

MOTTATT

3 SEPT 2010

EBA

Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Middelthuns gate 27
P.b. 5485 Majorstuen
0305 Oslo
Telefon: 23 08 75 00
Telefaks: 23 08 75 30

www.ebanett.no
firmapost@ebanett.no

Deres referanse 09/1178-TSR

Oslo, 01.09.2010

HØRING - EVALUERING AV KONKURRANSEUTSETTINGEN AV DRIFT OG VEDLIKEHOLD I STATENS VEGVESEN

Entreprenørforeningen- Bygg og Anlegg (EBA) viser til høringsbrev av 5. juli 2010 fra Samferdselsdepartementet angående overnevnte.

1)Innledning:

EBA er opptatt av konkurranse og de positive effektene dette fører med seg. Vi er fornøyd med at drift og vedlikehold i Statens vegvesen er konkurranseutsatt, og slutter oss her til høringsuttalelsen fra NHO.

EBA er enig i rapportens hovedkonklusjonen om at funksjonskontraktene er en godt egnet kontraktsform for å drifte det statlige og fylkeskommunale veinettet.

Rapporten slår videre fast at kvaliteten på driften er bedret etter konkurranseutsettingen. Dette er en vurdering EBA deler. Dette er et viktig funn som står i kontrast til Riksrevisjonens rapport. EBA er således ikke enig i påstanden i høringsbrevet fra Samferdselsdepartementet av 5. juli 2010 hvor det heter det bl.a.: "På mange område verkar det vere samanfall mellom Riksrevisjonen og Dovre sine vurderingar". EBA er av den oppfatning at rapportene ikke kommer til sammenfallende konklusjoner på en rekke områder.

Vi ønsker i den forbindelse å trekke frem at en av svakhetene med riksrevisjonsrapporten er at riksrevisjonen kun har intervjuet byggherresiden. Konklusjonen om kvalitet er basert på disse intervjuene samt vurderingen av tilstanden på drift og vedlikehold på to mindre veistrekninger. Dovre på den annen side, intervjuer også bransjen.

2) Kommentarer til "Utvikling i kvalitet, og dokumentasjon av denne, på arbeidet med drift og vedlikehold"

Vi mener det er vanskelig å sammenligne kvalitet fra før 2003 og perioden 2003-2010. Grunner til det er det ikke finnes registreringer på noen objektive kvalitetsparametere. Publikumsundersøkelser på vintervedlikeholdet er ikke nødvendigvis gode parametre, idet intervjuobjekter ute på veien ikke skiller mellom kommunale og statlige veier, og at uttalelser ofte blir preget av det siste negative "spot-problemet" de har opplevd.

Generell trafikkøkning, spesielt økt godstransport på veg, økt vedlikeholdsetterslep (dekkestandard/kantskader o l) samt økt antall med utenlandske problemtrafikanter (trailere med dårlig forutsetninger på vinterføre), gjør at det blir mye negativt mediafokus på veistandard.

Det er ikke så åpenbart at standarden er blitt dårligere enn den var før konkurranseutsettingen. I mangel av kvalitetsparametere er det i store trekk folks hukommelse det spilles på. Det må i denne forbindelsen legges vekt på at kontraktene i disse periodene har øket betydelig i omfang og kompleksitet.

EBA vil peke på noen eksempler i denne forbindelse:

Antall km med høystandardvei og kostnadskrevenne tunneler er økt betydelig fra 2003 og til i dag.

Vi har i perioden fått ny Håndbok 051 som setter nye og strengere krav til enkelte prosesser, og en betydelig skjerpning av kvalitets- og kapasitetskrav relatert til vinterprosessen.

Videre er nye sanksjonsbestemmelser gjennomført.

Et system som i seg selv er krevende, og med en betydelig risikofylt progresjon ved gjentatt avvik, har medført risiko som må kompenseres med høyere kvalitetssikring, større kapasitet på utførende ledd og på arbeidsledelse, samt utvidet egenkontroll. Dette må dekkes inn med høyere priser.

I de første 3 årene etter 2003 ble standarden senket på noen prosesser uten trafikk-sikkerhetsmessig betydning. Årsaken til dette var at vegvesenet var usikre på kostnadsbildet etter konkurranseutsetting fra 2003 og av budsjettmessige grunner fant det nødvendig å kjøre med redusert standard i de forhandlede kontraktene. Dette gikk spesielt ut over grøntprosessen fram til 2006/2007. Dette har medført et betydelig etterslep på beskjerping av vegetasjon og kantrydding av "vegens fri rom" og i frisktfelt i kryss og lignende. Når vegvesenet i årene etter 2007 har forsøkt å ta igjen dette etterslepet, har dette medført en stor økning i total kostnadene i funksjonskontraktene.

Dette er bare noen av mange endringer fra før situasjonen, som har medført store kostnadsøkninger. Endringer som, etter EBAs mening, ikke i stor nok grad kommer fram i prisevalueringen i noen av evalueringene.

Vi mener at hvis veistandarden er redusert, er dette som følge av økt etterslep og økt trafikk.

Samtidig har antall drepte og skadede gått ned. Dette mener vi bør være en indikasjon på at kvaliteten har blitt bedre og ikke verre.

3) Kostnadsutvikling

Når det gjelder kostnadsøkningen som har funnet sted de siste årene, forklarer Dovre Group denne med økt arbeidsomfang i kontraktene, mer komplekst veinett og kontrakter, økte krav til dokumentasjon og kvalitetssystemer, og at entreprenørene priset seg for lavt de første årene etter at konkurranseutsettingen startet i 2003. Videre påpekes det at kontraktene før og etter konkurranseutsettingen i 2003 ikke er sammenlignbare. Dette stemmer godt over ens med EBA sine erfaringer, og vi viser til det som fremkommer i pkt. 2 ovenfor.

I tillegg må det påpekes at det har vært en generell prisstigning i denne perioden på omlag 25 prosent.

Når det gjelder diskusjon om prisøkning mener vi også at det skjer en sammenblanding av omsetningsøkning og prisøkning.

Som nevnt er omfanget og kompleksitet økt. Vi vet også at prisene i 2003 fra alle aktører var alt for lave. Alle de store entreprenørene har hatt betydelige tap på sine kontrakter etter 2003.

4) Markedssituasjon

Rapportens konklusjoner stemmer godt overens med hvordan EBA opplever situasjonen, men med ett viktig unntak: Dovre Group mener at konkurransesituasjonen ikke er tilfredsstillende ut i fra antallet tilbydere.

Dette er en påstand EBA ikke er enig i.

Dovre Group har lagt stor vekt på at antallet tilbud i hver anbudskonkurranse er lavt når de har vurdert om konkurransen fungerer. De skriver i sin rapport at "mange konkurranser med kun to tilbydere viser at det er for liten usikkerhet om konkurransesituasjonen og dette gir sårbarhet for taktisk prising og risiko for høye priser". Videre skriver selskapet at "store og vedvarende differanser mellom høyeste og laveste tilbyder tyder videre på at det er for liten forutsigbarhet om kontraktens innhold. Konkurransesituasjonen kan derfor karakteriseres som lite tilfredsstillende."

I anbudsmarkeder, slik som i markedet for funksjonskontrakter, kan en ikke ta antall tilbydere på en kontrakt som et direkte uttrykk for hvor godt konkurransen fungerer. Det avgjørende er om de som leverer inn tilbud tror at det også kommer inn andre tilbud. Jo flere konkurrenter som er i det relevante markedet, jo sterkere er den potensielle konkurransen om den enkelte funksjonskontrakt. At det i ettertid viser seg at det bare har vært tre aktører med i disse konkurransene i snitt, betyr på ingen måte at konkurransen ikke fungerer.

Aktørene i markedet for funksjonskontrakter konkurrerer på pris. Selv med to entreprenørfirmaer innebærer ren priskonkurranse at aktørene presses til å holde kostnadene så lave som mulig og prise tjenestene ned mot eget kostnadsnivå. Det

ligger derfor til rette for effektiv konkurranse også med kun to selskaper som potensielle tilbydere.

Et annet forhold som er oversett i Dovre Groups analyse, er kjøpersiden i markedet. Statens vegvesen er enekjøper og har dermed sterk kjøpermakt. Generelt vil sterk kjøpermakt virke disiplinerende på tilbyderne, slik at effektiv konkurranse kan oppnås med få tilbydere.

I evalueringsrapporten kommer det frem to viktige forhold som viser at konkurransen medfører samfunnsøkonomisk effektiv bruk av driftsbudsjettene. For det første har kvaliteten på tjenestene som utføres blitt bedre. For det andre har entreprenørens økonomiske resultater på funksjonskontraktene vært svært dårlige.

EBA mener derfor at det ikke er grunnlag for å være misfornøyd med konkurransen om funksjonskontraktene.

5) Innhold og størrelse på funksjonskontraktene

I evalueringen blir det påpekt at manglende og feilaktig beskrivelse av objektene i vegnettet gir entreprenørene unødvendig stor risiko. Dette kan medføre feilprising eller vesentlig risikopåslag. EBA er helt enig i denne vurderingen, og vil understreke behovet for at registrering og tilstandsvurderinger av alle elementer i vegnettet komplimenteres. I tillegg bør denne type informasjon oppdateres og vedlikeholdes jevnlig. Etter vår vurdering bør det tilstrebes at risikoen plasseres hos den part som har størst forutsetning til å håndtere den, nemlig oppdragsgiver.

Store prisforskjeller behøver ikke være begrunnet i et ikke fungerende marked. Mangelfulle og feilaktige opplysninger i konkurransegrunnlagene, som entreprenører lett kan vurdere forskjellig, blant annet på grunn av lokalkunnskaper, kan også være noe av forklaringen på store prisforskjeller.

EBA støtter rapportens forslag på at det er rom for å forbedre og forenkle kontraktene, og anbefalingen om et samarbeid mellom Statens vegvesen og bransjen for å oppnå dette. EBA støtter også forslaget om å øke størrelsene på funksjonskontraktene for å oppnå en effektivitetsgevinst.

Det ligger etter EBAs mening betydelige kostnadsreducerende effekter i område- / kontraktsstørrelsen. Dette har sammenheng med de omfattende krav som stilles til kvalitetssikring og rapporteringsrutiner med dertil hørende data- og registreringssystemer. En økning i antall kontraktsområder vil innebære en betydelig kostnadsøkning for Vegvesenet. Bemannings- rekrutterings- og opplærings-/siden er en annen kostnadsfaktor som klart vil øke med flere mindre områder.

Vegvesenet bør heller, som generelt kostnadsreducerende tiltak, øke omfanget av vedlikeholdsarbeider (G4/G3/G5 tiltak) som ville redusere de store etterslepene man nå sliter med på infrastrukturen. Mer omsetning i områdekontraktene vil gi lavere administrasjons og riggekostnader, og med et forutsigbart og forpliktende volum for slike tilleggsarbeider vil dette etter EBAs mening kunne ha betydelige kostnadsbesparende effekter.

Kontraktene kan gjerne være lengre enn 5 år, noe som kanskje vil kunne bidra til å senke kostnader noe på grunn av en lengre avskrivningsperiode for utstyr. Lengre kontrakter vil også bidra til større forutsigbarhet for ansatte.

Økt innhold (tilleggsarbeider) og større kontrakter (kontraktsområde) kan føre til økt interesse blant de større entreprenørene og dermed flere tilbydere.

Økt bruk av kontraktsdeling kan medføre at u hensiktsmessig mange små og mellomstore entreprenører må bruke store ressurser på å utarbeide tilbud de ikke har forutsetning for få.

EBA har imidlertid forståelse for at det i enkelte tilfeller allikevel kan være hensiktsmessig å benytte mindre kontrakter

Videre vil tydeligere skille mellom hva som er driftsytelser og hva som er vedlikeholdsytelser kunne redusere entreprenørenes risiko. Det samme gjelder flere og mer forutsigbare mengdebaserte oppgjør. Så lenge objekt og tilstandsregistrering ikke er systematisk gjennomført vil det være en fordel at enkelte prosesser, for eksempel vinterdrift og grønt- prosesser i større grad baseres på mengde. Dette vil redusere uforutsigbar og vanskelig prisbar risiko i kontraktene.

Gode løsningsmekanismer og kjørerregler for konfliktløsning kan videre hindre at saker blir liggende uløste. Det er både tids- og kostnadsbesparende at saker løses rask og på en ryddig måte i kontrakter som baserer seg på stor grad av samarbeid og som varer over lange perioder. Statens Vegvesen har med hell benyttet for eksempel prosjektintern mekling i enkelte større kontrakter. EBA støtter en videreutvikling av slike mekanismer i kontraktene.

Ved gjennomføring av konkurranseutsettinger er EBA videre opptatt av at bestiller innehar nok kompetanse til å gjennomføre konkurransen på en profesjonell måte. I rapporten påpekes det at kompetansemangler kan på kort sikt føre til varierende kvalitet i styring, gjennomføring og oppfølging. På lenger sikt kan dette gi mer alvorlige konsekvenser med redusert kvalitet, økte kostnader og hindring for innovasjon og videreutvikling. EBA mener dette er uheldig og støtter anbefalingen i rapporten om at kompetansenivået bør forbedres.

Vennlig hilsen

ENTREPRENØRFORENINGEN – BYGG OG ANLEGG



Jon Sandnes
Adm.dir.