



Drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar

**Analyse av overgangskontrakter med Mesta as
og konkurranseutsatte kontrakter 2003**

Oppdragsgiver: Vegdirektoratet

Desember 2003

Prosjektrapport	
<i>Drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar</i> Analyse av overgangskontrakter med Mesta as og konkurranseutsatte kontrakter 2003	
Oppdragsgiver	Vegdirektoratet
Oppdragsgivers referanse	Kjell Solberg kjell.solberg@vegvesen.no Vegdirektoratet Postboks 8142 Dep 0033 OSLO Telefon: 22 07 35 00
Rapport-type	Oppdragsrapport
Prosjektnr./navn	VN PT – 14397
Rapportdato	Desember 2003
Oppdragsansvarlig	Johnny M Johansen johnny.m.johansen@vianova.no
Utarbeidet av	Johnny M Johansen johnny.m.johansen@vianova.no
Oppdragsgruppe	Johnny M Johansen Åsmund Holen Ragnar Evensen
Kontrollert av	Åsmund Holen Ragnar Evensen
Rapportens formål	Rapporten dokumenterer resultater fra analyse av kostnadsutvikling for drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar (funksjonskontrakter) over årsskiftet 2002/2003 knyttet til utskilling av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen som aksjeselskap eid av Samferdselsdepartementet og konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet.
ViaNova Plan og Trafikk AS Leif Tronstads Plass 4 Postboks 434, 1302 SANDVIKA E-post: vnpt@vianova.no Tlf: 67 81 70 00 ♦ Fax: 67 81 70 01	

Innhold

Sammendrag	4
1 Grunnlag og formål	7
2 Kostnadsutvikling over årsskiftet 2002/2003	8
2.1 <i>INNLEDNING</i>	8
2.2 <i>DATAGRUNNLAG OG ANALYSEMETODE</i>	8
2.2.1 Datagrunnlag	8
2.2.2 Analysemetode.....	10
2.3 <i>KOSTNADSUTVIKLING OVER ÅRSSKIFTET 2002/2003</i>	14
2.4 <i>KONTRAKTINNHold</i>	16
2.5 <i>STANDARD FOR DRIFT OG VEDLIKEHOLD</i>	18
2.6 <i>KONKLUSJON</i>	19
3 Overgangskontrakt/konkurransettsatt kontrakt	21
3.1 <i>INNLEDNING</i>	21
3.2 <i>DATAGRUNNLAG OG ANALYSEMETODE</i>	21
3.2.1 Datagrunnlag	21
3.2.2 Analysemetode.....	22
3.3 <i>KOSTNADSNIVÅ</i>	22
3.4 <i>STANDARD FOR DRIFT OG VEDLIKEHOLD</i>	23
3.5 <i>KONTRAKTINNHold</i>	24
3.5.1 Oppgaveinnhold	24
3.5.2 k-faktorer.....	25
3.6 <i>SPESIFIKASJONSFORM</i>	26
3.7 <i>KONKLUSJON</i>	27
4 Marked/prisutvikling ved konkurranseutsetting	28
4.1 <i>PRISUTVIKLING</i>	28
4.2 <i>MARKEDSUTVIKLING</i>	29
Vedlegg 1 k-faktor for funksjonskontrakter	31

Dokumenthistorie			
Filnavn	Rapport Funksjonskontrakter 2003 20031218		
Dato	Beskrivelse	Sign	Distribusjon
2003-12-18	Supplert med ytterligere datagrunnlag vedrørende kontraktinnhold. Supplert med ytterligere beregninger av k-faktor. Supplert tekst. Versjon oversendt Vegdirektoratet.	JMJ	Tor-Sverre Thomassen, Kjell Solberg, Odd Barstad REV, ÅHO
2003-11-25	Rettet kontraktssum Vestfold. Versjon oversendt Vegdirektoratet.	JMJ	Kjell Solberg, Odd Barstad REV, ÅHO
2003-11-24	Supplert tekst.	JMJ	
2003-11-23	Revidert og supplert.	JMJ	REV, ÅHO
2003-11-16	Marked/prisutvikling, sammendrag. Versjon oversendt Vegdirektoratet.	JMJ	REV, ÅHO, Kjell Solberg, Odd Barstad
2003-11-15	Kostnad 2002/2003, Overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter.	JMJ	
2003-11-03	Disposisjon revidert.	JMJ	REV, ÅHO
2003-10-31	Disposisjon.	JMJ	REV, ÅHO

Sammendrag

I forbindelse med endringene som ble gjennomført i Statens vegvesen pr 2003-01-01 er det gjennomført analyser av kostnadsutviklingen innen drift og vedlikehold over årsskiftet 2002/2003. I denne rapporten dokumenteres resultater fra analysen for det området innen drift og vedlikehold som representeres av funksjonskontraktene, dvs drifts- og vedlikeholds kontrakter med funksjonsansvar.

Formålet med analysen er todelt:

1. Kartlegge kostnadsutviklingen over årsskiftet 2002/2003
2. Kartlegge kostnadsnivå i overgangskontrakter mot kontrakter som ble konkurranseutsatt i 2003

Dette arbeidet vurderer problemstillingene fra et byggherreperspektiv gjennom å analysere situasjonen på basis av kontraktpriser og kontraktinnhold.

Analysen av overgangskontraktene med Mesta as har omfattet en vurdering av kostnadsnivå i forhold til tidligere funksjonsavtaler med produksjonsavdelingene i Statens vegvesen og i forhold til de funksjonskontraktene som ble konkurranseutsatt i 2003. Det er også gjort en vurdering av kostnadsnivået på overgangskontraktene i forhold til planer som ble utarbeidet i 2002 for den kommende konkurranseutsettingen.

Analysene av kostnadsutviklingen er basert på nøkkeltall for kostnad i kr pr km veg pr år og for veglengden i den enkelte kontrakt eller avtale. Analysen omfatter alle vegkategorier samlet, dvs stamveger, øvrige riksveger, fylkesveger og gang/sykkelveger. Noen kontrakter er holdt utenfor analysen fordi de er utformet på en måte som forstyrrer sammenligning med de øvrige kontraktene. Dette dreier seg kun om totalt 2 kontrakter i gruppene overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter.

Resultater

Resultatene fra analysen viser følgende kostnadsnivå:

Kontraktportefølje	Kostnad Aritmetisk middel Prisnivå 2003 (kr/km og år)
Funksjonsavtaler 1998 – 2000 (67 stk) (inkl. merverdiavgift)	41.100
Plan for konkurranseutsetting – 2002 (106 stk) (inkl. merverdiavgift)	43.600
Overgangskontrakter Mesta as 2003 – 2006 (99 stk) (eks. merverdiavgift)	43.300
Overgangskontrakter Mesta as 2003 (23 stk) (tilsvarende kontrakter som ble konkurranseutsatt 2003) (eks. merverdiavgift)	41.600
Konkurranseutsatte kontrakter 2003 (23 stk) (eks. merverdiavgift)	28.200

Konklusjon: Tidligere funksjonsavtaler - overgangskontrakter

Analysen av kostnadsutviklingen for funksjonskontrakter over årsskiftet 2002/2003 viser at overgangskontraktene med Mesta as inngått fra 2003-01-01 har et kostnadsnivå som ligger omlag 5 % over tidligere funksjonsavtaler (43.300 mot 41.100 kr/km og år).

Produktivitetsforbedringer i Vegvesenets produksjonsvirksomhet i perioden 2000 – 2002 vil innebære at kostnadsforskjellen fra 2002 til 2003 i realiteten er større enn 5 %.

I tillegg inkluderer ikke kostnadene for overgangskontraktene merverdiavgift. Dette tilsvarer et antatt påslag i størrelsesorden 3 – 6 %.

I sum antyder dette en kostnadsøkning for Statens vegvesen på omlag 10 % over årsskiftet 2002/2003 pluss effekten av produktivitetsforbedringer i perioden 2000 – 2002.

De vurderinger som er gjort av kontraktsinnhold/arbeidsomfang i kontraktene antyder at overgangskontraktene har mindre arbeidsomfang enn tidligere funksjonsavtaler.

Reell kostnadsøkning kan derfor være større enn 10 %.

Fastlegging av arbeidsomfang i kontraktene representerer den største usikkerheten i disse konklusjonene.

Konklusjon: Overgangskontrakter – konkurranseutsatte kontrakter

Gjennomsnittlig kostnadsnivå for alle overgangskontraktene inngått med Mesta as er 43.300 kr/km og år. Tilsvarende for de konkurranseutsatte kontraktene er 28.200 kr/km og år. Dette tilsvarer en kostnadsforskjell på nærmere 35 %.

Gjennomsnittlig kostnadsnivå for de overgangskontraktene som tilsvarer de konkurranseutsatte kontraktene, er 41.600 kr/km og år. Kostnadsnivået for funksjonskontrakter inngått i konkurranse fra høsten 2003 ligger dermed 32 % under nivået for de tilsvarende overgangskontraktene.

Analysen har ikke identifisert forhold som forklarer denne kostnadsforskjellen ut fra kontraktmessige forskjeller mellom de to kontraktgruppene. Kontroll av innhold og arbeidsomfang i kontraktparene bekrefter at den angitte prisforskjell er reell og muligens enda større.

De overgangskontraktene som samsvarer med de konkurranseutsatte kontraktene for 2003 (23 stk), har en lavere midlere kostnad enn hele populasjonen av overgangskontrakter (99 stk) – 41.600 mot 43.300 kr/km og år. Det kan foreligge flere årsaker til denne forskjellen, men en medvirkende årsak kan være at de 23 overgangskontraktene har en meget kort kontraktsperiode, mindre enn ett år, og risiko knyttet til funksjonsansvar er dermed relativt liten.

For vegnettet som er konkurranseutsatt i 2003, tilsvarer forskjellen i kostnad mellom overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter en reduksjon i kostnader for drift og vedlikehold på 13.400 kr pr km og år. Samlet for dette vegnettet, omlag 10.000 km riks- og fylkesveg med tilhørende gang/sykkelveg, tilsvarer dette en reduksjon i kostnader på ca 135 mill kroner pr år.

Andre forhold

Analysen av kostnadsutviklingen er utført på basis av kontraktssum, reelt resultat med hensyn til kostnad etter gjennomføring av kontraktene kan bli annerledes. Virkelig effekt på totalt kostnadsnivå for drift og vedlikehold kan derfor først fastlegges etter ett eller flere års drift. I dette perspektivet er det også viktig å følge opp tilstanden på vegnettet og leveransen fra entreprenørene, for å sikre at standarden opprettholdes og økt nedbrytning unngås. Dessuten vil endringer i byggherrekostnadene ha betydning for den totale kostnadsendringen for Statens vegvesen.

1 Grunnlag og formål

Statens vegvesen gjennomførte ved årsskiftet 2002/2003 betydelige endringer i organisering av sin virksomhet og sin virksomhetsform. Produksjonsvirksomheten ble skilt ut som et aksjeselskap eid av Samferdselsdepartementet og bygging, vedlikehold og drift av veg ble konkurranseutsatt. Statens vegvesen selv gikk fra en organisering basert på fylker til inndeling i 5 regioner med underliggende distrikter.

Ved utskilling av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til Mesta as ble det inngått overgangskontrakter for drift og vedlikehold (funksjonskontrakter) for å ivareta vesentlige deler av drift og vedlikehold av vegnettet i perioden fram til full konkurranseutsetting. Det ble i alt inngått 100 funksjonskontrakter mellom Statens vegvesen og Mesta AS med varierende varighet i perioden 2003 – 2006.

I forbindelse med disse endringene ønsker Statens vegvesen ved Vegdirektoratet å analysere hvordan kostnadsutviklingen innen drift og vedlikehold har utviklet seg over årsskiftet 2002/2003. I denne rapporten dokumenteres resultater fra en slik analyse for det området innen drift og vedlikehold som representeres av funksjonskontraktene, dvs drifts- og vedlikeholds-kontrakter med funksjonsansvar.

Formålet med analysen er todelt:

1. Kartlegge kostnadsutviklingen over årsskiftet 2002/2003
2. Kartlegge kostnadsnivå i overgangskontrakter mot kontrakter som ble konkurranseutsatt i 2003

Dette arbeidet vurderer problemstillingene fra et byggherreperspektiv gjennom å analysere situasjonen på basis av kontraktspriser og kontraktsinnhold. Dette dekker derfor ikke et mer helhetlig vegholderperspektiv som må ta utgangspunkt i total ressursbruk innen drift og vedlikehold inkludert transaksjonskostnader (byggherre-kostnader, mm) og analysere disse i forhold til oppnådd resultat.

2 Kostnadsutvikling over årsskiftet 2002/2003

2.1 Innledning

Analyse av kostnadsutvikling over årsskiftet 2002/2003 må baseres på historiske data om kostnadsnivå for drift og vedlikehold relatert til interne funksjonsavtaler¹ for tiden før 2003-01-01, sammenholdt med data for kostnadsnivå for tiden etter 2003-01-01. Kostnadsnivået etter 2003-01-01 er gitt av overgangskontraktene og av de kontraktene som ble konkurranseutsatt i løpet av 2003.

2.2 Datagrunnlag og analysemetode

2.2.1 Datagrunnlag

Historiske data for kostnadsnivå for tiden før 2003-01-01 utgjøres av funksjonsavtaler for drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnett inngått mellom bestillersiden i Statens vegvesen, Trafikkavdelingene, og Statens vegvesens fylkesvise Produksjonsavdelinger. Arbeidet baseres her på data fra Statens vegvesens evaluering av funksjonsavtaler som ble gjort i 2000.² I tillegg finnes datagrunnlag knyttet til den planleggingen som ble gjort i 2002 forut for kommende konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av vegnettet.³ Dette datagrunnlaget angir ikke kontraktsfestede kostnadssummer, men byggherrens forventninger om kostnadsnivå basert på tidligere erfaring.

Data for kostnadsnivå etter 2003-01-01 er gitt av overgangskontraktene mellom Statens vegvesen og Mesta as⁴ samt av de kontraktene som er inngått mellom Statens vegvesen og entreprenører etter anbudskonkurranse i 2003⁵. Overgangskontraktene er inngått fra 2003-01-01, mens de konkurranseutsatte kontraktene i hovedsak gjelder fra 2003-09-01. Analysen baseres kun på kontraktssum, ikke endelig ”utført kostnad”. Det er derfor uten betydning at kontraktene bare har vært under utførelse i til dels meget kort tid.

Hovedtrekk for de 4 populasjonene som utgjør datagrunnlaget for analysen, er vist i Tabell 1.

¹ Statens vegvesen benyttet før 2003-01-01 begrepet *funksjonsavtale* på avtaler inngått med egen produksjonsvirksomhet. Begrepet *funksjonskontrakter* ble benyttet overfor eksterne (private) entreprenørselskaper.

² Evaluering av funksjonsavtaler for drift og vedlikehold, DVK/Vegdirektoratet september 2000

³ Funksjonskontrakter drift og vedlikehold - Plan for kontrakter og tidsplan for konkurranseutsetting, 28.08.2002

⁴ Informasjon om kontraktene fra Statens vegvesens regioner oktober 2003

⁵ Informasjon om kontraktene fra Statens vegvesens regioner oktober 2003

Datagrunnlag	Antall kontrakter i analysen	Veglengde kjøreveg [g/s-veg] (km)	Merknad
1 Funksjonsavtaler 1998 - 2000	67	49.479 [2.467]	Kontrakter med entreprenører, 4 stk, er ikke inkludert. ⁶
2 Plan for konkurranseutsetting - 2002	106	53.800 [2.845]	Hele vegnettet er inkludert, total kostnad for drift og vedlikehold utgjør 4,5 mrd kr.
3 Overgangskontrakter Mesta as 2003 - 2006	99	52.247 [2.686]	Totalt 100 kontrakter, en kontrakt (Oslo) er tatt ut. ⁷ 11 stk entreprenørkontrakter er ikke inkludert. ⁸
4 Konkurranseutsatte kontrakter 2003	23	9.972 [510]	Totalt 24 kontrakter, en kontrakt (Oslo) er tatt ut. ⁹

Tabell 1 Datagrunnlag for analyse av kostnadsutvikling over årsskiftet 2002/2003

Analysene omfatter mellom 40 og 50 % av de totale midlene som nyttes til drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet pr år, ca 5 mrd kr inkludert administrative kostnader, se Tabell 2. Unntaket fra dette er konkurranseutsatte kontrakter 2003, som kun omfatter omlag 20 % av det totale riks- og fylkesvegnettet.

Datagrunnlag	Kostnader (mill kr)	Andel (%)
Kostnad for drift og vedlikehold	5.000	100
1 Funksjonsavtaler 1998 - 2000	2.134	43
2 Plan for konkurranseutsetting - 2002	2.472	49
3 Overgangskontrakter Mesta as 2003 - 2006	2.378	48
4 Konkurranseutsatte kontrakter 2003	296	6

Tabell 2 Andel av totale kostnader for drift og vedlikehold som er omfattet av analysen

⁶ Entreprenørkontrakter er holdt utenfor analysen fordi hovedfokus er å analysere forskjellene mellom nær 100 % egenregi virksomhet i Statens vegvesen og konkurranseutsatt drift og vedlikehold.

⁷ Overgangskontrakt i Oslo, og tilsvarende konkurranseutsatt kontrakt, er utformet på en annen måte enn de øvrige funksjonskontraktene med inkludering av stadig flere oppgaver i den konkurranseutsatte kontrakten over tid. Den analysemetoden som er valgt, se kap. 2.2.2, er derfor ikke anvendbar på disse kontraktene.

⁸ Disse entreprenørkontraktene omfatter til dels de samme kontraktene som er utelatt fra datagrunnlag 1 og til dels andre entreprenørkontrakter med annen utforming enn det som er vanlig for funksjonskontrakter.

⁹ Som fotnote 7.

2.2.2 Analysemetode

Analysene av kostnadsutviklingen over årsskiftet 2002/2003 er basert på vurderinger av nøkkeltall for hver kontrakt. Benyttede nøkkeltall er:

1. sum veglengde i kontrakten (km)
2. kostnad for drift og vedlikehold av vegnettet i kontrakten pr km og pr år (1.000 kr/km og år)

Kostnader for drift og vedlikehold slik det er spesifisert i en funksjonskontrakt, vil være avhengig av en rekke konkrete tekniske og kontraktsmessige parametre, i tillegg til forhold hos entreprenøren selv (organisering, effektivitet, strategiske forhold, forretningsmessige forhold, mm) samt den generelle konkurransesituasjonen og rådende konjunkturer. I Tabell 3 er det redegjort for hvordan de konkrete tekniske og kontraktsmessige parametre er håndtert i denne analysen.

Parameter		Håndtering	Vurdering
Veg	Vegkategori	Inngår ikke i analysen	OK, analysen omfatter hele vegnettet
	Lengde	Sum veglengde (stamveg, øvrig riksveg, fylkesveg, g/s-veg)	OK, som over
	Geometrisk standard	Inngår kun i k-faktor	OK, som over
	Vegutstyr	Inngår kun i k-faktor	OK, som over
Klima		Inngår kun i k-faktor	OK, som over
Kontraktsbestemmelser		Inngår ikke i analysen	NS 3430 er anvendt både før og etter 2003-01-01, men forskjeller finnes mellom egen regi og entreprise.
Spesifikasjonsform (funksjon, mengde, regningsarbeid)		Separat vurdering: Andel funksjonsspesifisert	Det kan finnes ulikheter før og etter 2003-01-01 mht andel oppgaver basert på funksjonskrav eller mengdebestilling.
Etterslepshåndtering		Inngår ikke i analysen	Det kan finnes ulikheter før og etter 2003-01-01 mht håndtering av etterslep i kontrakten (inkludert eller ikke, fjerning eller ikke).
Kontraktsinnhold	Prosesser	Separat vurdering: Indikator for prosessinnhold	Oppnår overordnet vurdering av prosessinnholdet i kontrakten
	Oppgaver	Separat vurdering: Antall oppgaver	Kan utgjøre vesentlig svakhet dersom innholdet i kontraktene er vesentlig forskjellig før og etter 2003-01-01.
Standard	Håndbok 111/avvik Fv-standard/avvik	Separat vurdering for riksveger Ingen vurdering for fylkesveger	Rv: Oppnår overordnet vurdering av hvilken standard som er lagt til grunn for kontrakten.

Tabell 3 Beskrivelse av analysens håndtering av parametre med betydning for drifts- og vedlikeholdskostnader

Funksjonskontraktenes form innebærer at det er et omfattende arbeid å etablere en nøyaktig beskrivelse av kontraktens innhold. Innholdet i kontrakten, dvs arbeidsmengden, bestemmes av:

- prosessinnhold og oppgaveinnhold
- vegkategori og vegstandard
- trafikkmengde (ÅDT)
- mengder (veglengder og mengde vegutstyr)
- klima
- standard for drift og vedlikehold

En enkel matematisk beskrivelse av kontraktens innhold er ikke mulig. Eneste foreliggende mulighet for å etablere et (nær) objektivt begrep om kontraktens innhold vil være å gjennomføre et byggherreoverslag for kontrakten basert på standardiserte kostnadsmodeller som inkluderer alle de parametre som er angitt ovenfor. Dette standardiserte byggherreoverslaget kan nyttes som en referansekostnad for sammenligning av kostnad for kontrakter som ikke er identiske. Denne metoden er tidligere benyttet i Statens vegvesen for evaluering av produksjonsvirksomhetens konkurranseevne (k-faktorer, se Vedlegg 1)¹⁰. Slike modeller tilrettelagt for beregning av byggherreoverslag finnes i Statens vegvesen (MOTIV), men de er kun benyttet i meget liten grad i denne analysen, i hovedsak fordi slike beregninger krever relativt stor ressursinnsats, noe som ikke ligger innenfor rammen for denne analysen.

Kontroll over innholdet i kontraktene i de ulike populasjonene representerer derfor den største usikkerheten knyttet til den anvendte analysemetode. Dette forholdet drøftes i det følgende for de 4 datasettene, Tabell 1, som er benyttet i denne undersøkelsen.

Datagrunnlag 1, se Tabell 1, som omfatter tidligere funksjonsavtaler, representerer et mangfold av kontraktsformer som spenner fra avtaler som er av samme type som dagens funksjonskontrakter til rammeavtaler basert på mengdeoppgjør. Dette gir en ytterligere usikkerhet med hensyn til kontraktsinnholdet. Men det gir også en usikkerhet for analysemetoden fordi det gir ytterligere ulikheter i forhold til parametrene kontraktsbestemmelser og spesifikasjonsform i Tabell 3. I sum kan man derfor konkludere med at undersøkelsen ikke har tilfredsstillende kontroll over innholdet i kontraktene i Datagrunnlag 1.

Datagrunnlag 2, se Tabell 1, omfatter data fra planleggingen av konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold. Denne planleggingen var preget av at Statens vegvesen gjennomgikk store endringer hvor svært mange forhold ble endret samtidig. Dette gjorde planleggingen vanskelig, både fordi den foregikk i en turbulent periode med høyt arbeidspress, men også fordi mye av det eksisterende erfaringsmaterialet ikke var direkte anvendelig lenger. Dette hadde sammenheng med at forhold som kontraktstype, spesifikasjonsform og geografisk inndeling ble endret samtidig som formelt ansvar i henhold til organisering ble endret. Videre var det bare noen deler av

¹⁰ Produksjonsavdelingenes konkurranseevne, Drift og vedlikehold: Funksjonsavtaler og –kontrakter, Trafikkavdelingen, Januar 2001.

Statens vegvesen som på dette tidspunkt hadde erfaring med konkurranseutsetting av drift og vedlikehold i denne formen.

Planene som utgjør Datagrunnlag 2, er derfor satt opp under noe ulike forutsetninger for de ulike distrikter og regioner. Planene angir intensjonene for fordeling av drifts- og vedlikeholdsoppgavene mellom funksjonskontraktene og andre kontrakter. Fordelingen bygger sannsynligvis på ulikt grunnlag når det gjelder konkretisering av oppgaveinnholdet i funksjonskontraktene. Også kostnadsanslagene er basert på ulike metoder, fra MOTIV-beregninger via erfaringstall til grove vurderinger. Det foreligger derfor ikke konkret informasjon om innholdet i funksjonskontraktene som inngår i disse planene. Så selv om man for disse planlagte kontraktene har god kontroll på vegnettet som inngår og anslått total kostnad, så mangler man tilstrekkelig kontroll over oppgaveinnholdet også i Datagrunnlag 2.

For Datagrunnlag 3, se Tabell 1, som omfatter overgangskontraktene med Mesta as, og Datagrunnlag 4, som omfatter konkurranseutsatte kontrakter 2003, foreligger det kontrakter som i all hovedsak er utformet på en ensartet måte med helt konkret mengdegrunnlag. Grunnlaget for å fastlegge innholdet i kontraktene på en tilfredsstillende måte er dermed tilstede, men fordi dette som tidligere nevnt, krever en stor arbeidsinnsats, ligger det ikke innenfor denne undersøkelsen å gjennomføre full kontroll av kontraktsinnhold for alle kontrakter på dette nivået.

Deler av overgangskontraktene har meget kort kontraktsperiode (8 mnd). Dette kan normalt ha stor betydning for risiko i kontraktene og dermed for prissettingen av kontraktene. Effekten av dette er ikke klarlagt i denne analysen.

I denne undersøkelsen er det forsøkt å få oversikt over innholdet i kontraktene gjennom vurderinger av kontraktens prosessinnhold og oppgaveinnhold. I tillegg er det gjennomført noen stikkprøveberegninger av referansekostnader og k-faktorer. Dette gir i beste fall en mulig indikasjon på innhold og forskjeller i innhold. Full kontroll over innhold i alle kontraktene kan pr i dag bare oppnås gjennom en konsistent og kontrollert beregning av k-faktorer for alle kontrakter.

De øvrige svakhetene i håndteringen av ulike parametre i analysen, se Tabell 3, er ikke av vesentlig betydning så lenge analyser og konklusjoner relateres til overordnet landsnivå. Konklusjoner eller videre analyser på mer detaljert nivå (region, kontrakt, entreprenør, vegkategori, prosess/oppgave, standard, mm) krever at det gjennomføres mer detaljert kontroll av ulike parametre og mer dyptgående analyser.

Merverdiavgift representerer en usikkerhet i analysene. Mva-forholdene er i denne analysen ikke bearbeidet med full bredde for å klarlegge totaleffekten av merverdiavgift og investeringsavgift i forhold til praktisering av regelverket tidligere og i dag under egen regi forhold og i entreprise. I data fra tiden før 2003-01-01, dvs funksjonsavtaler og plan for konkurranseutsetting, er mva inkludert i kostnadsdata i henhold til datidens virksomhetsform og gjeldende regler. Dette innebærer i hovedsak mva-belastning som for egenregivirksomhet. For tiden etter 2003-01-01, dvs overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter, er kostnadene gitt eksklusive merverdiavgift. Endelig merverdibelastning på arbeidet knyttet til funksjonskontrakter i entreprise er som nevnt i kap 2.2.2, foreløpig ikke avklart. Som foreløpig sjablonmessig påslag er det i 2003 benyttet 3 – 6 % effektiv mva-belastning. Endelig

avklaring på hva som blir effektiv mva-belastning for tjenester knyttet til funksjonskontrakter kan ikke ventes avklart før endelig avstemming i fakturering for 2003 er gjennomført.

For overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter er analysen basert på data innsamlet fra regionene i Statens vegvesen. Åpenbare feil og mangler i dette datagrunnlaget er korrigert, men andre feil kan forekomme.

For kontrakter med kontraktperiode lik deler av ett år, er kontraktssum omregnet til helt år iht antall måneder.

Gang/sykkelveg-lengder anses likeverdige med kjøreveglengder. Dette begrunnes med at størstedelen av ordinært drift og vedlikehold på disse vegene er inkludert i funksjonskontraktene slik at kilometerkostnad for gang/sykkelveger blir av samme størrelsesorden som kilometerkostnad for kjøreveg (hvor en mindre andel av total drift og vedlikehold er inkludert i funksjonskontraktene). Delsummer i overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter bekrefter denne antagelsen.

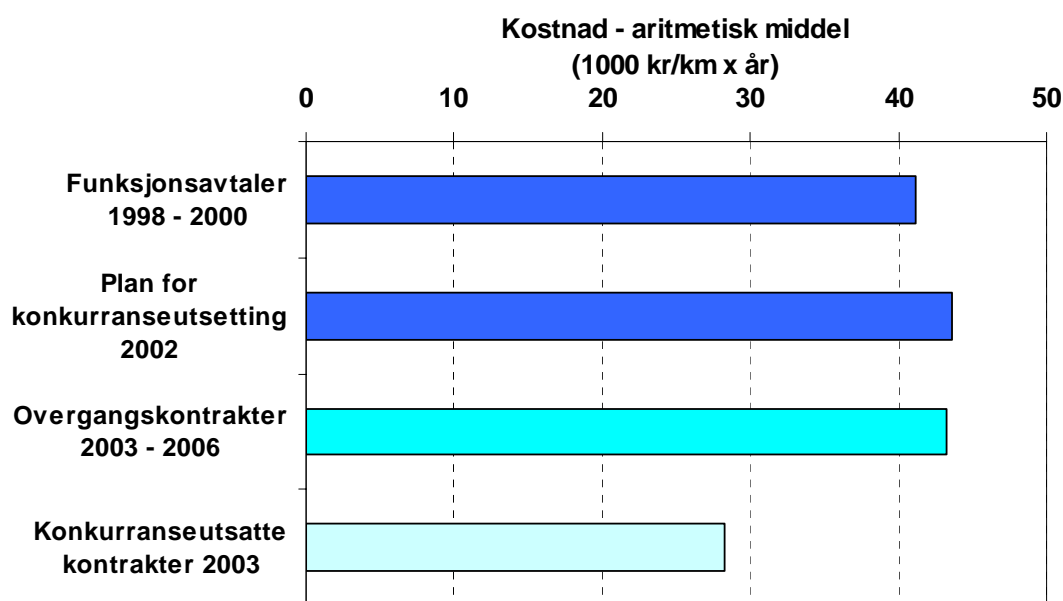
I analysene er prisnivå 2003 benyttet. Omregninger til dette prisnivået er gjort ved å benytte SSB's totalindeks for drift og vedlikehold av riks- og fylkesveger.

2.3 Kostnadsutvikling over årsskiftet 2002/2003

Kostnadsutviklingen over årsskiftet 2002/2003, beskrevet med nøkkeltall for kostnader pr km og pr år, slik det framstår fra analyser av datagrunnlaget angitt i Tabell 1, er som vist i Tabell 4 og Figur 1.

Kostnad (1.000 kr/km og år)	Aritmetisk middel	Medianverdi	Midlere ÅDT
1 Funksjonsavtaler 1998 – 2000 (inkl. mva)	41,1	39,7	Tilnærmet hele vegnettet
2 Plan for konkurranse- utsetting – 2002 (inkl. mva)	43,6	39,2	Hele vegnettet
3 Overgangskontrakter Mesta as 2003 – 2006 (eks. mva)	43,3	40,9	2.598
4 Konkurranseutsatte kontrakter 2003 (eks. mva)	28,2	25,3	2.426

Tabell 4 Kostnader for funksjonsavtaler og -kontrakter før og etter 2003-01-01



Figur 1 Kostnader for funksjonskontrakter før og etter 2003-01-01
(funksjonsavtaler og plan for konkurranseutsetting er angitt inkl. mva,
overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter eks. mva)

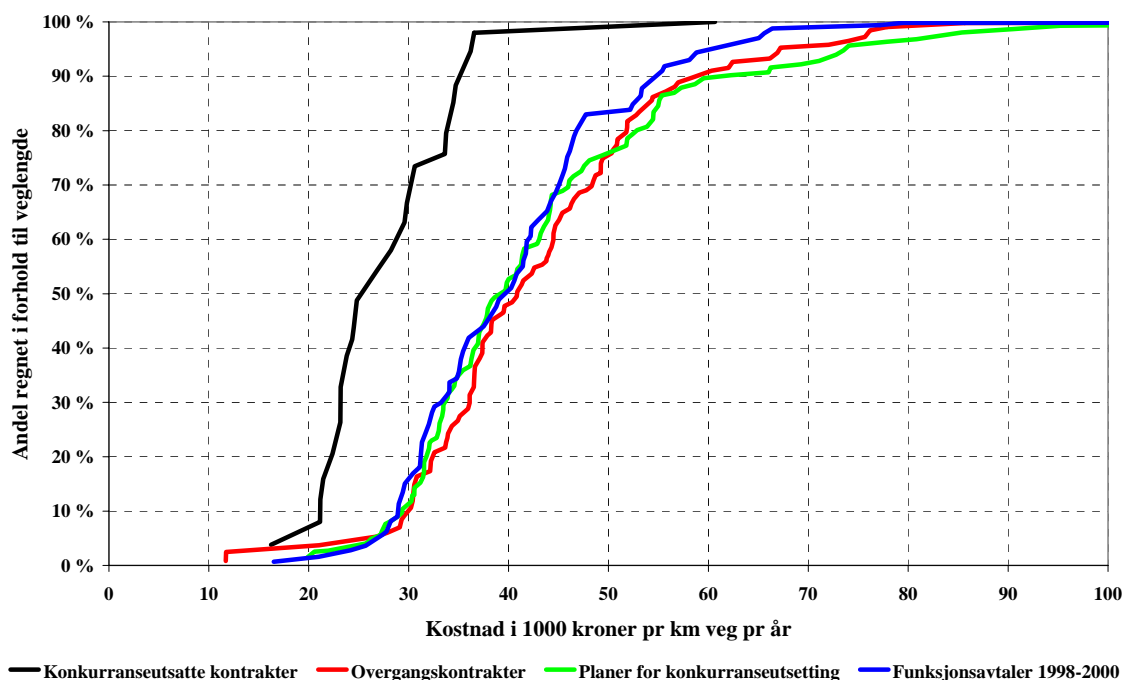
Tabell 4 og Figur 1 viser en kostnadsøkning på omlag 5 % fra funksjonsavtalene for 1998 – 2000 til overgangskontraktene. Produktivitetsforbedringer i Vegvesenets

produksjonsvirksomhet i perioden 2000 – 2002 vil innebære at kostnadsforskjellen fra 2002 til 2003 i realiteten er større enn 5 %.

Som det er redegjort for i kap. 2.2.2, representerer merverdiavgiften en kompliserende faktor i denne sammenligningen. I data fra tiden før 2003-01-01, dvs funksjonsavtaler og plan for konkurranseutsetting, er mva inkludert i kostnadsdata i henhold til datidens virksomhetsform og gjeldende regler. Dette innebærer i hovedsak mva-belastning som for egenregivirksomhet. For tiden etter 2003-01-01, dvs overgangs-kontrakter og konkurranseutsatte kontrakter, er kostnadene gitt eksklusive merverdiavgift. Endelig merverdibelastning på arbeidet knyttet til funksjonskontrakter i entreprise er som nevnt i kap 2.2.2, foreløpig ikke avklart. Som foreløpig sjablonmessig påslag er det i 2003 benyttet 3 – 6 % effektiv mva-belastning. Mva-påslaget vil komme i tillegg til de angitte midlere kostnader pr km og år for overgangs-kontraktene og de konkurranseutsatte kontraktene.

I sum antyder dette en kostnadsøkning for Statens vegvesen på omlag 10 % over årsskiftet 2002/2003 pluss effekten av produktivetsforbedringer i perioden 2000 – 2002.

Fordelingen av kostnadene rundt middelverdien angitt i Tabell 4 og Figur 1 er vist i Figur 2.



Figur 2 Fordeling av kostnad i forhold til veglengde

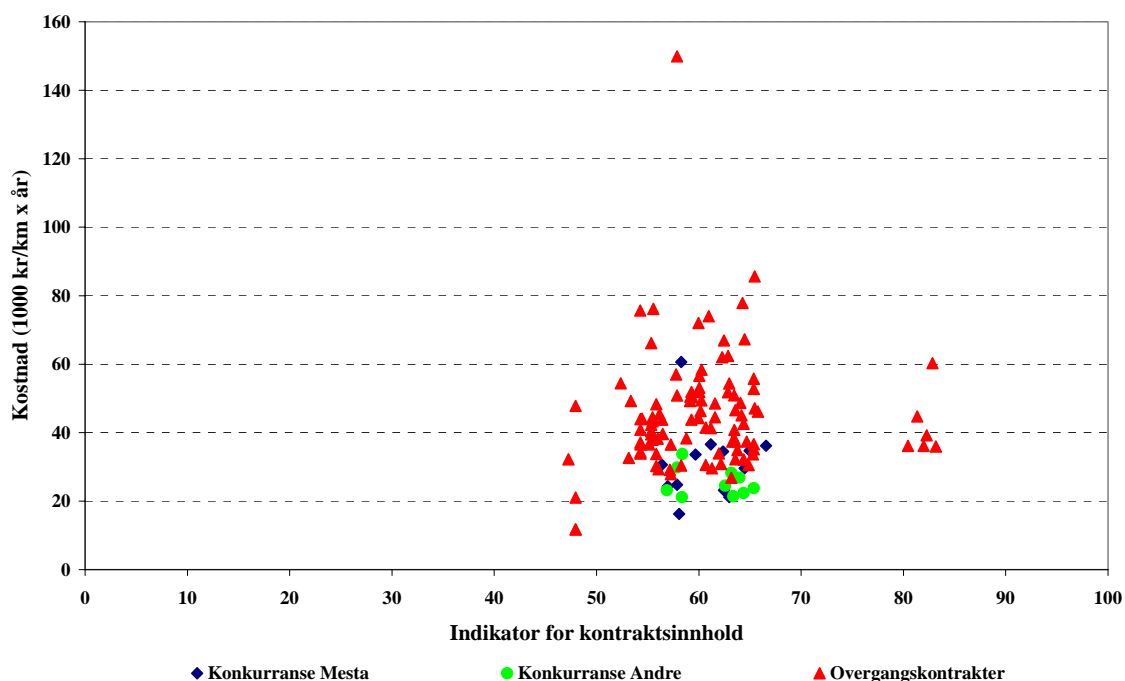
Figur 2 viser at spredningen i kostnad for funksjonsavtaler før 2003 og overgangskontraktene er tilnærmet den samme, og at disse to populasjonene har en klart større spredning enn de konkurranseutsatte kontraktene.

2.4 Kontraktinnhold

Som angitt i kap. 2.2.2 representerer vanskelighetene med å etablere en nøyaktig beskrivelse av arbeidsinnholdet i kontraktene, den største usikkerheten i sammenligningen av kostnadsnivå før og etter 2003-01-01.

Kontraktene etter 2003-01-01, dvs overgangskontraktene og de konkurranseutsatte kontraktene, er bygd opp etter en felles mal. For disse kontraktene er det derfor i analysen forsøkt å etablere en indikator for kontraktsinnhold på prosessnivå. Denne indikatoren baseres på om kontrakten omfatter den enkelte prosess eller ikke, vektet med totalvolum for denne prosessen i følge kostnadsmodellene for drift og vedlikehold av riksvegnettet. Skalaen for indikatoren er satt slik at en indikatorverdi på 100 på tilsier at alle aktuelle drifts- og vedlikeholdsprosesser er inkludert i kontrakten. Det har ikke vært mulig å benytte denne indikatoren for kontraktsinnhold på funksjonsavtaler før 2003 eller på plangrunnlaget for konkurranseutsettingen fordi det foreligger ikke detaljerte informasjon om prosessinnhold for disse avtalene.

Resultatet fra beregning av denne prosessinnholdsindikatoren for overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter er vist i Figur 3.



Figur 3 Kontraktinnhold på prosessnivå

Figur 3 viser at kontraktinnholdet på prosessnivå ligger rimelig godt samlet rundt indikatorverdi på 60 med omlag samme spredning for både overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter. Noe overgangskontrakter har en indikatorverdi på i overkant av 80. Dette er kontrakter som inneholder enkelte asfaltarbeider.

For konkurranseutsatte kontrakter og de samsvarende overgangskontrakter er det gjennomført en tilsvarende undersøkelse av kontraktsinnhold på oppgavenivå¹¹, se kap. 3. Denne undersøkelsen gir at gjennomsnittlig oppgaveantall er det samme i disse overgangskontraktene og konkurranseutsatte kontrakter, men at det forekommer variasjoner begge veier med hensyn til antall oppgaver i kontraktene.

Informasjon om kontraktsinnholdet i tidligere funksjonsavtaler er grovt beskrevet på overordnet nivå i evalueringsrapporten fra Vegdirektoratet.¹² Beskrivelsene gitt i rapporten, samt det faktum at overgangskontraktene i utgangspunktet skulle representere en videreføring av avtaler som eksisterte før 2003-01-01, kunne tilsi at det ikke skulle være betydelige forskjeller i kontraktsinnhold før og etter 2003-01-01.

Det foreligger imidlertid indikasjoner på at dette ikke er tilfellet. Uttalelser fra flere av regionene i Statens vegvesen tyder på at innholdet i overgangskontraktene er redusert i forhold til tidligere funksjonsavtaler for å oppnå overensstemmelse med tilgjengelige midler i budsjettet for 2003.

I forbindelse med vurderingene av overgangskontrakter kontra konkurranseutsatte kontrakter, er det gjennomført en beregning av k-faktor for 6 par av kontraktene, se kap. 3. Denne beregningen gir k-faktorer i området 65 – 128 med snitt på 96,2 for overgangskontrakter. Tidligere undersøkelser av konkurranseevnen for produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen har for et utvalg funksjonsavtaler (12 stk) gitt k-faktor i området 65 – 118, med hovedvekten i området 75 – 100 og snitt lik 92,5¹³. Begge disse undersøkelsene omfatter et meget lite utvalg av kontrakter, men de beregnede k-faktor-verdiene bekrefter antydningene om at overgangskontraktene har et høyere totalt prisnivå eller lavere arbeidsomfang enn tidligere funksjonsavtaler.

Det kan ut fra denne dokumentasjon ikke slås endelig fast at det foreligger forskjeller i kontraktinnhold/arbeidsomfang før og etter 2003-01-01, men grunnlaget gir indikasjoner på at arbeidsomfanget i overgangskontraktene er lavere enn i tidligere funksjonsavtaler.

¹¹ Oppgavenivået representerer en ytterligere oppdeling av arbeidet i forhold til prosessnivået (en prosess omfatter flere oppgaver).

¹² Evaluering av funksjonsavtaler for drift og vedlikehold, DVK/Vegdirektoratet september 2000

¹³ Produksjonsavdelingens konkurranseevne, Drift og vedlikehold: Funksjonsavtaler og – kontrakter, Trafikkavdelingen, Januar 2001.

2.5 Standard for drift og vedlikehold

Standard for drift og vedlikehold er endret gjennom de siste årene. For riksveger finnes det i realiteten bare to versjoner av Håndbok-111 *Standard for drift og vedlikehold* som er benyttet som grunnlag for avtaler og kontrakter de siste årene.

1. Standard 1999: Versjonen av 1999 som bl.a. inneholder krav til ferdigstillelse innen vinterdriften.
2. Standard 2003: Versjonen av november 2002 og versjonen av mai 2003. Forskjellen på disse versjonene er at kravet om ferdigstillelse av brøyting innen kl 0600 ble tatt bort i mai 2003 utgaven siden det er var en forutsetning i begge versjoner at man skulle holde standarden gjennom natten. (Tidligere hadde man ikke nattbrøyting på visse strekninger. Denne praksisen er forlatt og man har ikke tatt ut kravet fra beskrivelsen før nå). Ellers er beskrivelsene like.

De viktigste endringene fra 1999 til 2002/03 omfatter:

- Noe reduserte krav til jevnhet på vegdekkene
- Økte krav til friksjon på vinterveger
- Krav til utrykningstider for trafikkberedskap

For fylkesveger finnes det egne standarder for hvert fylke. Disse standardene har også gjennomgått visse endringer de siste årene. Det er ikke tatt skritt for å samordne disse standardene i henhold til regionsorganiseringen av Statens vegvesen.

Bruken av de ulike standardene for riksveger er kartlagt for overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter. Noen kontrakter benytter en blanding av disse standardene, med fordeling ift tidspunkt eller på oppgaver. Resultatet er vist i Tabell 5. For tidligere funksjonsavtaler og plan for konkurranseutsetting er standard fra 1999 lagt til grunn.

Anvendt standard (riksveger)		%andel av kontrakter		
		Standard 1999	Standard 2003	Standard 1999/ Standard 2003
1	Funksjonsavtaler 1998 - 2000	100	0	0
2	Plan for konkurranse- utsetting - 2002	100	0	0
3	Overgangskontrakter Mesta as 2003 - 2006	57	30	13
4	Konkurranseutsatte kontrakter 2003	0	100	0

Tabell 5 Standard for drift og vedlikehold anvendt i funksjonskontrakter før og etter 2003-01-01 (riksveger).

Oversikten i Tabell 5 tilsier at standardkravene i overgangskontraktene for 2003 er noe skjerpet i forhold til tidligere funksjonsavtaler.

2.6 Konklusjon

Tidligere funksjonsavtaler - overgangskontrakter

Analysen av kostnadsutviklingen for funksjonskontrakter over årsskiftet 2002/2003 viser at overgangskontraktene med Mesta as inngått fra 2003-01-01 har et kostnadsnivå som ligger omlag 5 % over tidligere funksjonsavtaler (43.300 mot 41.100 kr/km og år).

Produktivitetsforbedringer i Vegvesenets produksjonsvirksomhet i perioden 2000 – 2002 vil innebære at kostnadsforskjellen fra 2002 til 2003 i realiteten er større enn 5 %.

I tillegg inkluderer ikke kostnadene for overgangskontraktene merverdiavgift. Dette tilsvarer et antatt påslag i størrelsesorden 3 – 6 %.

I sum antyder dette en kostnadsøkning for Statens vegvesen på omlag 10 % over årsskiftet 2002/2003 pluss effekten av produktivitetsforbedringer i perioden 2000 – 2002.

De vurderinger som er gjort av kontraktsinnhold/arbeidsomfang i kontraktene antyder at overgangskontraktene har mindre arbeidsomfang enn tidligere funksjonsavtaler.

Reell kostnadsøkning kan derfor være større enn 10 %.

Fastlegging av arbeidsomfang i kontraktene representerer den største usikkerheten i disse konklusjonene.

Overgangskontrakter – konkurranseutsatte kontrakter

Gjennomsnittlig kostnadsnivå for overgangskontraktene inngått med Mesta as er 43.300 kr/km og år. Tilsvarende for de konkurranseutsatte kontraktene er 28.200 kr/km og år. Dette tilsvarer en kostnadsforskjell på nærmere 35 %.

Nærmere analyse av overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter finnes i kap. 3.

Andre forhold

Det finnes i tillegg en rekke forhold som må tas med i betraktningen når man vurderer kostnadsreduksjoner i forbindelse med konkurranseutsetting. Nedenfor redegjøres det for de viktigste av disse forholdene.

Reduksjon i kostnadsnivå for entreprisekontrakter i forbindelse med konkurranseutsetting skyldes flere forhold. Vanligvis omtales effektivisering på utfører-siden som den mest umiddelbare årsaken til kostnadsreduksjonen. Det er imidlertid et faktum at konkurranseutsetting medfører betydelige endringer også i bestillersidens adferd. Bestilleren blir mer bevisst på hva bestillingen skal innehold og hvordan bestillingen skal spesifiseres. Dette, sammen med en klar holdning på utførersiden om at det er det som bestilles som skal leveres, medfører som regel en klar effektivisering av forsyningen totalt. I neste omgang kan dette medføre at tilstanden på vegnettet blir en

annen, og muligens dårligere, enn tidligere hvor den utførendes leveranse ble utformet vel så mye på tradisjon på hva som egentlig var bestilt.

Videre er det viktig å være klar over at den foreliggende analysen, så vel som de fleste analyser av kostnadsutvikling knyttet til konkurranseutsetting, er basert på sammenligning av kontraktssummer mot tilsvarende kostnader estimert for etatens egen regi virksomhet før konkurranseutsetting, og ikke på total kostnader for drift og vedlikehold. Dette innebærer en innskrenkning i forhold til virkeligheten på to områder. For det første representerer kontraktssummen i hovedsak anbudssummen og ikke kostnaden for endelig utførte kontraktsarbeider (tilleggsarbeider, mm). For det andre inkluderer analysen ikke effekten på transaksjonskostnadene knyttet til konkurranseutsetting. De delene av transaksjonskostnadene som ligger på entreprenørsiden, vil over tid bli avspeilet i kontraktssummer og utført-kostnad. Transaksjonskostnadene på bestillersiden, byggherrekostnadene, må imidlertid klarlegges gjennom spesielle undersøkelser.

Til slutt er det viktig å være klar over at enhver enkeltundersøkelse av kostnader basert på entreprisekontrakter kun gir et øyeblikksbilde av situasjonen. Analyser over tid er nødvendig for å fange opp effekten av pris- og markedsutviklingen.

3 Overgangskontrakt/konkurransetsatt kontrakt

3.1 Innledning

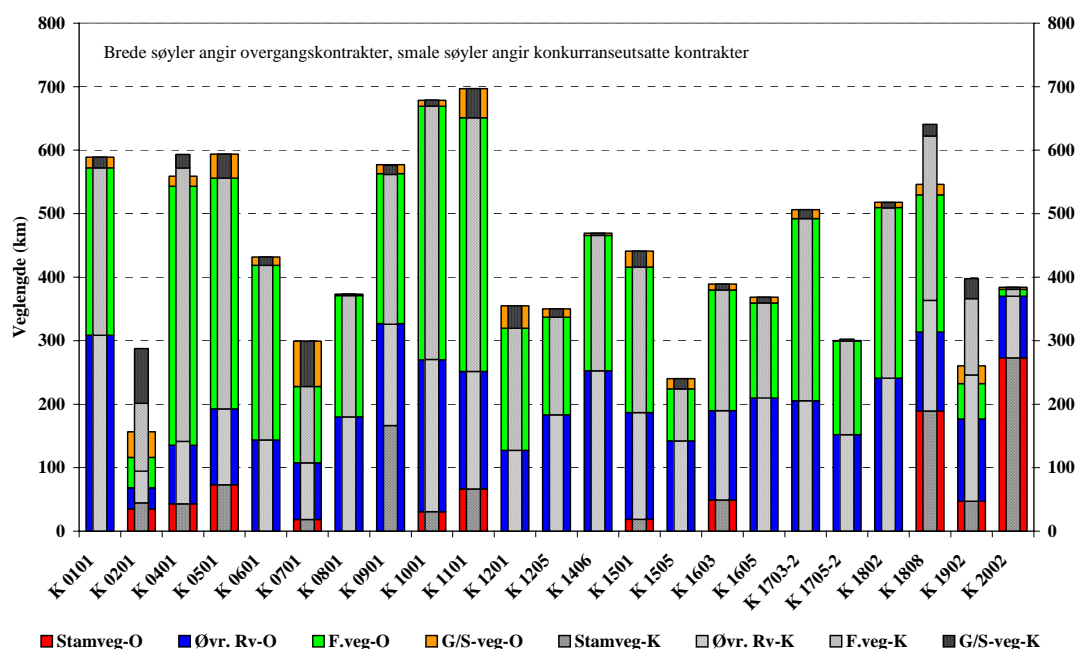
Statens vegvesen konkurranseutsatte i 2003 24 funksjonskontrakter for drift og vedlikehold. I denne analysen sammenholdes disse konkurranseutsatte kontraktene med overgangskontraktene mellom Statens vegvesen og Mesta as. I hovedsak dreier analysen seg om de konkurranseutsatte kontraktene og de tilsvarende overgangskontrakter, men i noen tilfeller er alle overgangskontrakter inkludert i analysene og presentasjonene.

3.2 Datagrunnlag og analysemetode

3.2.1 Datagrunnlag

Av de 24 konkurranseutsatte kontraktene inngår 23 kontrakter i denne analysen. En Oslo-kontrakt med tilsvarende overgangskontrakt er holdt utenfor analysen fordi den har en utforming, egentlig et tidsforløp, som forstyrrer sammenligningen med øvrige kontrakter, se også kap. 2.2.1.

Den fundamentale betingelsen som må være oppfylt for at det skal gi mening å sammenligne kostnader for ulike funksjonskontrakter, er at vegnettet i kontraktparene er identisk eller tilnærmet identisk. Sammenligning av veglengder i de 23 kontrakt-parene som inngår i analysen, er vist i Figur 4.



Figur 4 Veglengder i overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter.

Klare forskjeller framstår for kontraktene K0201, K1808 og K1902. Mindre forskjeller er registrert for kontrakten K0401. For kontrakten K0901 framstår det en

vesentlig endring i andel stamveg ved at deler av eksisterende øvrig riksveg i overgangskontrakten er registrert som stamveg i den konkurranseutsatte kontrakten fordi vegene blir stamveg fra 2004-01-01.

Sammenfallende veglengde i de ulike kategorier i hvert kontraktpar er i denne analysen ansett som grunnlag for å anta at vegnettet i de sammenhørende overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter er identiske, og at kontraktene dermed er sammenlignbare i utgangspunktet.

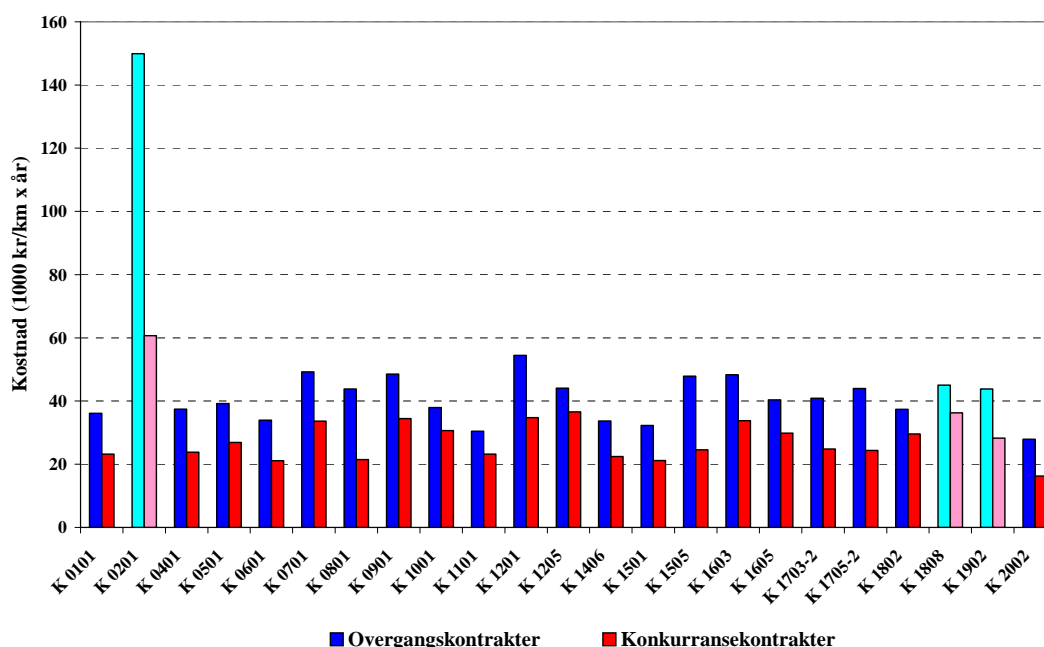
3.2.2 Analysemetode

Sammenligningene av overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter er basert på vurderinger av nøkkeltall for kostnad pr km og år samt veglengde for den enkelte kontrakt. For å sikre at sammenligningen av kontraktene er reelle, er det gjennomført spesielle analyser av forhold som har betydning for prissettingen for drifts- og vedlikeholdskontrakter. Dette gjelder følgende forhold:

- Standard for drift og vedlikehold
- Kontraktinnhold
- Spesifikasjonsform

3.3 Kostnadsnivå

Kostnadsnivå for overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter, målt i kr pr km og år, er vist i Figur 5 og Tabell 6.



Figur 5 Kostnadsnivå for overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter. Kontraktpar med ikke sammenlignbart vegnett er vist med lysere farge.

Kontraktportefølje	Kostnadsnivå (kr/km og år)
Alle overgangskontrakter (99 stk)	43.300
Overgangskontrakter tilsvarende konkurranseutsatte kontrakter (23 stk)	41.600
Konkurranseutsatte kontrakter (23 stk)	28.200

Tabell 6 Kostnadsnivå for overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter.

Den parvise sammenligningen av overgangskontrakter og tilsvarende konkurranseutsatte kontrakter i Figur 5 viser at samtlige konkurranseutsatte kontrakter har lavere kostnadsnivå enn tilsvarende overgangskontrakt. Gjennomsnittlig kostnadsreduksjon er omlag 32 %.

De overgangskontraktene som samsvarer med de konkurranseutsatte kontraktene for 2003 (23 stk), har en lavere midlere kostnad enn hele populasjonen av overgangskontrakter (99 stk) – 41.600 mot 43.300 kr/km og år. Det kan foreligge flere årsaker til denne forskjellen, men en medvirkende årsak kan være at de 23 overgangskontraktene har en meget kort kontraktperiode, mindre enn ett år, og risiko knyttet til funksjonsansvar er dermed relativt liten.

3.4 Standard for drift og vedlikehold

Beskrivelse av standard for drift og vedlikehold anvendt i funksjonskontraktene finnes i kap. 2.5. Tabell 7 angir hvordan de ulike standardene er anvendt i overgangskontraktene og i de konkurranseutsatte kontraktene.

Anvendt standard (riksveger)	%andel av kontrakter		
	Standard 1999	Standard 2003	Standard 1999/Standard 2003
Alle overgangskontrakter (99 stk)	57	30	13
Overgangskontrakter tilsvarende konkurranseutsatte kontrakter (23 stk)	61	30	9
Konkurranseutsatte kontrakter (23 stk)	0	100	0

Tabell 7 Standard for drift og vedlikehold anvendt i overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter (riksveger).

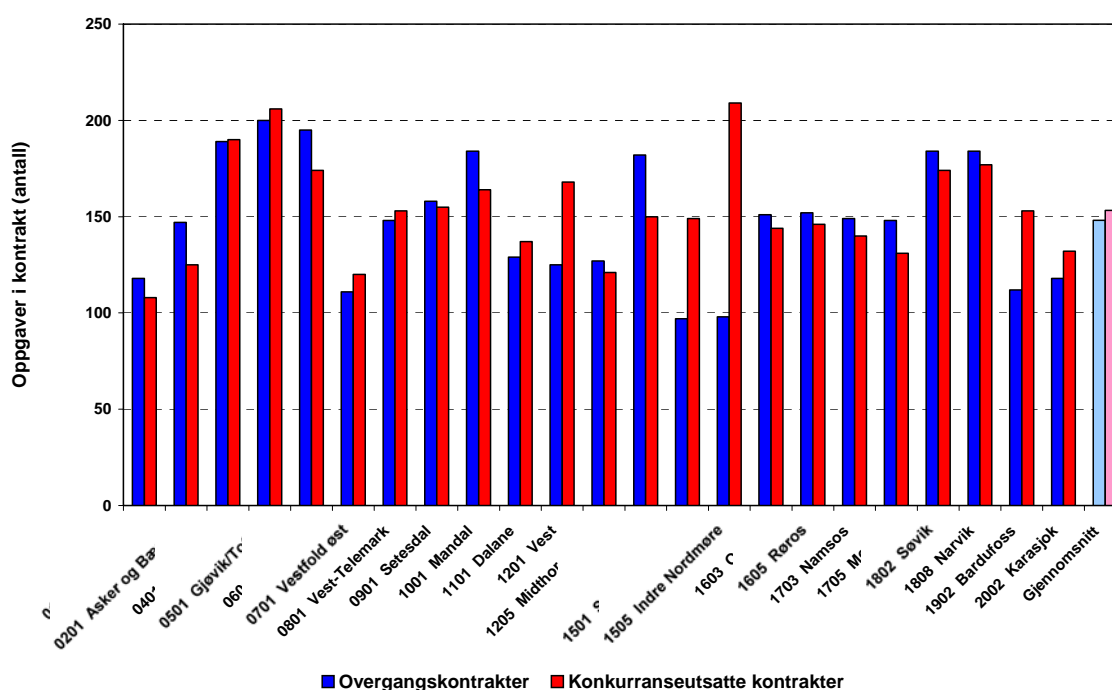
Oversikten i Tabell 7 tilsier at standardkravene i de konkurranseutsatte kontraktene er noe skjerpet i forhold til standarden i overgangskontraktene. Dette skulle tilsi grunnlag for økt pris på de konkurranseutsatte kontraktene.

3.5 Kontraktinnhold

3.5.1 Oppgaveinnhold

Statens vegvesens mal for funksjonskontrakter omfatter i alt 259 drifts- og vedlikeholdsoppgaver. Det er gjennomført en undersøkelse av antall drifts- og vedlikeholdsoppgaver i de 23 konkurranseutsatte kontraktene og de tilsvarende overgangskontrakter. Oversikt over antall oppgaver i en kontrakt gir ikke en entydig beskrivelse av kontraktens arbeidsomfang. Forhold som objektmengden knyttet til oppgaven, vegstandard, trafikkvolum og klima utgjør også avgjørende faktorer for arbeidsomfanget, se kap. 2.2.2 og 3.5.2.

Resultatet fra undersøkelsen av antall drifts- og vedlikeholdsoppgaver i kontraktene er vist i Figur 6.



Figur 6 Antall drifts- og vedlikeholdsoppgaver i overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter

Figur 6 viser at det finnes forskjeller i oppgaveinnhold for de enkelte kontraktene, men at variasjonene går begge veier. Det gjennomsnittlige oppgaveantallet er 148 for overgangskontrakter og 153 for konkurranseutsatte kontrakter.

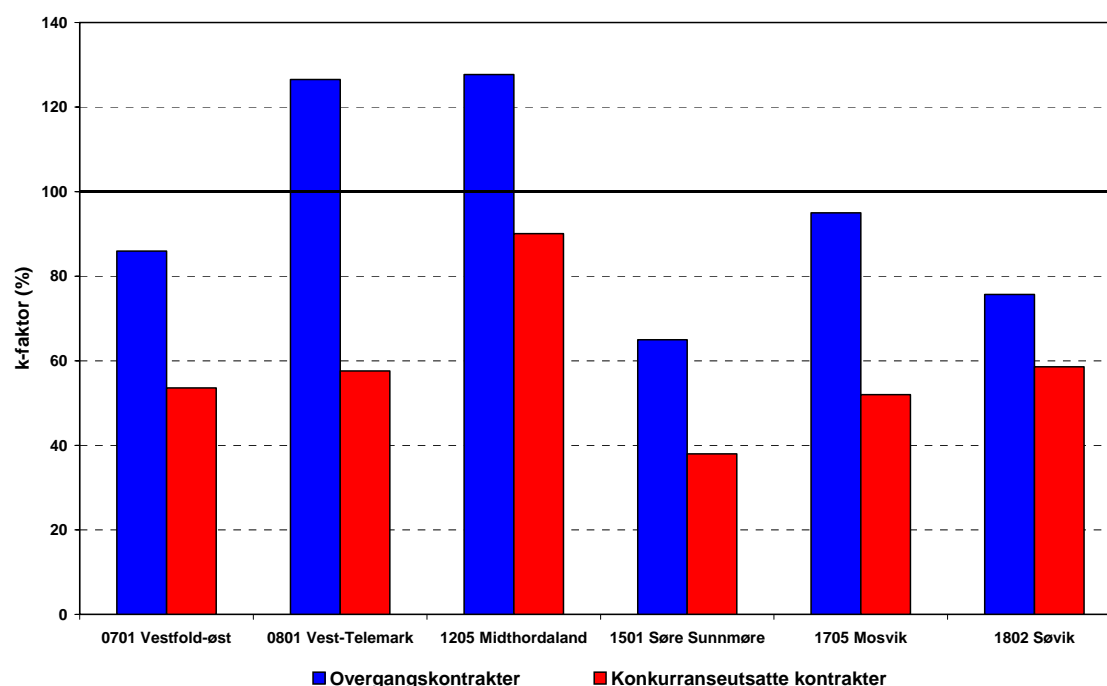
Denne undersøkelsen av oppgaveinnhold i kontrakten gir ingen indikasjoner på at forskjellene i kostnadsnivå mellom overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter ikke er reelle.

For enkelte arbeidsoppgaver kan det være angitt i kontrakten at oppgaven inngår, men at den oppgitte mengde er lik null. På grunn av at innføring av funksjonskontrakter i dette omfanget var en ny situasjon for Statens vegvesen høsten 2002 og fordi dette representerte et stort arbeidsomfang med korte tidsfrister, kan dette i større grad gjelde

for overgangskontraktene enn for de konkurranseutsatte kontraktene. Ved utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget for de konkurranseutsatte kontraktene hadde man større erfaring og sannsynligvis en større bevissthet knyttet til hvilke prosesser og oppgaver som skulle inngå i kontrakten.

3.5.2 k-faktorer

For å framskaffe et grunnlag for å vurdere pris i forhold til arbeidsomfang i kontrakten er k-faktor (se Vedlegg 1) beregnet for 6 utvalgte kontraktpar. Grunnlaget for utvelgelsen var å få geografisk spredning samt inkludere kontraktpar med små og store kostnadsforskjeller og forskjeller og likhet i oppgaveinnhold. Resultatet er vist i Figur 7.



Figur 7 *k-faktor for utvalgte overgangskontrakter og samsvarende konkurranseutsatte kontrakter*

Kap. 3.3 viste at forskjell i kostnadsnivå mellom overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter var 32 % for alle 23 kontraktene samlet. Forskjeller i k-faktor gir et riktigere bilde på prisforskjeller enn hva man får ved en direkte sammenligning av kontraktssum eller nøkkeltall for kostnad pr km og år fordi k-faktoren tar hensyn til det reelle arbeidsomfanget i kontrakten. Ut fra de beregnede k-faktorer er den gjennomsnittlige forskjell i kostnadsnivå for de fem utvalgte kontraktene 38 %. Denne beregningen av k-faktorer for et utvalg av kontraktene bekrefter således at kostnadsforskjellen gitt av nøkkeltall for kostnad pr km og år er reell.

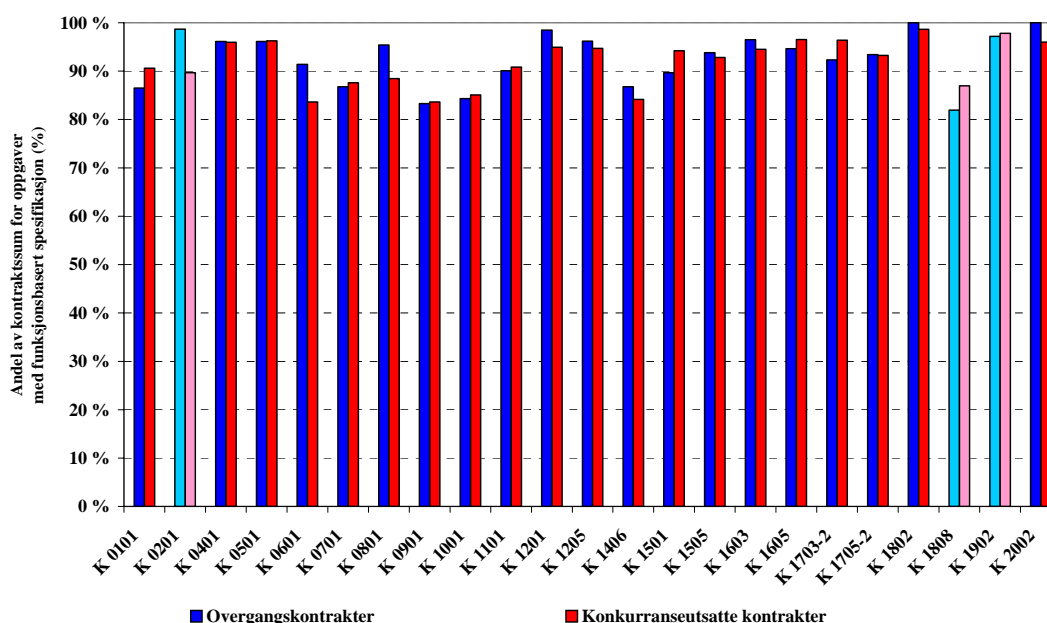
3.6 Spesifikasjonsform

Følgende spesifikasjonsformer er benyttet i funksjonskontraktene:

- Funksjonsspesifisert beskrivelse (oppgjørform fast pris pr år)
- Mengdebasert beskrivelse (oppgjørform mengde x enhetspris)
- Regningsarbeid (oppgjørform timer x timepris)

Disse spesifikasjonsformene med tilhørende oppgjørform innebærer ulik risiko for entreprenøren. Forskjeller i spesifikasjonsform kan derfor ha føring for kostnadsnivået for kontraktene. Funksjonsspesifisert beskrivelse anses å ha høyest risikonivå.

Figur 8 gir oversikt over hvor stor del av kontraktssummen som er knyttet til oppgaver som har funksjonsspesifisert beskrivelse.



Figur 8 Andel funksjonsspesifisert aktivitet (% av kontraktssum) i overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter. Kontraktpar med ikke sammenlignbart vegnett er vist med lysere farge. Korreksjoner i kontraktssum som ikke er fordelt på spesifikasjonsform, er ikke med i grunnlaget for figuren.

Midlere verdi for andel funksjonsspesifiserte oppgaver ift total kontraktssum er 91,8 % for overgangskontrakter og 91,6 % for konkurranseutsatte kontrakter. Sammen med oversikten i Figur 8 viser dette at det er ingen ensidig forskjell mellom andelen av oppgaver som er funksjonsbeskrevet i overgangskontraktene ift de konkurranseutsatte kontraktene. Forskjellene i kostnadsnivå mellom overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter kan derfor ikke tilskrives forskjell i spesifikasjonsform.

3.7 Konklusjon

Overgangskontraktene som ble inngått med Mesta as fra 2003-01-01 og funksjonskontraktene som ble konkurranseutsatt i 2003 er analysert med hensyn til kostnadsnivå, målt som kostnad pr km veg og pr år for hver kontrakt. Midlere kostnadsnivå for overgangskontraktene er på 41.600 kr pr km og pr år mot 28.200 for de tilsvarende konkurranseutsatte kontraktene.

Kostnadsnivået for funksjonskontrakter inngått i konkurranse fra høsten 2003 ligger dermed 32 % under nivået for overgangskontraktene, målt ut fra disse nøkkeltallene.

Analysen har ikke identifisert forhold som forklarer denne kostnadsforskjellen ut fra kontraktsmessige forskjeller mellom de to kontraktgruppene. Kontroll av innhold og arbeidsomfang i kontraktparene bekrefter at den angitte prisforskjell på drøye 30 % er reell og muligens enda større.

De overgangskontraktene som samsvarer med de konkurranseutsatte kontraktene for 2003 (23 stk), har en lavere midlere kostnad enn hele populasjonen av overgangskontrakter (99 stk) – 41.600 mot 43.300 kr/km og år. Det kan foreligge flere årsaker til denne forskjellen, men en medvirkende årsak kan være at de 23 overgangskontraktene har en meget kort kontraktsperiode, mindre enn ett år, og risiko knyttet til funksjonsansvar er dermed relativt liten.

For vegnettet som er konkurranseutsatt i 2003, tilsvarer forskjellen i kostnad mellom overgangskontrakter og konkurranseutsatte kontrakter en reduksjon i kostnader for drift og vedlikehold på 13.400 kr pr km og år. Samlet for dette vegnettet, omlag 10.000 km riks- og fylkesveg med tilhørende gang/sykkelveg, tilsvarer dette en reduksjon i kostnader på ca 135 mill kroner pr år.

4 Marked/prisutvikling ved konkurranseutsetting

4.1 Prisutvikling

Flere land har i løpet av de siste årene gjennomført en omorganisering av sin vegforvaltning med utskilling av egen produksjonsvirksomhet og konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av vegnettet. Erfaringene fra disse endringene er entydige når det gjelder reduksjon i anbuds-kostnad for drift- og vedlikeholds-entrepriser. Men det også påfallende at de er entydige når det gjelder mangel på analyse av og kunnskap om de samlede effekter på kostnadene for drift og vedlikehold.

Tabell 9 viser en oversikt over rapporterte reduksjoner i kostnader for drift og vedlikehold i en rekke land, målt som nedgang i anbudspris eller kontraktssum ved konkurranseutsetting i forhold til virkelig eller estimert kostnad for tilsvarende arbeid i egen regi virksomhet.

Land	Kostnadsreduksjon (%)	Merknad
Sverige ¹⁴	25 - 30	Forskjell mellom konkurranseutsatte og ikke konkurranseutsatte driftsområder, endringen ble registrert umiddelbart ved konkurranseutsetting
Finland ¹⁵	10 - 15	Forventer ytterligere kostnadsreduksjon, opp mot 30 %, etter hvert som konkurranseutsettingen får større omfang
Danmark ¹⁶	20	Gjelder statsvejer, for amtsvejer foreligger ikke informasjon om økonomiske konsekvenser av konkurranseutsetting. For kommunevejer er det oppnådd kostnadsreduksjon i 50 % av tilfellene.
Australia ¹⁷	15 - 35	Samlet effekt av konkurranseutsetting og introduksjon av funksjonskontrakter
New Zealand ¹⁸	15 - 38	Samlet effekt av konkurranseutsetting og introduksjon av funksjonskontrakter

Tabell 9 Reduksjon i kostnader for drift og vedlikehold ved konkurranseutsetting: Anbudspris eller kontraktssum i forhold til kostnadsnivå før konkurranseutsetting.

¹⁴ - Vägverkets utvärdering av konkurrensutsättning av drifttjänster i Grundpaket Drift 1992 – 2000, Vägverket, 2000-10-25

- Sex år med beställar/utförar-modellen – en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets drifttjänster, Riksrevisionsverket, RRV 1998:59

- Personlig kommunikasjon, Gunnar Øhrn, Vägverket

¹⁵ - Tapani Angervuori, Vägverket: Konferanse om funksjonskontrakter 20-21. mars 2002, Statens vegvesen

- Personlig kommunikasjon, Tapani Angervuori, Vägverket

¹⁶ Driftsformer – Bestiller/utförar-modellen, NVF 41, Juni 2003

¹⁷ Development of performance contracts and specifications, AUSTRROADS

- Full report, AP-T25, 2003

- Summary Report, AP-T25.1, 2003

¹⁸ Som fotnoten over

Erfaring fra rendyrkede konkurranseutsettinger er mangelvare. De fleste undersøkelser omfatter situasjoner hvor det er gjennomført flere omfattende endringer samtidig, som konkurranseutsetting, anvendelse av nye kontraktsformer, innføring av bestiller/utfører-modell i forvaltningen og utskilling av forvaltningens egen produksjonsvirksomhet.

Ingen land har gjennomført grunnleggende analyser av totaleffekten av konkurranseutsetting, til dels er det ikke gjort forsøk på dette, til dels har man ikke klart å gjennomføre slike analyser på grunn av manglende data, for lite ressurser for gjennomføring av analysene eller på grunn av andre endringer i vegforvaltningen som vanskeliggjør analysene (endring i organisering, oppgavetilfang, regnskapssystem, o.l.). Riksrevisjonsverket i Sverige angir det som en betydelig mangel at slike analyser ikke er gjennomført med tanke på reformenes omfatning.

Det er også et faktum at de fleste vegforvaltninger har tilgang på midler til drift og vedlikehold som er rimelig konstante over tid (små budsjettvariasjoner). Dette innebærer at en reduksjon i anbudspris eller kontraktssum raskt vil bli kompensert ved at flere oppgaver bygges inn i kontraktene slik at tilgjengelige midler nyttes på en optimal måte. På denne måten kan vegholderen utbedre etterslep i vedlikeholdet eller oppnå en reell standardforbedring på flere objekter i vegnettet. Dette er en praksis som bevisst er benyttet i Sverige.

Selv om man internasjonalt føler seg trygge på at konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av vegnettet gir kostnadsreduksjoner, finnes det ikke vitenskapelig dokumentasjon på at dette er tilfelle. Men det for så vidt heller ikke bevist at det motsatte er tilfellet.

Det eksisterer således en usikkerhet knyttet til om reduksjonene i anbudssum eller kontraktssum blir spist opp av økninger i kostnader knyttet til:

- transaksjonskostnader, spesielt byggherrekostnader
- reelle som-utført-kostnader (tilleggsarbeider i kontraktene)
- endret (dårligere?) tilstand på vegnettet som må kompenseres med økt innsats
- økt nedbrytning (kapitalslit) maskert av kortsiktige, ikke-strukturelle tiltak

Denne oversikten over internasjonale erfaringer understøtter påstanden fra kap. 1 om at en konsistent analyse av effektene av konkurranseutsetting av drift og vedlikehold må gis et videre perspektiv enn et byggherreperspektiv (kontraktspriser og kontraktsinnhold). En slik analyse må ta utgangspunkt i et mer helhetlig vegholderperspektiv med vurdering av total ressursbruk innen drift og vedlikehold inkludert transaksjonskostnader (byggherrekostnader, mm) i forhold til oppnådd resultat.

4.2 Markedsutvikling

Det er et generelt trekk internasjonalt at vegforvaltninger som konkurranseutsetter drift og vedlikehold av vegnettet, gjør dette ved å nytte relativt store områdevis kontrakter med all drift og vedlikehold i området inkludert i kontrakten, eventuelt blir noe av det tyngre vedlikeholdet konkurranseutsatt i egne kontrakter. Kontraktene har i tillegg vanligvis en lang kontraktsperiode, og de er ofte basert på en form for

funksjonsspesifikasjoner. Anbudsarbeidet blir på denne måten kostbart og kompetansekrevende og gjennomføringen av kontrakten krever en stabil entreprenørorganisasjon med kapasitet og kompetanse.

Alle disse forholdene favoriserer store entreprenørselskaper. Mindre selskaper og maskinentreprenører ender som regel opp som underentreprenører for de store entreprenørene. Dog finnes det unntak fra dette, mellomstore entreprenører eller arbeidsfellelskap mellom mindre entreprenører er også i posisjon til å vinne kontraktene.

Antall aktører i driftsentrepriser i Sverige er opptil 4 – 6 entreprenører. Tilsvarende antall gjelder også i Finland. I den første runden med konkurranseutsetting i Norge varierte antall tilbud pr kontrakt fra 2 til 6, med totalt omlag 20 anbydere på alle kontrakter samlet. Aktørene som opererer kontrakter i dag i Norge utgjøres av de store riksdekkende entreprenørene samt noen lokale mellomstore entreprenører. Denne situasjonen gir i utgangspunktet tilstrekkelig konkurranse, men geografisk variasjon i interessen for å gi tilbud, kan lett føre til fravær av konkurranse i deler av landet.

I andre deler av verden ser man samme tendens. Store områdevis drifts- og vedlikeholdskontrakter tiltrekker store entreprenører og antall aktører blir begrenset. For å opprettholde konkurranse anses det som viktig å sikre at et minimumsantall aktører deltar i alle anbuds konkurranser. I tillegg må det arbeides med alternative former for konkurranseutsetting av drift og vedlikehold, det vil si en konkurranse langs flere akser: områdekontrakter, fagkontrakter, store og små kontrakter, ulike spesifikasjonsformer, ulik kontraktsperiode, mm. Flere former for oppdeling av kontraktene etter geografi og fag er mulig:

Få store tverrfaglige entrepriser	Få store, ofte riksdekkende, entreprenører har kapasitet og kompetanse til å gi tilbud
Få store fagentrepriser	Få store, både landsdekkende og store lokale entreprenører har kapasitet og kompetanse til å gi tilbud
Flere område-oppdelte entrepriser med tverrfaglig innhold	Store og mellomstore entreprenører har kapasitet og kompetanse til å gi tilbud
Flere fagentrepriser	Flere mellomstore og små lokale entreprenører har kapasitet og kompetanse til å gi tilbud
Funksjonsentrepriser – stort område, flere fag	Få store, ofte riksdekkende, entreprenører samt noen mellomstore entreprenører har kapasitet og kompetanse til å gi tilbud
Funksjonsentrepriser – mindre område, færre fag	Flere mellomstore og små lokale entreprenører har kapasitet og kompetanse til å gi tilbud

I tillegg bør byggherren spille på ulike spesifikasjonsformer og kontraktsperiode for å optimalisere konkurransen.

Vedlegg 1 k-faktor for funksjonskontrakter

For sammenligning av kostnader for funksjonskontrakter som ikke er identiske, kan benyttes årlig pris fastsatt ved inngåelse av avtalen/kontrakten i forhold til årlig kostnad beregnet med vegvesenets modell for drifts- og vedlikeholds-kostnader MOTIV (referansekostnad). MOTIV-beregningen foretas for de prosesser og oppgaver og for det vegnett som inngår i avtalen eller kontrakten. Forholdet mellom årlig pris og referansepris betegnes avtalens eller kontraktens *k-faktor* (i %):

$$k = \frac{\text{Årlig pris for avtale/kontrakt}}{\text{Referansekostnad MOTIV}} \times 100 (\%)$$

Kostnadsmodellen MOTIV beregner årlige kostnader for de enkelte arbeidsprosesser og –oppgaver innen drift og vedlikehold ut fra informasjon om vedlikeholdsstandard, veglengder, vegobjekter, trafikk og klima. Ved å relatere prisen for avtalen/kontrakten til MOTIV-beregnete kostnader oppnår man en normering av kostnadene i forhold til vegstandard, trafikkvolum og klima. Dette gjør at kontrakter med forskjellig karakteristikk på disse områdene kan sammenlignes. Videre kan man sammenligne kontrakter selv om de ikke omfatter nøyaktig samme oppgaver eller har samme volum på de enkelte prosessene. Dette oppnås ved at referansekostnadene som beregnes med MOTIV, bare inkluderer de prosessene og oppgavene som inngår i den enkelte avtale/kontrakt og benytter reelle mengdedata som grunnlag for kostnadsberegningen.

k-faktoren kan beregnes for hele kontrakter, for utvalgte vegkategorier eller for utvalgte prosesser. Det bør imidlertid vises forsiktighet ved tolking av k-faktorer for deler av en kontrakt fordi kostnadsprofilen mellom deloppgaver kan være betinget av taktiske hensyn eller av andre spesielle forhold.