

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Deres ref
22/967-1

Saksbehandler
ARN

Arkiv
2022/655-2

Dato
10.08.2022

Nye Veiers innspill til evaluering av veisektoren

I Hurdalsplattformen beskriver regjeringen en bekymring for at dagens organisering av veisektoren kan gi økte kostnader, mer fragmenterte fagmiljøer og mindre sammenhengende utbygging. Dagens organisering bygger blant annet på reformene i veisektoren som Meld. St. 25 (2014-2015) *På rett vei* som i praksis var tre reformer i én; bompengereformen, opprettelse av Nye Veier og OPS - i veisektoren. Avviklingen av sams vegadministrasjon med overføring av mange oppgaver og ansatte fra Statens vegvesen til fylkeskommunene representerer den klart største endringen i oppgavefordeling i sektoren.

GRUNNLEGGENDE UTFORDRINGER

Utfordringene i transportsektoren er fortsatt store. To viktige hovedutfordringer er sentrale. Vedtatte utbygginger blir fortsatt mye dyrere enn tenkt både som følge av omfangsøkning og stor generell prisvekst i anleggsmarkedet. Klima- og miljøeffektene av veibygging er store og krever mye oppmerksomhet og nye tiltak.

Viktige tema i evalueringen bør være:

- På hvilken måte reformene i veisektoren har bidratt til å få ned utbyggingskostnadene og er det mulig å gjøre ytterligere grep for å få klare å redusere kostnadene til utbygging og drift og vedlikehold i veisektoren.
- Hvordan evner fagmiljøene å samarbeide og utvikle hverandre for å kunne gi bedre svar på klima- og miljøutfordringene i sektoren. På dette området er også samarbeid med jernbanemiljøene svært viktig.
- Har flere selvstendige fagmiljø bidratt til å øke den totale kunnskapen og kompetansen i sektoren, eller har vi fått mer fragmenterte fagmiljø og i sum dårligere og vanskeligere tilgang på fagkompetanse.

- Helhetlig og sammenhengende ansvar for finansiering, overordnet planlegging, utbygging og drift- og vedlikehold var viktig når sams vegadministrasjon ble avviklet. Prinsippet om sammenheng mellom finansiering og gjennomføring er også en viktig bærebjelke i Nye Veier modellen.
- Statens vegvesens myndighetsrolle er nå tett knyttet opp mot kun en av de store utbyggerne av veiinfrastruktur. Fylkeskommunene og Nye Veier har i sum stor utbyggingsaktivitet. Dette punktet er spilt inn fra flere og bør evalueres.
- Nye Veier har stått for nytenking og innovasjon på mange områder siden oppstarten. I hvilken grad dette har vært en driver for utvikling i sektoren bør evalueres.

INNSPILL TIL EVALUERINGEN

Mer for pengene har blitt et begrep i veisektoren. Det er tydelige signaler om at handlingsrommet i økonomien blir mindre fremover, og at planen for økning i investeringsbevilgningene som ligger til grunn for innværende NTP blir krevende å holde fast ved. Det blir da svært viktig at ressursbruken gir god måloppnåelse og effekt. I NTP 2018-2029 ble det gjennomført en analyse av kostnadsveksten fra foregående plan. Analysen viste et betydelig kostnadshopp sammenlignet med forrige planperiode. NTP 2022-2033 vurderer at kostnadsveksten i veisektoren nå er under bedre kontroll, men at det fortsatt er utfordringer i jernbanesektoren. Evalueringen bør inneholde en konkret måling av kostnadsutvikling i veisektoren. Det bør vurderes om den store oppmerksomheten på kostnadsutviklingen i sektoren, som Nye Veier etableringen medførte, har ført til større kostnadsbevissthet i hele veisektoren.

Nye Veier måler selskapets prestasjon mot 2016-kostnadsnivå. Concept-rapport 2020-7¹ vurderer Nye Veiers kostnadsutvikling i oppstartsporteføljen og konkluderer med at foreløpige anslag tilsier at Nye Veier har lyktes med å redusere kostnadene fra nullestimatet ². Vi mener evalueringen bør gjennomføre en ny kvantitativ vurdering av utvikling i kostnadsnivået i veisektoren på linje med den som ble gjennomført i NTP 2018-2029. Hvordan ser det ut i sektoren - er det riktig at vei kommer bedre ut, og hva kan det eventuelt skyldes? Har kostnadsfokus gjort at utbyggingene har blitt billigere, eller har omfangskutt gjort at nytten for trafikantene, herunder trafiksikkerhetsgevinstene, har gått ned mer enn verdien av de sparte kostnadene, og har konkurranseelementet som ble innført mellom Statens vegvesen og Nye Veier

¹ Welde, *Lykkes Nye Veier med å redusere kostnaden i sine prosjekter*, Concept arbeidsrapport 2020-7

² Nullestimatet er kostnadsanslag på prosjekt som overtatt fra Statens vegvesen i 2016/2017.

bidratt til å holde nede kostnadsveksten nede? Gjennomføring av Statens vegvesens handlingsprogram for perioden 2018-2022 og Nye Veiers utbygging i samme periode kan sannsynligvis sammenlignes for å vurdere gjennomføringseffektivitet. Ble prosjektene gjennomført som planlagt, ble kostnadsrammene holdt og ble nytteeffektene som planlagt.

Statens vegvesen er svært fornøyd med gjennomføringen av OPS-prosjektet på rv3, mens andre evalueringer viser at OPS ikke nødvendigvis reduserer kostnadene i et levetidsperspektiv. Evaluering av reformene i veisektoren bør undersøke om OPS-satsingen i regi av Statens vegvesen er et effektivt virkemiddel for å få mer vei for pengene.

Vi registrerer at utbyggingsdivisjonen i Statens vegvesen og BaneNor nå innfører mange av de samme metodene og modellene som Nye Veier utviklet ved oppstart av selskapet. Nye Veiers prioriteringsmetodikk er eksempel på dette. Verdien av et selskap som Nye Veier er mer enn kun realisering av de prosjektene som ligger i porteføljen. Nye Veier skal tenke nytt og skal være pådriver for å utvikle og komme opp med nye metoder for å kunne gi mer bærekraft og mobilitet i sektoren. Spørsmålet kan være: Har opprettelsen av et nytt statlig utbyggingsselskap medført nytenkning i hele samferdselssektoren?

Det er stort behov for å utvikle bedre løsninger for drift og vedlikehold samtidig som reformene har ført til et mer oppdelt marked for drift- og vedlikeholdstjenester. Nye Veier har utviklet og tatt i bruk et nytt driftssystem for å effektivt kunne planlegge og gjennomføre arbeidene. Kontrakten for drift og vedlikehold som Nye Veier utviklet har blitt delt med Statens vegvesen og fylkeskommunene og har blitt brukt som inspirasjon for videreutvikling av kontraktsmalene i sektoren. Dersom den nye organiseringen av sektoren fremmer innovasjon og utvikling på en bedre måte enn tidligere organisering, når aktørene lykkes med å dele nye løsninger og erfaringer mellom aktørene, er det et interessant perspektiv som bør undersøkes i evalueringen.

Når budsjettammene blir mindre, må oppgavene løses på nye måter. Vi vet at Samferdselsdepartementet er opptatt av hvordan transportvirksomhetene samhandler og hvordan vi skal få til å utvikle gode løsninger for samhandling mellom vei, bane, sjø, lufttrafikk og kollektivtrafikk. Vi mener det er viktig å evaluere hvordan dette fungerer i dag og vurdere hvordan samarbeidet mellom samferdselsaktørene kan styrkes?

Myndighetsutøvelsen for hele sektoren ligger i dag hos Statens vegvesen. Statens vegvesen, fylkeskommunene og Nye Veier er alle store utbyggere og driftere av veiinfrastruktur. Vi mener det bør etableres et tydeligere skille mellom myndighetsutøvelse og drifts- og utbyggingsansvar. Mer for pengene tror vi oppnås best dersom det er tydelige ansvarsforhold og grensesnitt mellom myndighet på den ene siden og driftsorganisasjoner og byggherrer på den andre siden. Evalueringen bør belyse dette viktige spørsmålet grundig. Vi tror det ligger både effektiviserings- og innovasjonspotensiale i tydeligere rollefordelinger i sektoren.

Det har blitt løftet en bekymring for at reformene har medført en fragmentering av kompetanse og gjennom dette en svekkelse av fagmiljøer. Nye Veiers erfaring er annerledes. Vi har bygd opp et sterkt og innovativt kompetansemiljø ved å blande tradisjonell veikompetanse med ansatte fra andre dele av næringslivet (industri, offshore og næring). Dette er en viktig årsak til innovasjon og endringskapasitet i Nye Veier sin virksomhet. Vi har i liten grad rekruttert fra eksisterende fagmiljøer i Statens vegvesen. Vi mener derfor at opprettelsen av Nye Veier har styrket sektorens samlede kompetanse og gjennomføringskraft, fremfor å svekke denne ved fragmentering. Dette bør evalueringen se nøyer på.

Evalueringen bør også se på å hvilke forhold som må være på plass for at aktørene skal ha tilstrekkelig muligheter til å planlegge – bygge og drifte og vedlikeholde slik at samfunnet får mest mobilitet og trafiksikkerhet for pengene. Vi mener det er nødvendig å sørge for at aktørene har det samme ansvaret og mulighetene gjennom hele livsløpet til et prosjekt slik at den som skal drifte og vedlikeholde også har ansvar for bygging og planlegging (hele planleggingen).

For å få mer bærekraftig mobilitet for pengene kreves innovasjon og nye løsninger. Bygg og anleggsbransjen er blant bransjene som bruker minst ressurser på forskning og utvikling. Nye Veier mener evalueringen må identifisere drivere som legger til rette for økt innovasjon og pilotering i bransjen. Vi mener innovasjon og nytenkning best skapes når flere jobber sammen mot det samme målet.

NYE VEIERS MANDAT

Norsk veibygging frem til 2015 var delvis preget av små kontrakter, økte kostnader og stykkevis og delte utbygginger. Handlingsrommet for innovasjon var lite. Mange veiprojekter var heller ikke samfunnsøkonomisk lønnsomme. Nye Veier ble etablert for

å få kontroll på kostnadsveksten i sektoren, og få mer for pengene. I Meld. St. 25 (2014-2015) var mandatet til Nye Veier klart – vi skulle utfordre det bestående og komme opp med nye metoder. Konfliktnivået i bransjen var høyt og Nye Veier skulle samarbeide med bransjen for å få redusert antall entreprisekonflikter.

Det er Stortinget som beslutter Nye Veiers portefølje, og Stortinget har mulighet å justere selskapets portefølje og oppgaver. Ved opprettelsen av Nye Veier i 2016 bestod porteføljen i det alt vesentligste av store motorvei-strekningene i Norge. Oppgaven var å bygge mer kostnadseffektive, sammenhengende og lønnsomme motorveiprojekt som linket by og land, og la til rette for et styrket næringsliv. Gjennom behandlingen av NTP 2022-2033 fikk selskapet ansvar andre typer strekninger, hvor utfordringene bestod av rasutsatte og smale veier. I tillegg fikk selskapet en mer nasjonal tilstedeværelse ved at en fikk flere strekninger i Nord-Norge. Nye Veier fikk altså gjennom nåværende NTP et større mandat sammenliknet med opprettelsen i 2016. Dette viser verdien av å ha et lite men handlingskraftig selskap når samfunnets prioriteringer endres. Selskapet har også fått ansvar for å teste Nye Veier-modellen på det viktige jernbaneprojektet Ringeriksbanen.

Nye Veiers strategi peker på at selskapet har et helhetlig ansvar for veianleggene fra planlegging, gjennom utbygging og inn i driftsfasen og at det betyr økt oppmerksomhet på klima og miljøaspektene ved veibyggning. Klima og miljø er nå et av selskapets fire målområder. Klima og miljø var ikke nevnt i Meld. St 25 (2014-2015), men er nå stadig viktigere i planlegging av veiinfrastruktur. Nye Veier som et lite selskap kan raskt ta opp i seg endrede målsettinger i sektoren og forventninger i samfunnet.

Som følge av endrede prioriteringer i samfunnet og en endret portefølje har selskapet endret sin porteføljeprioriteringsmetodikk. Strekninger som har utfordringer med ras og framkommelighet på smale veier med lite trafikk vil ha mulighet til å bli prioritert på linje med store motorveistrekninger med mye trafikk. Samtidig har selskapet utviklet en metode for å ta hensyn til såkalte ikke-prissatte virkninger av veibyggning i prioriteringsmetodikken. De negative konsekvensene for natur og miljø av prosjektene får nå en direkte vurdering når selskapet gjør sine porteføljeprioriteringer. Gjennom hele prosjektets levetid, fra plan, til bygging og til drift og vedlikehold, blir det viktig å minimere konsekvensene for natur og miljø.

AVSLUTNING

Redusert økonomisk handlingsrom for sektoren medfører at utfordringsbildet «mer vei for pengene» er like aktuelt i dag som ved opprettelsen av veiselskapet. Nye Veier har et tydelig oppdrag om å få mer for pengene og skape mer innovasjon og bærekraft i alt vi gjør. Det er fortsatt store utfordringer og potensiale for å få mer vei for pengene, gjennom å ta i bruk ny teknologi og innovasjon, og det er fortsatt et stort behov for en aktør som utfordre veinormaler og tradisjonelle måter å bygge vei og bane på.

Nye Veier organisasjonen har satt seg høye mål og ønsker å bli målt. Vi ser fram til en grundig gjennomgang av oppnådde resultater sett opp mot sektoren for øvrig. Evalueringen bør søke å identifisere de kritiske suksessfaktorene som skal sørge for at vi fremover får mer bærekraft, mobilitet og infrastruktur for pengene. Nye Veier forvalter årlig under 15% av de midlene som bevilges under veikapittelet i Statsbudsjettet. Vi mener at staten får mye nytanking og mye helhetlig veiutbygging for disse pengene og ser fram til evalueringen.

Med vennlig hilsen
Nye Veier AS

Anette Aanesland
Administrerende direktør

Finn Aasmund Hobbesland
Direktør samfunn og utvikling

Vedlegg

Dokumentet er signert elektronisk.

VEDLEGG:

HVA HAR VI OPPNÅDD/HVA BIDRAR VI TIL?

Nye Veier er en slank byggherre. 192 ansatte omsetter for rundt 10 mrd. kr i året. Selskapet har rekruttert fra mange bransjer og har lagt stor vekt på å bygge en kultur for forbedring og utålmodighet i å nå resultater både innen klima, miljø og for å kutte kostnader. Derfor har det vært svært viktig for oss å rekruttere fra mange bransjer. Mange av våre ansatte kommer fra industrien og olje- og gassvirksomheten. Dette er medarbeidere som er vant med å jobbe i et høyt tempo og å stadig forbedre resultater og finne nye måter å gjøre ting på. En evaluering av hvorvidt reformene gjennom Meld. St. 25 (2014-2015) og fjerning av Sams vegadministrasjon har gitt mer fragmenterte kompetansemiljø er klokt, men Nye Veier er bare så vidt berørt av dette. Nye Veier har siden oppstarten kun ansatt 46 medarbeidere fra Statens vegvesen, hvor i underkant av 20 medarbeidere ble virksomhetsoverdratt på vårt første prosjekt.

En av Nye Veiers viktigste rammebetingelser er fast årlig finansiering gjennom rammeavtale med vår eier. Dette legger til rette for forutsigbarhet i gjennomføringen av selskapets portefølje. Vår finansieringsmodell, hvor vi ikke kan be om mer penger ved kostnadsoverskridelser og hvor vi selv må finne innsparinger på prosjekt i porteføljen når kostnadene går opp, stimulerer til å tenke nytt. Denne modellen gir Norge gode og trygge veier innenfor forutsigbare økonomiske rammer.

Nye Veier har et tydelig samfunnsøkonomisk mandat. Selskapets vedtekter sier at vi skal prioritere de mest samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjektene framfor de nøytrale og negative prosjektene. Vår modell legger til rette for å forbedre prosjektene, kutte kostnader og forbedre nytten, strekningene våre gjennom hele eierstyringsmodellen. Vårt gjeldende anslag på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i vår oppstartsportefølje viser at vi har en betydelig forbedring av lønnsomheten på 33,5 mrd. kr. I våre ferdigstilte prosjekter har vi kuttet kostnadene med anslagsvis 20 prosent sammenlignet med kostnadsnivået da vi overtok prosjektene fra Statens vegvesen.

Nye Veier ble etablert for å være en utfordrer i bransjen, det skal vi også være på drift og vedlikehold. Her mener vi det er store forbedringsmuligheter og effektiviseringsgevinster ved i økt grad tenke nytte-kost av tiltak, livsløpsvurderinger mellom utbygging og drift og vedlikehold, samt mer behovsprøvd og risikobasert drift og vedlikehold. Nye Veier har utviklet en helt ny driftskontrakt som skal skape mer innovasjon og utprøving av nye løsninger, insentivstyrt måloppnåelse og mer likeverdig samarbeid. Vi har utviklet digitalt driftsstøttesystem som digitaliserer hele verdikjeden

og legger til rette for mer tilstandsbasert vedlikehold. Dette vil være viktige drivere for mer drift og vedlikehold for pengene. Nye Veier opplever et godt samarbeid og en sunn konkurranse blant veieierne som bidrar til nytenkning i bransjen.

Nye Veier er opptatt av å forvalte samfunnsansvaret og å ha gode arbeidsvilkår på anleggene våre. Vi arbeider målrettet for et seriøst arbeidsliv. Vi har LO-koordinator i alle utbyggingsprosjekt og vi stiller seriøsitetskrav i henhold til de omforente seriøsitetsbestemmelsene, bl.a. krav til andel lærlinger (7%), andel faglærte (50%) og andel egne ansatte (25%). Nå oppnår vi over 10 % lærlingeandel i utbyggingsporteføljen vår.

Nye Veier har fra oppstarten i 2016 og frem til nå testet ut ulike kontraktstrategier som et ledd i det å være en utfordrer. Selskapet svarte tidlig ut leverandørmarkedets ønske om flere totalentrepriser som erstatning for de mer tradisjonelle utførelsesentreprisene som var vanlig før selskapet ble etablert. Totalentreprise som kontraktstrategi er beholdt hele tiden.

Selskapet har også testet ut tidlig involvering av entreprenør og rådgiver gjennom samhandlingskontrakter – også det etter ønske fra leverandørmarkedet. Videre har selskapet vært først i Norge med å teste ut Best Value Procurement (BVP). Dette er en anskaffelsesmetode som vektlegger entreprenørens ekspertise i mye større grad enn rene priskonkurranser klarer.

Selskapet har delt erfaringene med nye metoder og modeller med andre statlige og kommunale virksomheter. Selskapet har i perioden fra 2016 til nå mest erfaring i Norge på samhandlingskontrakter i infrastrukturprosjekter. Selskapet har også mest erfaring i Norge på bruk av alternative metoder for gjennomføring av konkurranser. Selskapet vil fortsette å teste ut nye metoder, og dele erfaringer med andre virksomheter. Selskapet har nå utviklet en ny metode for gjennomføring av konkurranser. Selskapet har også delt erfaring fra tidlig involvering og totalentrepriser med OECD som har resultert i en egen forskningsartikkel publisert av OECD.

Selskapet var tidlig ute med å ta inn i kontraktene alle seriøsitetskravene som bransjen samlet har vært enige om, herunder krav om fagarbeider og lærlinger. Videre har vi innført utvidet skatteattest i samarbeid med Skatteetaten for å sikre et seriøst arbeidsliv.

Selskapets anskaffelsesenheter har blitt målt mot andre offentlige virksomheter, herunder Forsvaret, Posten osv. Her kommer selskapet godt ut sammenlignet med de øvrige, og er vurdert som best på seriøsitet.

Selskapet vil fortsette å være en utfordrer på metoder og modeller. Selskapets størrelse og tette dialog med markedet gjør det mulig å være en utvikler for nye kontraktstrategier og konkurransemetoder. Selskapet har over tid vist evne til å omstille seg raskt ved å justere metoder og modeller underveis. Dette har gitt – og vil gi – nyttig læring til andre offentlige etater som ikke har samme mulighet til denne type testing og utprøving.

Nye Veier hadde strenge krav knyttet til ytre miljø allerede i de første kontraktene, og vi var første transportvirksomhet som stilte krav til Ceequal-sertifisering. I 2022 fikk Nye Veier Norges første veiprojekt (E18 Rugtvedt -Dørdal) med karakteren sertifisert på nivå Excellent, som er den nest beste rangeringen et prosjekt kan få og innebærer at prosjektet er bygget med høy grad av bærekraft. Allerede i 2017 startet vi jobben med å forankre arbeidet vårt i FN's bærekraftsmål. I sammenlikninger med andre store byggherrer fikk vi gode tilbakemeldinger på at vi hadde tatt inn bærekraft og målene inn i vår ordinære virksomhet.

Nye Veier har stilt krav til digitalisering i anleggssektoren, noe som har bidratt til å løfte hele bransjen, hevet kunnskapsnivået og økt kvalitet i prosjektering. Vår entreprenør på E39 Kristiansand vest – Mandal Øst har vunnet to priser for sin banebrytende innovasjon på digital leveranse av all relevant prosjektinformasjon. Dette skjedde som en følge av Nye Veiers ambisiøse krav til digitalisering og vil bidra til målene om mer vei for pengene, samt bærekraftsmålene.

Siden oppstarten har selskapet utfordret veinormaler og håndbøker. Sektoren har behov for en aktør som spør "hvorfor det?", når bransjen gjør ting av gammel vane. Veinormalene har etter vår mening hatt en positiv utvikling de senere år med mer fleksible standarder og økt handlingsrom for byggherren. Nye Veier har et godt samarbeid med Statens vegvesen i dette arbeidet, men det er fortsatt mye å gå på. Veinormalene må i mye større grad stimulere til mer bærekraftige løsninger og nytenking.

Nye Veier har ingen egne midler til å drive FOU, men prioriterer dette innenfor den årlige totale rammen. Vi prioriterer FOUI aktiviteter som skal bidra til måloppnåelse i

sektoren og til selskapets strategiske prioriteringer i virksomhetsstrategien. Særlig har vi den senere perioden prioritert aktivitet innenfor klima og miljø. Vi har drevet fram en metode for kartlegging og visualisering av ikke-prissatte konsekvenser, som vil heve oppmerksomheten av disse verdiene i den samfunnsøkonomiske analysen. Vi delfinansierer og deltar i et NFR-forskningsprosjekt for integrering av hensyn til klimatilpasning i veiplanleggingen. Gjennom industriell forskning og eksperimentell utvikling vil vi de neste 3 årene jobbe med å teste, verifisere og teste ut nye klimavennlige materialer og løsninger.

Som en slank byggherre har vi satt i gang en rekke innovasjonsprosjekter og kunnskapsprosjekter. Vi er fleksible og får opp kunnskap raskt på temaer som samfunnet etterspør. Vi lanserte f.eks. initiativet "EL39" om ladeinfrastruktur i 2020, og setter i 2022 i gang et kunnskapsprogram for fossilfrie anleggsplasser. Nye veier har tatt en ledende rolle i å tydeligere synliggjøre ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse og vi er langt framme med å få opp et arealregnskap for alle våre strekninger. Dette er viktig for å gi mer helhetlige beslutningsgrunnlag. Bedre beslutningsgrunnlag gir bedre beslutninger.