

---

**Fra:** Bjørg Stuen  
**Sendt:** 31.08.2010  
**Til:** postmottak SD  
**Kopi:**  
**Emne:** Høring - evaluering av konkurranseutsetting av drift og vedlikehold i Statens vegvesen

---

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

Deres ref .09/1178-TRS  
Vår ref.  
Dato:

2010002617-11/LO - 654.20/BJST  
OSLO, 31.08.2010

### **Høring - evaluering av konkurranseutsetting av drift og vedlikehold i Statens vegvesen**

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til departementet brev vedrørende ovennevnte høring, og har gått gjennom rapporten fra Dovre Group som er utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

I Samferdselsdepartementets brev ble det understreket at "*drift og vedlikehold av vegnettet er særs viktig med omsyn til både framkome og tryggleik*". Videre står det "*Det er difor viktig at dette arbeidet blir gjort på ein så god og effektiv måte som mogleg*". Mandatet fra Samferdselsdepartementet var å "*kartlegge konsekvensene for pris og kvalitet av konkurranseutsettingen, om kontraktene bør utformes eller følges opp på en annen måte, og om dagens omfang og måten å konkurranseutsette oppgaver på er det riktige*". Med dette som utgangspunkt mener LO på generelt grunnlag at Dovres rapport ikke er tilfredsstillende, da den ikke beskriver om hvor vidt konkurranseutsettingen ivaretar dette samfunnsansvaret.

LO mener at avgrensningene som er gjort medfører at rapporten i hovedsak omhandler en evaluering av funksjonskontrakter, og ikke en helhetlig evaluering av konsekvensene av konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold i Statens vegvesen etter 2003. I en helhetlig sammenheng kan rapporten ses på som en delrapport, hvor konklusjonene etter vår oppfatning først og fremst knytter seg til hva som er rasjonelt og billigst for byggherre i en kontraktssituasjon. Som delrapport har den likevel en svakhet ved at argumentasjonen i rapporten er preget av en forutinntatt holdning om at mer konkurranseutsetting er det eneste alternativet til den utilfredsstillende situasjonen vi har i dag. LO mener det ikke foreligger et godt

nok grunnlag for å trekke en slik konklusjon.

### **Bakgrunn**

Frem til 1. januar 2003 utførte Statens vegvesen store deler av drifts- og vedlikeholdsarbeidet i egerregi gjennom egen produksjonsavdeling. Fra og med 1. januar 2003 ble oppgavene konkurranseutsatt i form av funksjonskontrakter for daglig drift og mindre vedlikeholdsarbeid, og produksjonsavdelingen i Statens vegvesen ble skilt ut som eget selskap, Mesta.

Fra 1. januar 2003 fikk Mesta som en overgangsordning 100 kontrakter som omfattet alle de aktuelle arbeidene. Dette ble gjort fordi både bransjen og Statens vegvesen så det som praktisk umulig å lyse ut og inngå kontrakter for samtlige arbeider på samme tidspunkt. Derfor ble 25 % av kontraktene lyst ut hvert år.

De første konkurranseutsatte kontraktene ble iverksatt 1. september 2003 og fra og med 1. september 2006 var alle kontraktene konkurranseutsatt. Statens vegvesen hadde liten erfaring fra konkurranseutsetting av denne typen arbeider. Det var kun gjort forsøk med noen få prøvekontrakter tidligere, og det var på dette tynne grunnlaget at man utarbeidet en felles mal for konkurransegrunnlag for hele landet. Senere er det foretatt løpende revisjoner av malen, samt håndbøker for å tilpasse seg den nye situasjonen. Med et slikt utgangspunkt er det ikke overraskende at problemer med "umodenhet" har oppstått underveis i prosessen fra utskillelsen og fram til i dag.

### **Konkurranse- og markedssituasjon**

Rapporten oppsummerer konkurransesituasjonen som lite tilfredsstillende, med avgrenset konkurranse om en vesentlig del av kontraktene og store prisforskjeller mellom tilbyderne i enkeltkonkurranser. I rapporten pekes det på at *"markedet for funksjonskontrakter har flere karakteristika som Konkurransetilsynet hevder gjør det utsatt for anbudssamarbeid"*. Det pekes også på at en vesentlig andel av vedlikeholdskontraktene blir tildelt med begrenset konkurranse, og at dette gjør at systemet blir sårbart for taktisk prising fra opportunistiske entreprenører. I tillegg blir selve funksjonskontraktene beskrevet som mangelfulle.

Dovre kommer i rapporten med en påstand om at større kontrakter trolig kan gi mer rasjonell utførelse, både for entreprenører og Statens vegvesen. Det er vanskelig å finne en tilfredsstillende argumentasjon som rettferdiggjør denne påstanden. For å anta dette burde en vite noe om kvaliteten og de økonomiske resultatene på funksjonskontraktene, noe som ikke er beskrevet i rapporten. Dovre viser også til sammenhengen mellom kontraktsstørrelse og antall tilbydere, henv. tabell 1 og 2 s. 66. Dovre hevder at det ikke er noen sammenheng mellom antall tilbydere og kontraktstørrelse, men tallmaterialet kan også leses slik at kontraktstørrelsen er størst ved få tilbydere. For å underbygge påstanden om at større kontrakter ikke gir færre tilbydere, har Dovre snevret inn datagrunnlaget og kun sett på region sør og region øst der markedet fungerer bedre og hvor sammenhengen mellom kontraktsstørrelse og antall tilbydere er svakere. LO mener at dette gir et unøyaktig bilde av konkurranse- og markedssituasjonen for hele landet.

Den utilfredsstillende situasjonen blir stort sett forklart med mangler eller feil fra Statens vegvesen sin side, og at de må legge mer til rette for konkurranse. Argumentasjonen indikerer også en mistillit til de private selskapene. Som eksempel er en av de sentrale vurderingene om Statens vegvesen sitt oppfølgingsarbeid at *"Personavhengig praktisering av kontroll og sanksjoner gir varierende kvalitet på veien, øker entreprenørenes risikopåslag og reduserer markedes attraktivitet"*. Det er viktig med gode kontrollrutiner, men det kan vel sies at kvaliteten på veien først og fremst avhenger av entreprenørens arbeid og ikke kontrollsystemet, dersom vi tar utgangspunkt i at aktørene er seriøse.

### **Pris og kvalitet**

Rapporten er særlig uklar når det gjelder vurderinger av pris og kvalitet. Konkurransetsettingen førte i første omgang (2003-2004) til en prisnedgang, som blir forklart med at markedet var umodent og at aktørene kjempet om markedsandeler. I neste omgang førte konkurranseutsettingen til en kraftig

prisøkning, spesielt de siste 5 årene. Her gir rapporten flere forskjellige forklaringer på hva denne prisveksten skyldes, og de fremstår i rapporten som bortforklaringer. Med tanke på at formålet med konkurranseutsetting var at tjenestene skulle bli bedre og billigere, er det vanskelig å forstå hvorfor prisutviklingen ikke blir problematisert ytterligere, men i stedet bortforklart.

Når det gjelder konkurranseutsettingens konsekvenser for kvaliteten på tjenestene, sies det i rapporten at det ikke finnes pålitelige og robuste indikatorer som kan brukes til å studere kvalitetsutvikling over tid. Til tross for dette skriver Dovre i rapporten, jmf. sitat: *"På tross av at det gjennom ulike undersøkelser avdekkes at entreprenørene ikke fullt ut tilfredsstillende kontraktskravene, er inntrykket etter samtaler med entreprenørene og byggeledere i Statens vegvesen at de vesentligste delene av kontrakten tilfredsstillende. Det vurderes som sannsynlig at ytelsene på veien har økt, som igjen bør tilsi at kvaliteten er blitt bedre"*. Dovre konkluderer likevel i en positiv retning, samtidig som de i følge seg selv ikke har relevante data for å vurdere kvaliteten.

### **Funksjonskontraktene**

LO mener rapporten er svært mangelfull på en rekke områder når man skal sammenlikne situasjonen før og etter konkurranseutsettingen.

Rapporten avdekker blant annet at det er mindre innhold i kontraktene etter konkurranseutsettingen enn før. Arbeidsoppgaver som tidligere lå inne i kontraktene, må regnes inn som kostnad på nye kontrakter for at de kan være sammenlignbare. Eksepler på dette er grøfting, skoging, tunnelrensk/vask, fjellrensk, reparasjon av rekkverk, vedlikehold av bru/kai/ferjekai, småanlegg, vegmerking, elektroarbeid og verksted. I tillegg til FoU og forvaltning.

Kostnadene knyttet til administrasjon og byråkrati er dårlig belyst i rapporten, og sannsynligvis betydelig høyere enn det som er angitt. Disse kostnadene er ikke bare hos de som har det direkte byggherreansvaret i kontraktene, men også hos regionskontorene og i Vegdirektoratet. Det er derfor grunn til å anta at en større andel av bevilgningene går til administrasjon og byråkrati enn tidligere, og dermed mindre veg for pengene. Kostnader knyttet til tiltakspakkene og omstillingsmidler både i Mesta og Statens vegvesen er ikke omtalt i rapporten. Faktorer som HMS, sykefravær, arbeidsmiljø, trygghet og trivsel nevnes heller ikke i rapporten. LO mener at det er klare tegn til at presset mot arbeidstakerne har økt som følge av tidsfrister og de økonomiske insitamentene i funksjonskontraktene, og ansattes lønns- og arbeidsvilkår er sentrale faktorer som må tas i vurderingen.

Økte kostnader på kontraktene medfører også et større etterslep på vedlikeholdet og dårligere kvalitet. Dette innebærer at den enkelte trafikant opplever kvaliteten som dårligere og svært variabel og uforutsigbar. Vegkapitalen forringes ytterligere, flere materielle skader på kjøretøy og dårligere trafikksikkerhet på vegene. LO er spesielt bekymret for trafikksikkerheten for brukerne av vegnettet. Veg, kjøretøy og trafikkfaglig kompetanse i Norge er svært liten, og aktørene er få. Det kan derfor stilles spørsmål om dagens organisering er optimal med hensyn til en effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Som tidligere nevnt påpeker departementet at drift- og vedlikehold er særdeles viktig med hensyn til trafikksikkerhet, men rapporten ser ikke nærmere på om konkurranseutsettingen gir en bedre trafikksikkerhet for brukere av vegnettet. LO er av den oppfatning at ulykkesbilde stor sett er uendret ved at ulykkene fortsatt skjer der vedlikeholdsstandarden ikke er fulgt opp, og at det fortsatt er for mange møteulykker som følge av dette. Det synes også som at sideterrenget er blitt dårligere de senere årene, som følge av at vegetasjonen langs vegene har fått vokse og gro. Dette vil kunne medføre langt farligere forhold ved utforkjøring. LO er også uenig i konklusjonen om at kvaliteten på vinterdrift har økt etter strategien om bar veg og bart spor ble iverksatt, hvor økt fokus på salting ble gjennomført og dermed økt trafikksikkerhet. Det er ikke nødvendigvis slik at trafikksikkerheten har blitt bedre som følge av saltingen, men dette er påstander som burde vært undersøkt i en evaluering.

For arbeidstakerne har konkurranseutsettingen også medført at de som jobber med funksjonskontrakter i stor grad føler seg som midlertidig ansatt. De opplever utrygghet og lite forutsigbarhet, og ved tap av kontrakter mister mange ansatte jobben. LO mener at ansattes rettigheter i slike tilfeller må ses nærmere på, for å bedre sikkerheten for de ansatte ved tap av funksjonskontrakter.

Når det gjelder kontraktsstruktur er det vår oppfatning at kontraktstørrelsene ikke bør reduseres, da dette sannsynligvis vil medføre at en enda større andel av bevilgningen vil gå til administrative kostnader, økt kontroll m.m., som igjen medfører reduserte midler til selve investeringsdelen.

### **Konklusjon**

Både Dovre Group og Riksrevisjonen konkluderer med at konkurransesituasjonen ikke er tilfredsstillende. I tillegg registrerer vi at det er avvikende konklusjoner med hensyn til kvalitet og konkurranseforhold. Riksrevisjonen konkluderer med at det var mangelfull rapportering som medførte at departementet og Statens vegvesen ikke hadde god nok styring og oversikt over driftstilstanden. LO mener man må se dette i sammenheng og at systemer for nødvendige kontrollrutiner, sanksjoner og oppfølgingssystemer for funksjonskontrakter må komme på plass umiddelbart.

Målet med konkurranseutsettingen av disse oppgavene var å oppnå bedre kvalitet og pris på tjenestene. Oppsummert konkluderer rapporten med at prisen har økt i perioden som er evaluert, samt at det ikke kan fastslås at kvaliteten på tjenestene er blitt bedre. Det er derfor påfallende at konkurranseutsettingen i seg selv ikke blir problematisert ytterligere, og at videre konkurranseutsetting anbefales.

LO mener derfor at det bør gjennomføres en helhetlig evaluering av konsekvensene av konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold i Statens vegvesen etter 2003, hvor denne rapporten som nå er på høring kan inngå som en delrapport. En slik evaluering må omfatte de manglene som vi peker på i vår høringsuttalelse, og bør i sin helhet foreligge senest i forbindelse med rullering av Nasjonal Transportplan. Vi anser LO for å være en sentral premissleverandør i denne prosessen. En slik evaluering må også legge opp til en debatt om hvor vidt konkurranseutsetting er en god måte å forvalte offentlige midler på, og hvorvidt det er den beste måten å sikre og vedlikeholde infrastrukturen på.

Med vennlig hilsen  
**LANDSORGANISASJONEN I NORGE**

Gerd Kristiansen

*(sign.)*

Grethe Fossli

*(sign.)*

Saksbeh: Kenneth Sandmo

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.*