende varsel om tilsyn 24. oktober 2016. Det vart gjennomført opningsmøte med tilsynspart 1. november 2016 for å informere ytterlegare om tilsynssaken, gjere nødvendige avklaringar om gjennomføringa av tilsynet, og å opprette ein god dialog med tilsynspart.

Tilsynssaken starta med innhenting av informasjon om regionen sitt arbeid med handlingsprogram og budsjett når det gjaldt planlegging og samordning av vedlikeholdstiltak. Vegtilsynet valte på grunnlag av dette å undersøke samordning av dekketiltak og rekkverkstiltak i det årlege budsjettarbeidet.

Data er innhenta gjennom intervju, spørjeundersøking og dokumentgjennomgang. Alle referat frå intervju er verifiserte.

Region vest er organisert som følger:



Figur 1: Organisasjonskart Region vest 2016, henta frå dokumentet «Oppgåve- og ansvarsdeling i den enkelte eining i Region vest»

⁴ Ein revisjon er ein systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å skaffe tilsynsbevis og bedømme dei objektivt for å bestemme i kva grad tilsynskriteria er oppfylt.

Det er gjennomført intervju med:

- NTP-koordinator, styring- og strategistab
- ansvarleg for strategiske planar, styring- og strategistab
- ansvarleg for dekkeplan, veg- og transportavdeling
- leiar for trafikksikkerheitsseksjonen, veg- og transportavdeling

Det er gjennomført spørjeundersøking med:

- avdelingsdirektør for vegavdeling Sogn og Fjordane, vegavdeling Hordaland og vegavdeling Rogaland
- leiarar for tre vegseksjonar under vegavdeling Hordaland (vegseksjon Bergensområdet, vegseksjon Nord, Midt og Sunnhordland og vegseksjon Voss og Hardanger) og for to vegseksjonar i Rogaland (vegseksjon Stavanger, drift og vedlikehald og vegseksjon Haugesund). Leiar for vegseksjonar under vegavdeling Sogn og Fjordane, var forhindra frå å delta.
- prosjektleiarar for driftskontrakt, underlagt vegseksjonar i Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Det er gjennomført spørjeundersøking med alle dei åtte prosjektleiarane for dei 19 driftskontraktane i Region vest.

Dokumentasjon som er mottatt frå tilsynspart går fram av vedlegg 2.

Vegtilsynet har henta nødvendig informasjon frå Statens vegvesen sitt kvalitets-system, Statens vegvesen sitt sakshandsamingssystem (SVEIS/MIME) og internt fellesområde for lagring av filer og anna dokumentasjon.

Utkast til rapport vart lagt fram for Statens vegvesen, Region vest 9. mars 2017, med frist for å gi tilbakemelding på faktafeil. Tilsynspart gav slik tilbakemelding innan fristen.

Under følger ei nærare utgreiing om den metodiske tilnærminga som er brukt for dei ulike problemstillingane.

Problemstilling 1: Har regionen eit system for å sikre at dekketiltak og rekkverkstiltak vert samordna i budsjettarbeidet?

Formålet var å undersøke kva system regionen har for budsjettarbeidet, og om dette beskriv korleis samordning mellom dekkelegging og istandsetting av rekkverk skal sikrast.

Det er undersøkt kva system som gjaldt for dei tre budsjettåra 2015, 2016 og 2017.

Vegtilsynet har undersøkt følgande:

- om systemet beskriv korleis jobben skal gjerast og rekkefølga på arbeidsoppgåvene;
- om systemet beskriv kva roller som skal gjennomføre dei ulike arbeidsoppgåvene, og kven som har ansvar.

Kjelder for informasjon:

- intervju med ansvarleg for strategiske planar, ansvarleg for dekkeplan og leiar for trafikksikkerheitsseksjonen med etterfølgande avklarande korrespondanse per e-post
- dokumentgjennomgang av kvalitetssystemet til Statens vegvesen, oppgåve- og ansvarsfordeling i den einskilde eining i Region vest, strategidokument for drift og vedlikehald, og budsjettretningslinjer for post 23 med tilhøyrande malar
- spørjeundersøking med direktørane for alle tre vegavdelingane, leiarar for vegseksjonar og prosjektleiarar for driftskontraktar i Region vest
-

Problemstilling 2: Sikrar vegavdelingane at rekkverk vert sett i stand på strekningar med dekkelegging?

Formålet var å undersøke kva praksis regionen har for å avdekke behovet for midlar til rekkverk og dekkelegging, praksis for å melde dette inn i budsjettarbeidet, og om denne har ført til at rekkverk er sett i stand på dei strekningane det er lagt nytt dekke.

Vegtilsynet har lagt vekt på følgende:




- kartlegging og innmelding av behov for midlar til dekkelegging
- kartlegging og innmelding av behov for istandsetting av rekkverk på dekke-
strekningane
- samordning av dekkelegging og istandsetting av rekkverk

Kjelder for informasjon:

- spørjeundersøking med leiarar for vegseksjonar og prosjektleiarar for drifts-
kontraktar i Region vest
- dokumentgjennomgang av innspel frå alle vegavdelingar for budsjettåret
2016, den samla regionale dekkeplanen for 2016, og dokumentasjon på at av-
dekka feil og manglar er utbetra; eventuelt ei grunngiving av kvifor dei ikkje
er utbetra

Vegtilsynet mottok svar frå fem av sju seksjonsleiarar. To seksjonsleiarar kunne ikkje svare pga. sjukefråvær i undersøkingsperioden. I tillegg mottok Vegtilsynet svar frå alle dei åtte prosjektleiarane.

Symbol som er brukt for å illustrere tilsynsfunna i rapporten går fram av tabellen under:

Symbol	Vurdering av samsvar med tilsynskriterium
	Avvik: Mangel på etterleving av tilsynskriterium.
	Observasjon: Innhenta data vurdert opp mot tilsynskriterier, der det er mogelegheit for forbetring. Utan forbetring kan forholdet utviklast til eit avvik.
	Tilsynskriteriene er oppfylt

4. Tilsynskriterer

Tilsynskriteria i saka baserar seg på og er utleia frå følgande kravdokument, prosessar og andre styrande dokument:

Problemstilling 1:

- Veglova
- *Vegvesenboka*

Problemstilling 2:

- Kvalitetssystemet – Prosessen Veg -> Utrede -> Utarbeide innspill til Prop. 1 S – se prosessen «Utarbeide budsjett og resultatavtaler» -> Utarbeide 1. utkast til resultatavtale -> Utarbeide regionale budsjettforslag -> Region vest – utarbeide budsjettforslag
- «Oppgåve- og ansvarsdeling i den enkelte eining i Region vest», 19. mai 2016
- «Kvalitetsplan for arbeidsgruppe dekkevedlikehald», 6. oktober 2016
- «Strategi for drift og vedlikehald 2016-2017», utarbeidd av Region vest, Styring og strategistab, 31. mai 2016
- «Strategi for drift og vedlikehald av Riksvegar i Region vest», 9. september 2009
- «Budsjettretningslinjer for vegavdelingane post 23 Forvaltning av riks- og fylkesvegar samt drift og vedlikehald av riksvegar», for åra 2015, 2016 og 2017
- Virksomhetsplan for trafikksikkerhetsseksjonen 2016, 21. januar 2016

Relevante utdrag frå kravdokumenta går fram av vedlegg 1. Tilsynskriteria for kvar problemstilling er presentert på neste side.

Problemstilling 1: Har regionen eit system for å sikre at dekketiltak og rekkverkstiltak vert samordna i budsjettarbeidet?⁵

Handlingsprogrammet er ein plan for gjennomføring av *Nasjonale transportplan* (NTP), og styrande for budsjetta i regionane. Dei to siste handlingsprogramma gir føringar for samordning av vedlikehaldstiltak.⁶ Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerheit, bygger også på NTP, og ambisjonsnivå og prioriteringar er i samsvar med handlingsprogrammet.⁷ Tiltaksplanen seier om vedlikehald at «[d]et er viktig å samordne ulike prosessar for å sikre ønsket standard med hensyn til trafikksikkerheit. Eksempelvis skal nødvendig utbedring eller oppsetting av rekkverk utføres samtidig med at det legges nytt vegdekke.»

Krav i veglova og *Vegvesenboka* tilseier at styringssystemet skal beskrive arbeidsoppgåver, roller, ansvar og krav til dokumentasjon i samband med samordning av ulike tiltak. Systemet må vera detaljert nok til at dei tilsette skal oppleve systemet som nyttig, og slik at det sikrar eins arbeidspraksis.

Tilsynskriteriet for problemstilling 1 er:

Eit styringssystem skal beskrive arbeidsoppgåver, roller, ansvar og krav til dokumentasjon i samband med samordning av tiltak.

⁵ Veglova §11b, Prop. 160 L (2015-2016) Endringar i veglova (Vegtilsynet) sine merknader til §11 b) og *Vegvesenboka* kap. 3.2.3 «Kvalitet»

⁶ *Handlingsprogrammet 2010–2013* og *Handlingsprogrammet 2014–2017* (2023)

⁷ Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerheit 2014–2017 – punkt 8.3 om Drift og Vedlikehold

Problemstilling 2: Sikrar vegavdelingane at rekkverk vert sett i stand på strekningar med dekkelegging?⁸

Region vest sin strategi for drift og vedlikehald dei siste sju åra, og regionen sine budsjettretningslinjer, seier at rekkverk skal settast i stand på dekkestrekingar innanfor dei årlege løyvingane.

For å kunne gjennomføre denne strategien er det ein føresetnad at vegavdelingane har kartlagt kva rekkverk som må settast i stand, og at behovet vert meldt inn på rett måte.

Tilsynskriteriet for problemstilling 2 er:

Ved legging av nytt vegdekke skal rekkverk settast i stand.

⁸ Dei årlege budsjettretningslinjer for vegavdelingane for post 23 «Forvaltning av riks- og fylkesveggar samt drift og vedlikehald av riksveggar» for åra 2015-2017. «Strategi for drift og vedlikehald 2016-2017», datert 2016 og «Strategi for drift og vedlikehald i Region vest», datert 2009. «Oppgåve- og ansvarsdeling i den enkelte eining i Region vest», 19. mai 2016.

5. Tilsynsresultat

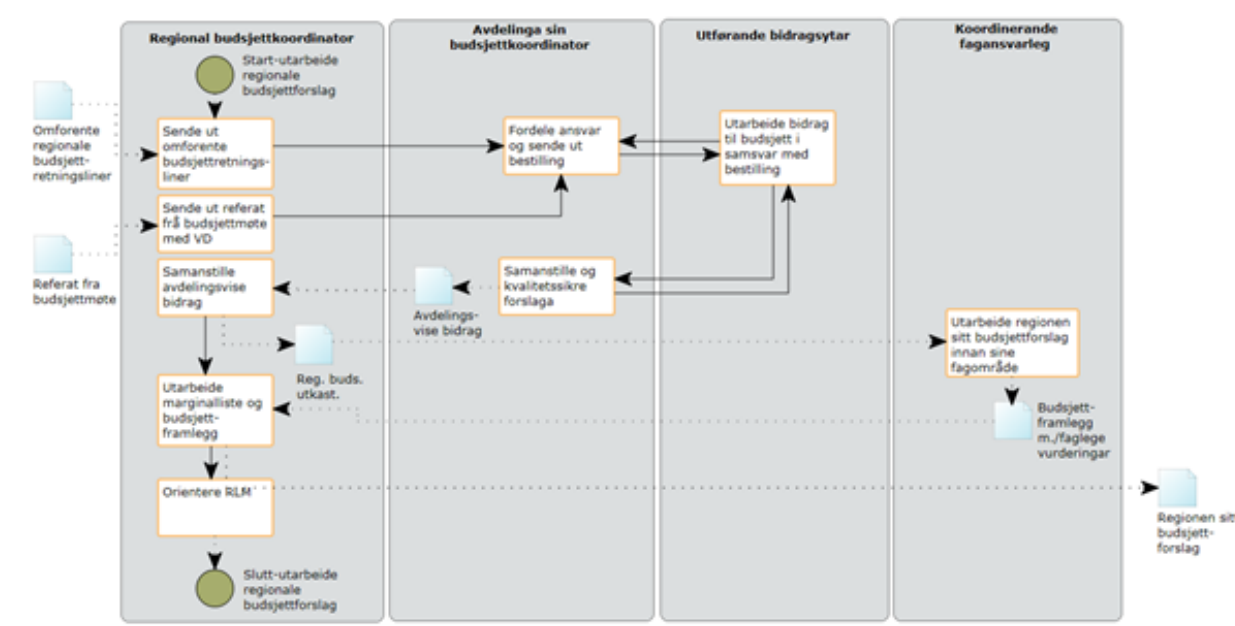
Tilsynskriterium 1: Eit styringssystem skal beskrive arbeidsoppgåver, roller, ansvar og krav til dokumentasjon i samband med samordning av tiltak.

Innhenta data

Nedanfor vert det gjort greie for kva dokumentgjennomgang, intervju og spørjeundersøking har vist om samordning av dekketiltak og rekkverkstiltak i budsjettarbeidet i Region vest.

Kvalitetssystemet

Det går fram av kvalitetssystemet at det er utarbeidd ein regional prosess for Region vest som heiter «Region vest – utarbeide budsjettforslag». Det er ikkje knytt krav- eller hjelpedokument til prosessen som gir noko meir beskriving av arbeidsoppgåvene.



Figur 2: Prosessen «Region vest - utarbeide budsjettforslag», henta frå kvalitetssystemet til Statens vegvesen.

Prosesen viser ein arbeidsflyt og aktivitetar som skal utførast i samband med utarbeiding av budsjettforslag. Tilsynspart opplyste at prosessen skal oppdaterast. Det er ikkje utarbeidd andre prosessar i kvalitetssystemet som beskriv korleis samordning mellom ulike tiltak skal gjennomførast på avdelings- eller seksjonsnivå i Region vest.

Oppgåve- og ansvarsdeling i den enkelte eining i Region vest

Dokumentet «Oppgåve- og ansvarsdeling i den enkelte eining i Region vest», frå 2016, inneheld ei utdjuping av hovudansvaret og hovudoppgåvene til den enkelte eining i regionen. Dokumentet er overordna, og seier ikkje noko om kven på avdelings- eller seksjonsnivå i Region vest som har ansvar for samordning av vedlikehaldstiltak som dekkelegging og istandsetting av rekkverk.

Strategiar for drift og vedlikehald

Dokumentet «Strategi for drift og vedlikehald 2016–2017», (heretter kalla strategidokumentet) er utarbeidd av styring og strategistaben i Region vest. Dokumentet gjer mellom anna greie for strategi og prioritering av vedlikehaldstiltak både generelt og for ulike område (tunnelvedlikehald, bru- og kaivedlikehald, dekkelegging, oppmerking og andre tiltak).⁹ Det førre strategidokumentet er daterert i 2009, var gjeldande frå budsjettåret 2010, og har på fleire punkt likelydande ordlyd som strategidokumentet frå 2016. Tilsynspart opplyste at strategidokumentet skal brukast i budsjettarbeidet.

Strategidokumentet set under punktet romartal V) «Dekkelegging» krav til at følgande strategiar skal leggest til grunn ved dekkelegging:

3) På dekkerekningane skal rekkverket setjast i stand i samsvar med dekkeleggingsplanen for 2017 med ei ramme på 6,2 mill. kr. Dersom det er tilgang på investeringsmidlar, bør nytt rekkverk også monterast samtidig.

[...]

5) Med utgangspunkt i dekkeplan bør det gjennomførast TS-inspeksjon på strekningane som skal leggest. Strakstiltaka kan då gjennomførast samstundes med førearbeida.

⁹ Strategi for drift og vedlikehald 2016–2017, punkt 2.4

Strategidokumentet frå 2009 har tilsvarende formuleringar på desse punkta, men manglar presiseringa av ramma for rekkverkstiltak i punkt 3).

Dei to punkta finn ein også i dei tre budsjettretningslinjene som gjeld for 2015, 2016 og 2017, og vert difor nærare omtalt i avsnittet om budsjettretningslinjer nedanfor.

Regionvegsjefen har delegert ansvar til avdelingsdirektørane for å gjennomføre strategien i vegavdelingane.¹⁰ Avdelingsdirektørane ved dei tre vegavdelingane opplyste at det er avdelingsdirektøren sitt ansvar å sørge for at tiltaka som ligg til eigen vegavdeling vert gjennomført i samsvar med vedtatt strategi. Dette føreset at det vert løyvd nok midlar til gjennomføringa. Når det gjeld vedlikehald har vegavdelingane ansvaret for å foreslå og gjennomføre tiltak i samsvar med strategien og innanfor dei årlege løyvingane.

Budsjettretningslinjer

Veg- og transportavdelinga sender årleg ut budsjettretningslinjer til vegavdelingane når det gjeld midlane som gjeld drift og vedlikehald av riksvegar.¹¹ Vegavdelingane skal bruke malen «Vedlegg 2: Skjema for vegavdelingane» når dei gir innspel.¹² Utfylt mal skal vise ei samanstilling av ønskt løyving til vegavdelingane.

Vegtilsynet har tatt utgangspunkt i budsjettretningslinjene for 2017. Budsjettretningslinjer for 2015 og 2016 er også gjennomgått, og på dei punkta som denne tilsynssaka tek for seg, er ordlyden lik i alle tre dokumenta.¹³

¹⁰ RLM-vedtak av 10. mai 2016: «Avdelingsleiarar får ansvar for å gjennomføre dette i sine avdelingar. Veg- og transportavdelinga får ansvar for å legge dette inn i kvalitetssystemet.»

¹¹ Budsjettretningslinjer for vegavdelingane post 23 Forvaltning av riks- og fylkesvegar samt drift og vedlikehald av riksvegar.

¹² Innspel til budsjett er også kalla «budsjettsøknad»

¹³ Budsjettretningslinjene for 2017 har ei presisering om bruk av investeringsmidlar.

Innleiingsvis i budsjettretningslinjene står det at strategi for drift og vedlikehald av riksvegar i Region vest skal leggast til grunn når vegavdelingane skal sette opp budsjettframlegg.

Under forklaringa til punktet «Andre behov» står det at vegavdelingane skal føre opp ønske i 2017 for mellom anna:

- dekkelegging
- strakstiltak etter TS-inspeksjon
- rekkverk på dekkeleggingstrekningar

Nedanfor er det gjort greie for kva informasjon Vegtilsynet har innhenta om desse tre kulepunkta.

Om dekkelegging

Det vert sett krav til at mellom anna følgande strategiar skal leggast til grunn:

3) På dekkstrekningane skal eksisterande rekkverk setjast i stand. Så langt som mogleg bør det nyttast investeringsmidlar.

[...]

5) Med utgangspunkt i dekkeplan bør det gjennomførast TS-inspeksjon på strekningane som skal leggast. Strakstiltaka kan då gjennomførast samstundes med førearbeida.

Vegavdelingane skal melde inn strekningar der det er ønske om å legge nytt dekke. Vegtilsynet har blitt forklart budsjettprosessen når det gjeld dekkelegging på følgande måte:

1. Leiar av den regionale arbeidsgruppa for dekkevedlikehald sender ut «Skjema: Dekkeplan» til prosjektleiarane for dekkevedlikehald på vegavdelingane.

«Arbeidsgruppe dekkevedlikehald» består av leiar (som er frå veg- og transportavdelinga), av to-tre fagfolk frå kvar vegavdeling (herunder prosjektleiarar for dekkevedlikehald), og ein frå TS-seksjonen. Det er utarbeidd kvalitetsplan for «Arbeidsgruppe dekkevedlikehald». Kvalitetsplanen gjer greie for mål for arbeidsgruppa, rammer, samansetning, funksjonsperiode, møtrefrekvens,

arbeidsmetode (møter), konflikthandtering, rapportering, roller med beskriving av tilhøyrande arbeidsoppgåver og evaluering.

2. Prosjektleiarane skal returnere utfylte skjema til leiar for arbeidsgruppa.
3. Basert på budsjettinnspela, skal leiar for arbeidsgruppa utarbeide framlegg til regional dekkeplan på følgande måte: Strekningane skal sorterast etter årsdøgntrafikk, og strekning med årsdøgntrafikk over 20 000 vert automatisk prioritert. Resultat frå spor- og jamnheitsmålingar er lagt vekt på fordi spor- dybde og ujamn vegbane kan få konsekvensar for trafikksikkerheit og framkome. Det kan også vere andre årsaker til prioriteringane, til dømes at det er gjennomført fresing på strekningen, og at det difor må reasfalterast.
4. Leiar av arbeidsgruppa skal legge fram eit samla forslag til regional plan for arbeidsgruppa for dekkevedlikehald. Arbeidsgruppa skal deretter sende sitt forslag til staben i veg- og transportavdelinga, som sender forslaget til styring og strategistab, som har ansvaret for å handsame det vidare.

Om strakstiltak etter TS-inspeksjon

Ifølge budsjettretningslinjene og punktet «Strakstiltak (Ulukkesreducerande tiltak) på ulukkesutsett riksveg», skal vegavdelingane fylle ut et skjema med oversikt over kva strekningar dei ønsker/kan gjennomføre strakstiltak på. Det står vidare at det at det kan gjennomførast TS-inspeksjon og strakstiltak i samband med legging av dekke.

Det er TS-seksjonen v/leiar som mottok utfylt vedlegg om strakstiltak, og har ansvaret for å prioritere dei innmeldte tiltaka, herunder foreslå hensiktsmessig bruk av straksmidlane. Leiar for TS-seksjonen står oppført som kontaktperson når det gjeld TS-tiltak.

Leiar for TS-seksjonen opplyste at det i budsjetta for 2016 og 2017 er avsett 15 millionar kroner som skal brukast på strakstiltak i samband med budsjettposten «Drift og vedlikehold av riksveger, trafikant – og kjøretøytilsyn m.m.». Tanken har vore å knytte TS-tiltak opp mot dekkestrekningar for å få mest mogeleg ut av midlane, og for å prioritere midlane der effekten på trafikksikkerheit er størst.

Det vart opplyst at dette er i samsvar med nasjonale føringar om sikkert sidetereng.¹⁴ Midlane skal mellom anna brukast av vegavdelingane til å gjennomføre TS-inspeksjonar på dekkestrekingar. Vegavdelingane skal inspisere dekkestrekingane og bruke midlane der dei trengs mest, og hovudsakleg er det rekkverkstiltak som trengs.

Om rekkverk på dekkestrekingar

I budsjettretninglinjene under punktet «Rekkverk» står det:

«I vedteken strategi for vedlikehald av riksvegar i Region vest, står det at rekkverket skal setjast i stand ved legging av nytt dekke. Behov på dei einskilde strekingane kan meldast inn via dekkeplan, men de må føra opp ønska løyving i vedlegg 2.»

Det står ikkje noko i budsjettretninglinjene eller i andre tilgjengelege dokument som forklarar kven i vegavdelingane som skal kartlegge behov og føre opp ønskt løyving for istandsetjing av rekkverk i dekkeplanen og i vedlegg 2, og korleis dette skal gjennomførast. Det er ingen kontaktperson knytt til dette punktet.

Oppgåve- og ansvarsdeling i vegavdelingane ved budsjettinnspel om midlar til dekke og rekkverk

Vegavdelingsdirektørane opplyste at alle vegseksjonane skal bidra i budsjettarbeidet.

I svaret frå vegavdeling Sogn og Fjordane vart det opplyst at vegseksjonane har fått ansvar for å utarbeide og gjennomføre plan for forarbeid før dekkelegging. I tillegg skal seksjon for plan og forvaltning vurdere aktuelle TS-inspeksjonar og tiltak basert på dekkeplan.

Vegavdeling Hordaland opplyste at dei har organisert arbeidet med dekkelegging som eit prosjekt knytt til vegseksjonen for Bergensområdet, og at det vert det teke omsyn til ønske/tilrådingar frå vegseksjonane framsett i årlege møte med dekkeleggingsprosjektet på vegavdelinga.

¹⁴ *Nasjonal transportplan 2014–2023.*

Når det gjeld vegavdeling Rogaland blir både vegseksjonen i Haugesund og drift- og vedlikehaldsseksjonen i Stavanger involvert. Sistnemnde seksjon har eit eige prosjekt som koordinerer heile avdelinga.

Dei tre avdelingsdirektørane opplyste at strategidokumentet er formidla til seksjonsleiarane våren 2016, og at oppfølging av strategien har skjedd gjennom avdelingsleiar møte (Rogaland), dialogmøte med vegseksjonane (Sogn og Fjordane) og på leiarmøte (Hordaland).

Seksjonsleiarar og prosjektleiarar er spurt om det finst ei beskriving av deira arbeidsoppgåver i forbindelse med kartlegging og innmelding av dekke- og rekkverksbehov. Ifølge svara var arbeidsoppgåvene beskrive her:

- arbeidsbeskrivinga for byggeleiarane, spesielt dei med ansvar for drift og asfalt/dekke
- kvalitetssystemet – vedlikehaldsprosessane «gjennomføre konkurranse» og «følge opp entrepris» på eit overordna nivå
- budsjettprosessen
- budsjettretningslinjene
- strategidokumentet

Tre av prosjektleiarane svarte at arbeidsoppgåvene ikkje er beskrive. Ein av desse svarte at dei bygger på rutinar frå tidlegare år. Ein prosjektleiar har ikkje svart på spørsmålet.



Vurdering

Innhenta data viser at kvalitetssystemet og dokumentet «Oppgåve- og ansvarsdeling i den enkelte eining i Region vest» berre på eit overordna nivå beskriv arbeidsoppgåver, roller og ansvar for samordning av dekketiltak og rekkverkstiltak. Derimot har Region vest beskrive og vektlagt samordning av dekketiltak og rekkverkstiltak både i strategidokumentet og i budsjettretningslinjene med tilhøyrande malar. Dokumenta gir føringar for korleis vegavdelingane skal spele inn budsjettbehov, og er formålstenlege i denne samanhengen.

Når det gjeld den delen av arbeidet som skal utførast i vegseksjonane og

som gjeld samordning av istandsetting av rekkverk på dekkestreknin-
gar, kan kvar vegseksjon løyse denne oppgåva på den måten dei meiner
er mest hensiktsmessig.

Tilsynskriterium 2: Ved legging av nytt vegdekke skal rekkverk settast i stand.

Innhenta data

Nedanfor vert det gjort greie for kva spørjeundersøking og dokumentgjennom-
gang har vist om praksis i vegavdelingane når det gjeld samordning av dekketil-
tak og rekkverkstiltak i budsjettarbeidet i Region vest.

Kartlegging og innmelding av behov for midlar til dekkelegging

Behovet for dekkelegging bygger på spor- og jamnheitsmålingar, alder og ÅDT
(årsdøgntrafikk) i alle vegseksjonane. Data finn dei stort sett i dataprogrammet
PMS («Pavement Management System», planleggingsprogram for dekkeved-
likehald). Enkelte vegseksjonar bruker lister som baserer seg på innspel frå til-
dømes entreprenør og byggeleiing i driftskontraktane, andre synfaringar og til-
bakemeldingar frå trafikantar. Lister frå tidlegare år er også viktig, der dei kan sjå
kva som er gjennomført og kor dei fortsatt treng midlar.

Vegseksjonane melder inn behov for midlar til dekkelegging i samsvar med bud-
sjettprosessen via prosjektleiarar for dekkelegging og/eller egne dekkekontak-
tar.

Regionen har framlagt dokumentasjon (budsjettinnspel og regional dekkeplan)
som viser at dei tre vegavdelingane har meldt inn behov for midlar til dekkeleg-
ging for budsjettåret 2016.

Kartlegging og innmelding av behov for istandsetting av rekkverk på dekke-
strekningane

Behov for istandsetting av rekkverk vert kartlagt i forbindelse med dekkeplan-
legging i det årlege budsjettarbeidet eller etter at dekkestrekningane er bestemt.
Vegseksjonane har ulik praksis for å kartlegge behov for rekkverksmidlar. Kart-
legginga baserer seg mellom anna på data frå ViaPhoto (dataprogram med opp-

daterte vegbilette), data frå NVDB (Nasjonal vegdatabank), innmeldte behov frå driftskontraktene, TS-synfaringar, andre synfaringar og erfaringstal frå tidlegare år.

Basert på svara kom det fram at behov for midlar til rekkverk på dekkestreknningar vert meldt inn i samsvar med budsjettprosessen via:

- byggeleiar med ansvar for blant anna drift og dekkelegging (to av vegseksjonane)
- dekkegruppa/prosjekt (tre vegseksjonar)
- seksjon for plan og forvaltning (to vegseksjonar)

Regionen har lagt fram følgande dokumentasjon over kva behov for midlar til rekkverk dei tre vegavdelingane har meldt inn for budsjettåret 2016:

Vegavdelinga Rogaland har meldt inn behov for midlar til rekkverk på post «Andre ønska tiltak» på vedlegg 2 i budsjettsøknaden. Det går ikkje fram om dette gjeld dekkestreknningar. Vegavdelinga har synleggjort eit rekkverksbehov på nokre streknningar i dekkeplanen.

Vegavdeling Hordaland har meldt inn behov for midlar til rekkverk på post «Andre ønska tiltak» på vedlegg 2 i budsjettsøknaden. Det går ikkje fram om dette gjeld dekkestreknningar. Vegavdelinga har ikkje synleggjort eventuelt rekkverksbehov i dekkeplanen.

Vegavdeling Sogn og Fjordane har meldt inn behov for midlar til rekkverk på post «Andre ønska tiltak» på vedlegg 2 i budsjettsøknaden. Det går ikkje fram om dette gjeld dekkestreknningar. Vegavdelinga har synleggjort eit rekkverksbehov på dei fleste dekkestrekningane i dekkeplanen.

Samordning av dekkelegging og istandsetting av rekkverk

På spørsmål om det er ei samordning mellom tiltak for dekke og rekkverk mottok Vegtilsynet ulike svar. Det vart til dømes svart:

- Seksjonsvise møter mellom byggeleiar for rekkverk og driftskontraktane vert gjennomført når strekningane der det skal leggest dekke er klare.
- Tett samarbeid mellom byggeleiarane på drift (herunder rekkverk) og byggeleiarane på dekkelegging. Byggeleiarane har som mål å kartlegge og utbetre rekkverk innanfor tildelte økonomiske rammer før dekkelegging
- Synfaring og ny vurdering av dekkestrekingar som kjem inn på dekkeplanen.
- Mål om grøfting før dekkelegging, slik at nytt rekkverk kan settast opp i etterkant av dekkelegginga.

Det vart også uttalt at samordning vart gjennomført i nokre år, men at det i dag berre skjer i den grad det er nok midlar til samordning.

Når det gjeld samordning av istandsetting av rekkverk på dekkestrekingar for 2016 har undersøkinga vist:

Seks av prosjektleiarane svarte at rekkverk er sett i stand der det har vore behov for dette. Ein svarte at noko arbeid framleis er i gang då dette er rekkverksanbod som vert vidareført frå 2016. To prosjektleiarar svarte at istandsetting av rekkverk i liten grad er gjennomført eller ikkje gjort på alle dekkestrekingar.

Tilsynspart kunne ikkje legge fram noko dokumentasjon for 2016 på at det er gjennomført kontroll/inspeksjon av rekkverk på dekkestrekingane, men opplyste at aktuelle strekingar vert gjennomgått ved å sjå på bilete i NVDB. Tilsynspart opplyste at det i tillegg gjennomført inspeksjonar ute på vegen når det er nødvendig, og at også byggeleiarane for driftskontraktane kan melde inn behov for rekkverksreparasjonar.

Som dokumentasjon på at feil og manglar på rekkverk er utbetra i 2016, sende tilsynspart inn kopi av faktura for utført arbeid. I tillegg vart det opplyst at feil og manglar også var utbetra gjennom å traufrese dekke, slik at rekkverkshøgda ikkje vert redusert. Vegtilsynet mottok ei oversikt over kva rekkverkstiltak som er gjennomført på dekkestrekingar i 2016. Sjå vedlegg 3.

For vegavdeling Rogaland viste oversikta at rekkverk er vurdert som tilfredsstillande etter dekkelegging på alle strekningane, og at det anten er gjennomført traufresing eller utbetring av rekkverk. Oversikta viste også at det er gjort tiltak på fleire strekningar enn dei strekningane der behov for rekkverk er synleggjort på dekkeplanen.

For vegavdeling Hordaland viste oversikta at rekkverk er vurdert som tilfredsstillande etter dekkelegging på alle strekningane, og at det også her er gjennomført «traufresing» eller utbetring av rekkverk. Oversikta viste at det ikkje er synleggjort behov for rekkverk for nokon av strekningane på dekkeplanen.

For vegavdeling Sogn og Fjordane viste oversikta at behov for midlar til rekkverk er synleggjort på dekkeplanen. For to av dekkestrekingane er det er sett opp rekkverk. For resten av dekkestrekingane, der det er synleggjort eit behov, er rekkverk ikkje sett i stand. Dette er grunngeve med manglande midlar.

Tilsynspart opplyste i tillegg at regionen har lagt meir dekke enn planlagt pga. auka løyvingar til dekkelegging og at tilboda var lågare enn estimert. Dette er synleggjort i oversikta. For vegavdeling Rogaland og vegavdeling Hordaland er rekkverk også vurdert som tilfredsstillande etter dekkelegging på desse strekningane. For Vegavdeling Sogn og Fjordane viser oversikta at rekkverk ikkje er sett i stand på desse strekningane, og dette er grunngett med manglande midlar.

Vurdering

Når det gjeld kartlegging og innmelding av behov for midlar til dekke, viser innhenta data at systemet vert følgt i praksis. Det er likevel ulik praksis i vegavdelingane for å kartlegge og melde inn behov for midlar til rekkverk på dekkestrekingane, og rekkverk er ikkje er sett i stand på alle strekningane der det er gjennomført dekkelegging.

Vegtilsynet meiner derfor at Region vest ikkje i tilstrekkelig grad sikrar at vedlikehaldstiltak som gjeld dekkelegging og reparasjon av rekkverk er samordna slik at trafikksikkerheit vert ivaretatt.



Funn 1 – observasjon

Statens vegvesen, Region vest har ikkje sikra at trafikksikkerheita vert ivaretatt, då vegavdelingane ikkje har sett i stand rekkverk på alle strekningar ved legging av nytt vegdekke.

Vedlegg 1: Relevante utdrag frå kravdokument

Veglova § 11b Plikt til å ha og bruke styringssystem m.m.

Statens vegvesen og det statlege utbyggingsselskapet for veg skal ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem for å sikre tryggleiken knytt til riksvegane.

Prop. 160L Endringar i veglova (Vegtilsynet)

Punkt 3.2 Plikt til å ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem

[...]

Kva som konkret omfattast av kravet til styringssystem vil kunne variere og Vegtilsynet må avgjere dette i den enkelte tilsynssak på bakgrunn av kva som er føremålet med tilsynet. Systemet skal som utgangspunkt innehalde ei beskriving av aktivitetar for å nå dei mål og for å sikre etterleving av dei krav som er satt til tryggleiken knytt til riksveg. Regelmessig vil lov og reglar gitt med heimel i lov, aktuelle standardar og pliktsubjekta sine instruksar, system for leiing, styring, kvalitet, internkontroll, fråviks- og avvikshandsaming og organisering inngå. Vidare skal systemet sikre at vegansvarleg utfører aktivitetar som reduserer sannsynet for og avgrensar konsekvensar av feil, fare og ulykkeshendingar knytt til veginfrastrukturen. [...]

Til § 11 b Plikt til å ha og bruke styringssystem m.m

[...]

Med «tilstrekkelege og effektive styringssystem» meinast system som er innretta slik at pliktsubjektet oppnår effekt i form av å ta vare på tryggleiken i veginfrastrukturen der den er god og synleggjer kor tryggleiken i veginfrastrukturen kan forbetrast. Det bør også synleggjere kor tiltak for å betre trafikktryggleiken gir best effekt.

[...]

Styringssystemet skal dokumenterast og gjerast tilgjengeleg og kjent på ein føremålstenleg måte for alle med behov for slik tilgang. Styringssystemet må vere tilpassa arten og omfanget av den aktuelle verksemda og andre forhold ved

denne. Styringsystemet skal vise korleis kontrollen er sikra frå den øvste leiing til dei ulike nivå i verksemda, samt korleis den kontinuerlige forbetringa av styringsystemet sikras.

Vegvesenboka

Kap. 3.2.3 Kvalitet

Statens vegvesens prosessorienterte kvalitetssystem beskriver de viktigste arbeidsprosessene som skal til for at vi skal nå våre mål.

[...]

I enkelte tilfeller er det ikke hensiktsmessig å utvikle felles prosesser for hele Statens vegvesen. For eksempel kan kompetansen i en region bestemme hvordan oppgavene løses, eller ulike eierinteresser (fylkeskommunene) kan kreve ulike arbeidsprosesser. Da kan prosesseieren bestemme at det skal lages regionspesifikke prosesser, som er knyttet opp mot en felles, overordnet prosess. Der det er utviklet regionale eller lokale prosesser eller tilpasninger, har prosesseier ansvaret for å legge til rette for læring mellom regionene gjennom aktiv bruk av prosesseamene, slik at beste praksis oppnås.

[...]

Alle medarbeidere som utfører en arbeidsprosess har ansvar for å gjøre jobben riktig, og i samsvar med praksisen som er beskrevet i kvalitetssystemet. Slik sikrer vi enhetlige leveranser med rett kvalitet. Kvalitetssystemet beskriver hvordan jobben skal gjøres og rekkefølgen på de ulike aktivitetene innenfor samme arbeidsprosess. I tillegg beskriver systemet hvilke roller som skal gjennomføre de ulike aktivitetene.

[...]

Prosessene skal være tilstrekkelig detaljerte til at brukerne oppfatter dem som nyttige, og enhetlig arbeidspraksis oppnås.

Vedlegg 2: Mottatt dokumentasjon frå Region vest

Strategi for drift og vedlikehald 2016-2017, utarbeidd av Region vest, Styring og strategistab, 31. mai 2016

Strategi for drift og vedlikehald av Riksvegar i Region vest, 9. september 2009

Budsjettretningslinjer for vegavdelingane post 23 Forvaltning av riks- og fylkesvegar samt drift og vedlikehald av riksvegar for åra 2015, 2016 og 2017

Oppgåve- og ansvarsdeling i den enkelte eining i Region vest, 19. mai 2016

Kvalitetsplan for arbeidsgruppe dekkevedlikehald, 6. oktober 2016

Virksomhetsplan for Trafikksikkerhetsseksjonen 2016, 21. januar 2016

Mal, regionens innmelding av behov for dekke (gjeld budsjettåret 2016), (malen inneheld Skjema: Dekkeplan)

Innmeldt behov for dekke (2016), vegavdeling Sogn og Fjordane

Innmeldt behov for dekke (2016), vegavdeling Rogaland

Innmeldt behov for dekke (2016), vegavdeling Hordaland

Oversikt over alle innmeldte dekkebehov, ansvarleg for dekkegruppa (arbeidsdokument)

Ferdigstilt dokument, endeleg dekkeplan med løyvingar (Dekkeplan)

Mal, hovudsøknadsskjema post 23., med følgebrev (gjeld budsjettåret 2016), (malen inneheld m.a. «Vedlegg 2 Skjema for vegavdelingane» og «Vedlegg 3 Strakstiltak»)

Innmeldt hovudsøknadsskjema post 23. (for 2016), vegavdeling Sogn og Fjordane

Innmeldt hovudsøknadsskjema post 23. (for 2016), vegavdeling Rogaland

Innmeldt hovudsøknadsskjema post 23. (for 2016), vegavdeling Hordaland

Endeleg budsjett for 2016 med løyvingar, gjeld post 23. (sendt til alle vegavdelingar)

Vedlegg 3: Rekkverkstiltak gjennomført på dekkestrekingar i 2016

Vegavdeling Rogaland

Dekkestrekning	Beskriving av rekkverkstiltak
E39 Forus – Hinna (fleire parsellar)	Traufrest, rekkverk er ok
E39 Lura – Forus (fleire parsellar)	Traufrest, rekkverk er ok
Rv 509 Madlamarkveien rkj. – Tjensvoll kr. (fleire parsellar)	Traufrest, rekkverk er ok.
Ein av parsellane har berre er rekkverk på deler av parsellen, og her er rekkverk er ok	
E39 Skankeholen - Finnestadgjeilen	Rekkverk berre på delar av parsellen, rekkverk er ok
E134 Torskartjønn – Spannavegen rkj.	Rekkverk berre på delar av parsellen, rekkverk er ok
Rv 509 Sunde - Revheim	Traufrest, rekkverk er ok
Rv 509 Sola – Tananger ring	Rekkverk berre på delar av parsellen, rekkverk er ok
E134 Spannavegven – Haugesund sør	Traufrest, rekkverk er ok. Grøfterensk utført før asfaltering
E39 Ålgård - Ålgård	Traufrest, rekkverk er ok
E39 Skurve - Straumebru	Traufrest, rekkverk er ok
E39 Løwenstrasse XE 39	Traufrest, rekkverk er ok
E39 Haukås - Krabbatveit	Traufrest, rekkverk er ok
Rv 13 Torgerkrossen - Bjørkheimsbygd	Rekkverk oppjustert 300 meter, etter asfaltering (fister krysset)
E134 Ølen – Øvre Vats *	Planfrest, rekkverk er ok
Rv 13 Erfjord – Lovra *	Nytt rekkverk ble oppjustert på deler av parsellen etter dekkelegginga
Rv 42 Krossmoen – Slettebø *	Rekkverk ok
Rv 39 På/av kjølingsramper Raglamyr – Spanne *	Rekkverk er ok
Rv 44 Godsterminalen – Heigreveien (2 parsellar) *	Traufrest, rekkverk er ok
E39 Krabbatveit – Førland *	Tiltak ikkje beskrive **
Rv 13 Brattlandsdalen *	Justering av rekkverk

* Disse dekkestrekingane har fått tildelt ekstra midlar.

** Det var ikkje synleggjort behov for rekkverkstiltak på dekkeplanen.

Vegavdeling Hordaland

Dekkestrekning	Beskriving av rekkverkstiltak
Rv 555 Lyderhorntunnel V - Storavatnet	Traufrest, rekkverk er ok
Rv 555 Damsgårdstunnel V – Lappeleiren (2 parsellar)	Traufrest, rekkverk er ok
E39 Eidsvågtunnelen - Glasskartunnelen	Traufrest, rekkverk er ok
E39 Øyjordkrysset – Sandviken v felt	Traufrest, rekkverk er ok
E16 Rampe Viadukt Nygårdstangen – Bergen busstasjon	Traufrest, rekkverk er ok
E16 Vestre Strømkai – Lars Hillesgate	Kun planfrest, rekkverk er ok
Rv 555 Rampe Ørjebekk krysset	Traufrest, rekkverk er ok
E39 Haukås - Drange	Ok høgde, men rekkverk er gammalt. Ikkje fornya.
E134 Fjæratunnelen - Bjørkestrand	Rekkverk ok
Rv 13 Byrkjeneset - Tyssealdaltunnelen	Rekkverk bra
Rv 555 Sotrabra V – Bildøystarumen bru	Rekkverk ok
E39 Fjøsanger - Kristianborg	Rekkverk skifta
E39 Nordhordlandsbrua – Nordhord.bru flytede	Rekkverk ok
E39 Nordhordlandsbrua - Flatøy	Rekkverk ok
E16 Kjenestunnelen Ø – Stavenestunnelen Ø	Rekkverk ok
E16 Fossmark - Vaksdal	Rekkverk ok
E39 Haukåsvatn - Haukås	Rekkverk ok
E39 Grov - Agdestein	Rekkverk ok
E39 Førland - Grov	Rekkverk ok
E39 Sandviken - Eidsvågtunnelen	Lagt 2016 pga låge prisar, rekkverk ok
E39 Fjøsanger - Kristianborg	Lagt 2016 pga låge prisar, rekkverk ok

Vegavdeling Sogn og Fjordane

Dekkestrekning	Beskriving av rekkverkstiltak
Rv 5 Kvalvik - Groavågen	Tiltak ikkje beskrive **
E39 Breimsfjell tnl. 2 - Breimsfjellet	Ikkje reparert rekkverk, manglar midlar
E39 Kjøspollen X15 – Kjøshammar tunnel	Tiltak ikkje beskrive **
Rv 15 Brunsvik - Almenningsfjellet	Ikkje reparert rekkverk, manglar midlar
Rv 15 Maurstad – Krokaberg tnl. Aust	Ikkje reparert rekkverk, manglar midlar
Rv 15 Kjøsnestfjorden	Ikkje reparert rekkverk, manglar midlar
Rv52 Hemsedalsfjellet	Ikkje reparert rekkverk, manglar midlar
E39 Skilbreivatnet - Høgda	Sett opp rekkverk
E39 Skredestranda	Ikkje reparert rekkverk, manglar midlar
E39 Økslandsvatnet - Brikeland	Ny strekning inn i 2016. Ikkje reparert rekkverk, manglar midlar
Rv 15 XF613 - Skogstjerna	Sett opp rekkverk
Rv 5 Lundaskaret	Lagt 2016 pga låge prisar. Ikkje reparert rekkverk, manglar midlar

* Det var ikkje synleggjort behov for rekkverkstiltak på dekkeplanen.