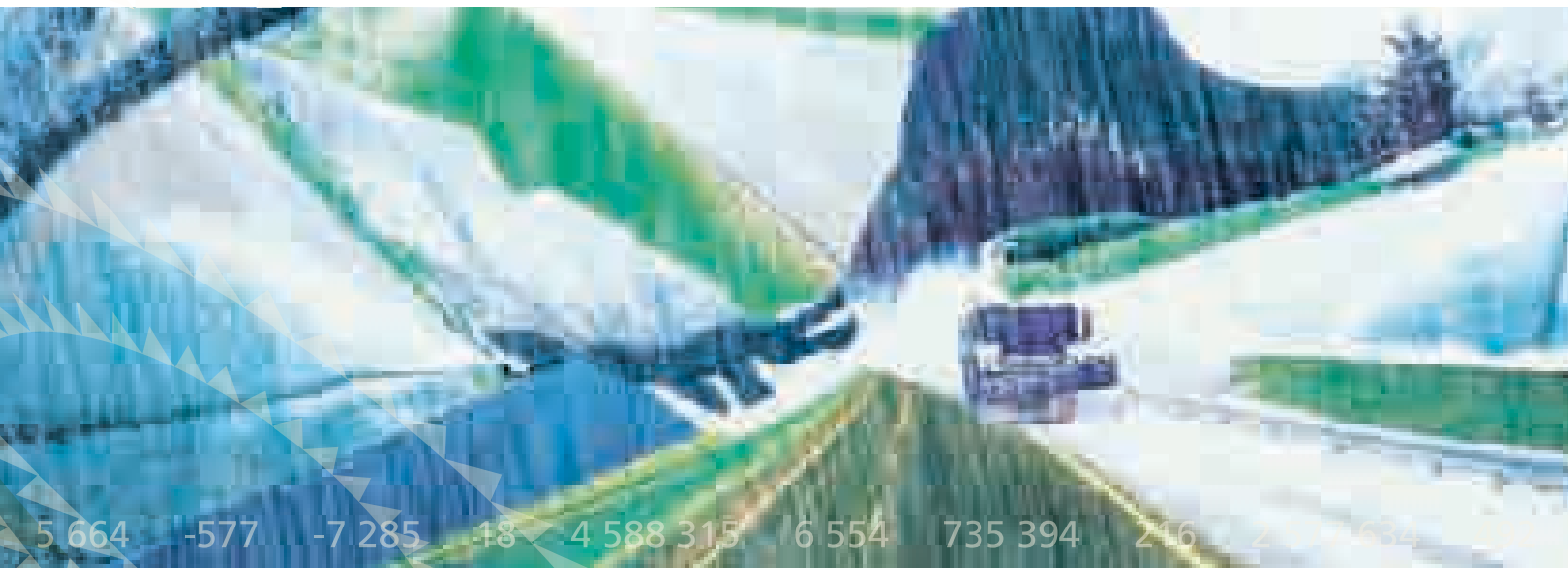




Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av drift og vedlikehold av vegnettet

Dokument nr. 3:16 (2008–2009)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 781 379 176

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan tinge publikasjonen frå
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan tinge frå Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-045-6

Foto: Knut Opeide
Forsideillustrasjon: Lobo Media AS

Riksrevisjonens undersøking av drift og vedlikehold av vegnettet

Dokument nr. 3:16 (2008–2009)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument nr. 3:16 (2008–2009)
Riksrevisjonens undersøking av drift og vedlikehald av vegnettet.

Riksrevisjonen, 24. september 2009

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innleiing	7
2	Oppsummering av undersøkinga	8
3	Riksrevisjonens merknader	13
4	Svar frå Samferdselsdepartementet	14
5	Uttale frå Riksrevisjonen	15

Vedlegg: Rapport

1	Innleiing	21
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	24
3	Revisjonskriterium	27
4	Fakta	29
5	Vurderingar	71

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonens undersøking av drift og vedlikehald av vegnettet

1 Innleiing

Det er gjort greie for dei overordna måla for transportpolitikken i *Nasjonal transportplan 2006–2015*.¹ Dei sentrale måla er færre drepne og alvorleg skadde i vegtrafikken, meir miljøvennleg bytransport, betre framkomstforhold i og mellom regionar, eit meir effektivt transportsystem og eit transportsystem som er tilgjengeleg for alle. Desse måla er førte vidare i *Nasjonal transportplan 2010–2019*, der overordna mål for transportpolitikken er å tilby eit effektivt, tilgjengeleg, sikkert og miljøvennleg transportsystem som dekkjer behovet for transport i samfunnet og fremmar regional utvikling.²

Gode framkomstforhold er viktig for næringslivet og for å halde oppe busetjinga i distrikta.³ Drift og vedlikehald av vegnettet skal medverke til å gi gode og sikre framkomstforhold for trafikantane heile året.⁴

I 2003 blei det gjennomført ei omfattande omstilling i Statens vegvesen.⁵ Hovudgrepet i omstillinga var omorganisering av forvaltningsdelen i Statens vegvesen og utskiljing av produksjonsverksemda til det statlege aksjeselskapet Mesta AS.⁶ Drifts- og vedlikehaldsoppgåver som produksjonsverksemda i Statens vegvesen tidlegare hadde teke hand om, blei gradvis konkurranseutsette gjennom drifts- og vedlikehaldskontraktar med funksjonsansvar (funksjonskontraktar).⁷ Full konkurranseutsetjing blei oppnådd i 2006. Per 31. desember 2008 var det totalt 105 funksjonskontraktar i drift. I 2008 var den totale omsetninga gjennom funksjonskontraktane på 2,1 mrd. kroner.

1) St.meld. nr. 24 (2003–2004) og Innst. S. nr. 240 (2003–2004).

2) St.meld. nr. 16 (2008–2009), s. 47.

3) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Samferdselsdepartementet*, s. 40.

4) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Samferdselsdepartementet*, s. 40; St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Samferdselsdepartementet*, s. 41 og 51; St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Samferdselsdepartementet*, s. 43 og 59.

5) St.prp. nr. 1 (2001–2002) *Samferdselsdepartementet*, St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002); Budsjettinnst. S. nr. 13 (2001–2002) og St.prp. nr. 60 (2001–2002) *Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område*.

6) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Samferdselsdepartementet*, s. 58.

7) Ein funksjonskontrakt er definert som ein entrepris der entreprenøren tek på seg funksjonsansvaret knytt til kontraktarbeidet. Funksjonsansvar inneber heilskapleg ansvar for avgjerd, planlegging, prosjektering, utføring, kvalitetssikring, oppfølging og dokumentasjon av tiltak som er nødvendige for å oppfylle krava i kontrakten, og dokumentasjon av resulterande tilstand og funksjon.

Formålet med funksjonskontraktar er å halde ved lag vegnettets funksjon eller tilstand i kontraktperioden gjennom å sikre trafikkavviklinga frå dag til dag og ta hand om mindre reparasjonar av vegnettet. Funksjonskontraktane omfattar ikkje større vedlikehaldsarbeid, for eksempel asfaltering av veg og vegmerking.

Statens vegvesen har ansvaret for drift og vedlikehald av riks- og fylkesvegnettet, mens kommunane har ansvaret for dei kommunale vegane. Statens vegvesen er samansett av Vegdirektoratet og fem regionvegkontor: Region aust, Region sør, Region vest, Region midt og Region nord. Regionvegkontora har ansvaret for strategisk planlegging, styring, ressursdisponering og fellesoppgåver for heile regionen. I kvar region er det distriktskontor, i alt 30 på landsbasis.⁸ Det er distrikta som har det utøvande ansvaret for funksjonskontraktane. For kvar kontrakt er det ein byggeleiar som står for den daglege oppfølginga av funksjonskontraktane.

Statens vegvesen er som byggherre⁹ ansvarleg for at entreprenørane forvaltar funksjonskontraktane i samsvar med standardane som Vegvesenet har sett for drift og vedlikehald av vegnettet, og i samsvar med overordna målsetjingar om tryggleik og gode framkomstforhold i trafikken.

Målet med undersøkinga 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 undersøkinga gjort greie for i kva grad det er oppnådd konkurranse på entreprenørmarknaden.

8) St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, s. 43.

9) Byggherreforskrifta § 2c definerer byggherre som alle fysiske eller juridiske personar som får utført eit bygge- eller anleggsarbeid.

Problemstillingar knytte til vedlikehaldsetter-slepet for riksvegane og større vedlikehald som ikkje er omfatta av funksjonskontraktane, er haldne utanfor undersøkinga. 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.¹⁰

Eit utkast til rapport blei i brev av 30. april 2009 lagt fram for Samferdselsdepartementet. Departementet har i brev av 29. mai 2009 gitt fråsegn om dei forholda som er tekne opp. Departementets kommentarar er innarbeidde i rapporten og i oppsummeringa av undersøkinga. Riksrevisjonens rapport følgjer som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkinga

Undersøkinga omfattar tidsperioden 2003–2009. Visse delar av undersøkinga gjeld heile denne perioden, mens andre gjeld delar av perioden.

For å svare på problemstillingane i undersøkinga er det gjennomført dokumentanalyse og ei caseundersøking. Det er også gjennomført ei spørjeundersøking blant byggjeleiarar og seksjonsleiarar i Statens vegvesen med ansvar for drift og vedlikehald av vegnettet. Vidare er det gjort intervju med Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, dei fem regionane i Statens vegvesen og eit utval på fire distrikt.

I undersøkinga er spørsmål knytte til utføringa av drift og vedlikehald av vegnettet klarlagde ved ein gjennomgang av Statens vegvesens egne evalueringar av entreprenøren som er knytt til den einskilde kontrakten. I tillegg har SINTEF på oppdrag frå Riksrevisjonen gjennomført ei caseundersøking ved å gjere observasjonar og vurderingar av tilstanden på drift og vedlikehald på to vegstrekningar som er omfatta av funksjonskontraktar. Caseundersøkinga har hatt som formål å gi ei djupare forståing av situasjonen på dei observerte strekningane på grunnlag av observasjonar og vurderingar knytte til både sommar- og vinterdrifta. Spørsmål knytte til utføringa av drift og vedlikehald er òg tekne opp i spørjeundersøkinga blant byggjeleiarar og seksjonsleiarar i Statens vegvesen og i intervju.

Spørsmål knytte til i kva grad departementets og etatens styring og oppfølging legg til rette for effektiv drift og vedlikehald av vegnettet, er i

undersøkinga klarlagde gjennom dokumentanalyse av sentrale styrings- og rapporteringsdokument. Spørsmål knytte til styring og oppfølging er i tillegg klarlagde gjennom spørjeundersøkinga og intervju. I tillegg er det gjort ein gjennomgang av delar av rapporteringa i Statens vegvesens system for elektronisk innhenting av rapportdata frå funksjonskontraktentreprenørar (ELRAPP).

Det er også brukt sekundærkjelder i form av rundskriv, instruksar, malar og handbøker for Statens vegvesen, i tillegg til korrespondanse og notat, som har medverka til å kaste lys over temaet drift og vedlikehald av vegnettet. Det er vidare innhenta oversikter over konkurransesituasjonen på entreprenørmarknaden i perioden 2003–2009.

2.1 Manglar som gjeld kvaliteten på drifta av vegnettet

Samferdselsdepartementet har i St.prp. nr. 1 slått fast at rettidig drift av vegnettet, utført med riktig kvalitet, er avgjerande for å sikre at vegsystemet oppfyller dei forventningane trafikantane har til gode og sikre framkomstforhold heile året.¹¹

Byggjeleiarane gjer to gonger i året ei evaluering av entreprenørane. Ein gjennomgang av evalueringsskjema for vintersesongen 2007/2008 og sommarsesongen 2008 viser at det for om lag halyparten av kontraktane er mangelfull utføring av drifts- og vedlikehaldsarbeidet. Det gjeld både vinterdrift, punktleghet og kvalitet på levert produkt. Vegdirektoratet har i intervju stadfesta at det ikkje vurderer dette resultatet som tilfredsstillande.

Dette inntrykket blir forsterka av resultata frå SINTEFs caseundersøking av to utvalde vegstrekningar på E14 og RV705. Undersøkinga dokumenterer ei rekkje avvik i forhold til krava som er definerte i Statens vegvesens *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*.

SINTEFs vurdering av føretilstanden på vegen i vintersesongen viste avvik i forhold til krava som er fastsette i funksjonskontrakten i 14 av 24 observasjonar på E14. På RV705 blei det funne avvik i 15 av 22 observasjonar. Eit eksempel på avvik frå kontraktkrava var manglande strøing på våt is (hålkføre). Vidare kunne SINTEFs undersøking dokumentere ei rekkje avvik som gjaldt

10) St.prp. nr. 1 for Samferdselsdepartementet for budsjettåra 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 og 2009.

11) St.prp. nr. 1 for Samferdselsdepartementet for budsjettårene 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 og 2009.

- føretilstand på gang- og sykkelveg
- vegtilstand og siktforhold i kryss
- tilstand i busslomme, leskur og tilhøyrande gangareal

Det blei vidare registrert snødekte skiltplater på både E14 og RV705. For sommardrifta viste SINTEFs undersøking at det var fleire avvik og manglar knytte til

- vedlikehald av vegdekket
- drens- og avløpsanlegg
- skilt

For drift av grøntareal og skråningar, rasteplassar og lysanlegg var det mindre avvik.

På bakgrunn av det som er nemnt ovanfor, er det i undersøkinga stilt spørsmål om kvaliteten på driftsarbeidet er tilstrekkeleg til å medverke til gode og sikre framkomstforhold for trafikantane heile året.

I svarbrevet sitt understrekar Samferdselsdepartementet at det er viktig å fokusere på om kvaliteten på drifta av vegnettet er tilfredsstillande. For å rette opp mange av dei forholda som Riksrevisjonen peiker på, meiner departementet likevel at det vil vere behov for blant anna auka stikkprøvekontroll og handheving og innføring av økonomiske sanksjonar. Departementet peiker på at dette er tiltak som vil gi behov for meir ressursar for å kunne gjennomførast.

Samferdselsdepartementet peiker vidare på at ved innføringa av systemet med funksjonskontraktar blei mykje av risikoen knytt til drift og vedlikehald av vegnettet plassert hos entreprenørane. Etter departementets syn kan det stillast spørsmål ved om dette er den beste løysinga. Departementet opplyser at det kan bli aktuelt at fleire oppgåver blir bestilte særskilt, og ikkje definerte gjennom funksjonsansvar. Dette vil overføre meir av risikoen til Statens vegvesen.

2.2 Manglar ved styringa og oppfølginga av drift og vedlikehald av vegnettet

2.2.1 Mangelfull rapportering om driftstilstanden på vegnettet

Stortinget stiller gjennom løyvingreglementet § 9 krav om mål- og resultatstyring som styringsform i forvaltninga. Krava er førte vidare og konkretiserte i økonomireglementet for staten. Der er det slått fast at verksemdene skal fastsetje mål og resultatkrav innanfor ramma av disponible ressursar og føresetnader gitt av overordna

styremakt, og sikre at ein når fastsette mål og resultatkrav, og at ressursbruken er effektiv. For å sikre at mål og resultatkrav blir nådde på ein effektiv måte, skal verksemdene rapportere om måloppnåing og resultat internt og til overordna styremakt.

Undersøkinga viser at Samferdselsdepartementet gjennom tildelingsbrev til Statens vegvesen har fastsett mål på drifts- og vedlikehaldsområdet. Vidare har Statens vegvesen nedfelt mål for tryggleik og framkomstforhold på vegnettet gjennom resultatavtalane mellom vegdirektøren og regionvegsjefane. Desse måla er førte vidare i resultatavtalane mellom regionvegsjefane og distriktsvegsjefane. Vegdirektoratet har også fastsett rammer for etatens arbeid med funksjonskontraktar gjennom blant anna handbøker og rundskriv.

Frå 2007 har Samferdselsdepartementet stilt strengare krav til rapportering når det gjeld funksjonskontraktar. Undersøkinga viser likevel at fleire av krava ikkje er innfridde, og at departementet ikkje mottok rapportering som gir systematisk tilbakemelding om oppfølginga av styringssignal som gjeld funksjonskontraktar. Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrev blant anna peikt på at Statens vegvesen skal prioritere tiltak som er viktige for trafikktryggleiken, og då særleg oppgåver retta mot vegstrekningar med mange og alvorlege ulykker. Departementet har likevel ikkje innhenta rapportering som gir konkret tilbakemelding om korleis dette styringssignalet blir følgt opp.

Undersøkinga viser òg at det ikkje ligg føre rapportering – verken internt i Statens vegvesen eller til Samferdselsdepartementet – som gir påliteleg informasjon om tilstanden når det gjeld drift av vegnettet. Rapporteringa gjeld primært utgreiingar om tiltak og styringsutfordringar og økonomiske data, og inneheld i lita grad resultatinformasjon. Rapporteringa gir ikkje systematisk informasjon om kvaliteten på driftsarbeidet til entreprenørane. Det manglar dermed grunnlag for å vurdere om drifta er utført i samsvar med fastsette standardar, og for å samanlikne kvalitet mellom forskjellige kontraktar, entreprenørar og distrikt.

Den resultatinformasjonen som ligg føre, er i all hovudsak basert på brukarundersøkingar. Dei kan medverke til å sikre brukarperspektivet ved å gi eit bilete av korleis trafikantane opplever tilstanden på vegnettet. Vegdirektoratet har likevel i

intervju hevda at undersøkingane ikkje er eigna som styringsinformasjon i oppfølginga av funksjonskontraktane. Dette kjem blant anna av at brukarane ikkje tek omsyn til standardkrav, og at svara deira ikkje kan knytast til spesifikke kontraktområde.

På bakgrunn av desse manglane i rapporteringa er det i undersøkinga stilt spørsmål om Samferdselsdepartementet og leiinga i Statens vegvesen har tilstrekkeleg styringsinformasjon til å kunne vurdere om drifta av vegnettet skjer i samsvar med fastsette standardar.

2.2.2 Mangelfull styring og oversikt over driftstilstanden på vegnettet

Reglementet for økonomistyring i staten slår fast at styringssystemet i departementet skal sikre tilstrekkeleg styringsinformasjon og forsvarleg avgjerdsgrunnlag. Departementet skal i tillegg fastsetje overordna mål og styringsparametrar for dei underliggjande verksemdene for å kunne vurdere måloppnåing og resultat.

Den jamlege oppfølginga for å sikre tilstrekkeleg kvalitet på leveransane frå entreprenørane er delegert frå Vegdirektoratet til regionvegsjefane. Regionane har likevel i intervju peikt på at det er distrikta som har den utøvande makta knytt til funksjonskontraktane, og at regionnivået ikkje har ei systematisk oppfølging av distrikta for å innhente oversikter over tilstanden når det gjeld drift av vegnettet. Regionane sit ikkje med aggregerte data eller samanfattande vurderingar av kvaliteten på drifta i dei ulike kontraktområda.

Undersøkinga viser òg at byggjeleiarane ser veikskapar ved forvaltninga av funksjonskontraktane. Om lag to tredelar av byggjeleiarane gir i spørjeundersøkinga uttrykk for at systemet med funksjonskontraktar berre i noka eller i lita grad gir byggjeleiarane tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet. Dette inneber at mange av dei som har det utøvande ansvaret for å sikre tilstrekkeleg kvalitet på leveransar frå entreprenørane, meiner at deira eiga oversikt over tilstanden på vegnettet ikkje er tilstrekkeleg. I undersøkinga er det på denne bakgrunn stilt spørsmål om Statens vegvesen har sett i verk tilstrekkelege tiltak for å sikre nødvendig oversikt.

Ei god oversikt over driftstilstanden på vegnettet på alle nivå er sentralt for at departementet og leiinga i Statens vegvesen skal kunne gi tilstrekkelege og relevante styringssignal. Derfor er det i undersøkinga peikt på at det er grunn til å stille

spørsmål ved at store kontraktverdiar blir forvalta i ytste ledd i verksemda utan at leiinga i Statens vegvesen har sørgd for at det er etablert styringssystem som i større grad sikrar oppfølging av om ein oppnår tilfredsstillande resultat. Det blir i undersøkinga også stilt spørsmål om Samferdselsdepartementet har følgd opp det overordna ansvaret sitt for at Statens vegvesen som underliggjande etat har styringssystem som sikrar forsvarleg gjennomføring og tilstrekkeleg styringsinformasjon.

Samferdselsdepartementet understrekar i svarbrevet sitt at det er viktig å undersøkje om rapporteringa av driftstilstanden på vegnettet er tilfredsstillande. Departementet viser til Riksrevisjonens funn knytte til mangelfull rapportering og ulik praksis frå region til region, og stadfestar dessutan at ansvar ser ut til å vere skuva langt ut i organisasjonen. Etter departementets syn er dette problemstillingar som Vegdirektoratet vil ta tak i ved å sjå på ulike typar organisering, under dette om Vegdirektoratet skal ha ei sterkare rolle.

2.2.3 Manglande evalueringar av eit område med store styringsutfordringar

Etter økonomireglementet § 16 skal alle verksemdar sørje for at det blir gjennomført evalueringar for å få informasjon om effektivitet, måloppnåing og resultat innanfor heile eller delar av ansvarsområdet til verksemda og aktivitetane ho driv. Evalueringane skal kaste lys over kor formålstenleg for eksempel eigarskap, organisering og verkemiddel er. Frekvensen og omfanget av evalueringane skal avgjerast ut frå "virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet".

Undersøkinga viser at Vegdirektoratet ved fleire høve har gitt departementet utgreiingar om styringsutfordringar i samband med oppfølging av funksjonskontraktar. Blant anna er departementet gjort kjent med prisaukar, utfordringar knytte til implementering av nye kvalitetssystem, problem med leveransar under ekstraordinære vêrforhold og ressursproblem knytte til å gjennomføre stikkprøvekontrollar.

Undersøkinga viser likevel at det ikkje er gjort systematiske evalueringar på dette området, verken av Vegdirektoratet eller av departementet. Samferdselsdepartementet har i St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019* signalisert at departementet i 2009 vil setje i gang ei evaluering av konkurranseutsetjinga av drifts- og vedlikehaldsoppgåvene. På bakgrunn

av krav i økonomireglementet og dei nemnde veikskapane i den ordinære rapporteringa, er det i undersøkinga stilt spørsmål om ikkje Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet tidlegare burde ha innhenta systematisk kunnskap om eit område med styringsutfordringar, for å sikre at midlane som blir løyvde til kjøp av drifts- og vedlikehaldstenester gjennom funksjonskontraktar, blir forvalta på ein effektiv måte.

Samferdselsdepartementet opplyser i svarbrevet sitt at evalueringa som blei varsla i *Nasjonale transportplan 2010–2019*, no er sett i gang. Etter departementets syn vil det vere naturleg at evalueringa omfattar mange av problemstillingane som er tekne opp i Riksrevisjonens undersøking.

2.2.4 Lågt kontrollnivå i mange kontraktar og mangelfull oppfølging

Samferdselsdepartementet har gjennom Statens vegvesen ansvaret for at drift og vedlikehald på vegnettet skjer i samsvar med Stortingets føresetnader om gode og sikre framkomstforhold for trafikantane heile året. Stikkprøvekontrollar er eitt av verkemidla for å sikre at drifta av vegnettet er rettidig og blir utført med riktig kvalitet.

Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrev for 2007, 2008 og 2009 understreka Vegvesenets kontrollansvar med utføringa av funksjonskontraktane. Byggherren skal i tråd med fastsette planar kontrollere tilstanden på vegane gjennom stikkprøvekontrollar. Formålet er å sikre at entreprenøren utfører arbeidet i samsvar med fastsette kontraktkrav. Det er tilrådd eit kontrollomfang på 1–4 dagsverk per kontrakt per måned. Dette kontrollomfanget skal sikre oppfølging av kontraktar med ein gjennomsnittleg kontraktsum på om lag 92 mill. kroner.

Undersøkinga viser at Statens vegvesen har auka kontrollverksemda dei seinare åra. Ein gjennomgang av rapporteringa av kontrollverksemda viser likevel at det for mange kontraktar blir brukt lite ressursar til kontroll samanlikna med det tilrådde kontrollomfanget. Vidare viser undersøkinga at det faktiske kontrollnivået er lågare enn det som går fram av fastsette kontrollplanar. I spørjeundersøkinga gir dessutan fire av fem byggeleiarar uttrykk for at det ikkje er nok byggherresressursar til å føre tilstrekkeleg og forsvarleg kontroll med vegnettet. Dette blir stadfesta i intervju med Vegdirektoratet og regionane. Det er i undersøkinga stilt spørsmål om omfanget av stikkprøvekontrollane er tilstrekkeleg til å sikre

tilfredsstillande kvalitet på arbeidet til entreprenørane.

I rapporteringa om kontrollverksemda er det gitt opplysningar om kor mange dagsverk som er brukte til kontroll, og kor mange strekningar som er kontrollerte. Undersøkinga viser at data ikkje blir systematisk analyserte, verken på regionnivå eller i Vegdirektoratet. Vegdirektoratet har i intervju framheva at kontrollnivået i den ein-skilde regionen er regionvegsejens ansvar. Vegdirektoratet er likevel kjent med at det for visse kontraktar i praksis ikkje blir gjennomført kontroll. Direktoratet har i visse tilfelle sendt data vidare til Samferdselsdepartementet gjennom den ordinære, periodiske rapporteringa. Gjennom denne rapporteringa blir det opplyst om omfanget av kontrollverksemda, men desse data er ikkje sedde i samanheng med planlagt og tilrådd kontrollnivå. På bakgrunn av at departementet har understreka at kontrollansvaret til Statens vegvesen er viktig, blir det i undersøkinga stilt spørsmål om Vegdirektoratets oppfølging overfor regionane har vore tilstrekkeleg. Det er i undersøkinga også stilt spørsmål om departementet har hatt tilstrekkeleg styringsinformasjon for å kunne vurdere om kontrollansvaret er sikra på ein tilfredsstillande måte.

2.2.5 Økonomiske sanksjonar – ulik praksis, lite omfang og manglande styringsinformasjon

Dersom entreprenøren ikkje held ved lag etablerte standardar og rutinar, har Statens vegvesen som byggherre høve til å setje i verk økonomiske sanksjonar overfor entreprenøren.

Statens vegvesen utarbeidde i 2007 ein instruks for handtering av manglar og sanksjonar. Undersøkinga viser at det før implementeringa av den nye instruksen ikkje var gitt sentrale retningslinjer for når det skulle påleggjast sanksjonar, og kor store sanksjonssummane skulle vere. For eksempel hadde to regionar utarbeidd kvart sitt skjema for dette. Regionane har stadfesta i intervju at bruk av sanksjonar i stor grad har vore eit skjønsspørsmål for den ein-skilde byggeleiararen. I undersøkinga er det stilt spørsmål om dette kan sameinast med prinsippet om likebehandling av entreprenørar. I intervju har fleire regionar og distrikt gitt uttrykk for at den nye instruksen i større grad sikrar lik praksis og klarleik i når og korleis sanksjonar skal brukast.

Fleirtalet av regionane har i intervju trekt fram entreprenørens økonomiske interesser som ei årsak til mangelfull utføring av arbeidet ute på

vegen. Alle regionane har dessutan understreka at sanksjonar er eit nødvendig verkemiddel for å oppnå ønskt kvalitet. Undersøkinga viser likevel at omfanget av sanksjonar utgjer berre nokre få promille av omsetninga gjennom funksjonskontraktane. Det er i intervju vist til at det er ein samanheng mellom kontrollar og sanksjonar ved at det i kontraktområde med fleire kontrollar også har vore ein auke i bruk av sanksjonar. Undersøkinga viser at kontrollomfanget i mange tilfelle er lågt. Dette, kombinert med eit svært lite omfang av sanksjonar sett i forhold til det totale kontraktvolumet, ligg til grunn for at det i undersøkinga er stilt spørsmål om entreprenørane har hatt tilstrekkelege incentiv til å levere høg kvalitet på drifta av vegnettet.

Etter Vegdirektoratets overslag låg dei økonomiske sanksjonane i tilknytning til drift og vedlikehald av riksvegar på ca. 15 mill. kroner i perioden 2003–2008. Etter Vegdirektoratets syn gir ikkje rekneskapen eit fullstendig bilete av omfanget av økonomiske sanksjonar. Årsaker til dette er blant anna at rekneskapsposten også omfattar dagbøter knytte til investeringsprosjekt, og at det har vore ulik rekneskapsføring av sanksjonar i perioden. Vegdirektoratet har vidare opplyst at det ikkje har utarbeidd oversikt over kor stor del dei økonomiske sanksjonane utgjer av det totale kontraktvolumet. På bakgrunn av mangelfull rekneskapsføring og manglande analysar er det i undersøkinga stilt spørsmål om Vegdirektoratet i tilstrekkeleg grad har sikra seg styringsinformasjon om bruken av sanksjonar som eit sentralt verkemiddel i oppfølginga av entreprenørane.

2.2.6 Manglar ved rapportering frå entreprenørar

Statens vegvesens styring og oppfølging av entreprenørane er basert på at desse har etablert eit kvalitetssystem i samsvar med krava i kontrakten. Sidan 2008 er det stilt krav om at kvalitetssystemet skal vere i samsvar med ISO-standardar. Som ein del av dette har entreprenørane fått eit stort ansvar for eigenkontroll. Samtidig er det stilt sterkare krav til rapporteringa frå den einskilde entreprenøren til byggherren.

For kontraktar som er inngådde frå og med 2008, er det innført krav om at entreprenørane som ein rutine skal gi tilstandsrapportering i det elektroniske rapporteringssystemet ELRAPP kvar 14. dag, i tillegg til jamleg avviksrapportering. Tilstandsrapporteringa er ei samleoversikt som blant anna skal vise kva for driftsprosessar som

er inspiserte og funne i orden. Det skal òg gå fram korleis avvik skal følgjast opp.

Ein gjennomgang av tilstandsrapporteringa viser at ein del entreprenørar ikkje etterlever fastsette rapporteringskrav. Rapporteringa er av varierende regularitet, og innhaldet og detaljeringsnivået i rapporteringa er vekslende sidan entreprenørane i hovudsak sjølv utformar skjemaet for tilstandsrapportering. Manglane i rapporteringa frå mange av entreprenørane blir også stadfesta i spørjeundersøkinga.

Innføringa av ISO-standardar, med vekt på kvalitetssystem og eigenkontroll hos entreprenørane, føreset at rapporteringa er av ein kvalitet som sikrar byggherren god oversikt over tilstanden på vegnettet. På bakgrunn av dei nemnde manglane ved rapporteringa er det i undersøkinga stilt spørsmål om byggherren har grunnlag for tilstrekkeleg og forsvarleg kontroll med entreprenørane.

2.2.7 Svak konkurranse på entreprenørmarknaden

I samband med omorganiseringa av Statens vegvesen blei konkurranseutsetjing trekt fram som eit verkemiddel for å oppnå størst mogleg effektivitet.¹² Konkurranse mellom leverandørane er ein føresetnad for at det kan gjennomførast effektive anskaffingar.

Undersøkinga viser at det for 37 prosent av kontraktane som var sette i verk i åra 2003–2009, berre var éin eller to entreprenørar som la inn tilbud då kontraktane blei utlyste. Konkurransesituasjonen er særleg krevjande i Region midt og Region nord, der det for høvesvis to tredelar og halyparten av kontraktane har vore færre enn tre tilbydarar. Vegdirektoratet stadfestar i intervju at det vurderer prosessar med færre enn tre tilbydarar som lite tilfredsstillande for å sikre tilstrekkeleg konkurranse.

Vidare viser undersøkinga at marknaden er dominert av tre entreprenørar når kontraktane blir lyste ut: Mesta AS, Kolo Vegdekke AS og NCC. Mesta AS hadde ansvaret for 61 prosent av kontraktane som var i drift per 31. desember 2008, og har såleis ei svært dominerande rolle i marknaden.

Vegdirektoratet har prøvd ut ulike kontraktstrategiar for å auke konkurransen på entreprenørmarknaden. Det er likevel enno ikkje sett i

12) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002), s. 106.

gang eit *systematisk* arbeid for å prøve ut ulike kontraktstrategiar.

På bakgrunn av dei nemnde forholda, er det i undersøkinga stilt spørsmål om det i tilstrekkeleg grad er oppnådd konkurranse om funksjonskontraktane.

I svarbrevet sitt viser Samferdselsdepartementet til at Statens vegvesen har sett i verk fleire tiltak for å betre konkurransen om funksjonskontraktane. Departementet peiker på at det på dette feltet har vore dialog med entreprenørbransjen, og at det er hausta erfaringar frå europeiske land. Departementet opplyser at Vegdirektoratet vil følgje opp dette arbeidet for å sikre best mogleg konkurranse gjennom utprøving av nye kontraktformer.

2.2.8 Andre kommentarar

Samferdselsdepartementet opplyser elles i svarbrevet sitt at det er kjent med at Statens vegvesen har hatt jamleg evaluering og diskusjon av kontraktformer gjennom seminar og møte der også entreprenørar har delteke. Det har òg vore ein dialog med vegstyresmakter i andre land som har erfaring på området. Departementet peiker òg på at det har skjedd ei oppdatering i systemet for oppfølging av funksjonskontraktane, slik at det betre enn før kan sikre at det som er bestilt gjennom funksjonskontraktane, blir levert. Dette skjer ved betre kvalitetsrutinar hos entreprenøren, nye rutinar for stikkprøvekontrollar og nytt IT-system for kontinuerleg oppfølging av kontraktarbeidet.

Samferdselsdepartementet understrekar vidare at det har vore aukande fokusering på funksjonskontraktar både i Statens vegvesen og i departementet. Etter departementets syn er det likevel ingen tvil om at det framleis er eit klart potensial for forbedring og vidareutvikling. Riksrevisjonens rapport vil vere eit viktig bidrag i det vidare arbeidet, opplyser departementet.

3 Riksrevisjonens merknader

Drift og vedlikehald av vegnettet skal vere med på å gi gode og sikre framkomstforhold for trafikantane heile året. Stortinget har gjennom handsaminga av St.prp. nr. 1 føresett at drifta av vegnettet skal vere rettidig og utførast med riktig kvalitet.

Undersøkinga viser at det gjennom dei kontraktvise evalueringane av drifts- og vedlike-

haldsarbeidet som entreprenørane gjer, er påvist mangelfull utføring, og det gjeld både vinterdrift, punktleghet og kvalitet på levert produkt. Vidare er det gjennom caseundersøkinga av utvalde vegstrekningar dokumentert ei rekkje avvik blant anna i forhold til krava til føretilstand i vintersesongen. Riksrevisjonen vil understreke at utføringa av drift og vedlikehald av vegnettet skal helde ein kvalitet som er tilstrekkeleg til å medverke til gode og sikre framkomstforhold for trafikantane heile året.

Riksrevisjonen har merkt seg at Samferdselsdepartementet har nedfelt mål som er relevante for funksjonskontraktar. Undersøkinga viser likevel at departementet ikkje mottok rapportering som gir systematisk tilbakemelding på om styringssignal som gjeld funksjonskontraktar, blir følgt opp. Blant anna har Samferdselsdepartementet i tildelingsbrev peikt på at Statens vegvesen innanfor drift og vedlikehald skal prioritere tiltak som er viktige for trafikktryggleiken. Departementet har likevel ikkje innhenta rapportering som gir konkret tilbakemelding på korleis dette styringssignalet blir følgt opp. Undersøkinga viser vidare at det ikkje ligg føre rapportering som gir påliteleg informasjon om driftstilstanden på vegnettet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved korleis Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen kan vurdere om drifta av vegnettet skjer i samsvar med fastsette standardar og prioriteringar utan slik informasjon.

Undersøkinga viser at det er etablert eit desentralisert styringssystem for drift og vedlikehald av vegnettet. Dette kjem til uttrykk ved at oppfølgingsansvaret for funksjonskontraktar er delegert frå Vegdirektoratet til regionane og vidare til distrikta og den einskilde byggjeleiaren. Gjennom funksjonskontraktane blir dermed store kontraktverdiar forvalta i ytste ledd av verksemda utan at det er etablert styringssystem som i tilstrekkeleg grad sikrar oppfølging av om ein oppnår tilfredsstillande resultat. Samferdselsdepartementet seier seg einig i at ansvar er skuva langt ut i organisasjonen, og viser til at Vegdirektoratet skal vurdere ulike typar organisering, under dette om direktoratet skal ha ei sterkare rolle. Riksrevisjonen ser positivt på dette, men vil samtidig understreke at Samferdselsdepartementet har overordna ansvar for at Statens vegvesen som underliggjande etat har styringssystem som sikrar forsvarleg gjennomføring og tilstrekkeleg styringsinformasjon.

Riksrevisjonen har merkt seg at Statens vegvesen har auka kontrollverksemda dei seinare åra.

Undersøkinga viser likevel at det for mange kontraktar blir brukt lite ressursar til kontroll, og at det faktiske kontrollnivået er lågare enn det som er planlagt ut frå fastsette kontrollplanar. I lys av at funksjonskontraktane er samfunnsmessig og økonomisk svært viktige, vil Riksrevisjonen peike på at byggherren i tilstrekkeleg grad må følgje opp det arbeidet entreprenørane gjer for å sikre at drifts- og vedlikehaldsoppgåvene blir utførte med riktig kvalitet. Riksrevisjonen vil vidare peike på at det er viktig at entreprenørane får tilstrekkelege incentiv til å levere høg kvalitet på drifta av vegnettet.

Når det gjeld økonomiske sanksjonar, viser undersøkinga at det tidlegare har vore ulik praksis for fastsetjing av desse. Statens vegvesen har innført ein ny sanksjonsinstruks, og Riksrevisjonen føreset at denne vil føre til ein meir einskapleg praksis i bruken av sanksjonar.

Konkurransen mellom fleire entreprenørar vil vere ein føresetnad for at det kan gjennomførast effektive anskaffingar. Undersøkinga viser at det for ein stor del av kontraktane berre er éin eller to entreprenørar som legg inn tilbod, og at marknaden er dominert av nokre få entreprenørar. Samferdselsdepartementet viser til at Vegdirektoratet vil arbeide for å sikre best mogleg konkurranse gjennom utprøving av nye kontraktformer. Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig å setje i gang eit systematisk arbeid for å stimulere konkurransen på entreprenørmarknaden.

Samferdselsdepartementet viser til ulike tiltak Statens vegvesen har gjennomført for å sikre ei god oppfølging av funksjonskontraktane, både gjennom eigne system og rutinar og gjennom betre kvalitetsrutinar hos entreprenørane. Etter departementets syn er det likevel ingen tvil om at det framleis er eit klart potensial for forbetring og vidareutvikling. Riksrevisjonen merkjer seg at departementet no har sett i gang eit evalueringsarbeid om funksjonskontraktar, og legg til grunn at dette arbeidet fører til betringar både i kvaliteten på drifta av vegnettet og i styringa på området.

4 Svar frå Samferdselsdepartementet

Saka er lagd fram for Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 12. august 2009 svart:

"Eg viser til brev av 25.06.2009, vedlagt dokument nr. 3:16 (2008–2009) til Stortinget om Riksrevisjonens gransking av drift og vedlikehald av vegnettet. Eg vil også vise til brev av 29.05.2009 frå Samferdselsdepartementet som svar på Riksrevisjonen sitt utkast til hovudanalyserapport om granskinga av drift og vedlikehald av vegnettet.

Etter mi vurdering tek rapporten opp sentrale problemstillingar knytt til drift og vedlikehald av vegnettet. Det er viktig at vegen trafikantane køyrer på er sikker og held ein god standard. Årleg bruker vi mykje midlar på drift og vedlikehald av vegane og det er nødvendig å ha gode system for å sikre at midlane blir brukte på ein best mogeleg måte.

Riksrevisjonen stiller m.a. spørsmål ved om Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen kan vurdere om drifta av vegnettet skjer i samsvar med fastsette standardar og prioriteringar. Riksrevisjonen meiner det manglar styringssystem som sikrar at styringssignala frå departementet til Statens vegvesen blir følgt opp. Eg vil her trekkje fram at departementet gjennom m.a. tildelingsbrev og etatsmøte gir klare signal til Statens vegvesen om kva som skal prioriterast. For å sikre at dei fastsette måla faktisk blir oppnådd, er departementet oppteken av at rapporteringa og oppfølginga av desse er så god som mogleg. Departementet vil gå nøye gjennom korleis rapporteringa og oppfølginga kan bli betre.

Riksrevisjonen viser vidare til at det er etablert eit desentralisert styringssystem, der store kontraktsverdiar blir forvalta i ytterste ledd, men at det ikkje eksisterer gode nok system til å sikre at tilfredsstillande resultat blir oppnådd. Samferdselsdepartementet er samd i at dette er ei utfordring.

Eg registrerer at Riksrevisjonen er positiv til at Vegdirektoratet no skal vurdere ulike typar organisering for å sikre tilfredsstillande måloppnåing. Uavhengig av kva slags organisering direktoratet fell ned på, vil Samferdselsdepartementet ha eit overordna ansvar for at det blir etablert solide styringssystem som varetek behovet for styringsinformasjon.

Det er viktig at byggherren følgjer opp det arbeidet som entreprenørane utfører for å sikre seg at drifts- og vedlikehaldsoppgåvene blir utførte i samsvar med dei krav som er sett i kontraktane. Departementet legg til grunn at den sanksjonsinstruksen som Statens vegvesen no har innført, m.a. vil bidra til å sikre betre kvalitet på arbeidet som blir utført.

For å sikre at ein får ein reell konkurranse i samband med utlysning av funksjonskontraktane er det viktig at det er fleire entreprenørar som legg inn tilbod. Eg har registrert at det ved ei rekkje kontraktar er få entreprenørar som legg inn tilbod. Dette er etter mi meining uheldig. Det er derfor viktig at Vegdirektoratet arbeider vidare med å utvikle nye og meir konkurransefremjande kontraktsformer.

I St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019 blei det varsla at det skal gjerast ei evaluering av konkurranseutsetjinga av drifts- og vedlikehaldsoppgåvene. Eg har notert at Riksrevisjonen legg til grunn at denne evalueringa kan medføre forbetringar både i kvalitet på drifta av vegnettet og i styringa på området. Eg håpar at denne evalueringa vil kunne gi meir informasjon og kunnskap knytt til konkurranseutsetjinga. Vidare er det også eit mål at evalueringa kan gi oss eit betre grunnlag for å kunne vidareutvikle og forbetre funksjonskontraktane."

5 Uttale frå Riksrevisjonen

Stortinget har gjennom handsaminga av St.prp. nr. 1 føresett at drifta av vegnettet skal vere rettidig og utførast med riktig kvalitet. Tilsvarende understrekar Samferdselsdepartementet at det er viktig at den vegen trafikantane køyrer på, er sikker og held god standard. Riksrevisjonen ser derfor alvorleg på at det er identifisert mangelfull utføring av driftsarbeidet på ei rekkje vegstrekningar.

Undersøkinga viser vidare omfattande manglar i styringssystemet. Rapporteringa om drift av vegnettet er mangelfull, blant anna fordi ho ikkje gir påliteleg informasjon om driftstilstanden på vegnettet. Trass i den desentraliserte organiseringa som er valt, er det ikkje etablert styringssystem som i tilstrekkeleg grad sikrar at verksemdsleiinga følgjer opp om ein oppnår tilfredsstillande

resultat. Samferdselsdepartementet seier seg einig i at dette er ei utfordring. Riksrevisjonen merkjer seg i den samanheng at ulike typar organisering blir vurderte, og at Samferdselsdepartementet vil gå nøye gjennom korleis rapporteringa og oppfølginga kan bli betre. Riksrevisjonen legg til grunn at dette fører til etablering av eit styringssystem som sikrar nødvendig resultatinformasjon og dermed er eit godt grunnlag for heilskapleg og overordna styring.

Samferdselsdepartementet legg vekt på at sanksjonsinstruksjonen som Statens vegvesen har innført, vil medverke til å sikre betre kvalitet på arbeidet som blir gjort. Riksrevisjonen ser positivt på at Vegdirektoratet har innført ein ny sanksjonsinstruks, men vil samtidig understreke behovet for tett oppfølging av entreprenørane – i form av både stikkprøvekontrollar og samarbeid med sikte på forbetringar i kvalitetssystemet til entreprenørane.

Riksrevisjonen har merkt seg at departementet seier seg einig i at manglande konkurranse i samband med utlysning av funksjonskontraktane er uheldig. Departementet understrekar at det derfor er viktig at Vegdirektoratet arbeider vidare med å utvikle nye og meir konkurransefremmande kontraktsformer. Riksrevisjonen føreset at Samferdselsdepartementet følgjer opp at det blir gjort eit systematisk arbeid for å stimulere konkurransen i entreprenørmarknaden.

Samferdselsdepartementet viser til at det årleg blir brukt store midlar på drift og vedlikehald av vegnettet, og at det er nødvendig med gode system for å sikre at midlane blir brukte på best mogleg måte. Riksrevisjonen legg til grunn at den kommande evalueringa av konkurranseutsetjinga av drifts- og vedlikehaldsoppgåvene vil medverke til dette.

Saka blir send til Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. august 2009

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Kjellbjørg Lunde

Ranveig Frøiland

Helge Strand Østtveiten

Rapport: Drift og vedlikehold av vegnettet

Vedlegg til Dokument nr. 3:16 (2008–2009)

Innhald

1	Innleiing	21	4.5	Tiltak for å sikre kvalitet på leveransar frå entreprenøren	55
1.1	Bakgrunn	21	4.5.1	Kvalitetssystem og innføring av ISO-standard	55
1.2	Organisering	22	4.5.2	Byggherrens stikkprøvekontrollar	56
1.3	Mål og problemstillingar	22	4.5.3	Økonomiske sanksjonar	59
1.3.1	Problemstillingar	22	4.5.4	Rapportering frå entreprenøren	62
1.3.2	Omgrepsbruk og avgrensing	22	4.5.5	Evaluering av entreprenøren	64
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	24	4.5.6	Samforståing og samarbeid mellom byggherre og entreprenør	64
2.1	Problemstilling 1: Utføringa av drift og vedlikehald av vegnettet	24	4.6	Konkurranse	65
2.2	Problemstilling 2: Styring og oppfølging	25	4.6.1	Tilbydarar per utlyste kontrakt på landsbasis	65
3	Revisjonskriterium	27	4.6.2	Tilbydarar per kontrakt fordelte på regionane	66
3.1	Overordna transportpolitiske mål	27	4.6.3	Kor stor prosentdel av kontraktane dei ulike entreprenørane har	67
3.2	Mål for drift og vedlikehald	27	4.6.4	Tiltak for å stimulere konkurransen på entreprenørmarknaden	69
3.2.1	Framkomstforhold og trafikktryggleik	27	4.6.5	Prisutviklinga for funksjonskontraktane over tid	69
3.2.2	Standard for drift og vedlikehald	27	5	Vurderingar	71
3.3	Mål- og resultatstyring	27	5.1	Manglar ved kvaliteten på drift av vegnettet	71
3.4	Styring og oppfølging av funksjonskontraktar	28	5.2	Mangelfull rapportering om driftstilstanden på vegnettet	71
3.5	Konkurranse	28	5.3	Mangelfull styring og oversikt over driftstilstanden på vegnettet	72
3.6	Brukarretting av offentlege tenester	28	5.4	Manglande evalueringar av eit område med styringsutfordringar	73
4	Fakta	29	5.5	Lågt kontrollnivå i mange kontraktar og mangelfull oppfølging	73
4.1	Økonomiske data	29	5.6	Økonomiske sanksjonar – ulik praksis, lite omfang og mangelfull styringsinformasjon	74
4.2	Tilstanden på vegnettet	30	5.7	Manglar ved rapporteringa frå entreprenørar	74
4.2.1	Caseundersøking	30	5.8	Veikskapar ved opplegget for evaluering av entreprenørane	75
4.2.2	Byggherrens vurdering av kvaliteten på det arbeidet entreprenøren gjer	37	5.9	Svak konkurranse på entreprenørmarknaden	75
4.2.3	Resultat frå brukarundersøkingane som Statens vegvesen gjer	40	6	Referanseliste	77
4.2.4	Vedlikehaldsetterslep	40			
4.3	Styring og rapportering i samsvar med krava om mål- og resultatstyring	42			
4.3.1	Samferdselsdepartementets styring	42			
4.3.2	Styring i Statens vegvesen	46			
4.3.3	Evaluering av styringssystemet for funksjonskontraktar	52			
4.4	Statens vegvesens oversikt over tilstanden på vegnettet	53			
4.4.1	Distrikta si oversikt over tilstanden på vegnettet	53			
4.4.2	Regionane si oversikt over tilstanden på vegnettet	54			
4.4.3	Vegdirektoratets oversikt over tilstanden på vegnettet	55			

Tabelloversikt

Tabell 1	Forbruk av midlar spesifisert på drift og vedlikehald	29
Tabell 2	Forbruk av midlar til vedlikehald, spesifisert på asfalt og anna	30
Tabell 3	Registrering av sprekker	31
Tabell 4	Kartlegging av torvkantar	31
Tabell 5	Vurdering av stikkrenner og kummar	32
Tabell 6	Vurdering av skeive og skadde skilt	32
Tabell 7	Vurdering av føretilstand på veg	34
Tabell 8	Vurdering av føretilstand på gang- og sykkelveg	35
Tabell 9	Vurdering av tilstand i busslomme, leskur og tilhøyrande gangareal	35
Tabell 10	Vurdering av vegtilstand og siktforhold i kryss	36
Tabell 11	I kva grad byggjearane meiner at entreprenøren etterlever kontraktkrava	39
Tabell 12	Korleis byggjearane vurderer entreprenørens kompetanse på drift av vegnettet	39
Tabell 13	Korleis byggjearane vurderer entreprenørens generelle kapasitet	39
Tabell 14	Talet på dagsverk nytta til kontroll	57
Tabell 15	I kva grad byggjearane meiner at det er nok ressursar til å følgje kontrollplanen for eige kontraktområde	57
Tabell 16	Planlagde og nytta dagsverk til kontroll fordelt per region, 1. oktober 2007 – 10. mai 2008	58
Tabell 17	I kva grad det er nok ressursar til å føre tilstrekkeleg og forsvarleg kontroll med vegnettet innanfor kontraktområdet	59
Tabell 18	Økonomiske sanksjonar i prosent av kontraktvolumet	60
Tabell 19	I kva grad byggjearane opplever at rapporteringa frå entreprenøren gir god oversikt over om kontraktkrava blir oppfylte	62
Tabell 20	Talet på tilbydarar fordelte på iverksette kontraktar i perioden 2003–2009	66
Tabell 21	Tilbydarar på kontraktar iverksette i perioden 2003–2009	66
Tabell 22	Tilbydarar per kontrakt som blei sett i verk i perioden 2003–2009, fordelte på regionar	67
Tabell 23	Kontraktar per entreprenør	67

Figuroversikt

Figur 1	Sprekker i dekke	31
Figur 2	Eksempel på vatn som blir ståande mot torvkant	31
Figur 3	Is dekkjer kantlinja etter ein lengre periode utan nedbør	34
Figur 4	Våt is (hålkføre) utan strøtiltak	34
Figur 5	Ubrøytt gang- og sykkelveg langs E14	35
Figur 6	Vurdering av punktleigskap og kvalitet på levert produkt i vintersesongen 2007/2008	37
Figur 7	Vurdering av punktleigskap og kvalitet på levert produkt i sommarsesongen 2008	38
Figur 8	Vurdering av om det er tilfredsstillande kapasitet, tilgjengelege ressursar, bemanning, kompetanse, materiell og maskiner i vintersesongen 2007/2008	38
Figur 9	Vurdering av utføringa, rettidig uttrykking, bruk av vêrdata, kontrollrutinar, utkalling og styring av underentreprenørar i vintersesongen 2007/2008	38
Figur 10	Styringsnivå og sentrale dokument i styring av og rapportering om drift og vedlikehald av vegnettet	42
Figur 11	I kva grad byggjearane meiner at systemet med funksjonskontraktar generelt gir tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet	53
Figur 12	I kva grad byggjearane meiner at dei månadlege byggjemøta med entreprenøren, byggherrens stikkprøvekontrollar og entreprenørens rapportering gir tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet	54
Figur 13	Funksjonskontraktane fordelte etter gjennomsnittleg tal på dagsverk nytta til kontroll per månad	57
Figur 14	Kontraktane til entreprenørane per 31. desember 2008	68

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

I *Nasjonal transportplan 2006–2015* er det gjort greie for dei overordna måla for transportpolitikken.¹ Dei sentrale måla er færre drepne og alvorleg skadde i vegtrafikken, meir miljøvennleg bytransport, betre framkomstforhold i og mellom regionar, eit meir effektivt transportsystem og eit transportsystem som er tilgjengeleg for alle. Desse måla er førte vidare i *Nasjonal transportplan 2010–2019*, der overordna mål for transportpolitikken er å tilby eit effektivt, tilgjengeleg, sikkert og miljøvennleg transportsystem som dekkjer behovet for transport i samfunnet og fremmar regional utvikling.²

Gode framkomstforhold er svært viktig for næringslivet og for å halde på busetjinga i distrikta.³ Drift og vedlikehald av vegnettet skal medverke til å gi gode og sikre framkomstforhold for trafikantane heile året. Om vegsystemet skal oppfylle slike forventningar, må drifta av vegnettet vere rettidig og utførast med riktig kvalitet.⁴ Når det gjeld vedlikehald, har Samferdselsdepartementet understreka at vegkapitalen må forvalta forsvarleg for å sikre god trafikktryggleik, gode framkomstforhold og godt miljø.⁵

Statens vegvesen har ansvaret⁶ for drift og vedlikehald av riks- og fylkesvegnettet, mens kommunane har ansvaret for dei kommunale vegane.

I 2003 blei det gjennomført ei omfattande omstilling i Statens vegvesen.⁷ Hovudgrepet i omstillinga var å omorganisere forvaltningsdelen av Statens vegvesen og å skilje ut produksjonsverksemda til det statlege aksjeselskapet Mesta AS.⁸ Oppgåver som før hadde vore løyste av

produksjonsverksemda i Statens vegvesen, blei gradvis konkurranseutsette gjennom drifts- og vedlikehaldskontraktar med funksjonsansvar (funksjonskontraktar).

Tekstboks 1 Definisjon av funksjonskontrakt

Ein funksjonskontrakt er definert som ein entrepriser der entreprenøren tek på seg funksjonsansvaret knytt til kontraktarbeidet. Funksjonsansvar inneber "helhetlig ansvar for beslutning, planlegging, prosjektering, utførelse, kvalitetssikring, oppfølging og dokumentasjon av tiltak som er nødvendig for å overholde kontraktens krav samt dokumentasjon av resulterende tilstand og funksjon". Formålet med funksjonskontraktar er å halde oppe vegnettets funksjon eller tilstand i kontraktperioden.

Kjelde: Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontraktar – kontraktar som inngås i 2007*, kapittel D2, s. 5

Som byggherre⁹ er Statens vegvesen ansvarleg for at entreprenørane forvaltar funksjonskontraktane i samsvar med dei standardane vegvesenet har sett for drift og vedlikehald av vegnettet, og i samsvar med overordna målsetjingar om tryggleik og framkomstforhold i trafikken.

Riksrevisjonen har dei seinare åra knytt merknader til forvaltninga av funksjonskontraktar, jf. Dokument nr. 1 for rekneskapsåra 2004, 2005 og 2006. Merknadene handlar blant anna om det sanksjonssystemet Statens vegvesen har overfor entreprenørane, manglar ved avslutning av kontraktar¹⁰ og manglar ved kvalitetsplanane til entreprenørane.

Per 31. desember 2008 var det i alt 105 funksjonskontraktar i drift.¹¹ Mesta AS hadde ansvaret for 64 av funksjonskontraktane og er den største aktøren, mens Kolo Veidekke AS er nest størst med ansvaret for 11 funksjonskontraktar. I 2008 var totalomsetninga innanfor funksjonskontraktane på 2,1 mrd. kroner.¹²

1) St.meld. nr. 24 (2003–2004) og Innst. S. nr. 240 (2003–2004).

2) St.meld. nr. 16 (2008–2009), s. 47.

3) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Samferdselsdepartementet*, s. 40.

4) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Samferdselsdepartementet*, s. 42 og 50;

St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Samferdselsdepartementet*, s. 40;

St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Samferdselsdepartementet*, s. 43 og 59.

5) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Samferdselsdepartementet*, s. 51;

St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Samferdselsdepartementet*, s. 42.

6) Staten er vegstyresmakt og har ansvaret for riksvegnettet. Samferdselsdepartementet har delegert ansvaret for vegspørsmål til Statens vegvesen, jf. St.meld. nr. 12 (2006–2007), s. 43.

7) St.prp. nr. 1 (2001–2002) *Samferdselsdepartementet*; St.prp. nr. 1

Tillegg nr. 4 (2001–2002); Budsjett-innst. S. nr. 13 (2001–2002);

St.prp. nr. 60 (2001–2002) *Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område*.

8) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Samferdselsdepartementet*, s. 58.

9) Byggherreforskrifta § 2c definerer byggherre som alle fysiske eller juridiske personar som får utført eit bygge- eller anleggsarbeid.

10) Dette gjeld også overtakingsforretningar og sluttrapporteringar.

11) I 2003 var det i alt 106 kontraktar. Talet på kontraktar i perioden 2003–2009 har variert noko.

12) Brev frå Vegdirektoratet til Riksrevisjonen, 19. mars 2009.

Ansvar for anna riksvegnett¹³ og andre riksveggerferjer skal i hovudsak overførast til fylkeskommunane frå 1. januar 2010.¹⁴ Dette vil medføre at fylkeskommunane får ansvar for ein langt større del av vegnettet.

1.2 Organisering

Statens vegvesen er samansett av Vegdirektoratet og fem regionvegkontor: Region aust, Region sør, Region vest, Region midt og Region nord. Regionvegkontora har ansvaret for strategisk planlegging, styring, ressursdisponering og fellesoppgåver for heile regionen. I kvar region er det fleire distriktskontor, på landsbasis til saman 30.¹⁵ Det er distrikta som har det utøvande ansvaret for funksjonskontraktane. For kvar kontrakt er det ein byggjeleiar som står for den daglege oppfølginga av funksjonskontraktane.¹⁶

1.3 Mål og problemstillingar

Målet med undersøkinga er å vurdere om drifts- og vedlikehaldsoppgåver blir styrte og utførte slik at omsynet til trafikktryggleik og framkomstforhold på vegnettet blir sikra.

1.3.1 Problemstillingar

Undersøkinga er gjennomført ut frå desse hovudproblemstillingane:

- 1 I kva grad legg utføringa av drift og vedlikehald av vegnettet til rette for gode og sikre framkomstforhold?

Gjennom denne problemstillinga er det sett søkjelys på om tilstanden på vegnettet er i samsvar med fastsette standardar for drift og vedlikehald.

- 2 I kva grad legg styring og oppfølging til rette for effektiv drift og vedlikehald av vegnettet?

Problemstillinga omfattar Samferdselsdepartementets styring av Statens vegvesen og styring på

ulike nivå i Statens vegvesen. I tillegg omfattar problemstillinga forholdet mellom Statens vegvesen som byggherre og entreprenørane. Her er det utarbeidd desse underproblemstillingane:

- 2a I kva grad legg Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av Statens vegvesen til rette for effektiv drift og vedlikehald av vegnettet?
- 2b I kva grad legg Vegdirektoratets styring og oppfølging av regionane til rette for effektiv drift og vedlikehald av vegnettet?
- 2c I kva grad legg regionane si styring og oppfølging av distrikta til rette for effektiv drift og vedlikehald av vegnettet?
- 2d I kva grad legg byggherrens forvaltning av funksjonskontraktar til rette for effektiv drift og vedlikehald av vegnettet?

1.3.2 Omgrepsbruk og avgrensing

Drift og vedlikehald omfattar alle aktivitetar som er nødvendige for å planleggje, forvalte, kontrahere og gjennomføre drifts- og vedlikehaldsproduksjon på vegnettet.

Tekstboks 2 Definisjon av drift og vedlikehald

Drift omfattar alle oppgåver og rutinar som er nødvendige for at eit veganlegg skal fungere best mogleg i dagleg bruk for trafikantane. Dette er aktivitetar som brøyting, strøing med salt og sand, vegoppmerking, vask og reingjering, oppretting av skilt, stell av grøntareal, trafikkstyring og trafikantinformasjon. Alle driftstiltak inngår i funksjonskontraktane, med unntak av vegoppmerking.

Vedlikehald inneber tiltak for å ta best mogleg vare på den fysiske infrastrukturen med tanke på langsiktige mål for bruken av han. Dette omfattar tiltak for å halde oppe standarden på vegdekke, grøfter, bruer, tunnelar og tekniske anlegg/installasjonar i tråd med fastsette kvalitetskrav. Vedlikehaldstiltak inngår vanlegvis ikkje i funksjonskontraktane.

Kjelde: Brev frå Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 29. mai 2009

Undersøkinga omfattar oppgåver som er regulerte gjennom funksjonskontraktar, og styring og oppfølging av dette området. Ei tilfredsstillande løysing av drifts- og vedlikehaldsoppgåver som er regulerte gjennom funksjonskontraktar, vil vere avgjerande for å kunne nå overordna mål om gode og sikre framkomstforhold for trafikantane. Undersøkinga tek ikkje sikte på å omfatte *alle*

13) Riksvegnettet er delt i to kategoriar, stamvegar og andre riksvegar. Stamvegane dannar det overordna vegnettet, som knyter saman landsdelane og er dei viktigaste sambanda til utlandet. Det andre riksvegnettet har regionale, men også lokale funksjonar, i tillegg til at det er kopla til stamvegnettet, jf. St.meld. nr. 12 (2006–2007), s. 43.

14) Innst. S. nr. 166 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

15) St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, s. 43.

16) Statens vegvesen, *Håndbok 151 Styring av utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekt*, oktober 2008, sjå punkt 6.1.1 "Byggherreansvar" og punkt 2.2.4 "Byggeleder".

forhold som har innverknad på trafikktryggleik og framkomstforhold.

Problemstillingar knytte til større vedlikehald som ikkje er omfatta av funksjonskontraktane, og vedlikehaldsetterslepet for riksvegane, er haldne utanfor undersøkinga. 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.¹⁷ Dette vedlikehaldsetterslepet er også omtalt i *Nasjonalt transportplan 2010–2019*.¹⁸ Sidan tilstanden på vegdekka har innverknad på korleis driftsoppgåvene blir løyste, inneheld rapporten ein omtale av vedlikehaldsetterslepet, basert på utgreingar frå departementet i dei nemnde stortingsdokumenta.

17) St.prp. nr. 1 for Samferdselsdepartementet for budsjettåra 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 og 2009.

18) St.meld. nr. 16 (2008–2009), s. 75.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å svare på problemstillingane i undersøkinga, er det gjennomført dokumentanalyse, intervju, spørjeundersøking og caseundersøking med observasjonar av tilstanden på utvalde vegstrekningar. Vidare er det gjort ein gjennomgang av rapportering i systemet Statens vegvesen har for elektronisk innhenting av rapportdata frå funksjonskontraktentreprenørar (ELRAPP).

Det er gjennomført intervju med Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet.¹⁹ Også dei fem regionane i Statens vegvesen og fire tilfeldig valde distrikt er intervjuet. Intervjua blei gjennomførte i perioden mai 2008 – februar 2009. Det var utarbeidd ein intervjuguide til kvart av intervjua som blei send til informantane i forkant av intervjuet, og det blei skrive referat som verksemdene seinare verifiserte.

Undersøkinga omfattar perioden 2003–2009. Visse delar av undersøkinga gjeld heile denne perioden, mens andre gjeld delar av perioden, jf. nærmare omtale av kvar einskild problemstilling nedanfor.

Under punkt 2.1 og 2.2 følgjer ei utgreiing om metodisk tilnærming knytt til dei ulike problemstillingane.

2.1 Problemstilling 1: Utføringa av drift og vedlikehald av vegnettet

Problemstillinga er klarlagt ved dokumentanalyse, caseundersøking, spørjeundersøking og intervju med Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet og regionane.

Det er gjort ei kartlegging av dei evalueringane Statens vegvesen gjer av entreprenørane på kvar einskild kontrakt. Evalueringane skjer ved at ein gir poeng på eit eige skjema.²⁰ Byggherren gjennomfører evalueringa to gonger årleg, og ho inneheld ei vurdering av entreprenørens arbeid

for både sommar- og vinterdrift.²¹ Entreprenøren blir målt på ei rekkje kriterium. Kartlegginga som er gjort i denne undersøkinga, omfattar berre dei kriteria som har mest å seie for tilstanden på vegnettet. Det er innhenta 98 evalueringar for vinterseasonen 2007/2008 og 89 evalueringar for sommarsesongen 2008. Byggherrens vurdering av arbeidet entreprenøren gjer, er òg utdjupa gjennom spørjeundersøking og intervju.

Statens vegvesen gjennomfører årleg brukarundersøkingar knytte til drift og vedlikehald av vegnettet, for både vinter- og sommarsesongen. Brukarundersøkingane for 2007 og 2008 er gjennomgådde for å kaste lys over korleis trafikantane opplever tilstanden på vegnettet.

Det er også gjort ein gjennomgang av relevante stortingsdokument for å gjere greie for vedlikehaldsetterslepet. Spørsmål knytte til etterslep er dessutan tekne opp i intervju.

SINTEF har på oppdrag frå Riksrevisjonen gjennomført ei caseundersøking for å gi ei djupare forståing av situasjonen på ei utvald vegstrekning som er omfatta av ein funksjonskontrakt. Undersøkinga er brukt som eit supplement til dokumentanalysen og spørjeundersøkinga for å utdjupe og illustrere forhold knytte til drift av vegnettet. Resultata frå caseundersøkinga er derfor ikkje meint å skulle generaliserast.

SINTEFs undersøking omfattar både sommar drift og vinterdrift. For sommar drift vurderte SINTEF ei strekning på ca. 10 km på E14 i Nord-Trøndelag.²² SINTEFs undersøking av vinterdrifta omfattar to vegstrekningar: 10,6 km på E14 i Nord-Trøndelag og 25,4 km på RV705 i Nord- og Sør-Trøndelag. Dette var tilfeldig valde vegstrekningar, dei var ikkje baserte på ei risikovurdering. Det blei likevel lagt til grunn at det skulle vere godt trafikkerte strekningar der det kunne ventast snøfall om vinteren, noko som er ein føresetnad for å kunne vurdere vinterdrifta. Det blei vidare lagt til grunn at éi av strekningane

19) Det blei gjort tre intervju med Vegdirektoratet. Eitt intervju blei gjennomført 14. juli 2008 og handla om brukarundersøkingar om trafikanttilfredsheit. Intervjuet 10. oktober 2008 handla om styringsdokument og rapportering. Det siste intervjuet, 3. februar 2009, hadde styringa på området drift og vedlikehald som tema.

20) Skjemaet F11 *Evalueringsskjema for drift- og vedlikeholds kontrakt med funksjonsansvar*.

21) Statens vegvesen, *Håndbok 066 kapittel F. Vurdering av tilbyders kvalifikasjoner*, NA-rundskriv 05/5, 15. april 2005, s. 5.

22) For ein del av prosessane er det på strekninga valt ut fem kontrollstrekningar på 100 meter, mens heile strekninga er vurdert for andre prosessar.

skulle driftast etter strategien berr veg og éi etter strategien vinterveg.²³

Undersøkinga av sommardrifta blei gjennomført i perioden 11. september 2008 til 12. oktober 2008. Desse prosessane blei vurderte:

- drift av grøntareal og skråningar
- brøytestikk
- drift av skilt
- drift av rasteplassar
- drift av leskur
- lysanlegg
- vedlikehald av drens- og avløpsanlegg
- vegdekke

Undersøkinga av vinterdrifta blei gjennomført i perioden 15. november 2008 – 16. februar 2009. For vinterdrifta blei desse prosessane vurderte:

- føretilstand på veg
- føretilstand på gang- og sykkelveg
- tilstand i busslomme, leskur og tilhøyrande gangareal
- vegtilstand og siktforhold i kryss
- kor synlege skilt, kantstolpar, brøytestikk og vegmerking var

2.2 Problemstilling 2: Styring og oppfølging

Problemstilling 2 er klarlagd gjennom dokumentanalyse, spørjeundersøking og intervju med Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, dei fem regionane og fire distrikt.

I det følgjande kjem ei oversikt over sentrale dokument som er gjennomgådde for underproblemstillingane 2a, 2b og 2c. Dokumenta gjeld i hovudsak for 2007 og 2008.

Problemstilling 2a Samferdselsdepartementets styring av Statens vegvesen

- tildelingsbrev
- Vegdirektoratets rapportering til Samferdselsdepartementet om funksjonskontraktar gjennom blant anna årsrapporten og perioderappen per 31. mai
- referat frå etatsmøte mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet

Problemstilling 2b Vegdirektoratets styring av regionane

- resultatavtalar mellom vegdirektøren og regionvegsjefane
- års- og perioderapportar frå regionane til Vegdirektoratet
- referat frå etatsleiar møte i Statens vegvesen

Problemstilling 2c Regionane si styring av distrikta

- resultatavtalar mellom regionvegsjefane og distriktssjefane
- rapportering frå eit tilfeldig utval av distrikt innanfor kvar region

Problemstilling 2d handlar om byggherrens forvaltning av funksjonskontraktar. Denne problemstillinga er blant anna kasta lys over gjennomutsending av to spørjeskjema til respondentar på distriktsnivå i Statens vegvesen: eitt til seksjonsleiarar med byggherreansvar for drift og vedlikehald av vegnettet, og eitt til byggeleiarane som har det daglege ansvaret for å følgje opp kontraktane. Spørjeskjema blei sende til høvesvis 29 og 108 respondentar, og svarprosenten var på høvesvis 86 og 93.²⁴ Spørjeundersøkinga tok opp tema som samarbeidet mellom byggherre og entreprenør, entreprenørens rapportering, innføring av ISO-standardar, byggherrens kompetanse og kontrollkapasitet og byggherrens oversikt over tilstanden på vegnettet.

For å undersøkje kor mange kontrollar som byggherren har gjennomført, er det innhenta oversikter over planlagde og utførte kontrollar i perioden 1. oktober 2007 – 10. mai 2008 frå regionane i Statens vegvesen.²⁵ Også rapporteringa til Vegdirektoratet om regionane si kontrollverksemd er lagd til grunn for denne delen av undersøkinga.

For å finne ut i kva grad Statens vegvesen bruker økonomiske sanksjonar som eit verkemiddel ved manglar i entreprenørens arbeid, er evalueringskjema for vintersesongen 2007/2008 og sommarsesongen 2008 gjennomgått. Skjema gir oversikt over økonomiske sanksjonar som er godtekne og innbetalte frå entreprenøren til byggherren i dei aktuelle periodane.

23) Strategi berr veg omfattar vegar som normalt skal vere snø- og isfrie heile vinteren. Berr veg skal omfatte køyrebane mellom ytterkant av kantlinjene. Strategi vinterveg omfattar vegar der det er akseptabelt med snø- og isdekke heile eller delar av vinteren, jf. hovudprosess 9: framkomstforhold, trafikktryggleik og regularitet om vinteren (Statens vegvesen, *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*, mai 2003).

24) Av dei 99 byggeleiarane som svarte på spørjeundersøkinga, var det 87 som hadde ansvar for éin kontrakt, 11 som hadde ansvar for to kontraktar, og 1 som hadde ansvar for tre kontraktar. Der ein byggeleiar hadde ansvar for to eller tre kontraktar, er svaret for den nyaste kontrakten brukt i analysen.

25) For Region vest og Region midt er opplysningane innhenta direkte frå distrikta.

Det er gjort ein gjennomgang av entreprenørens tilstandsrapportering gjennom ELRAPP-systemet²⁶ for kontraktar med oppstart i 2008. Formålet er å undersøkje om entreprenørane overheld rapporteringskrava når det gjeld regularitet og innhald. Dette er gjort for dei 17 kontraktane som blei inngådde hausten 2008.

For å kunne gjere greie for konkurransesituasjonen og utviklinga her frå 2003 til 2008 er det innhenta data frå Statens vegvesen om kor mange tilbydarar det har vore per kontrakt, og kven som har vunne tilbodskonkurransane. Det er vidare gitt ei oversikt over kor stor del av kontraktane dei ulike entreprenørane har per 31. desember 2008.

Sentrale styringsdokument som er gjennomgådde for underproblemstilling 2d, er:

- Vegdirektoratets instruks for handtering av sanksjoner i funksjonskontraktar
- Vegdirektoratets malar for funksjonskontraktar
- Internrapport nr. 2327 frå Statens vegvesen, om system for oppfølging av drift og vedlikehald (SOPP)
- relevante notat utarbeidde av Statens vegvesen og korrespondanse mellom Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet

26) ELRAPP er Statens vegvesens system for elektronisk innhenting av rapportdata frå funksjonskontraktentreprenørar. Systemet inneheld ein byggherremodul, ein kontrollmodul og ein entreprenørmodul.

3 Revisjonskriterium

3.1 Overordna transportpolitiske mål

Drift og vedlikehold av riksvegnettet skal sørge for gode og sikre framkomstforhold heile året, og driftsoppgåver som har direkte konsekvensar for framkomstforhold og trafikktryggleik, skal prioriterast.²⁷ Nullvisjonen ligg til grunn for trafikktryggleikssatsinga. Det inneber at Statens vegvesen særleg prioriterer tiltak som reduserer alvorlege ulykker.²⁸

3.2 Mål for drift og vedlikehold

3.2.1 Framkomstforhold og trafikktryggleik

For å sikre at vegsystemet oppfyller forventningar til gode framkomstforhold og trafikktryggleik, må drifta vere rettidig og utførast med riktig kvalitet. Dette gjeld spesielt vinterdrifta, der brøyting, salting og strøing er dei viktigaste oppgåvene.²⁹

3.2.2 Standard for drift og vedlikehold

Statens vegvesen har utarbeidd ei eiga handbok – *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold* – som dannar grunnlaget for drift og vedlikehold gjennom funksjonskrav, og som konkretiserer nivået for innsatsen gjennom krav til tilstand og/eller krav til tiltak. Standarden er landsdekkjande og skal sikre trafikantane lik kvalitet og eit likt tilbod over regiongrensene og mellom distrikta. Denne standarden ligg til grunn for funksjonskontraktane som blir inngådde mellom Statens vegvesen som ansvarleg byggherre og entreprenørane som utfører arbeidet.³⁰

Standardane for drift og vedlikehold er framstilte i prosessar. Framkomstforhold, trafikktryggleik og regularitet om vinteren er gjorde greie for i hovudprosess 9: "Vegen skal være framkommelig for kjøretøy som er normalt utstyrt for vinterkjøring. Dette skal oppnås ved å redusere mengden snø og is på vegen, samt sikre tilstrekkelig veggrep for trafikantane."³¹ Andre eksempel

27) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Samferdselsdepartementet, s. 40.

28) St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 45.

29) St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 50.

30) Statens vegvesen, *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*, mai 2003, s. 3.

31) Statens vegvesen, *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*, mai 2003, s. 36.

på prosessar er prosess 74.8, grøntareal og skråningar, der det blant anna er fastsett tryggingsskrav til vegetasjonshøgde i kryss og avkøyrslar,³² og hovudprosess 6, faste dekke, der standarden blant anna skal sørge for at nødvendig vassavrenning frå køyrebanane sikrar eit eigna underlag for trafikken og vernar vegkroppen mot nedbryting.³³

3.3 Mål- og resultatstyring

Stortinget stiller gjennom løyvingreglementet³⁴ § 9 krav til forvaltninga om mål- og resultatstyring som styringsform. Krava er vidareførte og konkretiserte i økonomireglementet for staten,³⁵ som slår fast at verksemdene skal fastsetje mål og resultatkrav innanfor ramma av disponible ressursar og føresetnader gitt av overordna styresmakt, sikre at fastsette mål og resultatkrav er oppnådde, og at ressursbruken er effektiv.³⁶ For å sikre at mål og resultatkrav blir oppnådde på ein effektiv måte, skal verksemdene rapportere om måloppnåing og resultat internt og til overordna styresmakt.³⁷

Styringssystema skal også sikre tilstrekkeleg styringsinformasjon og forsvarleg avgjerdsgrunnlag. Departementet skal i tillegg fastsetje overordna mål og styringsparametrar for underliggjande verksemdar for å kunne vurdere måloppnåing og resultat.³⁸

Samferdselsdepartementet har gjennom Statens vegvesen ansvaret for at drift og vedlikehold på vegnettet skjer i samsvar med Stortingets vedtak og føresetnader. Dette følgjer av økonomireglementet.³⁹ Departementet har det overordna

32) Statens vegvesen, *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*, mai 2003, s. 17–18.

33) Statens vegvesen, *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*, mai 2003, s. 11.

34) Reglementet tok til å gjelde 1. januar 2006.

35) Reglementet tok til å gjelde 1. januar 2004.

36) *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsett ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, § 4.

37) *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsett ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, § 9.

38) *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsett ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, § 4, jf. § 7.

39) *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsett ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, § 1.

ansvaret for gjennomføringa i og rapporteringa frå underliggjande verksemder.⁴⁰

I samsvar med økonomireglementet § 16 skal alle verksemder sørge for at det blir gjort evalueringar for å få informasjon om effektivitet, måloppnåing og resultat innanfor heile eller delar av ansvarsområdet og aktivitetane i verksemda. Evalueringane skal kaste lys over kor føremålstenleg for eksempel eigarskap, organisering og verkemiddel er. Frekvens og omfang av evalueringane skal avgjerast ut frå "virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet". Behovet for evalueringar må vurderast opp mot kvalitet og omfang av anna rapportering.⁴¹

I *Bestemmelser om økonomistyring i staten* er det vidare slått fast at alle verksemder skal etablere intern kontroll. Denne skal primært vere innebygd i den interne styringa i verksemda. Den interne kontrollen skal hindre styringssvikt, feil og manglar, slik at måloppnåing og resultat står i eit tilfredsstillande forhold til fastsette mål og resultatkrav, slik at eventuelle vesentlege avvik blir førebygde, avdekte og korrigerede i den grad det er nødvendig, og slik at ressursbruken er effektiv.⁴²

3.4 Styring og oppfølging av funksjonskontraktar

I *Bestemmelser om økonomistyring i staten* er det stilt krav om at det ved store anskaffingar eller omfattande spesialproduksjonar med lang tilverkingstid skal vere stadig kvalitetssikring av delleveransane eller einskildelementa for å sikre at det endelege produktet har tilfredsstillande kvalitet. Kvalitetssikringa må tilpassast risikoen som er knytt til leveransen eller spesialproduksjonen.⁴³ Samferdselsdepartementet har gjennom Statens vegvesen ansvaret for å leggje til rette for god styring og oppfølging av funksjonskontraktane.

Omgjeringa av produksjonsverksemda i Statens vegvesen til eit statleg aksjeselskap og overgangen til full konkurranseutsetjing innebar omfattande omstillingskrav. Forvaltningsdelen av Statens vegvesen fekk behov for å tileigne seg større bestillar- og byggherrekompetanse.⁴⁴ På

driftssida hadde Vegvesenet lite erfaring med styring av kontraktar.⁴⁵ For drifts- og vedlikehaldsoppgåvene innebar omstillinga auka behov for kompetanse til å utarbeide konkurransegrunnlag, til å gjennomføre tilbudskonkurransar og til styring og oppfølging av kontraktane. Samferdselsdepartementet har gjennom Statens vegvesen ansvaret for at det er tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å styre og følge opp funksjonskontraktane.

3.5 Konkurransen

Det går fram av St.prp. nr. 1 (2001–2002) at formålet med å omorganisere Statens vegvesen var å effektivisere verksemda, slik at staten skulle få meir ut av pengane som blir brukte til vegformål. Konkurransenutsetjing blei trekt fram som eit verkemiddel for å få til størst mogleg effektivitet.⁴⁶

Funksjonskontraktane er offentlege anskaffingar og fell dermed inn under regelverket for offentlege anskaffingar. I formålsparagrafen til lov om offentlege anskaffingar som tok til å gjelde 1. juli 2001,⁴⁷ og tidlegare lovverk på området, er effektive anskaffingar, forretningsmessig baserte disposisjonar og likebehandling framheva som grunnleggjande prinsipp. Som hovudregel skal tildeling av offentlege anskaffingskontraktar skje etter konkurranse. I Nærings- og handelsdepartementets rettleiar til forskrift om offentlege anskaffingar er konkurranse mellom leverandørane framheva som ein føresetnad for effektive anskaffingar. Det er lagt til grunn at Statens vegvesen legg til rette for konkurranse om funksjonskontraktane.

3.6 Brukarretting av offentlege tenester

Det er eit overordna forvaltningspolitisk mål at statlege tenester skal innrettast etter kva behov brukarane har. For å sikre at tenesteproduksjonen møter behova til brukarane, må verksemda kartleggje kva behov brukarane har. Dette kan gjerast gjennom blant anna brukarundersøkingar.⁴⁸

40) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsett av Finansdepartementet 12. desember 2003, punkt 1.2.

41) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsett av Finansdepartementet 12. desember 2003, punkt 1.5.3.

42) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsett av Finansdepartementet 12. desember 2003, punkt 2.4.

43) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsette av Finansdepartementet 12. desember 2003, punkt 5.3.8.

44) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002), s. 109.

45) St.prp. nr. 60 (2001–2002) *Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område*.

46) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002), s. 106.

47) Endrar lov av 27. november 1992 nr. 116.

48) St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Moderniseringsdepartementet*, s.12, jf. B. Innst. S. nr. 2 (2004–2005).

4 Fakta

4.1 Økonomiske data

Det går fram av St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Samferdselsdepartementet at det er budsjettert med ca. 5,7 mrd. kroner til drift og vedlikehald av vegnettet over kapittel 1320 post 23 *Trafikktilsyn, drift og vedlikehold av riksveger m.m.* Av dette er ca. 3,5 mrd. kroner sette av til drift av vegnettet og 2,2 mrd. kroner til vedlikehald. Av midlane til vedlikehald er ca. 1,1 mrd. kroner sette av til dekkelegging. Vidare er det opplyst at det for denne summen kan leggjast om lag 1 500 km asfalt.⁴⁹

Utgifter til funksjonskontraktar inngår i løyvingane til drift av vegnettet. I 2008 var rekneskapsmessig omsetning relatert til alle funksjonskontraktar ca. 2,1 mrd. kroner.⁵⁰ Gjennomsnittleg kontraktstorleik er på om lag 92 mill. kroner, den lågaste kontraktsummen er på 12,1 mill. og den høgaste på 278,7 mill.⁵¹

Tabell 1 viser at den delen av midlane som er nytta til drift, har hatt ein svak auke frå 63 prosent i 2000 til 67 prosent i 2008. Prosentdelen har i somme år vore over 70. Tilsvarande er den

delen som går til vedlikehald, litt redusert, frå 37 prosent i 2000 til 33 prosent i 2008.

Tabell 2 viser vidare at den delen av vedlikehaldet som er nytta til asfaltering, har hatt ein svak auke frå 47 prosent i 2000 til 51 prosent i 2008.

Samferdselsdepartementet har i intervju vist til at det dei siste åra har vore eit særleg politisk søkjelys på bruk av midlar til asfaltering. Det er derfor blitt prioritert midlar til dekkelegging som kan ha gått på kostnad av andre nødvendige vedlikehaldstiltak av vegkroppen. Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrev for 2007, 2008 og 2009 stilt til disposisjon midlar til asfalt. I tildelingsbrev blir det understreka at summen berre skal nyttast til dekkelegging og ikkje til andre utbetringar av vegkroppen. Departementet peikte vidare i intervjuet på at slike føringar kan komme i konflikt med eit fagleg behov for nødvendig fleksibilitet i bruken av vedlikehaldsmidlane. I tildelingsbrevet i samband med krisepakken har også andre vedlikehaldstiltak enn asfalt fått merksemd, opplyste departementet.

Tabell 1 Forbruk av midlar spesifisert på drift og vedlikehald. Summane er i mill. 2008-kroner⁵²

År	Drift og vedlikehald	Drift	Vedlikehald
2000	5 042	3 165	1 877
2001	5 139	3 174	1 964
2002	5 495	3 445	2 050
2003	5 021	3 554	1 467
2004	5 733	4 056	1 677
2005	5 421	3 798	1 623
2006	5 274	3 779	1 495
2007	5 471	3 722	1 749
2008	5 356	3 576	1 780

Kjelde: Statens vegvesen

49) St.prp. nr. 1 (2008–2009), s. 59.

50) Brev frå Statens vegvesen til Riksrevisjonen, 19. mars 2009.

51) Tala er oppgitt i nominelle kroner for det året kontrakten er inngått, og omfattar heile kontraktperioden. Dei fleste kontraktane strekkjer seg over ein periode på fem år. Smøla er kontraktområdet med den lågaste kontraktsummen, Ytre Romsdal har den høgaste.

52) Nominelt forbruk er justert med Statistisk sentralbyrås indeks for drift, vedlikehald, trafikant, køyretøy og ferjer, jf. brev frå Statens vegvesen til Riksrevisjonen, 19. mars 2009.

Tabell 2 Forbruk av midlar til vedlikehald, spesifisert på asfalt og anna. Summane er i mill. 2008-kroner⁵³

År	Vedlikehald	Vedlikehald asfalt		Vedlikehald anna	
2000	1 877	880	47 %	997	53 %
2001	1 964	890	45 %	1 074	55 %
2002	2 050	935	46 %	1 115	54 %
2003	1 467	633	43 %	834	57 %
2004	1 677	786	47 %	891	53 %
2005	1 623	889	55 %	734	45 %
2006	1 495	765	51 %	730	49 %
2007	1 749	967	55 %	782	45 %
2008	1 780	909	51 %	871	49 %

Kjelde: Statens vegvesen

Prioriteringa av asfalt er stadfesta i intervju med Vegdirektoratet, der det blei vist til at det innanfor vedlikehald er sett konkrete mål for legging av asfalt, men ikkje tilsvarande mål for anna vedlikehald. Etter Vegdirektoratets syn medfører dette at handlingsrommet for å kunne prioritere anna vedlikehald, blir redusert.

4.2 Tilstanden på vegnettet

Nedanfor følgjer ei utgreiing om tilstanden på vegnettet, klarlagt gjennom ulike kjelder. Først blir det gjort greie for resultat frå den caseundersøkinga SINTEF har gjennomført på oppdrag frå Riksrevisjonen. Deretter blir det gjort greie for korleis byggherren vurderer kvaliteten på det arbeidet entreprenørane gjer. Brukarvurderingar blir også presenterte, gjennom ei utgreiing om hovudresultata frå Statens vegvesens brukarundersøkingar. I tillegg blir vedlikehaldsetterslepet på vegnettet omtalt.

4.2.1 Caseundersøking

SINTEF har på oppdrag frå Riksrevisjonen gjennomført observasjonar og vurderingar av tilstanden på drift og vedlikehald på vegstrekningar som er omfatta av funksjonskontraktar. Studien har hatt som formål å gi ei djupare forståing av situasjonen på dei observerte strekningane. Både sommar- og vinterdrifta er observerte og vurderte.

SINTEFs undersøking er gjennomført med utgangspunkt i dei ulike drifts- og vedlikehaldsoppgåvene som er definerte i *Håndbok III Standard for drift og vedlikehold* frå Statens vegvesen.⁵⁴

53) Nominelt forbruk er justert med Statistisk sentralbyrås indeks for drift, vedlikehald, trafikant, køyretøy og ferjer, jf. brev frå Statens vegvesen til Riksrevisjonen, 19. mars 2009.

54) Jf. hovudprosess 9, framkomstforhold, trafikktryggleik og regularitet om vinteren.

4.2.1.1 Sommar drift

SINTEF undersøkte sommar drifta for ei strekning på ca. 10 km på E14 i Nord-Trøndelag mellom Stjørdal og Meråker.⁵⁵ E14 er definert som stamveg⁵⁶ og har ein årstdøgntrafikk⁵⁷ på 6 300 køyretøy. For å vurdere sommar drifta nytta SINTEF denne skalaen:

- 1: Svært dårleg, blir registrert som avvik
- 2: Dårleg, blir registrert som avvik
- 3: Mindre bra, blir registrert som avvik
- 4: Bra

Her følgjer ein gjennomgang av dei ulike prosessane SINTEF undersøkte for sommar drift.

Vegdekket

SINTEF peiker på at vegdekket har ein viktig funksjon både for trafikktryggleiken og som "taktekking" for vegkonstruksjonen.⁵⁸ Eit dekke med spordanning vil kunne vere trafikkfarleg både fordi vatn blir ståande i spora, noko som kan føre til vassplaning, og ved at spor vil kunne påverke retningsstabiliteten til køyretøy. Sprekker i asfaltdekket vil også kunne føre til at vatn trengjer ned i vegkonstruksjonen, noko som medfører redusert bereevne. Det er gjort sju observasjonar av høvesvis lapping av høl, tetting av sprekker og reparasjonar av lokale skadar. To av desse observasjonane var på gang- og sykkelveg.

55) Strekinga går frå Hp 02, km 3 540 til Hp 03, km 4 932.

56) Stamvegane dannar det overordna vegnettet som knyter saman landsdelane og utgjer dei viktigaste sambanda til utlandet. Resten av riksvegnettet har regionale, men også lokale funksjonar, i tillegg til at det er kopla til stamvegnettet, jf. St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale forskjeller – regional framtid*, s. 43.

57) Gjennomsnittleg døgntrafikk gjennom året.

58) SINTEF framhevar at det ved reasfaltering av ein veg er viktig også å vurdere andre tiltak i forkant av dekkelegginga. Tiltak som bør vurderast særskilt, er utbetring av drencsystemet og forsterking av underliggjande lag. Ei reasfaltering utan at andre tiltak blir gjennomførte, kan føre til at levetida for det nye asfaltdekket blir sterkt redusert.

SINTEF registrerte få høl og skadar på vegdekket ved desse observasjonane. For både høl og skadar var det seks observasjonar som blei klassifiserte som bra, mens éin blei klassifisert som avvik.⁵⁹

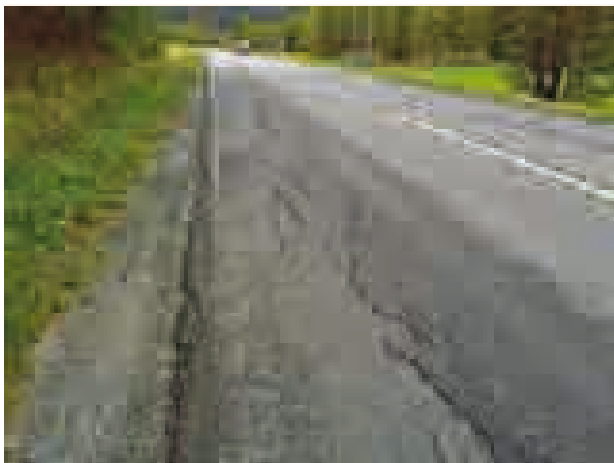
Når det gjeld sprekker, blei det registrert fleire avvik. Tabell 3 viser resultatane etter registreringa av sprekker i vegdekket.

Tabell 3 Registrering av sprekker

	Svært dårleg	Dårleg	Mindre bra	Bra
Observasjonar	1	1	4	1

Seks av dei sju observasjonane blei klassifiserte som avvik, og av desse blei éin observasjon vurdert som svært dårleg. Dette er illustrert i figur 1.⁶⁰ Etter SINTEF's syn kjem desse skadane truleg av at grøftene er for grunne, og at det dermed blir ståande vatn i vegkonstruksjonen, noko som igjen fører til redusert bereevne.⁶¹ Kombinasjonen av sprekker i dekket og dårleg tilstand på tilgrensande grøft fører til at vatn trengjer ned i vegkonstruksjonen og blir ståande i underliggjande lag. Dette fører til ei akselererande nedbryting av vegkonstruksjonen.

Figur 1 Sprekker i dekke – tilstandsklasse 1 (svært dårleg)



Drens- og avløpsanlegg

SINTEF peiker på at systematisk vedlikehald av drens- og avløpsanlegg er viktig for å halde på

- 59) I eitt tilfelle blei det observert høl i dekket (tilstandsklasse 3, mindre bra), mens avviket med lokale skadar blei plassert i tilstandsklasse 2, dårleg. Observasjonane på gang- og sykkelveg blei klassifiserte som bra (tilstandsklasse 4).
- 60) Av dei to observasjonane på gang- og sykkelveg blei éin vurdert som bra, mens den andre blei vurdert som mindre bra.
- 61) Bereevne blir definert som den største aksellasta ein veg kan ta over ein tidsperiode utan at framkomstforholda ved normalt vedlikehald fell under ei nedre akseptabel grense.

bereevna i vegen og førebyggje skadar. Eit velfungerande drencsystem er også viktig for trafikantane og trafikktryggleiken. Ved manglande drenering kan det oppstå fordjupingar og humpar i både lengde- og tverretninga, noko som kan påverke stabiliteten til køyretøyet. Vatn som blir ståande i vegbana, kan dessutan gi vasssprut med redusert sikt for andre trafikantar, og fare for vassplaning. Sentrale prosessar er fjerning av torvkantar, reinsking av grøfter og reinsking av stikkrenner.

Torvkantar

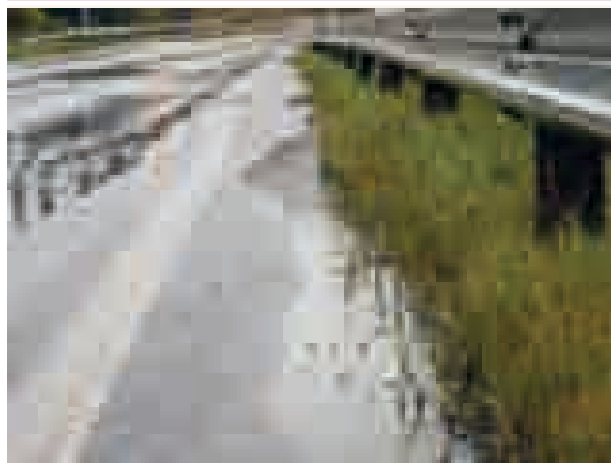
Dersom det er torvkantar ved vegbana, vil ikkje vatnet renne ut over kanten, men langs kanten og eventuelt bli ståande i vegbana.

Tabell 4 Kartlegging av torvkantar

	Svært dårleg	Dårleg	Mindre bra	Bra
Observasjonar	0	1	2	2

SINTEF fann fleire avvik då dei gjorde observasjonar av torvkantar, jf. tabell 4. To av delstrekningane blei plasserte i tilstandsklasse 1 (bra), mens tre delstrekningar hadde avvik. Figur 2 viser eit eksempel der vatn blir ståande mot torvkanten. SINTEF peiker på at ein del av dette vatnet truleg vil trengje inn i vegkonstruksjonen og føre til at bereevna for ytre del av konstruksjonen blir redusert.

Figur 2 Eksempel på vatn som blir ståande mot torvkant



Overvassgrøfter⁶² og drencgrøfter⁶³

På dei registrerte delstrekningane låg vegen over tilgrensande terreng på lange parti, og det var

- 62) Overvassgrøfter skal sikre at overvatn blir fjerna frå vegbana.
- 63) Drencgrøfter skal sikre at vegoverbygninga held seg tørr.

nytta overvassgrøfter mellom veg og gang-/sykkelveg. Overvassgrøftene var somme stader litt grunne samanlikna med djupnekravet, men såg likevel ut til å ha tilfredsstillande funksjon. To observasjonar blei klassifiserte som mindre bra, mens éin observasjon blei klassifisert som bra.

Resultata etter vurdering av reinsking av drengroft var at fire observasjonar blei registrerte i tilstandsklasse bra, mens éin observasjon blei vurdert som svært dårleg.

Stikkrenner og kummar⁶⁴

SINTEF peiker på at funksjonen for stikkrennene er å leie oppsamla vatn gjennom vegen, slik at vatnet får avrenning til for eksempel bekker og grøfter. Tette stikkrenner fører derfor til at vatnet blir ståande og trengje inn i vegkonstruksjonen. Det kan også føre til at vatnet til slutt renn over vegen. Dei tre undersøkte stikkrennene hadde mykje oppslamming, og funksjonen var sterkt redusert.

For overvasskummane verka funksjonen tilfredsstillande, etter SINTEFs syn. I tabell 5 er resultata frå vurderingane av stikkrenner og kummar samanstilte. Tabellen viser at to av observasjonane blei klassifiserte som bra, mens dei fire andre blei klassifiserte som avvik.

Tabell 5 Vurdering av stikkrenner og kummar

	Svært dårleg	Dårleg	Mindre bra	Bra
Observasjonar	1	1	2	2

Drift av grøntareal og skråningar

SINTEF understrekar at drifting av vegens nær-område med kantslått og rydding av gras er viktig for siktforholda langs vegen. Når det gjeld kantslått, viser SINTEFs observasjonar at den i hovudsak var utført på ein tilfredsstillande måte. I tre av fire tilfelle blei kantslått vurdert i tilstandsklasse 4 (bra), mens det siste tilfellet var i tilstandsklasse 3 (mindre bra).

SINTEF gjennomførte også siktkontroll i tre kryss. Sikta i to av kryssa blei vurdert til tilstandsklasse 4 (bra), mens sikta i det tredje krysset hamna i tilstandsklasse 3 (mindre bra).

64) Det var ikkje registrert stikkrenner på dei delstrekningane som blei følgde opp av SINTEF. Det er derfor gjort ei vurdering av tre tilfeldige stikkrenner på heile strekninga i tillegg til overvasskummar på delstrekningane.

Belysningsanlegg

SINTEF peiker på at defekte lyspunkt fører til redusert sikt og redusert trafikktryggleik. Dei utførte kontroll av funksjonaliteten til lyspunkt ved å gjennomføre éi mørkekjøring.⁶⁵ Det blei då registrert at 8 av dei 115 undersøkte lyspunkta var defekte, noko som tilsvarer 7 prosent. SINTEF vurderte dette til å vere tilstandsklasse 3 (mindre bra).

Brøytestikker⁶⁶

SINTEFs observasjonar viste at det var mindre avvik frå dei standardkrava som er sette for utforminga av sjølve brøytestikkene med refleks. Etter SINTEFs vurdering hadde desse avvika lite å seie for den visuelle funksjonen til brøytestikkene. Når det gjeld avstanden mellom stikkene, var også desse i hovudsak i tråd med fastsette krav (50 m på rette strekningar).

Drift av skilt

Dersom skilt er vanskelege å lese, kan dette føre til at trafikantar ikkje registrerer nødvendig informasjon. Det kan òg føre til at trafikantane køyrer forbi aktuelle avkøyrslar eller må redusere farten for å registrere informasjonen, noko som igjen kan skape farlege trafikksituasjonar. SINTEF vurderte alle skilta på den utvalde strekninga, totalt 130.

Tabell 6 Vurdering av skeive og skadde skilt (totalt 130 skilt)

Prosess	Svært dårleg	Dårleg	Mindre bra	Bra
Stilling på skilt	3	0	5	122
Skadde skilt	4	8	16	102

Tabell 6 viser at av dei 130 skilta var det totalt åtte skilt som blei registrerte som skeive, og 28 som blei registrert å ha skadar (avskalling, falma og fysisk skadde). Av dei skadde skilta blei fire skilt registrerte i tilstandsklasse 1 (svært dårleg), åtte skilt blei vurderte til å vere i tilstandsklasse 2 (dårleg), mens 16 skilt kom i tilstandsklasse 3 (mindre bra). Dette inneber at 22 prosent av skilta blei vurdert som skadde, altså eit avvik. Av dei skilta som blei registrerte som skeive, var det ein skiltstolpe med tre skilt som blei sett i tilstandsklasse 1 (svært dårleg), mens fem blei registrert i tilstandsklasse 3 (mindre bra).

65) Det er dermed ikkje kontrollert tiltakstid for utbetring av dei defekte lyspunkta.

66) På delar av strekninga var det kantstolpar, og det skulle derfor ikkje setjast ut brøytestikker der. På strekningar med veglys skal ikkje kantstolpar nyttast, og det var her sett ut brøytestikker. Det var også sett ut brøytestikker rundt busslommer.

Når det gjeld reinhald av skilta, vurderte SINTEF dette som tilfredsstillande på dei sju observasjonane som blei gjorde.

Drift av rasteplassar

God drift av rasteplassar er avgjerande for at trafikantar vil stoppe og nytte tilbodet. At det er lagt til rette slik at trafikantar kan stoppe for å få nødvendig kvile, vil også verke positivt inn på trafikktryggleiken. SINTEF vurderte fire forhold på éin rasteplass som var relativt enkelt utstyrt. Han var ryddig og hadde tilfredsstillande drift. Etter SINTEFs vurdering låg han i tilstandsklasse 4 (bra).

Drift av leskur

God kvalitet på drifta av leskur er svært viktig for dei som reiser kollektivt. SINTEF vurderte alle leskur på strekninga, i alt seks stykke. Tre av leskura blei registrerte i tilstandsklasse 4 (bra), mens tre kom i tilstandsklasse 3 (mindre bra). Årsaka til at tre av skura blei registrerte i tilstandsklasse 3, var at SINTEF observerte søppel i og rundt leskura, ein del høgt gras og manglar ved reinhaldet. SINTEF merkte seg òg at det ikkje var sett ut søppelkorger i tilknytning til leskura.

4.2.1.2 Vinterdrift

Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold fastset to strategiar for vinterdrift: strategi berr veg og strategi vinterveg.⁶⁷ SINTEFs undersøking omfattar observasjonar og vurderingar knytte til vinterdrifta på to vegstrekningar: E14 i Nord-Trøndelag og RV705 i Nord- og Sør-Trøndelag. Den utvalde strekninga på E14 mellom Stjørdal og Hegra er på 10,6 km og blir drifta etter strategi berr veg. Ho har ein årsdøgntrafikk på 6 300 køyretøy.⁶⁸ Den utvalde strekninga på RV705 mellom Hell og Tømra er på 25,4 km og blir drifta etter strategi vinterveg. Årsdøgntrafikk for RV705 er høvesvis 2 600 køyretøy på strekninga Hell–Selbuskogen (Nord-Trøndelag) og 1 940 køyretøy på strekninga Selbuskogen–Tømra (Sør-Trøndelag).

Det er innhenta klimadata frå to klimastasjonar i området, éin på Selbuskogen og éin på Værnes lufthamn. Desse trekka kan lesast ut av perioden observasjonane er gjorde:

67) Strategi berr veg omfattar vegar som normalt skal vere snø- og isfrie heile vinteren. Berr veg skal omfatte køyrebane mellom ytterkanten av kantlinjene. Strategi vinterveg omfattar vegar der det er akseptabelt med snø- og isdekke heile eller delar av vinteren, jf. hovudprosess 9: framkomstforhold, trafikktryggleik og regularitet om vinteren (Statens vegvesen, *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*, mai 2003).

68) Gjennomsnittleg døgntrafikk gjennom året.

- 15.–30. november 2008: mild periode med snønedbør 19.–21. november og 22.–23. november
- 1.–14. desember 2008: relativt kald og nedbørsfattig periode, eit større snøfall 3.–4. desember
- 15.–31. desember 2008: store temperatursvingingar og korte periodar med plussgrader, ein del mindre snøfall, eit middels snøfall 31. desember
- 1.–14. januar 2009: relativt mildt til å vere januar månad, stort snøfall 1.–3. januar og 5.–7. januar, i tillegg visse mindre nedbørshendingar
- 15. januar – 16. februar 2009: for det meste opphaldsvêr, noko snøfall i perioden 5.–14. februar

Etter SINTEFs vurdering var det ikkje spesielt vanskelege vêrforhold i den perioden observasjonane skjedde.

Også for vinterdrift har SINTEF, med unntak av éin prosess, sett karakter på dei ulike prosessane som er vurderte. Karaktersetjinga ved kvar observasjon er for dei ulike prosessane basert på ei samla vurdering av kvaliteten sett i forhold til den aktuelle nedbørshendinga. Ved vurderingane er det òg teke omsyn til at det er ulike standardkrav for dei to vegstrekningane, det vil seie om dei blir drivne etter strategi vinterveg eller strategi berr veg. Desse karakterane blei nytta:

- 1: svært dårleg (registrert som avvik)
- 2: dårleg (registrert som avvik)
- 3: mindre bra (registrert som avvik)
- 4: bra (brukbart/tilfredsstillande)
- 5: mykje bra
- 6: sær bra

SINTEF har i vurderinga av vinterdrifta nyansert karaktersetjinga endå meir. Dette inneber at det også er gitt karakterar som 3,5 og 4,5. I samstillinga av observasjonane er karakteren 3,5 slått saman med karakteren 3 og vurdert som mindre bra. Det same er gjort for dei andre halvpoengkarakterane.

Her følgjer ein gjennomgang av dei ulike prosessane SINTEF undersøkte for vinterdrift.

Føretilstand på veg

Føretilstand på vinterveg er i første rekkje knytt til prosessane snøbrøyting og strøing. Begge prosessane er viktige for både trafikktryggleik og framkomstforhold for trafikantane. SINTEF understrekar at rettidig brøyting av god kvalitet er særleg viktig for trafikktryggleiken. På vegar der

Tabell 7 Vurdering av føretilstand på veg

	Svært dårleg	Dårleg	Mindre bra	Bra	Mykje bra	Særs bra
E14	0	1	13	9	1	0
RV705	1	2	12	7	0	0

ein tillèt snø- og isdekke, er det sett friksjonskrav som det er viktig å overhalde.⁶⁹ Ved strategi berr veg er det viktig å avgrense lengda av periodar med vinterføre. Dersom ein sørgjer for gode friksjonsforhold, vil ein også sikre gode framkomstforhold langs vanskelege parti, som for eksempel i stigningar.

Tabell 7 viser at eit klart fleirtal av observasjonane – 14 av 24 observasjonar på E14 og 15 av 22 observasjonar på RV705 – blei vurderte til ikkje å ha ein standard som er i samsvar med krav til føretilstanden på vegen.

Hovudforklaringa på at E14 ikkje oppnådde tilfredsstillande resultat, er etter SINTEFs syn at det ikkje var berr veg ut mot kantlinja etter snøfall, jf. figur 3. For å fjerne isen vil det vere nødvendig med høvling. Det var òg nokre tilfelle der det ikkje var berr veg i kjørefelta, det vil seie at det var ranker med snø mellom spor og i midten av vegen på grunn av manglande brøyting. SINTEF peiker på at fleire av manglane som er påviste, kunne vore unngådde, eller avvika kunne vore reduserte gjennom ein større innsats frå entreprenørens side.

Figur 3 Is dekkjer kantlinja etter ein lengre periode utan nedbør, E14 8. januar kl. 13.08 (karakter 3,5)



Når det gjeld konsekvensane av dei påpeikte avvika, er det situasjonen i kjørefelta ein bør leggje mest vekt på, meiner SINTEF. Så lenge

69) Det blei brukt friksjonsmålar for å vurdere dette.

vegbanane er berr, vil konsekvensen av at kantlinja ikkje er tom for snø og is, vere litt mindre alvorleg. Ein kraftig iskant kan likevel vere ein potensiell trafikkfare, og burde ha vore fjerna innanfor dei tiltakstidene som gjeld for snø- og isrydding på strategi vinterveg. Iskant og tildekt kantlinje tyder derfor på at etterryddinga på E14 ikkje er tilfredsstillande, slik SINTEF ser det.

Det blei registrert relativt lite spordanning på grunn av snø/is i vegdekket under registreringane på RV705. Gjennomsnittleg spordjupn var berre 1,3 cm på dei utvalde kontrollpunktene. Det var likevel mykje meir snø-/isdekke på RV705 enn på E14, noko som følgjer naturleg av dei ulike driftsstrategiane på dei to vegstrekningane. I ca. 85 prosent av observasjonane hadde vegen snø-/isdekke i ei eller anna form, mens det i dei resterande 15 prosent av observasjonane var berr veg eller i hovudsak berr veg.

Figur 4 Våt is (hålkføre) utan strøtiltak, friksjonskoeffisient 0,10–0,15. RV705 8. januar kl. 11.45 (karakter 1,0)



SINTEF observerte eitt tilfelle av manglande strøing på våt is (hålkføre) på RV705. SINTEF vurderer dette som ein vesentleg mangel, jf. figur 4.

Føretilstand på gang- og sykkelveg⁷⁰

Føretilstanden på gang- og sykkelveg vil i første rekke vere knytt til prosessane brøyting og

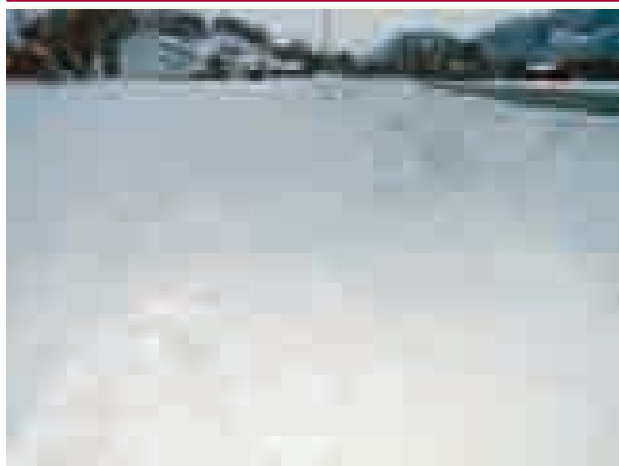
70) Det er fylt ut i alt 15 tilstandsskjema for dei gang- og sykkelvegane som er kontrollerte.

strøing. SINTEF peiker på at ein dårleg brøytt gang- og sykkelveg i utgangspunktet vil ha liten innverknad på tryggleiken, det vil i første rekkje påverke framkomstforholda for gåande og syklende. Dersom gåande og syklende vel å nytte bilveg i staden for gang- og sykkelveg på grunn av manglande brøyting, vil dette likevel ha innverknad på tryggleiken. Strøing vil dessutan kunne påverke både framkomstforholda og tryggleiken, og gode friksjonsforhold vil kunne hindre fallskadar.

Tabell 8 viser 15 vurderingar av føretilstand på gang- og sykkelveg. I halvparten av observasjonane blei det funne avvik i forhold til krava som er sette.

Manglande brøyting er hovudårsaka til at det ikkje er oppnådd tilfredsstillande resultat, sjå eksempel i figur 5.

Figur 5 Ubrøytt gang- og sykkelveg langs E14, 5. januar kl. 13.51 (karakter 3,0)



Som for køyrevegen, må manglar i kvaliteten på brøytinga her tilskrivast innsatsnivået frå entreprenørens side, meiner SINTEF. Det er ikkje

gjort direkte målingar av friksjon på gang- og sykkelvegane, men observasjonane som blei gjorde, tyder på at gang- og sykkelvegane stort sett hadde tilfredsstillande standard når det gjeld strøing.

Tilstand i busslomme, leskur og tilhøyrande gangareal

Snøbrøyting, snø- og isrydding og strøing påverkar forholda i busslommer, leskur og tilhøyrande gangareal. SINTEF peiker på at det er viktig for tryggleiken til busspassasjerane at busslommene er både godt brøytt og rydda, og at det ikkje er glatt.

Tabell 9 viser at berre 5 av SINTEFs 28 observasjonar blei vurderte til å tilfredsstillende krava. Hovudårsaka til dårleg resultat var etter SINTEFs syn manglande brøyting og rydding.

Med utgangspunkt i observasjonane verkar det etter SINTEFs syn som busslommer, leskur og tilhøyrande gangareal ikkje blir prioritert like høgt som køyrevegen. Det er observert fleire tilfelle av at tiltak på køyrevegen ikkje blir følgde opp med tiltak på tilhøyrande gangareal og leskur. Dette blir rekna som ein vesentleg mangel.

Vegtilstand og siktforhold i kryss

SINTEF framhevar at gode køyreforhold i kryss for trafikk som skal inn på ein hovudveg frå ein sideveg, er svært viktig for å sikre føreseielege køyreforhold for trafikken på begge vegane. Brøyting og strøing er spesielt viktig for å sikre at køyretøy som kjem frå sideveg, har gode friksjonsforhold, slik at dei ikkje bruker unødig tid på å svinge inn på hovudvegen. Dersom dei bruker for lang tid, er dette ugunstig for tryggleiken, ettersom det kan hindre hovudvegtrafikken.

Tabell 8 Vurdering av føretilstand på gang- og sykkelveg

	Svært dårleg	Dårleg	Mindre bra	Bra	Mykje bra	Særs bra
Observasjonar	0	2	6	6	1	0

Tabell 9 Vurdering av tilstand i busslomme, leskur og tilhøyrande gangareal

	Svært dårleg	Dårleg	Mindre bra	Bra	Mykje bra	Særs bra
Observasjonar	2	8	13	5	0	0

Tabell 10 Vurdering av vegtilstand og siktforhold i kryss

	Svært dårleg	Dårleg	Mindre bra	Bra	Mykje bra	Særs bra
E14	0	0	2	2	0	0
RV705	0	1	3	0	0	0

SINTEF har utført fire kontrollar av vegtilstand og siktforhold i eitt utvalt kryss på kvar av strekningane, sjå tabell 10.

Krysset på E14 var gjennomgåande godt rydda for snø i vegbana, og det blei heller ikkje observert at krysset hadde avgrensa siktforhold. Ved to av observasjonane blei det likevel registrert at det var brøytt snø frå hovudvegen og inn i sidevegen, og dette trekte ned inntrykket, etter SINTEFs syn. Som tabell 10 viser, blei to av fire observasjonar på E14 registrerte som avvik.

Tabell 10 viser vidare at ingen av dei fire observasjonane i krysset på RV705 blei vurderte som tilfredsstillande. I krysset var det ofte brøytt snø frå hovudvegen og inn i sidevegen, noko som kan gjere innkøyring på hovudvegen problematisk. I tillegg var det registrert dårleg sikt mot høgre langs hovudvegen på grunn av høge brøytekanter.

Kor synlege skilt, kantstolpar og brøytestikk er

Om vinteren kan skilta bli dekte av snø som følgje av snøfall eller brøyting, og tilskitna på grunn av at vegane blir salta. Snø på skilt skal fjernast innan eitt døgn. SINTEF har ikkje karakterset denne prosessen for vinterdrift, men har gitt ei beskriving av tilstanden.

Skiltplatene og skiltstolpane

Ved fleire av SINTEFs observasjonsrundar blei det registrert snødekte skiltplater på både RV705 og E14. Ein del av skilta hadde snødekte skiltplater over ein periode på meir enn éi veke. Nokre av skilta var også dekte av slaps og søle i samband med brøyting, slik at det hadde danna seg eit lag av is på skilta. Etter SINTEFs syn tyder observasjonane såleis på at fjerning av snø frå skiltplatene ikkje er ei prioritert oppgåve. Snødekte skiltplater er ugunstig for tryggleiken, og SINTEF ser på dette som ein vesentleg mangel.

På RV705 var det observert ein del skeive skiltstolpar og skiltplater ute av stilling, noko som mest sannsynleg kjem av påverknad frå brøyting. Alle skilt som var skeive eller ute av stilling ved måling 15. januar, var med eitt unntak framleis

skeive éin måned seinare. Dette er avvik i forhold til kravet om at synleg skeive eller skadde skilt skal utbetrast innan éin måned.

Sikt fram mot skilt

Det blei ikkje observert problem knytte til sikt fram mot skilt som følgje av snøopplag og brøytekanter.

Tilskitning av skilt

Kontroll av tilskitninga viste at trafikkskilta langs E14 til ei viss grad var tilskitna, men dei var likevel relativt godt synlege. Enkelte skilt hadde dårleg refleksjonsevne. Dette kom ikkje av tilskitning, men av at skilta i seg sjølv hadde tapt den reflekterande evna. På RV705 var skilta i lita grad tilskitna og relativt sett godt synlege.

Kantstolpar

SINTEF gjorde observasjonar av kantstolpar i periodar med mildvêr, sidan det er størst risiko for at kantstolpane ikkje er synlege under slike forhold. På store delar av vegstrekninga på E14 var kantstolpane lite synlege, og dette kom av tilskitning av / belegg på refleksane. På RV705 var derimot brøytestikkene svært godt synlege, og refleksbanda på brøytestikkene var òg i lita grad tilskitna. Forskjellane mellom E14 og RV705 kjem i hovudsak av at det var mykje meir søle og skit langs E14, som blir salta, enn langs RV705, som ikkje blir salta.

Tilstand på vegoppmerking (kant- og midtlinje)

SINTEF gjorde observasjonar av vegoppmerking av kant- og midtlinje i periodar då det var berr veg eller delvis berr veg, for å vurdere kvaliteten på vegoppmerkinga.

Kantlinjene på E14 var i varierende grad synlege, og dette kom av at desse på delar av strekninga var dekte av snø/is eller søle/skit. I tillegg var det somme stader stor slitasje på kantlinja. Midtlinja var stort sett godt synleg på heile strekninga på E14.

Midtlinja var godt synleg langs RV705. På RV705 er det ikkje krav om at kantlinja skal vere synleg, og SINTEFs observasjonar viste at ho stort sett var dekt av is og snø.

4.2.2 Byggherrens vurdering av kvaliteten på det arbeidet entreprenøren gjer

I dei neste avsnitta kjem ei framstilling av byggherrens vurdering av kvaliteten på arbeidet til entreprenøren. Utgangspunktet er evalueringar gjorde av byggeleiarane, i tillegg til spørjeundersøkinga og intervjua som er gjennomførte som ein del av denne undersøkinga.

4.2.2.1 Evalueringar frå byggeleiarane

Byggeleiarane evaluerer entreprenørane to gonger i året på eit eige evalueringsskjema (F11 *Evalueringsskjema for drifts- og vedlikeholds kontrakt med funksjonsansvar*).⁷¹

Evalueringane skjer ved at ein gir poeng på F11-skjemaet. Det er ikkje utarbeidd nokon særskilt poengskala for skjemaet. Det er ein føresetnad at byggeleiarane tek utgangspunkt i den same poengskalaen som Statens vegvesen nyttar i kvalitetsvurderingane sine i forkant av ei kontraktinngåing.⁷² Dette inneber at ein gir poeng på ein skala frå 0 til 4, der 0 er det dårlegaste resultatet og 4 det best moglege.⁷³ I kvalitetsvurderinga før kontraktinngåing blir ein tilbydar rekna som ueigna dersom han ikkje oppnår 2,25 poeng eller meir i gjennomsnitt for alle kriteria han blir målt på.⁷⁴

Bruk av poengskalaen til utfylling av F11-skjemaet er teke opp i intervju med regionane og distrikta. I intervju vinteren 2008/2009 opplyste dei fleste regionane at poengscore 3 vil seie at entreprenøren har levert tilfredsstillande og i tråd med kontrakten. Poengscore 4 blir såleis vurdert til at entreprenøren har levert svært bra og meir enn ein kan forvente. Dei fire distrikta som er intervju, har stadfesta dette.

Det er også semje blant eit fleirtal av regionane om at poengscore 2,5 inneber at det er manglar. Blant anna har éin region i intervju uttalt at poengscore 2,5 er under middels / ikkje tilfredsstillande. Ein annan region har peikt på at mens poengscore 3 tilseier at leveransane er i samsvar med kontrakten, inneber 2,5 at

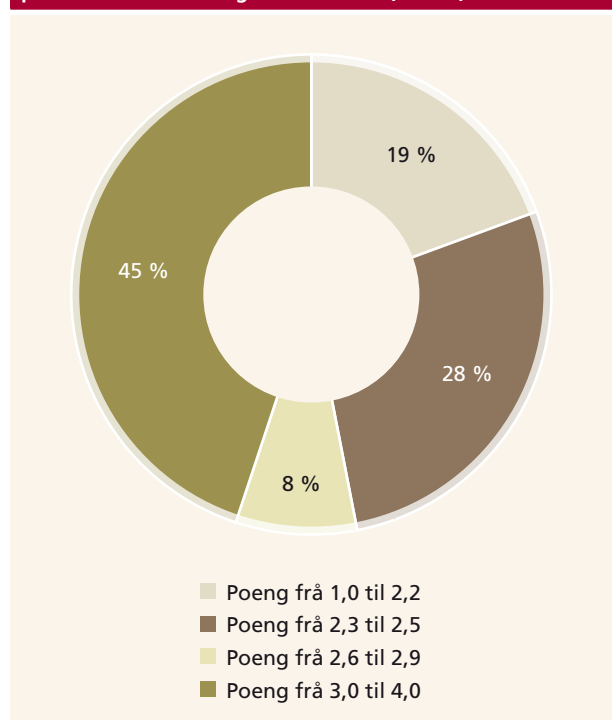
leveransane er akseptable, men at dei kunne vore betre. Tre av distrikta som er intervju, har opplyst at dersom den oppnådde poengscoren er lågare enn 3,0, blir dette teke opp med entreprenøren.

Entreprenørane blir målte på ei rekkje kriterium på F11-skjemaet.⁷⁵ I dei neste avsnitta kjem ei framstilling av korleis entreprenørane blir evaluerte på kriterium som er funne å ha størst innverknad på tilstanden på vegnettet.

Vurdering av punktleigskap og kvalitet på levert produkt

I vintersesongen 2007/2008 og sommarsesongen 2008 er punktleigskap og kvalitet på levert produkt vurdert og gitt poeng på skjemaet.⁷⁶

Figur 6 Vurdering av punktleigskap og kvalitet på levert produkt i vintersesongen 2007/2008 (N = 98)



Kjelde: F11 Evalueringsskjema

Figur 6 omfattar vintersesongen 2007/2008 og viser at 47 prosent av entreprenørane har oppnådd 2,5 poeng eller lågare i vurderinga av punktleigskap og kvalitet på levert produkt. Dette inneber at det er manglar etter krava i kontrakten. Samtidig har 45 prosent oppnådd 3,0 poeng eller høgare, det vil seie at dei har levert tilfredsstillande og i tråd med kontrakten.

71) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*, kapittel C, punkt 5.3 og kapittel D2, punkt 5.2. Bruken av skjemaet på ulike nivå i Statens vegvesen blir omtalte kapittel 4.5.5 i rapporten.

72) Jf. F11 *Evalueringsskjema for drift og vedlikehold med funksjonsansvar*, der det for poenggivning blir vist til *Håndbok 066 kapittel F. Vurdering av tilbyderes kvalifikasjoner*, NA-rundskriv 05/05, 15. april 2005.

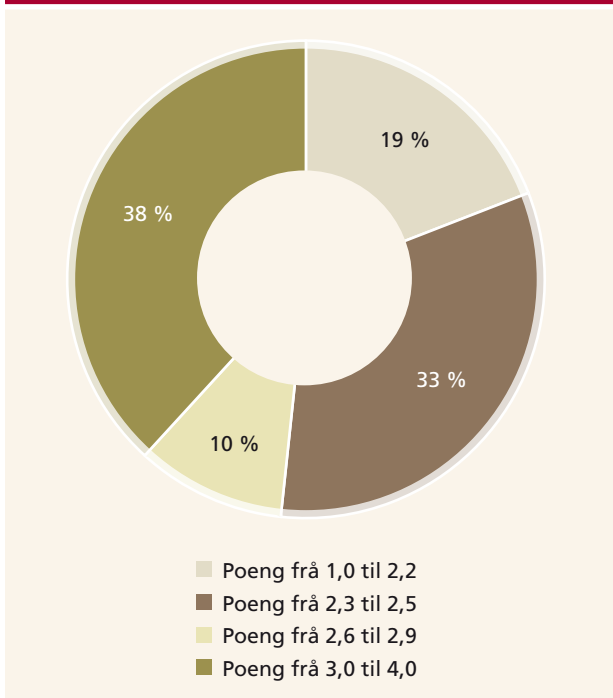
73) Statens vegvesen, *Håndbok 066 kapittel F. Vurdering av tilbyderes kvalifikasjoner*, NA-rundskriv 05/5, 15. april 2005, s. 5.

74) Statens vegvesen, *Håndbok 066 kapittel F. Vurdering av tilbyderes kvalifikasjoner*, NA-rundskriv 05/5, 15. april 2005, s. 4; Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*, kapittel F, s. 3–4.

75) Kriteria er fordelte på desse kategoriane: fagleg og teknisk kapasitet, samarbeidsevne, kvalitet, vinterdrift, eksternt miljø (bl.a. støy og avfallshandtering) og helse, miljø og tryggleik.

76) På F11-skjemaet er vurderingskriteriet oppgitt som "Gi en vurdering av arbeidsutførelse, punktlighet og kvalitet på levert produkt".

Figur 7 Vurdering av punktlegekap og kvalitet på levert produkt i sommarsesongen 2008 (N = 89)



Kjelde: F11 Evalueringsskjema

Figur 7 viser vurderinga av det same kriteriet, men for sommarsesongen 2008. Det går fram at 52 prosent av entreprenørane har oppnådd 2,5 poeng eller lågare, og at 38 prosent har oppnådd 3,0 poeng eller høgare.

Vurdering av vinterdrifta

For vintersesongen 2007/2008 er også vinterdrifta gitt poeng i skjemaet. Dei kriteria som er med i evalueringa av vinterdrifta, er:

- vurdering av kapasitet, tilgjengelege ressursar, bemanning, kompetanse, materiale og maskinar
- vurdering av utføringa: rettidig utrykking, bruk av vêrdata, kontrollrutinar, utkalling og styring av underentreprenørar

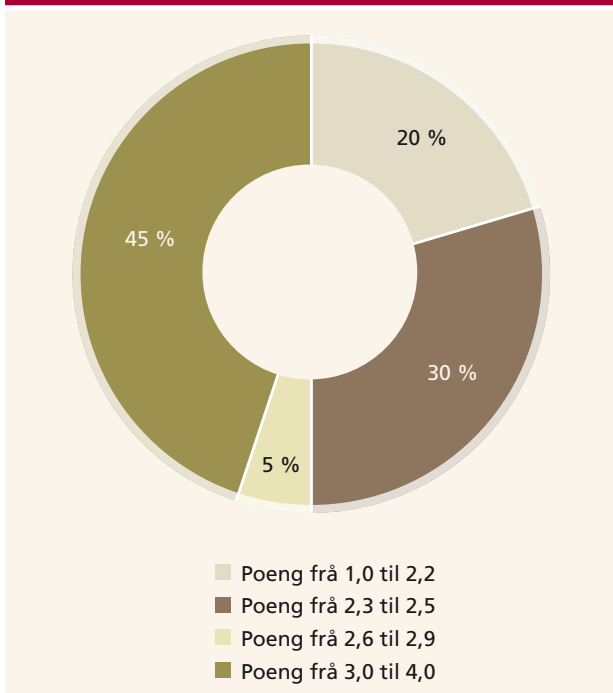
Når det gjeld vurdering av om entreprenørane har tilfredsstillande kapasitet til å gjennomføre vinterdrifta, viser figur 8 at 50 prosent av entreprenørane har oppnådd 2,5 poeng eller lågare, og at 45 prosent har oppnådd 3,0 poeng eller høgare.

Når det gjeld vurdering av korleis entreprenørane utfører vinterdrifta, viser figur 9 at 55 prosent av entreprenørane har fått 2,5 poeng eller lågare, og at 37 prosent har oppnådd 3,0 poeng eller høgare.

4.2.2.2 Vurderingar av entreprenøren i spørjeundersøkinga

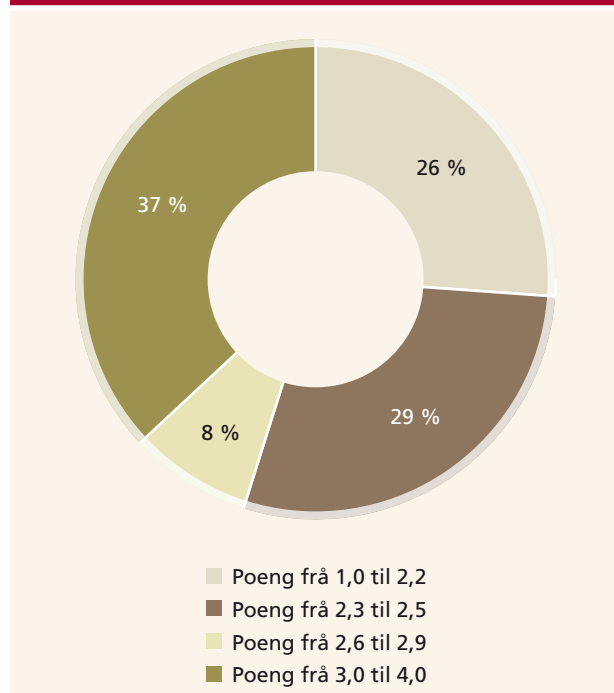
Som ein del av spørjeundersøkinga blant byggjeleiarane blei det sett søkjelys på entreprenørens arbeid, kompetanse og kapasitet.

Figur 8 Vurdering av om det er tilfredsstillande kapasitet, tilgjengelege ressursar, bemanning, kompetanse, materiell og maskiner i vintersesongen 2007/2008 (N = 98)



Kjelde: F11 Evalueringsskjema

Figur 9 Vurdering av utføringa, rettidig utrykking, bruk av vêrdata, kontrollrutinar, utkalling og styring av underentreprenørar i vintersesongen 2007/2008 (N = 98)



Kjelde: F11 Evalueringsskjema

Tabell 11 viser at 55 prosent av byggjeleiarane gir uttrykk for at entreprenøren i stor grad etterlever kontraktkrava, mens 40 prosent meiner at entreprenøren gjer dette i noka grad.

Tabell 12 viser at det er små forskjellar når det gjeld korleis byggeleiarane vurderer entreprenørens kompetanse på vegnettet knytt til høvesvis sommar- og vinterdrift. Omtrent 60 prosent av byggjeleiarane vurderer entreprenørens kompetanse som god, og ca. 10 prosent vurderer han som svært god.

Tabell 13 viser at det er relativt små forskjellar på sommar- og vinterdrift, også når det gjeld korleis byggeleiarane vurderer entreprenørens kapasitet. Høvesvis 35 og 48 prosent vurderer entreprenørens kapasitet som svært god eller god. Høvesvis 52 og 44 prosent av byggjeleiarane gir uttrykk for at entreprenørens kapasitet er verken god eller dårleg. Det er få byggjeleiarar som gir uttrykk for at kapasiteten er dårleg.

Av dei 99 byggjeleiarane som svarte på spørjeundersøkinga, var det 36 prosent som hadde inngått kontraktar med fastpris som oppgjersform, mens 64 prosent hadde kontraktar med ein kombinasjon av fastpris og mengdeoppgjær.⁷⁷ Over tre firedelar (79 prosent) var heilt eller delvis samde i at fastprisoppgjær stimulerer entreprenøren til å gjere minst mogleg. Vidare var det opp mot tre firedelar (68 prosent) som var heilt

eller delvis samde i at fastprisoppgjær gjer det vanskeleg for byggherren å ha oversikt over om entreprenøren har utført arbeidet som det er betalt for.

4.2.2.3 Korleis regionane og Vegdirektoratet vurderer kvaliteten på arbeidet til entreprenøren

I intervju har regionane opplyst at dei i varierende grad er nøgde med arbeidet til entreprenørane. Fire av fem regionar peiker på at det i ein del kontraktar er mangelfull utføring av arbeidet ute på vegen. Nokre regionar gjer merksam på at dette først og fremst er i situasjonar der vêrforholda krev tiltak frå entreprenøren utover normal drift, for eksempel snøfall. Dei peiker på at store snøfall, utan at det er ekstremvêr, ofte medfører at drifta av vegnettet ikkje fungerer tilfredsstillande.

Fleirtalet av regionane har nemnt entreprenørens økonomiske interesser som ei årsak til mangelfull utføring av arbeidet ute på vegen. Oppgjersforma der det blir betalt ein fast pris for heile eller størstedelen av arbeidet legg opp til at entreprenørane bruker så lite ressursar som mogleg på å halde den fastsette standarden. Éin av regionane har i den samanheng peikt på at der oppfølginga og kontrollen frå Statens vegvesens side er avgrensa, blir dette i visse tilfelle utnytta av entreprenøren, som har økonomisk gevinst av at aktiviteten er så låg som mogleg. Vidare har det komme fram i intervju at prisnivået i

Tabell 11 I kva grad byggjeleiarane meiner at entreprenøren etterlever kontraktkrava (prosent, N = 98)

I svært stor grad	I stor grad	I noka grad	I lita grad	I svært lita grad
2	55	40	3	0

Tabell 12 Korleis byggjeleiarane vurderer entreprenørens kompetanse på drift av vegnettet (prosent)

	Svært god	God	Verken god eller dårleg	Dårleg	Svært dårleg
Sommar drift (N = 98)	13	60	24	3	0
Vinter drift (N = 98)	9	63	26	2	0

Tabell 13 Korleis byggjeleiarane vurderer entreprenørens generelle kapasitet (prosent)

	Svært god	God	Verken god eller dårleg	Dårleg	Svært dårleg
Sommar drift (N = 97)	2	33	52	13	0
Vinter drift (N = 98)	4	44	44	8	0

77) Fastpris inneber at entreprenøren får eit avtalt beløp, uavhengig av arbeidsmengd. Mengdeoppgjær inneber at entreprenøren får betalt for mengd brøyting eller strøing.

funksjonskontraktane er så lågt at mange entreprenørar ikkje oppnår ønskt økonomisk resultat eller taper pengar. To regionar nemner dette som ei årsak til at entreprenørane ikkje alltid leverer i samsvar med krava i funksjonskontraktane.

Andre årsaker til at entreprenørane ikkje leverer i tråd med forventningane, kan vere at det manglar tilstrekkeleg konkrete krav til arbeidsutføring, framhevar éin region. Når det gjeld reinhald, er det for eksempel eit krav at det skal vere estetisk. Manglande konkretisering av krav gjer det vanskeleg å fastsetje ein pris og å følgje opp at arbeidet blir utført som føresett.

Vegdirektoratet har i intervju stadfesta at det er manglar når det gjeld drift av vegnettet. Vegdirektoratet er ikkje nøgd med resultatata frå den nemnde gjennomgangen av evalueringane på F11-skjema,⁷⁸ som viser at kvaliteten på entreprenørens arbeid er poengsett til lågare enn 2,5 for ein vesentleg del av kontraktane. Vegdirektoratet har i den samanhengen peikt på at nokre av entreprenørane på bakgrunn av kostnadsvurderingar set seg eit for lågt ambisjonsnivå med omsyn til kvaliteten på oppgåveutføringa.

4.2.3 Resultat frå brukarundersøkingane som Statens vegvesen gjer

Statens vegvesen gjennomfører årleg brukarundersøkingar knytte til drift og vedlikehald av vegnettet.⁷⁹ Vegdirektoratet har i intervju opplyst at eit marknads- og meiningsmålingsinstitutt gjennomfører undersøkingane som telefonintervju. Populasjonen i undersøkinga er innbyggjarane i landet over 18 år, og utvalet er på 270 personar frå kvart av distrikta til Statens vegvesen. Til saman blir dette om lag 8000 respondentar frå heile landet. Det blir gjennomført to brukarundersøkingar årleg: éi som set søkjelyset på vinterdrifta, og éi som set søkjelyset på framkomstforhold i sommarsesongen.

Vinterundersøkinga omfattar drift (medrekna salting, strøing og brøyting) av vegnettet, drift av gang- og sykkelveggar, drift av busshaldeplassar, og kva heilskapsinntrykk brukarane har av den innsatsen Statens vegvesen gjer for vinterdrifta. Sommarundersøkinga omfattar tilstanden på vegen (medrekna kvaliteten på vegdekket), veginformasjon, drift av gang- og sykkelveggar og informasjonstenester (for eksempel informasjon på Internett og tekst-tv). Undersøkingane

78) Jf. kapittel 4.2.2.1.

79) Kva rolle brukarundersøkingane har i styringa av området drift og vedlikehald, er omtalt i kapittel 4.3.2.

opererer med ein skala frå 1 til 6, der 1 er dårlegast og 6 er best. Ambisjonsnivået er 3,5 for "godt nok", og 4,5 for "ønskt".⁸⁰

Ein gjennomgang av nøkkeltala frå brukarundersøkingane for etaten som heilskap viser at brukartilfredsheita for 2008 var omtrent den same som for 2007, og det gjeld både vinterdrift og sommar drift.⁸¹ Brukartilfredsheita med vinterdrifta gjekk frå ein gjennomsnittsscore på 3,8 i 2007 til 3,6 i 2008, mens tilfredsheita med sommar drifta gjekk frå ein gjennomsnittsscore på 3,7 i 2007 til 3,6 i 2008. Resultata frå brukarundersøkingane ligg høgare enn ambisjonsnivået "godt nok", men er ikkje på ønskt nivå verken om vinteren eller om sommaren.

Dei regionvise nøkkeltala frå vinterundersøkinga i 2008 viser at brukartilfredsheita med vinterdrifta gjennomsnittleg låg på 3,6 for alle regionane med unntak av Region aust (3,4). Det som trekte gjennomsnittet ned her, var tilfredsheita med drift av busslommer og tilfredsheita med drift av gang- og sykkelveggar. Brukartilfredsheita med drift av gang- og sykkelveggar var ikkje innanfor grenseverdien for det Statens vegvesen reknar som "godt nok" for nokon regionar i 2008, og Region vest hadde det svakaste resultatet, med ein skåre på 2,9.

Når det gjeld nøkkeltala for brukartilfredsheita i sommarsesongen, kom Region nord litt svakare ut enn andre regionar i 2008, med ein gjennomsnittsscore på 3,5. Dette kjem i stor grad av eit svakt resultat på brukartilfredsheit med vegtilstanden (3,0). Dei andre regionane hadde 3,6 eller 3,7 i gjennomsnittsscore. Brukartilfredsheita med vegtilstanden var i 2008 ikkje innanfor grenseverdien for kva Statens vegvesen reknar som "godt nok" i nokon av regionane.

4.2.4 Vedlikehaldsetterslep

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Samferdselsdepartementet blei det peikt på at midlane til vedlikehald over fleire år hadde vore på eit for lågt nivå til å kunne ta vare på vegkapitalen. Det blei vidare understreka at kostnadene for å ta vare på vegkapitalen var sterkt aukande, blant anna på grunn av større trafikkmengd, auka veglengder og vedlikehald av teknisk komplisert anlegg og

80) Statens vegvesen, *Beskrivelse av måleindikatoren B.1.1 Trafikanttilfredshet med vinterdriften*; Statens vegvesen, *Beskrivelse av måleindikatoren B.1.2 Trafikanttilfredshet med framkommelighet*.

81) Nøkkeltala viser utviklinga i etaten eller den einskilde regionen dei siste åra, i tillegg til gjennomsnittsverdien knytt til dei einskilde delindikatorane i undersøkinga. "Drift av gang- og sykkelveg" er eit eksempel på ein slik delindikator.

utstyr.⁸² Det blei vist til at vedlikehaldsetterslepet var størst for vegkroppen, det vil seie veg-overbygningen medrekna vegdekke og drenering, og at trafikantane først og fremst ville merke vedlikehaldsetterslepet i form av sporete og ujamn veg. Resten av etterslepet fordelte seg på tunnelar, bruer, ferjekaier og vegutstyr.⁸³

I *Nasjonal transportplan 2006–2015*⁸⁴ blei det framheva at det måtte setjast i gang tiltak for å hindre vidare utvikling av etterslep på vegnettet. Det blei varsla at Samferdselsdepartementet ville stoppe utviklinga gjennom auka løyvingar og effektiviseringsgevinstar. Siktemålet var å hindre at delar av vegnettet ville få så dårleg tilstand at det ville gå merkbar ut over framkomstforhold og trafikktryggleik. Etter planen skulle det blant anna prioriterast å heve standarden på vegdekke på dei dårlegaste vegstrekningane til eit nivå som var i samsvar med etablerte kvalitetskrav.⁸⁵

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Samferdselsdepartementet blei det opplyst at Statens vegvesen hadde gjennomført eit omfattande utviklingsprosjekt for å estimere vedlikehaldsetterslepet på riksvegnettet. Som ein del av dette arbeidet delte Statens vegvesen inn dekket på vegnettet i fem graderingsklasser: svært godt, godt, middels godt, dårleg og svært dårleg. Dei to siste klassene står for ein standard som er rekna som lågare enn dei måla Statens vegvesen har fastsett, og prosentdelen av vegnettet som fell innanfor desse to klassene, gir ein indikasjon på den totale tilstandsutviklinga på vegnettet over tid.⁸⁶

Det går fram av St.prp. nr. 1 (2006–2007) at dei to dårlegaste tilstandsklassene hadde auka med om lag 1 100 km frå 2002 til 2005, til i underkant av 10 000 km. Dette tilsvarte rundt 35 prosent av riksvegnettet. Overslag viste vidare at etterslepet ville vere på 15 mrd. 2007-kroner ved inngangen til 2007.⁸⁷

I den etterfølgjande budsjettproposisjonen – St.prp. nr. 1 (2007–2008) – blei det slått fast at behovet for vedlikehald var sterkt undervurdert i *Nasjonal transportplan 2006–2015*, og at behovet for å styrkje vedlikehaldsbudsjettet dermed ville bli eit av dei viktigaste punkta ved rullering av nasjonal transportplan.⁸⁸

I *Nasjonal transportplan 2010–2019* er omfanget av forfallet noko usikkert estimert til 18 mrd. kroner på dagens riksvegnett.⁸⁹ Den delen av vegdekke på riksvegnettet som gjennom objektive målingar er klassifisert som dårleg eller svært dårleg, har auka kvart år sidan 2000.⁹⁰ Frå 2002 har lengda riksveg med dårleg eller svært dårleg dekketilstand auka med ca. 1 800 km.⁹¹

Etter Samferdselsdepartementets syn er bakgrunnen for etterslepet at vedlikehald over lengre tid ikkje er blitt prioritert i nødvendig grad, at vedlikehaldsbehovet blei sterkt undervurdert i *Nasjonal transportplan 2006–2015*, og at det har vore ein kraftig kostnadsauke i funksjonskontraktane. Utrekningar frå Statens vegvesen viser at vedlikehaldsetterslepet i hovudsak omfattar vegdekke, bruer, vegutstyr, miljøtiltak og tunnelar. I *Nasjonal transportplan* blir det likevel understreka at det er knytt avgrensingar til utrekningsmetodikken for vedlikehaldsetterslepet i vegsektoren, og departementet har på den bakgrunn varsla at dette skal utgreiast vidare.⁹² Dette er følgt opp ved at Samferdselsdepartementet har bedt Vegdirektoratet om å setje i gang eit prosjekt for å kartlegge vedlikehaldsbehovet på vegnettet. Departementet har i oppdraget til Vegdirektoratet vist til at det er behov for ei grundig utgreiing om status for vegkapitalen og korleis vedlikehaldsbehovet bør avgjerast framover. På den måten kan ein sikre ei optimal forvaltning av vegkapitalen for å nå målsette standardar for drift og vedlikehald.⁹³

Det aukande vedlikehaldsetterslepet er stadfesta av både Vegdirektoratet og regionane i intervju. Vegdirektoratet har opplyst at manglande løyvingar til vedlikehald fører til at vedlikehaldsarbeid som ikkje får beinveges konsekvensar for tryggleiken, blir nedprioriterte. Fleire regionar har dessutan peikt på at standarden på vegdekke og vedlikehald generelt har konsekvensar for drifta av vegnettet. For eksempel vil djupe spor i eit dårleg vedlikehalde vegdekke gjere det vanskelegare å brøyte og halde tilfredsstillande driftsstandard. I tillegg påverkar tilstanden på vegnettet driftskostnadene, ettersom for eksempel djupe hjulspor i vegbanen krev eit høgare forbruk av salt. Samanhengen mellom vedlikehald og drift er også stadfesta i intervju med Samferdselsdepartementet, som har vist til at det akkumulerte etterslepet i realkapitalen har konsekvensar for kvaliteten på drifta av vegnettet.

82) St.prp. nr. 1 (2002–2003), s. 56.

83) St.prp. nr. 1 (2002–2003), s. 63.

84) St.meld. nr. 24 (2003–2004).

85) St.meld. nr. 24 (2003–2004), s. 104.

86) St.prp. nr. 1 (2006–2007), s. 44.

87) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Samferdselsdepartementet*, s. 44.

88) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Samferdselsdepartementet*, s. 39.

89) St.meld. nr. 16 (2008–2009), s. 75.

90) St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Samferdselsdepartementet*, s. 43.

91) St.prp. nr. 1 (2008–2009), s. 46.

92) St.meld. nr. 16 (2008–2009), s. 75.

93) Brev frå Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 25. februar 2009.

4.3 Styring og rapportering i samsvar med krava om mål- og resultatstyring

Framstillinga av styring og rapportering omfattar styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet, i tillegg til styringa internt i Statens vegvesen. Figur 10 gir ei oversikt over styrings- og rapporteringsskjema når det gjeld drift og vedlikehald som blir utført gjennom funksjonskontraktar.

4.3.1 Samferdselsdepartementets styring

Samferdselsdepartementet har i intervju vist til at Statens vegvesen i hovudsak får styringssignal knytte til drift og vedlikehald av vegnettet gjennom dei årlege budsjettproposisjonane, tildelingsbrev og etatsmøte mellom departementet og Vegdirektoratet. Dette utgjer den formelle styringa. Samferdselsdepartementet har vidare framheva at departementets styring av Statens vegvesen er basert på eit prinsipp om rammestyring og derfor er av overordna karakter.

Her følgjer ei oversikt over styringssignal og rapporteringskrav frå Samferdselsdepartementet

som gjeld funksjonskontraktar. Det blir vidare gjort greie for rapporteringa frå Statens vegvesen til departementet.

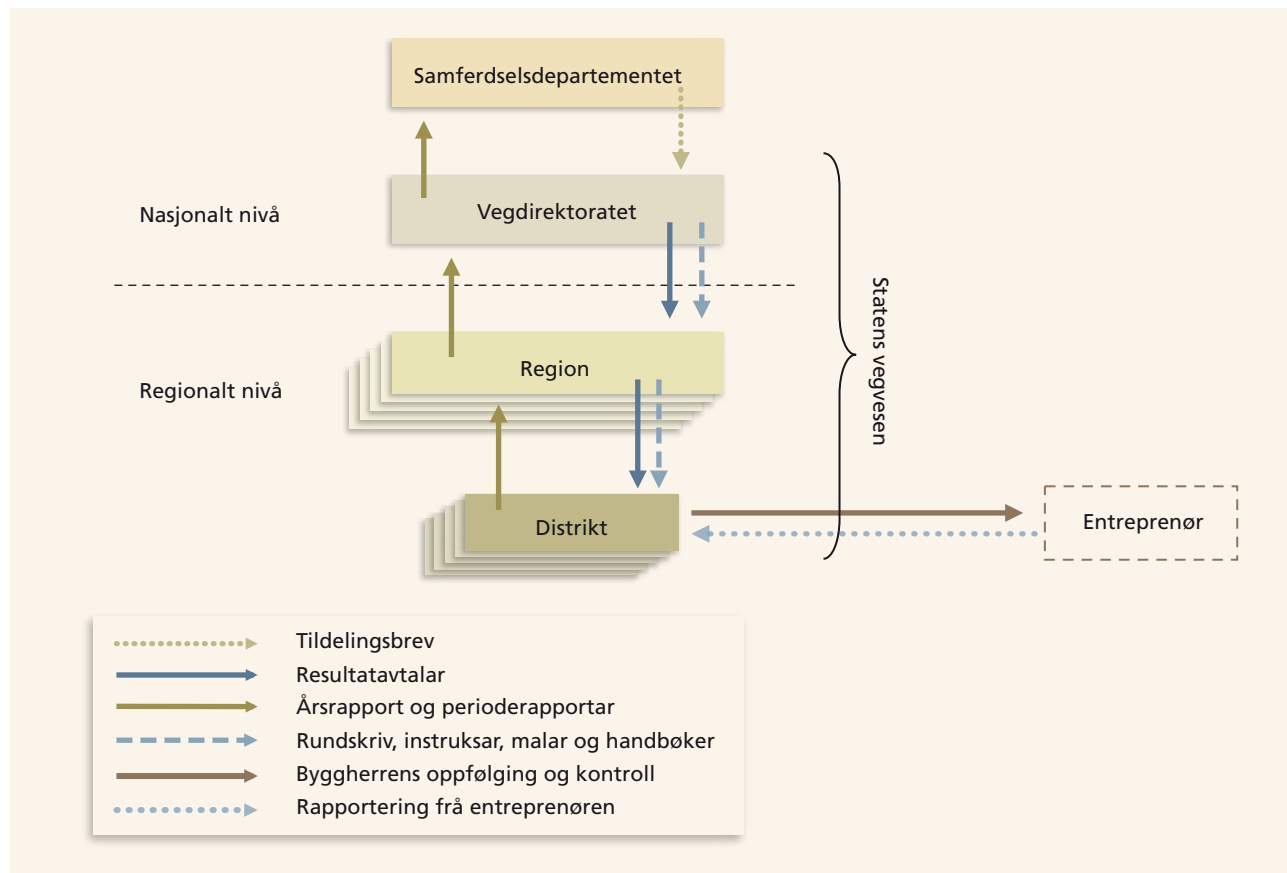
4.3.1.1 Tildelingsbrev

Mål for forvaltninga av funksjonskontraktar

Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrev for 2007, 2008 og 2009 gitt føringar for forvaltninga av funksjonskontraktar. Tre styringssignal er relevante i denne samanhengen.

Departementet har for det første sett søkjelyset på kvalitet ved å understreke kor viktig det er å følgje opp funksjonskontraktane, slik at det blir ønskt kvalitet på drift og vedlikehald av vegnettet. I tildelingsbrev for 2008 og 2009 blei det i den samanheng føresett at kontraktar som startar opp, blir utforma og følgde opp slik at ein sikrar at kvaliteten på arbeidet blir utført i samsvar med kontraktkrava.⁹⁴ Dette styringssignalet om kvalitet er knytt til hovudmål 4 i tildelingsbrevet om "et mer effektivt transportsystem hvor de samlede ressursene til transportformål utnyttes best mulig". Samferdselsdepartementet har også i intervju

Figur 10 Styringsnivå og sentrale dokument i styring av og rapportering om drift og vedlikehald av vegnettet



94) Tildelingsbrevet frå Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2007, s. 6; tildelingsbrevet for 2008, s. 11; tildelingsbrevet for 2009, s. 9.

peikt på at departementet ønskjer at løyvingane til drift og vedlikehald blir utnytta på ein effektiv måte, og at det dannar bakgrunn for dette styringssignalet. Som ei følge av konkurranseutsetjinga av drifts- og vedlikehaldsoppgåvene meiner Samferdselsdepartementet det er viktig at Statens vegvesen har god bestillarkompetanse og nyttar kontraktformer som sikrar eit best mogleg resultat. Gjennom brukarundersøkingar er det komme tilbakemeldingar om at drifta og vedlikehaldet av vegnettet ikkje er tilfredsstillande, og departementet har derfor ønskt å understreke kor viktig det er å fokusere på kvalitet.

Departementet har vidare bedt Vegdirektoratet om å vurdere tiltak for å rette på den manglande trafikanttilfredsheita med vinterdrifta. Departementet har i den samanhengen understreka Vegvesenets kontrollansvar med utføringa av funksjonskontraktane.⁹⁵ Samferdselsdepartementet har i intervju peikt på at bakgrunnen for dette styringssignalet er at departementet vurderer kontrollverksemda frå byggherren som viktig for å oppnå ønskt kvalitet på leveransane frå entreprenøren. Departementet har sett behov for å understreke kontrollansvaret i tildelingsbrevet på bakgrunn av indikasjonar på at Statens vegvesens oppfølging av kontraktane med entreprenørane ikkje har vore tilstrekkeleg, og at det i lita grad er blitt nytta sanksjonar.

I tildelingsbreva har Samferdselsdepartementet også peikt på at Statens vegvesen innan drift og vedlikehald skal prioritere tiltak som er viktige for trafikktryggleiken, og då særleg oppgåver retta mot vegstrekningar med mange og alvorlege ulykker. Det blir i den samanheng vist til både vinterdrift og tiltak som skilting og oppmerking. Dette styringssignalet er knytt til hovudmål 1 i tildelingsbrevet om "færre drepte og alvorlig skadde i trafikken, og fortsatt høy sikkerhet i andre transportformer".⁹⁶ Samferdselsdepartementet har i intervju vist til at trafikktryggleik har overordna prioritet frå departementets side.

Rapporteringskrav

I tildelingsbrevet for både 2007 og 2008 til Statens vegvesen har Samferdselsdepartementet bedt om å få ein perioderapport per 31. mai.

Departementet har òg bedt om årsrapport og ein økonomisk rapport per 30. september.⁹⁷

Når det gjeld innhaldet i rapporteringa, blei det i tildelingsbrevet for 2007 stilt generelle krav til rapportering om bruk av løyvingar, avvik, måloppnåing og utvikling på strategiske utfordringar i tråd med dei måla og prioriteringane som var sette opp i tildelingsbrevet. Det blei ikkje gitt spesielle rapporteringskrav for drift og vedlikehald. I tildelingsbrevet varsla likevel departementet at det i eit eige brev ville komme tilbake til eit meir konkret rapporteringsopplegg innan drift av vegnettet og spesielt for vegvedlikehald.⁹⁸

Dette blei følgt opp for det første gjennom at departementet bad om særskilte rapportar om funksjonskontraktar. I brev av 6. mars 2007 bad departementet om ei eiga utgreiing om funksjonskontraktane på bakgrunn av hendingane med ekstremt snøvær på Sørlandet og stenging av E18 vinteren 2007. Vidare bad departementet om statusrapportar om funksjonskontraktar.

I tillegg stilte Samferdselsdepartementet i brev til Vegdirektoratet av 29. november 2007 utvida krav til den ordinære rapporteringa. Departementet bad om ei utvida rapportering om drift og vedlikehald, både i perioderapporten per 31. mai og i årsrapporten. Det blei i brevet vist til at desse rapportane i 2006 berre inneheldt ein svært kort omtale av drift og vedlikehald. Departementet bad derfor om at det i årsrapporten for 2007 blei gjort greie for årets erfaring med funksjonskontraktane, og at direktoratet kommenterte kvaliteten på det arbeidet som var gjort. Departementet bad òg om ei utgreiing om kva verknader drift og vedlikehald hadde på trafikktryggleiken det aktuelle året. Også eventuelle regionale forskjellar skulle kommenterast i rapporteringa. I perioderapporten per 31. mai føresette departementet at det blei rapportert generelt om erfaringane med vinterdrifta, og at det blei gitt ein statusrapport om funksjonskontraktane. Det blei ikkje presisert nærmare kva som skulle vere innhaldet i statusrapporteringa om funksjonskontraktar.

Samferdselsdepartementet har i intervju vist til at departementets krav til utvida rapportering var grunngitt i uvisse om i kva grad organiseringa av drift og vedlikehaldsarbeidet gjennom funksjonskontraktar fungerte i samsvar med siktemålet. Departementet ønskte derfor betre innsyn i kva

95) Tildelingsbrevet frå Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2007, s. 10; tildelingsbrevet for 2008, s. 4; tildelingsbrevet for 2009, s. 3.

96) Tildelingsbrevet frå Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2007, s. 1 og 3; tildelingsbrevet for 2008, s. 2 og 8; tildelingsbrevet for 2009, s. 6.

97) Tildelingsbrevet frå Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2007, s. 7–9; tildelingsbrevet for 2008, s. 12–13.

98) Tildelingsbrevet frå Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2007, s. 8.

løyvingane over kapittel 1320 post 23 (*Trafikktilsyn, drift og vedlikehold av riksveger m.m.*) blir nytta til.

I tildelingsbrevet for 2008 blei det ikkje gitt nye rapporteringskrav når det gjeld funksjonskontraktar.⁹⁹

4.3.1.2 Rapportering

I det følgjande blir det gjort greie for omtalen av drift, vedlikehald og funksjonskontraktar i rapporteringa frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet gjennom årsrapporten, periode-rapporten per 31. mai og særskilte statusrapportar om funksjonskontraktar.

Årsrapportar

I årsrapportane for 2007 og 2008 omtalte Vegdirektoratet drift og vedlikehald ved å gjere greie for tilstanden på vegdekka og ved å presentere hovudresultat frå brukarundersøkingane som var gjennomførte for å kartlegge trafikanttilfredsheita i sommarsesongen.¹⁰⁰

I tillegg står det eit avsnitt med ei særskilt utgreiing om funksjonskontraktar i rapportane.¹⁰¹ Dette var nytt i forhold til årsrapporten for 2006. I omtalen av funksjonskontraktar i årsrapportane blei det gitt opplysningar om tiltak som var sette i gang i samband med Vegvesenets styring av entreprenørane. For det første blei omfanget av kontrollaktivitetane kommentert i begge rapportane. Det blei vidare gjort greie for implementeringa av den nye instruks for handtering av manglar og sanksjonar som tok til å gjelde i november 2007. Av rapportane går det òg fram at det er blitt stilt strengare krav til entreprenørane når det gjeld kvalitet. Det er i den samanheng vist til nye og strengare krav til kvalitetssystem og kvalitetsplanar hos entreprenørane.¹⁰²

I brevet av 29. november 2007 bad departementet om at det i årsrapporten blei gjort greie for årets erfaring med funksjonskontraktane, og at kvaliteten på det arbeidet som var gjort, blei kommentert. I årsrapportane er det gjort greie for tiltak som var sette i gang, og erfaringar med desse gjennom året, men det er ikkje gitt ei vurdering av sjølve kvaliteten på driftsarbeidet til entreprenørane. Departementet bad òg om ei

99) Tildelingsbrev frå Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2008, s. 12–13.

100) Resultata frå brukarundersøkingane er omtalte nærmare i kapittel 4.2.3.

101) Årsrapport for Statens vegvesen 2007, s. 25; Årsrapport for 2008, s. 29.

102) Det er gjort nærmare greie for krava til kvalitetssystem og kvalitetsplanar hos entreprenørane i kapittel 4.5.1.

utgreiing om regionale forskjellar. Dette går ikkje fram av rapportane. Departementet bad vidare om kommentarar til kva verknader drift og vedlikehald hadde på trafikktryggleiken for det aktuelle året. Trafikktryggleik blir omtalt i rapportane, men er ikkje relatert til drift og vedlikehald.¹⁰³

Perioderapport per 31. mai

Samferdselsdepartementet bad i det nemnde brevet¹⁰⁴ om at det blei rapportert generelt om erfaringane med vinterdrifta. I periode-rapportane per 31. mai for 2007 og 2008 blei det orientert om resultata frå brukarundersøkingane som var gjennomførte den føregåande vintersesongen. Slik rapportane framstilte det, var hovudbiletet at trafikantane ikkje var nøgde med framkomstforholda på vegnettet om vinteren. I begge periode-rapportane blei det meddelt at resultata ville bli analyserte nærmare, og at det ville bli sett i verk tiltak for å betre forholda.¹⁰⁵ Etter Vegdirektoratets syn er det her sikta til dei ordinære prosessane som blir følgde i oppfølginga av brukarundersøkingane, jf. nærmare utgreiing i kapittel 4.3.2.2.

I periode-rapporten per 31. mai 2008 blei det også gitt ei utgreiing om funksjonskontraktar, med blant anna ei oversikt over kontrollar, manglar og trekk. Det går ikkje fram av rapporten om Statens vegvesen vurderer kontrollnivået som tilfredsstillande og i samsvar med fastsette standardar for kontroll. Rapporten har òg ein kommentar om implementeringa av ny instruks for handtering av manglar og sanksjonar. I rapporten er erfaringar med funksjonskontraktane ikkje omtalte, og kvaliteten på utført arbeid er ikkje vurdert.¹⁰⁶

Statusrapportar om funksjonskontraktar

Vegdirektoratet har i mars 2007, juni 2007 og januar 2008 gitt særskilte statusrapportar til Samferdselsdepartementet om funksjonskontraktar.¹⁰⁷

På bakgrunn av hendinga med ekstremt snøvær på Sørlandet og stenging av E18 vinteren 2007, kom Vegdirektoratet i mars 2007 med ei særskilt utgreiing til departementet.¹⁰⁸ Vegdirektoratet kommenterte blant anna kontraktkrav og beredskap for å kunne møte ekstremvær.¹⁰⁹

103) Årsrapport for Statens vegvesen 2007, s. 11–14; Årsrapport for 2008, s. 12–15.

104) Brev frå Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 29. november 2007.

105) Perioderapport per 31. mai 2007 for Statens vegvesen, s. 7; Perioderapport per 31. mai 2008 for Statens vegvesen, s. 9.

106) Perioderapport per 31. mai 2008 for Statens vegvesen, s. 8.

107) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 23. mars 2007, 28. juni 2007 og 31. januar 2008.

108) Jf. Samferdselsdepartementets førespurnad om dette i brev av 6. mars 2007.

109) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 23. mars 2007.

I statusrapporten frå juni 2007 blei det gjort greie for ulike styringsutfordringar i forholdet til entreprenørane. Blant anna blei det peikt på utfordringar knytte til kvalitetssystema til entreprenørane. I rapporten er det òg gjort greie for utfordringar knytte til vedlikehaldsetterslep i kontraktstyringa, oppgjersform med tanke på omsynet til kvalitet på leveransar frå entreprenørane og marknadssituasjonen. Det blei i rapporten konkludert med at Statens vegvesen ønskte å vidareføre opplegget med funksjonskontraktar, men at det ville bli gjennomført endringar blant anna i form av skjerpa krav til kvalitetssystema hos entreprenørane. Det blei òg peikt på at det ville bli tettare oppfølging frå byggherren, blant anna gjennom stikkprøvekontrollar, sidan dette tidlegare ikkje var prioritert i tilstrekkeleg grad.¹¹⁰

Departementet gav uttrykk for at det var nøgd med statusrapporten, og bad om ny statusrapport i byrjinga av 2008.¹¹¹ Også i rapporten frå januar 2008 blei det gjort greie for ulike styringsutfordringar og tiltak som blei sette i verk innanfor området. Det blei lagt vekt på utfordringar knytte til implementering av kvalitetssystem hos entreprenørane og oppgjersform i funksjonskontraktane.¹¹²

Samferdselsdepartementet har i intervju opplyst at statusrapportane blei utarbeidde etter ønske frå departementet. Bakgrunnen var departementets auka behov for informasjon om funksjonskontraktane, blant anna knytt til innhald og oppfølging. Vegdirektoratet har ikkje halde fram med ei slik rapportering, opplyser Samferdselsdepartementet, og departementet har heller ikkje bedt om dette.

4.3.1.3 Dialogen i etatsmøte

I både 2007 og 2008 var det tre etatsmøte mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet. Ein gjennomgang av etatsmøtereferata viser at styringa på dette området har vore eit tema på to av møta.

På etatsmøtet i juni 2007 gav departementet uttrykk for at vegvesenets eigne observasjonar og kontrollar var vel så viktige som dei årlege brukarundersøkingane. Det blei i møtet konkludert med at Vegdirektoratet ville komme tilbake

til oppfølginga av vinterdrifta.¹¹³ Vegdirektoratet har opplyst i intervju at dette ikkje er følgt opp.

På etatsmøtet i februar 2008 blei funksjonskontraktar drøfta i samband med tildelingsbrevet. Med tilvisning til kritikk, blant anna av brøyteberedskapen i funksjonskontraktane, reiste departementet spørsmålet om det er andre måtar å organisere drift/vedlikehald på. Vegdirektoratet meinte at dagens strategi med funksjonskontraktar bør vidareførast, men at kontrollfunksjonen for kontraktane bør diskuteras.¹¹⁴

4.3.1.4 Samferdselsdepartementets og Vegdirektoratets vurderingar av styringsdialogen

Rapporteringskrav

Samferdselsdepartementet har i intervju poengtert at rapporteringskrava er føremålstenlege når det gjeld departementets behov for styringsinformasjon. Departementet utelukkar likevel ikkje at rapporteringskrava for drift og vedlikehald av vegnettet gjennom funksjonskontraktar kan utviklast vidare.

Vegdirektoratet har i intervju vist til at det først i årsrapporten for 2007 blei rapportert om funksjonskontraktar. Etter det Vegdirektoratet opplyser, har ikkje departementet tidlegare stilt krav om så detaljert rapportering. Krava til rapportering har auka både for funksjonskontraktar og på andre område. Vegdirektoratet ser positivt på denne utviklinga.

Etterleving av rapporteringskrav

Samferdselsdepartementet har i intervju peikt på at Statens vegvesen har eit forbettringspotensial når det gjeld rapporteringa om funksjonskontraktar. Samferdselsdepartementet stilte fleire krav til innhaldet i rapporteringa i brev av 29. november 2007. I årsrapporten for 2008 har Statens vegvesen rapportert i samsvar med ei rekkje av krava, melder departementet. Statens vegvesen har likevel ikkje fullt ut etablert eit system for rapportering i tråd med Samferdselsdepartementets krav. Departementet er orientert om at Statens vegvesen har sett i gang eit slikt arbeid. Departementet har ikkje teke nye initiativ for å sikre betre rapportering og vil vurdere behovet for ei nærmare oppfølging.

Departementet har vidare peikt på at rapporteringa for riksveginvesteringar er meir detaljert enn for drift og vedlikehald, når det gjeld både

110) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007, med vedlagd statusrapport.

111) Brev frå Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 7. september 2007.

112) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 31. januar 2008, med vedlagd statusrapport.

113) Referat frå etatsmøte 28. juni 2007, s. 2.

114) Referat frå etatsmøte 4. februar 2008.

rapportering til departementet og omtale i St.prp. nr. 1. Ei årsak til dette er, slik departementet ser det, at drift og vedlikehald er oppgåver som i stor grad er delegerte til Statens vegvesen, mens det for investeringar i større grad blir gitt detaljerte politiske føringar.

Også Vegdirektoratet karakteriserer i intervju eiga rapportering til Samferdselsdepartementet som noko mangelfull. Vegdirektoratet peiker i den samanheng på at etaten ikkje har følgd opp vinterdrifta så godt som han burde i rapporteringa til departementet. Dette kjem av interne ressursproblem. Vegdirektoratet har likevel fokusert på å få tilstrekkeleg kvalitet på rapporteringa til departementet.

Tilbakemelding om måloppnåing og resultat i samsvar med styringssignal gitt i tildelingsbrev

Som nemnt i kapittel 4.3.1.1 har Samferdselsdepartementet gitt styringssignal på tre område med relevans for funksjonskontraktar: kvalitet, kontrollansvar og trafikktryggleik.

Når det gjeld spørsmålet om i kva grad Vegdirektoratet har følgd opp styringssignalet om fokus på kvalitet på ein tilfredsstillande måte, peiker Samferdselsdepartementet i intervju på at det er vanskeleg å seie om kvaliteten på drifts- og vedlikehaldsarbeidet er blitt betre. Med unntak av målingar av jamne og spordjupn finst det ikkje måleparametrar som gir informasjon om kvaliteten på drifta og vedlikehaldet. Samferdselsdepartementet viser til at ansvaret for kontroll og oppfølging av funksjonskontraktane ligg hos Statens vegvesen. Vegdirektoratet rapporterer resultat frå brukarundersøkingar til Samferdselsdepartementet, men departementet har utover dette ikkje motteke rapportering om kvaliteten på drifts- og vedlikehaldsarbeidet.

Samferdselsdepartementet har understreka vegvesenets kontrollansvar med utføringa av funksjonskontraktane. Når det gjeld rapportering om i kva grad Statens vegvesen etterlever styringssignalet om kontrollansvar for funksjonskontraktane, viser departementet i intervju til statusrapportane for funksjonskontraktar¹¹⁵ som er mottekne frå Vegdirektoratet. Kontrollverksamda er eitt av fleire tema som er handsama i desse rapportane.

Når det gjeld trafikktryggleik, understrekar Samferdselsdepartementet i intervju at dette har overordna prioritet frå departementets side og er

tema på alle etatsmøte. Merksemnda er likevel primært retta mot fartsgrenser, bilbeltebruk, rusproblematikk etc. Drift og vedlikehald er berre éin av fleire faktorar som er relevante for trafikktryggleiken. Departementet har ikkje innhenta særskilt rapportering om korleis trafikktryggleiken blir sikra i relasjon til drift og vedlikehald. Vegdirektoratet gir såleis inga konkret tilbakemelding om korleis dette styringssignalet blir følgd opp. Departementet er likevel av den oppfatning at Statens vegvesen har følgd opp trafikktryggleiken på ein god måte innanfor dei fastsette økonomiske rammene.

Når det gjeld spørsmålet om resultatrapportering i relasjon til funksjonskontraktar, har Vegdirektoratet i intervju stadfesta at rapporteringa meir er retta mot tiltak og styringsutfordringar enn mot resultat. Unntaket er resultat frå brukarundersøkingane. Departementet seier seg samd i dette. Utover rapportering om jamne og spordjupn inneheld rapporteringa i lita grad kvantifisering, som for eksempel omfang av og kvalitet på brøyting. Dagens rapporteringssystem gir såleis i lita grad resultatinformasjon, og er etter departementets vurdering ikkje innretta slik at rapporteringa gir oversikt over tilstanden når det gjeld drift og vedlikehald av vegnettet.

4.3.2 Styring i Statens vegvesen

Styringa internt i Statens vegvesen omfattar både styringsdialogen mellom Vegdirektoratet og regionane og styringsdialogen mellom regionane og distrikta. Her følgjer ei utgreiing om styringa på begge desse nivåa. Utgangspunktet er styringsdokument for 2007 og 2008 og dei forholda i styringssignala og rapporteringa som har relevans for drift og vedlikehald av vegnettet gjennom funksjonskontraktar.

4.3.2.1 Vegdirektoratets styringssignal til regionane

Vegdirektoratet har i intervju opplyst at styringssignal frå Vegdirektoratet til regionane om funksjonskontraktar er å finne i desse dokumenta:

- resultatavtalar mellom vegdirektøren og regionvegsjefane
- referat frå etatsleiarmøte
- instruksar, rundskriv og malar
- styringssignal på eit operasjonelt nivå, blant anna gjennom handbøker

I tillegg kjem meir uformelle arenaer for fagleg styring på drifts- og vedlikehaldsområdet.

¹¹⁵) Datert 28. juni 2007 og 31. januar 2008.

Resultatavtalar mellom vegdirektøren og regionvegsjefane

I Statens vegvesen blir det inngått resultatavtalar mellom vegdirektøren og regionvegsjefane. Gjennom resultatavtalane blir det fastsett mål. Eitt av måla er brukertilfredsheit på området drift og vedlikehald av vegnettet. Den kritiske suksessfaktoren for dette er "gode framkomstforhold og trygt vegnett". Måleindikatorane som blir brukte, er trafikanttilfredsheit med vinterdrifta og trafikanttilfredsheit med framkomstforhold i sommarsesongen.¹¹⁶ Vegdirektoratet har stadfesta i intervju at det er desse måla med tilhøyrande måleindikatorar som har tilknytning til drift og vedlikehald gjennom funksjonskontraktar. For å vurdere måloppnåinga på desse måleindikatorane blir det gjennomført brukarundersøkingar.¹¹⁷

I resultatavtalane er det òg nedfelt ein del andre styringssignal som gjeld funksjonskontraktar. For 2007 fekk dei fem regionane i oppdrag¹¹⁸ å registrere, halde à jour og gjere tilgjengeleg data som skal brukast som grunnlag for funksjonskontraktar og fordeling av vedlikehaldsmidlar gjennom Nasjonal vegdatabank.¹¹⁹ Vidare blei regionane i 2007 og 2008 bedt om å gjennomføre sykkelveginspeksjonar og strakstiltak. Framdrifta blei føresett å vere slik at 25 prosent av sykkeltraseane er gjennomgådde og forbetra innan utgangen av 2009.¹²⁰

Gjennom resultatavtalane er det stilt rapporteringskrav til regionane. Regionane skal etter resultatavtalane for 2007 og 2008 levere økonomi-rapportar, perioderapport per 31. mai og årsrapport. Krava til innhaldet i perioderapporten per 31. mai 2008 er gjort nærmare greie for i notat frå Vegdirektoratet til regionane. Her går det fram at regionane i perioderapporten skal gi ein kort omtale av status for funksjonskontraktane og erfaringane med vinterdrifta. I tillegg blir dei bedt om å fylle ut ein tabell som gjeld kontrollar, manglar og økonomiske sanksjonar og i tekst estimere kor stor uvisse det er knytt til tala som er fylte ut i tabellen.¹²¹ Perioderapporteringa

dannar grunnlaget for Statens vegvesens periode-rapport til Samferdselsdepartementet.¹²²

Etter resultatavtalane skal regionane også rapportere om trafikanttilfredsheit i Statens vegvesens elektroniske rapporteringssystem "Resultatbanken".¹²³ Regionane skal per april rapportere på trafikanttilfredsheit med vinterdrifta og per september på trafikanttilfredsheit med framkomstforhold i sommarsesongen, jf. dei nemnde måla om gode framkomstforhold og trygt vegnett med tilhøyrande måleindikatorar.¹²⁴

Referat frå etatsleiar møte

Etatsleiar møtet er eit leiarforum i Vegdirektoratet der også dei fem regionvegsjefane deltek. Ein gjennomgang av referata frå etatsleiar møta i 2007 og 2008 viser at styring av funksjonskontraktar er teke opp som tema i ein del av møta. Dialogen i møta har vore retta mot styringsutfordringar og sentrale tiltak i arbeidet med funksjonskontraktar, som fastsetjing av ny sanksjonsinstruks og strengare krav til kvalitetssystem hos entreprenørane.

I 2007 blei det halde elleve etatsleiar møte. Funksjonskontraktar blei handsama på to av møta. På det eine blei utfordringar knytte til styring av funksjonskontraktar handsama med utgangspunkt i eit notat om dette.¹²⁵ På møtet blei det gitt visse overordna føringar for styringa av funksjonskontraktane. Blant anna blei det slått fast at det skulle prøvast ut ulike typar kontraktar med meir delt risiko mellom byggherre og entreprenør. På eit anna etatsleiar møte same år blei statusen etter anbudsopninga for 2007 handsama.¹²⁶

Ein gjennomgang av referata frå etatsleiar møta i 2008 viser at funksjonskontraktar blei handsama på 3 av dei i alt 16 møta. På det eine blei ny instruks for handtering av manglar og sanksjonar i funksjonskontraktar handsama.¹²⁷ På dei to andre møta blei etatsleiar arbeid med kvalitet i relasjon til funksjonskontraktar handsama.¹²⁸

116) Resultatavtalane for 2007 og 2008 mellom vegdirektøren og regionvegsjefane, s. 3 og 4 (Statens vegvesens felles gjennomgåande målekort for 2007 og 2008).

117) Resultatavtalane for 2007 og 2008 mellom vegdirektøren og regionvegsjefane.

118) Jf. resultatavtalane for 2007 mellom vegdirektøren og regionvegsjefane, s. 6.

119) Nasjonal vegdatabank skal innehalde informasjon om alle vegar i Noreg. Databasen skal i tillegg til opplysningar om sjølve vegnettet innehalde opplysningar om blant anna trafikk på vegnettet og vegutstyr som rekkverk og skilt, jf. <http://www.vegvesen.no/Fag/Teknologi/Nasjonal+vegdatabank>.

120) Resultatavtalane for 2007 og 2008 mellom vegdirektøren og regionvegsjefane, s. 6.

121) Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 30. mai 2008, s. 4.

122) Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 30. mai 2008, s. 1.

123) Jf. resultatavtalane for 2007 og 2008 mellom vegdirektøren og regionvegsjefane, del IV. Resultatbanken er Statens vegvesens IT-verktøy for balansert målstyring. Vegdirektoratet opplyser i intervju 10. oktober 2008 at resultatbanken inneheld vedtak, tiltak og rapportering på interne prosessar i Statens vegvesens felles gjennomgåande målekort. Resultatbanken inneheld ikkje rapportering på om regionane har oppnådd resultata som er avtalte i resultatavtalane.

124) Resultatavtalane for 2007 og 2008 mellom vegdirektøren og regionvegsjefane, vedlegg 6, s. 2.

125) Referat frå etatsleiar møte nr. 4, 29. mars 2007.

126) Referat frå etatsleiar møte nr. 3, 14. og 15. februar 2007.

127) Referat frå etatsleiar møte nr. 1, 25. januar 2008.

128) Referat frå etatsleiar møte nr. 4, 18. april 2008 og nr. 12, 25. og 26. september 2008.

I tillegg til funksjonskontraktar har også brukarundersøkingar vore tema på etatsleiar møte. Vegdirektoratet har i intervju vist til at resultatane frå brukarundersøkingane blir handsama på etatsleiar møtet og brukte som avgjerdsgrunnlag for å setje i gang tiltak. Dette blir nærmare omtalt i samband med rapporteringa frå regionane til Vegdirektoratet, jf. kapittel 4.3.2.2.

Rundskriv, instruksar og malar

Vegdirektoratet gir føringar for ulike forhold knytte til styringa av funksjonskontraktar gjennom rundskriv, instruksar og malar.

Eitt av rundskriva handlar om byggherrens vurdering av kvalifikasjonane til tilbydarane. Kvalitetsvurderinga skal sikre at tilbydarar som ønskjer å inngå kontrakt med Statens vegvesen, har det tekniske, finansielle og økonomiske grunnlaget som er nødvendig for å utføre arbeidet og oppfylle kontraktane etter byggherrens intensjon.¹²⁹ Vegdirektoratet gir også føringar for inngåing av nye kontraktar ved å fastsetje ein ny mal for funksjonskontraktar kvart år.

Vegdirektoratet har vidare utarbeidd eit rundskriv til regionane som handlar om krav til kontroll av drifts- og vedlikehaldskontraktar med funksjonsansvar.¹³⁰ I rundskrivet står det at byggherren skal kontrollere at entreprenøren har utført arbeidet i samsvar med kontrakten. Kontrollen skal skje etter eit fastsett system for oppfølging av funksjonskontraktar.¹³¹ Gjennom rundskrivet er det stilt krav om at regionane skal rapportere om kontrollverksemda kvart halvår. Det går vidare fram av rundskrivet at byggherren skal ha oversikt over tilstanden på vegnettet.

Vegdirektoratet har gitt føringar for handtering av manglar og bruk av sanksjonar overfor entreprenørane gjennom ein egen instruks som blei sett i verk 1. november 2007.¹³² Instruksen fastset utfyllande interne sakshandsamingsrutinar i Statens vegvesen for korleis manglar skal følgjast opp og handterast.¹³³ Implementeringa av instruksen blir handsama under kapittel 4.5.3 i rapporten.

Styringsignal på operasjonelt nivå

Vegdirektoratet gir også styringsignal på operasjonelt nivå. Dette skjer for det første

gjennom handbøker. *Håndbok 151 Styring av utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekt* gir konkrete krav til fire av Statens vegvesens kjerneprosessar som veg- og vegtrafikkforvaltar.¹³⁴ Ein av desse kjerneprosessane, "drifte vegnettet", omfattar drifts- og vedlikehaldskontraktar med funksjonsansvar. Handbok 151 klargjer krava til gjennomføring av drifts- og vedlikehaldsprosjekt, for eksempel når det gjeld byggherreansvar, organisering og utarbeiding av konkurransegrunnlag.¹³⁵

Vidare er *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold* sentral for styringa av funksjonskontraktar. Standardane som går fram av handboka, ligg til grunn for funksjonskontraktane som er inngådde mellom Statens vegvesen som ansvarleg byggherre og entreprenørane som utfører arbeidet.¹³⁶

Styringsignal på operasjonelt nivå blir òg gitt gjennom etatens prosessstyringsystem der relevante styringsignal blir gjorde tilgjengelege på intranettet til Statens vegvesen. Blant anna er det gjort tilgjengeleg prosessflytdiagram med fasane frå ein etablerer eit prosjekt og utarbeider konkurransegrunnlag, til ein avsluttar kontrakten og prosjektet.¹³⁷

Uformelle arenaer for fagleg styring

Både regionane og Vegdirektoratet har opplyst i intervju at det også er etablert uformelle arenaer for fagleg styring. Malgruppa, som er samansett av representantar frå Vegdirektoratet og regionane, er sentral i den samanheng. Malgruppa reviderer årleg malen for funksjonskontraktar, og har også ei sentral rolle i det faglege utviklingsarbeidet på området. Regionane viser i den samanheng til at dei mottok faglege styringsignal frå malgruppa som har innverknad på funksjonskontraktane. Desse styringssignala blir ikkje gjorde synlege gjennom formelle styringsdokument som resultatavtalar, instruksar og rundskriv.

Vegdirektoratet har understreka i intervju at malgruppa ikkje har avgjerdsrett. Ho førebur saker for etatsleiar møtet som på dette grunnlaget fattar avgjerder. Men Vegdirektoratet fortel at det har vore eksempel på saker frå malgruppa som burde ha vore lagt fram for etatsleiar møtet, utan at dette

129) Statens vegvesen, *Håndbok 066 kapittel F. Vurdering av tilbyderes kvalifikasjoner*, NA-rundskriv 05/5, 15. april 2005.

130) Statens vegvesen, NA-rundskriv 2005/18, 23. september 2005.

131) Statens vegvesens internrapport nr. 2327 *System for oppfølging av drift og vedlikehold (SOPP)*, juni 2006.

132) Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 4. oktober 2007.

133) Instruks for handtering av manglar og ev. sanksjonar for drifts- og vedlikehaldskontraktar med funksjonsansvar, punkt 1.

134) Statens vegvesens styring skjer gjennom 13 hovudprosessar, og av dei er 10 kjerneprosessar.

135) Statens vegvesen, *Håndbok 151 Styring av utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekt*, oktober 2008, s. 15, 77–78 og 81.

136) Statens vegvesen, *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*, mai 2003, s. 3.

137) Statens vegvesen, utskrifter frå prosessstyringsystemet som har følgjer for underprosessen "drifte vegnettet gjennom funksjonskontraktar".

har skjedd. Vegdirektoratet vurderer likevel kontakten mellom malgruppa og etatsleiinga som tilfredsstillande og peiker på at sentrale faglege styringssignal er forankra i etatsleiinga.

4.3.2.2 Rapportering frå regionane til Vegdirektoratet

Regionane rapporterer til Vegdirektoratet gjennom perioderapport per 31. mai og årsrapport.¹³⁸ I tillegg blir det rapportert i tilknytning til brukarundersøkingane, som handlar om trafikanttilfredsheit med vinterdrifta og trafikanttilfredsheit med framkomstforhold i sommar-sesongen.¹³⁹ I dei neste avsnitta blir det gjort greie for den rapporteringa frå regionane til Vegdirektoratet som har relevans for drift og vedlikehold av vegnettet gjennom funksjonskontraktar.

Årsrapportering og perioderapportering

Data knytt til stikkprøvekontrollar er eitt element i rapporteringa frå regionane til Vegdirektoratet. Dette kjem av at Vegdirektoratet gjennom eit rundskriv har slått fast at byggherren skal kontrollere utført arbeid for å sikre at dette er i samsvar med krava i funksjonskontrakten.¹⁴⁰ Regionane har rapportert om kontrollverksemda gjennom årsrapportane for 2007 og 2008 og perioderapportane per 31. mai 2008. Av rapportane går det fram kor store ressursar som er nytta til kontroll, kor mange kilometer som er kontrollerte, talet på manglar, talet på sanksjonar og sanksjonssummar i alt. Regionane innhentar desse data frå distrikta. Siktemålet er at rapporteringa skal danne grunnlag for oversikter over utvikling over tid, samanlikning av regionar, distrikt og entreprenørar.¹⁴¹

Vegdirektoratet og regionane har i intervju gjort greie for korleis dei bruker informasjonen som kjem fram av rapporteringa om kontrollar, manglar og sanksjonar. I Vegdirektoratet blir rapporteringa brukt meir som informasjon enn som grunnlag for styring. Vegdirektoratet gjer ingen systematiske analysar av data i rapportane, men sender informasjon vidare til Samferdselsdepartementet gjennom den ordinære rapporteringa. Etter Vegdirektoratets syn er det regionane som skal styre på bakgrunn av data som kjem fram av rapportane. Men alle dei fem regionane har i intervju opplyst at data ikkje blir underlagde

systematiske analysar på regionnivå. Ved store ulikskapar i kontrollomfanget mellom ulike distrikt og kontraktar blir dette teke opp på regionnivå eller i faglege nettverk. Regionane rapporterer data om kontrollar, manglar og sanksjonar vidare til Vegdirektoratet.

I års- og perioderapportane står det òg opplysningar om økonomiske forhold som gjeld funksjonskontraktar. I årsrapportane er det i tillegg gitt ein del andre kommentarar som gjeld funksjonskontraktar. Somme regionar kommenterer først og fremst styringsforhold og tiltak. Men tre regionar har òg ein kort kommentar om tilstanden på vegen og entreprenørens arbeid. Eksempelvis har Region sør for 2008 rapportert at det er for mange avvik innan driftsfunksjonar i forhold til krava som er sette opp i funksjonskontraktane. Dette gjeld både tiltakstider og utføring – spesielt for gang-/sykkelvegar og busslommer.¹⁴²

Vegdirektoratet bad om at perioderapportane per 31. mai 2008 skulle innehalde ein kort omtale av status på funksjonskontraktar og erfaringar med vinterdrifta.¹⁴³ Dette er i samsvar med det Samferdselsdepartementet bad om i perioderapporten til departementet.¹⁴⁴ Vegdirektoratet har ikkje presisert nærmare kva som skal vere innhaldet i rapporteringa om "status på funksjonskontraktar".

Status på funksjonskontraktar og erfaringar med vinterdrifta er i varierende grad kommentert i perioderapporteringa frå regionane. Region aust har som einaste region gitt ein kort omtale av både status på funksjonskontraktar og erfaringar med vinterdrifta. I rapporten melde regionen blant anna at ny instruks for handtering av manglar og bruk av sanksjonar berre i lita utstrekning var teken i bruk, ettersom entreprenørane ikkje hadde hatt kvalitetssystemet på plass. Når det gjaldt erfaringar med vinterdrifta, blei det rapportert om lite snø og små vinterdriftsproblem i dei sørlege delane av regionen, men om store snømengder og kritikk frå brukarane av vegnettet i dei nordlege delane av regionen.¹⁴⁵

Av dei andre regionane gav to ein kort omtale av statusen på funksjonskontraktar, men utan å kommentere erfaringane med vinterdrifta. Ein

138) Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 30. mai 2008, s. 4.

139) Resultatavtalane mellom vegdirektøren og regionvegsejefane for 2007 og 2008, vedlegg 6, s. 1–2.

140) *Krav til kontroll av drifts- og vedlikehaldskontraktar med funksjonsansvar* – NA-rundskriv 2005/18, 23. september 2005.

141) Statens vegvesens internrapport nr. 2327 *System for oppfølging av drift og vedlikehold* (SOPP), juni 2006, s. 4 og 6.

142) Årsrapport for Region sør 2008, s. 4.

143) Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 30. mai 2008, s. 4.

144) Brev frå Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 29. november 2007.

145) Perioderapport per 31. mai 2008 for Region aust, s. 8.

region gav derimot ei kort framstilling av erfaringar med vinterdrifta, men utan å gi nokon omtale av status på funksjonskontraktar. Den siste regionen omtalte verken status på funksjonskontraktar eller erfaringar med vinterdrifta.

Rapportering om trafikanttilfredsheit

I tillegg til årsrapportar og perioderapportar skal det rapporterast om trafikanttilfredsheit på bakgrunn av brukarundersøkingar. Resultata skal rapporterast for dei to brukarundersøkingane for høvesvis vinterdrift og sommardrift. Utgangspunktet er dei to måleindikatorane "trafikanttilfredshet med vinterdriften" og "trafikanttilfredshet med framkommelighet".¹⁴⁶ Resultata av undersøkingane blir formidla i det elektroniske rapporteringssystemet "Resultatbanken". Resultata blir framstilte slik at det kjem fram kva som er ønskt, god nok og for svak måloppnåing for indikatorane i tråd med det fastsette ambisjonsnivået.¹⁴⁷

I intervju med Vegdirektoratet er det opplyst at dei to brukarundersøkingane blir handsama samtidig på etatsleiar møte kvar haust – først ved opningsmøtet og deretter på møtet der saka blir lukka. Resultata av brukarundersøkingane blir brote ned på region- og distriktsnivå. I perioden mellom opningsmøtet og lukningsmøtet får regionane ansvar for å foreslå spesifikke tiltak i sin region. Seinare blir brukarundersøkingane handsama i lukningsmøtet, der ein konkluderer med to til tre overordna tiltak som skal gjennomførast.¹⁴⁸

Vegdirektoratet poengterer at resultata av brukarundersøkingane ikkje kan knytast til den ein-skilde funksjonskontrakten. Årsaka til det er at brukarundersøkingane blir gjennomførte som telefonintervju der respondentane uttaler seg om tilstanden på vegnettet i eitt distrikt. Dette vegnettet vil omfatte vegstrekningar som er regulerte gjennom ulike funksjonskontraktar, og respondentane er ofte heller ikkje medvitne om forskjellane mellom riksvegar, fylkesvegar og kommunale vegar. Resultata av brukarundersøkingane treng derfor ikkje vere samanfallende med om samarbeidet med ein entreprenør for eit gitt kontraktområde fungerer godt eller dårleg. Resultata kan såleis heller ikkje brukast som

146) Resultatavtalane for 2007 og 2008 mellom vegdirektøren og regionvegsjefane, s. 3 og 4 (Statens vegvesens felles gjennomgåande målekort for 2007 og 2008).

147) Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 2. februar 2006.

148) Eksempel på tiltak på bakgrunn av brukarundersøkingane er forbetringar i kontraktgrunnlaget for funksjonskontraktar med omsyn til spesielle framstillingar av standarden, og ei meir systematisk oppfølging i form av forbeta eigendokumentasjon frå entreprenørane.

styringsinformasjon i oppfølginga av funksjonskontraktane. Eit fleirtal av regionane har i intervju uttalt at det også er utfordringar ved å bruke resultata frå brukarundersøkingane, fordi brukarane ikkje kjenner til kva oppgåver som ligg innanfor funksjonskontraktane, og kva som ligg utanfor. Dessutan har trafikantane i mange tilfelle høgare forventningar enn dei fastsette standardkrava. To av regionane har opplyst at det er gjennomført informasjonskampanjar om kva slags tilstand trafikantane kan forvente på vegen.

Vegdirektoratet har opplyst i intervju at det ikkje vil halde fram med årlege brukarundersøkingar. I staden vurderer direktoratet å gjennomføre brukarundersøkingar kvart fjerde år i samband med utarbeiding av ny nasjonal transportplan. Éi årsak til dette er forvaltningsreforma som vil gjelde frå 2010. Statens vegvesen vil som ei følge av reforma ha driftsansvar for berre ein liten del av vegnettet, mens resten blir overført til fylkeskommunane. Vegdirektoratet meiner derfor at det vil bli vanskeleg å gjennomføre brukarundersøkingar som er signifikante for staten som vegeigar.

Korleis Vegdirektoratet og regionane vurderer rapporteringa

Éin region seier i intervju at styringsdialogen med Vegdirektoratet er tilfredsstillande, og ser ikkje behov for nokon meir omfattande og detaljert styringsdialog om funksjonskontraktar. To regionar peiker derimot på at temaet funksjonskontraktar er lite synleg i dei formelle rapportane sett i forhold til kor stort omfang kontraktane har. Dette kan komme av at forholda knytte til funksjonskontraktar ikkje er like målbare som fleire andre av oppgåvene til Statens vegvesen, meiner desse regionane. Funksjonskontraktane gjer greie for kva tilstand vegnettet skal ha. Når det blir rapportert på funksjonskontraktar, er det likevel på kvantitative parametarar, for eksempel talet på kontrollar og trekksum. Det blir ikkje gjennomført jamlege målingar av den faktiske tilstanden på vegen utover dette. To regionar meiner at rapporteringskrava er lite føremålstenlege. Det blir òg peikt på at det for styring av funksjonskontraktar ikkje er funne måleparametarar som gir eit godt bilete av tilstanden når det gjeld drift av vegnettet, og som kan samanliknast over tid og over geografiske grenser.

Også Vegdirektoratet har i intervju peikt på at det er vanskeleg å finne objektive og målbare indikatorar for drift og vedlikehald.

Styringssystemet i Statens vegvesen skal reviderast, og som ein del av dette arbeider ein med å finne gode indikatorar. Vegdirektoratet har i mars 2009 opplyst at indikatoren om oppfylling av krav til vinterdrift er under utvikling og vil vere ferdigbehandla i juni 2009.¹⁴⁹ Det nye styringssystemet vil bli implementert i samband med budsjettet for 2010, opplyser Vegdirektoratet.

4.3.2.3 Styringssignal frå regionane til distrikta

I intervju opplyser Vegdirektoratet at styringssignal blir formidla frå regionane til det einskilde distriktet gjennom resultatavtalar. Dette stadfestar regionane i intervju. I intervju har fleire regionar oppgitt at også desse arenaene er aktuelle for å gi styringssignal for funksjonskontraktar:

- regionleiar møte
- styringsmøte og dialogmøte mellom regionvegsjef og kvar einskild distriktssjef
- uformelle faglege arenaer

Distrikta vil i tillegg til dette få styringssignal frå Vegdirektoratet via regionane gjennom instruks, rundskriv og kontraktmalar, og styringssignal på eit meir operasjonelt nivå gjennom handbøker og Statens vegvesens prosessstyringssystem.¹⁵⁰

Alle dei fem regionane legg i intervju vekt på at distrikta har den utøvande styresmakta knytt til funksjonskontraktane, og at regionnivået såleis ikkje har noko direkte ansvar for oppfølging av inngådde funksjonskontraktar. Eit fleirtal av regionane viser til at dei har ein koordinerande funksjon overfor distrikta og ansvar for å formidle styringssignal.

Regionane involverer seg primært ved utlysing og kontraktforhandlingar fram til kontraktinngåing. Ei rekkje regionar viser til at dei før kontrakten blir underskriven, styrer aktivt for å sikre ei einenskapleg utforming av kontraktane. Fleire av regionane opplyser likevel at dei i liten grad følgjer opp korleis distrikta styrer *inngådde* funksjonskontraktar. Ein region viser i den samanheng til at når funksjonskontraktane er inngådde, har regionen få styringsinstrument utanom økonomi og tiltak som blir gjennomførte i samband med behandlinga av brukarundersøkingane. Intervju med distrikta stadfestar dette. Eitt distrikt har uttalt at etter kontraktinngåinga kjem det ingen styringssignal verken frå region eller direktorat. Eit anna peiker på at det er få faglege styringssignal frå region til distrikt.

Resultatavtalar mellom regionvegsjefane og distriktssjefane

Ein gjennomgang av resultatavtalar for 2007 og 2008 i kvar region viser at ein i resultatavtalane fører vidare målet og måleindikatorane¹⁵¹ som gjeld drift og vedlikehald gjennom funksjonskontraktar. Utover dette varierer innhaldet i avtalane. Somme resultatavtalar inneheld ikkje andre styringssignal som har innverknad på funksjonskontraktane, mens andre inneheld styringssignal som at det skal utarbeidast ein plan for oppfølging av funksjonskontraktar.

Regionleiar møte, styringsmøte og dialogmøte

I intervju trekkjer to regionar fram regionleiar møte som ein arena der ein kan gi styringssignal for funksjonskontraktar. Den eine regionen viser til at dette er møte som blir haldne kvar månad, der regionvegsjef, avdelingsleiarar og distriktssjefane deltek. Styringssignal som gjeld drift og vedlikehald, blir sjeldan gitt på regionleiar møte, men møta kan brukast til dette ved behov, opplyser denne regionen.

Fleire regionar viser òg til møte mellom regionvegsjefen og distrikta i samband med rapportering, der gjennomføringa av resultatavtalen er tema. Drift og vedlikehald inngår som ein del av dette.

Uformelle faglege arenaer

I intervju peiker Vegdirektoratet på at det er stor grad av uformell og jamleg informasjonsutveksling om funksjonskontraktar innanfor den einskilde regionen i form av koordineringsverksemd og erfaringsutveksling. Kvar region har peikt ut ein regionkoordinator som har eit særskilt ansvar for å samordne arbeidet med funksjonskontraktane i regionen. Særleg er informasjonsutvekslinga mellom regionkoordinatoren og distrikta ved distriktskontaktane viktig.

I intervju med Vegdirektoratet og regionane kom det vidare fram at kvar region arrangerer faglege forum, der dei diskuterer styringa av funksjonskontraktane. Representantar for region, distrikt og seksjon for veg- og ferjeforvaltning i Vegdirektoratet er til stades. Formålet med møta er å sikre einsarta handtering av funksjonskontraktane, tilpasse funksjonskontraktane til kontraktmalen, handsame og utarbeide nye kontraktar og diskutere praktiske problemstillingar i den einskilde funksjonskontrakten.

149) E-post frå Vegdirektoratet til Riksrevisjonen, 31. mars 2009.

150) Jf. utgreiing i kapittel 4.3.2.1 om Vegdirektoratets styring av regionane.

151) Måleindikatorane er "trafikkantilfredshet med vinterdriften" og "trafikkantilfredshet med framkommelighet". Det er tidlegare gjort nærmare greie for desse indikatorane i punkt 4.3.2.1. og punkt 4.3.2.2.

4.3.2.4 Rapportering frå distrikta til regionane
Vegdirektoratet opplyser i intervju at resultatavtalane fortel kva distrikta som eit minimum skal rapportere på. Utover dette kan det vere ulike krav til supplerande rapportering. Innhaldet i og frekvensen av denne rapporteringa kan variere mellom dei ulike regionane.

Årsrapportering og periodisk rapportering
Fire av regionane fortel i intervju at distrikta rapporterer gjennom årsrapportering og periode-rapportering per 31. mai. Distrikta i den femte regionen rapporterer i hovudsak på økonomi kvar måned.

Fire regionar har i intervju uttalt at den formelle rapporteringa dei får frå distrikta, i hovudsak tek for seg økonomiske forhold. Desse regionane peiker vidare på at det dermed kjem fram lite eller ingenting som handlar om resultat og styringsutfordringar når det gjeld drift og vedlikehald av vegnettet. Ein gjennomgang av eit utval rapportar innan desse fire regionane stadfestar dette. Den femte regionen legg vekt på at rapportering på drift og vedlikehald er ein del av den formelle rapporteringa. Ein gjennomgang av eit utval rapportar frå den femte regionen viser at det blir gitt korte kommentarar om styringsforhold som gjeld funksjonskontraktar, og ingen opplysningar om leveransane frå entreprenøren eller om tilstanden på vegen.

Distrikta rapporterer også om kontrollverksemd, manglar og økonomiske sanksjonar. I ein del regionar rapporterer distrikta om dette kvart halvår gjennom særskilte rapportar.¹⁵² Andre regionar viser i intervju til at distrikta gir tilsvarende rapportering gjennom årsrapportar og perioderapportar. Ein gjennomgang av aktuelle års- og perioderapportar stadfestar dette.

Anna rapportering
Alle regionar har i intervju vist til at distrikta rapporterer i tilknytning til brukarundersøkingane som blir gjennomførte av Statens vegvesen. Det blir rapportert om iverksette tiltak som er knytte til desse undersøkingane.

Rapportering frå distrikta som er knytt til funksjonskontraktar, handlar også om mengde-rapportering, det vil seie rapportering av

saltmengd, strøsandmengd og brøytekilometer.¹⁵³ Det går fram av intervju med regionane at dette blir rapportert til Vegdirektoratets teknologi-avdeling i Trondheim, som utarbeider samanliknande statistikk mellom regionane.

Regionane har i intervju også oppgitt ulike former for uformell rapportering og informasjons-utveksling, som gjennom faglege forum, møteverksemd mellom region og distrikt, og dialog dersom eit distrikt har behov for faglege råd.

4.3.3 Evaluering av styringssystemet for funksjonskontraktar

Samferdselsdepartementet har opplyst i intervju at området drift og vedlikehald av vegnettet og styringa av dette gjennom funksjonskontraktar ikkje er evaluert. Samferdselsdepartementet viser elles til St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*, der det er signalisert at departementet i 2009 vil setje i gang ei evaluering av konkurranseutsetjinga av drifts- og vedlikehaldsoppgåvene.

Vegdirektoratet har stadfesta i intervju at dette området ikkje er evaluert. Men i samband med utarbeidinga av handlingsprogrammet for 2010–2013 sette Statens vegvesens ned ei arbeidsgruppe for å vurdere dagens system med drift av vegnettet gjennom funksjonskontraktar.¹⁵⁴ Gruppa fekk som mandat å identifisere kvalitetsmål, greie ut forslag til indikatorar som har til formål å gi grunnlag for rapportering og samanlikning av kvalitet, og utarbeide ein enkel modell for estimering av nødvendig byggherrepersonell.¹⁵⁵

Arbeidsgruppa kom med rapporten sin i september 2008 og konkluderte med at "tiden er moden for en evaluering av funksjonskontraktene i vid forstand". Gruppa foreslo at ein i handlingsplanperioden greier ut om funksjonskontraktane dekkjer behova innanfor drift og vedlikehald av vegnettet på ein tilfredsstillande måte for samfunnet.¹⁵⁶

Gruppa gav i rapporten tilrådingar blant anna om kvalitetsmål og indikatorar for rapportering. Gruppa peikte på at det ikkje finst spesifikke kvalitetsmål for drift av vegnettet. Dei målformuleringane som finst, går hovudsakleg fram

152) Dei såkalla SOPP-rapportane, dvs. rapportar i samsvar med Statens vegvesens system for oppfølging av drift og vedlikehald (SOPP), jf. NA-rundskriv 2005/18.

153) Rapport frå arbeidsgruppe drift, september 2008, s. 8–9; Statens vegvesens internrapport nr. 2327 *System for oppfølging av drift og vedlikehold (SOPP)*, juni 2006, s. 8.

154) Handlingsprogrammet er ein gjennomføringsplan for Nasjonal transportplan og det viktigaste grunnlagsdokumentet for budsjetta (Rapport frå arbeidsgruppe drift, september 2008, s. 4).

155) Rapport frå arbeidsgruppe drift, september 2008, s. 4.

156) Rapport frå arbeidsgruppe drift, september 2008, s. 3.

av kontraktmalen, meiner arbeidsgruppa. Desse målformuleringane gjer greie for korleis drift og vedlikehald skal vere med på å nå hovudmål som trafikktryggleik og gode framkomstforhold, men seier lite om kvalitetsmål. Det blir likevel stilt omfattande kvalitetskrav overfor entreprenøren med omsyn til styring av funksjonskontraktar. Arbeidsgruppa tilrådde at ein utarbeider kvalitetsmål for drift av vegnettet.¹⁵⁷

Når det gjaldt indikatorar for rapportering, viste arbeidsgruppa til dei gjeldande indikatorane, det vil seie trafikanttilfredsheit med vinterdrifta og med framkomstforhold i sommarsesongen, som begge er baserte på brukarundersøkingar. Slik arbeidsgruppa ser det, måler indikatorane ikkje kvalitet, men opplevinga den spurde har der og då. Arbeidsgruppa meiner at svara ikkje tek omsyn til standardkrav og vanskeleg kan brukast for å samanlikne entreprenørar, distrikt eller kontraktar. Arbeidsgruppa viste vidare til rapporteringa til Vegdirektoratet knytt til funksjonskontraktar, det vil seie mengderapportering (saltmengd, strøsandmengd, brøytekilometer) og rapportering om kontrollverksemd, manglar og pålagde sanksjonar. Heller ikkje denne rapporteringa gir grunnlag for å samanlikne kvalitet mellom kontraktar, entreprenørar og distrikt, meinte arbeidsgruppa, ettersom mykje er avhengig av byggherreaktivitet, og mengdene blir påverka naturleg av klimatiske forhold.¹⁵⁸

Slik arbeidsgruppa ser det, må Statens vegvesen utvikle både eit nytt rapporteringssystem og ei anna form for brukarundersøking om ein skal vere i stand til å vurdere entreprenørar og kontraktar opp mot kvarandre. Gruppa rådde til å utarbeide indikatorar baserte på definerte kvalitetsmål. Etter arbeidsgruppas syn burde desse følgjast opp gjennom ei vidareutvikling

av brukarundersøkingane, der definerte grupper med kjennskap til standardkrava er informantar. Vidare rådde arbeidsgruppa til å etablere regionale kvalitetsteam, for å gi ein meir ein-skapleg kontroll av standarden på vegen, ei meir uheldig vurdering og for å sikre at kontrollane blir prioriterte. Gruppa peikte på at resultatane kan utnyttast betre når kontrollane blir gjennomførte på same måte, og resultatane vil kunne danne grunnlag for samanlikning med krava i kontraktane og samanlikning mellom kontraktar.¹⁵⁹

Vegdirektoratet har opplyst i intervju at rapporten utarbeidd av arbeidsgruppa er ein del av forarbeidet til handlingsprogrammet for 2010–2013, og at forslag frå arbeidsgruppa vil bli diskutert vidare i arbeidet med programmet.

4.4 Statens vegvesens oversikt over tilstanden på vegnettet

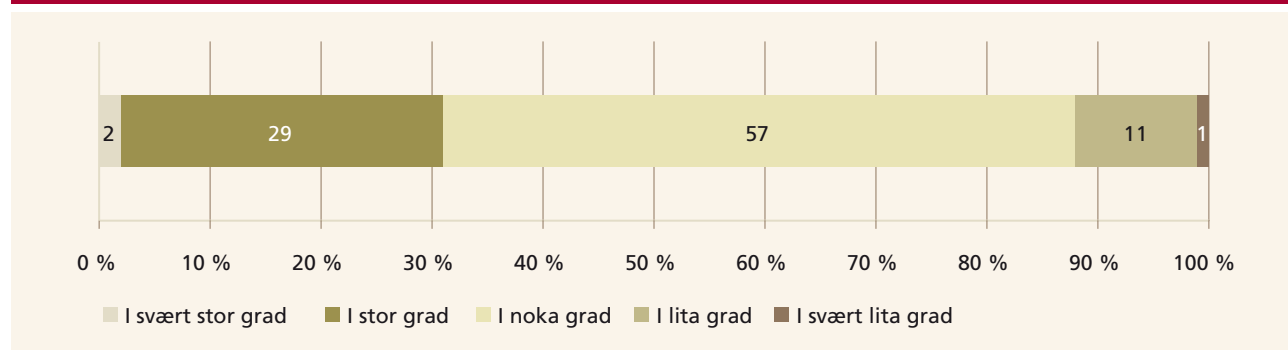
4.4.1 Distrikta si oversikt over tilstanden på vegnettet

Statens vegvesen har gjennom rundskriv slått fast at byggherren skal ha oversikt over tilstanden på vegnettet.¹⁶⁰ Det utøvande ansvaret for oppfølginga av funksjonskontraktane er tillagt distrikta.

I Riksrevisjonens spørjeundersøking blant byggjeleiarar og seksjonsleiarar med ansvar for drift og vedlikehald av vegnettet blei det spurt om i kva grad respondentane meiner at systemet med funksjonskontraktar generelt gir byggherren tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet.

Figur 11 viser at over halvparten av byggjeleiarane gir uttrykk for at systemet med funksjonskontraktar i noka grad gir byggjeleiarane tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på

Figur 11 I kva grad byggjeleiarane meiner at systemet med funksjonskontraktar generelt gir tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet (N=99)



157) Rapport frå arbeidsgruppe drift, september 2008, s. 5–7.
158) Rapport frå arbeidsgruppe drift, september 2008, s. 8–9.

159) Rapport frå arbeidsgruppe drift, september 2008, s. 9.
160) Krav til kontroll av drifts- og vedlikehaldskontraktar med funksjonsansvar – NA-rundskriv 2005/18, 23. september 2005.

vegnettet. 31 prosent av byggjeleiarane svarer at systemet i stor eller svært stor grad gir oversikt.

Også blant seksjonsleiarane gir over halvparten uttrykk for at systemet med funksjonskontraktar i noka grad gir Statens vegvesen tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet. 7 av 27 uttaler at systemet i stor grad gir tilstrekkeleg oversikt, mens 4 gir uttrykk for at systemet i lita grad gir tilstrekkeleg oversikt.

For distrikta er dei månadlege byggjemøta mellom byggherre og entreprenør, byggherrens stikkprøvekontrollar og rapportering frå entreprenøren sentrale kjelder til oversikt over tilstanden på vegnettet. I spørjeundersøkinga blei det spurt om i kva grad desse kjeldene gir byggjeleiarane tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet.

Dei månadlege byggjemøta er formelle møte for styring av kontraktforhold mellom byggherre og entreprenør, og ein arena for kommunikasjon mellom byggherre og den einskilde entreprenøren.¹⁶¹ Figur 12 viser at over 60 prosent av byggjeleiarane i noka eller i lita grad meiner at dei månadlege byggjemøta mellom entreprenøren og byggjeleiarane gir tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet. 32 prosent meiner at møta i stor grad gir denne oversikta, mens 6 prosent meiner at dei i svært stor grad gir oversikt.

Byggherrens stikkprøvekontrollar skal sikre at entreprenøren leverer i samsvar med gitt

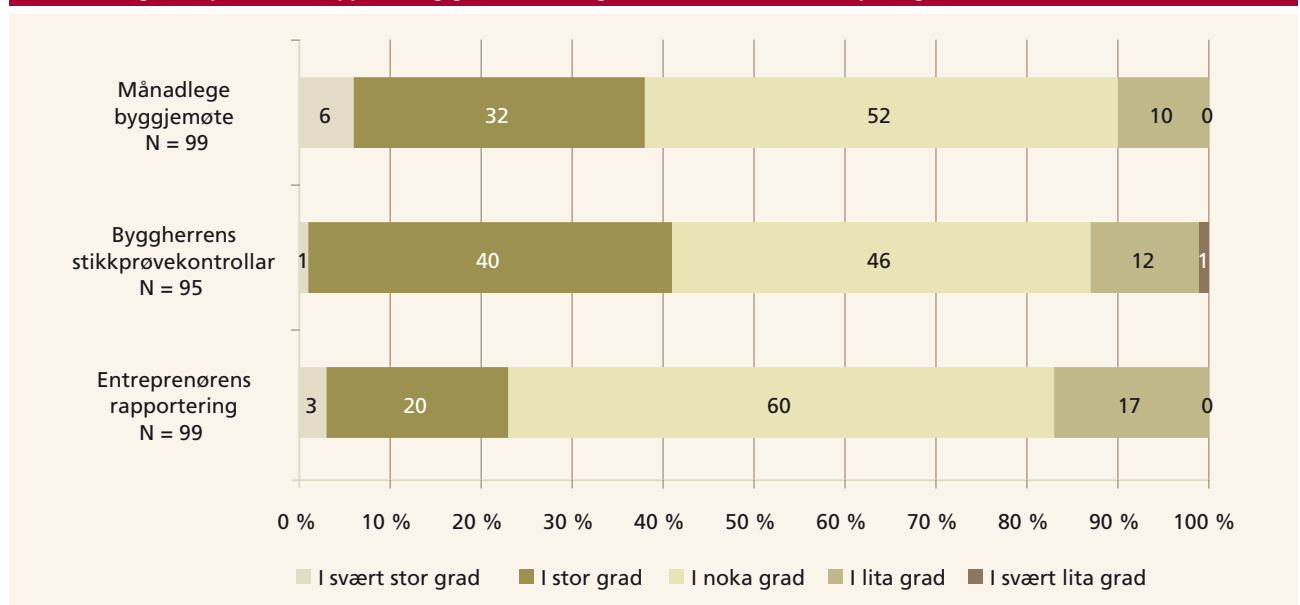
kontrakt, og skal gi byggherren oversikt over tilstanden på vegnettet. Figur 12 viser at 46 prosent av byggjeleiarane meiner stikkprøvekontrollane i noka grad gir dei tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet. 13 prosent meiner at desse kontrollane i lita eller svært lita grad gir tilstrekkeleg oversikt. Svara frå byggjeleiarane på dette spørsmålet må likevel sjåast i samanheng med data presenterte i kapittel 4.5.2, som viser at kontrollnivået er lågare enn planlagt, og at eit stort fleirtal av byggjeleiarane meiner at ambisjonane om kontrollomfang ofte må nedjusterast på grunn av for lite ressursar.

I funksjonskontraktane blir det stilt krav om at entreprenørane skal rapportere inn avvik. For kontraktar som er inngådde i 2008, er det òg eit krav om at det skal gjerast ei tilstandsrapportering kvar 14. dag.¹⁶² Figur 12 viser at 60 prosent av byggjeleiarane meiner entreprenøren rapportering i noka grad gir byggjeleiarane tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet, mens 17 prosent meiner at det i lita grad gir oversikt. Ein nærmare gjennomgang av entreprenøren rapportering følgjer i kapittel 4.5.4.

4.4.2 Regionane si oversikt over tilstanden på vegnettet

Oversikt over tilstanden på vegnettet var tema i intervju med regionane vinteren 2008/2009. Alle dei fem regionane viste til at distrikta har den utøvande styresmakta knytt til funksjons-

Figur 12 I kva grad byggjeleiarane meiner at dei månadlege byggjemøta med entreprenøren, byggherrens stikkprøvekontrollar og entreprenøren rapportering gir tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet



161) Jf. Statens vegvesen, *Håndbok 151 Styring av utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekt*, oktober 2008, punkt 2.8.3.

162) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*, kapittel D2, punkt 17.3.1 og 17.4.8.

kontraktane, og at regionnivået såleis ikkje har eit direkte ansvar for oppfølging av inngådde funksjonskontraktar. Fire av regionane har i intervju opplyst at dei ikkje har systematisk oppfølging av distrikta for å skaffe seg oversikt over tilstanden når det gjeld drift av vegnettet. Den femte regionen gav uttrykk for at det er ei utfordring å ha tilstrekkeleg oppdatert dokumentasjon på driftstilstanden. Eit fleirtal av regionane har vist til at styringssystemet er basert på avviksrapportering, og at vesentlege avvik blir rapporterte frå distrikta til regionane.

Regionane har i intervju opplyst kva kjelder regionnivået har for å skaffe seg oversikt over tilstanden på vegnettet. Av kjelder som inngår i mål- og resultatstyringa, har eit fleirtal av regionane trekt fram brukarundersøkingane og informasjon gjennom den halvårlege rapporteringa av kontrollar, manglar og sanksjonar.

I intervju blei det òg oppgitt interne kjelder til oversikt over tilstanden på vegnettet som ikkje inngår direkte i mål- og resultatstyringa. Fleire regionar har då vist til Vegtrafikksentralen, som er Statens vegvesens vegmeldingsteneste for å samle inn, leggje til rette og formidle vegmeldingar til trafikantane.¹⁶³ Regionane har opplyst at Vegtrafikksentralen blir brukt ved klager, driftsproblem eller særskilde hendingar. Data frå Vegtrafikksentralen blir ikkje samla på regionnivå og ikkje analyserte vidare.

Fleire regionar har dessutan vist til uformell informasjonssinnhenting, anten ved deltaking i faglege nettverk eller ved uformell informasjon direkte frå byggeleiarar.

Regionane viste òg til fleire eksterne kjelder til oversikt over tilstanden på vegnettet. Desse kjeldene var meldingar frå brukarane og medieoppslag om ulykker og driftsproblem.

4.4.3 Vegdirektoratets oversikt over tilstanden på vegnettet

Vegdirektoratet har i intervju understreka at ansvaret for den jamlege oppfølginga for å sikre tilstrekkeleg kvalitet på leveransar frå entreprenørane er delegert til regionvegsejefane. Det er ikkje etablert noko system for rapportering av denne faste oppgåva til Vegdirektoratet. Dette er ei ordning Vegdirektoratet reknar som tilfredsstillande.

Ved konkrete førespurnader frå departementet eller Stortinget, for eksempel om framkomstforhold på vegkorridorane mellom Aust- og Vest-Noreg, innhentar Vegdirektoratet data frå regionane. Statens vegvesen har eit apparat som sikrar at det er mogleg å svare på denne typen spørsmål, opplyser Vegdirektoratet. Vegdirektoratet er likevel ikkje nøgd med resultatane frå Riksrevisjonens spørjeundersøking blant byggeleiarar og seksjonsleiarar i Statens vegvesen, som viser at mange av desse (mellom 60 og 70 prosent) gir uttrykk for at systemet med funksjonskontraktar, inkludert dei månadlege byggjemøta, berre i noka eller i lita grad gir tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet.

4.5 Tiltak for å sikre kvalitet på leveransar frå entreprenøren

Her følgjer ein gjennomgang av tiltak Statens vegvesen utfører for å sikre at entreprenørane gjer arbeidet i samsvar med krava som er sette i funksjonskontraktane.

4.5.1 Kvalitetssystem og innføring av ISO-standard

Entreprenørar med ansvar for funksjonskontraktar pliktar å ha eit dokumentert og iverksett kvalitetssystem, og å ha utarbeidd ein kvalitetsplan for gjennomføring av kontrakten. Det blir stilt spesifikke krav til entreprenørens kvalitetssystem og kvalitetsplanar:¹⁶⁴

- *Kvalitetssystemet* skal vere samansett av eit plangrunnlag, eit system for dokumentasjon av oppfylging av krava i kontrakten og eventuelle avvik, og eit system for rapportering og tilbagemelding frå entreprenøren til byggherren.
- *Kvalitetsplanen* skal fastsetje kva for prosedyrar og tilhøyrande ressursar som skal brukast av kven og når. For eksempel skal kvalitetsplanen klargjere organiseringa av kontraktarbeidet og ansvarsfordelinga mellom dei tilsette hos entreprenøren. Vidare skal planen gjere greie for kva ressursar som er knytte til kontrakten i form av både materiell (for eksempel veghøvlar og lastebilar) og personell, inkludert underentreprenørar. Kvar kontrakt skal ha ein eigen tilpassa kvalitetsplan som skal oppdaterast gjennom heile kontraktperioden. Entreprenøren skal som ein del av kvalitetsplanen etablere og halde ved like ein plan for systematisk eigenkontroll av vegnettet.¹⁶⁵

163) Statens vegvesen, *Håndbok 210 Vegmeldingstjenesten*, april 2006, s. 7.

164) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2007*, kapittel D2, s. 14–15.

165) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2007*, kapittel D2, s. 17.

Siktemålet med kvalitetssystemet og tilhøyrande planar er å gi byggherren eit tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere om krava i kontrakten blir overhaldne.¹⁶⁶

Ved konkurranseutsetjinga av drift og vedlikehald av vegnettet i 2003 var det ein føresetnad at kontraktane gjekk til entreprenørselskap med etablerte kvalitetssystem, opplyser Vegdirektoratet.¹⁶⁷ Sommaren 2007 gav likevel Vegdirektoratet uttrykk for tvil overfor Samferdselsdepartementet om i kva grad kvaliteten på dei ulike kvalitetssystema som entreprenørane hadde utvikla, var tilstrekkeleg for å kunne sikre alle sider ved kvalitetsarbeidet. I tillegg hadde det tidlegare blitt påvist at det for ein del funksjonskontraktar ikkje var utarbeidd kvalitetsplanar og kontrollplanar. Som ei følgje av dette vurderte direktoratet det som nødvendig å innføre eit nytt krav om at entreprenørar med kontraktar som skulle starte opp i 2008 eller seinare, måtte etablere eit kvalitetssystem som var i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring, NS-EN ISO 9001:2000 *Systemer for kvalitetsstyring – Krav*. Det blei vidare stilt krav om at kvalitetsplanane skulle vere i samsvar med NS-EN ISO 10005:2005 *Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for kvalitetsplaner*. Denne standarden føreset at entreprenøren ved hjelp av uavhengig revisor stadfestar at planane vil imøtekomme krava i kontrakten.¹⁶⁸

Vegdirektoratet har i ei seinare utgreiing til Samferdselsdepartementet peikt på at fleire av dei store aktørane på entreprenørmarknaden har stadfesta at dei på papiret følgjer ISO 9001-standard, men at det er usikkert i kva grad standarden blir følgd i praksis.¹⁶⁹ Direktoratet gav likevel uttrykk for ei forventning om at innføringa av ISO-standardar for nye kontraktar ville ha ein positiv effekt også på eldre kontraktar. Som eit tiltak for å oppnå dette bad Vegdirektoratet regionane om å gjennomgå kvalitetsplanane i kontraktar som allereie var sette i gang, med utgangspunkt i dei nye kontraktføresegnene om ISO-standardisering.¹⁷⁰

166) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2007*, kapittel D2, s. 15.

167) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007, vedlagt utgreiing om funksjonskontraktar, s. 2.

168) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007, vedlagt utgreiing om funksjonskontraktar, s. 2; Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*, kapittel D2, s. 16.

169) Notat frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 14. april 2008.

170) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, *Funksjonskontrakter – statusrapport januar 2008*, 31. januar 2008, s. 1.

ISO-standardiseringa har òg vore tema i spørjeundersøkinga som blei gjennomført blant byggeleiarar og seksjonsleiarar i Statens vegvesen med ansvar for drift og vedlikehald av vegnettet. Mange byggeleiarar gir her uttrykk for at ISO-systemet ikkje har vore i bruk lenge nok til at dei kan uttale seg om effektane av det nye systemet.

Seksjonsleiarane vel i større grad å uttale seg om innføringa av ISO-systemet. Av 25 seksjonsleiarar gir 10 uttrykk for at innføringa av ISO-standardar i stor eller svært stor grad vil sikre kvaliteten på entreprenørens arbeid. 7 uttaler at kvaliteten i noka grad vil bli sikra, mens 8 gir uttrykk for at han i lita eller svært lita grad vil bli sikra. 16 av 25 seksjonsleiarar er heilt eller delvis same i at ISO-standardane er kompliserte, og at dei vil medverke til auka arbeidsbør for byggeleiarane.

I kommentarfeltet i spørjeundersøkinga gir ein del seksjonsleiarar uttrykk for at dei er klart positive til ISO-systemet. Fleire seksjonsleiarar meiner likevel at det avgjerande er om innføringa av krav til ISO-standardisering gir eit betre resultat ute på vegen. Éin uttaler at innføringa av ISO-standardar i seg sjølv ikkje vil medføre betre kvalitet, men at det vil gjere byggherrens forventningar overfor entreprenøren tydelegare. Ein annan stiller seg tvilande til om entreprenørane klarer å oppfylle krava i ISO-standardiseringa, ettersom dei ikkje klarer å etablere og vedlikehalde kvalitetsplanar generelt. Ein tredje seksjonsleiar gir uttrykk for at ISO-standardiseringa kan bli ein "papirtiger for akademikarar".

Fleire seksjonsleiarar gir i tillegg uttrykk for at entreprenørane manglar folk som er fortrulege med handteringa av kompliserte regelverk, og at innføringa av ISO-systemet medfører auka arbeidsbør for byggeleiarane.

4.5.2 Byggherrens stikkprøvekontrollar

Statens vegvesen har etablert eit system for oppfølging av drift og vedlikehald (SOPP) som skal gi grunnlag for byggherrens oppfølging av alle nye og igangsette kontraktar. Systemet fastset blant anna krav til byggherrens kontrollverksemd. Siktemålet med SOPP er å sikre at entreprenørane leverer arbeidet i samsvar med inngådde kontraktar.¹⁷¹ Samtidig skal kontrollane gi byggherren oversikt over tilstanden på vegnettet og

171) Statens vegvesens internrapport nr. 2327 *System for oppfølging av drift og vedlikehold (SOPP)*, juni 2006, s. 6. Oppfølginga gjennom SOPP skjer i samsvar med krava i kontrakten, som byggjer på *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*, mai 2003.

sikre at entreprenørane har gode system for gjennomføring av kontraktane. SOPP tilrår å bruke 1–4 dagsverk per kontrakt per måned til kontroll.¹⁷²

4.5.2.1 Ressursar brukte til stikkprøvekontrollar
Oversikter frå Vegdirektoratet viser at talet på dagsverk nytta til stikkprøvekontrollar totalt sett har auka frå 2005 til 2008.¹⁷³ Tabell 14 viser at det var ein markant auke i talet på dagsverk til kontroll frå 2005 til 2006, med bruk av høvesvis 1 171 og 2 740 dagsverk. I 2008 blei det brukt 3 190 dagsverk.

Tabell 14 Talet på dagsverk nytta til kontroll

År	Dagsverk
2005	1 171
2006	2 740
2007	2 587
2008	3 190

Kjelde: Regionane i Statens vegvesen

Det er forskjellar i nivå på kontrollomfanget mellom ulike kontraktar.¹⁷⁴ Figur 13 viser kontraktane fordelte etter talet på dagsverk som i gjennomsnitt er nytta til kontroll per måned.¹⁷⁵ For 12 prosent av kontraktane er det i gjennomsnitt nytta under eitt dagsverk til kontroll i månaden, det vil seie under minimumsnivået som er tilrådd i SOPP. For omtrent halvparten av kontraktane er det i gjennomsnitt nytta under 2,5 dagsverk til kontroll per måned.

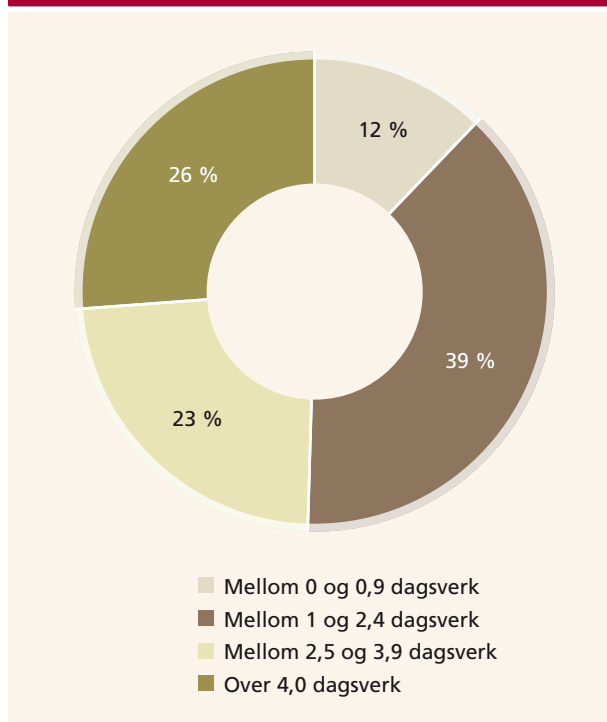
172) Kontrollomfanget for den einkilde kontrakten kan justerast innanfor visse rammor fastsette i rapporten, men det er tilrådd 1–4 dagsverk til kontroll per kontrakt per måned. Ressursbruken skal vere avgrensa, men ikkje mindre enn at byggherren veit kva han får. Generelt kan kontrollfrekvensen tilpassast ut frå dei erfaringane byggherren har med kvaliteten på arbeidet til den einkilde entreprenøren. Kontrollane blir òg tilpassa klimaet og vêrforholda i kontraktområdet. Det blir peikt på at ein del drifts- og vedlikehaldsprosessar, for eksempel knytte til vinterdrift, krev hyppigare kontrollar enn andre prosessar (jf. Statens vegvesens internrapport nr. 2327 *System for oppfølging av drift og vedlikehold* [SOPP], juni 2006, s. 9).

173) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007, vedlagt utgreiing om funksjonskontaktar, s. 5; SOPP-rapporteringa frå regionane for 2007 og 2008 og e-post frå Statens vegvesen, Region midt, 25. mars 2009.

174) Brev frå Statens vegvesen Region vest til Riksrevisjonen, 21. oktober 2008; e-post frå Statens vegvesen Region aust til Riksrevisjonen, 6. oktober 2008; e-post frå Statens vegvesen Region midt til Riksrevisjonen, 20. oktober 2008; e-post frå Statens vegvesen Region nord til Riksrevisjonen, 23. oktober 2008; e-post frå Statens vegvesen Region sør til Riksrevisjonen, 31. oktober 2008. I tillegg har distrikta i Region midt og Region vest medverka med opplysningar for deira regionar gjennom e-postar og brev sende i perioden 24. november til 17. desember 2008.

175) Gjeld for perioden 1. oktober 2007 til 10. mai 2008.

Figur 13 Funksjonskontraktane fordelte etter gjennomsnittleg tal på dagsverk nytta til kontroll per måned i vintersesongen 2007/2008



Kjelde: Regionane i Statens vegvesen

I intervju med dei fire distrikta blei det opplyst at dei tek utgangspunkt i krava i SOPP når dei utarbeider kontrollplanar. Distrikta peikte likevel på at oppfølginga av funksjonskontraktane er avhengig av den reelle ressursituasjonen. Dette er stadfesta gjennom spørjeundersøkinga blant byggjeleiarane og seksjonsleiarane. Tabell 15 viser at over halvparten av byggjeleiarane gav uttrykk for at det i noka grad er nok ressursar til å følgje kontrollplanen i deira kontraktområde. 21 prosent opplyste at det i lita grad er nok ressursar, mens 4 prosent sa i svært lita grad. Av seksjonsleiarane meinte halvparten at det i noka grad er nok ressursar i deira seksjon til å følgje kontrollplanane for det einkilde kontraktområdet. 8 av i alt 25 seksjonsleiarar, det vil seie om lag ein tredel, uttalte at det i lita eller svært lita grad er nok ressursar til dette.

Tabell 15 I kva grad byggjeleiarane meiner at det er nok ressursar til å følgje kontrollplanen for eige kontraktområde (prosent, N = 99)

I svært stor grad	I stor grad	I noka grad	I lita grad	I svært lita grad
3	15	57	21	4

Tabell 16 Planlagde og nytta dagsverk til kontroll fordelt per region, 1. oktober 2007 – 10. mai 2008

Region	Kontraktar i alt	Dagsverk til kontroll, planlagde	Dagsverk til kontroll, nytta ¹⁷⁶	Differanse	Dagsverk nytta til kontroll per kontrakt per måned, gjennomsnitt
Aust	23	293	248	-45	1,5
Midt	20	448	358	-90	2,6
Sør	24	505	475	-30	2,8
Nord	23	782	675	-107	4,2
Vest	17	583	565	-18	4,7
Totalt	107	2 611	2 321	-290	3,1

Kjelde: Regionane i Statens vegvesen

Distrikta opplyste i intervju at dei gjennomførte vurderingar av den einskilde entreprenøren og det einskilde kontraktområde ved utarbeiding av kontrollplanar, slik at kontrollinnsatsen blei sett inn mot dei kontraktane der ein fekk mest igjen for det. Andre utfordringar som blei nemnde i samband med planarbeidet, var geografi og vêrforhold, særleg for vintersesongen. Eitt av distrikta trekte fram at det kan planleggjast fleire kontrollar dersom ein kontraktperiode nærmar seg slutten, for å få ein god overgang til ny kontrakt. Eit anna distrikt opplyste at byggherren kan planleggje hyppigare kontrollar ved ny entreprenør, for å få tydeleg fram krava til leveransane frå entreprenøren.

Tabell 16 viser at det planlagde kontrollnivået i alle regionane er litt høgare enn faktisk gjennomførte kontrollar. Det går vidare fram av tabellen at det i gjennomsnitt er nytta 3,1 dagsverk til kontroll per kontrakt per måned i perioden 1. oktober 2007 – 10. mai 2008. Kontrollnivået i alle regionane ligg i gjennomsnitt innanfor den dagsverkmengda som er tilrådd til kontroll i SOPP, det vil seie 1–4 dagsverk per kontrakt per måned. Tabellen viser likevel at det er store regionale forskjellar. Regionane aust, midt og sør ligg under landsgjennomsnittet på 3,1, mens Region nord og Region vest ligg over gjennomsnittet. Region aust ligg lågast med 1,5 dagsverk til kontroll per kontrakt per måned, mens Region vest i gjennomsnitt har nytta flest, med 4,7 dagsverk til kontroll per kontrakt i denne perioden. Det er òg regionale forskjellar med omsyn til kor

mange kontrollstrekningar¹⁷⁷ som er køyrde. Region midt har køyrt flest, med 87 kontrollstrekningar i gjennomsnitt per kontrakt, mens Region sør har køyrt færrest, med 41 kontrollstrekningar i gjennomsnitt per kontrakt.

At det er forskjellar i kontrollinnsats i dei ulike regionane, går òg fram av rapporteringa til Vegdirektoratet for 2007 og 2008. Blant anna blei det i 2007 brukt 13,3 dagsverk per kontrakt til kontroll i Region aust og 17 dagsverk i Region sør, mens det i Region nord blei brukt 31,9 dagsverk. Også i 2008 nytta Region aust færrest dagsverk til kontroll per kontrakt, med 18 dagsverk, og Region nord flest, med 47 dagsverk. Vegdirektoratet har i intervju slått fast at det er for store regionale forskjellane når det gjeld kontrollinnsats.

4.5.2.2 Korleis Statens vegvesen vurderer kontrollnivået

Dei fire distrikta som er intervjuet, opplyste at stikkprøvekontrollar er viktige for kvaliteten på leveransane frå entreprenørane. To av distrikta peikte vidare på at hovudmålet til entreprenørane er økonomisk gevinst, mens hovudmålet til Statens vegvesen er å sikre tilstrekkeleg kvalitet på vegane for brukarane. Dette er til dels motstridande interesser som gjer det nødvendig med eit godt kontrollsystem og god kompetanse hos dei som utfører stikkprøvekontrollane.

Tabell 17 viser at nærmare ein tredel av byggjeleiarane i spørjeundersøkinga opplyser at det i lita grad eller i svært lita grad er nok ressursar til å føre tilstrekkeleg og forsvarleg kontroll med vegnettet innanfor kontraktområdet.

176) Alle regionane har opplyst at reisetida og etterarbeidet skal vere inkludert ved utrekninga av dagsverkforbruk til kontroll per kontrakt i SOPP-rapporteringa. Det kan likevel variere om distrikta i praksis tek med reisetid og etterarbeid i dagsverksutrekninga. Region øst melder at også arbeidet med pålegging av sanksjonar er inkludert i dagsverksrapporteringa.

177) Ei kontrollstrekning inneber kontroll av to til fem driftsprosessar over ei strekning på 10 km, jf. Statens vegvesens internrapport nr. 2327 *System for oppfølging av drift og vedlikehold (SOPP)*, juni 2006, s. 8.

Tabell 17 | Kva grad det er nok ressursar til å føre tilstrekkeleg og forsvarleg kontroll med vegnettet innanfor kontraktområdet (prosent, N = 99)

I svært stor grad	I stor grad	I noka grad	I lita grad	I svært lita grad
1	16	55	24	4

I tillegg seier 76 prosent av byggjeleiarane seg heilt eller delvis samde i at det er for få tilsette med kontrollansvar i seksjonen. 87 prosent av byggjeleiarane er heilt eller delvis samde i at ambisjonane om kontrollomfang ofte må nedjusterast på grunn av for lite ressursar.

Av seksjonsleiarane uttalte 10 av 25 at det i lita eller svært lita grad er nok ressursar til å føre tilstrekkeleg og forsvarleg kontroll med vegnettet i deira distrikt. 8 uttalte i noka grad, 7 uttalte i stor grad. 17 av 25 seksjonsleiarar gav uttrykk for at dei er heilt eller delvis samde i at det er for få tilsette med kontrollansvar i deira seksjon. Like mange er heilt eller delvis samde i at ambisjonane når det gjeld kontrollomfang ofte må nedjusterast etter dei ressursane som står til rådvelde.

Alle regionane har i intervju hevda at hovudårsaka til lågare kontrollnivå enn planlagt er for lite byggherreressursar til kontrollverksemd. Éin region meiner at krava som blir stilte i SOPP – med eitt til fire dagsverk per kontrakt til kontroll – ikkje er tilstrekkelege for å halde forsvarleg oversikt over tilstanden på vegen.

Som årsaker til lågare kontrollnivå enn planlagt har to regionar også vist til at det har vore vanskeleg å rekruttere den nødvendige kompetansen i marknaden. Vidare har éin region peikt på at uvisse om praktiseringa av ny sanksjonsinstruks har medført lågare kontrollverksemd. Ein annan region har peikt på at kontrollørane er avhengige av dei rette klimatiske forholda for å gjennomføre kontrollar vinterstid. Dersom det er lite snø og berre vegar, blir det følgjeleg gjennomført færre kontrollar.

Det går fram av Vegdirektoratets årsrapport for 2007 til Samferdselsdepartementet at omfanget av vegvesenets eigen stikkprøvekontroll var litt mindre enn det nivået som er fastsett gjennom styringsrutinane.¹⁷⁸ Vegdirektoratet har òg i intervju vurdert kontrollnivået, som rapportert gjennom perioderapport til departementet per 31. mai 2008, til ikkje å vere tilstrekkeleg. Hovudårsakene til det låge kontrollnivået var

knappe ressursar og for liten kompetanse, meinte Vegdirektoratet. Statens vegvesen har ikkje tilstrekkeleg personell til å utføre kontrollane, og Vegdirektoratet ser eksempel på kontraktar der det i praksis ikkje blir gjennomført kontroll. Vegdirektoratet ser såleis behov for å styrkje kontrollkapasiteten.

Vegdirektoratet følgjer ikkje opp om omfanget av kontrollverksemda samsvarer med det som er fastsett i kontrollplanar. Direktoratet følgjer opp om det generelt sett er ei positiv eller negativ utvikling i kontrollverksemda (talet på dagsverk til kontroll per kontrakt). Vegdirektoratet har i den samanheng vist til prinsippet om mål- og resultatstyring og peikt på at det ikkje er føremålstenleg med detaljstyring av regionsjefane. Vegdirektoratet har elles i intervju framheva at kontrollnivået i den einskilde regionen er regionvegsjefens ansvar.

4.5.3 Økonomiske sanksjonar

Statens vegvesen har som byggherre høve til å setje i verk økonomiske sanksjonar overfor entreprenøren dersom han ikkje held seg til etablerte standardar og rutinar. Manglar ved desse forholda kan medføre trekk i oppgjeret.¹⁷⁹

- administrasjon av kontrakten
- organisering og gjennomføring av arbeidet og kontraktforpliktingane
- resultat på vegen – tilstand og funksjon

Storleiken på sanksjonane er avhengig av kor alvorleg mangelen er, kva konsekvensar han har for trafikantane, for kapitalforringinga og for innsparinga til entreprenøren.¹⁸⁰

4.5.3.1 Omfang av økonomiske sanksjonar

Vegdirektoratet har estimert dei økonomiske sanksjonane i tilknytning til drift og vedlikehald av riksvegar til ca. 15 mill. kroner i perioden

179) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*, kapittel D2, s. 44. Det ligg føre ein mangel dersom kontraktarbeidet ikkje er i den stand byggherren har krav på etter kontrakten, og dersom årsaka til dette er forhold entreprenøren svarer for, jf. *Instruks for håndtering av mangler og evt. sanksjoner for drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar*, s. 1.

180) Statens vegvesen, *Instruks for håndtering av mangler og evt. sanksjoner for drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar*, 4. oktober 2007, punkt 4.4.

178) Årsrapport for Statens vegvesen 2007, s. 25.

Tabell 18 Økonomiske sanksjonar i prosent av kontraktvolumet (i 1 000 kroner)

Region	Økonomiske sanksjonar vintersesongen 2007/2008 og sommarsesongen 2008	Kontraktvolumet for vintersesongen 2007/2008 og sommarsesongen 2008 ¹⁸⁴	Økonomiske sanksjonar i prosent
Aust	595	315 771	0,19 %
Sør	750	299 779	0,25 %
Vest	1 015	282 292	0,36 %
Midt	1 065	298 463	0,36 %
Nord	1 760	360 521	0,49 %
Totalt	5 185	1 556 826	0,33 %

Kjelde: F11-evalueringsskjema

2003–2008. I tillegg utgjorde sanksjonar knytte til fylkesvegvedlikehald i same periode ca. 1,2 mill. kroner. Etter Vegdirektoratets oppfatning gir ikkje rekneskapen eit fullstendig bilete av omfanget av økonomiske sanksjonar. Årsaker til dette er blant anna at rekneskapsposten også omfattar dagbøter knytte til investeringsprosjekt, og at det har vore ulik rekneskapsføring av sanksjonar i perioden.¹⁸¹

I tillegg til rekneskapstala gir også skjema som byggeleiarane bruker til evaluering av entreprenørane, eit bilete av omfanget av økonomiske sanksjonar.¹⁸² Skjema inneheld opplysningar om kontraktsum, kontraktperiode og økonomiske sanksjonar i perioden skjemaet omfattar, både kor mange og kor store. Av skjema som er innhenta frå Statens vegvesen i samband med denne undersøkinga, kjem det fram kor mykje som er betalt inn av økonomiske sanksjonar i vintersesongen 2007/2008 og sommarsesongen 2008.¹⁸³

Datagrunnlaget i Tabell 18 er evalueringsskjema frå 97 av funksjonskontraktane for vintersesongen 2007/2008. For sommarsesongen 2008 er datagrunnlaget 90 skjema.

Tabell 18 viser at det i vintersesongen 2007/2008 og sommarsesongen 2008 til saman er pålagt økonomiske sanksjonar for nesten 5,2 mill. kroner. Dette utgjør 0,33 prosent av kontraktvolumet for same periode. Tabell 18 viser at Region aust har lågast sum, og at sanksjonane i

prosent av kontraktvolumet for tilsvarende periode også er lågast i denne regionen. Tilsvarende har Region nord pålagt mest sanksjonar, både i sum og i prosent.

Vegdirektoratet har opplyst at total omsetning for alle funksjonskontraktar utgjør 12 mrd. kroner i perioden 2003–2008. Dei økonomiske sanksjonane på ca. 15 mill. kroner i same periode utgjør 0,12 prosent av den totale omsetninga.¹⁸⁵ Vegdirektoratet har opplyst i intervju at direktoratet ikkje har utarbeidd tilsvarende oversikter over kor stor prosentdel dei økonomiske sanksjonane utgjør av det totale kontraktvolumet.

4.5.3.2 Instruks for handtering av sanksjonar i funksjonskontraktar

Riksrevisjonen har i fleire år peikt på manglar ved handteringa av sanksjonsføresegnene i kontrakten, jf. Dokument nr. 1 for rekneskapsåra 2004, 2005 og 2006.¹⁸⁶ Som ei følge av dette utarbeidde Statens vegvesen ein eigen instruks for handtering av manglar og sanksjonar i funksjonskontraktar. Instruksen blei sett i verk 1. november 2007 og omfattar alle drifts- og vedlikehaldskontraktar med funksjonsansvar.¹⁸⁷

Vegdirektoratet har opplyst i intervju at før innføringa av den nye sanksjonsinstruksen hadde direktoratet ikkje gitt sentrale føringar for i kva tilfelle økonomiske sanksjonar skulle nyttast, og kor store sanksjonane skulle vere. Det blei utøvd mykje skjønn i samband med fastsetjing av sanksjonane, og dermed blei det ulik praksis. Mange entreprenørar opplevde dette som urettferdig, opplyser Vegdirektoratet. Også intervju med regionane stadfesta at same avvik kunne bli møtt med

181) Brev frå Vegdirektoratet til Riksrevisjonen, 19. mars 2009.

182) F11-skjemaet, jf. nærmare omtale i kapittel 4.5.5.

183) At skjemaet viser *innbetalte* sanksjonar, inneber at skjemaet ikkje nødvendigvis speglar alle sanksjonar som er pålagde i den perioden skjemaet gjeld for. Sanksjonar som for eksempel er gitt i vintersesongen, men først innbetalte i sommarsesongen, vil komme fram på skjemaet for sommarsesongen. Tilsvarende vil tidlegare pålagde sanksjonar som først blir innbetalte i den perioden som er undersøkt, komme fram på F11-skjema som undersøkinga omfattar. Økonomiske sanksjonar som entreprenøren set seg imot, vil heller ikkje komme fram av skjemaet. I intervju opplyser Region vest at desse seinast vil bli oppgjorde når kontrakten er avslutta og sluttoppgjeret skal utførast.

184) Kontraktsummen for den einskilde kontrakten er delt på talet på år som kontrakten gjeld for. Deretter er gjennomsnittleg kontraktsum for alle kontraktane summert.

185) Brev frå Vegdirektoratet til Riksrevisjonen, 19. mars 2009.

186) Merknadene gjeld manglande felles sanksjonssystem.

187) Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 4. oktober 2007.

svært ulik sanksjon. Både Region aust og Region sør har likevel opplyst i intervju at dei før det låg føre ny instruks, hadde eigne retningslinjer som blant anna inneheldt utrekningsreglar for beløpsstorleik på sanksjonane. Retningslinjene skulle medverke til lik praksis innan regionen.

Etter den nye sanksjonsinstruksen skal byggherren gjennomføre ein systematisk gjennomgang av entreprenørens kvalitetssystem og kvalitetsplan for kontrakten. Etter gjennomgangen skal byggherren ha forsikra seg om at entreprenøren har forstått korleis leveransen for alle produkt i kontrakten skal skje, slik at alle spesifikasjonar i kontrakten blir oppfylte.¹⁸⁸

Instruksen inneber at byggherren skal vurdere om eit avvik skal følgjast opp som ein kontraktmangel, opplyser Vegdirektoratet i intervju.¹⁸⁹ Dersom ein mangel ikkje har oppstått tidlegare, skal entreprenøren få høve til å revidere kvalitetssystemet sitt for å hindre at den aktuelle mangelen oppstår på nytt. I den grad entreprenøren samarbeider i tråd med føringane i ISO-standard, vil han ikkje bli pålagt sanksjon. Om det ikkje kjem ei forbetring, vil det derimot bli reagert med strengare sanksjonar enn før.

I eit vedlegg til den nye sanksjonsinstruksen er det gitt føringar for korleis storleiken på sanksjonane skal reknast ut. Det går fram av instruksen at det samla for kvar region skal først oversikt (loggbok) over ferdig handsama saker som har medført sanksjon overfor entreprenøren.¹⁹⁰

I intervju har Vegdirektoratet understreka at det er lagt vekt på å gi byggeleiarane forståing for kva den nye sanksjonsordninga inneber, og skape ei haldningsendring blant byggeleiarane. I den samanheng har Vegdirektoratet gjennomført kurs for alle byggeleiarar som den nye instruksen har konsekvensar for.

188) Statens vegvesen, *Instruks for håndtering av mangler og evt. sanksjoner for drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar*, 4. oktober 2007, punkt 2.

189) Avvik blir definert som ein tilstand/situasjon som ikkje er i samsvar med gjeldande standardkrav og kravspesifikasjon i kontrakten. Det ligg føre ein mangel dersom kontraktarbeidet ikkje er i den stand byggherren har krav på etter kontrakten, og årsaka til dette er forhold entreprenøren svarer for, jf. *Instruks for håndtering av mangler og evt. sanksjoner for drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar*, 4. oktober 2007, punkt 3. I kontraktar som er inngådde i 2007 eller tidlegare, er omgrepet "avvik" tilnærma synonymt med omgrepet "mangel", jf. notat frå Vegdirektoratet til regionane, 4. oktober 2007, s. 2.

190) Statens vegvesen, *Instruks for håndtering av mangler og evt. sanksjoner for drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar*, 4. oktober 2007.

4.5.3.3 Korleis Statens vegvesen vurderer innføringa av ny sanksjonsinstruks

Innføringa av ny instruks for handtering av manglar og sanksjonar har etter Vegdirektoratets syn ført til større grad av likskap i bruken av økonomiske sanksjonar. Vegdirektoratet har i intervju vist til positive tilbakemeldingar på den nye instruksen frå entreprenørane. Tre av regionane og dei fire distrikta som er intervjuet, har også stadfesta at den nye instruksen gjer det meir klart når økonomiske sanksjonar skal gjennomførast, og med kva summar. Alle regionane og to av distrikta er likevel av den oppfatning at bruk av økonomiske sanksjonar i stor grad er avhengig av byggeleiarens skjønn, både i avgjerda om å påleggje sanksjonar og i vurderinga av beløpsstorleik. Dette medfører at det for ulike kontraktområde i regionane blir brukt økonomiske sanksjonar i varierende grad.

Fleire av regionane har i intervju vist til at det er ein samanheng mellom kontrollomfang og sanksjonar. Distrikt som pålegg mange økonomiske sanksjonar, kan vere dei som har gode kontrollsystem. Dette blir òg stadfesta av Vegdirektoratet, som i brev til departementet har grunngitt auken i økonomiske sanksjonar med større kontrollomfang.¹⁹¹

Regionane har i tillegg oppgitt desse årsakene til varierende bruk av sanksjonar:

- Byggeleiararen ønskjer ikkje å påleggje entreprenøren sanksjonar, sidan det kan medføre eit vanskelegare samarbeidsklima mellom han og entreprenøren.
- Byggeleiararen er restriktiv med å påleggje sanksjonar fordi det kan vere at underentreprenørane må betale dette, ikkje hovudentreprenøren.
- Byggeleiarar har kvidd seg for å påleggje sanksjonar det første året etter iverksetjinga av instruksen, fordi dei er usikre på kor stort rom entreprenøren skal få til å forbetre seg før dei skal bruke sanksjonar.

Fire av regionane opplyste at prosessane som følgjer av den nye instruksen, er kompliserte og arbeidskrevjande for byggeleiarane. Det blei peikt på at den nye instruksen inneber lange og til dels tidkrevjande prosessar før byggeleiarane kan påleggje sanksjonar.

Vegdirektoratet har i intervju lagt vekt på at den nye sanksjonsinstruksen er eit nyttig verktøy i Statens vegvesens oppfølging av entreprenørane.

191) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007.

Regionane er samde i at økonomiske sanksjonar er eit effektivt og nødvendig styringsverktøy i oppfølginga av funksjonskontraktar. Som ei følgje av den nye instruksen er talet på sanksjonar redusert, samtidig som det er blitt ei vridning over mot samarbeid med entreprenøren med sikte på forbetringar i entreprenørens kvalitetssystem. Sanksjonssummane er derimot større enn tidlegare, og dette kan påverke resultatane til entreprenørane direkte. I dei tilfella sanksjonar blir pålagde, vil dei – i tillegg til å ha ein økonomisk konsekvens for entreprenøren – også bli oppfatta som skadeleg for renommeet entreprenørfirmaet har i bransjen.

Blant dei fire distrikta som er intervjuja, er det ulike erfaringar når det gjeld om auka merksemd rundt forbetringar i entreprenørens kvalitetssystem har hatt effekt på entreprenørens arbeid. Eitt av distrikta stadfesta at instruksen har vore med på å få til ein prosess med kvalitetsforbetring hos entreprenøren. Eit anna distrikt var derimot av den oppfatning at det ikkje er sanksjonsinstruksen i seg sjølv som har medført kvalitetsforbetringar. Her hadde ein opplevd at alle entreprenørane i distriktet hadde hatt god framgang i korleis kvalitetssystema fungerte, uavhengig av instruksen. Eit tredje distrikt peikte på at kvalitetsforbetring ikkje berre er avhengig av entreprenøren, men også av eventuelle underentreprenørar. Auka merksemd rundt dialog og forbetring når ikkje nødvendigvis heilt fram til underentreprenøren. Økonomiske sanksjonar blei derimot framheva som eit godt verkemiddel overfor entreprenøren, ettersom dei forplantar seg nedover i organisasjonen, også til underentreprenørane. Men distriktet peikte på faren for at sanksjonssummane er så låge at entreprenørane tener på å halde kvaliteten på arbeidet nede og akseptere sanksjonane. Det fjerde distriktet mangla tilstrekkeleg erfaring med om auka merksemd rundt forbetringar vil føre til betre kvalitetssystem hos entreprenøren.

4.5.4 Rapportering frå entreprenøren

Entreprenøren har gjennom kontrakten forplikta seg til å etablere og vedlikehalde eit system for rapportering.¹⁹² Dette inneber både periodisk rapportering og rapportering av avvik.

4.5.4.1 Korleis distrikta vurderer rapporteringa frå entreprenøren

I intervju gav fleire av distrikta uttrykk for at entreprenørens rapportering i somme tilfelle er mangelfull, noko som gjeld både rutine-rapportering og avviksrapportering.

Rapporteringa frå entreprenøren var òg eit tema i spørjeundersøkinga. Byggjeleiarar og seksjonsleiarar i Statens vegvesen med ansvar for drift og vedlikehald blei her bedt om å vurdere om rapporteringa frå entreprenøren gir ei god oversikt over om kontraktkrava blir oppfylte.

Tabell 19 viser at over halvparten av byggjeleiarane gir uttrykk for at denne rapporteringa i noka grad gir oversikt over kor godt entreprenøren etterlever kontraktkrava. Omtrent ein tredel opplever at rapporteringa i stor grad gir oversikt.

Blant seksjonsleiarane seier 15 av 25 at entreprenørens rapportering i noka grad gir Statens vegvesen god oversikt over om kontraktkrava blir etterlevde. 7 gir uttrykk for at rapporteringa i lita eller svært lita grad gir ei slik oversikt.

I kommentarfeltet i spørjeundersøkinga gir ca. 60 prosent av byggjeleiarane uttrykk for større eller mindre problem knytte til entreprenørens rapportering. Av desse gir over halvparten uttrykk for at avviksrapporteringa er særleg problematisk.

Etter kontrakten skal entreprenøren straks rapportere avvik og manglar til byggherren. Rapporteringa skal blant anna omfatte ei skildring av mangelen og ei utgreiing om korleis mangelen er blitt handtert.¹⁹³ Når det gjeld i kva

Tabell 19 I kva grad byggjeleiarane opplever at rapporteringa frå entreprenøren gir god oversikt over om kontraktkrava blir oppfylte (prosent, N = 99)

I svært stor grad	I stor grad	I noka grad	I lita grad	I svært lita grad
3	28	56	12	1

192) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2007*, kapittel D2, s. 16.

193) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2007*, kapittel D2, s. 20; *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*, kapittel D2, s. 28.

grad entreprenørane melder inn avvik relaterte til funksjonsbaserte oppgåver på eige initiativ, svarer 43 prosent av byggeleiarane at dette i noka grad blir gjort, mens 26 prosent uttaler at dette i lita grad blir gjort. Blant seksjonsleiarane gir halvparten uttrykk for at entreprenøren i noka grad rapporterer inn avvik på eige initiativ, mens 9 av dei i alt 25 seksjonsleiarane uttaler at entreprenørane i lita grad eller svært lita grad melder inn avvik på eige initiativ.

Tekstboks 3 Utsegner frå byggeleiarane om avviksrapporteringa frå entreprenørane

- Avviksrapportering har ein tendens til å ende som rapportering av etterslep.
- Det er ingen entreprenørar som tør/vil rapportere avvika sine. Dei er redde for at byggherren vil sanksjonere mot avvika dei sjølve finn. Ingen liker å vedgå at dei har gjort for dårleg jobb.
- Har ei kjensle av at avvik blir rapportert når det blir rekna som sannsynleg at byggherren likevel vil oppdage avvik, mens andre avvik ikkje blir rapporterte.

Kjelde: Spørjeundersøking hausten 2008

Ein del byggeleiarar gir i spørjeundersøkinga også uttrykk for at entreprenøren gjerne rapporterer om utførte kontrollar, men ikkje utført arbeid. Rapporteringa frå entreprenøren blir ofte skildra som mangelfull og at ho ikkje kastar lys over den verkelege situasjonen. Somme byggeleiarar har inntrykk av at rapporteringa ikkje blir prioritert høgt nok av entreprenørane. Ein av seksjonsleiarane seier at rapporteringa er for overflatisk, og at gjennomgangen av dokumenta på byggjemøta gir byggherren ei betre oversikt enn rapporteringa.

4.5.4.2 System for elektronisk innhenting av rapportdata frå funksjonskontraktentreprenørar (ELRAPP)

For å effektivisere og betre oppfølginga av kontraktane innanfor drift og vedlikehald har Statens vegvesen utvikla eit system for elektronisk innhenting av rapportdata frå funksjonskontraktentreprenørar (ELRAPP). Systemet blei sett i drift hausten 2007 og teke i bruk på alle kontraktar med oppstart frå og med 1. september 2007.¹⁹⁴ Systemet skal nyttast av

byggeleiarar med ansvar for funksjonskontraktar, kontrollørar på byggherresida og entreprenørar.¹⁹⁵

For kontraktane som blei inngådde i 2008 (17 stk.), blei det innført eit nytt krav om at entreprenøren kvar 14. dag skal sende ein tilstandsrapport til byggherren. Tilstandsrapporten skal vere ei samleoversikt over utførte inspeksjonar i samsvar med planen for systematisk kontroll av vegnettet, som er ein del av kontrakten (inspeksjons- og kontrollplan). Vegdirektoratet har i intervju opplyst at denne rapporteringa blei innført som ein konsekvens av nye krav til entreprenørens kvalitetssystem og kontraktens kvalitetsplanar.

Ein gjennomgang av rapporteringa som fanst i ELRAPP-systemet per februar 2009, viser at det ikkje låg føre tilstandsrapportering i ELRAPP for 5 av dei 17 kontraktane som blei inngådde i 2008. For éin av dei fem kontraktane der det ikkje låg føre rapportering i ELRAPP-systemet, går det likevel fram at byggeleiararen mottok manuell rapportering kvar 14. dag. For ein annan av dei fem kontraktane er det opplyst i intervju med eitt distrikt at tilstandsrapportering er gjennomført kvar veke, men utanfor ELRAPP-systemet.¹⁹⁶ For 10 av dei 17 kontraktane som blei inngådde i 2008, har byggeleiararen ettersøkt manglande rapportering gjennom ELRAPPs oppfølgingslogg. For ein del kontraktar går desse fristane som ikkje er overhaldne, tilbake til oktober 2008, det vil seie nesten tilbake til kontraktstart i september 2008.

I 1 av dei 12 kontraktane der tilstandsrapportering låg føre i ELRAPP-systemet, er det gjort tilstandsrapportering berre éin gong sidan kontraktstart i september 2008. Gjennomgangen i februar 2009 viste at dei andre 11 kontraktane synest å halde kravet til rapporteringsfrekvens (kvar 14. dag), sjølv om rapporteringa har vore mangelfull tidlegare i kontraktperioden. I ein del av kontraktane har tilstandsrapporteringa vore svært forseinka, for eksempel ved at inspeksjonar utførte i perioden frå september 2008 til januar 2009 først er blitt rapporterte til byggherren i februar 2009.

Statens vegvesen har ikkje utarbeidd eit standardisert skjema for tilstandsrapportering.

194) Framstilling av ELRAPP på Statens vegvesens nettsider, 12. april 2006, s. 1, <http://www.vegvesen.no/s/bransjekontakt/Dokumenter/ELRAPP-beskrivelse-v2006-12-04.pdf>.

195) Systemet blir nytta til rapportering, oppfølging og jamleg kommunikasjon mellom entreprenør og byggherre. Systemet er meint som eit verktøy som hjelper byggeleiarane til ei meir systematisk oppfølging av funksjonskontraktane. Det er også eit verktøy for planlegging, innrapportering og oppfølging av byggherrekontroll. *Håndbok i ELRAPP*, versjon 1.7, 10. september 2008, s. 8.

196) Det er ikkje innhenta opplysningar om i kva grad det er utført manuell rapportering for dei tre siste kontraktane der tilstandsrapportering ikkje ligg føre i ELRAPP-systemet.

Fleire av distrikta har opplyst i intervju at entreprenørane sjølv utarbeider skjema. Gjennomgangen av rapporteringa i ELRAPP viste at somme registreringsskjema er relativt enkle, mens andre er omfattande. Fleire distrikt har i tillegg opplyst at tilstandsrapporteringa i visse tilfelle blir levert til byggjeleiar i byggjemøte, mens andre byggjeleiarar mottok rapporteringa elektronisk, anten på e-post eller gjennom ELRAPP-systemet.

Gjennomgangen av tilstandsrapportane som låg inne i ELRAPP per februar 2009, viste at dei var ulike i innhald. Etter kontraktmalen skal samleoversikta over utførte inspeksjonar vise vegstrekning, dato og prosess som er inspisert og funnen i orden. Det skal òg gå fram korleis avvik som ikkje er fjerna, skal følgjast opp.¹⁹⁷ I somme skjema var det gjort greie for utførte tiltak, men utan at det blei spesifisert kva prosessar tiltaka gjaldt. Andre stader var avvik registrerte på spesifikke prosessar, utan at det var gjort nærmare greie for avviket eller tiltaket. I 4 av dei 12 kontraktane der det låg føre tilstandsrapportering, gjekk det ikkje tydeleg fram av rapporteringa kva for prosessar som faktisk var inspiserte og funne i orden.

4.5.5 Evaluering av entreprenøren

Som nemnt i kapittel 4.2.2.1 evaluerer byggjeleiarane to gonger i året entreprenørane ved bruk av eit eige evalueringsskjema (F11 *Evalueringsskjema for drifts- og vedlikeholdskontrakt med funksjonsansvar*). Bruken av skjemaet på ulike nivå i Statens vegvesen har vore tema på intervju som er gjennomførte i samband med undersøkinga.¹⁹⁸

Vegdirektoratet gjennomfører ikkje analysar på bakgrunn av F11-skjema. Direktoratet har understreka i intervju at F11-skjema skal brukast aktivt lokalt i distrikta som ein del av kontraktoppfølginga. Dette er stadfesta i intervju med regionane, som har vist til at distriktsnivået nyttar F11-skjema i oppfølginga av entreprenørane. Skjemaet blir brukt som ei tilbakemelding frå byggjeleiar til entreprenør undervegs i kontraktperioden. Tilbakemelding skjer anten på byggjemøte eller i egne evalueringssmøte mellom byggherre og entreprenør.

Eit fleirtal av regionane har opplyst at F11-skjema òg blir nytta i samband med tilbuds vurderingar,

for å få eit bilete av om ein entreprenør tidlegare har gjort tilfredsstillande arbeid.

På skjemaet blir entreprenøren evaluert ut frå 30 vurderingskriterium, inndelt i seks ulike kategoriar:

- fagleg og teknisk kapasitet
- samarbeidsevne
- kvalitet
- vinterdrift
- helse, miljø og tryggleik
- eksternt miljø

Av dei 30 vurderingskriteria er det tre som gjeld sjølve kvaliteten på leveransane frå entreprenøren. To av desse er knytte til vinterdrifta,¹⁹⁹ mens det tredje kriteriet inneber at ein skal gi ei generell vurdering av arbeidsutføring, punktlegheit og kvalitet på levert produkt.

Eitt distrikt peiker i intervju på at entreprenørane gjerne skårar høgt på punkta i evalueringsskjemaet som gjeld samarbeidsklima og HMS. Eit anna distrikt trekkjer fram at det er lite i skjemaet som handlar om kvalitet, men mange spørsmål om mindre sentrale tema for funksjonskontraktar, for eksempel HMS. Distriktet peiker òg på at spørsmåla på skjemaet som gjeld sjølve leveransen frå entreprenøren, er svært generelle, og seier i seg sjølv lite om *kva* som eventuelt er mangelfullt ved leveransane frå entreprenøren. Ein del byggjeleiarar utarbeider derfor ei skriftleg evaluering i tillegg til F11-skjemaet for å framheve forbettringspunkt.

4.5.6 Samforståing og samarbeid mellom byggherre og entreprenør

Samarbeidet mellom byggherre og entreprenør var eit tema i spørjeundersøkinga som blei gjennomført blant byggjeleiarane og seksjonsleiarane med byggherreansvar for drift og vedlikehald av vegnettet. 74 prosent av byggjeleiarane karakteriserer samarbeidet med entreprenøren som godt, og 16 prosent kallar det svært godt. Blant seksjonsleiarane seier 22 av 25 at samarbeidet med entreprenørane på funksjonskontraktar er godt eller svært godt.

74 prosent av byggjeleiarane gir uttrykk for at dei månadlege byggjemøta fungerer godt som samarbeidsforum, mens 18 prosent seier at dei fungerer svært godt. 8 prosent av byggjeleiarane uttaler at møta fungerer verken godt eller dårleg.

197) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*, D2, punkta 17.3.1 og 17.4.8.

198) I kapittel 4.2.2.1 blei resultat frå evalueringane presenterte.

199) Det eine vurderingskriteriet handlar om kapasitet og ressursar: "Er det tilfredsstillende kapasitet, tilgjengelige ressursar, bemanning, kompetanse, materialer og maskiner?" Det andre handlar om sjølve utføringa: "Vurder utførelsen: rettidig utrykning, bruk av værdata, kontrollrutiner, utkalling, styring av underentreprenørar."

Nesten alle seksjonsleiarane (24 av 25) gir uttrykk for at byggjemøta fungerer godt eller svært godt som samarbeidsforum mellom Statens vegvesen og entreprenøren.

Eit anna tema i spørjeundersøkinga var samforståing mellom byggherre og entreprenør når det gjeld krav og innhald i kontrakten. 61 prosent av byggjeleiarane gir uttrykk for at det i stor eller svært stor grad er lik forståing mellom byggherre og entreprenørar med omsyn til krav og innhald i funksjonskontraktane. 36 prosent av byggjeleiarane uttaler at det i noka grad er lik forståing. Av seksjonsleiarane gir litt under halvparten uttrykk for at det i stor grad er lik forståing mellom byggherre og entreprenør med omsyn til krav og innhald i kontrakten, mens dei andre meiner at det i noka grad er lik forståing.

Intervjua med dei ulike regionane viser at det er ulikt syn på korleis dei opplever samforståinga mellom byggjeleiar og entreprenør. To regionar synest at samforståinga i stor grad er god. Tre regionar meiner at samforståinga ikkje er god nok, eller at ho er varierende. I intervju med éin region går det fram at éi årsak til at samforståinga ikkje blir rekna som god nok, er at det ikkje blir sett av tilstrekkeleg tid i forkant av kontraktinngåinga til å forklare innhaldet og krava i kontrakten. Dette er ein føresetnad for at aktørane skal ha likt syn på korleis tilstanden skal vere. Erfaringa er at samforståinga mellom entreprenør og byggherre aukar gjennom kontraktperioden. Ein annan region opplever at det kan vere manglande overføring av kunnskap mellom hovudentreprenør og underentreprenørar. Problemet med manglande samforståing er størst i dei kontraktane der det verkar som om entreprenøren taper pengar på kontrakten fordi prisen i tilbudsrunderen blei sett for lågt, opplyser ein tredje region.

Alle regionane opplyser at eventuelle konflikter mellom byggjeleiar og entreprenør blir løyste på distriktsnivået, og at det er svært få saker som blir lyfta til regionnivået. I sakene der regionnivået er kopla inn, har det vore langvarige konflikter eller usemje om kven som skal ta ansvaret for risikoen i ein kontrakt.

Tekstboks 4 Utsegner frå byggjeleiarane om utfordringar knytte til samarbeidet med entreprenørane

- Entreprenørane slit administrativt. Byggjeleiarane må derfor purre på dokumentasjon/rapporteringar.
- Entreprenøren har eit minimum av folk og utstyr. Det gjer at ein del oppgåver tek lang tid før dei blir utførte. Det er fleire oppgåver som entreprenøren ikkje utfører eller tek tak i før byggherren påpeiker det.
- Forståing av føresegnene i kontrakten. Entreprenøren viser stor kreativitet i å tolke kontrakten til sin fordel.
- At entreprenøren ikkje følgjer opp sitt eige kvalitetssystem og gjer seg kjend med kontraktgrunnlaget og forpliktingane. Byggherren bruker for store ressursar til dobbeltkontrollar og opplæring av entreprenøren.
- Ulike mål. Vegvesenet vil ha utført arbeid i samsvar med kontrakten, mens entreprenøren vil tene mest mogleg pengar. Dess mindre dei gjer, dess meir pengar tener dei.

Kjelde: Spørjeundersøking hausten 2008

4.6 Konkurransen

Målsetjinga med utskiljinga av Mesta AS var å auke konkurransen på entreprenørmarknaden og at drift og vedlikehald av det totale vegnettet skulle få betre kvalitet og kostnadsreduksjon på lengre sikt.²⁰⁰ Frå 2003 til 1. september 2006 forvalta Mesta AS kontraktane som Statens vegvesens produksjonseining administrerte før utskiljinga av Mesta AS, og som ikkje var ferdigstilte og klargjorde for konkurranseutsetjing ved omorganiseringa. Dette gjaldt totalt 102 kontraktar. 22 av desse blei ferdigstilte og utlyste i 2003, 24 kontraktar blei ferdigstilte i 2004, 26 blei ferdigstilte i 2005, og dei siste 30 blei ferdigstilte i 2006.²⁰¹ Desse blei definerte som overgangskontraktar. Frå 1. september 2006 var alle kontraktar inngådde etter utlysing i marknaden.

4.6.1 Tilbydarar per utlyste kontrakt på landsbasis

Tabell 20 gir ei oversikt over iverksette kontraktar i åra 2003–2009 og ei fordeling av kor mange tilbydarar det var til kontraktane.

200) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007.

201) Alle data som er framstilte i tabellar og figurar i dette kapitlet, er mottekne frå Vegdirektoratet eller regionane i Statens vegvesen.

Tabell 20 Talet på tilbydarar fordelte på iverksette kontraktar i perioden 2003–2009

År	Kontraktar	1 tilbydar	2 tilbydarar	3 tilbydarar	4 tilbydarar	5 tilbydarar	6 tilbydarar
2003	24		8	8	2	5	1
2004	25		6	5	5	9	
2005	27	1	5	17	3		
2006	30	1	16	6	4	3	
2007	20	1	8	6	5		
2008	17		9	7	2		
2009	27	1	8	12	6		
SUM	170 (100 %)	4 (2 %)	60 (35 %)	61 (36 %)	27 (16 %)	17 (10 %)	1 (1 %)

Tabell 21 Tilbydarar på kontraktar iverksette i perioden 2003–2009

År	Antall kontraktar	Mesta AS	Kolo Veidekke AS	NCC ²⁰³	Skanska AS	Risa AS	Trafikk AS	Andre
2003	24	24	17	11	6	2		15
2004	25	25	21	15	8	2		15
2005	27	27	23	16	2	1	2	7
2006	30	30	23	14	2	2	2	5
2007	20	20	18	17	2	4	2	2
2008	17	17	13	12	0	2	1	2
2009	27	27	13	9	2	2		13 ²⁰⁴
SUM	170	170	128	94	22	15	7	59

Tabell 20 viser at det i perioden 2003–2009 har vore sett i verk og lyst ut 170 kontraktar på landsbasis. Samla har det for 37 prosent av kontraktane vore éin eller to tilbydarar.²⁰² I både 2007 og 2008 hadde tilnærma 50 prosent av kontraktane éin eller to tilbydarar, mens tilsvarande for kontraktar som blei sette i verk i 2009, er 30 prosent. Etter 2006 har det ikkje vore utlysingar med over fire tilbydarar, noko som var relativt vanleg dei første åra.

Vegdirektoratet har uttalt i intervju at det vurderer to eller færre tilbydarar som problematisk, og ønskjer tre tilbydarar eller fleire per kontrakt for å skape tilstrekkeleg konkurranse. Vegdirektoratet gir vidare uttrykk for at dagens marknad ikkje er velfungerande, og at det ikkje er ein marknad der det er lett for entreprenørane å tene pengar. Dette blir spesielt problematisk for dei mindre entreprenørane.

202) Dei tre kontraktane med éin tilbydar var på høvesvis 89 mill. kroner, 99 mill. kroner og 94 mill. kroner. Av dei 52 kontraktane med to tilbydarar var 33 i prisklassen 50–100 mill. kroner, 9 var i prisklassen 100–150 mill. kroner, og 6 var større enn 150 mill. kroner. 6 av kontraktane låg på under 50 mill. kroner. Gjennomsnittleg kontraktstorleik er på om lag 92 mill. kroner, den lågaste kontraktsummen er på 12,1 mill. og den høgaste på 278,7 mill.

Her følgjer ei oversikt over kor mange utlyste kontraktar dei ulike entreprenørane har lagt inn tilbud på.

Tabell 21 viser at Mesta AS har lagt inn tilbud på alle dei 170 kontraktane i perioden 2003–2009. Kolo Veidekke AS har lagt inn tilbud på 128 kontraktar, mens NCC har lagt inn på 94 kontraktar. Tabellen viser vidare at det har vore tre store aktørar på marknaden når kontraktane blir utlyste: Mesta AS, Kolo Veidekke AS og NCC. Ingen av dei andre leverandørane som la inn tilbud på kontraktar for igangsetjing i 2009, la inn tilbud på meir enn tre kontraktar.

4.6.2 Tilbydarar per kontrakt fordelte på regionane

Tabell 22 viser at det er store forskjellar mellom regionane når det gjeld kor mange entreprenørar som legg inn tilbud på dei utlyste kontraktane.

Region midt og Region nord er dei to regionane med høgast prosentdel kontraktar med få tilbydarar. I høvesvis 69 og 50 prosent av dei

203) NCC-konsernet er samansett av NCC Roads AS og NCC Construction AS.

204) Tre entreprenørar la inn tilbud på tre kontraktar, mens to entreprenørar la inn tilbud på to kontraktar.

Tabell 22 Tilbydarar per kontrakt som blei sett i verk i perioden 2003–2009, fordelte på regionar

	Utlyste kontraktar	1 tilbydar	2 tilbydarar	3 tilbydarar	4 tilbydarar	5 tilbydarar	6 tilbydarar
Nord	40		20	12	6	2	
Midt	32	1	21	9	1		
Aust	35	1	7	14	7	6	
Vest	28	1	8	13	2	4	
Sør	35	1	4	13	11	5	1
SUM	170	4	60	61	27	17	1

utlyste kontraktane i Region midt og Region nord har det bare vore to tilbydarar. Region midt fortel i intervju at det er sett i verk fleire tiltak for å auke konkurransen, men at dei ikkje har hatt nokon verknad. Region nord peiker på at det er fare for at dei store entreprenørane trekkjer seg ut av regionen, noko som vil føre til ei forverring av ein allereie sårbar konkurransesituasjon. Også Region vest uttaler at konkurransen burde vore betre, ettersom for mange kontraktar berre har hatt éin eller to tilbydarar.

Region sør er den regionen som har flest tilbydarar og dermed størst konkurranse på dei utlyste kontraktane. Her er det tre eller fleire tilbydarar på 86 prosent av kontraktane. Regionen fortel i intervju at han har god konkurranse på dei utlyste kontraktane, men at det ikkje er gjennomført tiltak for å auke interessa for funksjonskontraktar blant entreprenørane. Det er elles i denne regionen Mesta har den lågaste marknadsdelen.

4.6.3 Kor stor prosentdel av kontraktane dei ulike entreprenørane har

Figur 14 og tabell 23 viser ei oversikt over kontraktane til entreprenørane.

Tabell 23 viser at Mesta er den klart største aktøren, med 64 av 105 kontraktar. Dette tilsvarer 61 prosent. Kolo Veidekke er nest størst med 11 kontraktar.²⁰⁵ Vidare er det ei rekkje entreprenørar som har ansvar for éin kontrakt.

205) Veidekke-konsernet eig desse selskapa: Veidekke Entreprenør AS, Kolo Veidekke AS og Trafikk og Anlegg.

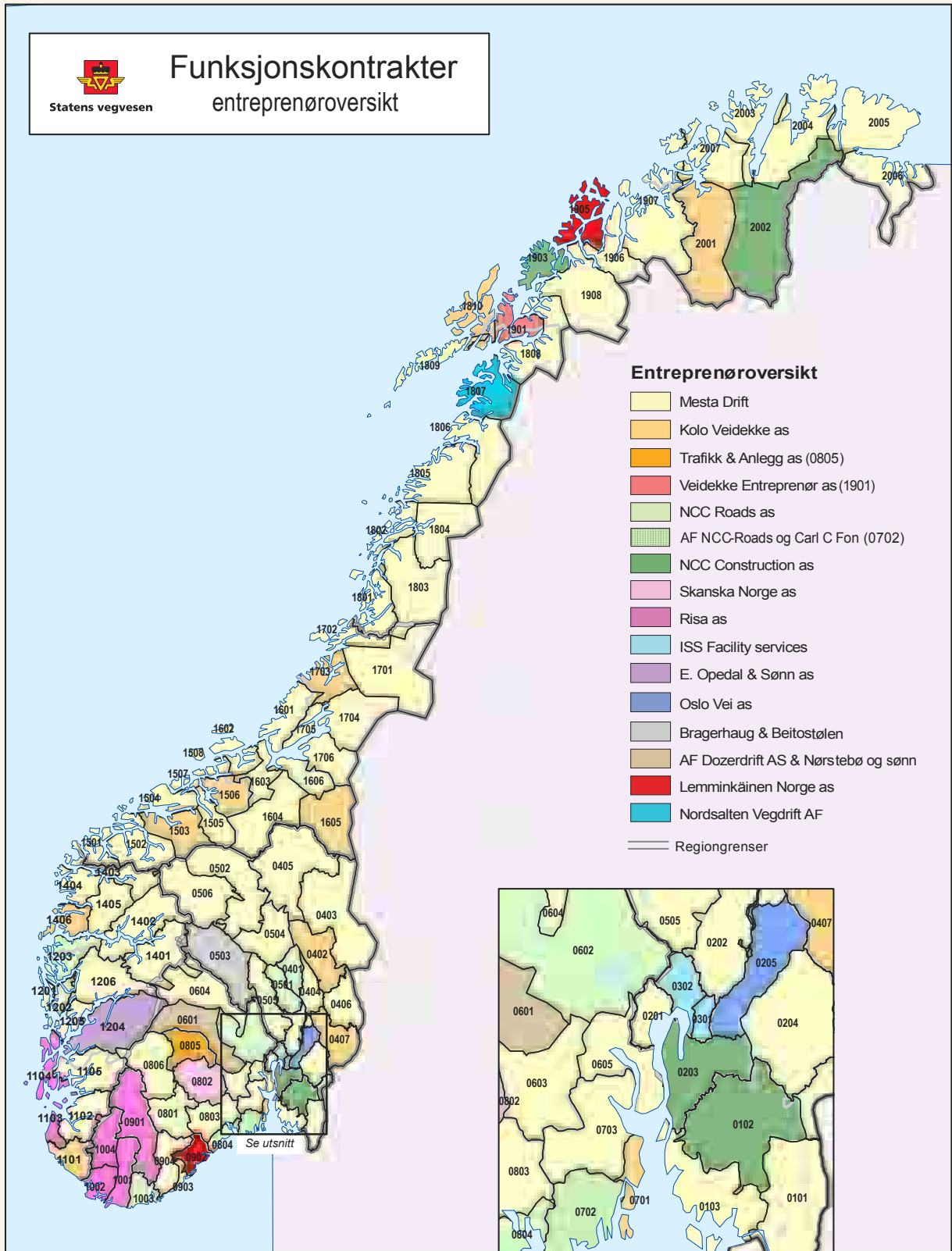
Tabell 23 Kontraktar per entreprenør

Entreprenør	Kontraktar per 31. desember 2008
Mesta AS	64
Kolo Veidekke	11
NCC Construction	4
NCC Roads	7
Risa AS	6
ISS Facility Services	2
Lemminkäinen Norge AS	2
Bragerhaug & Beitostølen	1
AF NCC-Roads og Carl C Fon ²⁰⁵	1
Dozerdrift AS & Nørstebø og sønn	1
E. Opedal & Sønner AS	1
Nordsalten Vegdrift AF	1
Oslo Vei AS	1
Skanska Norge AS	1
Trafikk & Anlegg	1
Veidekke Entreprenør	1
Totalt	105

Utrekningar av kontraktfordelinga for heile perioden 2003–2009 viser at Mestas prosentdel er på veg ned. Mestas del har gått ned frå 65 prosent for dei kontraktane som blei sette i gang i perioden 2003–2006, til 46 prosent for dei kontraktane som blei sette i gang i perioden 2007–2009. Kolo Veidekke AS har i begge periodane fått tildelt 15 prosent av dei utlyste kontraktane, mens NCC har fått tildelt 6 prosent av kontraktane i begge periodane.

206) NCC Roads deltek i arbeidsfellesskapet AF NCC-Roads og Carl C Fon i kontrakt 0702 i Vestfold.

Figur 14 Kontraktene til entreprenørene per 31. desember 2008



4.6.4 Tiltak for å stimulere konkurransen på entreprenørmarknaden

Vegdirektoratet har opplyst i intervju at det er sett i verk fleire tiltak for å betre konkurranse-situasjonen.

For det første har Statens vegvesen teke i bruk ulike kontraktstrategiar som gir ei anna fordeling av risiko mellom Statens vegvesen og entreprenørane enn tidlegare. Kontraktar som reduserer risikoen for entreprenørane, kan vere eit verkemiddel for å få fleire tilbydarar, meiner Vegdirektoratet, fordi dei er meir fordelaktige for entreprenørane. Statens vegvesen har derfor innført ei alternativ kontraktform til reine fastpriskontraktar, der ein bruker delt oppgjersform. Oppgjeret for arbeidet er dermed delvis basert på ein fast avtalt sum, og delvis rekna ut etter utført arbeidsmengd. Entreprenøren har likevel funksjonsansvar for utføringa av kontraktarbeidet og skal dermed "på eget initiativ planlegge, identifisere behov, iverksette tiltak og dokumentere standard og innsats".²⁰⁷ Oppgåvene med mengdeoppgjer blir kalla "mengdebaserte oppgaver med funksjonsansvar", og omfattar for eksempel brøyting og strøing med sand og salt.²⁰⁸ Delvis mengdeoppgjer er tidlegare blitt prøvd ut i nokre få kontraktar, men regionane har først fått høve til å velje fritt mellom dei to oppgjersmodellane frå og med kontraktar med oppstart hausten 2008.²⁰⁹ Det går fram av spørjeundersøkinga blant byggeleiarane at 36 prosent av kontraktane hadde fastpris som oppgjersform, mens 64 prosent av kontraktane hadde ein kombinasjon av fastpris og mengdeoppgjer. Mengdeoppgjer er tekne i bruk i alle fem regionar i Statens vegvesen.

Som eit tiltak for å gjere anbodskonkurransen meir interessant for mindre entreprenørar, har Statens vegvesen òg prøvd å dele opp kontraktområde i mindre einingar. Mindre kontraktområde krev færre ressursar frå entreprenørens side og kan dermed medverke til at mindre entreprenørar leverer inn konkurransetilbod. Det går likevel fram av intervju med to regionar at ulempa med dette tiltaket er at det gir byggherren auka kostnader i form av meir administrasjon og oppfølging. Når det gjeld kontraktstorleik, har Vegdirektoratet vidare peikt på at store kontraktar

kan vere problematiske, ettersom dei legg til rette for ei utvikling der store hovudentreprenørar engasjerer fleire underentreprenørar. Kvant nivå set ein pris på den risikoen dei tek på seg, noko som fordyrar kontrakten. Etter Vegdirektoratets syn kan det derfor vere grunn til å spørje om ikkje Statens vegvesen sjølv burde auke innsatsen sin som byggherre, og kjøpe tenester frå dei som er underentreprenørar no, eller andre mindre entreprenørar, utan at større hovudentreprenørar fungerer som eit administrativt mellomledd.

Fleire regionar har i intervju også vist til andre tiltak for å stimulere konkurransen på entreprenørmarknaden. Dei har prøvd å redusere krava til eigenkapital hos entreprenøren, å stimulere til at fleire mindre entreprenørar går saman i eit arbeidsfellesskap, og å lyse ut kontraktar med noko lengre tidsramme enn dei ordinære kontraktane.

I intervju la både Vegdirektoratet og fleire av regionane vekt på at dei iverksette tiltaka ikkje har hatt ønskt effekt når det gjeld å stimulere konkurransen på drifts- og vedlikehaldsområdet. Ein region peikte i den samanheng på at sjølv om ein etter oppsplitting av ein kontrakt i fleire mindre kontraktar har fått fleire tilbydarar, så har dette ikkje fått nokon effekt på utfallet, ettersom det framleis er dei etablerte entreprenørane som vinn anbodskonkurransen. Den kontrakten som i denne regionen blei splitta opp i fleire mindre, vil derfor bli slått saman til éin stor kontrakt ved neste utlysing. Fleire regionar har også peikt på at samtidig som det blir sett i verk konkurransestimulerande tiltak, blir det stilt større krav til kvalitetssystem og -planar hos entreprenøren. Slike krav er vanskelege å innfri for små entreprenørar og medverkar såleis til å gjere det vanskelegare å få fleire tilbydarar inn på marknaden.

Vegdirektoratet har opplyst i intervju at det enno ikkje er sett i gang eit systematisk arbeid for å prøve ut ulike kontraktstrategiar, men at direktoratet følgjer med på utviklinga på dette området i andre land, blant anna Sverige, Danmark og Finland.

4.6.5 Prisutviklinga for funksjonskontraktane over tid

Vegdirektoratet opplyser at Statens vegvesen estimerte ein netto prisreduksjon på ca. 25 prosent etter konkurranseutsetjinga av drift og vedlikehald av vegnettet i eigne funksjonskontraktar, samanlikna med situasjonen før

207) Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*, kapittel D2, s. 8.

208) Her vil oppgjeret bli utført på grunnlag av kor mange kilometer som er brøytt, og kor mange tonn sand eller salt som er brukt (eventuelt kubikkmeter strødd/salta, jf. Statens vegvesen, *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*, kapittel E1, s. 75).

209) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007, vedlagt utgreiing om funksjonskontraktar, s. 7.

utskiljinga av produksjonsverksemda i etaten. Men omorganiseringa medførte behov for å styrkje byggherrekompetansen til Statens vegvesen. Når det var teke omsyn til relaterte kostnader, rekna ein med at netto innsparing var mellom 10 og 15 prosent. Over tid blei det likevel ein kostnadsauke i funksjonskontraktane.²¹⁰ Det går fram av intervju med Vegdirektoratet at kontraktane inngådde i 2008 hadde ein reell kostnadsauke på ca. 40 prosent samanlikna med kontraktane inngådde i 2003.

Også i St.prp. nr. 1 for Samferdselsdepartementet er det dei siste åra opplyst at kostnadsveksten i entreprenørmarknaden har vore sterk, og at dette påverkar drifts- og vedlikehaldsoppgåvene i vegsektoren.²¹¹ I 2008 var det ein uføresett stor prisauke på nye funksjonskontraktar, opplyser departementet, og det er venta at dette vil gi store utslag også i 2009.²¹²

Hovudgrunnen til prisauken er at entreprenørane har fått betre innsikt i den reelle arbeidsmengda i kontraktane, er det opplyst i eit notat frå Vegdirektoratet.²¹³ Tidlegare hadde entreprenørane lite erfaring med å vurdere arbeidsomfanget i kontraktane og klarte dermed ikkje å sikre at kontraktane blei lønnsame. I tillegg har det vist seg vanskeleg å finne underentreprenørar som kunne ta på seg arbeid til kalkulert pris, ettersom andre typar byggeoppdrag har gitt betre fortjeneste. Det blir understreka at det har vore knytt problem til rekruttering av personell i entreprenørbransjen.

Ein annan viktig grunn til kostnadsauken er at omfanget av kontraktarbeidet har auka som følgje av nye forskrifter og strengare krav til arbeidsvarsling, tunnelarbeid og køyre- og kviletidsføresegner, går det fram av notatet. Vegdirektoratet peiker på at det er vanskeleg å slå fast kor stor innverknad dette har hatt på kostnadene, men hevdar at det er grunn til å tru det har gitt eit vesentleg bidrag til auka kostnader for entreprenørane.

Ei tredje forklaring som er oppgitt for prisauken i funksjonskontraktane, er innføringa av strengare krav til kvalitetssystem hos entreprenørane. Entreprenørane har som ei følgje av dette vore

nøydd til å dimensjonere med auka ressursinnsats i forhold til tidlegare.

Andre forklaringar som blir nemnde, er at auka trafikkvekst fører til større slitasje og dårlegare framkomstforhold, noko som medfører høgare drifts- og vedlikehaldskostnader. Det blir òg peikt på at Statens vegvesen har skjerpa bestillingskrava på prosessar der kvaliteten på levert produkt blei vurdert som mangelfull.²¹⁴

I 2009 er hovudtyngda av kontraktporteføljen (ca. 59 prosent av vegnettet) framleis samansett av rimelege førstegenerasjonskontraktar inngådde i tidsrommet 2003–2007. Vegdirektoratet har estimert at etter kvart som desse kontraktane blir fornya, vil totalkostnadene for drift og vedlikehald av vegnettet gjennom funksjonskontraktar vere større enn situasjonen var før omorganiseringa i 2003.²¹⁵

210) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007, vedlagt utgreiing om funksjonskontraktar, s. 1–2.

211) St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 51; St.prp. nr. 1 (2008–2009), s. 42.

212) St.prp. nr. 1 (2008–2009), s. 42.

213) Statens vegvesen, notat om kostnadsauke i funksjonskontraktar, 6. juni 2008.

214) Statens vegvesen, notat om kostnadsauke i funksjonskontraktar, 6. juni 2008, s. 1–2.

215) Statens vegvesen, notat om kostnadsauke i funksjonskontraktar, 6. juni 2008, s. 3.

5 Vurderingar

Drift og vedlikehald av vegnettet skal medverke til gode og sikre framkomstforhold for trafikantane heile året. For å sikre at vegsystemet oppfyller slike forventningar, må drifta av vegnettet vere rettidig og utførast med riktig kvalitet.²¹⁶ Drifta blir teken hand om av entreprenørar som skal utføre arbeidet i samsvar med inngådde funksjonskontraktar med Statens vegvesen. I 2008 var total omsetning på funksjonskontraktane 2,1 mrd. kroner.²¹⁷

5.1 Manglar ved kvaliteten på drift av vegnettet

Ein gjennomgang av evalueringane som byggjeleiarane i Statens vegvesen har gjort av arbeidet til entreprenørane, viser at det for ein vesentleg del av kontraktane er mangelfull utføring av drifts- og vedlikehaldsarbeidet. Dette kjem til uttrykk ved at om lag halvparten av kontraktane i vintersesongen 2007/2008 og sommarsesongen 2008 fekk vesentleg lågare poeng i evalueringa enn det som blir gitt ved full innfriing av kontrakten. Dette gjeld både den generelle vurderinga som byggjeleiarane gjer av punktleikskap og kvalitet på levert produkt,²¹⁸ og vurderinga av vinterdrifta.²¹⁹ Vegdirektoratet stadfestar i intervju at det ikkje ser på resultatet som tilfredsstillande.

Inntrykket frå dei kontraktvise evalueringane blir forsterka gjennom SINTEFs undersøking av vinter- og sommardrift på utvalde vegstrekningar. SINTEFs undersøking av vinterdrifta viste at det var ei rekkje avvik ved dei ulike prosessane som blei vurderte. Då føretilstand på veg blei vurdert, viste 14 av 24 observasjonar på E14 at det var avvik i forhold til krava som var fastsette i funksjonskontrakten, mens tilsvarende på RV705 var 15 av 22. Blant anna blei det observert manglande strøing på våt is (hålkføre). Det blei vidare funne mange avvik for dei tre prosessane

- føretilstand på gang- og sykkelveg
- vegtilstand og siktforhold i kryss
- tilstand i busslomme, leskur og tilhøyrande gangareal

Det blei òg registrert snødekte skiltplater på både E14 og RV705.

For sommardrifta viste SINTEFs undersøking at det var fleire avvik og manglar knytte til dei tre prosessane

- vedlikehald av vegdekket
- drens- og avløpsanlegg
- skilt

For prosessane drift av grøntareal og skråningar, rasteplassar og lysanlegg var det mindre avvik.

På bakgrunn av evalueringane frå byggjeleiarane og resultatata frå SINTEFs undersøkingar er det grunn til å stille spørsmål om kvaliteten på driftsarbeidet er tilstrekkeleg til å medverke til gode og sikre framkomstforhold for trafikantane heile året.

5.2 Mangelfull rapportering om driftstilstanden på vegnettet

Med utgangspunkt i prinsippa om mål- og resultatstyring skal Samferdselsdepartementet sørge for at det er etablert styringssystem som sikrar tilstrekkeleg styringsinformasjon og forsvareleg avgjerdsgrunnlag. Departementet skal fastsetje overordna mål og styringsparametrar for underliggjande verksemder for å kunne vurdere måloppnåing og resultat.²²⁰ Departementet har òg det overordna ansvaret for rapporteringa frå underliggjande verksemder.²²¹

Undersøkinga viser at Samferdselsdepartementet har fastsett mål på området. Departementet har gitt styringssignal blant anna om kvalitet på drift og vedlikehald og har også understreka Statens vegvesens kontrollansvar for funksjonskontraktane. Statens vegvesen har i styringssystemet sitt nedfelt mål for tryggleik og framkomstforhold på vegnettet. Vegdirektoratet har òg

216) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Samferdselsdepartementet*, s. 40 og 50.

217) Brev frå Vegdirektoratet til Riksrevisjonen, 19. mars 2009.

218) Jf. evalueringane på F11-skjemaet, der det for vintersesongen 2007/2008 og sommarsesongen 2008 er høvesvis 47 prosent og 52 prosent av kontraktane som har fått 2,5 eller lågare på ein skala frå 0 til 4. 3 blir rekna som tilfredsstillande.

219) I vurderinga av vinterdrifta (blant anna av utføring og rettidig uttrykking) fekk 55 prosent av entreprenørane 2,5 eller lågare.

220) *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsett ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, § 4, jf. § 7.

221) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsett av Finansdepartementet 12. desember 2003, punkt 1.2.

fastsett rammer for etatens arbeid med funksjonskontraktar gjennom blant anna handbøker og rundskriv.

Samferdselsdepartementet har frå 2007 stilt auka krav til rapportering om funksjonskontraktar. Undersøkinga viser likevel at fleire av rapporteringskrava ikkje er innfridde, og at departementet ikkje mottok rapportering som gir systematisk tilbakemelding på om styringssignal som gjeld funksjonskontraktar, blir følgde opp. Departementet har i tildelingsbrevane blant anna peikt på at Statens vegvesen innan drift og vedlikehald skal prioritere tiltak som er viktige for trafikktryggleiken, og då særleg oppgaver retta mot vegstrekningar med mange og alvorlege ulykker. Departementet har likevel ikkje innhenta særskilt rapportering om korleis trafikktryggleiken blir følgd opp i relasjon til drift og vedlikehald. Rapporteringa gir såleis inga konkret tilbakemelding på korleis dette styringssignalet blir følgd opp.

Undersøkinga viser òg at det ikkje ligg føre rapportering – verken internt i Statens vegvesen eller til Samferdselsdepartementet – som gir påliteleg informasjon om tilstanden når det gjeld drift av vegnettet. Rapporteringa inneheld primært utgreiingar om tiltak og styringsutfordringar, i tillegg til økonomiske data, og gir i lita grad resultatinformasjon.

Vegdirektoratet innhentar rapportering frå regionane om stikkprøvekontrollane som byggeleiarane gjer, om kor mange manglar og pålagde sanksjonar det har vore, og om strøsmengd, saltmengd og brøytekilometer. Denne rapporteringa gir likevel ikkje tilstrekkelege data om kvaliteten på driftsarbeidet til entreprenørane. Det manglar derfor grunnlag for å vurdere om kvaliteten er i samsvar med fastsette standardar, og for å samanlikne kvalitet mellom forskjellige kontraktar, entreprenørar og distrikt.

Resultatinformasjonen som ligg føre, er i all hovudsak basert på brukarundersøkingar. Desse kan vere med på å sikre brukarperspektivet ved å gi eit bilete av korleis trafikantane opplever tilstanden på vegnettet. Vegdirektoratet har likevel i intervju hevd at undersøkingane ikkje er eigna som styringsinformasjon i oppfølginga av funksjonskontraktane. Dette kjem blant anna av at brukarane ikkje har noko forhold til standardkrav, og at svara frå brukarane ikkje kan knytast til spesifikke kontraktområde. Som ei følgje av den kommande forvaltningsreforma, der ein stor

del av det statlege vegnettet blir overført til fylkeskommunane, vil det bli vanskeleg å gjennomføre brukarundersøkingar som er relevante for staten som vegeigar, meiner Vegdirektoratet. Vegdirektoratet har opplyst i intervju at det derfor i framtida ikkje vil bli gjennomført årlege brukarundersøkingar. Direktoratet vurderer i staden å gjennomføre brukarundersøkingar kvart fjerde år.

På bakgrunn av desse manglane i rapporteringa er det grunn til å stille spørsmål om Samferdselsdepartementet og leiinga i Statens vegvesen har tilstrekkeleg styringsinformasjon til å kunne vurdere om drifta av vegnettet skjer i samsvar med fastsette standardar.

5.3 Mangelfull styring og oversikt over driftstilstanden på vegnettet

Vegdirektoratet har i intervju understreka at ansvaret for den jamlege oppfølginga for å sikre god nok kvalitet på leveransar frå entreprenørane er delegert til regionvegsjefane. Regionane har i intervju vist til fleire kjelder som gjer det mogleg å få oppdatert informasjon om tilstanden på vegnettet, for eksempel Vegtrafikksentralen. Regionane har likevel peikt på at det er distrikta som har den utøvande makta knytt til funksjonskontraktane, og at regionnivået ikkje har noka systematisk oppfølging av distrikta for å innhente oversikter over tilstanden når det gjeld drift av vegnettet. Regionane har ikkje aggregerte data eller samanfattande vurderingar om kvaliteten på drifta i dei ulike kontraktområda. Det er derfor distrikta og den einskilde byggeleiareren som må halde oversikt over om det arbeidet entreprenørane gjer, held tilfredsstillande kvalitet.

Ei god oversikt over driftstilstanden på vegnettet på alle nivå vil vere sentralt for at departementet og leiinga i Statens vegvesen skal kunne gi tilstrekkelege og relevante styringssignal. Det kan derfor stillast spørsmål ved at store kontraktverdiar blir forvalta i ytste ledd i verksemda, utan at leiinga i Statens vegvesen har sørgd for at det er etablert styringssystem som i større grad sikrar oppfølging av om det blir oppnådd tilfredsstillande resultat. Det er òg grunn til spørje om Samferdselsdepartementet har følgd opp det overordna ansvaret sitt for at Statens vegvesen som underliggjande etat har styringssystem som sikrar forsvarleg gjennomføring og tilstrekkeleg styringsinformasjon.

Undersøkinga viser òg at byggjeleiarane ser veikskapar ved forvaltninga av funksjonskontraktane. Om lag to tredelar av byggjeleiarane gir i spørjeundersøkinga uttrykk for at systemet med funksjonskontraktar berre i noka grad eller i lita grad gir byggjeleiararen tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet. Vidare gir over halvparten av byggjeleiarane uttrykk for at byggherrens eigne stikkprøvekontrollar og entreprenørens rapportering berre i noka eller i lita grad gir tilstrekkeleg oversikt over tilstanden på vegnettet. Dette inneber at mange av dei som har det utøvande ansvaret for å sikre tilstrekkeleg kvalitet på leveransar frå entreprenørane, gir uttrykk for at dei ikkje har god nok oversikt over tilstanden på vegnettet. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om Statens vegvesen har sett i verk tilstrekkelege tiltak for å sikre nødvendig oversikt.

5.4 Manglande evalueringar av eit område med styringsutfordringar

Undersøkinga viser at Vegdirektoratet ved fleire høve har gitt departementet utgreiingar om styringsutfordringar knytte til oppfølginga av funksjonskontraktar. Blant anna er departementet gjort kjent med prisaukar, utfordringar knytte til implementering av nye kvalitetssystem, problem med leveransar under ekstraordinære vêrforhold og ressursproblem knytte til å gjennomføre stikkprøvekontrollar.

Undersøkinga viser likevel at det ikkje er gjort systematiske evalueringar på dette området, verken av Vegdirektoratet eller av departementet. Samferdselsdepartementet har i St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019* signalisert at det i 2009 vil gå i gang med ei evaluering av konkurranseutsetjinga av drifts- og vedlikehaldsoppgåvene. Etter økonomireglementet § 16 skal alle verksemdar sørge for at det blir gjennomført evalueringar for å få informasjon om effektivitet, måloppnåing og resultat. Behovet for evalueringar må vurderast opp mot kvalitet og omfang av anna rapportering. På bakgrunn av økonomireglementets krav og dei nemnde veikskapane i den ordinære rapporteringa kan ein stille spørsmålet om ikkje Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet tidlegare burde ha innhenta systematisk kunnskap om eit område med styringsutfordringar, for å sikre at midlane som blir løyvde til kjøp av drifts- og vedlikehaldstenester gjennom funksjonskontraktar, blir forvalta på ein effektiv måte.

5.5 Lågt kontrollnivå i mange kontraktar og mangelfull oppfølging

Samferdselsdepartementet har gjennom Statens vegvesen ansvaret for at drift og vedlikehald på vegnettet skjer i samsvar med Stortingets føresetnader om gode og sikre framkomstforhold for trafikantane heile året.²²² Stikkprøvekontrollar er eitt av verkemidla for å sikre at drifta av vegnettet er rettidig og utført med riktig kvalitet.

Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrev for 2007, 2008 og 2009 understreka at vegvesenet har kontrollansvar for utføringa av funksjonskontraktane. Byggherren skal i samsvar med fastsette planar kontrollere tilstanden på vegane gjennom stikkprøvekontrollar. Siktemålet er å sikre at arbeidet til entreprenøren blir utført i samsvar med fastsette kontraktkrav. Det er tilrådd eit kontrollomfang på 1–4 dagsverk per kontrakt per måned.²²³ Dette kontrollomfanget skal sikre oppfølging av kontraktar med ein gjennomsnittleg kontraktsum på om lag 92 mill. kroner.

Undersøkinga viser at Statens vegvesen har auka kontrollverksemda dei seinare åra. Ein gjennomgang av rapporteringa av kontrollverksemda viser likevel at det for mange kontraktar blir brukt lite ressursar til kontroll. For 12 prosent av kontraktane er det i gjennomsnitt nytta under eitt dagsverk til kontroll i månaden, det vil seie under det tilrådde minimumsnivået. For omtrent halvparten av kontraktane er det i gjennomsnitt nytta under 2,5 dagsverk til kontroll per kontrakt per måned.

Vidare viser undersøkinga at det faktiske kontrollnivået er lågare enn det som går fram av fastsette kontrollplanar. Dette blir stadfesta av spørjeundersøkinga, der fire av fem byggjeleiarar gir uttrykk for at det berre i noka eller i lita grad er nok ressursar til å følge kontrollplanen for kontraktområdet deira. Like mange nemner at det ikkje er nok ressursar til å føre tilstrekkeleg og forsvarleg kontroll med vegnettet. Både Vegdirektoratet og regionane stadfestar i intervju at det er for lite byggherreressursar til kontrollverksemd. Det er grunn til å stille spørsmål om omfanget av stikkprøvekontrollane er tilstrekkeleg til å sikre tilfredsstillande kvalitet på arbeidet til entreprenørane.

222) Dette følger av *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsett ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, § 1.

223) Statens vegvesens internrapport nr. 2327 *System for oppfølging av drift og vedlikehold (SOPP)*, juni 2006.

Når det gjeld rapportering om kontrollverksemda, viser undersøkinga at distrikta i rapporteringa til regionane gir opplysningar om kor mange dagsverk som er brukte til kontroll, og kor mange strekkingar som er kontrollerte. Data blir sende vidare til Vegdirektoratet og ikkje analyserte systematisk på regionnivå. Vegdirektoratet har i intervju lagt vekt på at kontrollnivået i den einskilde regionen er regionvegsjefens ansvar. Vegdirektoratet er likevel kjent med at det for visse kontraktar i praksis ikkje blir gjennomført kontrollar. Vegdirektoratet gjer ingen systematiske analysar av data i rapportane. Direktoratet har i visse tilfeller sendt data vidare til Samferdselsdepartementet gjennom den ordinære, periodiske rapporteringa. Gjennom denne rapporteringa blir omfanget av kontrollverksemda oppgitt, men ein har ikkje sett data i samheng med planlagt og tilrådd kontrollnivå. På bakgrunn av at departementet har understreka at kontrollansvaret til Statens vegvesen er viktig, er det grunn til å stille spørsmål om Vegdirektoratets oppfølging overfor regionane har vore tilstrekkeleg. Det er òg grunn til å stille spørsmål om departementet har hatt tilstrekkeleg styringsinformasjon for å kunne vurdere om kontrollansvaret er sikra på ein tilfredsstillande måte.

5.6 Økonomiske sanksjonar – ulik praksis, lite omfang og mangelfull styringsinformasjon

Dersom etablerte standardar og rutinar ikkje blir haldne ved lag, har Statens vegvesen som byggherre høve til å setje i verk økonomiske sanksjonar overfor entreprenøren.

Statens vegvesen utarbeidde i 2007 ein instruks for handtering av manglar og sanksjonar. Undersøkinga viser at det før implementeringa av den nye instruksen ikkje var gitt sentrale retningslinjer for når det skulle påleggjast sanksjonar, og kor store sanksjonssummane skulle vere. For eksempel hadde to regionar utarbeidd kvart sitt skjema for dette. Regionane har stadfesta i intervju at bruk av sanksjonar i stor grad har vore opp til den einskilde byggjeleiarers skjønn. Det er grunn til å stille spørsmål om dette kan sameinast med prinsippet om likebehandling av entreprenørar. I intervju har fleire regionar og distrikt gitt uttrykk for at ny instruks i større grad sikrar lik praksis og klarleik i når og korleis sanksjonar skal brukast.

Fleirtalet av regionane har i intervju lagt vekt på entreprenørens økonomiske interesser som ei

årsak til mangelfull utføring av arbeidet ute på vegen. Alle regionane har dessutan understreka at sanksjonar er eit nødvendig verkemiddel for å oppnå ønskt kvalitet. Undersøkinga viser likevel at omfanget av sanksjonar berre utgjer få promille av omsetninga gjennom funksjonskontraktane. Det er i intervju vist til at det i kontraktområde med fleire kontrollar også har vore ein auke i bruk av sanksjonar. Samanhengen mellom kontrollomfang og sanksjonar er òg påpeikt av Vegdirektoratet.²²⁴ Undersøkinga viser at kontrollomfanget i mange tilfelle er lågt. Dette, kombinert med eit svært lite omfang av sanksjonar sett i forhold til det totale kontraktvolumet, gir grunnlag for å stille spørsmål om entreprenørane har hatt tilstrekkelege incentiv til å levere høg kvalitet på drifta av vegnettet.

Vegdirektoratet har estimert dei økonomiske sanksjonane i tilknytning til drift og vedlikehald av riksvegar til å vere ca. 15 mill. kroner i perioden 2003–2008.²²⁵ Etter Vegdirektoratets syn gir ikkje rekneskapsen eit fullstendig bilete av omfanget av økonomiske sanksjonar. Årsaker til dette er blant anna at rekneskapsposten også omfattar dagbøter knytte til investeringsprosjekt, og at det har vore ulik rekneskapsføring av sanksjonar i perioden. Vegdirektoratet har vidare opplyst i intervju at det ikkje har utarbeidd ei oversikt over kor stor prosentdel dei økonomiske sanksjonane utgjer av det totale kontraktvolumet. På bakgrunn av mangelfull rekneskapsføring og manglande analysar er det grunn til å stille spørsmål om Vegdirektoratet i tilstrekkeleg grad har sikra seg styringsinformasjon om bruken av sanksjonar som eit sentralt verkemiddel i oppfølginga av entreprenørane.

5.7 Manglar ved rapporteringa frå entreprenørar

Statens vegvesens styring og oppfølging av entreprenørane er basert på at dei har etablert eit kvalitetssystem som oppfyller krava i kontrakten. Sidan 2008 er det stilt større krav til kvalitetssystemet ved at dette skal vere i samsvar med ISO-standarder. Som ein del av kvalitetssystemet skal det etablerast eit system for rapportering frå den einskilde entreprenøren til byggherren. Formålet med det er at byggjeleiarane i større grad skal følgje opp entreprenørane gjennom kontroll av kvalitetssystema og rapporteringa deira. Entreprenøren får såleis eit stort ansvar for eigenkontroll.

224) Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007.

225) Brev frå Vegdirektoratet til Riksrevisjonen, 19. mars 2009.

Entreprenørane skal rapportere avvik til byggherren med det same. For kontraktar som er inngådde frå og med 2008, er det også innført eit krav om at entreprenørane som rutine skal gi tilstandsrapportering kvar 14. dag. Rapporteringa skal lagrast i Statens vegvesens system for elektronisk innhenting av rapportdata frå funksjonskontraktentreprenørar (ELRAPP).

Undersøkinga viser at ein del entreprenørar ikkje etterlever fastsette rapporteringskrav. Tilstandsrapportering kvar 14. dag ligg ikkje føre i ELRAPP for 5 av 17 kontraktar. Rapporteringa er òg av varierende regularitet og var i somme tilfelle gitt lenge etter at inspeksjonane blei gjennomførte. Også innhaldet og detaljeringsnivået i rapporteringa er varierende, ettersom entreprenørane i hovudsak sjølv utformar skjemaet for tilstandsrapportering.

Manglane i rapporteringa frå mange av entreprenørane blir òg stadfesta i spørjeundersøkinga. Omtrent 70 prosent av byggjeleiarane opplyser at entreprenørens rapportering i noka eller i lita grad gir byggherren ei god oversikt over i kva grad entreprenøren etterlever kontraktskrava. Like mange byggjeleiarar gir uttrykk for at entreprenøren i noka eller i lita grad melder inn avvik relaterte til funksjonsbaserte oppgåver på eige initiativ.

Innføringa av ISO-standardar, med vekt på kvalitetssystema og eigenkontrollen til entreprenørane, føreset at rapporteringa er av ein kvalitet som sikrar byggherren god oversikt over tilstanden på vegnettet. På bakgrunn av dei nemnde manglane ved rapporteringa er det grunn til å stille spørsmål om byggherren har grunnlag for tilstrekkeleg og forsvarleg kontroll med entreprenørane.

5.8 Veikskapar ved opplegget for evaluering av entreprenørane

Byggjeleiarane evaluerer to gonger i året entreprenørane ved hjelp av eit eige evaluerings-skjema.²²⁶ Vegdirektoratet og regionane har i intervju vist til at skjemaet skal brukast som ein del av kontraktoppfølginga ved at byggjeleiaren gir tilbakemelding til entreprenøren undervegs i kontraktperioden.

226) F11 *Evalueringsskjema for drifts- og vedlikeholdskontrakt med funksjonsansvar.*

På skjemaet blir entreprenørane evaluerte ut frå 30 vurderingskriterium. Men det er berre tre av desse som handlar om sjølv kvaliteten på arbeidet entreprenørane gjer. To av dei tre vurderingskriteria er knytte til vinterdrifta,²²⁷ mens det tredje kriteriet inneber at det skal givast ei generell vurdering av punktleigskap og kvalitet på levert produkt. Det er i intervju med distrikta blitt peikt på at skjemaet i lita grad handlar om kvalitet, men at det derimot har mange spørsmål om tema som er mindre sentrale for funksjonskontraktar. Det er òg peikt på at spørsmåla i skjemaet som gjeld sjølv leveransen frå entreprenøren, er svært generelle, og i seg sjølv seier lite om *kva* som eventuelt er mangelfullt ved arbeidet til entreprenøren. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om Statens vegvesen har eit opplegg for evaluering som legg til rette for ei systematisk og presis tilbakemelding frå byggherren om ulike forhold knytte til entreprenørens arbeid.

5.9 Svak konkurranse på entreprenørmarknaden

I samband med omorganiseringa av Statens vegvesen blei konkurranseutsetjing trekt fram som eit verkemiddel for å oppnå størst mogleg effektivitet.²²⁸ Konkurranse mellom leverandørane er ein føresetnad for at det kan gjennomførast effektive anskaffingar.²²⁹

Undersøkinga viser at det for 37 prosent av kontraktane som blei sette i verk i åra 2003–2009, berre var éin eller to entreprenørar som la inn anbod då kontraktane blei lyste ut. Konkurransesituasjonen er særleg krevjande i Region midt og Region nord, der det for høvesvis to tredelar og halvparten av kontraktane har vore færre enn tre tilbydarar. Vegdirektoratet stadfestar i intervju at det ser på prosessar med færre enn tre tilbydarar som lite tilfredsstillande for å sikre tilstrekkeleg konkurranse.

Vidare viser undersøkinga at marknaden blir dominert av tre entreprenørar når kontraktane blir lyste ut: Mesta AS, Kolo Vegdekke AS og NCC. Mesta AS hadde ansvaret for 61 prosent av kontraktane som var i drift per 31. desember

227) Det eine vurderingskriteriet handlar om kapasitet og ressursar: "Er det tilfredsstillende kapasitet, tilgjengelige ressursar, bemanning, kompetanse, materialer og maskiner?" Det andre handlar om sjølv utføringa: "Vurder utførelsen: rettidiig utrykning, bruk av værddata, kontrollrutiner, utkalling, styring av underentreprenørar."

228) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002), s. 106.

229) Jf. Nærings- og handelsdepartementets rettleiar til forskrift om offentlege anskaffingar.

2008, og har såleis ei svært dominerande rolle i marknaden.

Vegdirektoratet har prøvd ut ulike kontraktstrategiar for å auke konkurransen på entreprenørmarknaden, men det er enno ikkje sett i gang eit *systematisk* arbeid for å prøve ut ulike kontraktstrategiar.

På bakgrunn av dei nemnde forholda er det grunn til å stille spørsmål om det i tilstrekkeleg grad er oppnådd konkurranse om funksjonskontraktane.

6 Referanseliste

Stortingsproposisjonar

- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002)
- St.prp. nr. 60 (2001–2002) *Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område*
- St.prp. nr. 1 (2002–2003) *Samferdselsdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Samferdselsdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Samferdselsdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Samferdselsdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Samferdselsdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Samferdselsdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Samferdselsdepartementet*

Stortingsmeldingar

- St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015*
- St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*
- St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*

Innstillingar til Stortinget

- Budsjettinnst. S. nr. 13 (2001–2002) *Innstilling frå samferdselskomiteen om løyvingar på statsbudsjettet for 2002 vedkomande rammeområde 18, Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet*
- Innst. S. nr. 240 (2003–2004) *Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2006–2015*
- Innst. S. nr. 166 (2006–2007) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Regionale fortrinn – regional framtid*

Styringsdokument

- Tildelingsbrevet frå Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2007, 2008 og 2009
- Resultatavtalar mellom vegdirektøren og regionvegsjefane for 2007
- Resultatavtalar mellom vegdirektøren og regionvegsjefane for 2008
- Eit utval av resultatavtalar for 2007 og 2008 i kvar region i Statens vegvesen

Rundskriv, instruksar, malar og handbøker for Statens vegvesen

- NA-rundskriv 2005/18, *Krav til kontroll av drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar*
- NA-rundskriv 05/5, *Håndbok 066 kapittel F. Vurdering av tilbyders kvalifikasjoner*
- *Instruks for håndtering av mangler og evt. sanksjoner for drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar*, 4. oktober 2007
- *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2007*
- *Mal for funksjonskontrakter – kontrakter som inngås i 2008*
- *Håndbok 111 Standard for drift og vedlikehold*, mai 2003
- *Håndbok 210 Vegmeldingstjenesten*, april 2006
- *Håndbok 151 Styring av utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekter*, oktober 2008
- Handbok i ELRAPP, versjon 1.7, 10. september 2008
- Utgreiing om måleindikatoren B.1.1 Trafikanttilfredsheit med vinterdrifta
- Utgreiing om måleindikatoren B.1.2 Trafikanttilfredsheit med framkomstforhold
- Intern rapport nr. 2327 *System for oppfølging av drift og vedlikehold (SOPP)*, juni 2006

Rapportering

- Årsrapport for Statens vegvesen for 2006, 2007 og 2008
- Perioderapport per 31. mai frå Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet for åra 2007 og 2008
- Brev frå Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007, vedlagt statusrapport for funksjonskontraktar
- Brev frå Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 31. januar 2008, vedlagt statusrapport for funksjonskontraktar
- Årsrapportar frå regionane til Vegdirektoratet for 2007 og 2008
- Perioderapportar per 31. mai frå regionane til Vegdirektoratet for 2007 og 2008
- Eit utval av rapportar frå distrikta til regionane for 2007 og 2008, blant anna årsrapportar og perioderapportar

Korrespondanse og notat

Notat:

- Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 2. februar 2006
- Notat frå Statens vegvesen v/Veg- og trafikkavdelinga til etatsleiar møte, 11. mars 2007
- Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 4. oktober 2007
- Notat frå Vegdirektoratet til regionane, 30. mai 2008
- Statens vegvesen, notat med utgreiing om funksjonskontraktar, 14. april 2008
- Statens vegvesen, notat om kostnadsauke i funksjonskontraktar, 6. juni 2008

Brev:

- Brev frå Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 6. mars 2007
- Brev frå Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 23. mars 2007
- Brev frå Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 28. juni 2007
- Brev frå Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 7. september 2007
- Brev frå Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 29. november 2007
- Brev frå Statens vegvesen, Region vest til Riksrevisjonen, 21. oktober 2008
- Brev frå Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 25. februar 2009
- Brev frå Vegdirektoratet til Riksrevisjonen, 19. mars 2009

E-post etc.

- E-post motteken frå Statens vegvesen Region aust, 6. oktober 2008
- E-post motteken frå Statens vegvesen Region midt, 20. oktober 2008
- E-post motteken frå Statens vegvesen Region nord, 23. oktober 2008
- E-post motteken frå Statens vegvesen Region sør, 31. oktober 2008
- E-post motteken frå Statens vegvesen Region midt, 25. mars 2009
- Data mottekne frå distrikta i Statens vegvesen Region vest i perioden 24. november – 8. desember 2008
- Data mottekne frå distrikta i Statens vegvesen Region midt i perioden 28. november – 17. desember 2008

Møtereferat

- Referat frå etatsmøte mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet for åra 2007 og 2008

- Referat frå etatsleiar møte i Statens vegvesen for åra 2007 og 2008

Utgreiingar og rapportar

- *Undersøkelser av drift og vedlikehold av vegnettet med utgangspunkt i kontrakter med funksjonsansvar – Sommer*, SINTEF Byggeforsk, februar 2009
- *Undersøkelser av drift og vedlikehold av vegnettet med utgangspunkt i kontrakter med funksjonsansvar – Vinter*, SINTEF Byggeforsk, mars 2009
- Statens vegvesen, rapport frå arbeidsgruppe drift, september 2008

Referat frå intervju

- Intervju med Samferdselsdepartementet, 25. februar 2009
- Intervju med Vegdirektoratet, 14. juli 2008
- Intervju med Vegdirektoratet, 10. oktober 2008
- Intervju med Vegdirektoratet, 3. februar 2009
- Intervju med Statens vegvesen Region midt, 27. mai 2008
- Intervju med Statens vegvesen Region nord, 17. desember 2008
- Intervju med Statens vegvesen Region midt, 9. januar 2009
- Intervju med Statens vegvesen Region aust, 14. januar 2009
- Intervju med Statens vegvesen Region sør, 19. januar 2009
- Intervju med Statens vegvesen Region vest, 23. januar 2009
- Intervju med Statens vegvesen Nordmøre og Romsdal distrikt, 9. februar 2009
- Intervju med Statens vegvesen Vest-Agder distrikt, 13. februar 2009
- Intervju med Statens vegvesen Vestoppland distrikt, 20. februar 2009
- Intervju med Statens vegvesen Stor-Oslo distrikt, 24. februar 2009

Andre kjelder

- <http://www.vegvesen.no/Fag/Teknologi/Nasjonalt+vegdatabank>
- <http://www.vegvesen.no/s/bransjekontakt/Dokumenter/ELRAPP-beskrivelse-v2006-12-04.pdf>
- F11 *Evaluerings skjema for drifts- og vedlikeholdskontrakt med funksjonsansvar* (98 skjema for vintersesongen 2007/2008 og 90 skjema for sommarsesongen 2008)
- Nøkkeltal frå Statens vegvesens brukarundersøking for 2008 knytt til vinterdrift og framkomstforhold




5 654 6 577 5 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2009



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52