

# **Dovre Group AS**

## **Evaluering av konkurranseutsetting av drift- og vedlikehold i Statens vegvesen**

Oppdragsgiver

Samferdselsdepartementet

## FORORD

Dovre Group har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet evaluert Statens vegvesens konkurranseutsetting av drifts- og vedlikeholdsoppgaver som startet i 2003.

Formålet med evalueringen er som beskrevet i Nasjonal transportplan 2010-2019 å ”klarlegge konsekvensene for pris og kvalitet av konkurranseutsettingen, om kontraktene bør utformes eller følges opp på en annen måte, og om dagens omfang og måten å konkurranseutsette oppgaver på er det riktige”.

Dette er sluttrapporten fra evalueringsoppdraget. Delrapportering fra oppdraget ble forelagt Samferdselsdepartementet i form av en presentasjon 3. desember, 2009.

Oslo, 31. mars 2010

## SAMMENDRAG

Dovre Group har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomført en evaluering av konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold i Statens vegvesen. Evalueringen er avgrenset til de oppgavene som ble konkurranseutsatt gjennom funksjonskontrakter i forbindelse med at produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen ble skilt ut som et statlig aksjeselskap ved inngangen til 2003.

Konkurranseutsetting av utvalgte drifts- og vedlikeholdsoppgaver på vegnettet ved hjelp av funksjonskontrakter fremstår i hovedsak som en velegnet tilnærming for å ivareta en viktig samfunnsoppgave. Det er likevel klart at tiden siden 2003 har vært preget av mange utfordringer, både for leverandørene og bestiller. De seneste årene er det gjennomført en rekke justeringer av regimet for konkurranseutsetting, og blant disse finnes tiltak som trekker i positiv retning. Det finnes imidlertid fortsatt et vesentlig forbedringspotensial, og evalueringen tar opp forhold som det bør arbeides videre med.

Til tross for over sju år med konkurranseutsetting må fortsatt markedet for funksjonskontrakter, og kontraktene i seg selv, betegnes som umodne. Den generelt lave modenheten i denne delen av bransjen, tempoet i etableringen av funksjonskontraktregimet og omstendighetene omkring etableringen av Mesta er forhold som har vært sentrale for utviklingen av kostnader, kvalitet og konkurransesituasjonen.

Det finnes ingen etablerte indikatorer som er egnet for en overordnet og fortløpende vurdering av tilstanden på vegnettet. Evalueringen viser at det historisk har vært lav etterspørsel etter denne type styringsinformasjon. Manglende kvalitetsindikatorer, både fra tiden før og etter konkurranseutsetting, har gjort det vanskelig å konkludere om kvalitetsutvikling over tid uten forbehold. Gjennom evalueringen er det imidlertid identifisert flere indikatorer som til sammen antyder at kvaliteten av drift og vedlikeholdet på vegen er blitt bedre siden tiden før konkurranseutsetting.

Statens samlede kostnader til de drifts- og vedlikeholdsoppgavene som omfattes av funksjonskontraktene gikk ned etter konkurranseutsetting, men er nå på et noe høyere nivå enn før konkurranseutsetting, etter en markert prisøkning i 2008 og 2009. Evalueringen viser at prisøkningen i 2008 og 2009 er vel så høy som de tallene som tidligere er kommunisert av Statens vegvesen. Ferske tall fra konkurranser i 2010 viser en fortsatt stigende trend.

Prisnedgangen i den første perioden, og den senere kraftige prisveksten, synes å være et resultat av et umodent marked, preget av kamp om markedsandeler og manglende pris- og risikokompetanse. Det økte kostnadsnivået i forhold til tiden før 2003 kan imidlertid langt på veg forklares med kontraktens omfangsvekst og oppgavens økende kompleksitet. Det hefter også usikkerhet om kostnadsnivået i tiden før konkurranseutsetting, grunnet uklarhet om henføring av kostnader i tiden før 2003.

Konkurransesituasjonen må betegnes som lite tilfredsstillende, med begrenset konkurranse om en vesentlig andel av det totale antallet kontrakter og store prisforskjeller mellom tilbyderne i enkeltkonkurranser. Lav konkurranse gir sårbarhet for taktisk prising fra opportunistiske entreprenører. For at Statens vegvesen skal unngå

å havne i tvangssituasjoner anbefales det å etablere alternative gjennomføringsstrategier som vern mot følgene av lav konkurranse. En troverdig reserveplan, plan B, vil i seg selv påvirke konkurransesituasjonen. Dagens regime inneholder bestemmelser som gir Statens vegvesen en viss handlefrihet, men det er ikke tilstrekkelig oppmerksomhet på dette temaet.

Evalueringens mandat etterspør en vurdering av utformingen av de kontraktene som brukes i dag og peker på flere spesifikke forhold som ønskes vurdert. Disse forholdene er på et detaljeringsnivå som tilsier at anbefalingene i stor grad rettes mot etatsnivået.

Kontraktenes beskrivelser av vegnettets innhold og tilstand er fremdeles mangelfulle. Mangelfulle beskrivelser gir liten forutsigbarhet om arbeidsomfanget og gir entreprenører med funksjonsansvar en unødig og kostnadsdrivende risikobelastning. Gjeldende beskrivelser av vegnettet bør kompletteres og det bør legges til rette for et system som sikrer kontinuerlig forbedring av beskrivelsene.

Kontraktene som er i bruk i dag er basert på en standard som i utgangspunktet ikke er egnet for utførelse av funksjonsbeskrevne oppgaver. Dette har gitt komplekse kontrakter og skaper styrings- og gjennomføringsutfordringer for både entreprenør og Statens vegvesen. Videre synes kontraktsutformingen å variere for mye mellom ulike regioner og innenfor samme region. Det anbefales at samarbeidet mellom Statens vegvesen og bransjeorganisasjonene intensiveres med sikte på forbedring og økt standardisering av funksjonskontraktene. Generelt synes det som at forbedringsarbeid innenfor funksjonskontraktregimet tar lang tid. For å ta vare på forbedringspotensialet i regimet anbefales det å styrke det strategiske nivået i Statens vegvesen.

Evalueringen viser at større kontrakter trolig kan gi mer rasjonell utførelse, for både entreprenører og Staten vegvesen. Det anbefales å undersøke effektiviseringspotensialet med større kontrakter ved å legge ut tilstøtende kontrakter samtidig, med opsjon på sammenslåing. Et mye brukt argument mot større kontraktsomfang er at det reduserer antall potensielle tilbydere. Erfaringene fra konkurransene hittil viser imidlertid svak sammenheng mellom kontraktsstørrelse og antall tilbydere. Mindre kontraktsomfang bør kun vurderes dersom det kombineres med andre kontraktsformer. Dette kan imidlertid være egnet i spesielt komplekse områder, områder med erfaringsmessig begrenset konkurranse eller som del av plan B.

Kravene til blant annet kvalitetssystemer, planer og rapportering ble kraftig innskjerpet i 2008-utlysningene. Funksjonskontraktenes karakter og store samfunnsmessige betydning tilsier at kravene på disse områdene bør være høye. Dagens krav til kvalitetssystemer er ikke for strenge, og det anbefales ikke å reonsere på dagens krav.

Forventningene om at konkurranseutsettingen skulle medføre utvikling av nye tekniske løsninger synes i liten grad å ha blitt innfridd. I den grad det har forekommet innovasjon, har dette i første rekke vært knyttet til organisering og administrasjon.

Markedet for funksjonskontrakter er foreløpig ikke modent nok til å ta på seg et større arbeidsomfang enn dagens drøye 2 mrd i året. Det er flere vedlikeholdsoppgaver som er konkurranseutsatt på andre måter i dag, men det er ikke identifisert vesentlige oppgaver som bør inkluderes i funksjonskontraktregime.

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 INNHOLDET I EVALUERINGEN .....	6
1.2 AVGRENSNINGER .....	7
1.3 ARBEIDSPROESSEN .....	8
1.4 LESEVEILEDNING .....	9
<b>2 KVALITET FØR OG ETTER KONKURRANSEUTSETTING</b> .....	<b>10</b>
2.1 TILNÆRMING TIL OPPGAVEN .....	10
2.2 ANALYSE AV KVALITETSUTVIKLING .....	11
2.3 OPPSUMMERING .....	17
<b>3 KOSTNADER FØR OG ETTER KONKURRANSEUTSETTING</b> .....	<b>19</b>
3.1 TILNÆRMING TIL OPPGAVEN .....	19
3.2 ANALYSE AV KOSTNADSUTVIKLING.....	19
3.3 ÅRSAKER TIL KOSTNADSUTVIKLING.....	23
<b>4 KONKURRANSESITUASJONEN</b> .....	<b>27</b>
4.1 TILNÆRMING TIL OPPGAVEN .....	27
4.2 ANALYSE AV KONKURRANSESITUASJON .....	27
4.3 OPPSUMMERING .....	33
<b>5 UTFORMING AV FUNKSJONSKONTRAKTENE</b> .....	<b>34</b>
5.1 SENTRALE EGENSKAPER VED FUNKSJONSKONTRAKTENE.....	34
5.2 KOMPLEKSITET .....	36
5.3 KONTRAKTSSTRUKTUR .....	37
5.4 KOMPENSASJONSFORM OG RISIKOFORDELING.....	39
5.5 KVALIFIKASJONSKRAV.....	41
5.6 ADMINISTRATIVE KRAV .....	42
<b>6 ANDRE SENTRALE FORHOLD</b> .....	<b>44</b>
6.1 KONTRAKTSOPPFØLGNING, INKLUSIVE KONTROLL OG SANKSJONER.....	44
6.2 KOMPETANSE OG BEMANNING .....	46
6.3 INNOVASJON OG UTVIKLING.....	47
<b>7 OPPSUMMERING MED TILRÅDINGER OM TILTAK</b> .....	<b>49</b>
<b>VEDLEGG</b> .....	<b>52</b>
VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER.....	53
VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT.....	54
VEDLEGG 3 INDIKATORER PÅ KOSTNADSUTVIKLING.....	55
VEDLEGG 4 KOSTNADSUTVIKLING.....	58
VEDLEGG 5 ANALYSER OG BEREGNINGER .....	66
VEDLEGG 6 RIKSREVISJONENS FORVALTNINGSREVISJON, MANDAT .....	68
VEDLEGG 7 KONTRAKTENES VARIGHET IFT. LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	69
VEDLEGG 8 REFERANSEDOKUMENTER.....	70

# 1 INNLEDNING

Dette kapitlet inneholder beskrivelse av innholdet i evalueringen, presisering av evalueringens avgrensninger, redegjørelse for arbeidsprosessen samt en kort leseveiledning for rapporten.

## 1.1 Innholdet i evalueringen

Samferdselsdepartementet skriver i konkurransegrunnlaget for evalueringsoppdraget følgende om bakgrunnen for evalueringen:

*”I 2003 ble produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen skilt ut som et statlig AS, Mesta, jf. særlig St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003). Samtidig ble alle drifts- og vedlikeholdsoppgavene konkurranseutsatt. Målet med konkurranseutsettingen var bl.a. å effektivisere drifts- og vedlikeholdsarbeidet for å redusere kostnadene. Erfaringen fra de første årene viste gjennomgående et tilfredsstillende antall tilbydere på funksjonskontraktene, og en markert reduksjon i prisene.*

*De to siste årene har vi derimot opplevd en svært sterk kostnadsøkning. På de funksjonskontraktene som er fornyet i 2009, ser vi en prisøkning i forhold til de første funksjonskontraktene som ble inngått i 2004, som er nærmere 50 pst. over den generelle kostnadsveksten i anleggsmarkedet.*

*Blant annet på bakgrunn av denne prisøkningen har regjeringen i Nasjonal transportplan 2010-2019 (jf. St.meld. nr. 16 (2008-2009)), varslet at det skal settes i gang en evaluering av konkurranseutsettingen av drifts- og vedlikeholdsoppgavene. Formålet med evalueringen er å ”klarlegge konsekvensene for pris og kvalitet av konkurranseutsettingen, om kontraktene bør utformes eller følges opp på en annen måte, og om dagens omfang og måten å konkurranseutsette oppgaver på er det riktige”.*

Samferdselsdepartementet skriver i konkurransegrunnlaget for evalueringsoppdraget følgende om innholdet i evalueringen:

*”Samferdselsdepartementet ønsker å inngå avtale med en leverandør om gjennomføring av en evaluering der det foretas en vurdering av hvordan kostnadene og kvaliteten på drifts- og vedlikeholdsarbeidet har endret seg etter konkurranseutsettingen, herunder årsaksforhold. Dette vil omfatte en sammenligning av kostnader og kvalitet på drifts- og vedlikeholdsarbeidene før og etter at konkurranseutsetting ble iverksatt, årsaksforhold, en vurdering av konkurransesituasjonen i markedet og en vurdering av utformingen av funksjonskontraktene.*

*En sentral del av evalueringen vil også være å se på årsakene til den kostnadsøkningen vi nå opplever. I denne sammenhengen vil det være naturlig å se på kontraktsforholdene i forhold til følgende stikkord:*

- *Står innholdet i forhold til oppgaven som skal utføres?*
- *Er det spesifikke krav til utførelsen?*
- *Er risikofordelingen mellom SVV og entreprenør hensiktsmessig?*
- *Hvordan blir kontrakten fulgt opp fra SVVs side, mht kontroll og sanksjoner?*
- *Er kontraktens økonomiske, geografiske og tidsmessige omfang optimal?*
- *Evt. andre momenter som kan ha betydning*

*Leverandør skal på bakgrunn av datainnsamling og analyser komme med tilråding om evt. tiltak.”*

Evalueringen er gjennomført i tråd med metodebeskrivelse fra vårt tilbud datert 13. august 2009. Metodebeskrivelsen ble drøftet med Samferdselsdepartementet i oppstartsmøtet for oppdraget. Av de momenter som ble presisert nevnes spesielt at evalueringen ikke innbefatter en vurdering av realismen i å tilbakeføre drifts- og vedlikeholdsoppgavene til Statens vegvesen. Denne problematikken behandles imidlertid indirekte i rapportens anbefalinger.

## 1.2 Avgrensninger

Evalueringen dekker de drifts- og vedlikeholdsoppgavene som ble konkurranseutsatt i form av funksjonskontrakter i 2003. Funksjonskontraktene omfatter de fleste oppgaver som inngår i den daglige driften av riks- og fylkesvegnettet, inklusive gang- og sykkelveger. I tillegg inngår noen vedlikeholdsoppgaver.

Funksjonskontraktene utgjør, som vist i tabellen under, omtrent en tredel av den totale årlige omsetning innen drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet. Vesentlige konkurranseutsatte arbeider som ikke inngår i funksjonskontraktene er asfaltering, vegmerking, elektro og tyngre vedlikehold. I den totale omsetningen for drift- og vedlikehold i Statens vegvesen inngår i tillegg forvaltningsoppgaver og administrasjon av de konkurranseutsatte kontraktene.

*Tabell 1-1: Omsetning på funksjonskontrakter sammenlignet med total omsetning innen drift og vedlikehold i Statens vegvesen<sup>1</sup>. Kroneverdi 2008 i mrd. kr.*

År	Omsetning riks- og fylkesveg	Funksjonskontrakter	Funksjonskontrakt %
2003	6,9	2,4	34 %
2004	7,5	2,9	38 %
2005	7,1	2,5	36 %
2006	7,0	2,2	32 %
2007	7,3	2,0	27 %
2008	7,1	2,1	29 %

Funksjonskontraktens andel av den totale omsetningen var synkende fram til 2007 og økte igjen i 2008. Ifølge Vegdirektoratet vil omsetningen på funksjonskontraktene

<sup>1</sup> Kilde: Statens vegvesen nøkkeltallrapporter (2003-2008) og brev til Riksrevisjonen fra Statens vegvesen 19.03.09.

vokse de nærmeste årene, som følge av det økte prisnivået i kontraktsutlysningene i 2008 og 2009. Gitt at prisnivået i 2008 og 2009 er varig, vil den samlede konsekvens av kostnadsøkningene først synliggjøres i regnskapene for 2013.

Riksrevisjonen oversendte 24. september 2009 sin rapport fra forvaltningsrevisjonen ”Undersøking av drift og vedlikehold av vegnettet” til Stortinget.

Forvaltningsrevisjonen og denne evalueringen har enkelte overlappende tema, og et visst sammenfall i tid. Det er imidlertid forskjeller i innretningen av arbeidene, hvor denne evalueringen blant annet ser på historisk utvikling av kvalitet og kostnad, mens Riksrevisjonen er opptatt av kvalitet og tilstanden i 2008. Riksrevisjonens målsetninger for undersøkelsen er gjengitt i vedlegg.

Denne evalueringen er gjennomført uavhengig av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, og skal verken oppfattes som en etterprøving eller et tilsvarende til Riksrevisjonens vurderinger.

### 1.3 Arbeidsprosessen

Oppstartsmøtet, med gjennomgang av planen for oppdraget, ble avholdt 10. september 2009. Delrapportering fra oppdraget ble gjennomført i form av et presentasjonsmøte 3. desember 2009. Rapporteringen omfattet en gjennomgang av den innsamlede informasjonen og foreløpige analyser, samt avklaringer rundt videre gjennomføring av oppdraget.

Oppdragets første fase var å identifisere, innhente og strukturere tilgjengelig informasjon knyttet til funksjonskontraktene. Dette ble gjort i tett dialog med Vegdirektoratet samt gjennom informasjonssøk i andre nasjonale og internasjonale kilder.

Det foreligger et omfattende informasjonsgrunnlag som beskrevet i vedlegg. Det er gjennomført flere studier som er av spesiell relevans for oppdraget. Dette omfatter blant annet arbeider initiert av Statens vegvesen, rapporter fra internasjonale samarbeidsfora der Statens vegvesen deltar, Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon og andre nordiske riksrevisjoners analyser av drift og vedlikehold.

Det er gjennomført møte med Riksrevisjonen vedrørende deres forvaltningsrevisjon, ”Undersøking av drift og vedlikehold av vegnettet”, med hensikt å få tilgang til underliggende dokumentasjon. Riksrevisjonen har i ettertid gjort tilgjengelig de mest relevante dokumentene.

I oppdragets andre fase ble det gjennomført intervjuer med regionskoordinatorer og byggeledere i Statens vegvesen, representanter fra drifts- og vedlikeholdsentreprenører med funksjonskontrakter samt bransjeorganisasjonene EBA, MEF og FAV<sup>2</sup>. Intervjuene er gjennomført som strukturerte samtaler omkring evalueringskriteriene. Intervjuene refereres ikke direkte i rapporten, men danner grunnlag for våre observasjoner og uavhengige vurderinger.

---

<sup>2</sup> Entreprenørforeningen bygg og anlegg (EBA), Maskinentreprenørenes forbund (MEF), Foreningen asfalt og veiservice (FAV)



Evalueringen av kvalitet, kostnader og utvikling over tid har medført visse utfordringer knyttet til informasjonstilfanget. Dette gjelder spesielt kostnadsdata fra tiden før konkurranseutsetting (2003), og relevante kvalitetsindikatorer både før og etter 2003. I evalueringen av disse temaene er det derfor nødvendig med visse forbehold grunnet manglende informasjon. For evalueringen av kostnadsutviklingen i de konkurranseutsatte kontraktene, utforming av funksjonskontraktene og konkurransesituasjonen, foreligger det imidlertid et bedre informasjonsgrunnlag for evalueringen.

En utfordring i evalueringer av denne typen er å identifisere informasjon som både er relevant for problemstillingen (valid) og som er pålitelig (reliabel). Reliabilitet er forbundet med målesikkerhet. Hvis samme måling gjentas mange ganger, er målingen reliabel om man får det samme svaret hver gang. Denne utfordringen er spesielt fremtredende i de historiske sammenligningene av kostnad og kvalitet, da dataene er gamle og mangelfullt dokumentert. Det er lagt spesiell vekt på å drøfte informasjonens utsagnskraft i de historiske sammenligningene.

Evalueringsprosessen har vært preget av åpen dialog med Vegdirektoratet og de øvrige bransjeaktørene, som har vært hjelpelige med å innhente dokumentasjon og imøtekommende i forhold til deltagelse i intervjuer. En oversikt over referansepersoner, intervjuer, møter og referansedokumenter finnes i vedlegg.

Mot slutten av oppdraget ble nye tall fra konkurranser avholdt første kvartal 2010 gjort tilgjengelig fra Statens vegvesen. Disse er innarbeidet i analysene der dette var mulig.

## **1.4 Leseveiledning**

Rapportstrukturen tar utgangspunkt i de sentrale punktene i konkurransegrunnlaget for evalueringen.

Hovedrapporten presenterer sentrale fakta og de viktigste vurderingene. Utvalgte beregninger som støtter vurderingene er gitt i vedlegg.

Kapitlene er i hovedsak todelt, hvor sentrale observasjoner presenteres for seg, etterfulgt av våre vurderinger.

Kapittel syv inneholder en oppsummering av alle sentrale vurderinger og konklusjoner, gjengitt i den rekkefølgen de er behandlet i rapporten.

Oppdragsgiver for evalueringen er Samferdselsdepartementet. Konkurransegrunnlaget for evalueringen spesifiserer imidlertid evalueringskriterier på et detaljeringsnivå som tilsier at en vesentlig del av vurderingene og anbefalingene retter seg mot Statens vegvesen, og deres håndtering av funksjonskontraktene.

## 2 Kvalitet før og etter konkurranseutsetting

I dette kapittelet gjøres det en sammenligning av kvaliteten på drifts- og vedlikeholdsarbeidene, før og etter konkurranseutsetting. Første del er en redegjørelse for den valgte tilnærmingen til oppgaven. Andre del er en gjennomgang og analyse av funnene fra datainnsamlingen. Siste del er en oppsummering av hvilke slutninger som kan trekkes.

### 2.1 Tilnærming til oppgaven

En sammenligning av kvalitet før og etter konkurranseutsetting må ta utgangspunkt i en definisjon av kvalitetsbegrepet i forbindelse med drift og vedlikehold. Videre må det identifiseres indikatorer som kan si noe om kvalitetsutvikling over tid, fra før konkurranseutsetting fram til i dag.

#### 2.1.1 Kvalitetsbegrepet

Samferdselsdepartementet har i konkurransegrunnlaget ikke definert betydningen av begrepet kvalitet innenfor drift og vedlikehold av vegnettet. I denne evalueringen er det valgt å legge målsetningene for drifts- og vedlikeholdsarbeidene, slik de er formulert i funksjonskontraktene, til grunn for vurderingene av kvalitet. Teksten under er et utdrag fra kontraktsmalen for 2010-kontraktene, hvor det heter at drift og vedlikehold av vegnettet skal sikre:

*Framkommelighet: Lave transportkostnader og kort reisetid for alle trafikanter-kategorier (gående, syklende, kollektivtrafikk, godstransport, persontransport,...). Spesielt for utførelse av drift/vedlikehold: Redusere forsinkelser på grunn av utførelsen av drifts- og vedlikeholdsarbeid.*

*Trafikksikkerhet: Begrense antall skadde og drepte samt materielle skader. Spesielt for utførelse av drift/vedlikehold: Unngå ulykker nå og senere forårsaket av utførelsen av drifts- og vedlikeholdsarbeid. Framtidig ulykkesrisiko skal også vurderes.*

*Miljø: Begrense miljøproblemene knyttet til veger og vegtrafikk samt til utførelsen av drifts- og vedlikeholdsoppgaver mht støy og forurensning, kultur- og naturmiljø, landskapsbilde og arealdisponeringer.*

*Service: Det skal ytes god service overfor trafikanter og vegens naboer.*

*Vegkapital: Bevare eksisterende vegkapital.”*

Det er mulig å tolke begrepet *kvalitet* på flere måter. I dagligtale brukes gjerne høy eller lav kvalitet synonymt med høy eller lav ytelse. I andre sammenhenger brukes gjerne kvalitet som et uttrykk for om det er samsvar mellom en leveranse og den spesifiserte bestillingen. Kvalitet kan også relateres til hvorvidt et produkt eller en tjeneste er over eller under en gitt forventning, uten nødvendigvis å drøfte om forventningen er rimelig. I arbeidet med å finne gode mål for kvalitetsutvikling innenfor drifts- og vedlikeholdsområdet har vi tillatt oss å bruke en relativt vid definisjon av kvalitet.

## 2.1.2 Kvalitetsindikatorer

Med utgangspunkt i målformuleringene for drift og vedlikehold, er det forsøkt å identifisere indikatorer som kan gi et klart bilde av kvalitetsutviklingen fra før konkurranseutsetting fram til i dag. Tabellen under lister opp indikatorene som er identifisert, sammen med en vurdering av indikatorens egnethet for formålet.

*Tabell 2-1: Tabellen viser indikatorene som kan si noe om kvalitetsutviklingen. Datakvaliteten er drøftet i de etterfølgende delkapitlene.*

Indikatorer	Tilgjengelig før 2003	Tilgjengelig etter 2003	Pålitelighet	Relevans
Brukertilfredshetsundersøkelser	Ja	Ja	Middels	Lav
Analyse av ulykkesårsaker	Nei	Etter 2005	Middels	Lav
Forvaltningsrevisjon 2009	Nei	Ja	Middels	Lav
Utvikling i etterslep	Ja (2003)	Ja	Middels	Lav
Mengde salt, grus og brøyting	Ja (Salt)	Ja	Middels	Lav
Standardkrav i kontraktene	Ja	Ja	Middels	Lav
Henvendelser til vegtrafikksentralene	Nei	Nei	Middels	Lav

Det har ikke lyktes oss å identifisere indikatorer som både er tilgjengelige før og etter 2003, og som er tilstrekkelig godt egnet for formålet. Det er derfor ikke mulig å etablere et robust uttrykk for hvordan kvaliteten har utviklet seg over tid. Noe av den tilgjengelige informasjon kan imidlertid gi et visst inntrykk av kvalitetsutviklingen, og de ulike indikatorene er derfor nærmere forklart i det etterfølgende.

## 2.2 Analyse av kvalitetsutvikling

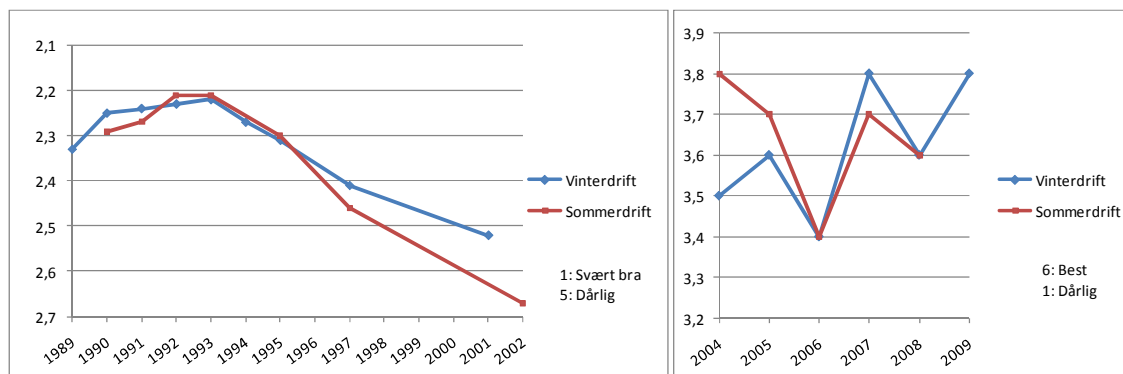
### 2.2.1 Brukertilfredshetsundersøkelser

Statens vegvesen har gjennomført brukertilfredshetsundersøkelser fra 1989 og fram til 2009. Hensikten med undersøkelsene er å gi en indikasjon på om drift og vedlikehold av fylkes- og riksveger har tilstrekkelig kvalitet. I 2003 ble undersøkelsene endret, noe som medførte ny metodikk for datainnsamling, nye målekriterier og ny skala for vurderinger. Konsekvensen av disse endringene er at resultatene fra undersøkelsene i liten grad er sammenlignbare, og således ikke kan gi et representativt bilde av kvalitetsutviklingen.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon fremhever at brukerundersøkelsene, slik de er blitt gjennomført etter 2004, er problematiske. Våre intervjuer med Statens vegvesen bekrefter dette synet. Et hovedproblem er at informantene ikke skiller mellom veger som er Statens vegvesens og andres ansvar, og at publikums forventninger endrer seg over tid. Dette er spesielt problematisk for denne evalueringen, som skal vurdere utviklingen over en lengre tidsperiode. Videre utgjør funksjonskontraktene mindre enn halvparten av drifts- og vedlikeholdskostnadene, og det er ikke gitt at de forhold som er avgjørende for informantenes vurderinger er et resultat av funksjonskontraktene.

Det er videre blitt hevdet at brukerundersøkelsene som ble gjennomført før 2003 hadde lavere sårbarhet for disse feilkildene, ettersom undersøkelsene ble gjennomført som direkte intervjuer av Statens vegvesens medarbeidere ute på vegnettet. Det er ikke funnet grunnlag for å vurdere disse påstandene.

Figuren under viser aggregerte resultater fra brukerundersøkelsene fra 1989 fram til 2009.



Figur 2-1: Resultat av brukerundersøkelser fra 1989 til 2009. Metodikk for undersøkelser ble endret i 2003, som medførte en ny og invertert skala.<sup>3</sup> Etter 2003 er karakteren 3,5 klassifisert som ”godt nok” og karakteren 4,5 klassifisert som ”ønsket”

Brukerundersøkelsene fram til 2002 viser en nedadgående tilfredshet fra 1993 til 2002. Etter 2004 er det vanskelig å fastslå en tydelig trend. Samlet gir undersøkelsene ingen indikasjon på hvordan kvaliteten har utviklet seg ved overgangen til nytt regime.

Resultatet fra brukerundersøkelsene for 2007 og 2008 tilsier at kvaliteten er ”god nok”. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon tegner imidlertid et langt dystre bilde. Dette kan tyde på at det er et behov for å kalibrere skalaen for å vurdere tilbakemeldingene fra brukerne.

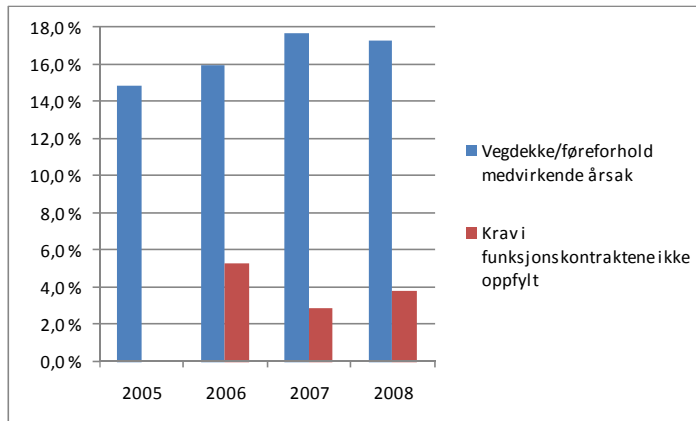
Vegdirektoratet har signalisert at brukerundersøkelsene i framtiden planlegges gjennomført hvert fjerde år i forbindelse med utarbeidelse av Nasjonal transportplan. I den grad disse undersøkelsene bidrar til å belyse kvaliteten på arbeidet i funksjonskontraktene, vil en ny omlegging vanskeliggjøre kvalitetsvurderingene. Det kan imidlertid være andre forhold som tilsier at en endring av målefrekvensen er hensiktsmessig, uten at dette er nærmere vurdert i denne evalueringen.

## 2.2.2 Analyse av ulykkesårsaker

Statens vegvesen har siden 2005 gjort dybdeanalyser av samtlige dødsulykker, i den hensikt å få detaljert informasjon om årsakssammenhenger. Det er alltid flere forhold som kan ha medvirket til at en ulykke inntraff. Et av forholdene som vurderes er vegdekke/føreforhold. Dette forholdet kan til en viss grad knyttes til kvaliteten på drift og vedlikeholdet. I analysene fra 2006 til 2008 oppgis i tillegg i hvilken grad kravene i

<sup>3</sup>Kilder: Undersøkelse av vegvedlikehold kjøreforhold sommeren/høsten 2002 (Mars 2003), Undersøkelse av vegvedlikehold og kjøreforhold vinteren 2001/02( November 2002) og opplysninger fra Vegdirektoratet

funksjonskontraktene anses å være oppfylt på ulykkesstedet. Figuren under viser andelen av dødsulykkene hvor vegdekke/føreforhold har vært en medvirkende årsak, og kravene i funksjonskontraktene ikke har vært oppfylt.



Figur 2-2: Relativ andel av alle dødsulykker hvor vegdekke/føreforhold vurderes å ha vært en medvirkende årsak. Videre oppgis andel dødsulykker hvor funksjonskontraktenes krav ikke er tilfredsstilt på ulykkesstedet.<sup>4</sup>

I mellom tre og fem prosent av undersøkelsene registreres det mangelfull oppfyllelse av funksjonskravene på ulykkesstedet. Det er uklart i hvilken grad denne andelen er høy eller lav i forhold til hva man bør forvente. Det er heller ikke mulig å se en trend i registreringene, da disse kun er gjennomført over en relativt kort tidsperiode. Det er viktig å påpeke at de registrerte avvikene ikke nødvendigvis er en av årsakene til ulykkene.

Vurderingene av hvorvidt funksjonskravene er oppfylt på ulykkesstedet synes så langt ikke å ha vært vektlagt særskilt i ulykkesanalysene. All den tid det enda ikke foreligger gode kvalitetsindikatorer, vurderes imidlertid disse registreringene som interessante å bygge videre på. Omstendighetene ved undersøkelsene, og tilfeldighetene knyttet til når og hvor ulykkene inntreffer, tilsier at dette kan være en egnet informasjonskilde for å studere kvalitet på drift og vedlikehold. Dette forutsetter at disse undersøkelsene innarbeides i alle ulykkesanalysene.

Det gjennomføres også mindre omfattende undersøkelser ved alle alvorlige ulykker, hvor blant annet føreforhold oppgis. Disse undersøkelsene er ikke systematisert på samme måte som for dødsulykkene, men kan være en supplerende informasjonskilde til å vurdere oppfyllelse av funksjonskravene.

### 2.2.3 Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon

Riksrevisjonen la fram sin rapport ”Riksrevisjonens undersøkning av drift og vedlikehold av vegnettet” 24. September 2009. Rapporten er sterkt kritisk til flere sider av drift og vedlikeholdsarbeidet og omhandler flere tema som er relevant i forhold til denne evalueringen.

<sup>4</sup> Kilde: Nasjonale årsrapporter for ulykkesanalysegruppenes arbeid fra 2005 til 2008.

Oppsummert peker riksrevisjonen på følgende forhold i sin rapport:

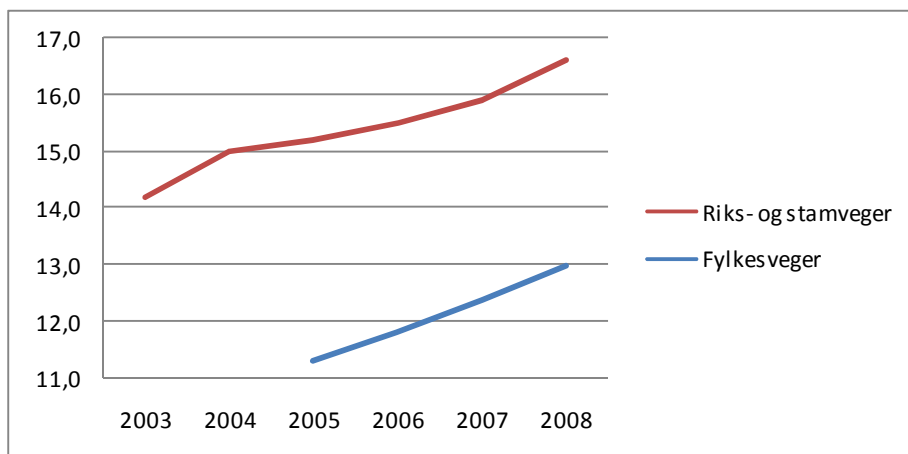
- Mangelfull utføring av drifts- og vedlikeholdsarbeidet i halvparten av kontraktene
- Case-undersøkelse dokumenterer en rekke avvik fra Håndbok 111, Standard for drift og vedlikehold
- Mangelfull rapportering om driftstilstanden på vegnettet
- Mangelfull styring og oversikt over driftstilstanden på vegnettet
- Manglende evalueringer av drifts- og vedlikeholdsområdet
- Lavt kontrollnivå i mange kontrakter og mangelfull oppfølging
- Økonomiske sanksjoner - ulik praksis, lite omfang og manglende styringsinformasjon
- Mangler i rapportering fra entreprenørene
- Svak konkurranse i entreprenørmarkedet

Riksrevisjonens rapport beskriver status for utførelse, styring og oppfølging av funksjonskontraktene per i dag, og konkluderer med at dette er lite tilfredsstillende. Dette er opplysninger som er relevante for denne evalueringen, og gir en indikasjon om at kvaliteten ikke er god nok per i dag.

I forhold til å vurdere kvalitetsutvikling over tid, er det lite støtte å hente i Riksrevisjonens rapport. Rapporten har ingen historiske vurderinger, og kan ikke brukes som grunnlag for å sammenligne kvalitet før og etter konkurranseutsetting.

## 2.2.4 Utvikling i etterslep

I forbindelse med Statens Vegvesens Vegkapitalprosjekt, ble det i 2003 utviklet en metodikk for beregning av vedlikeholdsetterslep for riksvegnettet. Etterslepets utvikling etter 2003 er beregnet som en funksjon av vegkapitalens avskrivning per år og de årlige bevilgninger til nybygg og vedlikehold.



Figur 2-3: Utvikling i etterslep for riks- og fylkesvegnettet over tid. Etterslepet er angitt i mrd. kr, prisnivå 2008.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Kilde: Samferdselsministerens svar til Arne Sortevik vedrørende etterslep i spørretime 04.12.2009, Dokument nr. 15:392 (2008-2009)

Det er flere innvendinger mot å bruke beregningene av etterslep som grunnlag for å vurdere utførelsen av funksjonskontraktene.

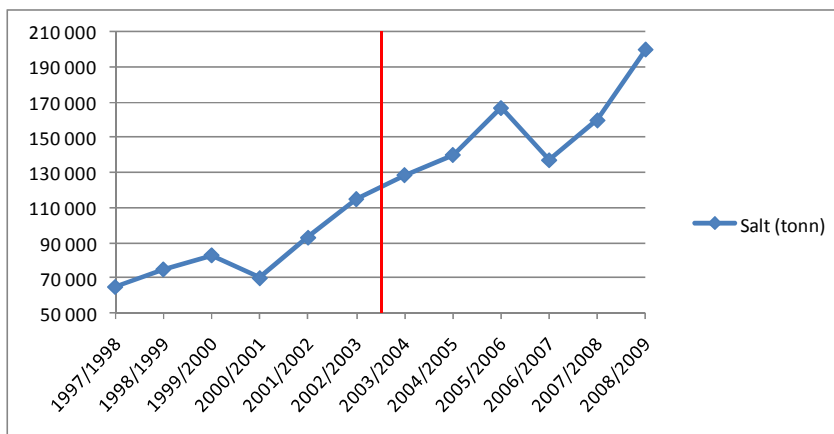
Beregningen av etterslepets utvikling over tid er en funksjon av økonomiske parametere, og gir ikke nødvendigvis et reelt bilde av hvordan den fysiske tilstanden på vegnettet har utviklet seg.

Grunnlaget for etterslepberegningene viser at 75 pst. av etterslepet knytter seg til veg, hvorav 90 pst. gjelder standarder for asfaltdekker. Asfaltdekker er i all hovedsak ikke omfattet av dagens funksjonskontrakter. Med unntak av dekkelapping, håndteres asfaltarbeider i egne asfaltkontrakter. Selv om beregningene i 2003 skulle være et presist estimat på etterslep, vil denne informasjonen ha liten verdi i forhold til å vurdere utførelsen av funksjonskontraktene.

Det er imidlertid innslag av etterslepsreducerende arbeider i noen av funksjonskontraktene. Dette er arbeider som spesifikt bestilles av Statens vegvesen og gjøres opp etter utførte mengder. Grad av etterslepsreduksjon er således ikke påvirket av entreprenørenes oppfyllelse av funksjonskontrakten, men hvorvidt Statens vegvesen har budsjettmessige rammer for å bestille arbeidene.

## 2.2.5 Sand, salt og brøyting

Statens vegvesen registrerer årlig forbruk av salt og strøsand, samt antall kjørte brøytekilometer. For strøsand og brøyting foreligger det ikke komplette dataserier over tid, og det er derfor kun valgt å se på utvikling i saltforbruket. Figuren under angir hvordan forbruket av salt har utviklet seg fra vinteren 1997/1998 fram til i dag.



Figur 2-4: Utvikling i saltforbruket i tonn per år fra 1998 til 2009.<sup>6</sup>

Figuren viser at saltforbruket har vokst i hele perioden, både før og etter konkurranseutsetting. Det er flere årsaker til økt forbruk av salt, og informantene i rapporten Saltsmart fra november 2009 peker på at den viktigste årsaken er overgang fra strategi vinterveg til strategi barveg og bart spor. Dette skulle tilsi at kvaliteten på vinterdriften har økt, ettersom strategiene barveg og bart sport har høyere friksjonskrav

<sup>6</sup> Kilde: Statens vegvesen, 2009

enn strategi vinterveg, som normalt gir bedre framkommelighet og trafikksikkerhet. Dette bekreftes i Statens vegvesens rapport Salting av veger fra september 2007. Etter Statens vegvesens rapport er det kommet kritikk fra miljøer som hevder at trafikksikkerheten ikke nødvendigvis blir bedre som følge av salting. Holdbarheten i disse påstandene er ikke undersøkt nærmere i denne evalueringen.

Salt er imidlertid også omstridt grunnet påstått negativ effekt på lokalmiljø gjennom blant annet forurensning av drikkevannskilder, skader på vegetasjon og skader på vegmateriell og vegkonstruksjoner. Økte saltmengder synes således å være negativt i forhold til oppnåelse av miljømålet for vegtrafikken, uten at det er gått nærmere inn på disse effektene i denne evalueringen.

I forhold til debatten om riktig bruk av vegsalt, og funksjonskontraktens incentiver for salting, bør det legges merke til at veksten i saltforbruket også var sterk før innføringen av funksjonskontrakter.

## 2.2.6 Standardkrav i kontraktene

Funksjonskontraktene beskriver standardkrav til vegobjektens funksjon eller tilstand. I tillegg er det en rekke lover, forskrifter, håndbøker og andre bestemmelser som sammen med kontraktene utgjør de samlede krav til ytelse.

For å undersøke i hvilken grad krav til ytelse er innskjerpet over tid er det i denne evalueringen gjort en gjennomgang av hvordan kontraktens krav og underliggende dokumenter har endret seg. En vesentlig svakhet med denne tilnærmingen er at den kun spesifiserer krav til ytelse, og ikke hvilken ytelse som faktisk leveres. Den gir heller ingen indikasjon på hvilket bidrag ytelsene har på oppnåelse av de overordnede målene.

Gjennomgangen viser at det har blitt gjort en rekke endringer i kontraktene og kontraktens grunnlagsdokumenter siden konkurranseutsetting. Med svært få unntak går endringene i retning av høyere krav til ytelse. Som eksempler nevnes:

- Håndbok 021 Vegtunneler (2006)
- Håndbok 051 Arbeidsvarsling (2006)
- Håndbok 111 Drift og vedlikehold (2003)
- Håndbok 189 Trafikkberedskap (2006)
- Håndbok 269 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler (2007)

For fylkesveiene har det skjedd en glidende overgang fra å følge egne fylkesvegstandarder til riksvegstandard, som har høyere krav. Videre har andelen veger som driftes etter strategi bar veg eller bart spor økt kraftig. Klippebredden for vegetasjon langs veg har økt, rod lengdene for brøyting har blitt kortere, inspeksjonshyppigheten har økt og kontraktens krav har på flere andre områder blitt strammet inn siden 2003.

I sum er endringene i standardkravene i kontraktene vesentlige. På tross av at det gjennom ulike undersøkelser avdekkes at entreprenørene ikke fullt ut tilfredsstillende kontraktskravene, er inntrykket etter samtaler med entreprenørene og byggeledere i



Statens vegvesen at de vesentligste delene av kontraktene tilfredsstilles. Det vurderes som sannsynlig at ytelsene på vegen har økt, som igjen bør tilsi at kvaliteten er blitt bedre. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at endringene i kontraktsbestemmelser ikke nødvendigvis gir større måloppnåelse. (Se kapittel om kvalitetsbegrepet.)

### **2.2.7 Henvendelser til vegtrafikksentralene**

De regionale vegtrafikksentralene registrerer og kategoriserer henvendelser og klager fra trafikantene, knyttet til blant annet vedlikeholdsbehov, framkommelighet og uhell. En sammenligning av antall registrerte henvendelser tilbake til før konkurranseutsetting kunne gitt et bilde av kvalitetsutviklingen over tid. Imidlertid er dataene fra tiden før konkurranseutsetting ikke tilgjengelig på grunn av bytte av datasystem for registrering av henvendelser.

Det er fra kilder i Statens vegvesen hevdet at antall klager til vegtrafikksentralene gjorde et hopp i 2003, som kunne vært en indikasjon på endret kvalitet etter konkurranseutsetting. Grunnet mangelen på historiske data har det ikke vært mulig å etterprøve disse påstandene.

Sammenstilling og analyse av utviklingen i klager til vegtrafikksentralene kan være en egnet kvalitetsindikator. Per i dag behandles publikumshenvendelsene ulikt mellom regionene, og det gjennomføres ingen registrering og systematisering på sentralt nivå. Gitt at publikumshenvendelser registreres og kategoriseres etter en omforent metode, vil dette kunne være et verktøy for oppfølging av entreprenørene og rapportering til Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet.

## **2.3 Oppsummering**

Statens vegvesen har i dag ikke tilstrekkelig robuste indikatorer som kan nyttes til å studere kvalitetsutvikling over tid. Evalueringen har imidlertid identifisert flere informasjonskilder, som til tross for at de er beheftet med en viss usikkerhet, tegner et bilde av at kvaliteten trolig er blitt bedre etter konkurranseutsetting.

Det er imidlertid grunn til å tro at oppfyllelse av kravene til drift og vedlikehold varierer mer enn tidligere. Dette kan være en følge av ulik økonomi i de enkelte kontraktene, ulik tilnærming mellom entreprenørene og varierende oppfølging og kontroll fra Statens vegvesen. Disse forholdene er ytterligere belyst senere i rapporten.

Undersøkelsene viser at det ikke foreligger informasjon som kan gi et bilde av kvalitet før konkurranseutsetting. Ved konkurranseutsetting ble det heller ikke etablert kvalitetsindikatorer som gjør det mulig å måle effektene av reformen. Syv år etter konkurranseutsetting finnes fremdeles ikke troverdige kvalitetsindikatorer, noe som kan tolkes til at denne type styringsinformasjon ikke har vært tydelig etterspurt, og derfor ikke vektlagt.

I den grad arbeidet med å følge opp kvalitet i drifts- og vedlikeholdsarbeidet skal intensiveres i tiden som kommer, er det i denne evalueringen pekt på flere tilnærminger

som kan nyttes til å måle effektene av arbeidet. Det må likevel erkjennes at det er vanskelig å finne udiskutabelt relevante og pålitelige måleindikatorer.

Det registreres at det de siste årene er innført nye digitale systemer for rapportering og stikkprøvekontroll (ELRAPP). Til tross for at foreløpige evalueringer av ELRAPP avslører visse oppstartsproblemer, kan det synes som at dette er et steg i riktig retning for oppfølging av enkeltkontrakter. Det er imidlertid vanskelig å se at data fra ELRAPP skal kunne aggregeres til et samlet uttrykk for kvalitetsutvikling på vegnettet.

### 3 Kostnader før og etter konkurranseutsetting

I dette kapitlet gjøres det en sammenligning av kostnader før og etter konkurranseutsetting. Første del redegjør for tilnærming til oppgaven og hvilke informasjonskilder som er tilgjengelige. Andre del er en vurdering av kostnadsutviklingen fra tiden før konkurranseutsetting fram til 2009. Til slutt oppsummeres kostnadsanalysen med en drøfting av årsaker til de mest sentrale utviklingstrekkene.

#### 3.1 Tilnærming til oppgaven

Det er valgt flere innfallsvinkler for å identifisere informasjonskilder som kan si noe om kostnadsutviklingen. Tabellen under lister opp kildene som er identifisert, sammen med en vurdering av informasjonens egnethet for formålet. Detaljerte vurderinger er presentert i vedlegg.

Tabell 3-1: Tabellen viser informasjonskildene som kan si noe om kostnadsutviklingen

Tilnærming / Informasjonstilfang	Før 2003	Etter 2003	Pålitelighet	Relevans
Statsregnskaper	Ja	Ja	Høy	Lav
Statens vegvesens regnskaper for d&v	Ja	Ja	Høy	Lav
Regnskap for funksjonskontraktene	Nei	Ja	Høy	Lav
Sluttkostnader på kontraktsnivå	Nei	Ja	Høy	Lav
Avtale-/kontraktspriser per år og km	Ja	Ja	Middels	Middels

En forutsetning for vurderingene, er at kostnadsdataene er tilgjengelige både før og etter 2003. Verken regnskap for funksjonskontraktene eller sluttkostnader på kontraktsnivå tilfredsstiller dette kravet, og kan ikke benyttes. Statsregnskapene og Statens vegvesen regnskaper for drift og vedlikehold har begge høy pålitelighet, men er lite relevante i forhold til å belyse kostnadsutviklingen. Dette fordi de i tillegg til funksjonskontraktene, også inneholder en rekke andre kostnader.

Avtale- og kontraktspriser for alle funksjonskontraktene er tilgjengelige både før og etter 2003, og er den eneste informasjonskilden som kan legges til grunn for kostnadsanalysen. Informasjonen krever imidlertid normalisering for å gi sammenlignbarhet, og det må tas hensyn til usikkerhet om faktiske kostnader før konkurranseutsetting.

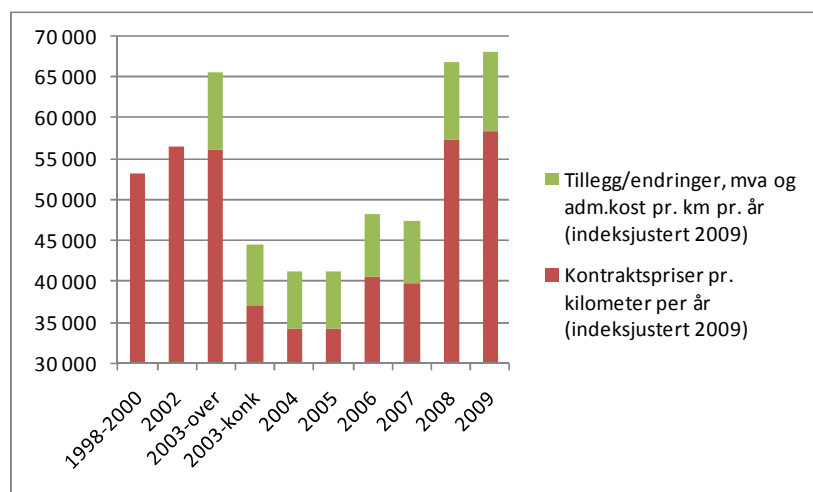
For å vurdere årsaker til den kraftige prisveksten ved 2. gangs utlysning i 2008 og 2009, er det i tillegg gjort en sammenligning av kontraktssummer for områder som er utlyst to ganger.

#### 3.2 Analyse av kostnadsutvikling

I dette kapitlet presenteres resultatene av analysen av kostnadsutviklingen, både med utgangspunkt i gjennomsnittlig kostnad per kilometer og prisvekst i kontrakter ved 2. gangs utlysning. Nærmere beskrivelse av beregningsgrunnlaget finnes i vedlegg.

### 3.2.1 Kostnadsutvikling basert på gjennomsnittlig kilometerkostnad

Figuren under viser gjennomsnittlig kilometerkostnad per år for avtaler og kontrakter inngått det enkelte år i perioden 1998 til 2009. For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at kostnadsnivået på landsbasis for de enkelte år bestemmes av det glidende gjennomsnittet for de forutgående fem årene.



Figur 3-1: Gjennomsnittlig kilometerkostnad per år for avtaler og kontrakter inngått det enkelte år i perioden 1998 til 2009.<sup>7</sup> Prisene etter 2003 er normalisert for å gi sammenlignbarhet med tallene før konkurranseutsetting.

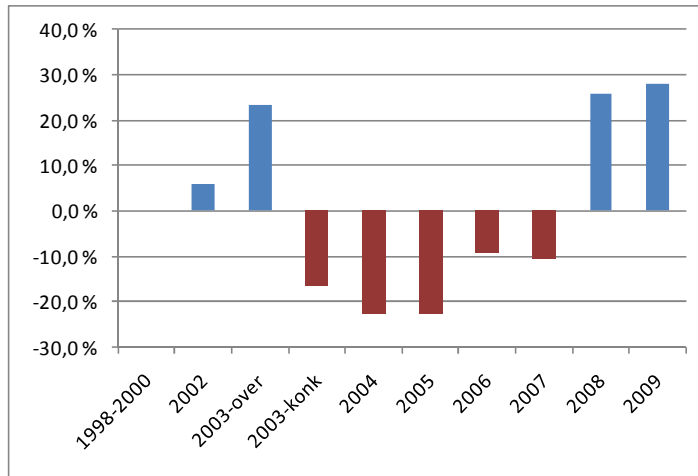
Tallene fra 1998 til 2000 er gjennomsnittspriser i kroner per kilometer veg per år, fra avtaler mellom bestiller- og produksjonssiden i Statens vegvesen. Prisene fra 2002 er forventede kostnader fra planlegging som ble gjort forut for konkurranseutsettingen. Tallene skal reflektere Statens vegvesens samlede kostnader til oppgavene som inngår i funksjonskontraktene, og skal således inkludere kontraktsadministrasjon som ble ivaretatt av produksjonssiden, eventuell endringer/tillegg og merverdiavgift.

Prisene fra 2003 er delt i prisnivå på overgangskontraktene og prisnivå på de konkurranseutsatte kontraktene. Overgangskontraktene var funksjonskontrakter mellom det nyopprettede Mesta og Statens vegvesen, for å gjennomføre drift og vedlikehold i perioden fram til alle kontraktsområder var konkurranseutsatt. Kontraktene var entrepriser som ble styrt etter de samme prinsipper som de konkurranseutsatte kontraktene. For å gjøre tallene sammenlignbare med prisene før konkurranseutsetting er overgangskontraktene normalisert, med justering for tillegg og endringer, merverdiavgift og byggherrekostnader.

Tallene fra 2003 til 2009 reflekterer prisnivået i de konkurranseutsatte kontraktene som utlyses det enkelte år, og er normalisert på samme måte som overgangskontraktene, men med noe forskjellige satser.

<sup>7</sup> Tallene er basert på avtalepriser mellom bestiller- og produksjonssiden (før konkurranseutsetting), priser i overgangskontraktene (2003) og priser i de konkurranseutsatte kontraktene (2003-2009). Kilde: Tall fra Statens vegvesen og Vianovas analyse av overgangskontrakter med Mesta as og konkurranseutsatte kontrakter 2003, desember 2003

I figuren under er utviklingen i de samlede kostnader til funksjonskontraktene illustrert relativt i forhold til kostnadsnivået i 1998-2000.



Figur 3-2: Relativ endring i Statens vegvesens samlede kostnadsnivå, sammenlignet med kostnadsnivå i 1998-2000

Det er som tidligere nevnt usikkerhet i tallenes størrelse, spesielt knyttet til hvorvidt avtaleprisene fra før konkurranseutsetting reflekterer de faktiske kostnadene. Det tilgjengelige datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad kostnader til drift og vedlikehold eksempelvis ble ført over andre budsjetter enn funksjonsavtalene. Videre drev produksjonsavdelingene økonomistyring etter kontantprinsippet, som i motsetning til normale regnskapsprinsipper for private virksomheter mellom annet ikke synliggjør avskrivninger på realkapitalen. Det er også en viss usikkerhet knyttet til normaliseringen av prisnivået etter konkurranseutsetting, men denne vurderes å være liten sammenlignet med de andre nevnte forholdene.

Det er imidlertid mulig å peke på to sentrale utviklingstrekk. Det samlede kostnadsnivået for kontrakter inngått det enkelte år gikk ned etter konkurranseutsetting. Denne effekten vedvarte fram til og med 2007. For kontraktene inngått i 2008 ble det etablert et nytt og vesentlig høyere prisnivå, som ligger noe høyere enn før konkurranseutsetting. Helt ferske tall viser foreløpige ikke tegn til at prisene flater ut, men det er i skrivende stund tidlig å oppsummere 2010.

Det er fra flere hold blitt hevdet at kontraktsstørrelsene gir et urealistisk høyt kostnadsnivå, fordi en del av de beskrevne oppgavene tas ut fra entreprenørens arbeidsomfang før de kommer til utførelse. Gjennomgang av sluttrapporter fra kontrakter avsluttet mellom 2004 og 2008 viser at sluttkostnadene for kontraktene<sup>8</sup> i kun 7 av 68 kontrakter er lavere enn kontraktssummene og at gjennomsnittlig kontraktsvekst er rundt 8 prosent. Praksis hittil tyder derfor på at omfanget av avbestilte arbeider ikke er vesentlig.

Funksjonsavtalene mellom produksjonsavdelingen og bestillersiden i Statens vegvesen var underlagt et annet regelverk for merverdiavgift enn de konkurranseutsatte kontraktene. Etter konkurranseutsettingen har merverdiavgiftsnivået ligget i underkant

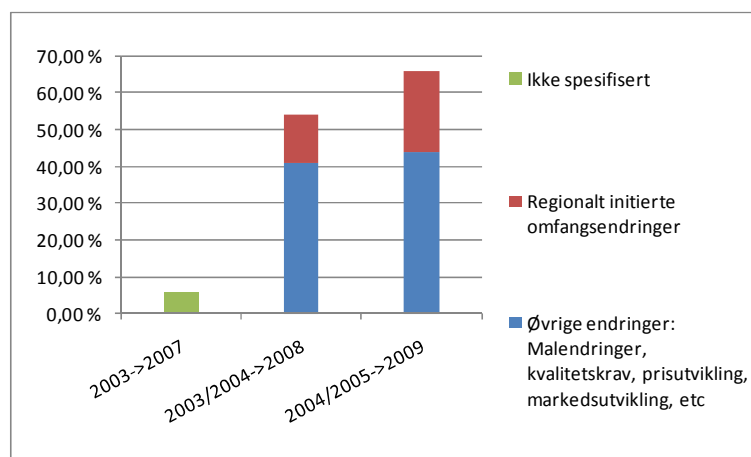
<sup>8</sup> Eksklusiv justering for merverdiavgift og prisregulering

av 4 prosent. Merverdiavgiftsnivået før konkurranseutsetting er ikke dokumentert, men det har blitt hevdet å være omkring 10 pst. En sammenligning av kostnader uten merverdiavgift viser de samme trendene som påpekt tidligere.

Den største usikkerheten i forhold til utvikling i prisnivå er hvilke ytelser som blir levert. Dette bestemmes av hvilke ytelser som etterspørres i kontrakten og hvilke ytelser som blir levert av de utførende. Denne usikkerheten er relevant både før og etter konkurranseutsetting. Som beskrevet i kapittelet om kvalitetsutvikling er det gjort en vurdering av hvordan kontraktsbestemmelsene har endret seg. Vurderingen viser at det er gjort en rekke endringer både i kontraktene og i de underliggende dokumentene, som tilsier at standardkravene har økt og at kontraktsomfanget har vokst. Det er imidlertid uklart i hvilken grad de økte kravene i kontrakten følges opp av entreprenørene, men det er grunn til å tro at omfanget og standarden har økt.

### 3.2.2 Prisutvikling ved andre gangs utlysning

En alternativ måte å vurdere prisutviklingen i de konkurranseutsatte kontraktene, er å sammenligne kontraktssummer på kontrakter som er utlyst to ganger. Statens vegvesen har gjort en sammenstilling av hvordan kontraktssommene på de enkelte kontraktene har endret seg sammenlignet med sist de ble utlyst, som vist i figuren under.



Figur 3-3: Prisvekst ved andre gangs utlysning av kontrakter. Tallene er justert for prisstigning og ulik kontraktsvarighet. Vurderingen av hva som kategoriseres som regionalt initierte endringer er gjort av Statens vegvesen.

Sammenligningen viser gjennomsnittlig prisvekst, både med og uten korrigerende for lokalt initierte endringer. De lokale endringer kan være overgang fra vinterveg- til barvegstrategi, overgang fra fylkesvegstandard til riksvegstandard, reduksjon av etterslep, nye vegger, etc. Den øvrige prisveksten kommer av nye håndbøker, nye forskrifter, endrede administrative krav, markedsutvikling etc. Denne tilnærmingen gir en presis beskrivelse av prisutviklingen for den enkelte kontrakt, men har feilkilder knyttet til at det ikke er gitt at hele det spesifiserte omfanget realiseres og at endringer og tillegg kan variere. Videre er det viktig å være oppmerksom på at har det skjedd vesentlige endringer i kontraktsbestemmelser og omfanget av kontraktene, som gjør at tallene ikke sier noe om faktisk prisvekst for den enkelte oppgave.

Hvilke endringer som er gjort i den enkelte kontrakt er imidlertid ikke dokumentert, og er således ikke etterprøvd i denne evalueringen. Vegdirektoratet opplyser også at det er en stor grad av skjønn i forhold til hva som er definert som regionale endringer. Videre gir ikke prisspesifiseringen i kontraktene grunnlag for å vurdere kostnadskonsekvensen av den enkelte endring. Det er derfor grunn til å være forsiktig med å legge for stor vekt på skillet mellom regionale og ikke-regionale endringer.

Sammenligningen viser en beskjeden økning i kontraktene utlyst i 2007, mens 2008 og 2009-kontraktene har en prisvekst på henholdsvis 54 pst. og 66 pst. Når tallene justeres for regionale endringer blir tilsvarende tall 41 pst. og 44 pst. Det er de sist nevnte størrelsene som ved flere tidligere anledninger er kommunisert som faktisk prisvekst i funksjonskontraktene fra Statens vegvesen.

Denne tilnærmingen bekrefter kostnadsutviklingen som ble avdekket i studien av gjennomsnittlige løpemeterpriser i forrige kapittel.

### **3.3 Årsaker til kostnadsutvikling**

I dette kapitlet drøftes årsaker til de sentrale utviklingstrekkene i kostnadsnivå. Analysen er basert på foreliggende analyser fra Vegdirektoratet og regionene, intervjuer med Statens vegvesen og bransjeaktørene samt egne analyser av det tilgjengelige materialet. I tillegg har Mesta gjort tilgjengelig sin analyse av årsaker til kostnadsutvikling på tre kontrakter Mesta har vunnet for andre gang.

#### **3.3.1 Prisnivå og samlede kostnader gikk ned etter konkurranseutsetting**

Konkurranseutsettingen i 2003 førte med seg en ny og til dels uprøvd kontraktsform innenfor vegsektoren, og etablering av et nytt privat marked i størrelsesorden 2000 mill. kr. per år. Videre gikk den tidligere produksjonsavdelingen i Statens vegvesen fra å være monopolist, til over en fire års periode å konkurrere i et åpent marked om alle kontraktene.

Det var kun produksjonsavdelingen som hadde erfaring med å utøve et funksjonsansvar og være ansvarlig for driften av vegnettet. De øvrige markedsaktørene hadde noe erfaring som underleverandører til produksjonsavdelingen, men hadde begrenset erfaring med planlegging, gjennomføring, styring og kostnader for drifts- og vedlikeholdsarbeidene. Disse forholdene preget markedsdannelsen i den tidlige fasen av konkurranseutsettingen, og hadde trolig en prisdempende virkning de første årene.

Funksjonskontraktene har en vesentlig andel fastpris kompensasjon som gir tilbyderne høy kostnadsrisiko. Fastpris, kombinert med funksjonsbeskrivelser som kun angir et objekts ønskede tilstand eller funksjon, gjør kontraktene krevende å prise. Mye tyder på disse forholdene, kombinert med manglende pris og risikokompetanse hos entreprenørene, førte til for lav prising.

Konkurransen de første årene var trolig preget av at det var noen store aktører som enten var avhengig av å vinne kontrakter for å sikre sysselsetting (Mestas drift og vedlikeholdsvirksomhet, heretter omtalt som Mesta drift) eller var opptatt av å etablere

seg i det nye markedet. Mesta drifts posisjon var spesiell ettersom de hadde tilnærmet all sin virksomhet i dette markedet, og hadde med seg overgangskontrakter som analysen viser var gunstige. Videre var regjeringen opptatt av at Mesta skulle ha en solid finansiell basis for å hevde seg i konkurransen med de andre aktørene<sup>9</sup>. Mesta drift hadde derfor både motivasjon og økonomisk handlingsrom til å prise kontraktene lavt.

Omdanningen av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap skulle etter regjeringens oppfatning gi grunnlag for en effektivisering og at samfunnet fikk mer igjen for de midler staten stiller til rådighet<sup>10</sup>. Undersøkelsene gir grunn til å tro at prisdannelsen i en periode var påvirket av en kollektiv forventning om høyere effektivitet i det private markedet.

Det er vanskelig å peke på en enkelt årsak som forklarer det reduserte prisenivået etter konkurranseutsetting. Feilprising, strategiske markedsvurderinger og forventninger om effektivitetsgevinster i privat sektor synes å være de viktigste forklaringene på prisreduksjonen.

### 3.3.2 Betydelig prisvekst ved andre gangs utlysning

Utviklingen i gjennomsnittlig kostnad per kilometer veg viser en vesentlig vekst for kontraktene som ble utlyst i 2008 og 2009. Denne trenden bekreftes av sammenligning av kontraktssummer ved første og andre gangs utlysning.

Større omfang av de fysiske arbeidene synes å være en av hovedårsakene til prisveksten. I dette ligger høyere generelle krav i form av reviderte håndbøker<sup>11</sup> samt mer omfattende kontraktsbestemmelser og instruksjoner for eksempel knyttet til plogbredde, maksimale rodelengder, inspeksjonshyppighet, etc. Videre er det direkte omfangsendringer, knyttet til endret vinterstrategi, klippebredder, økt etterslepsreduksjon, tunnelvask, nye veger, etc. Videre bidrar trafikkveksten til at behovet for, og kompleksiteten av, arbeidene øker.

I intervjuene er det fra flere hold pekt på økt vedlikeholdsetterslep som en vesentlig årsak til økte kostnader. Som beskrevet tidligere i rapporten er den foreliggende metodikken for å beregne etterslepsutviklingen for lite nyansert til å gi en presis beskrivelse av vegnettets tilstand. Det er således ikke dokumentert hvordan vegnettets tilstand har utviklet seg siden konkurranseutsetting. Det er imidlertid åpenbart at en nedslitt veg er mer krevende å drifte, enn en veg uten vedlikeholdsetterslep.

En annen hovedårsak til prisveksten synes å være kommersielle forhold hos entreprenørene. Funksjonskontraktene har vært lite gunstige for bransjen som helhet, og de fleste aktørene hevder å ha tapt betydelige beløp. Årsakene til dette synes å være en

---

<sup>9</sup> St.prp nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003), Om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 6 (2002-2003), Om lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap. Tilråding fra Samferdselsdepartementet 11. oktober 2002

<sup>11</sup> 021 Vegtunneler (2006), 051 Arbeidsvarsling (2006), 189 Trafikkberedskap (2006) og 269 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler (2007). Det er lagt til grunn at håndbøkene reflekterer endringene i arbeidsmiljølov og byggherreforskriften i perioden.



kombinasjon av manglende pris- og risikokompetanse i første runde med kontraktsutlysninger, målsettinger knyttet til markedsandel med en viss grad av taktisk prising og Mestas dominerende og gode økonomiske posisjon de første årene etter konkurranseutsetting. I tillegg har manglende tilstandsregistreringer og oversikt over objektene i vegnettet skapt liten forutsigbarhet om det reelle kontraktsomfanget.

Videre synes kontrakter med få tilbydere å ha en høyere prisvekst enn kontrakter med flere tilbydere, som dokumentert i kapittel om konkurransesituasjonen. Det er derfor sannsynlig at manglende konkurranse har gitt prisvekst på enkeltkontrakter.

De nye administrative kravene som ble introdusert i 2008-kontraktene har også bidratt til høyere kostnader. Endringene var blant annet krav til kvalitetssystemer på nivå med ISO-standarder, mer omfattende planer, mer omfattende rapportering, høyere kvalifikasjonskrav knyttet til plangrunnlaget og sanksjonsbestemmelser med høyere potensial. Disse endringene har hatt en direkte kostnadseffekt i form av høyere administrasjonskostnader og krav til funksjonærnivået hos entreprenørene. I tillegg har endringene forsterket Statens vegvesens kontrollmulighet, som har ført til at entreprenørene i større grad enn tidligere blir tvunget til å levere i henhold til kontrakt.

Det har vært gjort enkelte kostnadsreducerende endringer i kontraktene, for eksempel ny betalingsmodell for vinterdrift, men i all hovedsak har alle kontraktsendringer vært fordyrende.

Det er vanskelig å peke på en enkelt årsak til prisveksten. Forklaringene synes å være en kombinasjon av økt omfang, kommersielle hensyn hos entreprenørene, konkurransesituasjonen og økte administrative krav. Det er videre vanskelig å rangere årsakene til kostnadsvekst i forhold til grad av påvirkning. Hvis en ser fremover synes ettervirkningene av etableringen av Mesta å være et tilbakelagt stadium i forhold til prisdannelsen i markedet. Videre er det grunn til å tro at man har sett det meste av den kostnadsdrivende effekten av strengere administrative krav og at entreprenørenes priskompetanse er blitt høyere. Prisutviklingen fremover vil trolig preges av omfangsutviklingen i kontraktene, Statens vegvesens evne til å skape forutsigbarhet om kontraktens innhold og konkurransesituasjonen.

### **3.3.3 Samlede kostnader synes noe høyere i 2008 og 2009-kontraktene enn før konkurranseutsetting**

Datagrunnlaget i analysen viser at prisnivået i 2008 og 2009-utlysningene gir høyere samlede kostnader enn før konkurranseutsetting. Det er imidlertid vesentlig usikkerhet i datagrunnlaget fra før konkurranseutsetting, og det er ikke gitt at vi i analysen har lyktes med å fange opp det reelle kostnadsnivået før konkurranseutsetting.

Det er videre ikke støtte for å hevde at prisnivået i 2008 og 2009 er ”riktig”, og således mer varig enn kostnadsnivået i perioden umiddelbart etter konkurranseutsetting. Differansene mellom høyeste og laveste tilbyder på den enkelte kontrakt er fortsatt store, noe som tyder på at manglende forutsigbarhet i kontraktene og utilstrekkelig priskompetanse gjør kontraktene vanskelige å prise. Dette er behandlet i kapittel om konkurransesituasjonen.

Økt arbeidsomfang, som beskrevet i forrige kapittel om prisvekst fra første til annen gangs utlysning, synes å være en vesentlig årsak til kostnadsveksten. Arbeidsomfanget har økt som følge av høyere krav til standard i form av endrede håndbøker og endringer i kontraktsbestemmelsene. Utover håndbøkene som er listet opp i forrige kapittel har også håndbok 111 Drift og vedlikehold blitt revidert siden konkurranseutsetting. Denne ble revidert i 2003 og førte blant annet med seg høyere krav til brøytstandard.

Trafikken har økt med i størrelsesorden 14 pst. fra 2002 til 2008<sup>12</sup>, noe som øker behovet for drift og vedlikehold samt reduserer effektiviteten i utførelsen av arbeidene. Nye veger, spesielt strekninger med tunnel, er også gjennomgående mer kostbare å drifte enn vegene de erstatter. Dette henger blant annet sammen med at nye veger gjerne er bredere og har en høyere utstyrstetthet. Dersom vedlikeholdsetterslepet har økt, som beskrevet i forrige kapittel, er dette også et forhold som kan forklare noe av kostnadsveksten.

En annen forklaring på den observerte prisveksten kan være at Statens vegvesens kontraktsstrategi og kontraktsstyring i for liten grad legger til rette for en kostnadseffektiv gjennomføring. Dette kan for eksempel være forhold som størrelse og varighet på kontraktene, risikofordeling, kvalitet på tilbudsgrunnlag, kontraktsutformingens egnethet og liten konkurranse om enkeltkontrakter. Disse forholdene er behandlet i andre deler av rapporten.

Årsakene til kostnadsveksten som er gjennomgått i dette kapitlet er alle forhold som har utviklet seg over lengre tid, og kan derfor vanskelig alene forklare den eksplosive prisveksten i 2008 og 2009. Det er først når disse forholdene ses i sammenheng med konkurransesituasjonen fra 2003 til 2007, hvor kampen om markedsandeler og manglende priskompetanse trolig ga priser som ikke reflekterte utviklingen i arbeidsomfang, trafikk, kontrakt, mv., at forholdene kan forklare den dramatiske utviklingen. Det synes som at den underliggende kostnadsveksten har vært demmet opp fram til 2008, og at demningen da brast.

---

<sup>12</sup> Kilde:TØI rapport 909/2007: Transportytelser i Norge 1946-2006 og Statistisk sentralbyrå

## 4 Konkurransesituasjonen

Samferdselsdepartementet spesifiserer i konkurransegrunnlaget at det ønskes en vurdering av konkurranse situasjonen i markedet. En sunn konkurranse situasjon kjennetegnes gjerne av størst mulig usikkerhet om hvem som konkurrerer mot hverandre og størst mulig forutsigbarhet om hva som skal leveres. Det er valgt å legge disse kriteriene til grunn for å vurdere konkurranse situasjonen.

### 4.1 Tilnærming til oppgaven

Tabellen under viser hvilke informasjonskilder som er tilgjengelig for å vurdere konkurranse situasjonen, og en vurdering av kildenes egnethet for dette formålet.

Tabell 4-1: Tabellen viser informasjonskildene som sier noe om konkurranse situasjonen

Informasjonsgrunnlag	Tilgjengelighet	Pålitelighet	Relevans
Antall tilbydere per kontrakt	Høy	Høy	Høy
Entreprenørens tilbudsvilje	Høy	Høy	Høy
Spredning i tilbudssummer	Høy	Middels	Høy
Entreprenørens økonomiske resultater	Liten	Middels	Middels

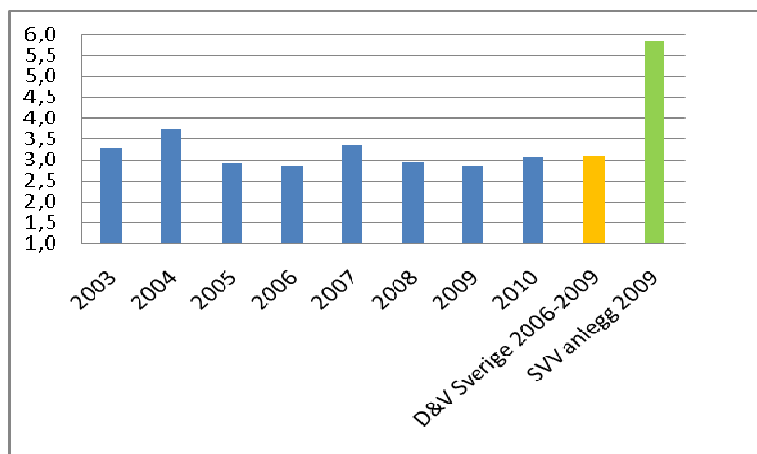
Som tabellen illustrerer foreligger det et godt grunnlag for å vurdere konkurranse situasjonen. De identifiserte kildene gir også et visst grunnlag for å identifisere geografiske forskjeller mellom regioner.

### 4.2 Analyse av konkurranse situasjon

#### 4.2.1 Antall tilbydere

Statens vegvesen har siden konkurranse utsettingen ført oversikt over antall tilbydere per år og per kontrakt. Figuren under viser gjennomsnittlig antall tilbydere per kontrakt fra første utlysning i 2003 og fram til 2010<sup>13</sup>, sammenlignet med tilsvarende tall fra ”Grundpakket drift” i Sverige og et utvalg anleggskontrakter i Statens vegvesen 2009.

<sup>13</sup> Mangler data fra tre konkurranser

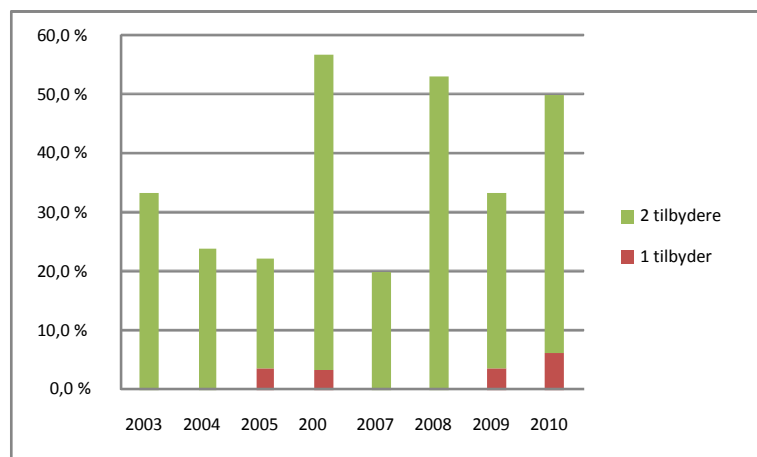


Figur 4-1: Figuren viser antall tilbydere i gjennomsnitt per kontrakt fra 2003 til 2010, sammenlignet med gjennomsnittlig antall tilbydere fra tilsvarende kontrakter i Sverige og et utvalg anleggskontrakter i regi av Statens vegvesen i 2009.

Gjennomsnittlig antall tilbydere i Norge var høyere enn tre i 2003 og 2004, men har siden den tid holdt seg i underkant av tre tilbydere per konkurranse. Dette er omtrent på samme nivå som gjennomsnittet for tilsvarende kontrakter i Sverige i årene 2006 til 2009. I denne perioden har det årlige gjennomsnittet for deltakelse ligget mellom 2,4 og 3,8, med høyest deltakelse i slutten av perioden. I 2009 var det eksempelvis markert høyere deltakelse i Sverige enn i Norge. Da det detaljerte tallgrunnlaget fra de svenske konkurransene ikke har vært tilgjengelig for analyse, må imidlertid denne informasjonen brukes med varsomhet.

Gjennomsnittlig antall tilbydere på anleggskontrakter i Statens vegvesen i 2009 ligger på et vesentlig høyere nivå. Anleggskontraktene har i 2009 hatt påfallende mange tilbydere, men antall tilbydere i et normalår ligger også noe høyere enn for funksjonskontraktene.

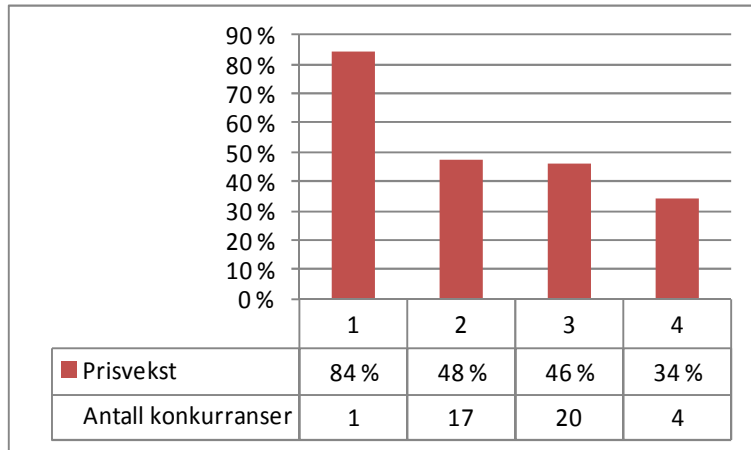
Andelen konkurranser med en eller to tilbydere har variert mye over perioden, og ligger mellom 20 og 60 pst. Fire konkurranser over hele perioden har hatt kun en tilbyder.



Figur 4-2: Det forekommer relativt ofte konkurranser med en eller to tilbydere.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Kilder: Statens vegvesen og Vägverket

Antall tilbydere som er nødvendig for å skape tilstrekkelig usikkerhet om konkurransesituasjonen er ikke opplagt. I noen tilfeller vil to velmotiverte tilbydere være tilstrekkelig, men fra bestillers ståsted vil det alltid være ønskelig med størst mulig deltakelse. For å belyse dette forholdet, er det gjort en sammenstilling av prisvekst ved annen gangs utlysning av funksjonskontraktene kategorisert etter antall tilbydere.



Figur 4-3: Prisvekst ved annen gangs utlysning kategorisert etter antall tilbydere. Se vedlegg for grunnlaget for figuren.<sup>15</sup> Prisveksten ved kun en tilbyder bør tillegges liten vekt da dette gjelder kun en konkurranse.

Figuren over viser at prisvekst i forhold til forrige utlysning er mindre jo flere tilbydere som deltar i konkurransen. Det bør imidlertid vises forsiktighet i bruken av figuren, da det ikke er utført detaljerte studier av konkurransesituasjonen ved forrige utlysning. I 2010 utlysningene synes det som at konkurransene med kun to tilbydere har en betydelig høyere prisvekst enn de øvrige konkurransene. Dette er en bekreftelse på trenden som er illustrert i figuren over.

Evalueringen viser at konkurransen om funksjonskontraktene ikke er tilfredsstillende. Få tilbydere er problematisk sett i lys av prisveksten i figuren over. Videre bidrar det til en forutsigbar konkurransesituasjon, som tilbyderne kan bruke i sin prising. Mange av konkurransene med kun to tilbydere ligger også i områder med et oversiktlig marked, hvor det kan antas å være enkelt for tilbydere å skaffe seg oversikt over konkurransesituasjonen.

Gjennomsnittlig antall tilbydere har ligget rundt tre i hele perioden. Det er ikke mulig å identifisere en trend i utviklingen i retning større eller mindre deltakelse i kontraktene. Ved nærmere detaljering av tallene er det imidlertid en viss bevegelse i hvilke aktører som byr på, og vinner kontraktene. Dette er behandlet i neste kapittel.

Antall tilbydere på anleggssiden i 2009 bør ikke tillegges for stor vekt, ettersom 2009 ikke var et normalår og fordi det er større variasjon i kontraktsstørrelsene på anleggssiden. Antall tilbydere illustrerer imidlertid et potensial for

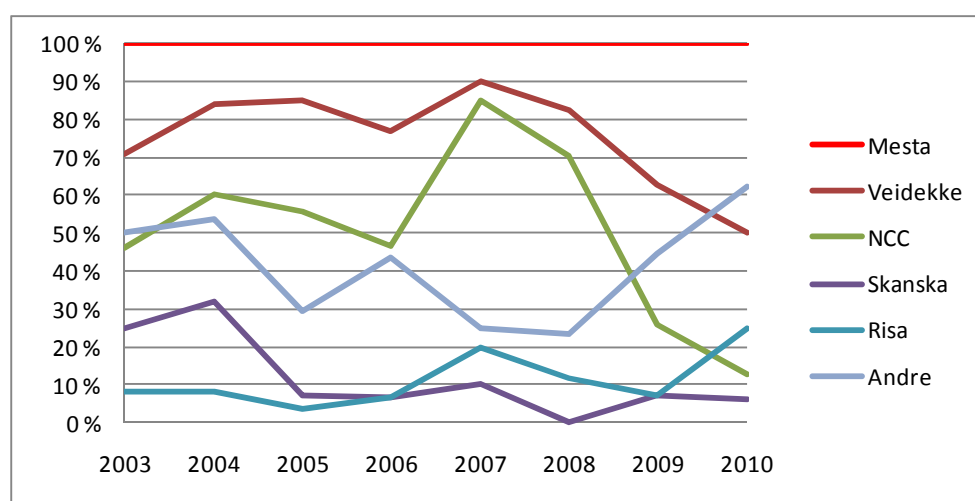
<sup>15</sup> Kilde: Sammenstilling av tilbudsdata fra 2008 og 2009 fra Statens vegvesen. Utlysningen fra 2007 er holdt utenfor da prisveksten i 2007 var vesentlig lavere og det var en overvekt av konkurranser med fire tilbydere. Inkludert 2007 vil tabellen vise samme tendens, men med betydelig større forskjell mellom to og fire tilbydere. Dette er dokumentert i vedlegg.

funksjonskontraktene, ettersom det i stor grad er de samme aktørene som opererer i begge markedene.

Underentreprenører gjennomfører en vesentlig del av arbeidet som inngår i funksjonskontraktene. Intervjuene tyder på at andelen underentrepriser ofte ligger rundt femti prosent, men at andelen varierer mye mellom kontraktene og aktørene. I enkelte geografiske områder kan det synes som at de ulike tilbyderne i funksjonskontraktene i stor grad må basere seg på de samme underentreprenørene. I slike tilfeller vil konkurransesituasjonen gjøre Statens vegvesen spesielt sårbare.

#### 4.2.2 Entreprenørens tilbudsvilje

Figuren under viser de største drifts- og vedlikeholdsentreprenørens deltagelse i konkurransene i perioden etter konkurranseutsetting.



Figur 4-4: De største drift- og vedlikeholdsentreprenørens relative deltagelse i konkurransene.<sup>16</sup>

Figuren viser at det er noen få aktører som har dominert konkurransene hittil. Mesta har deltatt i alle konkurransene. Veidekke og NCC har hatt stor deltagelse, men synes å ha redusert tilbudsvilligheten de seneste årene. I 2009 og 2010-utlysningene har det vært økende deltagelse fra andre aktører. Dette er en blanding av mindre regionale entreprenører som deltar i konkurransene i sin region, og utenlandske entreprenørselskaper, da spesielt finskeide Destia Norge og PEAB Sverige.

Deltagelsen fra andre aktører har økt vesentlig i 2009 og 2010, noe som kan ha flere forklaringer. Det økte prisnivået i utlysningene i 2008 og 2009 kan i seg selv gjøre markedet mer attraktivt. Videre synes Mesta drifts evne til å by lavt, og dermed vinne de fleste konkurransene, å ha blitt mindre. Mesta drifts andel av det totale antallet kontrakter har gått ned fra 66 pst. i 2007 til 52 pst. i 2009. En annen forklaring kan være at den reduserte private byggeaktiviteten som synes å ha ført til større konkurranse om anleggskontraktene, også har bidratt til større interesse for funksjonskontraktene.

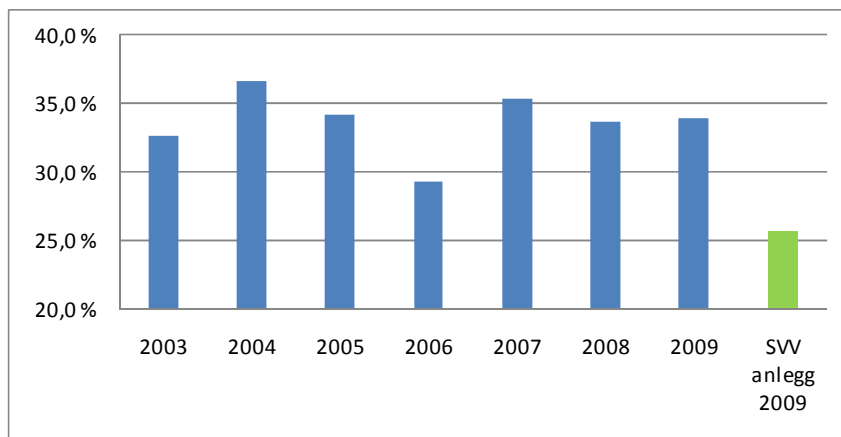
<sup>16</sup> Kilde: Tall fra Statens vegvesen. Veidekke omfatter Kolo Veidekke, Veidekke Entreprenør og Trafikk og Anlegg. NCC omfatter NCC Roads og NCC Entreprenør. "Andre" reflekterer andelen av konkurransene med deltagelse fra øvrige entreprenører

Konkurransesituasjonen er imidlertid sårbar for redusert ambisjonsnivå hos en av de store aktørene. Både Veidekke og NCC har redusert sin deltagelse i konkurransene fra 2007 til 2010. Basert på inntrykk fra intervjuene synes det å være en tiltagende oppmerksomhet på enkeltkontraktens lønnsomhet, og større selektivitet i forhold til deltagelse.

For å skape tilstrekkelig stor usikkerhet om konkurransesituasjonen, bør det være en kombinasjon av riksdekkende og lokale entreprenører i konkurransene. Utviklingen i 2009 og 2010, med redusert ambisjonsnivå hos de store aktørene og flere tilbud fra de mindre aktørene, kan tyde på at utviklingen går i retning av større usikkerhet om konkurransesituasjonen. De seneste konkurransene skiller seg også ut fra tidligere konkurranser, gjennom at en større andel av kontraktene blir vunnet av små aktører i funksjonskontraktmarkedet.

### 4.2.3 Spredning i tilbudssummer

Figuren under viser differansen mellom høyeste og laveste tilbudssum i konkurransene fra 2003 til 2009.



Figur 4-5: Figuren viser differansen mellom laveste og høyeste tilbudssum fra 2003 til 2009 samt tilsvarende differanse for et utvalg anleggskonkurranser i 2009.<sup>17</sup>

Figuren viser at differansen mellom høyeste og laveste tilbudssum har variert mellom 29 og 37 pst. Anleggskontraktene i 2009 hadde vesentlig lavere differanser enn funksjonskontraktene.

Over 30 pst. differanse mellom høyeste og laveste tilbud i snitt bør betraktes som stor spredning. Bak tallene skjuler det seg også flere konkurranser med mer enn 100 pst. avvik. Den store spredningen tyder på at kontraktene har for liten forutsigbarhet om oppgavens omfang eller manglende priskompetanse hos tilbyderne. Sannsynligvis er det en kombinasjon av begge forholdene.

En kunne forvente at differansene ville gå ned over tid, i takt med at markedets kompetanse og erfaring med funksjonskontraktene har økt. Når dette ikke har skjedd, er

<sup>17</sup> Kilde: Tall fra Statens vegvesen.

det grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt kontraktene er utformet på en måte som gir tilstrekkelig forutsigbarhet om leveransen.

Det er blitt hevdet at differansen mellom tilbudene fra de tre største aktørene har blitt mindre over tid, og at det er nye aktører med manglende priskompetanse som opprettholder forskjellene. En gjennomgang av 2009 kontraktene viser at det i 16 av 27 kontrakter er en av de tre største aktørene som både har høyeste og laveste pris. Videre er gjennomsnittlig differanse mellom høyeste og laveste tilbud fra de tre aktørene på 33 pst., som er på samme nivå som når alle aktørene inkluderes. Dette gir ingen støtte til påstanden om at det er de mindre aktørene som skaper de store variasjonene.

Sammenlignet med anleggskontraktene er differansene mellom høyeste og laveste tilbudssum betydelig større, på tross av at gjennomsnittlig antall tilbydere på anleggskontraktene er omtrent det dobbelte. Noe av forklaringen ligger i prisformatet og risikoprofilen på anleggskontraktene, med høyere spesifikasjonsgrad og mengdejusterte enhetspriser. Sammenligningen bør likevel betraktes som en indikasjon på at det er for stor differanse mellom tilbudene i funksjonskontraktene.

De store forskjellene mellom tilbudene tyder på at entreprenørene fortsatt har ulik forståelse av oppgaven og/eller manglende pris- og risikokompetanse. Det kan derfor forventes at prisene vil fortsette å variere, og det gir usikkerhet omkring hvorvidt prisnivået i 2008 og 2009-kontraktene er varig. Foreløpige tall fra konkurransene som er gjennomført i 2010 viser en fortsatt prisvekst.

#### **4.2.4 Entreprenørens økonomiske resultater**

Entreprenørens økonomiske resultater kan gi en indikasjon på om kontraktene er priset riktig. Riktige priser gir normalt en viss fortjeneste over tid, som er en forutsetning for aktørenes fortsatte deltagelse i konkurransene. Vesentlige tap kan være et tegn på manglende forutsigbarhet om hva som skal leveres, og er neppe holdbart over tid.

Offentlig tilgjengelige regnskapstall gir begrenset informasjon om resultatene på funksjonskontraktene. For de fleste aktørene utgjør funksjonskontraktene en mindre del av deres totale omsetning. Videre er flere av de største aktørene datterselskaper til større konsern som ikke offentliggjør resultatinformasjon for sine ulike forretningsområder. Det kan derfor vanskelig dannes noe klart bilde gjennom offentlig tilgjengelige regnskapstall.

Entreprenørene har imidlertid i ulike sammenhenger offentliggjort resultater på funksjonskontraktene. Mesta, Veidekke, Risa og Lemminkäinen har alle hevdet å ha realisert til dels betydelige tap. Inntrykket av at funksjonskontraktene har gitt tap, er også bekreftet gjennom intervjuer med de største aktørene og deres organisasjoner.

I den grad entreprenørene taper penger på funksjonskontraktene er dette også uheldig for Statens vegvesen. En virksomhet kan naturligvis ikke leve med store tap over tid, og dette vil måtte føre til at aktører trekker seg ut av markedet. Videre kan svak økonomi i bransjen redusere viljen til å delta i konkurransene hos potensielt nye aktører.



Anstrengt økonomi i den enkelte kontrakt og virksomhet vil påvirke flere av de forhold som undersøkes i evalueringen. Entreprenørens evne og vilje til nyskaping, kompetanseutvikling og investeringer i maskinpark og menneskelige ressurser vil bli skadelidende. Videre fører anstrengt økonomi til at kostnader kuttes der det er mulig, som kan gå ut over kvaliteten på drift og vedlikeholdet.

Dårlig kontraktsøkonomi øker gjerne sannsynligheten for rettslige tvister. Vegdirektoratet opplyser at det de siste tre årene har vært behandlet seks tvister i rettsystemet og at ytterligere to er varslet. Sett i lys av at funksjonskontraktsformen er relativt ny og at bransjen har opplevd dårlige økonomiske resultater, synes antall tvister som har havnet i rettsapparatet å være beskjedent.

### 4.3 Oppsummering

Analysen avdekker at det er for liten usikkerhet om hvem som konkurrerer om oppdragene og for liten forutsigbarhet om hva som skal leveres. Konkurransesituasjonen må derfor karakteriseres som lite tilfredsstillende.

Hvis man sammenligner konkurranse situasjonen i drifts- og vedlikeholdsmarkedet i Norge med situasjonen i Sverige, kan det synes som det er et visst potensial for økt konkurranse. Utviklingen den seneste tid viser at det norske drifts- og vedlikeholdsmarkedet har en appell hos skandinaviske aktører og at de små lokale og regionale aktørene i Norge viser tiltagende interesse for å delta i konkurransene. I rapporten er det pekt på enkelte forhold som kan forklare den økte interessen, og i det videre arbeidet bør det undersøkes mer i detalj hva som motiverer de nye aktørene.

Det bør også arbeides videre for å unngå at man tvinges til å velge ugunstige tilbud i situasjoner med lav konkurranse. Dagens kontrakter har en viss handlingsfrihet i form av omfangsflexibilitet og opsjon på forlengelse av eksisterende kontrakt ett år. Det synes imidlertid ikke å være tilstrekkelig bevissthet rundt behovet for å ha klare handlingsalternativer ved svak konkurranse og høye priser, en slags plan B. Videre foreligger heller ikke kriterier for å vurdere hvilke situasjoner som utløser behov for alternative løsninger. Vi er kjent med at det gjøres forsøk med å kontrahere drifts- og vedlikeholdsarbeider som byggherrestyrte entrepriser. Disse forsøkene bør også sees i sammenheng med behovet for en plan B. Tydelighet om at det finnes en plan B, og demonstrasjon av at Statens vegvesen er villig til å benytte denne, kan i seg selv gjøre byggherren mindre sårbar for opportuniste.

Markedet for funksjonskontrakter har flere av de karakteristika som Konkurransetilsynet<sup>18</sup> hevder gjør det utsatt for anbudssamarbeid. Det er i denne evalueringen ikke undersøkt om det forekommer anbudssamarbeid i forbindelse med funksjonskontraktene. Basert på vurderingene av konkurranse situasjonen er det trolig likevel riktig å ha en viss oppmerksomhet omkring dette temaet.

---

<sup>18</sup> Sjekkliste, Unngå anbudssamarbeid ved offentlige anskaffelser, Konkurransetilsynet

## 5 Utforming av funksjonskontraktene

Samferdselsdepartementet skriver i konkurransegrunnlaget at en sentral del av evalueringen vil være å se på årsakene til kostnadsøkningen vi nå opplever, og at det i denne sammenhengen vil være naturlig å se på kontraktsforholdene i forhold til følgende stikkord:

- Står innholdet i forhold til oppgaven som skal utføres?
- Er det spesifikke krav til utførelsen?
- Er risikofordelingen mellom SVV og entreprenør hensiktsmessig?
- Hvordan blir kontrakten fulgt opp fra SVVs side, mht kontroll og sanksjoner?
- Er kontraktens økonomiske, geografiske og tidsmessige omfang optimal?
- Evt. andre momenter som kan ha betydning

Vurderingene i dette kapitlet tar utgangspunkt i stikkordene i konkurransegrunnlaget. I tillegg til å vurdere kontraktsutformingen i lys av kostnadsutviklingen, vil også hensynet til kvalitet og konkurransesituasjon vektlegges. Det er videre hentet inspirasjon fra Dovre Groups metodikk for vurderinger av kontraktsstrategi for investeringsprosjekter, som beskrevet i tilbudet på oppdraget.

Andre sentrale forhold, som ikke har med selve kontraktsutformingen å gjøre, er behandlet i kapittel 6.

### 5.1 Sentrale egenskaper ved funksjonskontraktene

Funksjonskontrakter for drift og vedlikehold ble introdusert stegvis over en periode på fire år, med start i 2003. Sammenlignbare kontrakter benyttes i mange andre europeiske land, deriblant Sverige og Finland.

Kontraktene er funksjonsbeskrevet, som vil si at de beskriver hvordan et objekt skal fungere eller hvordan objektets tilstand skal være. Entreprenøren er ansvarlig for å opprettholde den beskrevne funksjonaliteten i hele kontraktsperioden.

Entreprenørene kompenseres normalt i form av fast rund sum. I tillegg inngår det en del arbeider som bestilles av byggherren, og kompenseres i form av enhetspriser eller basert på ressursforbruk. Videre er det spesielle kompensasjonssystemer for vinterdriften, som er nærmere omtalt senere i rapporten.

Funksjonskontraktene er i all hovedsak driftskontrakter som inkluderer vinterdrift, renhold, grøntarbeider, rensk av avløpssystemer, tilsyn og beredskap. I tillegg inngår det i mange av kontraktene enkelte vedlikeholdsarbeider som for eksempel grøfting, utskifting av stikkrenner og rekkverksoppgradering. Tyngre vedlikehold konkurranseutsettes normalt i egne kontrakter.

Funksjonskontraktene overfører mye risiko til entreprenør gjennom utstrakt bruk av rund sum kompensasjon og overordnede funksjonsbeskrivelser. Entreprenøren må selv vurdere når det er behov for tiltak, hvilke tiltak det er behov for og metode for utførelse. Blant de tradisjonelle anleggskontraktene er det totalentreprisen som har flest felles egenskaper med funksjonskontraktene.

Drifts- og vedlikeholdsarbeidene er svært forskjellige fra tradisjonelle anleggsarbeider. Drift og vedlikehold krever beredskap 24 timer i døgnet i hele kontraktperioden. Mange av arbeidene er ”ferskvare”, som kort tid etter at de er gjennomført ikke lar seg kontrollere eller måle opp. Arbeidene utføres over store geografiske avstander og dekker et vegnett på opptil 1000 kilometer per kontrakt. Disse forholdene setter andre krav til styring, oppfølging og kontroll enn de tradisjonelle anleggsentreprisene, både fra Statens vegvesen og entreprenørene. Senere i rapporten er disse spesielle egenskapene omtalt som ”funksjonskontraktens karakter”

### **5.1.1 Utviklingen fra 2003 til 2009**

Kontraktene som ble utlyst i 2003 besto i hovedsak av funksjonsbeskrevne oppgaver og en vesentlig del rund sum kompensasjon. Kontraktene forholdt seg således relativt strengt til de grunnleggende funksjonsprinsippene. Andel mengde- og ressurskompenserte arbeider var liten. Entreprenørene kunne velge mellom å ta all risiko for klima og vær, eller en klimajustert modell. Erfaringer viste at de aller fleste valgte modellen hvor entreprenør tar all risiko. Kravene til kvalitetssystemer og planer var overordnede, og kontraktene var basert på og forutsatte, en stor grad av tillit til entreprenørene. Kvalifikasjonskravene for å delta i konkurransen var lave, og med noen få unntak ble alle tilbud akseptert.

Funksjonskontraktene er vesentlig endret fra 2003 til 2009. Spesielt ved utlysning av 2008-kontraktene ble det gjennomført store endringer i kontraktsbestemmelsene.

Endringene har gått i retning av mindre rund sum og mer mengdekompensasjon. For vinteroppgavene er det innført en todelt betalingsmodell, som overfører en del værrisiko fra entreprenørene til Statens vegvesen. Entreprenørene får mengdekompensert bl.a. brøyting, strøing og salting etter satser fastsatt av Statens vegvesen, som skal dekke selvkost. Entreprenørene priser selv en rund sum som skal dekke de øvrige kostnadene til vinterdriften.

Enkelte oppgaver som tidligere var funksjonsbeskrevet er nå nærmere spesifisert gjennom krav til planenes innhold, instruksjoner og mer utfyllende beskrivelser. Det er større grad av etterslepsreduksjon i den enkelte kontrakt og noe større andel regningsarbeider.

Det er innført krav til kvalitetssystemer som tilfredsstillende kravene i ISO med verifisering av ekstern kvalitetsrevisor, mer omfattende planer og omfattende elektronisk rapportering. Sanksjonssystemet er endret ved at første gangs mangel ikke medfører økonomisk sanksjon, dersom kvalitetssystemet og planer oppdateres for å unngå at avviket oppstår igjen. Videre er størrelsen på sanksjonene økt i tilfellene hvor feil ikke rettes opp eller mangel oppstår på nytt.

Det stilles strengere krav til tilbudskvalitet og høyere kvalifikasjonskrav. Dette har ført til at vesentlig flere tilbud avvises enn tidligere.

## 5.2 Kompleksitet

Funksjonskontraktene er basert på NS 3430, Alminnelige kontraktsbestemmelser om utførelse av bygg og anleggsarbeider, som blant annet benyttes i de byggherrestyrte entreprisene på anleggssiden i Statens vegvesen. Standardens bestemmelser er vesentlig endret gjennom endringer i standardteksten og D2 Spesielle kontraktsbestemmelser. Kontraktsdokumentene er omfattende, og da særlig om man inkluderer underlagsdokumentene.

Det foreligger en funksjonskontraktsmal som utformes og fastsettes av Vegdirektoratet, i dialog med bransjeaktørene. De faktiske kontraktene utformes på byggeleder- og distriktsnivå, men kvalitetssikres og signeres på regionsnivået. Dette åpner for ulik praksis og det hevdes fra flere hold at det forekommer store variasjoner, både mellom regioner, distrikter og de enkelte kontraktene.

Vårt inntrykk er at entreprenørene oppfatter funksjonskontraktene som mer omfattende og kompliserte enn etatens øvrige anleggskontrakter og kontrakter med andre kunder. Det pekes på at relevant informasjon om det enkelte forhold finnes på ulike nivåer i kontraktene, og at kontraktene bærer preg av å ha blitt modifisert uten tilstrekkelig helhetstenkning. Videre hevdes det å være store variasjoner mellom kontraktene, spesielt i beskrivelsen av hvilke oppgaver som skal utføres og hvilke krav som stilles til ytelse.

Funksjonsbeskrivelsene synes på en del områder å være vanskelige å forstå, og tolkes ulikt av de enkelte byggelederne, både hos Statens vegvesen og hos entreprenørene. Dette hevdes å gjøre tilbudsprisingen og dialogen i gjennomføringen krevende.

Spesifikasjonsgraden i funksjonskontraktene har økt fra 2003 i form av blant annet flere drifts- og vedlikeholdsinstruksjoner og mer omfattende og detaljerte krav til planene.

### *Sentrale vurderinger:*

- ✓ Komplekse kontrakter gir liten forutsigbarhet om hva som skal leveres og kan føre til feilprising, økte risikopåslag og utfordrende gjennomføring
- ✓ Det bør vurderes å intensivere samarbeidet mellom bransjeaktørene og Statens vegvesen med sikte på å forbedre kontraktsstandarder
- ✓ Det bør vurderes å begrense muligheten for lokale endringer og tilpasninger i kontraktsutforming

Unødig komplekse kontrakter gir liten forutsigbarhet om hva som skal leveres. Dette kan føre til feilprising, store risikopåslag og gir utfordrende gjennomføring og dialog mellom entreprenør og byggherre. Potensielt nye markedsaktører vil også oppfatte dette som et hinder for deltagelse i konkurransene.

Funksjonsbeskrivelser bør være overordnede og tydelige. Dette krever kompetente byggeledere både i Statens vegvesen og hos entreprenørene. Årsakene til manglende forståelse av funksjonsbeskrivelsene kan være både dårlige beskrivelser og manglende kompetanse. Det er en risiko for at utfordringene med forståelse av funksjonsbeskrivelsene fører til økt spesifisering, noe som kan undergrave

funksjonsprinsippet, og forskyve risiko for løsninger og utførelse fra entreprenørene til Statens vegvesen.

NS 3430 er laget for bygg og anleggsarbeider der byggherren skal levere det vesentligste av tegninger, beskrivelser og beregninger, og entreprenørene kompenseres etter medgåtte mengder og primært har risiko for egen produktivitet. Denne standarden er neppe egnet som utgangspunkt for funksjonsbeskrevne drifts- og vedlikeholdsoppgaver på fast pris, som kan være en av årsakene til entreprenørenes oppfatning av høy kompleksitet.

Det bør vurderes å intensivere samarbeidet mellom bransjeaktørene og Statens vegvesen, med hensikt å komme fram til en omforent kontraktsstandard for funksjonskontrakter.

Variasjon mellom kontraktene er ofte naturlig som en del av tilpasningen til lokale forhold og prioriteringer. Det synes imidlertid som at kontraktene er mer ulike enn nødvendig. Dette kan være en konsekvens av at kontraktene i stor grad utformes på det ytterste nivået i organisasjonen. Små endringer i kontraktstekstene kan ha store kostnadmessige konsekvenser, som ikke nødvendigvis er proporsjonal med nytten av endringene. Dette skaper unødige utfordringer for entreprenørene både i tilbuds- og gjennomføringsfasen. Det bør vurderes å begrense frihetsgraden i kontraktsutformingen for å redusere kompleksiteten.

### 5.3 Kontraktsstruktur

Den geografiske oppdelingen av kontraktene ble fastsatt i forbindelse med konkurranseutsettingen i 2003, og er i hovedsak den samme i dag. Ifølge Vegdirektoratet<sup>19</sup> var kriteriene for oppdeling rasjonell drift for entreprenør, sammenheng i viktige vegruter, naturlige geografiske grenser, rasjonalitet for byggherre og best mulig konkurranse. I tillegg opplyses det at organisatoriske grenser mellom regioner og distrikter, ressursbegrensninger og tolkning av lov om offentlige anskaffelser til 5 års maksimal varighet var styrende.

Kontraktene har en gjennomsnittlig veglengde på 518 kilometer. Sveriges og Finlands tilsvarende kontrakter har henholdsvis 753 kilometer og 953 kilometer gjennomsnittlig veglengde. Kontraktstørrelsen i 2009-utlysningene var i gjennomsnitt 150 mill. kr. og varierte mellom 46 og 290 mill.kr. Alle kontraktene som ble utlyst i 2009 og 2010 har fem års varighet, med opsjon på forlengelse ett år.

Det er gjennomført to prøveprosjekter med todeling av et kontraktsområde. I begge tilfellene var det samme entreprenør som vant kontraktene. I Region nord forberedes et prøveprosjekt hvor vinterdriften deles i 7-8 geografiske områder og de øvrige arbeidene deles i omtrent like mange fagentrepriser.

I tillegg skal det være gjort flere forsøk med alternative kontraktsstørrelser, uten at effektene av disse synes å være dokumentert eller sammenstilt.

---

<sup>19</sup> Innlegg for Riksrevisjonen 3. desember 2003, Vegdirektoratet

*Sentrale vurderinger:*

- ✓ Større kontrakter kan gi grunnlag for mer rasjonell drift og oppfølging for både entreprenører og Staten vegvesen
- ✓ Effektiviseringspotensial ved større kontrakter bør testes ved å legge ut to tilstøtende kontrakter samtidig, med opsjon på sammenslåing
- ✓ Mindre kontraktsstørrelser kombinert med alternative kontraktsformer kan være egnet i spesielt komplekse områder eller ved ikke-fungerende lokale markeder

Kriteriene som ble lagt til grunn ved inndeling synes i hovedsak hensiktsmessige. Det er imidlertid motsetninger mellom flere av kriteriene, og det er ikke gitt at de samme kriteriene ville resultert i samme oppdeling i dag.

Gjennomsnittlig kontraktsstørrelse i 2009-utlysningene gir en årlig omsetning på ca. 30 mill.kr, og representerer således en ikke spesielt stor årlig forpliktelse sammenlignet med kontrakter på anleggssiden i Statens vegvesen. Det er flere argumenter som peker i retning av at større kontrakter ville gitt grunnlag for mer rasjonell drift og oppfølging, for både entreprenørene og Statens vegvesen. Dette gjelder bedre utnyttelse av maskinpark og mannskap, samt mindre administrasjonskostnader både hos Statens vegvesen og entreprenørene. Sett i lys av Riksrevisjonens påpekning av blant annet mangler i styring, oppfølging og kontroll, vil en kontraktsstruktur med færre kontrakter frigjøre mer ressurser til disse oppgavene.

Det synes å være et potensial for effektivisering ved større kontrakter, men potensialet er situasjonsbetinget. En måte å undersøke om effektiviseringspotensialet er reelt er å legge ut to tilstøtende kontraktsområder samtidig og åpne for at det kan bys på begge samlet med en rabatt for effektivisering.

En vanlig innvending mot større kontrakter, er at det stenger mindre entreprenører ute av konkurransen. En gjennomgang<sup>20</sup> av sammenhengen mellom kontraktstørrelse og antall tilbydere i alle konkurransene hittil, viser imidlertid ingen sammenheng mellom antall tilbydere og kontraktsstørrelse. Dette er en indikasjon på at det er andre forhold enn størrelse som er avgjørende for konkurransen på funksjonskontraktsområdet.

Mindre omfattende funksjonskontrakter synes ikke å gi vesentlige fordeler. Administrasjonskostnadene for hver kontrakt, både hos Statens vegvesen og entreprenørene, vil være omtrent de samme som ved større kontrakter, og samlet sett større. Etter innstrammingen av de administrative kravene i 2008 er administrasjonskostnadene blitt en større del av kontraktskostnaden, som gjør denne faktoren vesentlig.

I enkelte situasjoner kan mindre omfattende entrepriser være hensiktsmessig, gitt at de styres på en annen måte enn funksjonskontraktene. Dette kan for eksempel være i spesielt komplekse områder eller ved ikke-fungerende lokale markeder. Byggherrestyrte sideentrepriser er en kontraktsform Statens vegvesen har lang erfaring med, og som kan være aktuell. Denne entreprisformen gir Statens vegvesen mye av risikoen og administrasjonsbyrden, som i funksjonskontraktene er entreprenørens ansvar.

---

<sup>20</sup> Se vedlegg

Entrepriseformen forutsetter videre at Statens vegvesens bemanning øker kraftig i forhold til ved funksjonskontrakter. Prøveprosjektet som forberedes i Region nord vil kunne belyse noen av konsekvensene ved større oppdeling og alternativ kontraktsform.

Statens vegvesen er opptatt av at byggherrestyrte entrepriser vil være gunstig for å opprettholde kompetansen på drift og vedlikehold i etaten. Dette er argumentasjon som også fremføres i forbindelse med valg av kontraktsstrategi for investeringsprosjekter, og kan for så vidt være en god måte å bygge kompetanse på. Det er imidlertid vanskelig å se at dette hensynet skal tillegges avgjørende vekt i valget av kontraktsstrategi.

Kontraktenes varighet på fem år vurderes som hensiktsmessig av både bransjen og Statens vegvesen. I forhold til lønnsomheten av tyngre investeringer, og mulighet til å tenke langsiktig på andre områder, kan imidlertid fem år være kort tid. Flere entreprenører hevder også at det tar ”noen” år å bli kjent med et nytt kontraktsområde og at det først mot slutten av kontraktsperioden drives tilstrekkelig effektivt. Lengre varighet har imidlertid også noen ulemper, spesielt knyttet til fleksibilitet for Statens vegvesen og entreprenørens risiko. På kort sikt er det grunn til å videreføre fem års kontrakter, ettersom det synes å være andre områder hvor forbedringspotensialet er større. På lengre sikt bør det imidlertid vurderes lengre kontrakter. Våre undersøkelser knyttet til lov om offentlige anskaffelser og varighet gir ingen støtte til at denne begrenser muligheten til lengre kontrakter<sup>21</sup>.

## 5.4 Kompensasjonsform og risikofordeling

Hoveddelen av arbeidene kompenseres i form av fastpris, og omfatter de typiske driftsoppgavene. En del arbeider kompenseres i form av enhetspris og omfatter gjerne oppgaver som er vanskelige å funksjonsbeskrive eller har lange sykluser, så som fjerning av torvkanter, grøfting og utskifting av stikkrenner. En liten del av arbeidene kompenseres etter ressursbruk, og er typisk oppgaver som er vanskelige å forutse, som eksempelvis opprydding etter flom, ras og trafikkuhell.

Entreprenørene er ansvarlige for planlegging, gjennomføring og mengder av de funksjonsspesifiserte oppgavene. Funksjonskontraktene inneholder en beskrivelse av det aktuelle vegnettet og en vegnettsoversikt, med beskrivelse av objekter med registrert etterslep. Eventuelle avvik mellom Statens vegvesen beskrivelse av vegnettet og faktiske forhold, er entreprenørens ansvar med mindre objektvolumet avviker mer enn fem pst. per objekttype.

Tilbakemeldingene fra bransjen er imidlertid at oversiktene tidvis er meget mangelfulle, både i forhold til antall objekter, lokalisering og tilstand.

Vinterdriften har en todelt kompensasjonsform hvor entreprenørene kompenseres etter medgåtte mengder av blant annet brøyting, strøing og salt. Enhetsprisene fastsettes av Statens vegvesen i den enkelte kontrakt og skal reflektere entreprenørens selvkost. Øvrige kostnader til vinterdrift, differanse mellom selvkostsatsene og faktiske kostnader og administrasjon kompenseres som fastpris.

---

<sup>21</sup> Se vedlegg

Entreprenørene opplever risikofordelingen i kontraktene som til dels ubalansert i favør byggherren. Spesielt ansvaret for vær, feilaktige beskrivelser av vegnettets objekter og tilstand samt riktigheten av de oppgitte mengdene i kontraktene oppleves som problematiske. Den nye kompensasjonsformen for vinterdrift er tatt godt i mot i bransjen. Det hevdes imidlertid at selvkostsatsene spesifisert av Statens vegvesen varierer mellom kontraktene og gjennomgående ligger langt under faktisk kostnad.

*Sentrale vurderinger:*

- ✓ Utviklingen i retning av nyansert bruk av ulike kompensasjonsformater i funksjonskontraktene synes hensiktsmessig, men fastpris kompensasjon for driftsoppgavene bør beholdes som hovedprinsipp
- ✓ Todelt kompensasjon for vinterdrift, hvor entreprenørene kompenseres etter selvkost, synes å gi en sunn risikofordeling
- ✓ Manglende og feilaktige beskrivelser av objektene i vegnettet gir entreprenørene unødvendig stor risiko og medfører feilprising eller vesentlige risikopåslag. Registrering og tilstandsvurdering av alle objekter i vegnettet bør kompletteres, og det bør legges bedre til rette for kontinuerlig oppdatering og vedlikehold av informasjonen

Fastpris kompensasjon for driftsoppgaver synes som et hovedprinsipp å være hensiktsmessig i funksjonskontraktene. Funksjonskontraktenes karakter<sup>22</sup> gjør mengdekompensasjon krevende å håndtere og vil medføre et vesentlige større behov for styring og oppfølging av entreprenørene.

Overføring av ansvar fra Statens vegvesen til entreprenørene er en sentral egenskap ved funksjonskontraktene, og gir entreprenørene frihet og risiko. Et allment prinsipp for risikofordeling er at risiko bør eies av den som har best forutsetning for å kunne styre den, og som kan bære den. En ubalansert risikofordeling i favør byggherre kan gi unødvendige risikopåslag og redusere konkurransen om kontraktene.

Risiko knyttet til vær og klima er vesentlig for vinterdriften og er et forhold som vanskelig lar seg påvirke, og som det er naturlig at staten bærer. Imidlertid er en del av risikoen knyttet til metoder og løsninger for tilfredsstillelse av funksjonskravene. Dette er en risiko som i funksjonskontraktene bør ligge hos entreprenørene. En todelt modell, hvor entreprenørene kompenseres selvkost etter utførte mengder, synes i så måte å gi en god risikofordeling. Satsene bør ligge på et nivå som tilsvarer faktisk selvkost for den mest rasjonelle aktøren, noe som flere entreprenører mener ikke er tilfelle i mange kontrakter. Det observeres også at selvkostsatsene varierer påfallende mye mellom de enkelte kontraktene.

Flere bransjeaktører ønsker at Statens vegvesen tar all værrisiko gjennom fullt kompenserte enhetspriser. Dette vil imidlertid gi entreprenørene økonomiske incentiver til å utføre mer arbeid enn nødvendig, som igjen vil styrke Statens vegvesens behov for detaljstyring. Fullt kompenserte enhetspriser vil være naturlig i byggherrestyrte sideentrepriser hvor byggherren styrer entreprenørene direkte, men er neppe hensiktsmessig som en del av funksjonskontraktene.

Vegdekker med dype spor, dårlig drenering og annet vedlikeholdsetterslep kan være

---

<sup>22</sup> Funksjonskontraktenes karakter er beskrevet i kapittel 5.1



vanskelig og kostbart å drifte. I noen tilfeller gjør vegens mindreverdige tilstand at funksjonskravene praktisk talt ikke kan tilfredsstilles. God beskrivelse av faktisk tilstand er derfor viktig for entreprenørene i deres prising av tilbudet. Konsekvensene av mangelfulle beskrivelser er enten feilprising av oppgavene eller vesentlige risikopåslag. Nøkkelen til riktige priser og god konkurranse om kontraktene, er at det skapes forutsigbarhet om hva som skal leveres. Troverdige oversikter over hvilke objekter som inngår og objektenes lokalisering og tilstand, er en forutsetning for tilstrekkelig forutsigbarhet.

Manglende beskrivelser og tilstandsvurderinger har vært kjent siden før konkurranseutsetting, og synes etter syv år med konkurranseutsetting fortsatt å være et vesentlig problem. Det bør vurderes å gjennomføre ekstra tiltak for å komplettere databasen med oversikt over vegnettet og å legge til rette for kontinuerlig oppdatering og vedlikehold av informasjonen. Det bør videre vurderes alternativer til dagens sentraliserte metode for oppdatering og vedlikehold av vegdatabasen.

Store avvik mellom angitte mengder i kontraktene og faktisk bestilte mengder vil undergrave entreprenørens grunnleggende forutsetninger for god gjennomføring av kontraktene. En gjennomgang av sluttrapporter fra kontrakter avsluttet fram til 2008, viser imidlertid i all hovedsak et rimelig samsvar mellom kontraktens beskrivelse og faktisk produksjon. I den grad det likevel forekommer vesentlige avvik i enkeltkontrakter bør det i henhold til god kontraktsskikk etterstrebtes å angi realistiske mengder i forhold til de budsjettmessige føringer som ligger for kontraktsperioden.

## **5.5 Kvalifikasjonskrav**

Funksjonskontraktene har kvalifikasjonskrav som tar utgangspunkt i håndbok 066 og NA-Rundskriv 05/5. Vektlegging av de ulike kvalifikasjonskravene er imidlertid endret, hvor hovedtrekkene er at kravene til økonomisk soliditet og størrelse er noe redusert, mens kravene til planer og deres betydning i vurdering av egnethet er skjerpet.

Kvalifikasjonskravene ble skjerpet i 2008-utlysningene. I 2008 og 2009-utlysningene ble henholdsvis 11 og 10 tilbud avvist, mens det i de tidligere utlysningene kun er et fåtall avviste tilbud. Årsakene til avvisingene er typisk at små entreprenører ikke tilfredsstillter kravene til kvalitetssystemer, og at store entreprenører ikke har tilfredsstillende planer. Gjennomgang av konkurransene som er avholdt så langt i 2010 viser at kun tre tilbud er avvist i de 14 konkurransene som det foreligger informasjon om.

Valg av tilbyder gjøres med basis i laveste tilbudspris, så sant tilbyderne tilfredsstillter kvalifikasjonskravene. I forbindelse med 2010-utlysningene var det planlagt et forsøk med vektlegging av andre kriterier i tillegg til pris. Dette forsøket er imidlertid utsatt.

Kravet til egenkapital er av noen framhevet som et hinder for de mindre entreprenørene. Kravet til egenkapital er at den er positiv. Videre er kravene til entreprenørens sikkerhetsstillelse en funksjon av egenkapitalens størrelse i forhold til omsetning. Kravene til sikkerhetsstillelse er uansett egenkapitalens størrelse, ikke strengere enn kravene i NS 3430.

*Sentrale vurderinger:*

- ✓ Dagens kvalifikasjonskrav synes rimelige, men man bør følge med på utviklingen og vurdere tiltak dersom antall avviste tilbud ikke viser en synkende trend
- ✓ Vektlegging av andre kriterier enn laveste pris ved valg av entreprenør bør vurderes på sikt, men Statens vegvesen og entreprenørbransjen er neppe modne for mer sofistikerte tildelingskriterier nå
- ✓ Dagens krav til økonomisk soliditet synes hensiktsmessige. Det synes ikke å være grunn til ytterlige renonsering på soliditetskravene

Funksjonskontraktens karakter<sup>23</sup> og driftsoppgavens betydning for opprettholdelse av transportsystemet, tilsier at det bør stilles strenge krav til kvalitetssystemer og planer. Etter innskjerpingene i 2008 synes kvalifikasjonskravene å være på et riktig nivå. Antallet avviste tilbud i 2008 og 2009 tyder på at innskjerpingene har virket. Det er grunn til å forvente en synkende andel avviste tilbud i takt med at tilbydernes tilbudskompetanse øker, noe som synes å være tilfelle i 2010 utlysningene. Statens vegvesen bør følge med på utviklingen og vurdere tiltak dersom den prosentvise andelen avvisinger ikke viser en synkende trend i forhold til 2008 og 2009.

Tildeling etter prinsippet om det økonomisk mest fordelaktige tilbud, med vektlegging av andre kriterier enn pris, er i mange sammenhenger hensiktsmessig. Dette forutsetter imidlertid et modent marked og enhetlige og juridisk holdbare måter å evaluere tilbudene på. Funksjonskontraktsmarkedet er neppe modent for dette nå.

Å renonsere på krav til økonomisk soliditet kan være hensiktsmessig som et grep for å øke konkurransens appell hos mindre entreprenører. Det er til nå ikke erfart at entreprenører har gått konkurs eller fått gjennomføringsmessige problemer som følge av anstrengt likviditet. De samfunnsmessige konsekvensene av konkurs eller anstrengt likviditet hos en entreprenør, eksempelvis midt i vintersesongen, kan være store. All den tid det ikke foreligger et lett tilgjengelig alternativ ved en konkurs, skal en være ytterst varsom med ytterligere renonsering på soliditetskravene.

## 5.6 Administrative krav

Som beskrevet tidligere ble kontraktens administrative krav endret i forbindelse med 2008-utlysningene. De vesentligste endringene var krav til kvalitetssystemer på nivå med ISO standarder, halvårlige eksterne revisjoner av kvalitetssystemene, mer omfattende planer, mer rapportering, nye sanksjonsregler og høyere kvalifikasjonskrav.

Kravene har ført til en oppgradering av bransjens kvalitetssystemer og flere entreprenører, herunder en av de mindre, har valgt å igangsette ISO-sertifisering. Både de store og små aktørene i bransjen synes i hovedsak å være positive til endringene.

Kravene til planer har økt i form av at det etterspørres flere planer og at kravene til den enkelte plan er blitt mer omfattende. For vinterplanen angis også hvilken gjennomsnitthastighet for snøbrøyting som skal legges til grunn, samt hvilke

---

<sup>23</sup> Funksjonskontraktens karakter er beskrevet i kapittel 5.1

snømengder planen skal dimensjoneres for. Ifølge entreprenørene innebærer disse beregningsforutsetningene en innskjerping av kravene til vinterdrift og oppbygging av en ekstra beredskap, som kan være svært kostnadsdrivende.

*Sentrale vurderinger:*

- ✓ Innskjerpingen av kravene til systemer og planer vurderes i all hovedsak å være hensiktsmessig
- ✓ Etablering av planer for vinterdrift og dimensjonering av beredskap er et komplekst område hvor det bør forventes ytterligere utvikling før man er på rett nivå. Det må likevel advares mot for stor grad av spesifisering, da dette kan uthule og undergrave entreprenørenes funksjonsansvar og i seg selv være kostnadsdrivende
- ✓ Kostnadene knyttet til de nye kravene er vesentlige og det bør kunne forventes konkrete resultater på vegen. Effekten av kravene bør evalueres

Funksjonskontraktens karakter<sup>24</sup> og fastpris kompensasjon tilsier at kravene til kvalitetssystemer og planer bør være høye. Innskjerpingen av kravene til systemer og planer vurderes i all hovedsak å være hensiktsmessig.

Etablering av planer for vinterdrift og dimensjonering av beredskap er et komplekst område, og det bør forventes en viss grad av prøving og feiling før man er på det riktige nivået. Det registreres en bevegelse i retning av å spesifisere beregningsforutsetninger som entreprenørene må legge til grunn i sine planer. Det er grunn til å advare mot stor grad av spesifisering, da dette kan uthule og undergrave entreprenørenes funksjonsansvar og i seg selv være kostnadsdrivende.

Det er grunn til å forvente at kvaliteten på utførelsen av drifts- og vedlikeholdsoppgavene, og rapportering fra entreprenørene, vil bli bedre som en følge av endringene. De nye reglene har foreløpig vært virksomme for kort tid til at det har vært mulig å registrere virkningen ute på vegen. Kostnadene knyttet til de endrede kravene er imidlertid vesentlig, og det bør kunne forventes konkrete resultater på vegen. Det synes ikke å være gjennomført eller planlagt evalueringer av effektene av de nye kravene. Endringer av denne typen bør følges av en evaluering for å vurdere konsekvensene av dem.

---

<sup>24</sup> Funksjonskontraktens karakter er beskrevet i kapittel 5.1

## 6 Andre sentrale forhold

I dette kapitlet behandles tema som ikke direkte er knyttet til utformingen av kontraktene, men som likevel er relevante for evalueringen.

### 6.1 Kontraktoppfølging, inklusive kontroll og sanksjoner

System for oppfølging av drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar (SOPP) er Statens vegvesen metodedokument for oppfølging av funksjonskontraktene. Hovedprinsippet i SOPP er at entreprenørene skal dokumentere resultat/tilstand på vegen og Statens vegvesen skal kontrollere resultat/tilstand i form av stikkprøvekontroller. Hvis mangel oppdages skal Statens vegvesen kreve at entreprenøren gjennomgår sitt kvalitetssystem og utbedrer mangelen i henhold til egen instruks<sup>25</sup>.

Et system for elektronisk rapportering (ELRAPP) ble tatt i bruk i 2007, og skal være implementert i alle kontraktene i løpet av mars 2010. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon og Statens vegvesens egen gjennomgang fra september 2009 tyder på at systemet ikke blir benyttet i tråd med hensikten, verken av Statens vegvesen eller entreprenørene.

Stikkprøvekontrollene gjennomføres av byggeledere og kontrollingeniører for den enkelte kontrakt. Entreprenørene erfarer at kontroller og sanksjoner praktiseres ulikt mellom kontraktene og av den enkelte byggeleder. Variasjonene i kontrollmengde er dokumentert i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon.

Sanksjonssystemet ble endret i 2008 og følger nå et to trinns-prinsipp. Første gang en mangel avdekkes blir det ikke ilagt noen økonomisk sanksjon dersom entreprenøren kan sannsynliggjøre at revisjon av kvalitetssystemet kan forhindre mangelen i å oppstå på nytt. Ved andre gangs mangel kan det ilagges en økonomisk sanksjon, som er større enn i det gamle sanksjonsregimet.

I følge Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon ble det mellom 2003 og 2008 ilagt sanksjoner i størrelsesorden 16 mill. kr. totalt, for både riks- og fylkesvegnettet. I den samme perioden var den totale omsetningen om lag 14 mrd. kr<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Instruks for håndtering av mangler og evt. sanksjoner for drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar

<sup>26</sup> Indeksjustert til 2008 prisnivå

*Sentrale vurderinger:*

- ✓ Rapporterings- og kontrollsystemene fungerer ikke tilfredsstillende. De nye kravene til kvalitetssystemer bør bidra til bedre rapportering, men denne effekten er foreløpig ikke dokumentert
- ✓ Rapportering bør begrenses til den informasjonen som er nødvendig for å følge opp kontraktene eller som er nødvendig styringsinformasjon for høyere forvaltningsnivåer
- ✓ Personavhengig praktisering av kontroll og sanksjoner gir varierende kvalitet på veien, øker entreprenørenes risikopåslag og reduserer markedets attraktivitet
- ✓ Alternative systemer for stikkprøvekontroll, som er forankret og blir håndhevet på nivåene over den enkelte kontrakt, bør vurderes

Systematisk rapportering og et fungerende kontrollregime er avgjørende for å sikre at Statens vegvesen får de spesifiserte kontraktsytelsene. Riksrevisjonens og Statens vegvesens egne undersøkelser viser at styringssystemet foreløpig ikke fungerer tilfredsstillende. Våre intervjuer med bransjeaktørene bekrefter dette. Det er grunn til å forvente at de nye kravene til kvalitetssystemer vil bidra til bedre rapportering, men denne effekten er foreløpig ikke dokumentert.

Rapporteringskravene har økt vesentlig i forhold til de tidligere kontraktene. Denne innskjerpelsen synes å være hensiktsmessig, men det er viktig å være bevisst at informasjonsinnsamlingen har en kostnad. Rapporteringen bør begrenses til den informasjonen som er nødvendig for byggherren til å følge opp kontraktene eller som er nødvendig styringsinformasjon for høyere forvaltningsnivåer. Det er grunn til å stille spørsmål med i hvilken grad disse vurderingene er lagt til grunn for fastsetting av rapporteringskravene. Videre er det en fordel om informasjonen også er relevant for entreprenørenes egen styring og oppfølging.

Det nye sanksjonsregimet legger til rette for samarbeid og kontinuerlige forbedringer. Samtidig er sanksjonsregimet blitt mer krevende å håndtere enn før, og konsekvensene ved en mangel er blitt større. Dette setter større krav til forutsigbar og enhetlig praktisering av kontroll og sanksjoner. Ulik praksis kan være skadelig for samarbeidet mellom kontraktspartene, og kan resultere i varierende kvalitet på tvers av kontraktene. Entreprenørenes risikovurderinger i tilbudsfasen og markedets attraktivitet er også påvirket av denne forutsigbarheten.

Ulik praksis mellom kontrakter kan være en konsekvens av at kontrollene og oppfølgingen i stor grad skjer i det ytterste leddet i organisasjonen, uten at det er etablert tilstrekkelig styringssystemer på nivåene over. Det bør vurderes alternative systemer for stikkprøvekontroll, som er forankret og blir håndhevet på nivåene over den enkelte kontrakt.

Sanksjonenes størrelse har vært på rundt en promille av den totale omsetning på funksjonskontraktene mellom 2003 og 2008. Dette kan tolkes som et signal på at systemet for kontroll og sanksjoner ikke fungerer godt nok, men det er naturligvis ikke et mål i seg selv å ilegge mye sanksjoner.

## 6.2 Kompetanse og bemanning

Det synes å være en utbredt oppfatning i bransjen om at kompetansen på drifts- og vedlikeholdsområdet ikke er tilfredsstillende, verken hos Statens vegvesen eller entreprenørene. I intervjuene framheves spesielt kontraktsforståelse og kontraktsadministrasjon, bruk av informasjonsteknologi og utførelseskompetanse på drifts- og vedlikeholdsoppgavene, som problemområder. Rapport om framtidig kompetansebehov innen drift og vedlikehold<sup>27</sup> peker i tillegg på en rekke andre områder hvor kompetansen er for dårlig i dag, eller er i ferd med å svekkes.

Det drives systematisk kompetanseutvikling, både hos entreprenører og i Statens vegvesen. Entreprenørene har varierende ambisjonsnivå og tilnærming til kompetanseutfordringen, men synes gjennomgående å være opptatt av temaet.

Fra intervjuene fremgår det at kompetansen hos den enkelte byggeleder er svært varierende både i Statens vegvesen og hos entreprenørene. Dette fører til at utøvelsen av byggelederfunksjonen på begge sider er svært personavhengig.

Antall årsverk i Statens vegvesen som benyttes til styring og oppfølging av funksjonskontraktene er ikke dokumentert. Dette kan skyldes at personellet som er involvert i funksjonskontraktene også har andre oppgaver. Våre undersøkelser antyder at det i gjennomsnitt er cirka 1,5 årsverk per kontrakt, der de fleste årsverkene er besatt av byggeledere og kontrollingeniører på distriktsnivå. Regionene har organisert seg noe ulikt, men har minimum en koordinator på funksjonskontraksområdet. Arbeidsgruppe drift<sup>28</sup> anbefaler at det bør være om lag to årsverk per kontrakt.

### *Sentrale vurderinger:*

- ✓ Kompetansenivået både i Statens vegvesen og hos entreprenørene synes ikke å være tilstrekkelig. Dette gjelder spesielt kompetanse på kontrakt og IKT, og til en viss grad på utførelse av den enkelte drifts- og vedlikeholdsoppgave
- ✓ Kompetansemangel fører på kort sikt til varierende kvalitet i styring, gjennomføring og oppfølging, men kan gi alvorligere konsekvenser på lengre sikt
- ✓ Ressurssituasjonen oppleves som presset. Det bør vurderes hvorvidt dagens ansvarsfordeling for styring og oppfølging av funksjonskontraktene er hensiktsmessig
- ✓ Liten bemanning på nivåene over den enkelte kontrakt synes å være et hinder for muligheten til strategisk tenking og videreutvikling av funksjonskontraktene

Det synes rimelig klart at kompetansenivået både hos Statens vegvesen og entreprenørene ikke er tilstrekkelig. I forhold til kompetanse på utførelse av de enkelte drifts- og vedlikeholdsoppgavene, synes det ikke som det er etablert et system som kompenserer for at fagmiljøet i de tidligere produksjonsavdelingene er splittet opp.

Kompetansemangel gir på kort sikt varierende kvalitet, både på styring, gjennomføring og oppfølging av drifts- og vedlikeholdsoppgavene. På lengre sikt kan det bidra til en

---

<sup>27</sup> Kompetanseutvikling drift og vedlikehold, Framtidig kompetansebehov innen drift og vedlikehold, Vianova Plan og Trafikk AS, januar 2009

<sup>28</sup> Grunnlagsnotat fra SVV 2010 Arbeidsgruppe 2, Byggherrerollen, 15. Desember 2008

utarming av bransjen som reduserer kvaliteten, øker kostnadene og hindrer innovasjon og videreutvikling.

De iverksatte kompetansehevingstiltakene er neppe tilstrekkelig for å håndtere utfordringene over tid. Kompetanseheving, både i Statens vegvesen og hos entreprenørene, bør prioriteres. For og lykkes er det avgjørende at Statens vegvesen og bransjen jobber sammen, for å finne felles måter å bygge kompetanse på.

Ressurssituasjonen innen funksjonskontraktområdet oppfattes som presset. Årsakene til dette kan være at det er avsatt for lite ressurser, men kan like gjerne være et resultat av lite effektiv utnyttelse av personellet. Det bør vurderes hvorvidt ansvarsfordelingen i styring og oppfølging av funksjonskontraktene er riktig, og om det er oppgaver som i dag ligger på byggeledernivå som bør løftes opp til høyere nivåer, enten i det enkelte distrikt eller til regionen. Det synes også som at bemanningen på nivåene over den enkelte kontrakt er liten, både i distriktene, regionene og Vegdirektoratet. Dette er en utfordring og et hinder for muligheten til strategisk tenking og videreutvikling av funksjonskontraktene.

### 6.3 Innovasjon og utvikling

I forbindelse med konkurranseutsetting ble det fremhevet at funksjonsansvar<sup>29</sup> ville gi entreprenørene totalansvar for valg av løsninger, som igjen skulle føre til mer effektiv drift.

Utstyret som benyttes og praktisk gjennomføring av drifts- og vedlikeholdsarbeidene synes i stor grad å være det samme i dag som før konkurranseutsetting. Det har imidlertid skjedd en viss videreutvikling, for eksempel knyttet til metoder for salting, nye friksjonsmålere og GPS-løsninger. Systemer for styring, rapportering og oppfølging synes å ha endret seg vesentlig siden konkurranseutsetting.

I funksjonskontraktene skriver Statens vegvesen at de er aktive på forskning og videreutvikling, og at de ønsker at også entreprenørene er aktive i slikt arbeid. Videre oppfordres entreprenørene til å foreslå forsknings og utviklingsprosjekter (FOU) som del av funksjonskontraktene. Erfaringene hittil tyder på at dette i liten grad har skjedd og Statens vegvesen FOU-aktivitet ser ut til å begrense seg til noen få prosjekter.

Som en del av videreutviklingen av funksjonskontraktene er det gjennomført flere forsøk med alternative modeller. Resultatene fra disse forsøkene er ikke dokumentert og det finnes heller ikke annen systematisering av lærdommen fra forsøkene. I forbindelse med 2010-utlysningene var det en ambisjon om at hver region skulle ha en kontrakt med alternativ modell. I 2010-utlysningene gjøres det forsøk med alternative tildelingskriterier, ulik varighet, alternativ samarbeidsmodell og delte kontrakter. I tillegg planlegges en utviklingskontrakt på Helgeland hvor utbygging, vedlikehold og drift sees i sammenheng.

---

<sup>29</sup> Funksjonskontrakt for drift og vedlikehold av veier, Innlegg for Riksrevisjonen, 3.12.03, Statens vegvesen

*Sentrale vurderinger:*

- ✓ Forventningen om utvikling av nye tekniske løsninger som følge av konkurranseutsettingen synes i liten grad å ha blitt tilfredsstillende. I den grad det har forekommet innovasjon innenfor fagfeltet har dette i første rekke vært knyttet til organisering og administrasjon
- ✓ Statens vegvesen bør prioritere FOU aktivitet høyere. I takt med økte priser og forventninger om mer normal inntjening, bør det kunne forventes større deltagelse fra entreprenørene
- ✓ Det er avgjørende at forsøkene med alternative modeller har klare målsetninger og en plan for evaluering av effektene, og at gunstige erfaringer innarbeides i regimet

De forventede positive effektene på utvikling av nye løsninger som følge av konkurranseutsetting, synes i stor grad å ha uteblitt. Fravær av innovasjon og videreutvikling av utstyr og metodikk siden konkurranseutsetting, tilsier at de potensielle effektiviseringsgevinstene fra konkurranseutsettingen i første rekke er knyttet til organisering og administrasjon.

Årsakene til den beskjedne utviklingen synes å være en kombinasjon av begrenset fokus på FOU fra Statens vegvesen sin side og anstrengt økonomi hos entreprenørene. Entreprenørene hevder selv å være interessert i FOU, men at totaløkonomien i funksjonskontraktene ikke gir rom for å avsette midler til nyutvikling. Fra entreprenørenes ståsted innebærer satsing på ny teknologi en risiko, ettersom entreprenørene uavhengig av valgt teknologi må tilfredsstille funksjonskravene.

Manglende FOU-aktivitet begrenser utvikling av mer kostnads- og kvalitetseffektive metoder. I forhold til videreutvikling av fagområdet og realisering av de forventede gevinstene ved konkurranseutsetting, bør Statens vegvesen prioritere dette området høyere. I takt med økte priser og forventninger om mer normal inntjening, bør det også kunne forventes større deltagelse og initiativ fra entreprenørene.

Det er avgjørende for suksessen av forsøkene med alternative modeller at det er klare målsetninger for hva som ønskes testet, og at det foreligger en plan for hvordan effekten av forsøket skal evalueres. Det er videre viktig at resultatene av evalueringen følges opp i styringsdialogen mellom direktorat, region og distrikt, og at det tas stilling til forsøkens suksess og videre bruk. Uten en grundig evaluering av de oppnådde effektene gir forsøkene og den tilhørende ressursbruken liten mening.



## 7 Oppsummering med tilrådinger om tiltak

Samferdselsdepartementet ber i konkurransegrunnlaget om tilrådinger om eventuelle tiltak. I dette kapittelet oppsummeres våre vurderinger og tilrådinger om tiltak som kan forbedre gjennomføringen av drifts- og vedlikeholdsoppgavene som omfattes av funksjonskontraktene.

Det har ikke lyktes å identifisere robuste indikatorer for å vurdere kvalitetsutviklingen på drifts- og vedlikeholdsområdet siden konkurranseutsetting. Evalueringen har imidlertid identifisert flere indikatorer, som til tross for at de er beheftet med en viss usikkerhet, indikerer at kvaliteten er blitt noe bedre etter 2003. Det er imidlertid grunn til å tro at kvaliteten varierer mer enn før. I den grad arbeidet med å følge opp kvalitet i drifts- og vedlikeholdsarbeidet skal intensiveres i tiden som kommer, er det i denne evalueringen pekt på flere tilnærminger til å måle effektene.

Det er vesentlig usikkerhet knyttet til kostnadsnivået før konkurranseutsetting, som gjør det vanskelig å trekke sterke konklusjoner om kostnadsutviklingen. Kostnadsanalysen viser at det samlede kostnadsnivået gikk ned etter konkurranseutsetting, og holdt seg på omtrent samme nivå fram til og med 2007. I 2008 og 2009 steg prisene med henholdsvis 54 pst. og 66 pst. sammenlignet med sist gang de samme kontraktene ble utlyst. Dette er en større prisvekst enn hva Statens vegvesen har kommunisert tidligere, og kommer av at Statens vegvesens tall inkluderer justering for lokalt initierte omfangsendringer. I 2008 og 2009 synes Statens vegvesens samlede kostnadsnivå å være noe høyere enn nivået før konkurranseutsetting.

Både de reduserte prisene etter konkurranseutsetting og den eksplosive veksten i 2008 og 2009 synes å være et resultat av kommersielle forhold i entreprenørmarkedet, Mestas solide økonomiske posisjon og manglende pris- og risikokompetanse hos entreprenørene. Utover disse forholdene har det skjedd en gradvis omfangsvekst, tilstramming av underliggende regelverk og økende kompleksitet grunnet trafikkvekst og ettersleppsproblematikk, som forklarer hvorfor prisnivået i de siste utlysningene er noe høyere enn før konkurranseutsetting. Statens vegvesen håndtering av funksjonskontraktene og konkurransesituasjonen i de seneste utlysningene, har trolig også bidratt til noe høyere kostnader.

Prisutviklingen fremover vil trolig preges av omfangsutviklingen i kontraktene, Statens vegvesens evne til å skape forutsigbarhet om kontraktens innhold og konkurransesituasjonen. Prisnivået etablert i 2008 og 2009 representerer neppe mer ”riktige” priser enn tidligere og prisnivået vil trolig fortsette å variere.

Mange konkurranser med kun to tilbydere viser at det er for liten usikkerhet om konkurransesituasjonen og gir sårbarhet for taktisk prising og risiko for høye priser. Store og vedvarende differanser mellom høyeste og laveste tilbyder tyder videre på at det er for liten forutsigbarhet om kontraktens innhold. Konkurransesituasjonen kan derfor karakteriseres som lite tilfredsstillende.

Konkurransesituasjonen er sårbar for redusert ambisjonsnivå fra en av de tre store aktørene. Imidlertid har deltagelsen fra andre aktører økt i de siste utlysningene, noe som reduserer denne sårbarheten. Dette kan være et signal om et mer attraktivt og

normalisert marked. Det anbefales å gå i dialog med de nye aktørene for å undersøke mer i detalj hva som motiverer dem til deltagelse i konkurransene.

Det bør etableres alternative gjennomføringsstrategier i tilfeller hvor manglende konkurranse tvinger Statens vegvesen til å velge svært ugunstige tilbud. Tydelighet om at det finnes en ”plan B”, og demonstrasjon av at Statens vegvesen er villig til å benytte denne, kan i seg selv gjøre byggherren mindre sårbar for opportuniste. Det er i denne evalueringen ikke undersøkt om det forekommer anbudssamarbeid i forbindelse med funksjonskontraktene. Basert på vurderingene av konkurransesituasjonen og markedets karakterer, er det trolig riktig å ha en oppmerksomhet omkring dette temaet.

Funksjonskontraktene vurderes å være unødig komplekse og synes å variere for mye mellom den enkelte kontrakt. Det anbefales å vurdere mulighetene for å intensivere arbeidet med å standardisere funksjonskontraktene i samarbeid med bransjeaktørene, og begrense mulighetene for lokale endringer og tilpasninger i kontraktsutformingen.

Større kontrakter kan gi grunnlag for mer rasjonell drift og oppfølging for både entreprenører og Staten vegvesen. Effektiviseringspotensial ved større kontrakter bør testes ved å legge ut to tilstøtende kontrakter samtidig, med opsjon på sammenslåing. Mindre kontraktsstørrelser kombinert med alternative kontraktsformer kan være egnet i spesielt komplekse områder eller ved ikke-fungerende lokale markeder

Utviklingen i retning av nyansert bruk av ulike kompensasjonsformater i funksjonskontraktene synes riktig, men fastpris kompensasjon for driftsoppgavene bør beholdes som hovedprinsipp. Todelt kompensasjon for vinterdrift, hvor entreprenørene kompenseres etter selvkost, synes å gi en sunn risikofordeling. Manglende og feilaktige beskrivelser av objektene i vegnettet gir entreprenørene unødvendig stor risiko og medfører feilprising eller vesentlige risikopåslag. Registrering og tilstandsvurdering av alle objekter i vegnettet bør kompletteres, og det bør legges bedre til rette for kontinuerlig oppdatering og vedlikehold av informasjonen

Dagens kvalifikasjonskrav synes rimelige, men man bør følge med på utviklingen og vurdere tiltak dersom antallet avvisninger ikke viser en synkende trend.

Vektlegging av andre kriterier enn laveste pris ved valg av entreprenør bør vurderes på sikt, men Statens vegvesen og entreprenørbransjen er neppe modne for mer sofistikerte tildelingskriterier nå. Dagens krav til økonomisk soliditet synes hensiktsmessige.

Innskjerpingen av kravene til systemer og planer vurderes i all hovedsak å være hensiktsmessig. Etablering av planer for vinterdrift og dimensjonering av beredskap er et komplekst område hvor det bør forventes ytterligere utvikling før man er på rett nivå. Kostnadene knyttet til de nye kravene er vesentlige og det bør kunne forventes konkrete resultater på vegen. Effekten av kravene bør evalueres.

Rapporterings- og kontrollsystemene fungerer ikke tilfredsstillende. De nye kravene til kvalitetssystemer bør bidra til bedre rapportering, men denne effekten er foreløpig ikke dokumentert. Rapporteringskravene bør begrenses til den informasjonen som er nødvendig for å følge opp kontraktene eller som er nødvendig styringsinformasjon for høyere forvaltningsnivåer. Personavhengig praktisering av kontroll og sanksjoner gir varierende kvalitet på vegen, øker entreprenørenes risikopåslag og reduserer markedets

attraktivitet. Alternative systemer for stikkprøvekontroll, som er forankret og blir håndhevet på nivåene over den enkelte kontrakt, bør vurderes

Kompetansenivået både i Statens vegvesen og hos entreprenørene bør forbedres. Dette gjelder spesielt kompetanse på kontrakt og IKT, og til en viss grad på utførelse av den enkelte drifts- og vedlikeholdsoppgave. Kompetansemangel fører på kort sikt til varierende kvalitet i styring, gjennomføring og oppfølging, men kan gi alvorligere konsekvenser på lengre sikt. Ressurssituasjonen oppleves som presset. Det bør vurderes hvorvidt dagens ansvarsfordeling for styring og oppfølging av funksjonskontraktene er hensiktsmessig. Liten bemanning på nivåene over den enkelte kontrakt synes å være et hinder for muligheten til strategisk tenking og videreutvikling av fagområdet

Forventningen om utvikling av nye tekniske løsninger som følge av konkurransesettingen synes i liten grad å ha blitt tilfredsstillende. I den grad det har forekommet innovasjon innenfor fagfeltet har dette i første rekke vært knyttet til organisering og administrasjon. Statens vegvesen bør prioritere FOU aktivitet høyere. I takt med økte priser og forventninger om mer normal inntjening, bør det kunne forventes større deltagelse fra entreprenørene. Det er avgjørende at forsøkene har klare målsetninger og en plan for evaluering av effektene, og at gunstige erfaringer innarbeides i regimet.

## **VEDLEGG**

<b>Vedlegg 1</b>	<b>Referansepersoner</b>
<b>Vedlegg 2</b>	<b>Intervju og møteoversikt</b>
<b>Vedlegg 3</b>	<b>Indikatorer på kostnadsutvikling</b>
<b>Vedlegg 4</b>	<b>Kostnadsutvikling</b>
<b>Vedlegg 5</b>	<b>Diverse analyser og beregninger</b>
<b>Vedlegg 6</b>	<b>Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, mandat</b>
<b>Vedlegg 7</b>	<b>Kontraktens varighet ift. lov om offentlige anskaffelser</b>
<b>Vedlegg 8</b>	<b>Referansedokumenter</b>

## Vedlegg 1 Referansepersoner

Organisasjon	Navn	Kontaktinfo
Samferdselsdepartementet	Ola Brattegard	ola.brattgard@sd.dep.no
Dovre Group AS	Glenn Steenberg	glenn.steenberg@dovregroup.com
Dovre Group AS	Thorleif Sunde	thorleif.sunde@dovregroup.com

## Vedlegg 2 Intervju- og møteoversikt

Møtedato	Tema	Deltakere
10.9.09	Oppstartsmøte, avklaring av oppdrag	Samferdselsdep, Vegdirektoratet
17.9.09	Introduksjon til funksjonskontraktene	Vegdirektoratet
8.10.09	Informasjonsutveksling ifm. forvaltningsrevisjonen	Samferdselsdepartementet, Riksrevisjonen
21.10.09	Informasjonsinnhenting	Vegdirektoratet
22.10.09	Brukertilfredshetsundersøkelser	Vegdirektoratet (Telefonmøte)
19.11.09	Regionale erfaringer med funksjonskontraktene	Region Øst
3.12.09	Delrapportering	Samferdselsdep, Vegdirektoratet
17.12.09	Regionale erfaringer med funksjonskontraktene	Region Sør
8.1.10	Entreprenørenes erfaringer med funksjonskontraktene	Mesta Drift
12.1.10	Entreprenørenes erfaringer med funksjonskontraktene	Kolo Veidekke
14.1.10	Entreprenørenes erfaringer med funksjonskontraktene	Entreprenørforeningen bygg og anlegg (EBA) og Foreningen asfalt og veiservice (FAV)
15.1.10	MEF-entreprenørenes erfaringer med funksjonskontraktene	Maskinentreprenørenes forbund (MEF)
20.1.10	Entreprenørenes erfaringer med funksjonskontraktene	Tronrud Anlegg
21.1.10	Entreprenørenes erfaringer med funksjonskontraktene	NCC Roads
17.2.10	Oppsummerende gjennomgang av sentrale tema	Vegdirektoratet

### Vedlegg 3 Indikatorer på kostnadsutvikling

En sammenligning av kostnader må baseres på data som er tilgjengelig både før og etter konkurranseutsetting. Videre må dataene være relevante i forhold til å belyse problemstillingen og reliable, som vil si at svaret vil bli det samme hvis man måler en gang til. Det er valgt flere innfallsvinkler for å identifisere kostnadsdata som har de etterspurte egenskapene. Disse er beskrevet og drøftet i dette vedlegget.

#### Statsregnskaper

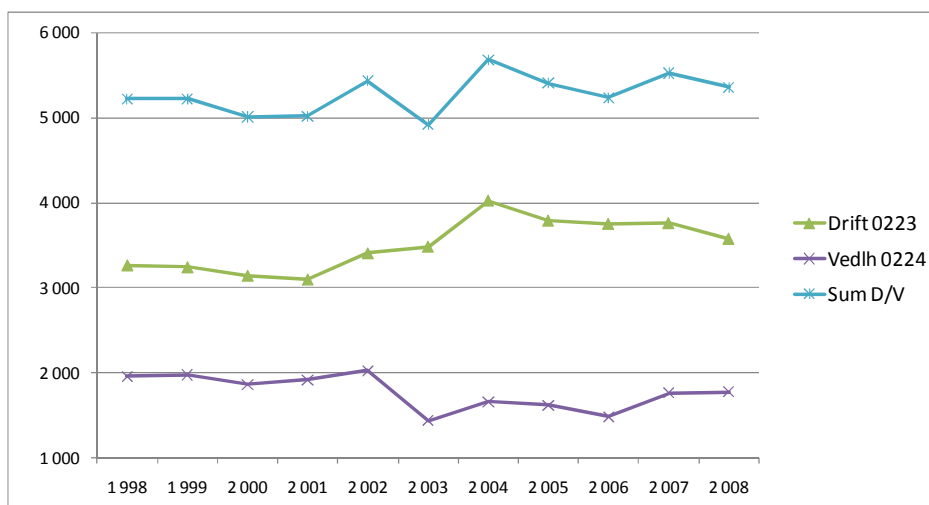
I statsregnskapet kostnadsføres drift- og vedlikeholdskostnader over kapittel 1320, post 23. Denne posten inkluderer de samlede drifts- og vedlikeholdskostnadene, vegforvaltning og trafikktilsyn. Regnskapstallene er tilgjengelig både før og etter 2003 og vurderes å ha høy reliabilitet.

Tallene inkluderer imidlertid kostnader innenfor drifts- og vedlikeholdsområdet som ikke er omfattet av funksjonskontraktene, samt trafikktilsynsoppgaver. Statsregnskapene er derfor lite relevante i forhold til å vurdere kostnadsutviklingen for de drift og vedlikeholdsoppgavene som er omfattet av funksjonskontraktene.

#### Statens vegvesens regnskaper for drift og vedlikehold

Statens vegvesen regnskaper for drift (0223) og vedlikehold (0224) er gjort tilgjengelig tilbake til 1998. Tallene inkluderer de samlede kostnader til funksjonskontrakter, asfaltarbeider, vegmerking, elektro, forvaltning og byggherreoppgavene knyttet til de konkurranseutsatte arbeidene. Regnskapstallene vurderes å være reliable. Imidlertid inkluderer de en rekke oppgaver som ikke omfattes av funksjonskontraktene, som gjør at de i liten grad kan gi indikasjon på kostnadsutviklingen.

Videre kan det synes som om at drift og vedlikeholdsbevilgningene, justert for prisutviklingen, er rimelig konstante over tid. Dette kan tyde på at eventuelt reduserte eller økte kostnader innenfor enkelte deler av bevilgningsområdet det enkelte år, kompenseres med reduserte eller økte kostnader på andre poster.



Figur 1: Årlige kostnader for drift og vedlikehold i Statens vegvesen fra 1998 til 2008. Alle kostnader er i mill.kr. med prisnivå 2008. Kilde: Regnskapstall oversendt fra Vegdirektoratet

## Regnskap for funksjonskontraktene

Statens vegvesens regnskaper for funksjonskontraktene er tilgjengelige etter konkurranseutsetting. Imidlertid foreligger ikke sammenlignbare regnskapstall for perioden før konkurranseutsetting. I denne perioden var arbeidene som er omfattet av dagens funksjonskontrakter regulert av funksjonsavtaler mellom bestillersiden i Statens vegvesen, trafikkavdelingene og Statens vegvesens fylkesvise produksjonsavdelinger.

I Vianova rapport av desember 2003 er det dokumenterte priser for disse funksjonsavtalene, men ikke faktiske sluttkostnader. Disse er derfor ikke tilstrekkelig sammenlignbare til at de kan legges til grunn for en analyse av kostnadsutvikling.

## Sluttkostnader på kontraktsnivå

Vegdirektoratet har i løpet av evalueringsperioden sammenstilt sluttrapportene fra de avsluttede funksjonskontraktene, som blant annet angir endelig sluttkostnad for den enkelte kontrakt. Dette kunne vært et relevant sammenligningsgrunnlag mot sluttkostnader fra funksjonsavtalene før 2003. Sluttkostnader fra før 2003 er imidlertid ikke tilgjengelig, og således kan ikke denne tilnærmingen legges til grunn for en analyse av kostnadsutvikling.

## Avtale-/kontraktspriser per år og km

Kontraktspriser på alle konkurranseutsatte kontrakter, samt nøkkeldata om veglengder er tilgjengelige fra 2003 fram til i dag. Vianovas rapport fra 2003 dokumenterer tilsvarende data for funksjonsavtalene<sup>30</sup> i perioden 1998-2000, fra arbeidet som ble gjort i 2002<sup>31</sup> forut for konkurranseutsetting og for overgangskontraktene med Mesta som ble inngått i forbindelse med overgangen fra egenproduksjon til konkurranseutsetting.

Vianovas rapport ble bestilt av Vegdirektoratet, og skulle være en analyse av kostnadsutvikling over årsskiftet 2002/2003. Denne ble i 2003 vurdert å gi et relevant og reliabelt bilde av kostnadsutviklingen, og representerer det eneste relevante informasjonsgrunnlaget som er tilgjengelig om kostnader før konkurranseutsetting.

De tilgjengelige dataene gir grunnlag for å etablere en tilnærmet sammenhengende datarekke fra 1998 fram til 2009 med avtale- og kontraktspriser per løpemeter veg som er driftet og vedlikeholdt innenfor funksjonskontraktene. Denne sammenligningen er den eneste relevante tilnærmingen med sammenlignbare kostnader både før og etter 2003, og vurderes å være den beste tilnærmingen til kostnadsanalysen. For å sikre sammenlignbarhet må imidlertid tallene normaliseres. Avtalene før konkurranseutsetting ble administrert på en annen måte og inkluderer merverdiavgift samt eventuelle administrasjonskostnader og tillegg/endringer til avtalene. Disse kostnadselementene må derfor legges til prisene for overgangskontraktene med Mesta og de konkurranseutsatte kontraktene.

Tilnærmingen har imidlertid svakheter som gir usikkerhet om resultatene og til en viss grad reduserer analysens utsagnskraft. Dette gjelder blant annet normaliseringen som er

---

<sup>30</sup> Funksjonsavtale er betegnelse på avtale inngått mellom bestillersiden i Statens vegvesen, trafikkavdelingene og Statens vegvesens fylkesvise produksjonsavdelinger, som ble benyttet før 2003.

<sup>31</sup> Datagrunnlaget kommer fra planlegging som ble gjort i 2002 forut for konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold, og angir kun byggherrens forventninger om kostnadsnivå basert på tidligere erfaringer.



omtalt over, usikkerhet i forhold til hvorvidt alle kostnader ble kontert på funksjonsavtalene eller på andre kontoer i tiden før konkurranseutsetting, ulike avskrivningsregler mellom kontant- og regnskapsprinsippet, vegnettets tilstand og trafikk samt de faktiske ytelsene som ble levert både før og etter konkurranseutsetting. Ytelsesusikkerheten har flere dimensjoner da den både gjelder hvilke oppgaver som var avtalt i kontrakten og hva som faktisk ble levert på vegen. Disse forholdene er nærmere behandlet i hovedrapporten.

Samlet vurderes denne tilnærmingen å være den beste måten å sammenligne kostnader på.

## Vedlegg 4 Kostnadsutvikling

I dette vedlegget dokumenteres analysen av Statens vegvesen sine kostnader med drifts- og vedlikeholdsoppgavene som omfattes av funksjonskontraktene. Som beskrevet i vedlegg 3 er det valgt å legge til grunn prisene i funksjonsavtalene mellom bestillersiden og produksjonssiden i Statens vegvesen før 2003, overgangskontraktene med Mesta og kontraktsprisene i de konkurranseutsatte kontraktene.

Analysen tar sikte på å identifisere utvikling i kostnadsnivå fra før konkurranseutsetting fram til i dag. Både overgangskontraktene og de konkurranseutsatte kontraktene har opptil 5 års tidshorison. Prisene gjenspeiler prisnivå ved kontraktsinngåelse, som justert for generell prisutvikling gjelder for hele kontraktens varighet. Full effekt av et varig endret prisnivå vil derfor først synliggjøres i Statens vegvesens regnskaper etter 5 år.

### Indeksjustering av tallene

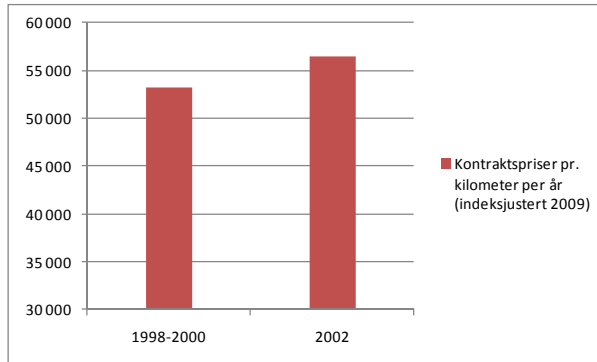
Alle kostnadstallene er indeksjustert til prisnivå 2009 i henhold til Statistisk sentralbyrås kostnadsindeks for drift og vedlikehold av veier. SSBs indeks måler prisutviklingen på materialer, arbeidskraft, maskiner, transport og annet som inngår i drift og vedlikehold av veg.

Indeksen er en input-indeks som måler prisutvikling på innsatsfaktorene. Denne må ikke forveksles med utvikling i prisene som Statens vegvesen må betale for tjenestene. Differansen mellom indeksens utvikling og reell kostnadsutvikling er en funksjon av leverandørenes produktivitet, risikovurderinger og fortjeneste.

I alle beregninger som er gjennomført som en del av denne evalueringen er det lagt til grunn prisnivå 2009, med mindre annet er spesifikt angitt. Tallene er justert med utgangspunkt i snittindeksen det enkelte år, som angitt i tabellen under.

*Tabell 1: Årlige gjennomsnittlige verdier fra Statistisk sentralbyrås kostnadsindeks for drift og vedlikehold av veier.*

År	Indeks (snitt)
2002	95,1
2003	98,8
2004	101,7
2005	106,0
2006	110,9
2007	117,2
2008	127,6
2009	127,8

**1998-2002 (Før konkurranseutsetting)**

*Figur 0-1: Gjennomsnittspris for funksjonsavtalene i kroner per kilometer veg per år, indeksjustert til 2009 priser. Prisene fra 1998-2002 er fra avtaler mellom bestiller- og produksjonssiden i Statens vegvesen. Prisene fra 2002 er forventede kostnader fra planlegging som ble gjort forut for konkurranseutsettingen, basert på tidligere avtalepriser. Kilde: Vianova rapport om Drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar (2003)*

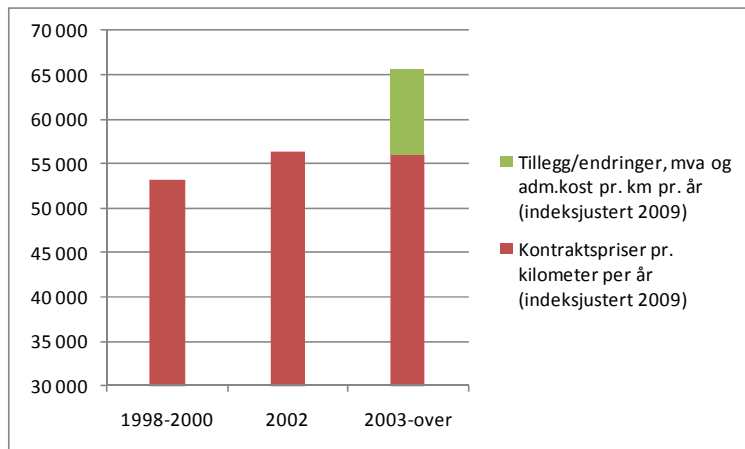
Figuren beskriver gjennomsnittlige kilometerpriser for hele vegnettet som omfattes av funksjonskontraktene, både riksveger og fylkesveger. Priser fra konkurranseutsatte kontrakter (4 stk) i denne perioden er ikke med. Kostnader for arbeidene i Oslo sentrum er også holdt utenfor ettersom disse ligger på et helt annet kostnadsnivå enn de øvrige kontraktene. Prisene fra kontrakten i Oslo sentrum er holdt utenfor analysen i hele perioden 1998 til 2009.

Tallene skal ifølge Vianova-rapport og opplysninger fra Vegdirektoratet reflektere Statens vegvesens samlede kostnader til funksjonskontraktsoppgavene. Merverdiavgift og eventuell tillegg skal derfor være inkludert i prisene. Videre ble byggherreoppgavene og administrasjonsoppgavene også ivaretatt av produksjonssiden og skal derfor være inkludert.

Det er imidlertid vesentlig usikkerhet knyttet til godheten av disse prisene. Det tilgjengelige datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad kostnader til drift og vedlikehold ble ført over andre budsjetter enn funksjonsavtalene. Videre drev produksjonsavdelingene etter kontantprinsippet som har andre regler for avskrivning enn regnskapsprinsippet som entreprenørene må forholde seg til. Ulike avskrivningsregler kan bidra til at kostnadene både var høyere og lavere enn avtaleprisene viser. Vianova-rapporten behandler imidlertid ikke disse forholdene, som gir usikkerhet rundt tallenes godhet.

Videre er det usikkerhet i forhold til hvilke oppgaver som inngikk i avtalegrunnlaget og hvilken ytelse som faktisk ble levert. Intervjuer med nøkkelpersonell i Statens vegvesen gir inntrykk av at avtalespesifikasjonene i mindre grad var styrende enn etter konkurranseutsetting og at arbeidene ute på vegen i stor grad ble gjennomført i henhold til etablert praksis.

## 2003 (overgangskontrakter)



Figur 0-2: Gjennomsnittspris for funksjonsoppgavene i kroner per kilometer veg per år, indeksjustert til 2009 priser. Den røde delen av 2003-prisene er overgangskontraktene med Mesta. Den grønne delen er Dovres egen normalisering av tallene og inkluderer mva, tillegg/endringer og byggherrens administrasjonskostnader. Kilde: Vianova rapport om drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar (2003)

Figuren sammenligner overgangskontraktenes kostnadsnivå med nivået før konkurranseutsetting. Overgangskontraktene var funksjonskontrakter mellom det nyopprettede Mesta og Statens vegvesen, for å gjennomføre drift og vedlikehold i perioden fram til alle funksjonskontraktene var konkurranseutsatt. Varigheten av disse kontraktene var fra under ett år og opptil 4 år. Overgangskontraktene var entrepriser som ble styrt på samme måte som de konkurranseutsatte kontraktene. For å gjøre tallene sammenlignbare er overgangskontraktene normalisert. Det er lagt til 7,4 % for tillegg og endringer og 3,7 % for merverdiavgift. Størrelsene er basert på analyse av Statens vegvesen oppsummering av sluttrapporter fra alle overgangskontraktene.

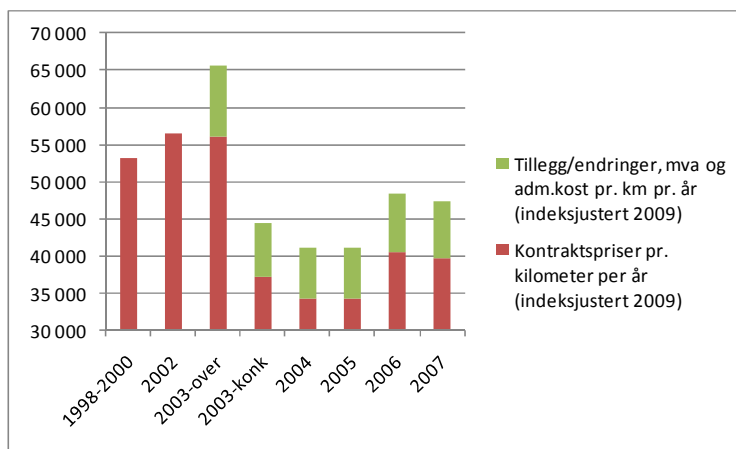
I tillegg er det lagt til cirka 3000 kr per kilometer per år som reflekterer Statens vegvesens samlede administrasjonskostnader for funksjonskontraktene. Dette er basert på Dovre Groups egne beregninger som forutsetter 1,5 årsverk per kontrakt og gir samlet administrasjonskostnad på 165 mill. kr per år (2009). Det foreligger ikke dokumentasjon på faktiske administrasjonskostnader. Personellet som er involvert i administrasjonen av funksjonskontraktene har også andre oppgaver, for eksempel knyttet til konkurranseutsetting av andre arbeider og vegforvaltning. Dette vanskeliggjør en presis angivelse av de faktiske kostnader. Notat om sams vegadministrasjon<sup>32</sup> angir samlede byggherrekostnader for drift og vedlikehold til 400 mill. kr. Dette omfatter imidlertid alle de konkurranseutsatte drifts- og vedlikeholdsoppgavene, hvorav funksjonskontraktene utgjør mindre enn halvparten. Gitt at administrasjonsinnsatsen følger kontraktsstørrelsen synes tallene fra notatet å være i samme størrelsesorden som de beregnede administrasjonskostnadene. Basert på dialogen med Statens vegvesen, er det et klart inntrykk at administrasjonsinnsatsen er større i dag enn den var de første årene av konkurranseutsettingen, og at den fortsatt vokser. Dagens administrasjonsomfang er imidlertid lagt til grunn for hele perioden da

<sup>32</sup> Utfyllende beskrivelse av felles (sams) vegadministrasjon. Vegdirektoratet 2.7.2009

det ikke er grunnlag for å vurdere utvikling over tid, og eventuelle endringer ikke vil være signifikante i forhold til de overordnede vurderingene.

Figuren viser at overgangskontraktene hadde omtrent samme prisnivå som de tidligere funksjonsavtalene. Justert for mva, tillegg/endringer og administrasjon er imidlertid gjennomsnittlig kilometerkostnad for Statens vegvesen vesentlig høyere i overgangskontraktene. Videre indikerer Vianovas rapport at overgangskontraktene hadde noe mindre arbeidsomfang enn funksjonsavtalene. Dette tyder på at overgangskontraktene var mindre gunstig for Statens vegvesen enn tallene i figuren antyder.

### 2003-2007 (konkurranseutsetting periode 1)



Figur 0-3: Gjennomsnittspris for funksjonsoppgavene i kroner per kilometer veg per år, indeksjustert til 2009 priser. 2003-konk til 2007 viser gjennomsnittlig prisnivå for de konkurranseutsatte kontraktene som er inngått det enkelte år. Den røde delen er kontraktprisene. Den grønne delen er Dovre Groups egen normalisering av tallene og inkluderer mva, tillegg/endringer og byggherrens administrasjonskostnader.

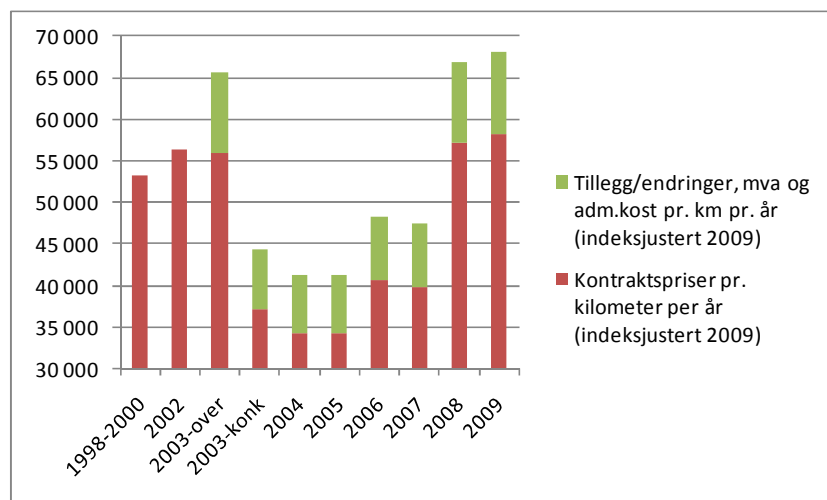
Figuren over viser gjennomsnittspriser for kontrakter utlyst det enkelte år i den første perioden av konkurranseutsetting, som er sammenlignet med overgangskontraktene og funksjonsavtalene fra før 2003. Denne tidsperioden er betegnet periode 1 da kostnadsnivået i denne perioden synes å ligge på omtrent samme nivå. For å gjøre tallene sammenlignbare er de konkurranseutsatte kontraktene normalisert som beskrevet tidligere for overgangskontraktene. Det er imidlertid lagt til 10,1 % for tillegg og endringer, som er noe høyere enn for overgangskontraktene. Dette kommer av at oppsummeringen av sluttrapportene viser en systematisk forskjell i tillegg og endringer mellom overgangskontraktene og de konkurranseutsatte kontraktene.

Prisene fra 2003 til 2007 er basert på kontraktpriser og har dermed høy sikkerhet. Usikkerheten i tallene ligger først og fremst i normaliseringen og hvilket omfang som inngår i kontraktene, både hva som er beskrevet og hvilke ytelser som faktisk blir levert/bestilt. Vianovas rapport inneholder en sammenligning av antall oppgaver som inngår i overgangskontraktene og de konkurranseutsatte kontraktene i 2003.

Sammenligningen indikerer at oppgaveomfanget er noe høyere i de konkurranseutsatte kontraktene, men at forskjellene er små.

De konkurranseutsatte kontraktene har et vesentlig lavere prisnivå enn overgangskontraktene og funksjonsavtalene før konkurranseutsetting. Det samlede kostnadsnivået for Statens vegvesen ligger også på et lavere nivå enn før konkurranseutsetting. Prisene på de konkurranseutsatte kontraktene varierer noe fra år til år. Prisene vurderes imidlertid å ligge på omtrent samme nivå i denne perioden, og variasjonene skyldes i følge Vegdirektoratet at andelen høyt prisede kompliserte kontrakter varierer mellom årene.

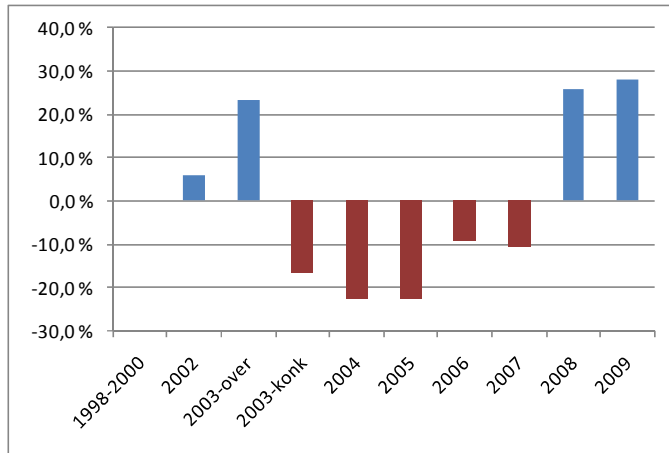
### 2008-2009 (konkurranseutsetting periode 2)



Figur 0-4: Gjennomsnittspris for funksjonsoppgavene i kroner per kilometer veg per år, indeksjustert til 2009 priser. 2003-konk til 2009 viser gjennomsnittlig prisnivå for de konkurranseutsatte kontraktene som er inngått det enkelte år. Den røde delen er kontraktprisene. Den grønne delen er Dovres egen normalisering av tallene og inkluderer mva, tillegg/endringer og byggherrens administrasjonskostnader.

Figuren over viser gjennomsnittspriser for andre periode av konkurranseutsetting sammenlignet med den første perioden med konkurranseutsetting, overgangskontraktene og funksjonsavtalene før konkurranseutsetting. Tallene for periode to er normalisert på samme måte som periode en.

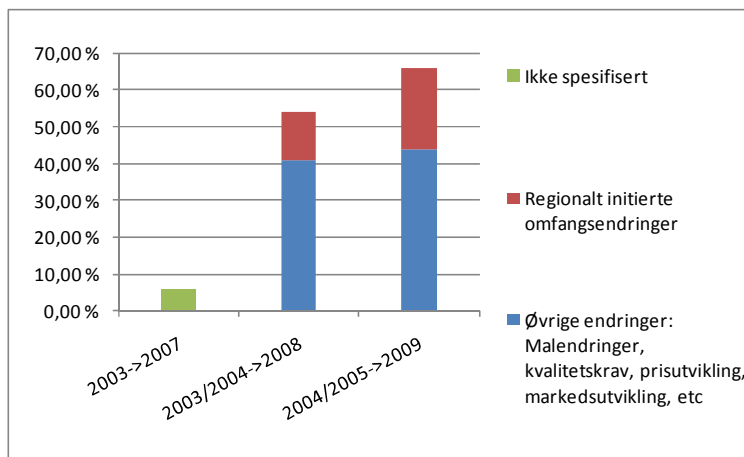
I 2008 og 2009-kontraktene er prisnivået betydelig høyere enn de i tidlige konkurranseutsatte kontraktene. Statens vegvesens samlede kostnader i 2008 og 2009-kontraktene er også vesentlig høyere enn kostnadene før konkurranseutsetting. Figuren under viser Statens vegvesens samlede kostnader relativt i forhold til kostnadsnivå i 1998-2000. Denne viser at kostnadene i 2008 og 2009 er i størrelsesorden 30 % høyere enn før konkurranseutsetting.



Figur 0-5: Relativ endring i Statens vegvesens samlede gjennomsnittlige kostnadsnivå, sammenlignet med kostnadsnivå i 1998-2000

### Prisutvikling ved 2. gangs utlysning

En alternativ tilnærming til å vurdere prisutvikling er å sammenligne kontraktssummene på kontrakter som utlyses for 2. gang med prisene ved forrige utlysning.



Figur 0-6: Prisvekst ved 2. gangs utlysning av kontrakter. Tallene er justert for prisstigning og ulik kontraktsvarighet. Kilde: Statens vegvesen

Statens vegvesen har gjort en sammenstilling av hvordan prisnivået på de enkelte kontraktene har endret seg sammenlignet med sist de ble utlyst, som vist i figuren over. Sammenligningen viser gjennomsnittlig prisvekst uten justering for endret omfang, og tilsvarende prisvekst korrigert for lokalt initierte endringer. De lokale endringer kan være overgang fra vinterveg- til barvegstrategi, overgang fra fylkesstandard til riksvegstandard, reduksjon av etterslep, nye veger, etc. Den øvrige prisveksten kommer av nye håndbøker, nye forskrifter, endrede administrative krav, markedsutvikling etc. Denne tilnærmingen gir en presis beskrivelse av prisutviklingen for den enkelte kontrakt, men har feilkilder knyttet til at det ikke er gitt at hele det spesifiserte omfanget realiseres, at endringer og tillegg kan variere og at kontraktsprisenes detaljeringsnivå gjør det vanskelig å identifisere kostnadskonsekvens av den enkelte endring. Videre er

det viktig å være oppmerksom på at har det skjedd vesentlige endringer i kontraktsbestemmelsene og omfanget av kontraktene, som gjør at tallene over ikke representerer faktisk prisvekst for den enkelte oppgave.

Hvilke endringer som er gjort i den enkelte kontrakt er imidlertid ikke dokumentert og er således ikke etterprøvd i denne evalueringen. Vegdirektoratet opplyser også at det er en stor grad av skjønn i forhold til hva som identifisert som regionale endringer. Det er derfor grunn til å være forsiktig med å legge for stor vekt på skillet mellom regionale og ikke-regionale endringer.

Sammenligningen viser en beskjeden økning i kontraktene utlyst i 2007, mens 2008 og 2009-kontraktene har en prisvekst på henholdsvis 54 % og 66 %. Når tallene justeres for regionale endringer blir tilsvarende tall 41 % og 44 %. Denne tilnærmingen underbygger prisveksten i 2008 og 2009-kontraktene som ble avdekket i tilnærmingen med gjennomsnittlige løpemeterpriser i forrige kapittel.

### **Oppsummering kostnadsutvikling**

Det er vesentlig usikkerhet i tallenes størrelse, spesielt knyttet til hvorvidt avtaleprisene fra før konkurranseutsetting reflekterer de faktiske kostnadene. Det tilgjengelige datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad kostnader til drift og vedlikehold ble ført over andre budsjetter enn funksjonsavtalene. Videre drev produksjonsavdelingene etter kontantprinsippet, som sammenlignet med normale regnskapsprinsipper for private virksomheter ikke synliggjør avskrivninger på realkapitalen. Disse effektene kan bidra til at kostnadene både var høyere og lavere enn avtaleprisene viser. Informasjonsgrunnlaget behandler imidlertid ikke disse forholdene, noe som gir usikkerhet omkring tallenes reliabilitet og validitet. Det er også usikkerhet knyttet til normaliseringen av prisnivået etter konkurranseutsetting, men denne vurderes å være liten sammenlignet med usikkerhet før konkurranseutsetting.

Usikkerheten tilsier at resultatene må brukes med varsomhet. Det er imidlertid mulig å peke på to sentrale utviklingstrekk. Det samlede kostnadsnivået for kontrakter inngått det enkelte år gikk ned etter konkurranseutsetting. Denne effekten vedvarte fram til og med 2007. For kontraktene inngått i 2008 ble det etablert et nytt og vesentlig høyere prisnivå, som ligger noe høyere enn før konkurranseutsetting. Som tidligere påpekt er det imidlertid usikkerhet knyttet til hvorvidt alle kostnadene før konkurranseutsetting er synliggjort i datagrunnlaget.

Det er fra flere hold blitt hevdet at kontraktsstørrelsene gir et urealistisk høyt kostnadsnivå, fordi en del av de beskrevne oppgavene tas ut fra entreprenørens arbeidsomfang før de kommer til utførelse. Gjennomgang av sluttrapporter fra kontrakter avsluttet mellom 2004 og 2008 viser at sluttkostnadene for kontraktene<sup>33</sup> i kun 7 av 68 kontrakter er lavere enn kontraktssummene og at gjennomsnittlig kontraktsvekst er rundt 8 prosent. Praksis hittil tyder derfor på at omfanget av avbestilte arbeider ikke er vesentlig.

---

<sup>33</sup> Eksklusiv justering for merverdiavgift og prisregulering



Funksjonsavtalene mellom produksjonsavdelingen og bestillersiden i Statens vegvesen var underlagt et annet regelverk for merverdiavgift enn de konkurranseutsatte kontraktene. Etter konkurranseutsettingen har merverdiavgiftsnivået ligget i underkant av 4 prosent. Merverdiavgiftsnivået før konkurranseutsetting er ikke dokumentert, men det har blitt hevdet å være omkring 10 pst. En sammenligning av kostnader uten merverdiavgift viser de samme trendene som påpekt tidligere.

Den største usikkerheten i forhold til utvikling i prisnivå er hvilke ytelser som blir levert. Dette bestemmes av hvilke ytelser som etterspørres i kontrakten og hvilke ytelser som blir levert av de utførende. Denne usikkerheten er relevant både før og etter konkurranseutsetting. Som beskrevet i kapitlet om kvalitetsutvikling er det gjort en vurdering av hvordan kontraktsbestemmelsene har endret seg. Vurderingen viser at det er gjort en rekke endringer både i kontraktene og i de underliggende dokumentene, som tilsier at standardkravene har økt og at kontraktsomfanget har vokst. Det er videre uklart i hvilken grad de økte kravene i kontrakten følges opp av entreprenørene, men det er grunn til å tro at omfanget og standarden har økt.

### **Årsaker til kostnadsutvikling**

Årsaker til kostnadsutviklingen er drøftet i hovedrapporten.

## Vedlegg 5 Analyser og beregninger

### Sammenheng mellom kontraktstørrelse og antall tilbydere

Tidligere analyser av anleggsmarkedet har vist en sammenheng mellom kontraktstørrelse og antall tilbydere, som tyder på at mindre kontrakter gir større konkurranse om oppdragene. Disse analysene har gjerne tatt utgangspunkt i byggherrestyrte sideentrepriser på anleggssiden i Statens vegvesen. For å teste om den samme effekten gjelder funksjonskontraktene, er alle konkurransene siden 2003 gjennomgått for å avdekke hvorvidt det er en sammenheng mellom størrelse og antall tilbydere.

Tabellen under viser gjennomsnittlige kontraktstørrelse i forhold til antall tilbydere hvert år siden konkurranseutsetting.

*Tabell 1: Gjennomsnittlig kontraktstørrelse i forhold til antall tilbydere i hele landet. Alle tall er angitt i mill. kr. med prisnivå for det respektive år*

Antall tilbydere	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	0	0	89	99	0	0	160
2	55	59	78	96	130	145	170
3	53	59	64	78	70	146	145
4	72	79	64	93	85	124	165
5	56	67	72	111	0	0	0
6	29	0	0	0	62	0	0

Hypotesen som testes er hvorvidt mindre kontraktstørrelse gir flere tilbydere. Dersom hypotesen er sann vil gjennomsnittlig kontraktssum være høyest ved få tilbydere og motsatt. I 2005 og 2007 er det mulig å se en slik trend. I de øvrige årene er det ikke mulig å se en slik trend. En mulig forklaring på manglende sammenheng kan være at kontraktene i områder med færrest tilbydere også har de minste kontraktene, som typisk vil gjelde region nord.

Det er derfor gjort en tilsvarende sammenstilling som over, av konkurransene i region sør og øst som synes å ha de mest velfungerende markedene.

*Tabell 2: Gjennomsnittlig kontraktstørrelse i forhold til antall tilbydere i region sør og øst. Alle tall er angitt i mill. kr. med prisnivå for det respektive år*

Antall tilbydere	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	0	0	0	99	0	0	160
2	71	52	50	65	0	0	155
3	50	39	78	61	75	145	152
4	72	76	68	86	94	147	181
5	64	67	0	111	0	0	0
6	0	0	0	0	62	0	0

Sammenstillingen for region sør og øst viser heller ingen trend i retning av flere tilbydere på mindre kontrakter.

Samlet vurdering er at det for funksjonskontraktene ikke er mulig å identifisere noen sammenheng mellom kontraktstørrelse og konkurranse om kontraktene. Dette tyder på at det er andre egenskaper enn størrelse som er utslagsgivende for antall tilbydere.

### Sammenheng mellom antall tilbydere og prisvekt

For å belyse sammenhengen mellom antall tilbydere og kontraktsvekst, er det gjort en sammenstilling av prisvekst ved 2. gangs utlysning av funksjonskontraktene kategorisert etter antall tilbydere.

Sammenligningen er gjennomført ved å se på hvor mye prisen på den enkelte kontrakt har vokst fra 1. til 2. gangs utlysning, gruppert etter antall tilbydere. Alle kontraktene som ble utlyst i perioden 2007 til 2009 er utlyst før. Grunnlaget for analyse av veksten i 2007 er kontraktssummer, som er justert for prisstigning og kontraktsvarighet. For 2008 og 2009 er prisveksten basert på Vegdirektoratets sammenstilling av prisvekst, hvor det er justert for identifisert omfangsvekst i tillegg.

Tabellen under viser resultatet av sammenstilling for de tre årene og i sum.

*Tabell 3: Prosentvis prisvekst i forhold til forrige gang samme kontrakt ble utlyst i perioden 2007 til 2009*

Antall tilbydere	2007	2008	2009	2007-2009	Populasjon
1			84 %	84 %	1
2	20 %	45 %	48 %	44 %	20
3	12 %	43 %	41 %	36 %	28
4	15 %	37 %	27 %	22 %	11
5					
6	34 %			34 %	1

Den prosentvise veksten i 2007 er lavere enn i 2008 og 2009. I tillegg var det en vesentlig andel konkurranser med 4 tilbydere i 2007. Disse forholdene påvirker resultatene hvor 2007, 2008 og 2009 ses i sammenheng. Tabellen under viser de samme resultatene, eksklusiv prisvekst i 2007.

*Tabell 4: Prosentvis prisvekst i forhold til forrige gang samme kontrakt ble utlyst i perioden 2008 til 2009*

Antall tilbydere	2007	2008	2009	2007-2009	Populasjon
1			84 %	84 %	1
2		45 %	48 %	48 %	17
3		43 %	41 %	46 %	20
4		37 %	27 %	34 %	4

Som vist i tabellen blir utslagene for den aggregerte sammenhengen mellom antall tilbydere og prisvekst mindre uten 2007 tallene. Trenden med at flere tilbydere gir lavere prisvekst er imidlertid tydelig også i 2008 og 2009.

## Vedlegg 6 Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, mandat

Her følger målsetningene fra ”Riksrevisjonens undersøkning av drift og vedlikehold av vegnettet”, som ble levert Stortinget 24. oktober 2009. Målsetningene er direkte utdrag fra Riksrevisjonens rapport.

*”Målet med undersøkninga er å vurdere om drifts- og vedlikehaldsoppgåver blir styrte og utførte slik at omsynet til trafikktryggleik og framkomstforhold på vegnettet er sikra. Dette er gjort gjennom å undersøkje i kva grad utføringa av drift og vedlikehald av vegnettet legg til rette for gode og sikre framkomstforhold. Vidare er det undersøkt i kva grad Samferdselsdepartementets og Statens vegvesens styring og oppfølging på området legg til rette for effektiv drift og vedlikehald av vegnettet. Det er under dette undersøkt i kva grad byggherren i forvaltninga av funksjonskontraktane legg til rette for effektiv drift og vedlikehald av vegnettet. I den samanheng er det i undersøkninga gjort greie for i kva grad det er oppnådd konkurranse på entreprenørmarknaden.*

*Problemstillingar knytte til vedlikehaldsetterslepet for riksvegane og større vedlikehald som ikkje er omfatta av funksjonskontraktane, er haldne utanfor undersøkninga. Stortinget er gjennom St.prp. nr. 1 blitt orientert om at det er eit vedlikehaldsetterslep på vegnettet, og at dette har auka dei seinare åra.”*

## Vedlegg 7 Kontraktenes varighet ift. lov om offentlige anskaffelser

I dette vedlegget drøftes varigheten av funksjonskontraktene i forhold til lov om offentlige anskaffelser

Staten vegvesen er som offentlig oppdragsgiver underlagt lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det vises for øvrig til Statens vegvesens tilbudsregler – vedlegg B – som henviser til lov og forskrift om offentlige anskaffelser (pkt. 1). Regelverket for offentlige anskaffelser setter i utgangspunktet ingen spesifikke grenser for hvor lang en kontraktsperiode for en drifts- og vedlikeholdskontrakt kan være. Når det gjelder rammeavtaler sier regelverket at disse skal ha en øvre grense på 4 år, men regelverket har ingen tilsvarende regler for andre typer kontrakter.

I regelverket er det imidlertid nedfelt generelle overordnede prinsipper som Staten vegvesen er bundet av, f eks konkurranseprinsippet, likebehandlingsprinsippet og diskrimineringsprinsippet. Disse prinsippene kommer blant annet til uttrykk i lovens formålsbestemmelse, § 1. Denne har følgende ordlyd:

*Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.*

Staten vegvesen har ansvar for å påse at bestemmelsene om kontraktsperiodens lengde ikke er i strid med disse prinsippene. Som nevnt ovenfor, kan det stilles spørsmål ved om lange kontraktsperioder er med på å begrense konkurransen, og derigjennom vil være i strid med konkurranseprinsippet. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle ut fra markedssituasjonen på det aktuelle tidspunkt og på bakgrunn av de andre hensynene som loven skal sikre, for eksempel hensynet til mest mulig effektiv ressursbruk.

## **Vedlegg 8 Referansedokumenter**

Entreprenørforeningen - Bygg og anlegg (2009) *Bransjeutvikling – Drift og vedlikehold*

Halcrow Group Limited (2009) *Performance Based Service Agreements Project Report*

Konkurransetilsynet (2009) *Unngå anbudssamarbeid ved offentlige anskaffelser, Sjekkliste*

Konkurransetilsynet (2008) *Effektevaluering av konkurranseutsetting i offentlig sektor*

Mesta (2010) *Møte Dovregroup 8. januar*

McKinsey&Company (2009) *Analyse af drift og vedligeholdelse af statsvejnettet (Danmark)*

Multiconsult (2009) *Vedlikeholdsetterslep i vegsektoren, Tilstand og teknisk oppgraderingsbehov*

Näringsdepartementet *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden, SOU 2009:24*

Nordisk Vejteknisk Forbund (2008) *Kontraktstyper för drift och underhåll av vägar*

Rambøll (2009) *Saltsmart, En kartlegging av funksjonskontraktens krav og insitament til vinterdrift*

Riksrevisjonen (2009) *Riksrevisjonens undersøkning av drift og vedlikehold av vegnettet, Dokument nr. 3:16 (2008-2009)*

Riksrevisjonen (2001) *Kontraktbestemmelser for funksjonskontrakter*

Samferdselsdepartementet (2009) *Prosjekt for å kartlegge vedlikeholdsbehovet på riksvegnettet*

Samferdselsdepartementet (2008) *Statsbudsjettet 2009 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen*

Samferdselsdepartementet (2007) *Funksjonskontrakter - vurdering av kontraktsform, spesielt i forhold til vinterdrift*

Samferdselsdepartementet (2007) *Post 23 Trafikktilsyn, drift og vedlikehold av riksveger m.m. - Rapportering*

Samferdselsdepartementet (2007) *Statsbudsjettet 2008 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen*

Samferdselsdepartementet (2007) *Vinterdrift, beredskap og funksjonskontrakter*

Samferdselsdepartementet (2007) *Statsbudsjettet 2007 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen*

Statens vegvesen (2009) *Bruk av GprogPØ, Funksjonskontrakter*

Statens vegvesen (2009) *Drift og vedlikehold, Kjell Bjørvig, Trafikkdirektør*

Statens vegvesen (2009) *Drift og vedlikehold (funksjonskontrakter), Forslag programstruktur*

Statens vegvesen (2009) *Drift og vedlikeholdskontrakt med funksjonsansvar, Konkurransegrunnlagets kapittel A-G inkl. alle vedlegg for kontraktene 0102, 0302, 0404, 0402, 0502, 1601, 1805*

Statens vegvesen (2009) *Drift og vedlikehold regnskap 2001-2008 pr. hovedprosess pr. 240909*

Statens vegvesen (2009) *Forvaltningsrevisjon av drift og vedlikehold av vegnettet – økonomiske data*

Statens vegvesen (2009) *Funksjonskontrakter, Innlegg for hovedavtalemøte den 2. September*

Statens vegvesen (2009) *Funksjonskontrakter Region øst, Anskaffelsesprosessen, Alle rapporter fra 2003 til 2009.*

Statens vegvesen (2009) *Grunnlag for styring av driften og vedlikeholdet av riksvegnettet, Utviklingen fra 1970 - tallet til i dag*

Statens vegvesen (2009) *Hendelser og detaljer pr. 2009-10-07, Rapport fra Vegtrafikksentralene*

Statens vegvesen (2009) *Instruks for håndtering av mangler og evt. sanksjoner for drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar*

Statens vegvesen (2009) *Krav til kontroll av drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar - NA-rundskriv 2009/11*

Statens vegvesen (2009) *Løpemetertilskudd*

Statens vegvesen (2009) *MB130 - Budsjettoppfølging pr ansvar - artsfordelt*

Statens vegvesen (2009) *Opningspriser 2009 kontraktene*

Statens vegvesen (2009) *Oppfølging av funksjonskontrakter. Bruk av ELRAPP. Krav til kvalitetssystem. Bruk av GprogPØ*

Statens vegvesen (2009) *Prisanalyse av asfaltarbeider (vedlikehold) - 2009*

Statens vegvesen (2009) *Prissamanlikning fra 2004/2005 til 2009*

- Statens vegvesen (2009) *Rettstvister funksjonskontrakter (e-post)*
- Statens vegvesen (2009) *Salt, sand og brøyting - Rapportering siste ti år*
- Statens vegvesen (2009) *Sluttrapporter for Drift og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar. Data fra rapporter mottatt fram til og med 2009*
- Statens vegvesen (2009) *Årsrapport 2008 for Statens vegvesen, Rapporter fra år 2003 til 2009*
- Statens vegvesen (2009) *System for oppfølging av Drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar - SOPP Versjon 4*
- Statens vegvesen (2009) *B.1.1 Trafikanttilfredshet med vinterdrift 2004 - 2009*
- Statens vegvesen (2009) *Vegoppmerking-Kontraktslengder-fordeling 2009 - oppdaterte kontraktssummer 2009*
- Statens vegvesen (2008) *Asfaltkontrakter 2008 landsoversikt*
- Statens vegvesen (2008) *Byggherrestrategi, Asfalt, Vegoppmerking*
- Statens vegvesen (2008) *ELRAPP-kurs, Elektronisk oppfølging av funksjonskontrakter*
- Statens vegvesen (2008) *Funksjonskontrakter med oppstart 1.september 2008, Statusrapport pr. 4.mars 2008*
- Statens vegvesen (2008) *Funksjonskontrakter utlyst høsten 2007 med oppstart 1.september 2008 alle tilbudspriser (ikke kontrollregnet)*
- Statens vegvesen (2008) *Grunnlagsnotat fra SVV 2010, Arbeidsgruppe 2 byggherrerollen*
- Statens vegvesen (2008) *Handlingsprogrammet 2010-13, Arbeidsgruppe drift*
- Statens vegvesen (2008) *Prisanalyse av asfaltarbeider (vedlikehold) - 2008*
- Statens vegvesen (2008) *Prissamanlikning fra 2003/2004 til 2008*
- Statens vegvesen (2008) *Resultatavtale 2008 mellom vegdirektør Terje Moe Gustavsen og Regionvegsjef Andreas Setsaa*
- Statens vegvesen (2008) *Resultatavtale 2008 mellom regionsvegsjef Torbjørn Naimak og avdelingsledere, distriktssjefer og prosjektledere i Region nord*
- Statens vegvesen (2008) *Resultatavtale for 2008 mellom regionvegsjef Andreas Setsaa og distriktssjef Johan Mjaaland*
- Statens vegvesen (2008) *Statens vegvesen perioderapport pr. 31.mai 2008*



- Statens vegvesen (2008) *B.1.2 Trafikanttilfredshet med framkommelighet 2004 – 2008*
- Statens vegvesen (2008) *50600 Øst Finnmark økonomisk rapport oktober 2008*
- Statens vegvesen (2007) *Beskrivelse av måleindikatoren B.1.1 Trafikanttilfredshet med vinterdriften*
- Statens vegvesen (2007) *Beskrivelse av måleindikatoren B.1.2 Trafikanttilfredshet med framkommelighet*
- Statens vegvesen (2007) *Funksjonskontrakter utlyst hausten 2006 med oppstart 1.september 2007*
- Statens vegvesen (2007) *Prisanalyse av asfaltarbeider (vedlikehold) - 2007*
- Statens vegvesen (2007) *Resultatavtale for 2007 mellom Regionvegsjef Andreas Setsaa og distriktssjef Johan Mjaaland*
- Statens vegvesen (2007) *Resultatavtale 2007 mellom vegdirektør Olav Sjøfteland og Regionvegsjef Andreas Setsaa*
- Statens vegvesen (2007) *Salting av veger, En kunnskapsoversikt*
- Statens vegvesen (2007) *Standard mal for konkurransegrunnlag for bygg og anleggsentrepriser. Håndbok 066 kapittel F. Vurdering av tilbyders kvalifikasjoner. Krav til egenkapital*
- Statens vegvesen (2007) *Statens vegvesen perioderapport pr. 31.mai 2007*
- Statens vegvesen (2007) *Statsbudsjettet 2007 – vinterdrift, beredskap og funksjonskontrakter*
- Statens vegvesen (2006) *Funksjonskontrakter 2006 - Tilbudspriser sett i forhold til verdi overgangskontrakter og byggherreoverslag*
- Statens vegvesen (2006) *System for oppfølging av drift og vedlikehold - SOPP for drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar, versjon 3*
- Statens vegvesen (2005) *Anbud 2005*
- Statens vegvesen (2005) *Beregning av vedlikeholdsetterslep for fylkesvegnettet*
- Statens vegvesen (2005) *Håndbok 066 kapittel F. Vurdering av tilbyderes kvalifikasjoner, NA-RUNDSKRIV 05/5*
- Statens vegvesen (2005) *Krav til kontroll av drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar, NA-rundskriv 2005/18*
- Statens vegvesen (2005) *Planlagte endringer for funksjonskontrakter*

- Statens vegvesen (2004) *Drift og vedlikeholdskontrakt med funksjonsansvar, Konkurransesgrunnlagets kapittel A-G inkl. alle vedlegg*
- Statens vegvesen (2004) *Funksjonskontrakter våren 2004, Status tilbudsåpning*
- Statens vegvesen (2004) *Merverdiavgift i vegsektoren*
- Statens vegvesen (2004) *Rapport nr. 118, Drifts- og vedlikeholdskontrakt med funksjonsansvar, Bærum 1998-2003, Erfaringsrapport*
- Statens vegvesen (2003) *Byggherreskolen høsten 2003, Innlegg om funksjonskontrakter*
- Statens vegvesen (2003) *Funksjonskontrakt for drift og vedlikehold av veier, Innlegg for Riksrevisjonen*
- Statens vegvesen (2003) *Merverdiavgift og vegfritak (Drift og vedlikehold av veier)*
- Statens vegvesen (2003) *Undersøkelse av vegvedlikehold og kjøreforhold sommeren/høsten 2002, Landssammenstilling*
- Statens vegvesen (2003) *Oversikt over de tilbud som er kommet inn ved vårens anbudsinnbydelse 2003*
- Statens vegvesen (2002) *Endring av frist for konkurranseutsetting av funksjonskontrakter for drift og vedlikehold fra 5 år til 4 år - konsekvenser for eksisterende planer*
- Statens vegvesen (2002) *Konkurranseutsettingssituasjonen*
- Statens vegvesen (2002) *Kontrakter med Produksjonsavdelingen fra 1. januar 2003, Organisering av arbeidet på Trafikkavdelingen*
- Statens vegvesen (2002) *Kontrakter med Produksjonsavdelingen som skal gjelde etter 1 januar 2003. Gjennomføringen av arbeidet på Utbyggingsavdelingen*
- Statens vegvesen (2002) *Merverdiavgift på Vegvesenets arbeidsområde. Kort oversikt*
- Statens vegvesen (2002) *Nye retningslinjer for konkurranseutsetting av drift og vedlikeholdsarbeider og kontrakter med Produksjon*
- Statens vegvesen (2002) *Omdanning av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen til statsaksjeselskap: Eiendommer - bygninger og tomter*
- Statens vegvesen (2002) *Statens vegvesen som byggherre, Mål, strategi, ansvar, roller og prosedyrer*
- Statens vegvesen (2002) *Styrings av utbyggingsprosjekter, drift og vedlikehold, Byggherrefunksjonen i Statens vegvesen*

Statens vegvesen (2002) *Undersøkelse av vegvedlikehold og kjøreforhold vinteren 2003/2002, Landssammenstilling*

Statens vegvesen (2001) *Kontraksbestemmelser for funksjonskontrakter*

Statens vegvesen (2001) *Planlegging av konkurranseutsetting*

Statens vegvesen (2000) *Rapport nr. 109, Erfaringsrapport Follo-avtalen (1997-1999)*

Statens vegvesen (2000) *Vegkontorenes og trafikkstasjonenes bruk av nytte av trafikantundersøkelsen*

Vägverket (2009) *Anbud Grundpaket drift 2006 - 2009*

Vägverket (2000) *Vägverkets utvärdering av konkurrensetsättning av drifttjänster i Grundpaket Drift 1992-2000*

Vianova Plan og Trafikk AS (2009) *Framtidig kompetansebehov innen drift og vedlikehold*

Vianova Plan og Trafikk AS (2003) *Drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar, Analyse av overgangskontrakter med Mesta as og konkurranseutsatte kontrakter 2003*