

Organisering av vinterdriften på riks- og fylkesvegene

Harald Bergland
Thomas Gressnes
An-Magritt Kummeneje
Pål Pedersen
Gisle Solvoll

Nord universitet
FoU-rapport nr. 118
Bodø 2025

Organisering av vinterdriften på riks- og fylkesvegene

Harald Bergland
Thomas Gressnes
An-Magritt Kummeneje
Pål Pedersen
Gisle Solvoll

Nord universitet
FoU-rapport nr. 118
ISBN 978-82-7456-888-4
ISSN 2535-2733
Bodø 2025

[Creative Commons Navngivelse](#) (CC BY)

Dekangodkjenning

Tittel Organisering av vinterdriften på riks- og fylkesveiene	Offentlig tilgjengelig Ja	Publikasjonsnr. 118
	ISBN 978-82-7456-888-4	ISSN 2535-2733
	Antall sider og bilag 112	
Emneord Vinterdrift Kontrakter Organisering Kjøp av tjenester	Keywords Winter operations Contracts Organisation Purchase of services	
Forfatter(e)/prosjektmedarbeider(e) Harald Bergland, Thomas Gressnes, An-Magritt Kummeneje, Pål Pedersen og Gisle Solvoll	Prosjekt	
Oppdragsgiver Norsk Lastebileier-Forbund	Oppdragsgivers referanse	
Alle FoU-rapporter/ arbeidsnotat skal utstyres med en Creative Commons (CC)-lisens, som definerer betingelsene for gjenbruk. Lisensene krever at opphavspersonen navngis og at endringer indikeres. Kryss av for valgt lisens (obligatorisk): ☒ Navngivelse/CC BY Den mest åpne/standard open access-lisensen som tillater ubegrenset gjenbruk ☐ Navngivelse-Del på samme vilkår/CC BY-SA Nye arbeid må ha samme lisens som det opprinnelige arbeidet ☐ Navngivelse-Ingen bearbeidelse/CC BY-ND Ved bearbeiding av materialet, kan det nye materialet ikke deles		
Prosjektansvarlig (navn/sign.) Harald Bergland		
- Publikasjonen er vurdert etter gjeldende vitenskapelige standarder, nasjonale forskningsetiske retningslinjer, samt retningslinjer for forvaltning av forskningsdata ved Nord universitet. - Det foreligger ikke egeninteresser/situasjoner som er egnet til å påvirke vurderingen av innholdet i denne publikasjonen, f.eks. økonomiske interesser i publikasjonens tema. Intern kvalitetssikrer utpekt av dekan (navn/sign.) Terje Andreas Mathisen		
Dato 11.02.2025	Dekan (navn/sign.) Gry Agnete Alsos	

FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Norges Lastebileier-Forbund (NLF). Opplysningsrådet for vegtrafikken har også bidratt i finansieringen. Arbeidet er i hovedsak gjennomført i perioden august 2024 til februar 2025 av en prosjektgruppe bestående av professor emeritus Harald Bergland og førstelektor Thomas Gressnes, begge ved UIT Norges arktiske universitetet, førsteamanuensis An-Magritt Kummeneje professor Pål Pedersen og professor Gisle Solvoll, alle ved Nord universitet. Bergland har vært prosjektleder.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av Alv Ervik (daglig leder Alv Ervik Transport AS/NLF), Thorleif Foss (seniorrådgiver NLF), Bård Nonstad (Statens vegvesen), Siri Hov Eggen (Opplysningsrådet for vegtrafikken), Lars Petter Klette Kaski (seksjonsleder seksjon drift i Nordland fylkeskommune), Roar Osen (daglig leder Osen Transport AS/NLF) og Joakim Hjertum (seksjonssjef Oslo kommune). Deltakerne i referansegruppen har bidratt med mange nyttige innspill og kommentarer under arbeidet. Medlemmene i gruppen er uten ansvar for konklusjoner, feil og mangler i denne rapporten.

Takk til alle som har bidratt med informasjon til prosjektet.

Bodø, februar 2025.

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	9
1. INNLEDNING	14
1.1 BAKGRUNN OG KUNNSKAP OM VINTERDRIFT	14
1.1.1 Hovedmålene i Nasjonal transportplan	14
1.1.2 Vinterdriftens betydning for framkommelighet og trafiksikkerhet	15
1.1.3 Økonomiske konsekvenser av dårlig framkommelighet	20
1.2 PROBLEMSTILLING	21
1.3 METODISK TILNÆRMING	21
1.3.1 Spørreundersøkelse blant bedrifter	22
1.3.2 Gjennomføring av intervjuer og rapportering fra andre aktører	23
1.4 RAPPORTENS OPPBYGNING	23
2. ORGANISERING AV VINTERDRIFTEN PÅ RIKS- OG FYLKESVEGENE I NORGE	25
2.1 STATENS VEGVESEN – ORGANISERING OG ANSVAR	25
2.1.1 Organisering av vinterdriften før 2003	28
2.1.2 Konkurransetsetting	28
2.1.3 Effekter av konkurranseutsetting og regionreformen i 2020	29
2.2 DAGENS ORGANISERING AV DRIFT OG VEDLIKEHOLD	32
2.2.1 Organisering av vinterdriften	33
2.3 OPPSUMMERING	37
3. KONTRAKTENE OG ENTREPRENØRENE	40
3.1 RIKSVEGKONTRAKTENE	40
3.2 FYLKESVEGKONTRAKTENE	44
3.3 STANDARDKRAV FOR EUROPA- OG RIKSVEGENE	48
3.4 VARIASJONER I VINTERDRIFTEN	50
3.5 ENTREPRENØRENE	51
3.6 OPPSUMMERING	52
4. KJØP AV VINTERDRIFTSTJENESTER	54
4.1 KONKURRANSEFORMER	54
4.1.1 Anbuds- eller tilbudskonkurranse	54
4.1.2 Åpen eller lukket anbudskonkurranse	55
4.1.3 Konkurranses med forhandling	56
4.2 FUNKSJONS- OG MENGDE- /TIMEBASERTE KONTRAKTER	56
4.2.1 Egenskaper ved kontraktene	57
4.2.2 Risiko, informasjon og motivasjon	59
4.2.3 Kontraktslengde	60
4.3 ERFARINGER MED ANBUD FOR VEGDRIFT	61
4.4 INNKJØPSFORM OG VANLIGE KONTRAKTSTYPER FOR VINTERDRIFT	63
4.4.1 Innkjøpsform	63
4.4.2 Kontrakter mellom byggherre og hovedentreprenør	63
4.4.3 Alternativ kontraktsform hos Nye Veier AS	66

4.4.4	<i>Kontrakter mellom hoved- og underentreprenør</i>	66
4.5	OPPSUMMERING	67
5.	ERFARINGER MED OG SYNSPUNKTER PÅ KONTRAKTER FOR VINTERDRIFT	69
5.1	RESPONDENTENE	69
5.1.1	<i>Antall og størrelse</i>	70
5.1.2	<i>Driftsområde og vegkategori</i>	70
5.2	SYNSPUNKTER PÅ KRAV OG BETINGELSER I KONTRAKTEN	72
5.2.1	<i>Kontraktens innhold og omfang</i>	74
5.2.2	<i>Kontraktens fleksibilitet</i>	75
5.2.3	<i>Betaling for utført arbeid</i>	75
5.2.4	<i>Fordeling av risiko og insentiver til effektiv drift og god kvalitet på tjenestene</i>	76
5.2.5	<i>Kompetansekrav</i>	77
5.2.6	<i>Kontroll og oppfølging av oppdragsgiver</i>	78
5.2.7	<i>Samarbeid med oppdragsgiver</i>	79
5.3	NÆRMERE ANALYSE AV ENTREPRENØRENS VURDERINGER.....	79
5.4	HVORFOR SLUTTER ENTREPRENØRER MED VINTERDRIFT?.....	82
5.4.1	<i>Økonomiske årsaker</i>	83
5.4.2	<i>Kontraktskrav</i>	83
5.4.3	<i>Konkurransemessige årsaker</i>	83
5.4.4	<i>Annet</i>	83
5.5	OPPSUMMERING	84
6.	KONKLUSJONER OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER	86
6.1	KONKLUSJONER	86
6.2	AVSLUTTENDE KOMMENTARER	89
	REFERANSER	93
	VEDLEGG 1	95
	VEDLEGG 2	101
	VEDLEGG 3	102

SAMMENDRAG

Den overordnede problemstillingen i dette arbeidet er å diskutere fordeler og ulemper ved organiseringen av vinterdriften på riks- og fylkesvegene i Norge samt hvilke endringer i måten vinterdriftstjenestene kjøpes på som kan gi bedre kvalitet på tjenestene.

Med utgangspunkt i problemstillingen i dette arbeidet er våre hovedkonklusjoner som følger:

- Hvor godt organiseringen av vinterdriften fungerer, oppleves svært forskjellig blant involverte aktører. Vi har funnet variasjoner i førstelinjens vurderinger mellom landsdeler og mellom riks-/fylkesveger.
- Videre er underleverandørene for de fire største hovedentreprenørene (under ett) mindre fornøyd med kontraktsutforming og oppgjørsform enn de som har mindre selskaper som hoved entreprenør.
- Flere ledd i verdikjeden (kontraktshierarkiet), kombinert med noen store dominerende hovedentreprenører, kan være kostnadsdrivende og kan gi uklare ansvarsforhold.
- Mer økonomisk risiko, som følge av vær- og klimavariasjoner, bør overføres fra de utførende entreprenørene til vegeier.
- Den variable (mengdeavhengige) betalingen i standardkontraktene, og de kronesatsene som her benyttes, er bevist satt lavere en selvkost. Lave satser kan motivere til for lav innsats, mens høye satser kan bidra til overproduksjon.
- Godt samarbeid, klar fordeling av ansvar og stor grad av tillit mellom aktørene er avgjørende. Kontraktskrav og betalingsordninger som er ment til å forbedre kvalitet og/eller redusere kostnader, kan virke mot sin hensikt dersom det svekker samarbeidsklima, ansvarsfølelse og tillitsforhold mellom partene.

Organisering av vegvedlikehold og vinterdrift

Før 2003 lå ansvaret for planlegging og gjennomføring av vinterdrift på riks- og fylkesvegene hos Statens vegvesen. Hver region hadde sin egen administrasjon som tok seg av driften. Statens vegvesen hadde en betydelig egenproduksjon, men de kjøpte også tjenester fra lokale entreprenører. Samarbeidet var lite formalisert og ofte basert på langsiktige avtaler. I 2003 begynte Statens vegvesen å konkurranseutsette både riks- og fylkesveger, samtidig som produksjonsvirksomheten i etaten ble skilt ut i et eget statseid aksjeselskap, Mesta AS. I 2016 ble det statlig eide selskapet Nye Veier AS opprettet, og fikk driftsansvaret for motorvegene som ble ferdigstilt etter 2018. Noen vegprosjekt organiseres også gjennom offentlig privat samarbeid (OPS), der egne selskaper har drifts- og vedlikeholdsansvar. En regionreform i 2020 medførte at fylkeskommunene tok over ansvaret for, og administrasjonen av drift og vedlikehold av fylkesvegene.

Effekten av konkurranseutsetting og regionreformen

Riksrevisjonens hovedkonklusjoner knyttet til omorganiseringen og konkurranseutsettingen er at kostnadene til drift og vedlikehold har økt betydelig etter 2015, uten at dette har gitt mer fremkommelige, miljøvennlige eller tryggere riks- og fylkesveger. Regionreformen har gitt større muligheter for lokale tilpasninger, men mindre stordriftsfordeler og mer fragmenterte kompetansemiljøer. Det påpekes flere svakheter ved Statens vegvesens styring og oppfølging av drift og vedlikehold.

Når det gjelder effektene av regionreformen i 2020 poengterer Riksrevisjonen at den har ført til ulik vedlikeholdsstandard mellom fylkene samt at overføringen til fylkeskommunene har gitt kompetanseutfordringer, spesielt for mindre fylkeskommuner som kan mangle ressurser til å håndtere komplekse prosjekter. Reformen medførte betydelig økt administrativt arbeid for fylkeskommunene og problemer med koordineringen mellom fylkes- og riksveger. Riksrevisjonen finner en betydelig kostnadsøkning for driftskontraktene på riks- og fylkesvegene i perioden 2015-2021 samt at antall årsverk har økt betraktelig både hos Statens vegvesen og fylkeskommunene mellom 2018 og 2021.

Entreprenører og driftskontrakter

I 2024 er det fire store entreprenører som dominerer i markedet; Mesta AS, Veidekke Industri AS, Presis vegdrift AS og Svevia Norge AS. Blant disse er Mesta AS klart størst målt i antall km veg. Vegnettet er delt opp i over 100 driftskontrakter, hvorav 30 gjelder europa- og riksveger. I anbudsutlysningene kreves det egenproduksjon fra hovedentreprenøren. En stor del av vinterdriften utføres av små lastebil og maskin bedrifter som underentreprenører. På noen europa- og riksvegstrekninger kan det være opp til fire ledd i verdikjeden (kontraktshierarkiet). Eksempelvis kan Statens vegvesen ha avtale med et OPS-selskap eller en riksentreprenør, som igjen har avtale med en hovedentreprenør, som videre leier inn underentreprenører til å utføre driftstjenestene.

De senere årene har flere små entreprenører sluttet med vinterdrift. Hovedårsakene er ofte knyttet til økonomi (dårlig lønnsomhet) samt kontraktsmessige og konkurransemessige årsaker (strengere krav fra oppdragsgiver og sterk konkurranse om oppdragene).

Kjøp av vinterdriftstjenester

Ifølge reglene for offentlige anskaffelser skal innkjøp i offentlig sektor ivareta krav til konkurranse, likebehandling, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Innkjøpene kan skje gjennom åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling eller konkurransepreget dialog. Tradisjonelt har vegdriftskontrakter blitt tildelt på bakgrunn av en åpen eller lukket anbudskonkurranse, der entreprenøren som tilbyr lavest pris får oppdraget. I de senere årene er imidlertid kjøp etter forhandling blitt mer vanlig.

Driftskontraktene

Driftskontraktene utformes enten som en funksjonskontrakt (fastpriskontrakt) eller en mengde-/timebaserte kontrakt (variabelpriskontrakt). Det vanlige er en kombinasjon av fast og variabel betaling. Det kan også legges inn insitamenter i kontrakten slik et entreprenøren får en bonus dersom det gjøres en jobb som er bedre enn kontraktskravene mens han blir økonomisk straffet dersom jobben er for dårlig utført. Bonusordninger er lite utbredt, mens straffesanksjoner benyttes i noen tilfeller.

Både Statens vegvesen og flere fylkeskommuner benytter kontrakter med *standardiserte* krav til kvalitet, basert på Statens vegvesens håndbok R610. For ulike vinterdriftsklasser beskriver R610 krav til tilstand på vegen (godkjente føreforhold), krav til innsats under værhendelse (syklustider) samt krav til bruken av utstyret og valg av tiltak og utførelsen av disse. I kontrakten som inngås stilles det krav til tilgjengelig materiell (kjøretøy og utstyr). De fleste av vinterdriftskontraktene til både Statens vegvesen og fylkeskommunene har en kombinasjon av rundsum (fast betaling) og tids-, kilometer- og tonnbaserte satser (variabel betaling). De variable satsene for ulike aktiviteter settes ofte lavere enn selvkost. Byggherre begrunner dette med at den faste betalingen skal dekke mellomlegget, og at dette gjør at overproduksjon og høye kostnader unngås. Nye Veier AS benytter kontrakter som skiller seg fra kontraktene til Statens vegvesen og fylkeskommunene blant annet med hensyn til detaljeringsgrad og regler om syklustider og valg av materiell. Den faste betalingen er betaling for beredskapsvakt mens den variable betalingen er knyttet til timeforbruk.

Synspunkter på driftskontraktene

Respondentene i vår spørreundersøkelse er hovedsakelig små underentreprenører. De har god kunnskap om hovedinnholdet og kravene i kontraktene og mener stort sett at kontraktene gir klare krav til arbeidsoppgaver. Det er imidlertid en del underentreprenører som mener at kontrakten de har med hovedentreprenøren er for detaljert og gir for liten frihet til dem som utfører vinterdriften. Flere ønsker enklere kontrakter der mer ansvar overlates til utførende entreprenør og de sjåførene som er ute på vegen. Dette gjelder eksempelvis vurderinger knyttet til behovet for salting og strøing. Kontrakten har en funksjonsbeskrivelse der hovedentreprenøren skal vurdere av behov for salting og strøing. Utførende entreprenør har ikke den samme friheten. Det er opp til hovedentreprenøren hvordan dette organiseres videre nedover. Når det gjelder betaling for arbeidet mener et klart flertall av respondentene at de variable satsene er for lave, noe som gjør det ulønnsomt å utføre blant annet brøyting, strøing og høvling.

Når det gjelder krav til kompetanse svarer de fleste at det er krav om brøytekurs og annen relevant opplæring. Noen krever også at underleverandøren må gjennomføre et nettbasert kurs og kunne dokumentere erfaring med vinterdrift. Med hensyn til kontroll og oppfølging av utført arbeid fra oppdragsgiver, oppgir flere av respondentene at de får tilbakemelding fra hovedentreprenør og blir utsatt for regelmessige inspeksjoner. Noen oppgir at de praktiserte selvrapportering. Tilbakemelding i byggemøter er mindre vanlig, da vegeier forholder seg til sin kontraktspartner og overlater

styringen av førstelinjen til hovedentreprenøren. Det virker som om tillitsforholdet og samarbeidet mellom under- og hovedentreprenør gjennomgående er godt.

Variasjoner mellom landsdeler

Fordi vi har få respondenter i noen av fylkene er det ikke mulig med statistiske tester på fylkesnivå. Når vi ser på førstelinjens vurderinger for Nord- og Midt-Norge under ett som en gruppe, sammenlignet med underentreprenørene i resten av Sør-Norge vises noen signifikante forskjeller. I vurderingen av utsagnet «Betalingsvilkårene i kontrakten var rettferdige» så er de fra sør i større grad enig sammenlignet med respondentene fra nord. For utsagnet «Oppgjørsformen (incentivene i den variable delen) bidro til god utførelse», finner vi også større grad av enighet blant de i Sør-Norge (Se kapittel 5.3).

Variasjoner mellom type veg/byggherre.

Når vi sammenligner underentreprenører på fylkesvegene, med underentreprenørene på europa-/riksveger, er det statistisk signifikante forskjeller i respondentenes vurderinger av egenskaper ved kontrakter og oppgjørsform, som respondentene sier seg enig eller uenig i. Konklusjonen er at entreprenørene på fylkesvegene mest fornøyd (se tabell 5.1).

Variasjoner mellom grupper av hovedentreprenører

Tilsvarende type sammenligning er gjort for underentreprenører som har en av de fire største selskapene (Mesta AS, Veidekke Industri AS, Svevia Norge AS og Presis vegdrift AS) som oppdragsgiver, sammenlign med de som er underleverandører for mindre selskaper. Her viser også analysen en signifikant forskjell i vurderinger når det gjelder kontraktens egenskaper og oppgjørsform. For fire karakteristikk/utsagn om kontraktsforhold er det mindre positive vurderinger fra underentreprenørene til de 4 store (under ett), sammenlignet med de som har andre hovedentreprenører. (se tabell 5.2). Vi har også sammenlignet underleverandørene til Mesta AS (statlig aksjeselskap) som oppdragsgiver med de som er leverandører for alle de andre (private) selskapene. Også denne sammenligningen viser signifikant forskjell i vurderinger når det gjelder samarbeid, tillitsforhold og kontraktens egenskaper og oppgjørsform. For fem karakteristikk/utsagn om kontraktsforhold er det mindre positive vurderinger fra underentreprenørene til Mesta AS, sammenlignet med de som har andre hovedentreprenører (se tabell 5.3).

Aktører, målsettinger, ressurser og kompetanse

Byggherre, hoved- og underentreprenør har ulike roller. Byggherrene skal ivareta de transportpolitiske målene i Nasjonal transportplan mens hoved- og underentreprenørene først og fremst styrer etter bedriftsøkonomisk lønnsomhetskrav fra eierne og ledelsen i selskapene. De har ulik kompetanse og informasjonstilgang. Statens vegvesen har etablert innkjøpskompetanse, juridisk kompetanse og systemer for kontroll, oppfølging og overvåking av entreprenørene. De store hovedentreprenørene sitter også på økonomisk og juridisk kompetanse som er viktig ved kontraktsinngåelsen både mot byggherrene og underentreprenørene. Slik kompetanse finnes i betydelig

mindre grad hos underentreprenørene. Førstehåndskunnskap om teknologi, kostnader og praktisk utførelse ligger i hovedsak hos hoved- og underentreprenørene. Lokalkunnskap om vær- og føreforhold på ulike strekninger ofte best hos utøvende entreprenør, men også representanter for byggherre kan ha god lokalkunnskap, tilegner over lengre tid. Vær- og klimavariasjoner er naturligvis en usikkerhet, som for en gitt vinterdriftsklasse stiller krav til stor fleksibilitet i driftsinnsatsen. Lokalkunnskap om en bestemt vegstrekning under ulike værforhold utvikles gjennom erfaringer over lang tid.

Handlingsrom og makt er også ulikt fordelt. Byggherrene er en del av de offentlige budsjett- og planprosesser, der kontraktene med hovedentreprenørene og oppfølging og kontroll av disse er viktigste styringsverktøy. Byggherrene kan utstede gebyr når kvalitetskrav i kontrakten ikke oppfylles av hoved- eller underentreprenør. Uoverensstemmelser kan også løses gjennom samarbeid og dialog. Dersom gebyr pålegges, er det mulig for entreprenørene å klage på dette i samarbeids- møter med byggherre.

SUMMARY

The primary objective of this work is to evaluate the advantages and disadvantages of the organisation of winter maintenance on national and county roads in Norway, and to identify changes in the procurement of winter maintenance services that could enhance service quality.

Based on the research question in this work, our main conclusions are as follows:

- The effectiveness of winter operations management is perceived very differently among the involved parties. We have found variations in frontline assessments between regions and between national/county roads.
- Furthermore, subcontractors for the four largest main contractors (collectively) are less satisfied with contract design and contract forms than those who have smaller companies as the main contractor.
- Several levels in the value chain (contract hierarchy), combined with some large dominant main contractors, can drive costs and create unclear responsibilities.
- More economic risk, due to weather and climate variations, should be transferred from the executing contractors to the road owner.
- The variable (quantity-dependent) payment in standard contracts, and the rates used here, are proven to be set below cost price. Low rates can motivate too little effort, while high rates can contribute to overproduction.
- Good cooperation, clear distribution of responsibilities, and a high degree of trust between the parties are crucial. Contract requirements and payment arrangements intended to improve quality and/or reduce costs can be counterproductive if they weaken the cooperation climate, sense of responsibility, and trust between the parties.

Organisation of road maintenance and winter operations

Prior to 2003, responsibility for planning and implementing winter maintenance on national and county roads lay with the Norwegian Public Roads Administration. Each region had its own administration that took care of operations. The Norwegian Public Roads Administration had significant in-house production but also purchased services from local contractors. Cooperation was not very formalised and was often based on long-term agreements. In 2003, the Norwegian Public Roads Administration began to put the operation and maintenance of both national and county roads out to tender, at the same time as the company's production activities were organised into a separate state-owned limited company, Mesta AS. In 2016, the state-owned company Nye Veier AS was established and given operational responsibility for motorways completed after 2018. Some road projects are also organised through public-private partnerships (PPP), where separate companies are responsible for operation and maintenance. A regional reform in 2020 transferred the responsibility for the operation and maintenance of county roads to the county councils.

The effect of competitive tendering and the regional reform

The main conclusions of the Office of the Auditor General of Norway (Riksrevisjonen) regarding the reorganisation and competitive tendering are that the costs of operation and maintenance have increased significantly since 2015, without leading to more accessible, environmentally friendly, or safer national and county roads. The regional reform has created greater opportunities for local adaptations but has reduced economies of scale and led to more fragmented competence environments. Several weaknesses have been identified in the Norwegian Public Roads Administration's management and follow-up of operations and maintenance, including a lack of a long-term approach to maintenance planning.

Regarding the effects of the 2020 regional reform, the Office of the Auditor General of Norway points out that it has led to varying maintenance standards between counties and has created competence challenges, particularly for smaller county councils that may lack the resources to manage complex projects. The reform has significantly increased administrative work for the counties and caused coordination issues between county and national roads. The Office of the Auditor General also found a significant cost increase for operating contracts on national and county roads from 2015 to 2021 and noted that the number of full-time equivalents increased considerably at both the Norwegian Public Roads Administration and the county councils between 2018 and 2021.

Contractors and operating contracts

In 2024, five major contractors dominate the market: Mesta AS, Veidekke Industri AS, Presis Vegdrift AS, Svevia Norge AS, and Risa AS. The road network is divided into more than 100 operating contracts, 30 of which concern to European and national roads. The tenders often require the main contractor to perform in-house production in addition to the work carried out by numerous subcontractors, often small and medium-sized lorry and machine companies. On some European and national roads, there may be up to four levels in the value chain (contract hierarchy). For example, the Norwegian Public Roads Administration may have an agreement with a PPP-company or a national contractor, which in turn contracts with a main contractor, who ultimately hires subcontractors to perform the practical work.

In recent years, several small contractors have ceased winter operations primarily due to financial challenges (poor profitability) and contractual and competitive pressures (more stringent client requirements and intense competition for assignments).

Procurement of winter operating services

According to public procurement regulations, purchases in the public sector must meet requirements for competition, equal treatment, transparency, and verifiability. Procurement can occur through open or restricted tendering, competitive negotiation, or competitive dialogue. Traditionally, winter maintenance contracts have been awarded based on open or closed tender

competitions, where the contract is given to the lowest bidder. However, in recent years, procurement through negotiation has become more common.

Maintenance contracts

Maintenance contracts are structured either as functional contracts (fixed-price contracts) or quantity/hour-based contracts (variable-price contracts). The most common approach combines fixed and variable payments. Contracts may also include incentives, where the contractor receives a bonus for exceeding contract requirements and faces financial penalties for substandard performance.

Both the Norwegian Public Roads Administration and several county councils use contracts with standardised quality requirements based on the Norwegian Public Roads Administration's handbook R610. For different winter service classes, there are clear requirements for equipment and cycle times. The contracts also include detailed specifications for the use of equipment, choice of measures, and performance of the work. Most winter maintenance contracts from both the Norwegian Public Roads Administration and the county councils combine a lump sum (fixed payment) with time- and kilometre-based rates (variable payment). The variable rates for various activities are often set below cost price. The general contractor justifies this by stating that the fixed payment should cover the difference, thereby avoiding overproduction and high costs. Nye Veier AS uses contracts that differ from those of the Norwegian Public Roads Administration and the county councils in terms of the level of detail and rules on cycle times and choice of recourses. The fixed payment covers standby duty, while the variable payment is linked to hourly consumption.

Opinions about the maintenance contracts

The contractors are well-acquainted with the main content and requirements of the contracts and generally find them clear regarding work tasks. However, some believe the contracts are too detailed and offer too little freedom to the executing contractor. Several contractors prefer simpler contracts that delegate more responsibility to the contractor and the drivers on the road, particularly for decisions related to salting and gritting. Regarding payment, most respondents feel that a larger portion of the payment should be fixed and a smaller portion variable. Much of the feedback from the subcontractors also highlights that the variable rates are too low, making tasks such as ploughing, gritting, and planing unprofitable.

Regarding competency requirements, most respondents indicate that they mandate ploughing courses and other relevant training. Some also require subcontractors to complete an online course and document their experience in winter operations. In terms of control and follow-up of work performed by the principal, several respondents state that they receive feedback from the main contractor and undergo regular inspections. Some mentioned practicing self-reporting. Feedback during construction meetings is less common, as the road owner relies on its contractual partner and delegates first-line management to the main contractor. Overall, the relationship of trust and cooperation between subcontractors and main contractors appears to be generally good.

Variations between regions

Due to the small number of respondents in some counties, it is not possible to conduct statistical tests at the county level. When we look at frontline assessments for Northern and Central Norway as a group, compared to subcontractors in the rest of Southern Norway, some significant differences are observed. In the assessment of the statement “The payment terms in the contract were fair,” those from the south agreed to a greater extent compared to respondents from the north. For the statement “The settlement form (incentives in the variable part) contributed to good performance,” we also find a higher degree of agreement among those in Southern Norway (see Chapter 5.3).

Variations between types of roads/road owner

When comparing subcontractors on county roads with subcontractors on European/national roads, there are statistically significant differences in respondents’ assessments of contract characteristics and settlement forms, which respondents agree or disagree with. The conclusion is that contractors on county roads are the most satisfied (see Table 5.1).

Variations between groups of main contractors

A similar type of comparison was made for subcontractors who have one of the four largest companies (Mesta AS, Vegdekke Industri AS, Svevia Norge AS, and Presis vegdrift AS) as their client, compared to those who are subcontractors for smaller companies. Here, the analysis also shows a significant difference in assessments regarding contract characteristics and contract forms. For four characteristics/statements about contract conditions, there are fewer positive assessments from subcontractors to the four large companies (collectively), compared to those who have other main contractors (see Table 5.2). We also compared subcontractors to Mesta AS (a state-owned company) as the client with those who are suppliers for all other (private) companies. This comparison also shows a significant difference in assessments regarding cooperation, trust relationships, and contract characteristics and settlement forms. For five characteristics/statements about contract conditions, there are fewer positive assessments from subcontractors to Mesta AS, compared to those who have other main contractors (see Table 5.3).

Stakeholders, objectives, resources and expertise

General contractors, main contractors, and subcontractors differ in several areas. They typically have different goals for their activities: general contractors must fulfil the transport policy goals outlined in the National Transport Plan, while main and subcontractors are driven by commercial profitability requirements set by their owners and management.

They also possess varying levels of expertise and access to information. The Norwegian Public Roads Administration has established procurement expertise, legal expertise and systems for controlling, following up, and monitoring contractors. But also, large main contractors possess financial and legal expertise that is crucial when entering contracts with both general contractors and subcontractors. Such expertise is much less common among subcontractors. First-hand knowledge of technology, costs, and practical execution primarily resides with the main and subcontractors. This

also applies to local knowledge of weather and road conditions on different stretches. Naturally, weather and climate variations introduce uncertainties that require a high degree of flexibility in operational efforts for a given winter service class. Local knowledge about specific road stretches under different weather conditions is developed through long-term experience.

Leeway and power are also unevenly distributed. General contractors are involved in public budget and planning processes, where contracts with main contractors and their follow-up and control are the primary management tools. General contractors can impose fees when quality requirements in the contract are not met by the main contractor or subcontractor. Disagreements can also be resolved through cooperation and dialogue. If fees are imposed, contractors can appeal them in cooperation meetings with the general contractors.

1. INNLEDNING

Nedenfor presenteres bakgrunnen for dette arbeidet, hvilken problemstilling som skal besvares og hvilken metode som benyttes.

1.1 BAKGRUNN OG KUNNSKAP OM VINTERDRIFT

Temperatursvingninger, intense nedbørmengder og hyppigere ekstremvær medfører mange dager med vanskelige kjøreforhold på våre veger. Å beholde en god og sikker vegstandard hele døgnet gjennom vinteren er derfor svært krevende. Samtidig er vinterdriften på norske veger avgjørende for trafiksikkerheten og framkommeligheten for vegbrukerne, og ofte opplever yrkessjåførene og andre brukere av vegene vanskelige og noen ganger uakseptable kjøreforhold. Det kan derfor spørres om vinterdriften på norske veger er godt nok ivaretatt. Særlig i forbindelse med værromslag er det viktig at de som gjør jobben, gjør det riktige, og ikke minst, til riktig tid. Med vinterdrift i denne sammenheng gjengir vi en avgrensning beskrevet av Statens vegvesen:

«Vinterdriften består av mange ulike aktiviteter, som faglig kan deles inn i brøyting, sandstrøing salting, snø- og isrydding og andre vinteroppgaver. Kostnadene og kostnadsfordelingen er avhengig av vinterdriftsklasse, vegstandard, trafikkmengde samt geografiske og klimatiske forhold. Ressursforbruket kan variere mye fra år til år avhengig av hvordan vinteren fortoner seg. En stor del av kostnadene er imidlertid bundet opp i faste utgifter som beredskap for mannskap og maskiner, avskrivinger, lagerutgifter o.l. Forskjellige værforhold krever ofte forskjellig innsats. Strengt snøvintre er normalt mest kostnadskrevende med mye brøyting og snørydding, mens milde vintre med mye temperaturskiftninger rundt null grader gir stort behov for salting og sandstrøing.» (Sitat: Statens vegvesen, 2015, side 304).

Klimaforskning tyder på at nullgradspasseringer (når temperaturen går fra pluss- til minusgrader eller omvendt) vil forekomme oftere i store deler av Norge de neste tiårene (Nilsen et al., 2021; Lee et al., 2023). Dette medfører at glatte veger og raske værskifter sannsynligvis vil bli et større problem i fremtiden, som igjen krever høyere innsats og beredskap i deler av landet for å opprettholde vinterdriftsstandarden. Samtidig vil det være områder med mildere klima og dermed mindre ressursbehov til vinterdrift. Klimaendringene kan medføre større usikkerhet om værforhold og dermed usikkerhet om beredskapsbehov og driftsaktiviteten i vintersesongene. Det betyr også større økonomisk risiko for aktørene som utfører arbeidet på vegene. Samtidig er kvaliteten på værprognosene blitt bedre, noe som muliggjør bedre styring av innsatsen.

1.1.1 Hovedmålene i Nasjonal transportplan

I Nasjonal transportplan (NTP) 2025–2036, Meld. St 14 (2023-2024) formuleres det overordnede mål for transportsektoren som: «Et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050», og videre fem hovedmål:

1. Enklere reisehverdag og økt konkurranse for næringslivet (framkommelighet)

2. Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål (klima og miljø)
3. Nullvisjon for drepte og hardt skadde (trafikk/transport-sikkerhet)
4. Effektiv bruk av ny teknologi (kostnadseffektivitet)
5. Mer for pengene (kostnadseffektivitet)

Organisering av vinterdriften vil berøre alle hovedmålene fra NTP, men i denne utredningen vil vi vektlegge vinterdriftens betydning for trafikk-sikkerhet og framkommelighet, dvs. hovedmålene 1 og 3. Hovedmål 5 gjelder kostnadseffektivitet og vil være i konflikt med målet om framkommelighet og trafikk-sikkerhet. Hovedmål 2 og 4 blir i mindre grad drøftet i dette prosjektet.

Om trafikk-sikkerhet og vinterdrift kan følgende leses i Nasjonal transportplan 2025–2036:

«Med nullvisjonen for drepte og hardt skadde skal ny teknologi bidra til økt transport-sikkerhet».

«Nullvisjonen er utgangspunktet for trafikk-sikkerhetsarbeidet for alle transportformene. Innenfor drift er det spesielt vinterdriften, med brøyting og strøing med salt og sand, som er de viktigste oppgavene ut fra hensynet til både trafikk-sikkerhet og framkommelighet. Regjeringen legger opp til en økt satsing på vedlikehold, utbedringer og fornying i perioden. Det gjøres et betydelig arbeid for å redusere antallet ulykker der tungbil er involvert. Dette arbeidet skal videreføres og styrkes i planperioden. Viktige tiltak er vinterdrift og effektiv kontrollaktivitet fra Statens vegvesen og politiet. Sensorikk, automatisering og geodata tas bl.a. i bruk for å gi bedre og hyppigere informasjon om skred- og flomfare. Slike tiltak vil sikre bedre vinterdrift, økt oppetid og bedre sikkerhet.»

Vi merker oss her at vinterdriften trekkes frem som et viktig tiltaksområde for å redusere antall ulykker der tungbil er involvert. Videre skal ny informasjonsteknologi utnyttes for å oppnå bedre vinterdrift, økt oppetid og bedre sikkerhet.

1.1.2 Vinterdriftens betydning for framkommelighet og trafikk-sikkerhet

Ifølge Statens vegvesen har vinterdrift stor betydning for framkommelighet og sikkerhet om vinteren.

«Kjørekostnadene knyttet til tidsforbruk, drivstofforbruk og slitasje påvirkes i stor grad av snø- og vegbaneforhold. Veger med høy trafikk og kapasitetsproblemer er ekstra sårbare i perioder med vanskelige føreforhold. Lavere kjørefart og korte stopp fører ofte til lange køer og forsinkelser. På fjellovergangene skaper vanskelige værforhold ofte problemer med snøfokk og dårlig sikt. Under vanskelige og varierende værforhold innføres kolonnekjøring for å holde vegen åpen lenger og sikre trygg overfart. Noen ganger må utsatte strekninger stenges midlertidig. Dagens samfunn er avhengig av god regularitet på vegnettet og uforutsette stenginger kan gi store konsekvenser for viktige transporter.» (Sitat: Statens vegvesen, 2015, side 306).

Videre vises det til at føreforholdene har stor betydning for ulykkesrisikoen. Det er en av årsakene til at det på flere veger brukes salt for å oppnå mest mulig bar veg. Tabell 1.1 viser at ulykkesfrekvensen er mye høyere på vinterføre enn på tørr bar veg.

Tabell 1.1: Relativ risiko på ulike fører sammenlignet med tørr bar veg. (Kilde: Statens vegvesen, 2015).

Føreforhold	Relativ risiko
Tørr, bar veg	1,0
Våt, bar veg	1,3
Bart i spor	1,3
Vinterføre for øvrig	2,2

I trafikksikkerhetshåndboka har Transportøkonomisk institutt oppsummert betydningen av vinterdriften:

«En veg som er dekket av snø eller is, har som regel høyere ulykkesrisiko enn en tørr bar veg, men mindre alvorlige ulykker. Føreforholdene med høyest ulykkesrisiko er isete vegbane/tynn is og snøslaps. Vinterdriftstiltak som øker friksjonen, kan forventes å redusere ulykkesrisikoen. Brøyting, salting og sandstrøing kan derfor ofte redusere ulykkesrisikoen. Hvordan vinterdriftstiltak påvirker antall ulykker, avhenger imidlertid av ulike mange ulike faktorer, bl.a. vær-, føre- og trafikkforholdene, fartsgrensen, samt når og hvordan tiltaket gjennomføres. Spesielt virkningen av salting er i stor grad avhengig av vegbanetemperatur, føreforhold, nedbør og saltmetode. I noen situasjoner kan salting ha liten effekt (i hovedsak ved lave temperaturer) eller virke mot sin hensikt (bl.a. saltløsning på tykke snø-/issåler). Sandstrøing kan ha god effekt på hardt snø- og isdekke under stabile værforhold, men virkningen er begrenset på veger med mye trafikk eller høy fart. Faste avisingsanlegg på spesielt utsatte punkter med mye trafikk (f.eks. motorvegbruer) har i flere studier vist seg å medføre store ulykkesreduksjoner».

(Sitat: TØI: Trafikksikkerhetshåndboka kapittel 2.6. Vinterdrift av veier).

Betydningen av god vinterdrift for trafikksikkerheten er også dokumentert i flere rapporter. I Nævestad m.fl. (2022) dokumenteres det at risikoen for personskadeulykker med tunge godsbiler involvert er blitt redusert med 73 prosent fra 2007 til 2020. Konklusjonen er basert på analyse av i alt 530 dødsulykker for perioden 2007-2020, der tunge godsbiler er involvert. Samtidig merker vi oss fra samme rapport at:

«Den hyppigste vegrelaterte ulykkesfaktoren er glatt veg med snø eller is. For de tunge bilene har andelen økt over tid for denne faktoren».

Fra denne analysen merker vi oss flere andre relevante momenter. UAG¹-rapportene viser at om lag 30 prosent av de tunge godsbilene som innblandes i dødsulykker, er vurdert som utløsende part i

¹ Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper (UAG) gjennomfører dybdeanalyser av alle dødsulykker i trafikken i Norge.

ulykken. Andelen utløsende er langt høyere for lette kjøretøy. Videre er de utenlandske tunge godsbilene oftere definert som utløsende i dødsulykker av UAG enn de norskregistrerte. Norskregistrerte tunge kjøretøy utløser 29 prosent av dødsulykkene de er involvert i. Tilsvarende andel for tunge godsbiler registrert i andre land er 38 prosent. Utenlandske tunge godsbiler har omtrent dobbelt så høy risiko for å bli involvert i personskadeulykker og dødsulykker som de norske, men det faktiske antallet ulykker de er involvert i er relativt lavt. De utenlandske tunge kjøretøyene defineres også oftere som utløsende i dødsulykker. Analyser av medvirkende faktorer i ulykker og kvalitative data viser at dette særlig er knyttet til dårlig vegstandard og krevende kjøreforhold om vinteren i Vest-, Midt- og Nord-Norge samt de utenlandske sjåførenes manglende erfaring med kjøring på vinterføre.

Ulykker vi her snakker om er typisk møteulykker, de skjer ofte i kurver. Typiske medvirkende faktorer er dårlige dekk, høy fart etter forholdene og manglende kunnskap/erfaring. For 39 av ulykkene er snø/is en medvirkende faktor. Denne TØI-rapporten er et kunnskapsgrunnlag for tiltaks- og politikkutforming med hensyn til vinterdrift, samtidig som den anmoder om mer forskning på sammenhenger mellom vinterdrift, ulykker og fremkommelighet på norske veger.

Riksrevisjonen har vurdert kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold generelt (Riksrevisjonen, 2023). Hovedkonklusjonen fra Riksrevisjonen er:

«Det er kritikkverdig at kostnadene til drift og vedlikehold har økt betydelig siden 2015 uten at det har gitt mer fremkommelig, miljøvennlige eller tryggere riks- og fylkesveger».

Forvaltningsrapporten med faktagrunnlag (Riksrevisjonen, 2023, vedlegg 3) består av omfattende dokumentstudier i tillegg til intervjuer², spørreundersøkelser³ og caseundersøkelse.

Når det gjelder trafiksikkerhet siterer vi noen av punktene i oppsummeringen fra vedlegg 3 (Forvaltningsrevisjonsrapport med faktagrunnlag. Sitat side 61):

- *«Det er mangel på oppdatert kunnskap om hvordan drift og vedlikehold påvirker trafiksikkerheten.*
- *Drift og vedlikehold kan ha stor betydning for risikoen for at det skjer en ulykke, og ulykkens skadeomfang.*
- *Antall dødsulykker der faktorer som kan knyttes til drift og vedlikehold medvirker, har vært stabilt over tid (om lag 30 ulykker i året, se figur 1.1).*

² Intervjuene med bransjeaktører omfatter utvalgte landsdekkende entreprenører og bransjeorganisasjonene Maskin-entreprenørenes forbund (MEF) og Entreprenørforeningen - Bygg og anlegg (EBA).

³ Spørreundersøkelsen som Riksrevisjonen gjennomførte tar opp flere sider ved organiseringen av drift og vedlikehold og gikk ut til 150 entreprenører i aktive driftskontrakter og 117 byggeledere. Svarprosenten fra de to gruppene er henholdsvis 75 og 94. Videre vises det til en frafallsanalyse som tyder på representative svar, med unntak av mindre entreprenører i kontrakter i fylkene Vestland, Troms og Finnmark, hvor under halvparten har svart.

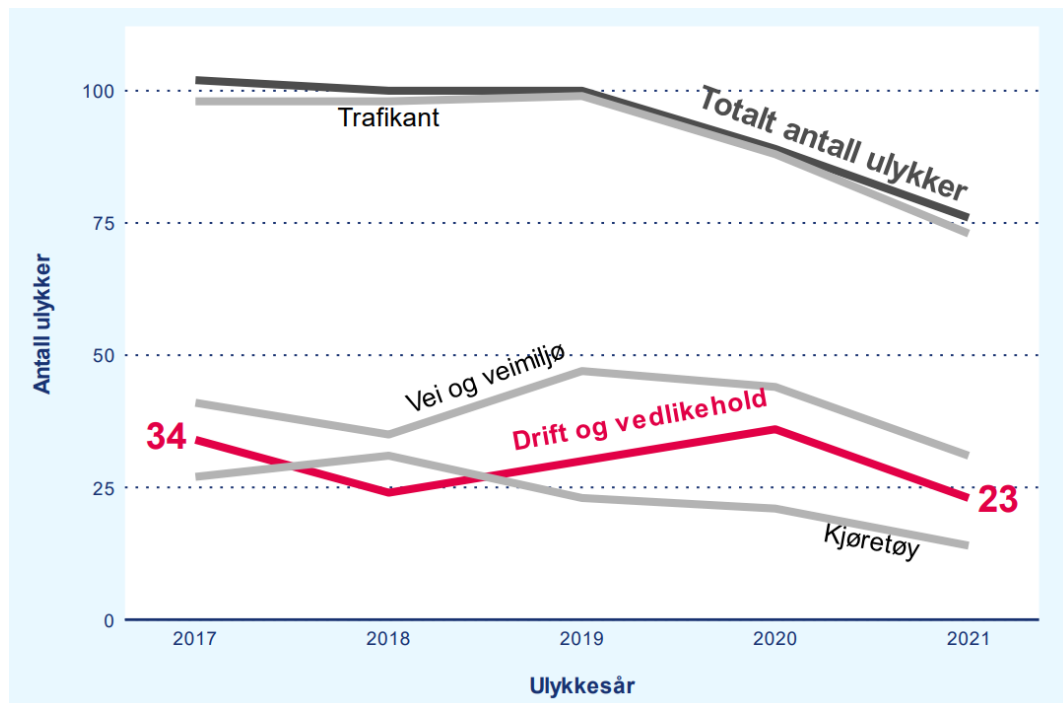
- *Svakheter ved entreprenørens utførelse og byggherrens oppfølging av vinterdrift er identifisert som en medvirkende årsak til flere dødsulykker».*

Når det gjelder fremkommelighet oppsummerer Riksrevisjonens rapport med blant annet:

- At forsinkelser som følge av drift og vedlikehold på riks - og fylkesveger ikke måles, og at de samfunnsøkonomiske kostnadene som følge av forsinkelser er store.
- Det er svakheter ved informasjonen som beredskapsvakten hos byggherre og entreprenør får om hendelser på vegen.
- Det har blitt mer utfordrende å samordne beredskapen som følge av at det har blitt flere vegeiere (dokumentert med værhendelsen i Agder i desember 2021).

Forutsigbarhet for trafikantene er en viktig del av bildet når vi ser på fremkommelighet. Yrkes-sjåførene opplever dette direkte i sin hverdag. Lastebilnæringen berøres mer enn andre trafikanter, som brukere av hele vegnettet alle dager i året og til alle døgnetstider.

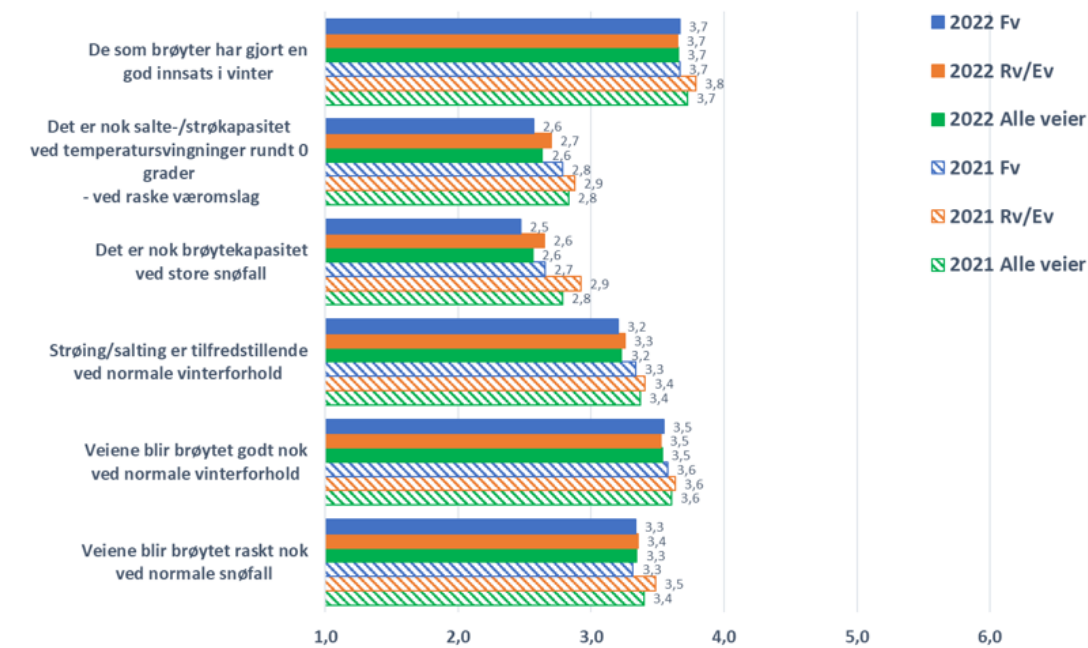
Norges Lastebileier-Forbund (NLF) har gjort årlige spørreundersøkelser blant sine medlems-bedrifter, siste gang for vinteren 2022. Fra denne ser vi at vinterdriften i stor grad vurderes som tilfredsstillende under stabile værforhold, mens problemene først og fremst oppstår ved raske værromslag og store snøfall. Se figur 1.2.



Figur 1.1: Antall dødsulykker hvor ulykkesfaktorer som er relevante for drift og vedlikehold har vært medvirkende. (Kilde: Riksrevisjonen, 2023, kopi av figur side 67 i Vedlegg 3).

Vinterdriftundersøkelsen 2021- 2022

6 = helt enig/1 = helt uenig/3,5 = middels (n2022=277)



Figur 1.2: NLF medlemmers vurderinger av vinterdriften. (Kilde: NLF).

Som det fremgår av figur 1.2 er en svak tendens til at kvaliteten på vinterdriften på vegene, spesielt riks- og europavegene, ble vurdert som noe bedre i 2021 enn i 2022. Vi merker oss at påstanden «de som brøyter har gjort en god innsats i vinter» som flest er enig i. Ellers ser vi at de to påstandene som NLF sine medlemmer er mest uenig i er:

- «det er nok salte-/strøkapasitet ved temperatursvingninger rundt 0 grader – ved raske værromslag»
- «det er nok brøytekapasitet ved store snøfall»

I denne undersøkelsen stilles også følgende spørsmål: «Har du/din bedrift andre kommentarer til kjøreforholdene på vegene i vinter?» I de mange åpne/beskrivende svarene på dette spørsmålet kommenteres ulike lokale forhold knyttet til vinterdrift. Følgende forhold går igjen i mange av kommentarene:

- Ved lite snø og stabile temperaturer, er det stort sett bra vinterdrift.
- For dårlig strødd og saltet når det blir krevende forhold, blant annet ved store temperatursvingninger.
- Det går for lang tid før tiltak gjøres. Mye glatte veger ved varslede værromslag. For sent ute med tiltak (brøyting, høvling og strøing med mer).
- Spesielt dårlig vinterdrift på nattestid.

- For lite mannskap og utstyr ved store snømengder.
- Dårligere kvalitet ved skifte av ny entreprenør.
- For dårlige kontrakter. For mye overstyrt. Den enkelte bør få mer ansvar for sin rute, og betalt for å produsere.

1.1.3 Økonomiske konsekvenser av dårlig framkommelighet

Dårlig framkommelighet har omfattende samfunnsøkonomiske kostnader. Det gir økte transportkostnader, tapt produktivitet og velferd i form av tidskostnader og miljø og helsekostnader.

Et eksempel på tallfesting av denne typen kostnader, basert på data fra vintersesongene 2016/2017 og 2017/2018 finnes i Bardal (2018). Her beregnes kostnader av dårlig framkommelighet på utvalgte fjelloverganger i Nord-Norge. Slike beregninger gir en indikasjon på den samfunnsøkonomiske nytten av å gjøre framkommeligheten på disse strekningene bedre. Hvilke tiltak som kan bidra til dette vil nok variere mellom strekninger, men både fysiske investeringer i vegnettet og bedre vinterdrift vil ha betydning. De 17 fjellovergangene som ligger til grunn for analysen er vist på kartet i figur 1.3.



Figur 1.3: Fjelloverganger som er benyttet i analysen av økonomiske konsekvenser av dårlig framkommelighet. (Kilde: Bardal, 2018. Kopi av figur 2).

For disse fjellovergangene er det beregnet kostnader i form av tapt tid ved stenging, kolonne og redusert fart. I kategorien tidskostnader totalt per år, er summen om lag 90 millioner kroner. Om

lag en tredjedel av dette er tidskostnader for tyngre kjøretøy. Analysen omfatter bare de *direkte* samfunnsøkonomiske tidskostnadene som følge av økt transporttid. I tillegg kommer kostnader knyttet til tap i verdi på godset når det blir forsinket, som for eksempel redusert pris for fersk sjømat, bøter for sen levering og kostnader knyttet til forstyrrelser i transport- og produksjonsplaner. Ifølge Statens vegvesen kan aktuelle tiltak blant annet være belysning, ekstra strøing, grøfter og eventuelt breddeutvidelser som kan bedre framkommeligheten.

1.2 PROBLEMSTILLING

Med bakgrunn i dokumentasjonen overfor er det rom for forbedringer i organiseringen av vinterdriften med tanke på å optimalisere både kostnader og kvalitet. Med dette som utgangspunkt er den overordnede problemstillingen i dette arbeidet som følger:

- Hvilke fordeler og ulemper innebærer organiseringen av vinterdriften på riks- og fylkesvegene i Norge, og hvilke endringer i måten vinterdriftstjenestene kjøpes på kan gi bedre kvalitet på tjenestene.

I tilknytning til den overordnede problemstillingen vil arbeidet konsentreres rundt følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan er vinterdriften på riks- og fylkesvegene i Norge organisert, og hvilke endringer har funnet sted de senere årene.
- Hvilke kontrakter benyttes mellom bestiller og hovedentreprenør og mellom hovedentreprenør og underentreprenør, og hvilke økonomiske, næringsmessige og kvalitetsmessige konsekvenser har dette kontraktsregimet?
- Hvilke endringer i organisering og innkjøpsform kan bidra til større måloppnåelse for vinterdriften?

Problemstillingene i dette prosjektet står også sentralt i Sverige. Se handlingsplanen fra Trafikverket (2024), som i stor grad handler om ansvar og samhandling mellom vegmyndigheter og entreprenører.

1.3 METODISK TILNÆRMING

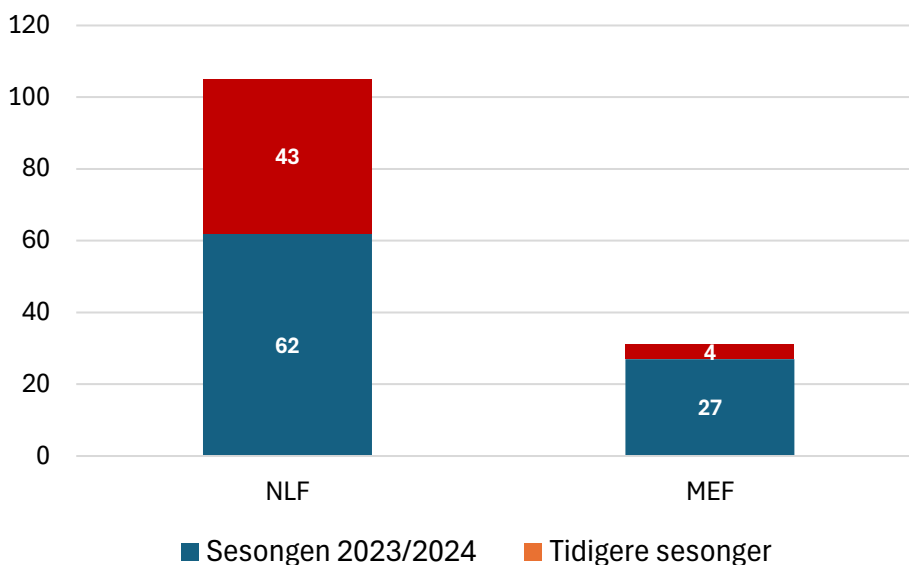
For å belyse forskningsspørsmålene som er angitt i kapittel 1.2 er det gjort en oppsummering av faglitteratur, utredninger og rapporter på feltet, omhandlet i kapittel 2 og 3. Videre er det gjort en nettbasert spørreundersøkelse blant bedrifter som nå eller tidligere har drevet med vinterdrift. Det er også gjennomført personlige intervju med noen representanter for byggherrer og hovedentreprenører om vinterdriften.

1.3.1 Spørreundersøkelse blant bedrifter

For å kartlegge bedrifters erfaring med og holdninger til organiseringen av vinterdrift ble det gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse til medlemsbedrifter i Norges Lastebileier-Forbund (NLF) og Maskinentreprenørenes Forbund (MEF). Kun bedrifter som driver med vinterdrift eller har drevet med dette tidligere sesonger er inkludert som respondenter til undersøkelsen. Spørreskjemaet er vedlagt (Vedlegg3).

Utsendingen av undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med NLF og MEF, og ble gjennomført ulikt for de to bransjeorganisasjonene. Når det gjelder NLF fikk alle medlemsbedrifter tilsendt undersøkelsen med personlig invitasjon på deres epostadresse høsten 2024. I tillegg ble det sendt ut to purringer. Den første purringen ble sendt etter ei uke, mens purring nummer to ble sendt ut elleve dager etter første utsending. Til sammen var det 2536 som mottok undersøkelsen. I invitasjonsteksten til undersøkelsen kom det tydelig fram at undersøkelsen dreide seg om vinterdrift og at dette var målgruppen for undersøkelsen. Totalt var det 290 bedrifter som svarte på undersøkelsen, hvorav 185 respondenter kun svarte på de to innledende spørsmålene for så å få beskjed om at de ikke var i målgruppen for denne undersøkelsen.

Når det gjelder MEF ble undersøkelsen distribuert gjennom nyhetsbrev sendt på epost til medlemsbedriftene. Undersøkelsen ble sendt gjennom to nyhetsbrev sendt med ti dagers mellomrom, høsten 2024. MEF har 2329 medlemmer og det var til sammen 33 bedrifter av disse som svarte på undersøkelsen, hvorav 2 bedrifter ikke var i målgruppen for undersøkelsen og kun svarte på de to innledende spørsmålene. Totalt fikk vi inn 136 svar fra medlemsbedrifter i NLF og MEF, som driver eller har drevet med vinterdrift. Figur 1.4 viser antall respondenter som driver eller har drevet med vinterdrift fordelt på medlemmer i NLF og MEF.



Figur 1.4: Antall respondenter som driver eller har drevet med vinterdrift fordelt på medlemmer i Norges Lastebileier-Forbund (NLF) og Maskinentreprenørenes forbund (MEF). (N=136).

Til sammen var det 89 bedrifter fra NLF og MEF som svarte på undersøkelsen at de driver med vinterdrift og drev med dette sesongen 2023/2024. Av disse var 62 fra NLF og 27 fra MEF. Når det gjelder bedrifter som rapporterte at de drev med vinterdrift tidligere sesonger før 2023/2024 sesongen, gjaldt dette 47 bedrifter, hvorav 43 fra NLF og 4 fra MEF.

1.3.2 Gjennomføring av intervjuer og rapportering fra andre aktører

Det ble gjennomført intervjuer av personer fra byggherreorganisasjoner og hovedentreprenører. For de fleste av intervjuene deltok to av oss i prosjektgruppen. En som ordstyrer og en som referent. En intervjuguide lå til grunn, og temaene for samtalene i form av stikkord, var sendt ut på forhånd til de som skulle intervjues. Lengden på intervjuene varierte fra ca. 30 min til over 1 time. Det ble i ettertid sendt ut referat til de fleste som ble intervjuet. I noen tilfeller ble det meldt tilbake mindre justeringer av referatene. Vi fikk også tilsendt tilleggsinformasjon (etter forespørsel) fra noen av intervjupersonene. For enkelte hadde vi også oppklarende telefonsamtale etter intervjuene.

I alt fem personer fra divisjonen Drift og vedlikehold i Statens vegvesen ble intervjuet. Individuelt for to av dem, som et gruppeintervju med 3 personer. Fra Nye Veier AS gjorde vi et gruppeintervju med tre personer. Vi intervjuet en representant fra en fylkeskommune. Videre deltok vi som observatører i et informasjonsmøte om vinterdriftskontrakter (for entreprenører i bransjen) i et fylke. Vi sendte en felles e-post til alle 15 fylkeskommuner, der vi etterspurte informasjon om vegdriftskontraktene. Vi mottok svar fra fire fylker.

I alt fire hovedentreprenører ble kontaktet. Et av selskapene fikk vi ikke kontakt med, heller ikke etter en påminnelse. Vi intervjuet to representanter fra det ene selskapet som begge var involvert i ledelsen av vinterdriften. Fra to andre hovedentreprenører intervjuet vi en person fra hvert selskap. I begge tilfeller var det personer med ledelsesansvar innenfor vinterdrift.

1.4 RAPPORTENS OPPBYGNING

Rapporten er strukturert som følger:

I kapittel 2 gis et kort tilbakeblikk på endringen som har skjedd med hensyn til organisering av vinterdriften og kjøp av vinterdriftstjenester på riks- og fylkesvegene, og det redegjøres for dagens organisering.

I kapittel 3 gir vi en oversikt over gjeldene driftskontrakter for europa-, riks- og fylkesvegene. Det redegjøres også for dagens standardkrav for vinterdriften på riksvegene, og forslag til justeringer av disse. Til slutt presenteres noen nøkkeltall for de største riksdekkende entreprenørene som tilbyr vinterdriftstjenester.

I kapittel 4 redegjøres det for og diskuteres noen økonomiske sider ved anbudsregimet og egenkapene til ulike kontraktstyper som eksempelvis risikofordeling, insitamenter med mer. De

kontraktstypene som benyttes mellom byggherre og hovedentreprenør og mellom hoved- og underentreprenør redegjøres også for.

I kapittel 5 presenteres tilbakemeldingene fra entreprenørene på de vinterdriftskontraktene de hadde sesongen 2023/2024 samt tilbakemeldinger fra intervju med hovedentreprenører og byggherrer.

I kapittel 6 trekker vi noen konklusjoner fra arbeidet og kommer med en del avsluttende kommentarer.

2. ORGANISERING AV VINTERDRIFTEN PÅ RIKS- OG FYLKESVEGENE I NORGE

I dette kapitlet vil vi et kort historisk tilbakeblikk på endringen som har skjedd med hensyn til organisering av vinterdriften på riks- og fylkesvegene. Det redegjøres for dagens organisering og for effektene av den konkurranseutsettingen av vinterdriftstjenester som har skjedd på 2000-tallet.

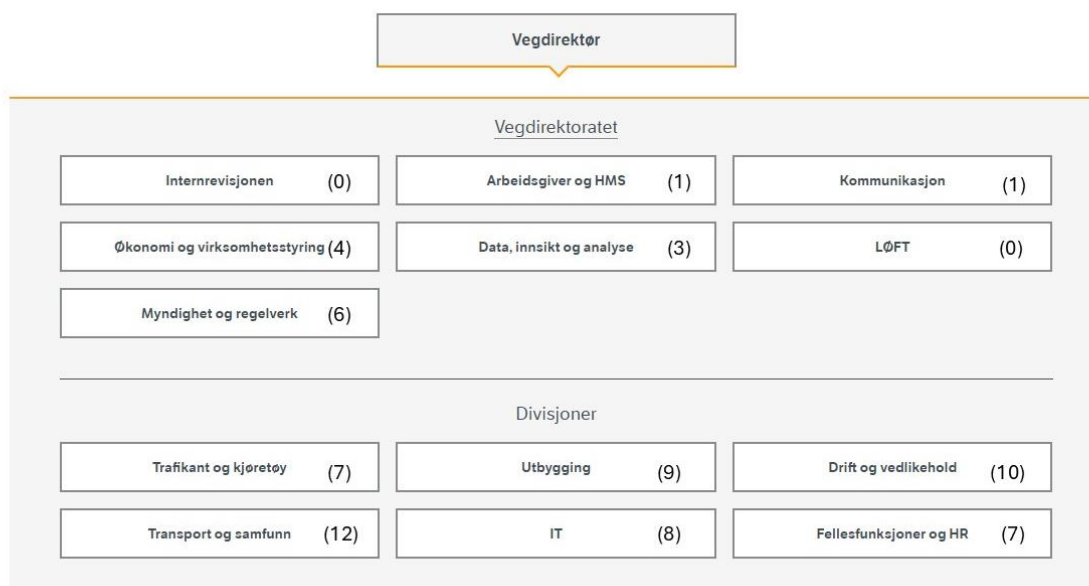
2.1 STATENS VEGVESEN – ORGANISERING OG ANSVAR

Statens vegvesen ble opprettet 1. januar 1864 med mål om å forbedre og systematisere vegbygging og vegvedlikehold i Norge. Opp gjennom årene var Statens vegvesen underlagt flere departementer, før etaten ble underlagt Samferdselsdepartementet i 1946. Ansvar for driften av riks- og fylkesvegene lå hos Statens vegvesen. Samtidig var etaten avhengig av kjøp av tjenester fra lokale entreprenør- og lastebilbedrifter som utførte vinterdrift ved siden av annen virksomhet, styrt av Statens vegvesen sine lokale avdelinger. Den normale organiseringen var en ordning der lokale firma ga pristilbud, og det ble forhandlet lokalt om det økonomiske innholdet i driftskontraktene. Vinterdriften var preget av et samarbeid mellom lokale private aktører og Statens vegvesen sine egne produksjonsavdelinger. I dette samarbeidet var kontraktene om utførelse og standarder for kvalitet betydelig mindre detaljert enn i dag. Sjåførene i lokale firmaer og Statens vegvesen sine «veg-voktere» og «vegrestere» hadde i stor grad en felles oppfatning av hva som var god standard for den aktuelle vegstrekningen.

Statens vegvesen har opp gjennom årene gjennomgått flere omorganiseringer. En stor og viktig endring skjedde i 2003, da produksjonsvirksomheten ble skilt ut i det statlige aksjeselskapet Mesta. Utover på 2000-tallet gjennomgikk Statens vegvesen også flere omorganiseringer for å tilpasse seg nye krav og utfordringer. I 2010 fikk fylkeskommunene overført ansvaret for store deler av vegnettet, mens administrasjonsoppgaver fortsatt ble igjen i Statens vegvesen gjennom sams vegadministrasjon. Som en del av regionreformen vedtok Stortinget at vegadministrasjonen for fylkesvegene skulle overføres til fylkeskommunene, og sams vegadministrasjon ble avviklet i 2020. Denne endringen bestod blant annet i at om lag 1400 ansatte i Statens vegvesen byttet arbeidsgiver til fylkeskommunene (Riksrevisjonen, 2023), samtidig som etaten ble omorganisert fra å være et Vegdirektorat og fem regioner, til divisjoner for ulike fagområder.

Etaten består i dag av seks divisjoner og et direktorat og ledes av en vegdirektør. Se organisasjonskartet i figur 2.1. Vegdirektoratet ligger i Oslo, mens divisjonene har sine hovedkontor i Bergen (utbygging), Tromsø (drift og vedlikehold), Arendal (trafikanter og kjøretøy), Trondheim (transport og samfunn), Drammen (IT) og Moss (fellesfunksjoner). I tillegg har Statens vegvesen 70 trafikkstasjoner rundt om i landet. Vegdirektoratet er inndelt i sju enheter som ledes av direktør-er/avdelingsdirektør/seniorrådgiver. Disse enhetene har videre ulikt antall underenheter (avdelinger) som angitt i parentes i figur 2.1 som ledes av direktør/avdelingsdirektør/fagdirektør/sjefsingeniør/seniorrådgiver. De seks divisjonene ledes av direktører og har ulik organisering med

varierende antall underenheter, (som angitt i parentes i figur 2.1), men også varierende antall nivåer under seg i organisasjonskartet (se: [Organisasjonskart | Statens vegvesen](#)).



Figur 2.1: Organisasjonskart Statens vegvesen. Tallene i parentes angir antall underenheter for de enkelte enhetene/divisjonene. (Kilde: vegvesen.no, kopi av organisasjonskartet)

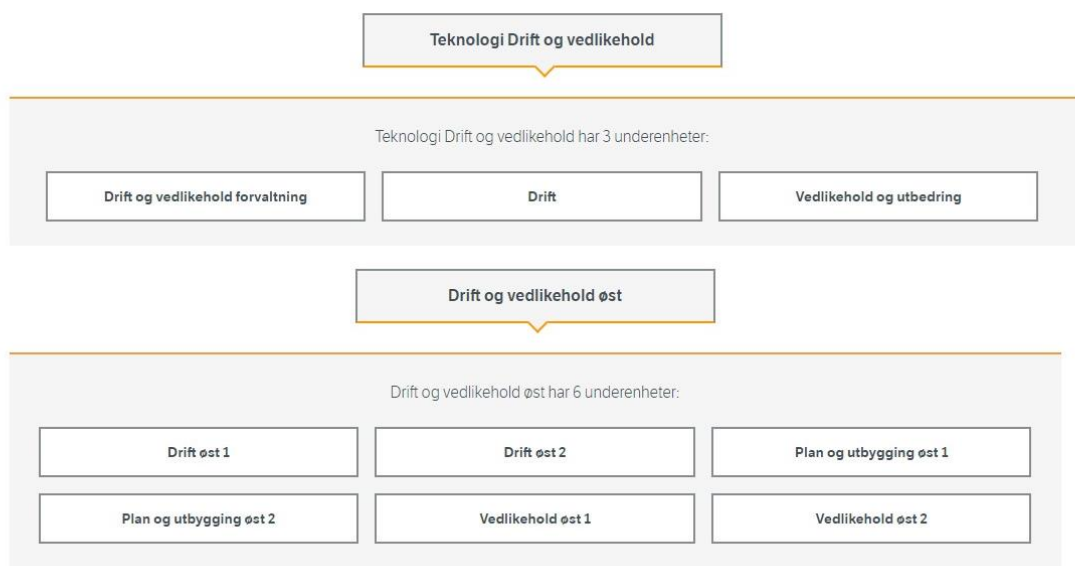
I forvaltningssaker er Vegdirektoratet det øverste forvaltningsnivået og klageinstans til divisjonene. Statens vegvesen er vegmyndighet for riksvegene og har ansvar for å forvalte, utrede, planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde disse. De er også løyvemyndighet for riksvegfergesamband og person- og godstransport og tildeler kontrakter for driften av riksvegfergesamband. De har også ansvar for å drive tilsyn med trafikanter og kjøretøy. Statens vegvesen utarbeider også forutsetninger og retningslinjer for vegutforming, trafikantopplæring og krav til kjøretøy.

Ansaret for vinterdriften ligger under divisjonen Drift og vedlikehold, som ledes av en divisjonsdirektør. Denne divisjonen har i dag 10 underenheter, som ledes av hver sin avdelingsdirektør. Se figur 2.2. Hver av disse underenhetene (avdelingene) har igjen et ulikt antall underenheter, som hver ledes av en seksjonssjef. (antall underenheter er angitt i figur 2.2 som tall i parentes).



Figur 2.2: Underenheter (avdelinger) i divisjonen for Drift og vedlikehold i Statens vegvesen. Tallene i parentes angir antall underenheter(seksjoner) under disse. (Kilde: vegvesen.no, kopi av organisasjonskartet)

Flere av avdelingene på dette nivået i organisasjonen og flere seksjoner (under disse) har administrative og faglige oppgaver innenfor vinterdriften. Som et eksempel viser figur 2.3 underenhetene (seksjonene) for to av avdelingene i figur 2.2, Teknologi Drift og vedlikehold som har tre seksjoner og Drift og vedlikehold øst som har seks seksjoner.



Figur 2.3: Underenheter (seksjoner) for to av avdelingene under divisjonen for Drift og vedlikehold i Statens vegvesen. (Kilde: vegvesen.no, kopi av organisasjonskartet)

2.1.1 Organisering av vinterdriften før 2003

Organiseringen før 2003 var preget av kontinuitet på den måten at både statens representanter og lokale maskin- og lastebilbedrifter ofte hadde lang erfaring med vinterdrift. De involverte var gjerne kjent med detaljer langs vegstrekingene, og ikke minst lokale variasjoner i værholdene. Sammenlignet med dagens kontrakts- og anbudssystem, var det en tettere kontakt mellom vegeier og de som utførte arbeidet. Erfaringer ble utvekslet og løsninger diskutert. Vi kan si at det over tid ble utviklet et «eieforhold» til vegen, både blant Statens vegvesen sine ansatte og de lokale entreprenørene, og ofte en stolthet knyttet til at vegstrekingen de hadde ansvaret for skulle være i orden. Samtidig hadde denne organiseringen også sine svakheter. Uformelle, og langsiktige avtaler og nære relasjoner mellom ansatte Statens vegvesen og utførende entreprenører, kan svekke både effektiviteten og hensynet til likebehandling.

Hovedinnholdet i organisering av vinterdriften før 2003, kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Sentral styring.* Statens vegvesen var ansvarlig for planlegging og gjennomføring av vinterdrift, og hadde i realiteten monopol på vinterdrift, slik som snørydding, salting og strøing. Dette inkluderte fordeling av ressurser, som kjøretøy og mannskap, til ulike regioner og strekninger basert på behov og værforhold.
- *Egne mannskaper og utstyr.* Statens vegvesen hadde egne ansatte og sitt eget utstyr for å håndtere vinterdriften. Dette innebar at de ansatte var ansvarlige for å operere snøploger, saltemaskiner og annet utstyr som var nødvendig. I tillegg til egen drift kjøpte Statens vegvesen tjenester fra lokale entreprenører, der Statens vegvesen hadde ansvar for utstyret (snøploger, saltemaskiner, etc.), som ble brukt av private bedrifter i utførelsen. Samarbeidet mellom private aktører og Statens vegvesen var lite formalisert sammenlignet med dagens kontraktregime, og det var ofte langsiktige avtaler.
- *Regional inndeling.* Vegnettet var delt inn i regioner, og hver region hadde sin egen administrasjon som tok seg av driften. Regionene var ansvarlige for å overvåke værforholdene og koordinere vinterdriften lokalt.

2.1.2 Konkurransetsetting

Markedsinspirerte reformer innen offentlig virksomhet fotfeste i Norge på 1980 og 1990-tallet, som en del av internasjonale trender. Målet var å øke effektiviteten, redusere kostnadene og gi brukerne bedre tjenester. Under vekslende regjeringer ble tjenester som renhold, renovasjon og kollektivtransport åpnet for private aktører i denne perioden. Det skjedde først innenfor sektorer hvor det var relativt greit å lage anbudsprosesser, som for eksempel ved kjøp av transport- og renovasjonstjenester. Etter år 2000 ble flere sektorer, som barnehager, og eldreomsorg i økende grad konkurranseutsatt. Prosessen har vært preget av politiske motsetninger og reformene har vært omstridt og ført til debatt om konsekvensene for kvalitet, kostnader samt lønns- og arbeidsforhold.

2.1.3 Effekter av konkurranseutsetting og regionreformen i 2020

Konkurranseutsettingen i 2003 hadde som mål å oppnå kostnadseffektivitet og innovasjon. Konkurranse blant leverandørene skulle bidra til innsparinger på noen områder, gjennom økt innovasjon og nytenking gjennom introduksjon av nye teknologier og metoder for vinterdrift. Dette inkluderte bedre utstyr for snørydding og salting, samt bruk av mer effektive kjemikalier. Videre ble det forventet forbedringer i tjenestekvaliteten, ettersom leverandører ønsket å skille seg ut ved å tilby bedre tjenester enn konkurrentene.

En tidlig evaluering (gjort på oppdrag fra samferdselsdepartementet) av konkurranseutsettingen (Dovre group, 2010) betegnet markedet de første årene som umodent og med en lite tilfredsstillende konkurransesituasjon. Videre pekte evalueringen på at kontraktene som da var i bruk var basert på en standard som i utgangspunktet ikke var egnet for utførelse av funksjonsbeskrevne oppgaver, og at dette hadde gitt komplekse kontrakter som skapte styrings- og gjennomføringsutfordringer for både entreprenør og Statens vegvesen. I denne utredningen ble det også etterlyst indikatorer egnet for en overordnet og fortløpende vurdering av tilstanden på vegnettet. *“Manglende kvalitetsindikatorer, både fra tiden før og etter konkurranseutsetting, har gjort det vanskelig å konkludere om kvalitetsutvikling over tid uten forbehold. Gjennom evalueringen er det imidlertid identifisert flere indikatorer som til sammen antyder at kvaliteten av drift og vedlikeholdet på vegen er blitt bedre siden tiden før konkurranseutsetting”* (Dovre group, 2010, side 3).

Riksrevisjonens rapport fra (2023) oppsummeres i tre hovedpunkter:

- Kostnadene til drift og vedlikehold har økt betydelig siden 2015, uten at dette har gitt mer fremkommelige, miljøvennlige eller tryggere riks- og fylkesveger.
- Regionreformen har gitt større muligheter for lokale tilpasninger, men mindre stordriftsfordeler og mer fragmenterte kompetansemiljøer.
- Det er flere svakheter ved Statens vegvesens styring og oppfølging av drift og vedlikehold. Etaten har for lite styringsinformasjon og utnytter ikke data godt nok. De planlegger i liten grad vedlikehold på lang sikt, noe som gir mindre effektivt vedlikehold og lite forutsigbarhet for entreprenørene. Etaten har svakheter i flere av sine rutiner, IT-systemer og læringsprosesser. Det er også svakheter i arbeidet med å utforme og følge opp driftskontraktene.

Før 2010 var total veglengde for riks- og fylkesveger rundt 54 000 kilometer, der omtrent halvparten var fylkesveger. Etter forvaltningsreformen i 2010 ble dette endret til om lag 80 prosent fylkesveg og 20 prosent riksveg. Trafikkarbeid (antall kjørte kilometer) er fordelt med 53 prosent på riksveg og 47 prosent på fylkesveg (Statens vegvesen, 2018). Ordningen med sams vegadministrasjon ble imidlertid videreført av hensyn til effektivitet. Sams vegadministrasjon har fordeler ved at en utnytter kompetanse på tvers av forvaltningsnivåer, administrative grenser og oppgaveområder innen

Statens vegvesen, og derfor har faglige vurderinger i Statens vegvesen anbefalt videreføring av en felles vegadministrasjon. (Statens vegvesen, 2018).

Avviklingen av sams vegadministrasjon hadde som formål å overføre makt til regionale myndigheter, og ikke begrunnet som en effektivitetsreform. Det har politiske fordeler, men kan også skaper også utfordringer. (Krogstad og Halse, 2018). Flere fylker har gjort lokale tilpasninger i krav og standarder innenfor drift og vedlikehold. Ifølge Riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen, 2023) har overføringen av driftsansvaret til fylkeskommunene, også ført til flere utfordringer. Det gjelder særlig:

Ulik standard mellom fylkene. Med fylkeskommunene som ansvarlige har det oppstått forskjeller i prioritering. Dette kan føre til en ujevn kvalitet på veginfrastrukturen mellom fylker, avhengig av lokal økonomi, prioriteringer og selve organiseringen av vinterdriften. Riksrevisjonen (2023) henviser til opplysninger fra fylkeskommunene:

“Fire av fylkeskommunene har også gjort endringer eller justeringer i vinterdriftsklassene etter 2020, som har medført redusert vinterdriftsstandard. Tre av disse av har gjort endringer i vinterdriftsklassene på vegnettet. Én fylkeskommune har innført en ny klasse med lavere standard, mens de to andre har nedklassifisert veger innenfor det eksisterende regimet av vinterdriftsklasser. Den fjerde fylkeskommunen har beholdt vinterdriftsklassene, men justert tiltakstidene og kravene til utløsende standarder. Fylkeskommunene oppgir at bakgrunnen for endringene er miljømessige og økonomiske målsettinger. En annen fylkeskommune oppgir at den ikke har endret vinterdriftsklasser så langt, men at den vurderer å sette ned standardene fordi den trenger å utnytte innsparingsmulighetene ettersom kostnadene i driftskontraktene har økt”.

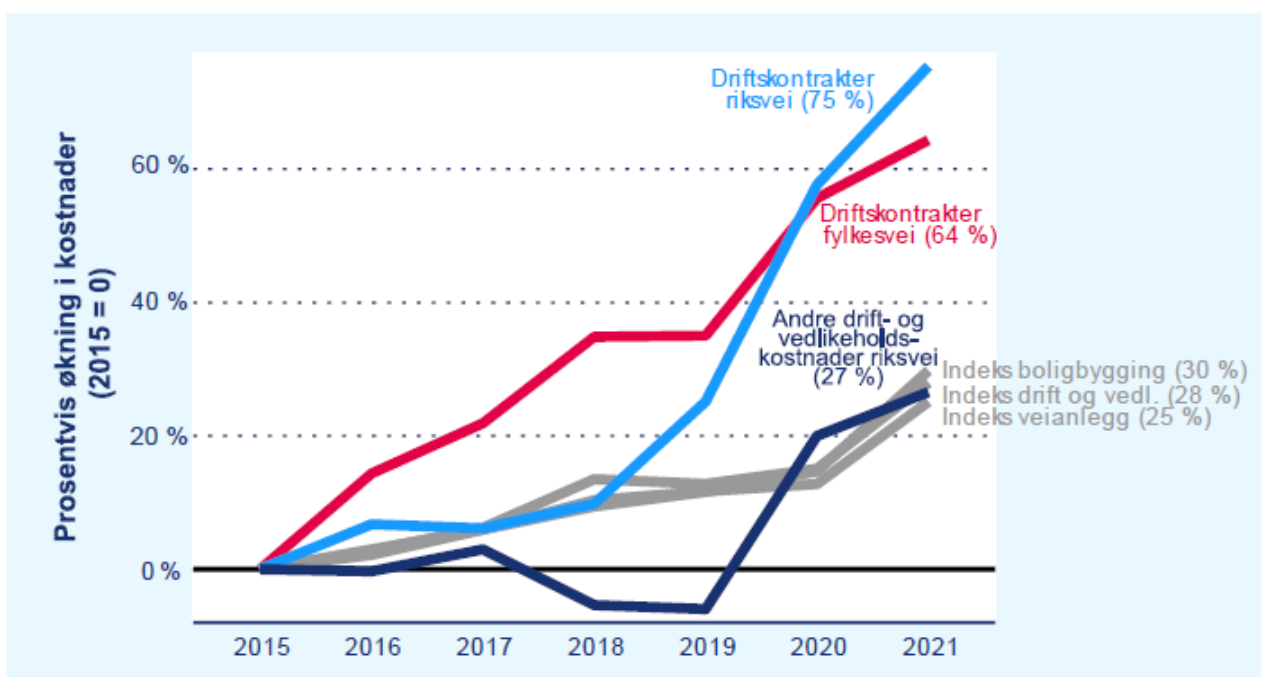
Kompetanse og fagmiljøer. Statens vegvesen har hatt en spesialisert og teknisk kompetent arbeidsstyrke for vedlikehold og drift av veger. Overføringen til fylkeskommunene har medført en del kompetanseutfordringer, spesielt for mindre fylkeskommuner. Disse kan mangle ressurser og ekspertise til å håndtere mer komplekse prosjekter, som kan ha ført til ineffektivitet. I utredningen «Fra Sams til samling» (Statens vegvesen, 2018) pekte Statens vegvesen på at overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen ville kunne medføre effektivitetstap, oppdeling av fagmiljøer og kompetansemangel og behov for større ressurser til planlegging samlet sett for fylkeskommunene og Statens vegvesen. Videre mente etaten at oppdeling av kompetansemiljøene ga risiko for tap av dyktige medarbeidere og redusert kvalitet på planleveransene.

Administrasjon, koordinering og fragmentering. Overføringen har medført en betydelig økning i administrativt arbeid for fylkeskommunene. Mange har hatt utfordringer med å sette opp nye systemer og prosesser for å håndtere drift, vedlikehold og infrastrukturutvikling. Tidligere ble mye av planleggingen for både riks- og fylkesveger koordinert av én etat, Statens vegvesen. Etter overføringen har koordineringen mellom fylkesveger og riksveger blitt vanskeligere. Dette kan dreie seg om å utnytte tilgjengelig mannskap, materiell på riksveger og fylkesveger på en koordinert måte

i et område hvor det er naturlig. Det kan for eksempel dreie seg om beredskapsplanlegging, utnyttelse av driftsledelse, brøytestasjoner, sand/salt-lagring og transport, med mer.

Økte kostnader til drift. Riksrevisjonen har gjennomgått kostnadsutviklingen for perioden 2015-2021. Regnskapstekniske forhold (poststrukturen) i Statens vegvesen gjør det vanskelig å få oversikt over administrative og operative byggherrekostnader. Det konkluderes likevel med at kostnadene for driftskontraktene riks- og fylkesvegene reelt sett har økt med 34 prosent i denne perioden. Se figur 2.4. Her merker vi oss at kostnadsveksten er klart sterkest for kontraktene tilhørende riksveier sammenlignet med fylkesveier for årene etter 2019. På grunn av omorganiseringen er det også vanskelig å følge utviklingen i antall årsverk hos vegeierne. Mellom 2018 (estimert antall årsverk) og 2021 (rapportert antall årsverk) viser tallene en økning på 41 prosent i årsverkene hos Statens Vegvesen og fylkeskommunene samlet. Herav 33 prosent flere årsverk i Statens vegvesen og 47 prosent flere årsverk i fylkeskommunene.

Figur 7 Utvikling i kostnader i driftskontrakter på riksvei og fylkesvei, andre drifts- og vedlikeholdskontrakter på riksvei, og utvalgte prisindekser 2015–2021. Ikke prisjustert, 2015 = 0.



Kilde: SSB og Statens vegvesens regnskap

Figur 2.4: Kostnadsutvikling for driftskontrakter (Kopi av figur 7 i Riksrevisjonen 2023, Vedlegg 3)

Riksrevisjonen (2022-2023, side 45) oppsummerer fem hovedårsaker til kostnadsøkningen i driftskontraktene i perioden 2015-2021:

- avviklingen av sams vegadministrasjon og oppdelingen av felleskontraktene
- endringer i krav og oppgjørsform i kontraktene

- bedre lønnsomhet i bransjen og færre tilbydere pr. kontrakt
- høyere råvarepriser og strømpriser
- vedlikeholdstiltak gjennomført med ekstra bevilgninger i forbindelse med koronapandemien

Disse problemene har bidratt til debatt om hvorvidt overføringen av ansvaret til fylkeskommunene har hatt de ønskede effektene, og om det er behov for justeringer i hvordan fylkeskommunene håndterer vegadministrasjonen.

De siste to årene foreligger to relevante tilsynsrapporter fra Vegtilsynet, som er et forvaltningsorgan direkte underlagt samferdselsdepartementet. Fra Vegtilsynet (2023)- Vinterplan – Statens vegvesen, heter det at *“vintermøta er viktig for å sikre at de som skal utføre vinterdriftsoppgavene har fått en gjennomgang av sentrale punkt ved vinterdrifta”*. Denne tilsynsrapporten ser på praksis med vinterplan/vintermøter, uten at konsekvenser for driftskvaliteten undersøkes nærmere. Resultatet av tilsynet er to avvik som vil følges opp med Statens vegvesen:

- *“Statens vegvesen har ikke mottatt alle vinterplanar innan fastsett frist.*
- *Statens vegvesen har ikke mottatt alle referat frå vintermøte innan fastsett frist”.*

En fersk tilsynsrapport, Vegtilsynet (2025), omhandler vedlikehold av vegdekke. Dette er forhold som igjen kan ha stor betydning for kvaliteten på vinterdrifta. Her konkluderer vegtilsynet med:

“Samlet sett har tilsynssaken vist at Statens vegvesen har etablert et styringssystem for vedlikehold av vegdekke, men at det er betydelige mangler ved de deler av systemet som Vegtilsynet har undersøkt, og at systemet ikke er tilstrekkelig kjent og forankret blant ledelsen på ulike nivå”.

Disse tilsynsrapportene tar ikke direkte opp utførelse eller kvaliteten på vintervegene. Likevel berører det organisering og ledelse av vegdrift og vedlikehold, og har fellestrekk med Riksrevisjonens beskrivelse av koordineringsproblemer og svakheter ved styring og kontroll av entreprenørene.

2.2 DAGENS ORGANISERING AV DRIFT OG VEDLIKEHOLD

Organiseringen av drift, vedlikehold og utbygging av veger fulgte også den generelle økonomiske og politiske utviklingen beskrevet ovenfor. Konkurransetsetting ble intensivert i 2003, da Statens vegvesen begynte å legge ut drift og vedlikehold av riksveger på anbud. Private aktører ble invitert til å delta, og Statens vegvesen reduserte samtidig sin egen rolle i gjennomføring av arbeidene, og fokuserte mer på planlegging og kontroll. Innføringen av konkurransetsetting i 2003 innebar at private selskaper kunne by på driftskontrakter, herunder også kontrakter for vinterdrift. Samtidig

ble også produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen skilt ut som et eget aksjeselskap, Mesta AS, og konkurranseutsatt. Selskapet eies av staten (først Samferdselsdepartementet, og senere Nærings- og handelsdepartementet). Hensikten med omorganiseringen var at konkurranse og desentralisering av ansvaret skulle bidra til økt kostnadseffektivitet og innovasjon i driftsmetodene.

2.2.1 Organisering av vinterdriften

Fagdivisjonen drift og vedlikehold i Statens vegvesen ivaretar i dag vegeierskapet på vegne av staten, og har ansvar for vegens livsløp både med planlegging, bygging, drift, vedlikehold og utbedring, inkludert forvaltning av veggrunn. Vinterdrift er en vesentlig del i denne funksjonen. For noen fylker utgjør vinterdrifta en stor andel av budsjettet til drift og vedlikehold.

Vinterdrift er et omfattende og komplisert fagområde. Det inngår riktignok mange rutinemessige aktiviteter sammenlignet med andre drifts og vedlikeholdsoppgaver. Samtidig er det sterkt preget av uforutsigbarhet, og svingninger i aktiviteten. Noe som vanskeliggjør tilpasning av kapasitet og beredskap, og resulterer i betydelig økonomisk risiko for partene som inngår driftskontrakter.

Vegdriftskontrakter

Driftskontraktene for riks- og fylkesveger er normalt femårig og frem til 2020 var det felleskontrakter for riks og fylkesveger. Ifølge Statens vegvesen (2018) omfatter det:

- Driftskontrakter for veg
- Driftskontrakter for elektriske anlegg
- Driftskontrakter for grønnskjøtsel (inngår normalt i driftskontraktene for veg)
- Fagkontrakt for fergekai
- Driftskontrakter for tunnel (inngår normalt i driftskontraktene for veg)

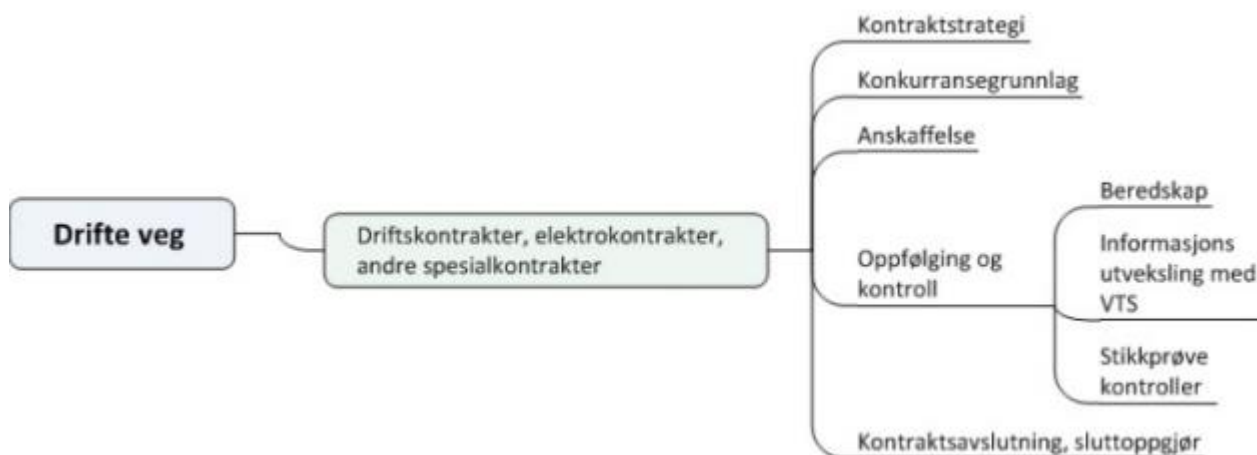
Driftskontraktene omfatter også noe lettere vedlikehold, men omfatter ikke: asfaltering, forsterkning av veger, vedlikehold av bruer og andre konstruksjoner, tunnelrehabilitering og andre utbedringer. Slike arbeider er definert som vedlikehold og håndteres gjennom andre kontrakter. Vegmerking inngår heller ikke i driftskontraktene, selv om dette er definert som drift (Statens vegvesen, (2018)).

Fram til 2020 omfattet hver driftskontrakt et geografisk avgrenset riks- og fylkesvegnett på om lag 500 – 600 km og inneholder oppgaver innen drift og lettere vedlikehold. Oppgavene har vært sammensatt slik at det gir helårsdrift for entreprenøren. Ifølge Statens vegvesen (2018) er kriterier for fastsetting av den geografiske avgrensingen på kontraktsområdene:

- rasjonell drift for entreprenøren,
- konkurransesituasjonen i markedet lokalt,
- rasjonell byggherreoppfølging,
- sammenhengende vegnett og

- forhold for trafikkavvikling/omkjøringsmuligheter.

Kontraktene har en kontraktperiode på normalt fem år med ensidig byggherreopsjon på forlengelse på ett år. Noen områder har en annen kontraktsform, med flere mindre byggherrestyrte kontrakter. Om lag 20 prosent av kontraktene avsluttes og lyses ut hvert år, med oppstartdato 1. september for å sikre kontinuitet i vinterdrifta. Figur 2.5 oppsummerer byggherreoppgaver tilknyttet driftskontraktene.



Figur 2.5: Hovedoppgaver for byggherre knyttet til driftskontrakter. (Kilde: Statens vegvesen, 2018. Kopi av deler av figur 4 side 23).

Det er flere koblinger mellom drift og vedlikehold, som tilsier at driftsoppgavene og informasjon derfra er viktig i forbindelse med planlegging og prioritering av vedlikeholdstiltak. I budsjett-sammenheng er det naturlig å se dette i sammenheng.

Hva koster vinterdriften?

Fra Statens vegvesen opplyses⁴ det at dessverre ikke er gode regnskapstall for hva vinterdrift koster. 1 mrd. kr er et overslag, og dette utgjør i underkant av 20 prosent av vegdriften for riksvegene. Samtidig vil det være variasjoner i driftsinnsatsen mellom sesongene som også påvirker de årlige kostnadene til vinterdrift.

Post 22 regnskapet til Statens vegvesen utgjør 10,830 mrd. kroner i 2023⁵. Dette i hovedsak Statens vegvesens entreprenør- og byggherreutgifter knyttet til drift og vedlikehold av riksveger. Byggherreoppgaver omfatter bl.a. tilstandskartlegging og kontroll av vegobjekter, planlegging av tiltak, gjennomføre anbudskonkurranser, inngå kontrakter, og følge opp og kontrollere entreprenørenes

⁴ E-post fra divisjonsstaben 19/12-24.

⁵ Statens vegvesen (2024): Årsrapport 2023.

leveranser innen HMS, økonomi og kvalitet samt å ivareta byggherrens HMS-ansvar og oppfølging i garantiperioden. Entreprenørkostnadene utgjorde ca. 9,3 mrd. kr på post 22 i 2023. Resten av post 22 besto i 2023 av: Strøm ca. 430 mill. kr, lønn ca. 440 mill. kr (dette er i hovedsak lønn knyttet til byggherreoppgaver). Resten er innkjøp av diverse materiell, ekstern bistand til ulike oppgaver osv. I 2023 gikk ca. 5,8 mrd. kr til drift og ca. 5 mrd. kr til vedlikehold. (1 mrd. kr som overslag på vinterdriften, utgjør i underkant av 20 prosent av drift).

Vi har ikke noen fullstendig oversikt over fylkeskommunenes oppdaterte regnskapstall når det gjelder driften av fylkesveiene. Hvor stor andel av driftskostnadene som gjelder vinterdrift vil variere mellom landsdeler og mellom sesongene både som følge av klimatiske forhold, topografi, vegnettets beskaffenhet, fylkeskommunens økonomi og prioriteringer. Finnmark fylkeskommune rapporterer at ca. 70 prosent av kostnadene dreier seg om vinterdrift. Tilsvarende tall er ca. 67 prosent for Trøndelag fylke. I fylkeskommunenes budsjettprosess kan omfanget av vinterdriften føre til nedprioritering av vedlikehold som følge av økte driftskostnader. Dermed kan fylkesveiene bli gjenstand for mer ugunstig fordeling mellom drift og vedlikehold, sammenlignet med riksvegene. Dagens økonomiske situasjon for fylkeskommunene tilsier stram kostnadsstyring, både av hensyn til vedlikeholdsbehovet på fylkesveiene og andre prioriterte oppgaver for fylkeskommunene.

Regionreformen i 2020

Statens vegvesen hadde fram til 1. januar 2020 det administrative ansvaret for de fleste riksvegene og alle fylkesvegene. Fra 1. januar 2020 trådte regionreformen i kraft og konsekvensen av dette var at fylkeskommunene tok over administreringen av fylkesvegnettet. Driften og vedlikeholdet er lyst ut på anbud. Det er private entreprenører som utfører arbeidene. Det statlig eide selskapet Nye Veier AS har driftsansvaret for motorvegene der de har administrert utbyggingen og som er ferdigstilt etter 2018. Dessuten er det vegprosjekt som organisert som offentlig privat samarbeid (OPS), der egne selskaper også har driftsansvar (for eksempel OPS Agder).

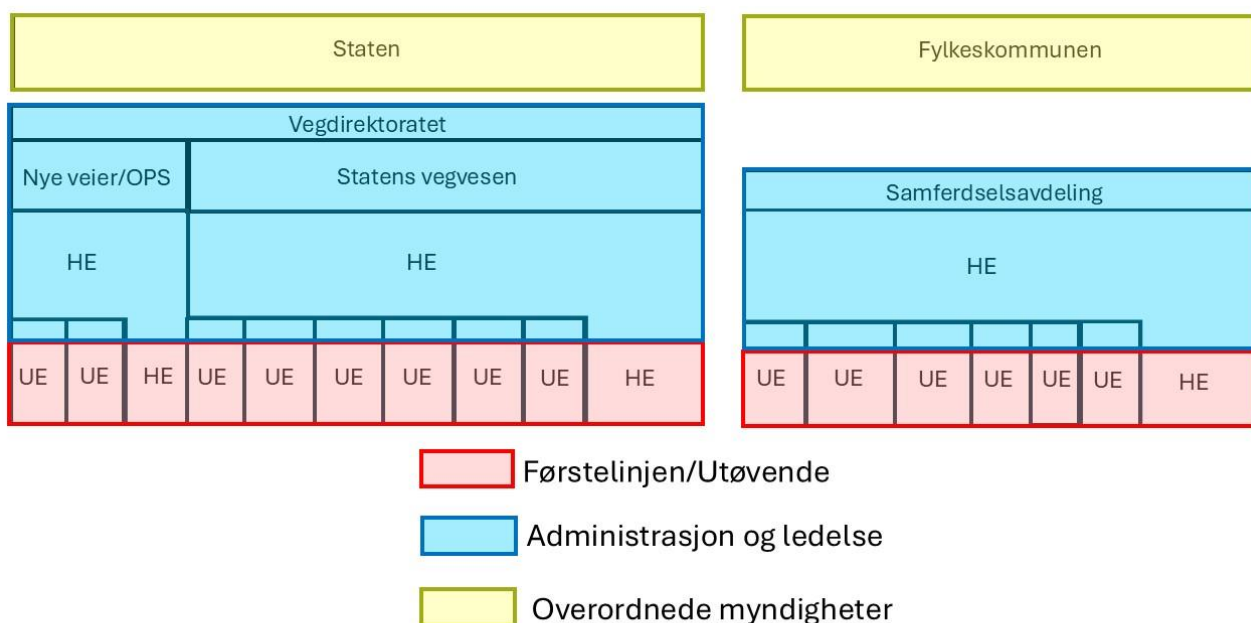
Overføringen av ansvaret for investering, drift, vedlikehold og administrasjon av fylkesvegene fra Statens vegvesen til fylkeskommunene 2020, har vært en stor organisatorisk endring. Overgangen betydde at det ikke lenger er én byggherre med overordnet ansvar for vegnettet, men i dag 15 fylker i tillegg til Statens vegvesen, Nye Veier og noen OPS-selskaper. Etter omorganiseringen er ansvaret for riksvegene og fylkesvegene fordelt mellom Statens vegvesen og de nye fylkeskommunene. Statens vegvesen har ansvaret for riksvegkontraktene og fylkeskommunene for sine fylkesvegkontrakter. I en overgangsperiode er det noen videreførte felleskontrakter som styres av Statens vegvesen og fylkeskommunene i fellesskap.

Stortingets intensjon med regionreformen, var å gi fylkeskommunene mer kontroll over egen veginfrastruktur, og bidra til en desentralisering som skulle styrke lokaldemokratiet. Etter 2020 har vi dermed hatt en situasjon med større variasjon i utformingen av driftskontrakter mellom ulike

byggherrer mellom hovedentreprenører og byggherrer og mellom hovedentreprenører og underentreprenører (eller utførende).

Kontrakthierarkiet

Figur 2.6 viser hovedtrekkene ved dagens organisering. Det er et forenklet bilde av aktørene som inngår og en oppsummering av de dominerende kontraktsforhold i vegdriften.



Figur 2.6: Prinsippskisse av organiseringen av vinterdriften.

I figuren utgjør førstelinjen⁶ (hos utførende entreprenører) de personer og det utstyret som er ute på vegen gjennom vinteren og utfører selve driften. Oppgavene er mange, og de mest synlige aktivitetene er snøbrøyting, snø- og is-høvling, snø- og isrydding, snø-fresing, sandstrøing og salting av vegbanen. Videre inngår skredberedskap, rydding av gangveger, kryss, busslommer etc. Skilt og vegmerking skal være synlig, stikkrenner ettersees, osv. Dette arbeidet utføres av hovedentreprenøren (HE) og/eller underentreprenører (UE).

Antallet leverandører som er involvert avhenger av størrelsen på kontrakten. For de største riksvegkontraktene kan det dreie seg om et stort antall underentreprenører. For mindre fylkesveg-

⁶ Nørmark og Jensen (2024) bruker betegnelsen "front stage" i denne forbindelse. Et egnet begrep på norsk kan være førstelinjen. Divisjonsdirektøren for drift og vedlikehold i Statens vegvesen omtaler dette som den "skarpe enden" (inspirert av en velkjent sangtekst av Anne Grete Preus), i en kronikk i Dagbladet 2.januar 2025 (Laksforsmo, 2025).

kontrakter kan det dreie seg om et fåtall involverte bedrifter. Hvor stor del av førstelinjen som dekkes av hovedentreprenøren ved egenproduksjon varierer mye. Statens vegvesen har i anbuds-dokumentene også vektlagt dette, og satt minstekrav til hovedentreprenøren på dette området. Det blå feltet i figur 2.6 omfatter alle administrative funksjoner. Det gjelder for det første det vi kan definere som kontrakts forvaltning (utforming av kvalifikasjonskrav, utlysning av anbudet, administrering av anbudsprosessen, forhandlinger med tilbyderne, kontraktsutforming, med mer). Dette inngår i de tre øvre forgreningene i Figur 2.5 (Byggherreoppgaver). Tilsvarende aktiviteter inngår i nivået under veieier, dvs. hos HE. Den andre hoveddelen av administrative funksjoner er driftsplanlegging og driftsledelse, friksjonsmålinger, befarings/inspeksjoner, oppfølging, avvikshåndtering og sanksjonering av entreprenørene i driftsfasen med mer. Det er administrative oppgaver som det inngår mer eller mindre av på alle de tre nivåene (BH, HE og UE).

Ledelse og administrasjon inngår som vist i figuren på alle nivåene. Det relative omfanget av dette hos entreprenørene (målt i årsverk eller timeverk til administrasjon og ledelse i prosent av totale årsverk i bedriften) er minst hos underentreprenørene. Underentreprenørene er oftest små bedrifter, der størrelsen i seg selv tilsier begrenset administrativ kapasitet. I mange tilfeller er også bedriftseierne utøvende deltakere i produksjonen. Samlet ressursbruk og antall årsverk som går med til ledelse og administrasjon (det blå feltet i figuren) er ikke kjent, og vil trolig være vanskelig å tallfeste, men noen tall fra Riksrevisjonen (2023), referert til ovenfor, kan tyde på betydelig vekst i denne delen av hierarkiet.

På toppen av kontraktshierarkiet vist i figur 2.6 har vi vegeier/byggherre (BH) som i dag ikke inngår i førstelinjen, dvs. ikke selv utfører driftsoppgaver. I den grad de er til stede ute på vegene er det først og fremst i form av inspeksjoner, evalueringer og avviksrappoterings. Vegeier er i prinsippet øverste ansvarlig for driften og sånn sett er alle driftskontrakter byggherre-styrte. Samtidig har vi et hierarki der antall nivåer mellom førstelinjen og vegeier kan variere. For noen nye riksvegstreknings er det i dag 3 nivåer under vegeier⁷. Ofte ser vi to nivåer, dvs. en hovedentreprenør (HE) og flere underentreprenører/utøvende entreprenør (UE). Som figuren illustrerer, kan både HE og UE være utøvende. For mange kontrakter utgjør HE en liten del av førstelinjen. For noen fylkesveger og for noen prøveområder på riksveger er det en direkte kontrakt mellom utøvende og byggherre. Dette omtales gjerne som byggherre-styrte, fordi det er direkte kontrakt mellom vegeier og utøvende entreprenør.

2.3 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har vi sett på endringen som har skjedd i organisering av vinterdriften på riks- og fylkesvegene. Vi har beskrevet dagens organisering og effektene av konkurranseutsettingen av vinterdriftstjenester. Vi vil spesielt fremheve følgende momenter:

⁷ For riksveisstrekninger med såkalte utviklingskontrakter, f.eks. 1814 Helgeland nord (Hæhre Entreprenør AS) og 1815 Helgeland sør (Skanska Norge AS) hyrer disse selskapene en hovedentreprenør, som igjen kjøper tjenester hos underentreprenører. Dermed er det 3 kontraktnivåer fra førstelinjen og opp til ansvarlig veieier, som i dette tilfellet er staten.

Organisering av vegvedlikehold og vinterdrift

- Før 2003 lå ansvaret for driften av riks- og fylkesvegene hos Statens vegvesen. Dette gjaldt planlegging og gjennomføring av vinterdrift, inkludert fordeling av kjøretøy og mannskap på regioner og strekninger. Vegnettet var inndelt i regioner, der hver region hadde sin egen administrasjon som tok seg av driften.
- Statens vegvesen hadde en betydelig egenproduksjon, men de kjøpte også tjenester fra lokale entreprenører. Samarbeidet med de private aktørene var lite formalisert og ofte basert på langsiktige avtaler.
- I 2003 begynte Statens vegvesen å anbudsette drift og vedlikehold av riksveger, samtidig som produksjonsvirksomheten i etaten ble skilt ut i et eget statseid aksjeselskap, Mesta AS.
- I 2016 ble det statlig eide selskapet Nye Veier AS opprettet. Selskapet fikk driftsansvaret for motorvegene som ble ferdigstilt etter 2018. Noen vegprosjekt er også organisert som offentlig privat samarbeid (OPS), der egne selskaper har drifts- og vedlikeholdsansvar. I noen tilfeller har vi et kontrakthierarki med 3 trinn fra førstelinjen til ansvarlig vegeier.
- En regionreform i 2020 medførte at fylkeskommunene tok over administreringen av drift og vedlikehold av fylkesvegene.

Effekten av konkurranseutsetting og regionreformen

Riksrevisjonens hovedkonklusjoner knyttet til omorganiseringen og konkurranseutsettingen er:

- Kostnadene til drift og vedlikehold har økt betydelig etter 2015, uten at dette har gitt mer fremkommelige, miljøvennlige eller tryggere riks- og fylkesveger.
- Regionreformen har gitt større muligheter for lokale tilpasninger, men mindre stordriftsfordeler og mer fragmenterte kompetansemiljøer.
- Det er flere svakheter ved Statens vegvesens styring og oppfølging av drift og vedlikehold. De planlegger i liten grad vedlikeholdet på lang sikt, noe som gir mindre effektivt vedlikehold og lite forutsigbarhet for entreprenørene. De fant også svakheter i arbeidet med utforming og oppfølging av driftskontraktene.

Når det gjelder effektene av regionreformen i 2020 poengterer Riksrevisjonen at:

- Det er ulik vedlikeholdsstandard mellom fylkene, noe som kan føre til en ujevn kvalitet på veginfrastrukturen.
- Overføringen til fylkeskommunene har medført noen kompetanseutfordringer, spesielt for mindre fylkeskommuner som kan mangle ressurser og ekspertise til å håndtere komplekse prosjekter.
- Det er blitt betydelig økt administrativt arbeid for fylkeskommunene og problemer med koordineringen mellom fylkes- og riksveger.

Når det gjelder kostnadsutviklingen for perioden 2015-2021 finner Riksrevisjonen at:

- Kostnadene for driftskontraktene på riks- og fylkesvegene har reelt sett økt med 34 prosent.
- Mellom 2018 og 2021 har antall årsverk økt med 41 prosent hos Statens vegvesen og fylkeskommunene samlet.

3. KONTRAKTENE OG ENTREPRENØRENE

I dette kapitlet gir vi en geografisk oversikt over gjeldene driftskontrakter på Europa- og riksvegene, og noen hovedelementer i den oppdaterte kontraktsmalen til Statens vegvesen som også delvis benyttes av fylkeskommunene. Videre redegjøres det for omfanget av brøyting, salting og strøing de 10 siste vintersesongene. Til slutt gjengis noen nøkkeltall for de største riksdekkende entreprenørene som tilbyr vinterdriftstjenester.

3.1 RIKSVEGKONTRAKTENE

Statens vegvesen og fylkeskommunene som byggherrer har totalt mer enn hundre driftskontrakter på landsbasis. Ifølge Statens vegvesen (2024) utgjør Europa og riks-vegene en samlet lengde på i underkant av 13 000 kilometer. For det meste av dette vegnettet opptrer Statens vegvesen som byggherre og inngår driftskontrakter med hovedentreprenører. Fra Statens vegvesen presse-melding⁸ kan vi gjengi følgende fakta om vegdriftskontraktene:

- All drift og vedlikehold av riksveger utføres av private entreprenører på oppdrag fra Statens vegvesen. Slik har det vært siden 2003.
- Fram til regionreformen trådte i kraft i 2020 var driftskontraktene felles for statlige og fylkeskommunale veger. Etter reformen har Statens vegvesen bare ansvar for riksvegene.
- Standard kontraktsperiode er fem år, med gjensidig opsjon på tre år.
- Pris er fortsatt det viktigste tildelingskriteriet, men fra 2025 vektlegges også CO2-utslipp og andre kriterier i alle driftskontrakter.
- Alle entreprenører skal ha miljøsertifisering og må rapportere om CO2-utslipp.
- Alle kontrakter skal ha miljøkrav og insentiver til innovasjon.
- Landet er delt inn i 30 kontraktsoner for riksveg.

For riksvegene gis det en oversikt over kontrakter på [vegvesen.no](https://www.vegvesen.no).⁹ Dette dreier seg om i alt 30 løpende driftskontrakter med Statens vegvesen som byggherre og driftsansvar på riksveg. Inkludert i dette tallet er to såkalte utviklingskontrakter på Helgeland (Helgeland nord - Hæhre Entreprenør AS og Helgeland sør - Skanska Norge AS) og to kontrakter med driftsansvar både for riksveger og fylkesveger (Telemark vest og Indre Troms – Mesta AS). Med driftskontrakter her menes løpende ansvar for blant annet vinterdrift og trafikkberedskap. Se tabell 3.1 og figur 3.1 som viser de områdene det gjelder og hvilket selskap som pr. i dag er hovedentreprenør.

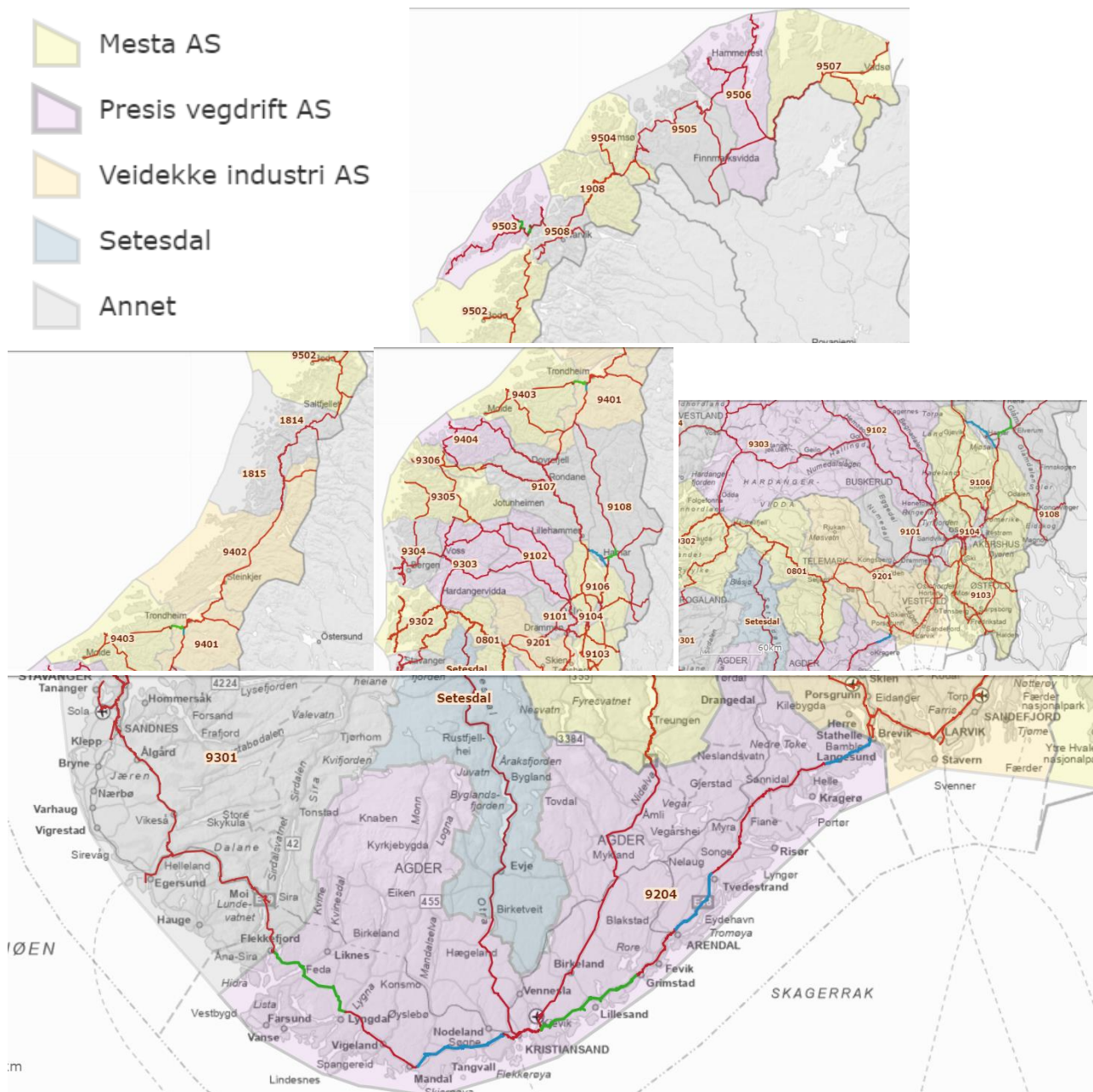
⁸ <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/2024/12/sju-entreprenorer-konkurrerer-om-a-drifte-410-km-riksvei-for-310.000-trondere/>

⁹ <https://www.vegvesen.no/fag/veg-og-gate/konkurranse-og-kontraktsdokumenter/driftskontrakter/lopende-driftskontrakter/>

Tabell 3.1: Liste over riksvegkontrakter i 2022. (Kilde; Statens vegvesen, tilsendt 2024).

Kontrakt	Entreprenør
RIKSVEGKONTRAKTAR (24 stk. (inkl. 2 stk. "utviklingskontraktar" på Helgeland))	
NORD3 1814 Helgeland nord 2015-2030	HÆHRE ENTREPRENØR AS
NORD3 1815 Helgeland sør 2017-2032	SKANSKA NORGE AS
ØST2 9101 Drammen 2022-2027	VAKTMESTERKOMPANIET AS
ØST1 9102 Hallingdal og Valdres 2021-2026	PRESIS VEGDRIFT AS
ØST2 9103 Østfold-Follo 2022-2027	MESTA AS
ØST2 9104 Oslo-Gardermoen 2021-2026	VAKTMESTERKOMPANIET AS
ØST1 9106 Gjøvik-Romerike 2022-2027	MESTA AS
ØST1 9107 Gudbrandsdalen 2020-2025	STIAN BRENDEN MASKINSERVICE AS
ØST1 9108 Østerdalen 2020-2025	SVEVIA NORGE AS
SØR 9202 Nedre Telemark og Vestfold 2020-	RISA AS
SØR 9203 Sørlandske 2020-2023	PRESIS VEGDRIFT AS
VEST3 9301 Stavanger 2022-2027	RISA AS
VEST3 9302 Haugesund 2021-2026	MESTA AS
VEST1 9303 Hardanger og Sogn 2022-2027	PRESIS VEGDRIFT AS
VEST1 9304 Bergen 2021-2026	MESTA AS
VEST2 9305 Sunnfjord 2021-2026	MESTA AS
MIDT 9400 Sunnmøre 2020-2023	MESTA AS
MIDT 9401 Trondheim 2020-2025	VEIDEKKE INDUSTRI AS
MIDT 9402 Steinkjer 2021-2025	VEIDEKKE INDUSTRI AS
MIDT 9403 Nordmøre 2022-2027	MESTA AS
NORD3 9502 Salten 2020-2025	MESTA AS
NORD3 9503 Midtre Hålogaland 2021-2026	PRESIS VEGDRIFT AS
NORD2 9505 Nord Troms 2022-2027	ANLEGG NORD AS
NORD1 9506 Vest-Finnmark 2021-2026	PRESIS VEGDRIFT AS

I alt 10 selskaper har riksvegskontrakt (inkludert de såkalte utviklingskontraktene for Helgeland, ved Hæhre Entreprenør AS og Skanska Norge AS). Ifølge tabellen har tre selskaper flere kontrakter (Mesta AS har åtte, Presis vegdrift AS har fem, og Veidekke Industri AS har to). Som vist nedenfor konkurrer disse tre selskapene sammen med Svevia Norge AS og Risa AS om flere av de nye utlysningene. Videre har disse selskapene flere fylkesvegkontrakter spredt over det meste av landet.



Driftskontrakt Riksveg fra 01.09.2024

- Driftes av Nye Veier
- Driftes gjennom OPS-kontrakt
- Øvrige riksveger, med inndeling i kontraktsområder for disse

Figur 3.1: Oversikt over driftskontrakter på riks- og europaveger i 2024. (Kilde: Statens vegvesen)¹⁰.

Seks av disse kontraktene utløper i 2025, og mot slutten av 2024 pågår det anbudsrunder med forhandlinger. Vi gjengir nedenfor noen av pressemeldingene fra Statens vegvesen for noen av de nye kontraktene.

¹⁰ <https://www.vegvesen.no/fag/veg-og-gate/konkurranser-og-kontraktsdokumenter/driftskontrakter/>

20. desember 2024 melder Statens vegvesen at Mesta AS er anbudsvinner for drift av riksvegene i Hedmark.¹¹ Seks entreprenørselskaper deltok i konkurransen. Avgjørelsen skjer etter forhandlingsrunder der også Presis vegdrift AS og Risa AS deltok. Det gjelder drift av 632 kilometer riksveg fra 1. september 2025.

9. desember 2024 melder Statens vegvesen at alle sju entreprenører som meldte seg for å konkurrere om den nye kontrakten for drift av riksveger i søndre og midtre del av Trøndelag har blitt godkjent.¹² De 7 entreprenørselskapene er:

- Mesta AS
- Presis Vegdrift AS
- Risa AS
- Stian Brenden Maskinservice AS
- Svevia Norge AS
- Vaktmesterkompaniet AS
- Veidekke Industri AS

5. desember 2024 meld Statens vegvesen at fire selskaper er invitert med i forhandlingsrunden for riksvegene i nord i Trøndelag. De fire er:

- Mesta AS
- Odd Einar Kne AS
- Presis Vegdrift AS
- Veidekke Industri AS

Svevia AS og Risa AS ble ikke med i finalefeltet.¹³

4. desember 2024 melder Statens vegvesen at fem selskaper har levert anbud for totalt 475 kilometer riksveg i Salten, Nordland, og at det vil bli forhandlinger med tre eller fire av disse.¹⁴ De fem kandidatene er:

- Mesta AS
- Presis Vegdrift AS
- Risa AS
- Svevia Norge AS
- Veidekke Industri AS.

¹¹ <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/2024/12/mesta-skal-drifte-riksvegene-i-hedmark/>

¹² <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/2024/12/sju-entreprenorer-konkurrerer-om-a-drifte-410-km-riksvei-for-310.000-trondere/>

¹³ <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/2024/12/fire-vegentreprenorer-kiemper-om-prestisjekontrakt/>

¹⁴ <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/2024/12/stor-interesse-for-ny-vegdriftskontrakt-i-salten/>

3.2 FYLKESVEGKONTRAKTENE

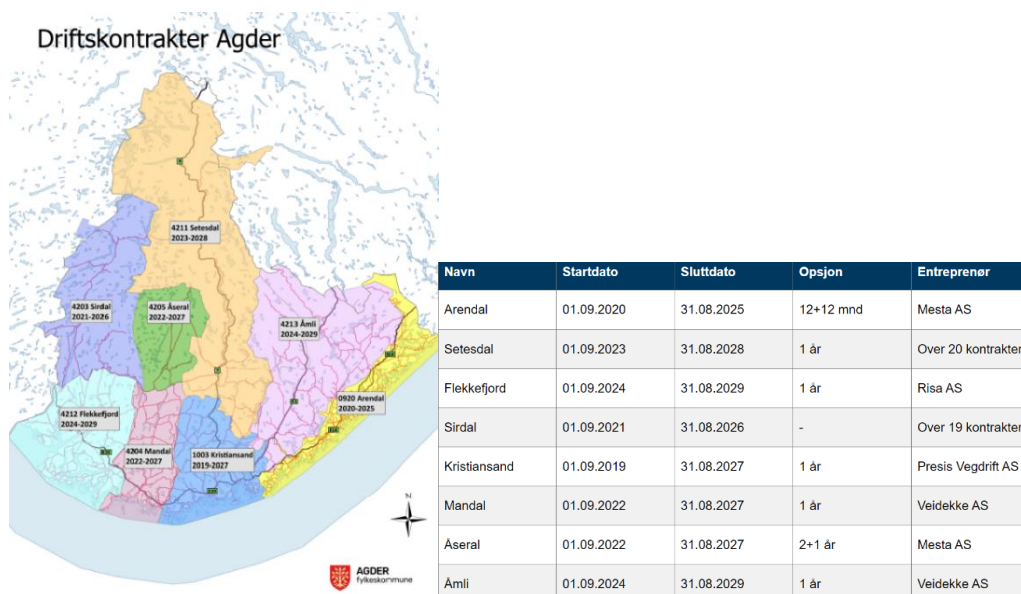
I dette prosjektet har vi ikke gjort noen fullstendig kartlegging av gjeldende kontraktstrategi i de enkelte fylkene, eller hvor mange kontraktspartnere som pr i dag er involvert samlet sett for fylkene. Tabell 3.2 viser antall kontraktsområder for fire fylker som eksempler. For disse fylkene ser vi at en stor del av fylkesvegnettet driftes av de store selskapene, som også drifter riksvegene.

Tabell 3.2 Oversikt over driftskontrakter for fylkesvegene i fire fylker. Omfang og antall aktører.

Fylke	Antall km veg	Antall kontrakter (kontrakts-områder)	Antall entreprenører. (antall store/ riksdekkende selskaper i parentes)	Kontrakter (kontraktsområder) med de store/ riksdekkende selskaper (tallene i parentes angir antall kontrakter og samlet antall km i veg i disse kontraktene)
Finmark	1 283	21	16 (3)	Mesta AS (3, 698), Presis vegdrift AS (1, 295), Veidekke Industri AS (1, 127),
Trøndelag	6 126	11	5 (3)	Svevia Norge AS (4, 2254), Veidekke Industri AS (3, 2144), Mesta AS (2, 738)
Vestland	5795 (herav 490 km byggherrestyrt)	11 (for et av disse er det 19** kontrakter)	3 (3)	Presis vegdrift AS (6, 3031), Mesta AS (3, 1545). Veidekke industri AS (1, 729)
Agder*	-	8 (To av områdene har til sammen 39** kontrakter)	(4)	Mesta AS (2, -), Veidekke Industri AS (2, -), Presis vegdrift AS (1, -), Risa AS (1, -)

* For Agder har vi ikke data på antall kilometer veg samlet, og i de ulike kontraktene. ** Byggherrestyrte kontrakter

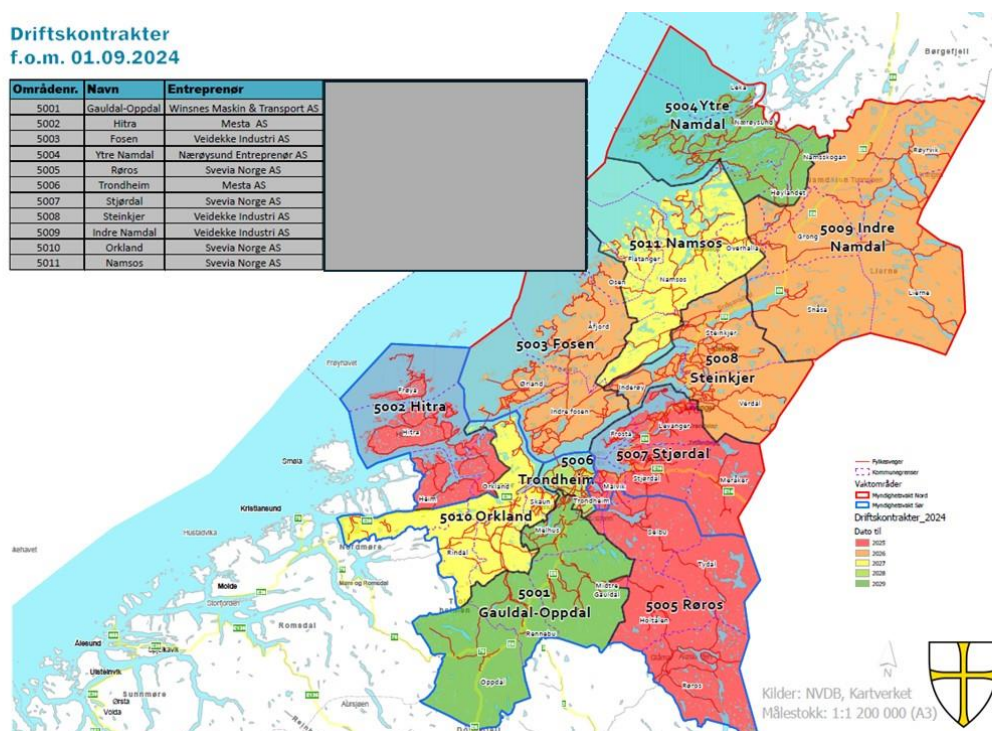
For Agder fylke har vi i alt 8 kontraktsområder som vist i figur 3.2, og for Trøndelag 11 kontraktsområder, vist i figur 3.3.



Figur 3.2: Løpende driftskontrakter Agder (Kilde: Agder fylkeskommune).

**Driftskontrakter
f.o.m. 01.09.2024**

Områdenr.	Navn	Entreprenør
5001	Gauldal-Opdøl	Winsnes Maskin & Transport AS
5002	Hitra	Mesta AS
5003	Fosen	Veidekke Industri AS
5004	Ytre Namdal	Nærøysund Entreprenør AS
5005	Røros	Svevia Norge AS
5006	Trondheim	Mesta AS
5007	Stjørdal	Svevia Norge AS
5008	Steinkjer	Veidekke Industri AS
5009	Indre Namdal	Veidekke Industri AS
5010	Orkland	Svevia Norge AS
5011	Namsos	Svevia Norge AS



Figur 3.3: Løpende driftskontrakter Trøndelag (Kilde: Trøndelag fylkeskommune).



Kontrakt	Km veg	Hovudentreprenør	Tal UE
4601 Sunnhordland	370,128	Mesta AS	25
4612 Midthordland	508,997	Presis Vegdrift AS	27
4602 Hardanger	435,395	Mesta AS	41 (18 på vinter)
4603 SABO	432,345	Presis Vegdrift AS	19
4604 BOA	486,080	Presis Vegdrift AS	43
1205 Nordhordland	740,400	Mesta AS	41 (20 på vinter)
4606 Voss	518,266	Presis Vegdrift AS	23
4607 Sunnfjord sør	729,178	Veidekke Industri AS	30
4608 Sogn	583,397	Presis Vegdrift AS	41
4609 Sunnfjord nord	503,250	Presis Vegdrift AS	23
4610 Nordfjord	490,389	Byggherrestyrt med egne vegmeistarar, mange mindre entreprenører på vinterdrift og egne fagkontrakter på sommerdrift.	19

Figur 3.4: Løpende driftskontrakter Vestland (Kilde: Vestland fylkeskommune).

På landsbasis mangler vi en oversikt over antall utøvende entreprenører (underentreprenører) innen vinterdrift. Fra Figur 3.4 ser vi som et eksempel fra Vestland fylke antall underentreprenører på vinterdrift i to av Mesta AS sine kontraktsområder. Hardanger med 18 underentreprenører på 435 km veg ($435/18=24\text{km}$), og Nordhordland med 20 underentreprenører på 740 km veg ($740/20=37\text{km}$). Som et annet eksempel viser vi også situasjonen i Trøndelag fylke, i Tabell 3.3. Dette

er ment som en illustrasjon av omfanget og variasjonen i det kontrakts hierarkiet vi illustrerte konseptuelt i figur 2.6 i kapittel 2.2.

Tabell 3.3: Antall underentreprenører med vinterdrift for fylkesvegene i Trøndelag (Kilde: Trøndelag fylkeskommune)

<i>Hovedentreprenør:</i>	<i>Antall km veg (antall kontraktsområder i parentes)</i>	<i>Antall underentreprenører (UE) med vinterdrift</i>	<i>Km veg/ antall UE</i>
Svevia Norge AS	2254 (3)	39	58
Veidekke Industri AS	2144 (3)	52	41
Mesta AS	738 (2)	24	31
Winsnes AS	501 (1)	16	31
Nærøysund Entreprenør AS	489 (1)	7	69
Til sammen (hele fylket)	6126 (10)	138	44

For fylkesvegene i Trøndelag drifter de tre største hovedentreprenørene om lag 84 prosent av vegnettet, mens to mindre lokale selskaper (med henholdsvis 72 og 12 ansatte i 2023 ifølge proff.no) drifter hver sin kontrakt i den sørlige og nordlige ytterkant av fylket, med henholdsvis 16 og 7 underentreprenører. Se tabell 3.3 og Figur 3.3.

Ut fra opplysninger i intervjuer og rapporter fra noen av fylkene virker det å være en generell tendens til at kontrakter for fylkesvegene er mindre i omfang og involverer i noe større grad lokale og regionale bedrifter. Videre er vårt inntrykk at flere fylkeskommuner er opptatt av å nå lokale og regionale entreprenører når nye kontrakter skal tildeles. Som et eksempel kan vi gjengi fire av punktene i strategien for Troms fylkeskommune (Troms fylkeskommune 2020)¹⁵:

«- Kontraktene skal tilpasses med tanke på varighet, kontraktsform, områder/størrelser, krav til standard, oppdelinger i fag/tjenesteområder som vil tilrettelegge for næringsutvikling i hele regionen

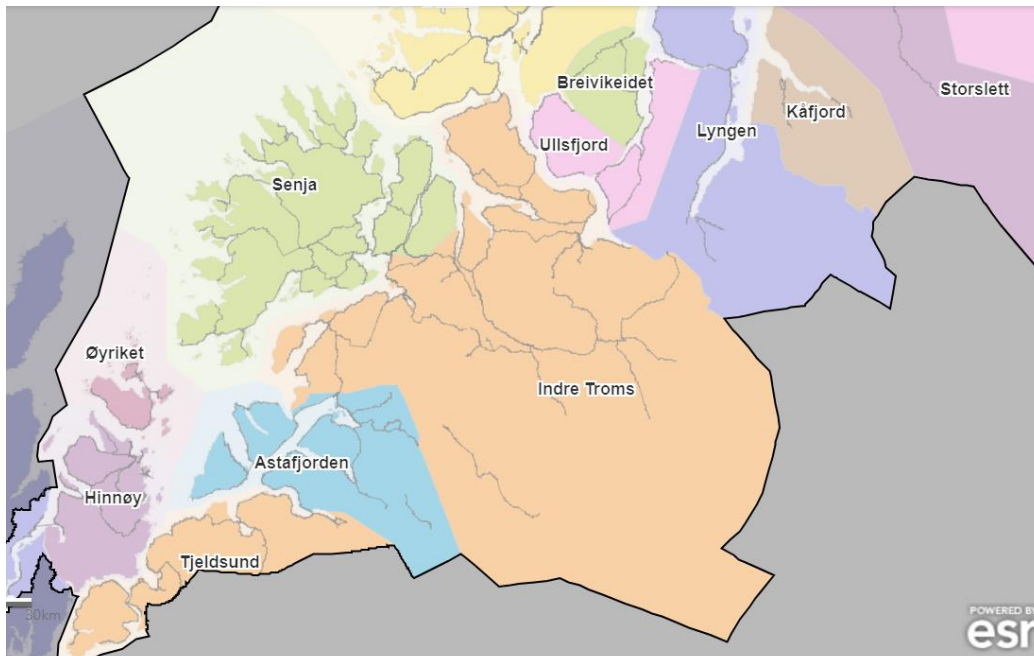
- Det skal innføres større grad av byggherrestyring, for å få en sterkere rolle i byggherrens oppfølging av vegnettet. Dette skal stegvis innføres i forbindelse med oppstart av nye drifts- og vedlikeholdskontrakter.

- Vedlikeholdsoppgaver vil utføres hovedsakelig gjennom fagkontrakter der geografisk utstrekning og volum tilpasses lokal og regional næringsutvikling. Disse kontraktene vil ha en varighet fra 1 til 5 år inkludert opsjon avhengig av fag. Det åpnes opp for både bruk av rammeavtaler og Dynamiske innkjøpsordninger.

¹⁵ Kopi fra [kontraktstrategi-drift-og-vedlikehold-gjeldende-fra-2021-2.PDF](#)

- Kontraktstrategien skal gi mulighet til å inngå samarbeid med andre vegeiere, her- under kommuner, for å samkjøre drift og vedlikehold der dette er mulig. Også for andre områder hvor vi har felles interesser».

For den midtre delen av Troms fylke har vi i dag to kontraktsområder, som vist i figur 3.5.



Figur 3.5: To gjeldende kontraktsområder fylkesvegene i midt Troms (Indre Troms og Senja). (Kilde: [Drift og vedlikehold - Troms fylkeskommune](#)).

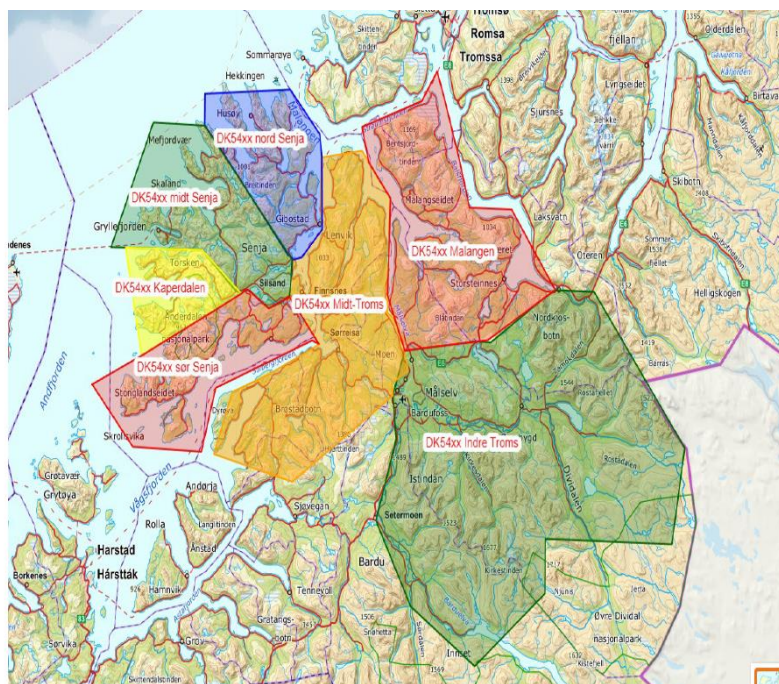
Det gjelder:

- DK 1903 Senja, som startet i 2019 med varighet på fem år til 2024, som består av 528 km fylkesveg.
- DK 1908 indre Troms, med oppstart i 2017 og varighet 8 år til 2025. Styres i dag av Statens vegvesen og består av 667 km fylkesveg.

Dette området skal nå deles i 7 mindre kontraktsområder som vist i figur 3.6.

Deler inn i 7 nye kontrakter

- DK(H) 5444 Midt-Troms 334 km
- DK(H) 5445 Indre-Troms 222 km
- DK(V) 5446 Malangen 257 km
- DK(V) 5447 Nord-Senja 95 km
- DK(V) 5448 Sør-Senja 109 km
- DK(V) 5449 Midt-Senja 107 km
- DK(V) 5453 Kaperdalen 54 km
- DK(H) 54XX Indre Troms inkl. sommer 479 km
- DK(H) 54XX Midt-Troms inkl. sommer 697 km



Figur 3.6: Sju nye driftsområder for midt Troms (Kilde: Kopi av bilde fra presentasjon av Tor Ivar Johnsen, Seksjonsleder Drift og vedlikehold, Troms Fylkeskommune 27/11-2024).

3.3 STANDARDKRAV FOR EUROPA- OG RIKSVEGENE

Håndbok R610 Standard for drift og vedlikehold av riksveger, gir standardkrav for drift og vedlikehold av riksveger som driftes og vedlikeholdes av Statens vegvesen som byggherre. Standarden er nylig revidert, som betyr noen nye krav i kontraktene, men ikke før i 2026.¹⁶ R610 er en omfattende standard som beskriver Statens vegvesens krav til både tilstand og funksjon for om lag 460 vegobjekt. Dette er standarder som også har ligget til grunn for fylkeskommunenes kontrakter. Kapittel 14 i denne håndboka gjelder vinterdrift.

Når det gjelder vinterdriften, er det i ny versjon gjort justeringer i anbefalt driftsklasser. Dvs. den standarden som bør benyttes på bestemte vegstrekninger – basert på trafikkmengden. I vinterdriftsklassene C, D og E (anbefalt for veger med årsdøgnetrafikk opp til 5000) er kravet om brøyting av vegskulder, parkeringsfelt og sperrefelt under snøvær redusert fra en syklustid¹⁷ på maksimalt tre timer til fem (klasse C) eller seks timer (klasse D og E). Videre er det stilt krav om samordning av brøyting av veg og gang- og sykkelveger der disse ligg nært hverandre, og Statens vegvesen er

¹⁶ <https://viewers.vegnorm.vegvesen.no/product/860013?langUI=nb&fileType=Html#id-03ff8a1f-15af-45d1-a3f7-c2ba4dd00d81>

¹⁷ Syklustiden er tidsbruk mellom hver gang hele brøyte-/strøarealet er bearbeidet med brøyting eller strøing. Syklustid beregnes uten forsinkelser som skyldes trafikk eller hendelser.

vegeier. Vi merker oss også at i den reviderte versjonen av håndbok R610, tillates det å gjøre lokale tilpasninger for en del av kravene.

I håndbok R610 angis detaljerte krav knyttet til objekt og aktivitet, hvor og når kravet gjelder. Kravene er uttrykt som funksjonskrav, funksjonsrelaterte krav, tilstandskrav eller tiltakskrav, inkludert krav til tiltakstid, syklustid med mer. Videre er det regler for måling og fastlegging av avvik fra krav, og eventuelle toleranser for krav, og krav til inspeksjon og ettersyn.

For vinterdriften (kapittel 14) er driftsperioder beskrevet og relatert til tiden før, under og etter en værhendelse. Det gis følgende definisjon av en værhendelse:

«En værhendelse er værforhold eller endring i værforhold som påvirker og endrer føreforholdene i forhold til godkjent føreforhold. Værhendelser vil i hovedsak være knyttet til nedbør, utfelling av fuktighet fra luften, vind eller endring i temperatur. Fastlegging av når en værhendelse inntreffer, skal gjøres ut fra en totalvurdering av størrelsen på påvirkningen på føreforholdene i forhold til relevant ressursinnsats for å opprettholde godkjent føreforhold. Fastlegging og varsling av inntrådt og avsluttet værhendelse skal dokumenteres».

Videre heter det det om perioden under og mellom værhendelser og om overvåking/oppfølging:

«Godkjent føreforhold definerer det føreforholdet som skal oppnås og opprettholdes i de stabile periodene mellom værhendelsene og som skal tilstrebes under værhendelse. Overvåkning omfatter kontinuerlig oppfølging av vær- og føreforhold inkludert prognoser for å beslutte og følge opp tiltak».

Riksvegene er inndelt seks vinterdriftsklasser (A-S) som angir godkjente føreforhold. Valg av vinterdriftsklasse tar utgangspunkt i vegrutens trafikkvolum, målt ved årsdøgnetrafikk (ÅDT). I tillegg til ÅDT skal det ved valg av vinterdriftsklasse tas hensyn til forhold som: «vegkategori (nasjonal/ regional transportrute eller annen transportrute), trafikksammensetning (lette/tunge, kjøretøy/ syklende/ fotgjengere), kollektivtrafikk, geometrisk standard (vegbredde, horisontal og vertikal kurvature), topografi, klima, værforhold, ulykkesnivå, rushtidsproblematikk, næringstrafikk, turisttrafikk, miljøforhold, m.m.».

Under definering av godkjente føreforhold angis det for hver driftsklasse Tilstandskrav, friksjonskrav, tykkelse på snø/is, ujevnheter, syklustid, tidskrav og starttidskrav av ulike slag med mer. Et viktig element i operativ standard er syklustid for brøyting. Dersom denne gir for dårlige forhold for trafikantene, kan maksimal syklustid for brøyting reduseres (kortere rodelengder), basert på statistiske data om nedbørintensitet.

Videre kan en sette inn «forsterket krav til vinterfriksjon» på «strekninger/steder med framkommelighets- eller trafikksikkerhetsmessige problemer, som kurver, bakker, kryss, uoversiktlige avkjørsler, skoler, bussholdeplasser o.l.» (Sitat fra håndbok R610, side 235).

3.4 VARIASJONER I VINTERDRIFTEN

En viktig side ved vinterdriften er de store variasjonene i aktiviteten. Dette gjelder geografisk variasjoner mellom landsdeler knyttet til klima, værforhold og nedbørsmengder. Videre varierer tiltaksbehovet mellom vinterdriftsklassene (trafikkmengde) og tilstandskravene. Dessuten kan det være store variasjoner værforhold og nedbørsmengder innad i sesongene og mellom sesongene.

Statens vegvesen sine årlige mengderapporter gir en oversikt over hovedaktivitetene og ressursbruken i vinterdriften, for landet under ett og fordelt på regioner. Den er basert på entreprenørenes rapportering og omfatter alle europa- og riksveger driftet av Statens vegvesen, også de europa- og riksvegene som inngår i OPS-kontrakter og felleskontrakter med fylkeskommunene. Rapportene viser utviklingen for noen historiske hovedtall de siste 10 vintersesongene. Videre viser rapportene noen av de geografiske variasjonene ved å sammenligne fem regioner¹⁸.

Figurene V1 til V3 i vedlegg 1 viser variasjonene på landsbasis mellom sesongene i utkjørte brøyte-kilometer, saltforbruk og sandforbruk på europa- og riksveger pr. sesong fra og med sesongen 2014/15 til og med sesongen 2023/24. Vi kan merke oss at det på landsbasis er betydelige variasjoner mellom sesongene, for alle disse tre aktivitetene. For eksempel er utkjørte brøyte-kilometer 44 prosent høyere for sesongen 2017/18 sammenlignet med sesongen 2022/23. Også når det gjelder salt- og sandforbruket er variasjonene betydelige mellom sesongene.

Figurene V4 – V6 i vedlegg 1 viser utkjørte brøyte- og høvlekilometer, saltforbruk og sandforbruk, pr. kilometer, på europa- og riksveger for sesongen 2023/24, for hele landet og for fem regioner.¹² Fra denne oversikten merker vi oss systematisk stor forskjell i salt- og sandforbruk pr. kilometer mellom landsdelene. Saltmengden i nord er beskjedne i forhold til lengre sør i landet. Motsatt er sandmengden relativt høy i nord, sammenlignet med resten av landet. Denne typen variasjoner mellom landsdeler er et naturlig resultat av klimatiske forskjeller, varierende værforhold og ulikheter i tiltaksbehov knyttet til vinterdriftsklasser, trafikkmengde, med mer.

For vinteren 2023/24 er det klart størst brøyteinnsats pr. kilometer veg i region sør og i region nord. For sør var det denne sesongen ekstra mye brøyting sammenlignet med foregående år, mens det for nord denne sesongen var lavt omfang av brøyting sammenlignet med foregående år. Samtidig er det verdt å merke seg at variasjonene mellom sesongene er større i noen landsdeler enn det en registrerer på landsbasis. Det kan illustreres ved å beregne på sesongen med høyeste brøyte-høvle-km pr km veg i prosent av tilsvarende tall for sesongen med laveste brøyte-høvle aktivitet for de fem siste sesongene. For landet under ett er sesongen med høyeste brøyteaktivitet 45 prosent over sesongen med laveste. For regionene er tilsvarende tall; Øst: 94 prosent, Sør: 264 prosent, Vest: 66 prosent, Midt: 129 prosent og Nord: 123 prosent. Se Statens vegvesen (2024) også gjengitt i figurer i vedlegg 1.

¹⁸ Regionene: Sør (fylkene Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud), Øst (Akershus, Oslo, Østfold og Innlandet), Vest (Rogaland og Vestland), Midt (Trøndelag og Møre og Romsdal), Nord (Nordland, Troms og Finnmark)

3.5 ENTREPRENØRENE

Fra kapittel 3.4 merker vi oss at noen få store selskaper dominerer som hovedentreprenør på riksvegene. Se [Driftskontraktar per september 2024 | Statens vegvesen](#). Mesta AS har i dag 12 av de 30 løpende kontraktene med Statens vegvesen (inkludert 2 felleskontrakter). Presis vegdrift AS har i dag 6 slike kontrakter, Veidekke Industri AS har 3, mens Svevia Norge AS pr i dag har 2. Hvor stort omfang målt i km veg har vi ikke oversikt over, men Maskin Entreprenørernes Forbund (MEF) gjorde en kartlegging i 2021 (eksklusiv Viken) som viser at disse fire selskapene til sammen har ansvaret for om lag 36 000 km riks- og fylkesveg. Som en ser av tabell 3.4 er Mesta klart størst målt i km. I tillegg til disse fire selskapene har vi Risa AS, som i dag er hovedentreprenør for Nye Veier, som drifter om lag 1500 km riks- og fylkesveg ifølge MEF sin kartlegging.

Tabell 3.4: Nøkkeltall for noen av hovedentreprenørene. (Kilde: MEF og proff.no).

Selskap	Kilometer 2021*	Sum driftsinntekt** Mrd. kr	Driftsresultat** Mrd. kr	Driftsmargin** Prosent	Ansatte***
Mesta AS	17 000	5 759	0,220	3,8	1 633
Veidekke Industri AS	8 000	4 987	0,203	4,1	1 173
Presis vegdrift AS	7 000	1 895	0,296	15,6	416
Svevia Norge AS	4 000	677	-0,012	-1,7	136
Risa AS	1 500	1 749	0,062	3,6	617
Andre	10 000				

*Kilometer riks og fylkesveg totalt i 2021, eksklusiv Viken (Kilde: [MEF undersøker: Store endringer i drifts- og vedlikeholdsmarkedet - AM.no](#))

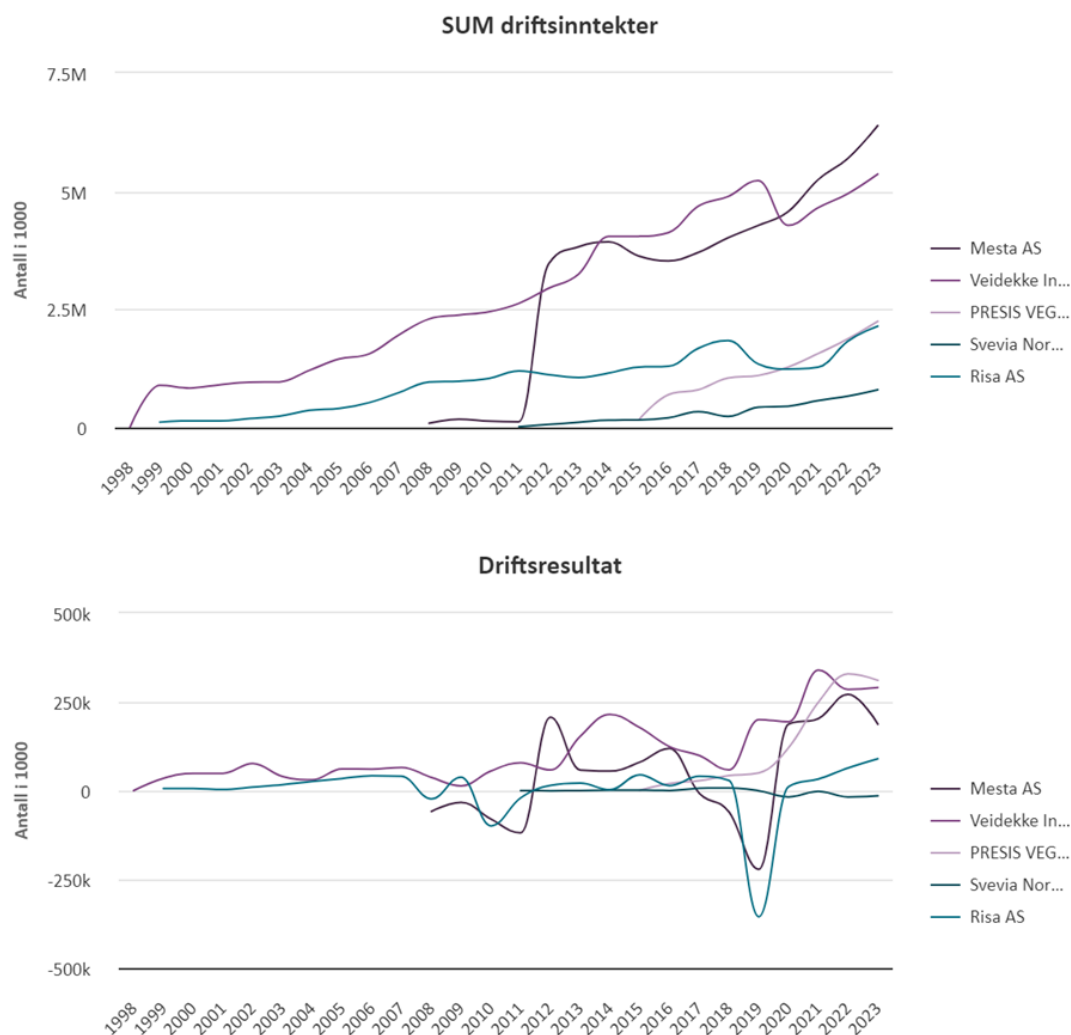
** Gjennomsnitt for perioden 2021 – 2023. Hentet fra proff.no.

*** Tall fra 2023. Hentet fra proff.no.

Vi kan også merke oss at disse fem selskapene går igjen som kandidater for de nye kontraktene som skal løpe fra høsten 2025. Som nevnt i kapittel 3.1 er det disse fem selskapene som er kandidatene for Salten-kontrakten. For riksvegen nord i Trøndelag, er 3 av dem (Mesta AS, Presis vegdrift AS og Veidekke Industri AS) invitert med i forhandlingsrunden med Statens vegvesen, sammen med en betydelig mindre lokal aktør (Odd Einar Kne AS). For den nye kontrakten for drift av riksveger i søndre og midtre del av Trøndelag er disse fem selskapene med i konkurransen sammen med to andre, betydelig mindre selskaper, som i dag har løpende kontrakter med Statens vegvesen lengre sør i landet (Stian Brenden Maskinservice AS/Gudbrandsdalen og Vaktmesterkompaniet AS/Drammen-Oslo-Gardemoen). Videre så vi at Mesta AS er anbudsvinner for drift av riksvegene i Hedmark, etter forhandlingsrunder der også Presis vegdrift AS og Risa AS deltok. Fra oversikten ovenfor, for noen utvalgte fylker, ser vi at disse selskapene også flere kontrakter med fylkeskommunene.

Figur 3.7 viser også noen nøkkeltall hentet fra det offentlige regnskap til disse fem selskapene; Sum driftsinntekter, driftsresultat, driftsmargin og antall ansatte (Kilde: proff.no). Fra samme kilde viser figur 3.7 også utviklingen i driftsinntekter og driftsresultat. Driftsresultatet varierer mye de

senere år for noen av selskapene. Vi merker oss fra tabellen betydelig forskjeller i driftsmargin, der Presis vegdrift AS skiller seg ut med høy driftsmargin i forhold til konkurrentene. Videre ser vi at alle de fem har inntekstvekst for årene 2020-2023, med klart sterkest for Mesta AS og svakest for Svevia Norge AS. Sistnevnte har også hatt klart dårligst lønnsomhet de senere år sammenlignet med konkurrentene.



Figur 3.7: Driftsinntekter og driftsresultat for de fem største entreprenørene. 1998 – 2023. Nominelle kroner. (Kilde: proff.no).

3.6 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har beskrevet de riksdekkende entreprenørene som tilbyr vinterdriftstjenester og det er gitt en geografisk oversikt over gjeldende driftskontrakter for vinterdriften sammen med en oversikt over omfanget av brøyting, salting og strøing de siste vintersesongene. Vi vil spesielt fremheve følgende momenter:

- I 2024 er det fem store entreprenører som dominerer i markedet; Mesta AS, Veidekke Industri AS, Presis vegdrift AS, Svevia Norge AS og Risa AS. Vegnettet er delt opp i over 100 driftskontrakter, hvorav 30 gjelder europa- og riksveger.
- I anbudsutlysningene kreves det ofte egenproduksjon fra hovedentreprenøren. Den resterende produksjonen utføres av mange underentreprenører som får ansvaret for ulike roder i kontraktsområdet. Ofte dreier dette seg om små og mellomstore lastbil- og maskinbedrifter. For de største kontraktsområdene både for riks- og fylkesvegene kan det være et stort antall underentreprenører.
- På noen europa- og riksvegstrekninger kan det være opp til fire ledd i verdikjeden (kontraktshierarkiet). For eksempel kan Statens vegvesen ha avtale med et OPS-selskap eller en riksentreprenør, som igjen har avtale med en hovedentreprenør, som videre leier inn underentreprenører til å utføre det praktiske arbeidet på vegen.

4. KJØP AV VINTERDRIFTSTJENESTER

I dette kapitlet vil vi kort redegjøre for innkjøpsprosessen ved offentlige anskaffelser generelt og drøfte noen økonomiske sider ved anbudsregimet i offentlig sektor og egenskapene til ulike kontraktstyper, slik som risikofordeling, kontraktens insitamenter, kontraktslengde med mer. Til slutt beskriver vi også vanlige kontraktstyper for vinterdriften

4.1 KONKURRANSEFORMER

Så lenge det offentliges kjøp av tjenester ivaretar krav til konkurranse, likebehandling, gjennom-siktighet og etterprøvbarhet kan innkjøpene organiseres på ulike måter. Ifølge reglene om offentlige anskaffelser kan anskaffelsene skje gjennom åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling eller konkurransepreget dialog (Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, 2006).

Ved en *åpen anbudskonkurranse* kan alle interesserte leverandører levere tilbud. Det skjer ingen prekvalifisering og det er heller ikke tillatt å forhandle med leverandørene. Ved en *begrenset anbudskonkurranse* tillates bare leverandører som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud etter en forutgående prekvalifisering. Antall leverandører som plukkes ut, må være tilstrekkelig til å sikre reell konkurranse. Det er ikke tillatt å forhandle med leverandørene. Benyttes *konkurranse med forhandling* kan oppdragsgiver forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene. *Konkurransepreget dialog* kan benyttes ved særlig komplekse anskaffelser der det er umulig for oppdragsgiver å beskrive hva som skal anskaffes. Oppdragsgiver beskriver i kunngjøringen hvilket behov anskaffelsen skal dekke, og hvilke kvalifikasjonskrav som stilles til leverandørene. Deretter gjennomføres en prekvalifisering, og oppdragsgiver innleder en dialog med de kvalifiserte leverandørene om mulige løsninger.

I forbindelse med utredning om ny lov om offentlige anskaffelser (NOU 2023:26), foreslår utvalget at oppdragsgiver fritt kan velge hvilken konkurranseform som skal benyttes, gjennomføre konkurranse med forhandling i ett trinn, fastsette egne tidsfrister for gjennomføring av konkurransen og eventuelt velge bare å kunngjøre nasjonalt. I tillegg foreslås det at oppdragsgiver fritt kan innhente dokumentasjon og opplysninger som mangler for å unngå å måtte avvise en leverandør som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav.

4.1.1 Anbuds- eller tilbudskonkurranse

Innkjøp av en driftstjeneste kan arrangeres enten som en *tilbudskonkurranse* eller som en *anbudskonkurranse*. I en tilbudskonkurranse går oppdragsgiver ut med et gitt pengebeløp og ber entreprenørene gi tilbud på hva de kan levere. Ved en vinterdriftstjeneste kan entreprenørene fritt bestemme hvilket materiell og utstyr de skal bruke, hvordan selve brøytingen, strøingen og saltingen med mer skal foregå. Ved en *anbudskonkurranse* definerer oppdragsgiver hvordan tjenesten skal leveres og ber entreprenørene legge inn en pris på oppdraget. I Norge er anbudskonkurranse det

klart vanligste. Årsaken til dette er at tilbudskonkurranse gir myndighetene mindre kontroll med utformingen av tjenesten og at valg av entreprenør blir vanskelig. Men tilbudskonkurranse har også sine fordeler med at tilbyderne kan komme med løsninger som oppdragsgiver ikke har tenkt på.

4.1.2 Åpen eller lukket anbudskonkurranse

La oss se litt nærmere på den tradisjonelle anbudskonkurransen. Når anbudskonkurranse benyttes inviterer altså vegeier entreprenører til å komme med tilbud (anbud) på vinterdriften på en gitt strekning, eller et gitt område, innenfor en avtalt tidsperiode. Når det gjelder vinterdrift er det vanlig med femårskontrakter med opsjon for forlengelse. Oppdragsgiver må i anbudsdokumentene presisere hvilke krav som stilles til den tjenesten som skal leveres. Dette vil for eksempel være krav til kvaliteten på de ulike driftsoppgavene, ulike miljøkrav og krav til innovasjon med mer. Til slutt må det klart framgå hvilke kriterier, primært i prioritert rekkefølge, som vil bli lagt til grunn når det skal kåres en anbudsvinner. Ofte er det pris og noen kvalitetskriterier som legges til grunn. Det må da spesifiseres hvordan pris og kvalitetskriterier vektes i konkurransen, for eksempel at pris teller 60 prosent og kvalitet 40 prosent. Vektingen av ulike faktorer som myndighetene oppgir i anbudsdokumentene, sier mye om deres målsettinger for den aktuelle tjenesten.

Tilbyderen som leverer det beste tilbudet får oppdraget som hovedentreprenør. Tildeling kan i enkelte tilfeller skje etter forhandlinger med vegeier (se kapittel 4.1.3). Hovedentreprenøren kan velge å utføre driften med egne ressurser og/eller kjøpe tjenester fra underleverandør(er).

Anbud brukes for å sikre at den entreprenøren som kan levere denne forhåndsdefinerte tjenesten til rimeligste kostnad blant budgiverne får oppdraget, og på denne måten sikrer vegeieren at driften blir utført med minst mulig bruk av samfunnets ressurser. Jo flere som deltar i konkurransen om oppdraget, desto større er sannsynligheten for at den entreprenøren som velges faktisk har lave kostnader i vinterdriften. Dette betyr at anbudskonkurranse kan være en effektiv metode for å sikre kvalitativt gode økonomiske løsninger for vinterdriften.

Det kan imidlertid være krevende å gjennomføre anbud der det er en risiko for at det kan bli for mye prisfokus på bekostning av andre viktige hensyn, eller at det blir liten deltakelse i konkurransen og dermed lite ressursbesparelser å hente. Balansen mellom lav pris på den ene siden, og oppdragsgivers krav til kvalitet, miljø og innovasjon som må stilles forut for konkurransen, er også viktig for at anbudskonkurransen skal bli vellykket. Jo mer detaljerte krav oppdragsgiver setter i anbudene, desto mindre handlingsrom vil det imidlertid være for tilbyderne i utformingen av sine tilbud. Dette gir dårlige insitamenter til innovasjon og nyskaping, men gjør det enklere for oppdragsgiver å kåre vinneren av anbudet og at tilbudet blir i tråd med oppdragsgivers ønsker. Hvis oppdragsgiver legger opp til en tilbudskonkurranse, ivaretas innovasjonsaspektet, men tilbudene blir problematiske å sammenligne slik at valg av operatør blir vanskeligere.

Fra intervjuer med representanter for Statens vegvesen, og fra flere pressemeldinger referert til i kapittel 3.1, vet vi at vegdriftskontrakter tradisjonelt er blitt tildelt på bakgrunn av en åpen eller

lukket anbudskonkurranse. Oppdraget går da til entreprenøren som tilbyr lavest pris så lenge kvalitetskravene i anbudet er oppfylt. Men de siste årene har Statens vegvesen tatt i bruk nye anskaffelsesformer, der også andre kriterier enn laveste pris teller med i konkurransen. Videre beskriver en nå en trinnvis gjennomføring av konkurransen.

Entreprenørene må først melde sin interesse for å bli med i konkurransen innen en gitt dato. De entreprenørene som godkjennes blir invitert til å komme med et første tilbud. Når første tilbudsfrist er ute, blir de tilbudene som er kommet inn evaluert. Så velges det ut de entreprenørene som går videre til andre runde. Ved neste runde skal det forhandles med den enkelte entreprenør som får mulighet til å optimalisere sine tilbud. Forhandlinger pågår med flere aktører, og tilbudskonferanser arrangeres for å presentere framdrift og arbeidsmetoder. En modell med merverdi brukes, hvor entreprenørene premieres basert på utstyr, ressurser, inspeksjoner og miljøregnskap. Miljøregnskapet vurderer blant annet saltmengde og spredning, utslipp fra kjøretøy, organisering og ressursbruk.

4.1.3 Konkurranse med forhandling

Konkurranse med forhandling gir oppdragsgiver adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene.¹⁹ Når konkurranse med forhandling benyttes, skal oppdragsgiver på bakgrunn av de innkomne forespørslene om å delta i konkurransen foreta en prekvalifisering av leverandørene ved å gjennomgå tilbudene og vurdere om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Deretter kan oppdragsgiveren foreta en utvelgelse av de kvalifiserte leverandørene basert på ikke-diskriminerende og objektive kriterier eller regler (utvelgelseskriterier). Kun de leverandørene som blir utvalgt og invitert til å levere tilbud, kan levere tilbud. Konkurranse med forhandling er en prosedyre som gir oppdragsgiveren adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider av tilbudene, noe som ikke er tillatt ved åpen og begrenset anbudskonkurranse (anskaffelser.no).

4.2 FUNKSJONS- OG MENGDE- /TIMEBASERTE KONTRAKTER

Når det gjelder driftskontrakter kan disse grovt sett deles inn i to hovedtyper:

- Funksjonskontrakter (fastpriskontrakter)
- Mengde-/timebaserte kontrakter (variabelpriskontrakter)

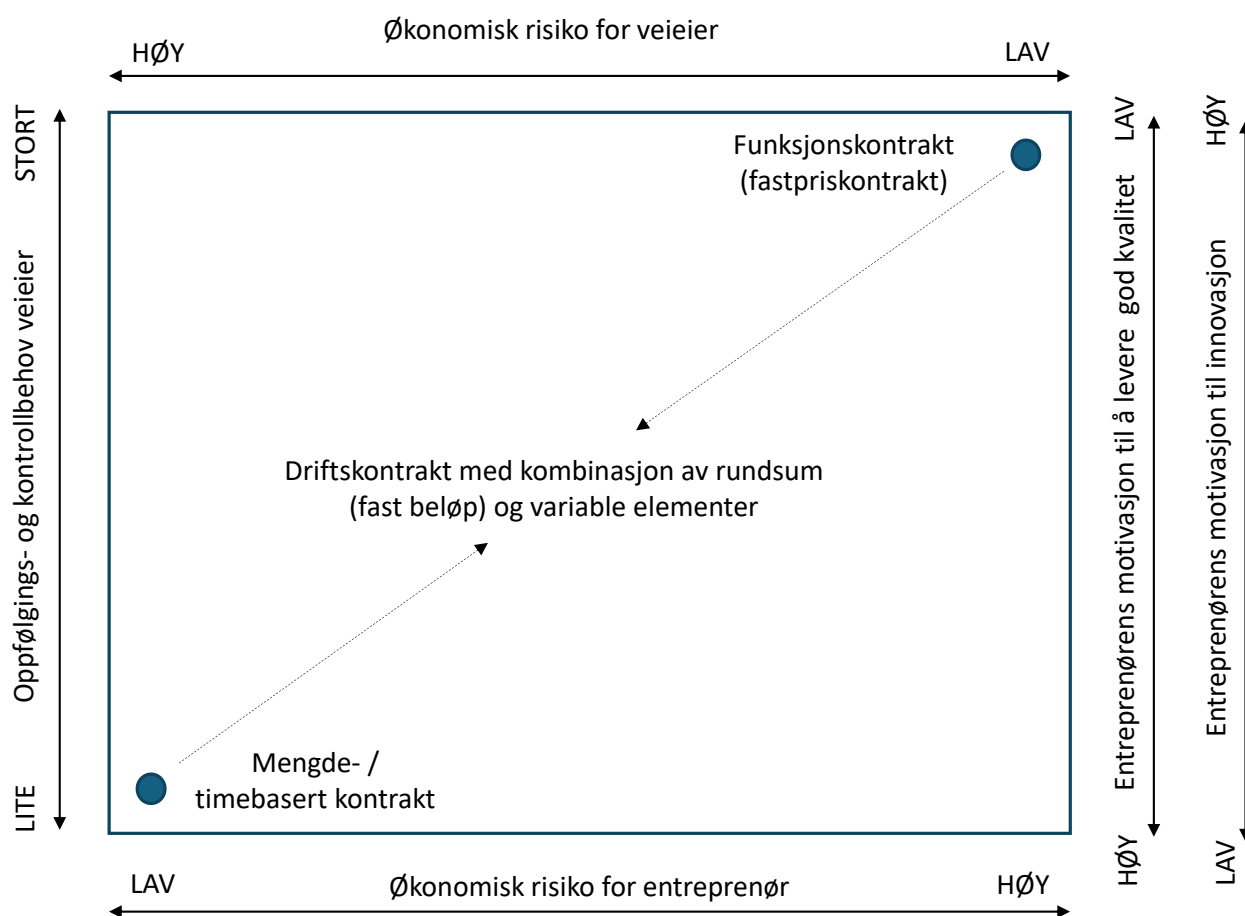
Ved en *funksjonskontrakt* beskrives arbeidet som skal gjøres og entreprenøren får betalt et fast beløp for dette arbeidet. Ved en *mengde-/timebasert* kontrakt får entreprenøren betalt etter den mengden arbeid som utføres målt eksempelvis i tidsbruk eller kilometer. Det kan også legges inn insitamenter i kontrakten slik at entreprenøren får en bonus dersom det gjøres en jobb som er bedre enn kravene i kontrakten. Motsatt kan entreprenøren bli økonomisk straffet dersom det gjøres en for dårlig jobb. I dag benyttes en kombinasjon av fast sum (rundsum) og variabel betaling i

¹⁹ En slik innkjøpsform ble benyttet da Samferdselsdepartementet la ut kystruten Bergen–Kirkenes (Hurtigruten) på anbud i september 2018.

veidriftskontraktene. Bonusordninger er ikke utbredt i vegdriftskontrakter. Nedenfor drøftes de viktigste prinsipielle, økonomiske egenskapene ved disse to ytterpunktene.

4.2.1 Egenskaper ved kontraktene

Kontraktstype og omfang av insitamenter påvirker økonomisk risiko mellom myndighet (vegeier) og entreprenør, samt hva som blir nødvendig kontroll- og oppfølgingsbehov fra vegeiers side. I tillegg vil kontraktstype også påvirke entreprenørens motivasjon til innovasjon og effektiv drift, samt å levere god kvalitet på tjenesten. Dette er forsøkt visualisert i figur 4.1.



Figur 4.1: Risiko, nødvendig oppfølgings- og kontrollbehov samt forventet tjenestekvalitet og innovasjonsarbeid ved ulike driftskontrakter. (Kilde: Inspirert av Jørgensen og Solvoll, 2024).

Funksjonskontrakt (fastpriskontrakt). Ved en ren funksjonskontrakt vil den økonomiske risikoen for vegeier være liten, i og med at betalingen er fast og knyttet til klart definerte arbeidsoppgaver.²⁰

²⁰ Dette er ikke ulikt de tilskuddskontraktene som ble benyttet overfor busselskapene på 1980- og 1990-tallet. Her ble betalingen til selskapene fastsatt i forhandlinger mellom tilskuddsmyndighet og selskap og gitt som et rammetilskudd basert på avtalt ruteproduksjon. Tilskuddet ble fastsatt ut fra forventede kostnader minus forventede inntekter, der kostnadene per kilometer ble bestemt ut fra beregninger av hva det erfaringsmessig kostet å kjøre busser av forskjellig

Entreprenøren har imidlertid stor økonomisk risiko ved at han kan gå med underskudd på driften hvis arbeidsomfanget blir større enn forventet. I og med at betalingen er fast, uavhengig av innsats, vil ikke entreprenøren ha interesse av å levere en tjenestekvalitet ut over minimumsinnsats. Entreprenøren vil imidlertid være motivert til å finne løsninger som kan gjøre driften mer effektiv da dette kan bedre lønnsomheten fordi betalingen er fast. På grunn av at entreprenøren ikke er motivert til å gjøre en innsats ut over minimumskravene i kontrakten, vil det være et stort kontrollbehov fra vegeiers side.

Mengde- /timebasert kontrakt. Ved en rent mengde- eller timebasert kontrakt vil den økonomiske risikoen til vegeier være stor i og med at betalingen til entreprenøren avhenger direkte av omfanget på produksjonen. Den økonomiske risikoen til entreprenøren er liten fordi betalingen er direkte knyttet til den produksjonen som utføres. Kontrakten gir da entreprenøren motivasjon til å gjøre en god jobb, under forutsetning av at enhetsprisen dekker merkostnadene ved økt innsats. Entreprenøren vil i mye mindre grad enn ved en fastpriskontrakt være motivert til å finne løsninger til en mer effektiv drift, hvis enhetsprisen dekker eksisterende driftsmetode. Hvordan vegeiers kontrollbehov er sammenlignet med når en fastpriskontrakt benyttes kan opplagt diskuteres. Dette vil nok avhenge av enhetsprisen. Hvis denne er høy, er kontrollbehovet lite. Det er lønnsomt for entreprenøren å gjøre en ekstra innsats. Samtidig påpeker representanter for byggherrer fare for overproduksjon og økte kostnader i denne forbindelse, Er enhetsprisen lav, er kontrollbehovet større, fordi entreprenøren kan risikere å tape på å gjøre en ekstraordinær innsats og vil derfor forsøke å unngå dette.

Informasjonen knyttet til mengde-/timebruk for entreprenørene må være enkelt for oppdragsgiver å observere/kontrollere. Hvis det ikke var det, ville det jo være ekstra administrasjons/transaksjonskostnader knyttet til observasjon/ kontroll av entreprenørens mengde-/tidsdata. GPS-flåtestyring, og annet teknisk utstyr brukes til registreringer som ligger til grunn for den variable betalingen. Dette gir løpende og detaljert informasjon til byggherre og hovedentreprenør om ulike innsatser, for eksempel km brøyting med plog, minutter og mengde strøing, spredningsbredde, hastighet med mer. Strømaskiner kalibreres jevnlig for å måle nøyaktig mengder sand og salt (Se figur 4.2 (a)). Videre pålegges hoved entreprenøren (i kontraktsmalen) å utføre jevnlig friksjonsmålinger. Friksjonsdata skal rapporteres til byggherre og brukes som beslutningsstøtte i driften. (Statens vegvesen, 2020) Figur 4.2 (b) viser etterhengende friksjonsmåler som også må kalibreres.

størrelse i ulike områder. Dette var kontrakter basert på såkalte *normtallsbaserte* forhandlinger (Jørgensen og Solvoll, 2024).



(a)



(b)

Figur 4.2: (a) Tallerkenspreder for sand og salt som kalibreres jevnlig og måler mengde og spredning. (Foto: Privat). (b) Etterhengende friksjonsmåler (Foto: Bård Nonstad, Statens vegvesen).

4.2.2 Risiko, informasjon og motivasjon

En funksjons- og mengde- /timebasert kontrakt kan også kombineres. Det betyr at en del av entreprenørens betaling er fast, og uavhengig av produksjonen, mens en del av kontrakten er basert på time/minutt og/eller kilometer, og dermed direkte avhengig av produksjonsomfang. Da vil fordeling av risiko og insitamenter til innovasjon og til å levere god kvalitet avhenge av hvor stor den faste betalingen er sammenholdt med den variable delen. Denne typen kombinert oppgjørsform er dominerende for dagens vinterdrift både for riks- og fylkesvegene.

Kontraktsforholdet vi analyserer her, har noen generelle trekk som er velkjent i faglitteraturen²¹. Vi legger til grunn at veieier ønsker at verdiskapningen, eller den (forventede) nettoytten for samfunnet som følger av driftstjenestene, skal bli størst mulig. Entreprenøren derimot ønsker å tjene sine egne interesser best mulig. Veieier kan ikke direkte observere den enkelte entreprenørs innsats på veien i detalj. Veieier har også ufullkommen informasjon om resultatet av innsatsen (kvaliteten på vegen). Den enkelte entreprenør sin produktive evne kan også være lite kjent for byggherren. I tillegg finnes det flere utenforliggende tilfeldige variabler (nedbør, temperatur, vind etc.), som påvirker produksjonsresultatet. De realiserte verdiene på disse variablene er bare delvis kjent for veieier i kontraktsområdet. Ved slike strukturer i forholdet mellom oppdragsgiver og entreprenør, er det ressurskrevende (i form av overvåkningskostnader) å utforme en ordning der den enkelte entreprenør betales etter den innsats som er ytt i produksjonen. Dette er et kombinert risikodelings- og motivasjons-problem som tilsier en kombinasjon av fast betaling og variable elementer.

Ny teknologi gjør stadig mer detaljerte data tilgjengelig. Dette kan utnyttes av byggherre til å forbedre kontraktene. Samtidig vil entreprenøren ofte ha en egen evne til å være foran med

²¹ Omtales som Prinsipal-agent-teori i faglitteraturen

tilpasninger som utnytter kombinasjonen av tilfeldige variable og imperfekt informasjon hos vegeier. For eksempel er friksjonsmålinger en ufullstendig kvalitetsindikator, som ofte utføres av hovedentreprenøren og rapporteres til byggherre. Dataene fra disse målingene er gjenstand for usikkerhet og kan preges av skjønnsmessige valg under målingen, til tross for detaljerte instruksjoner om prosedyrer for målingene fastlagt i kontrakten og i håndbok R610. (Statens vegvesen, 2020). Det har vært en utvikling med mer og mer detaljerte krav i kontraktsmalen og tilhørende sofistikerte data som ligger til grunn for betalingen og kontrollvirksomheten. Dersom aktørene i førstelinjen opplever dette som et uttrykk for lite tillit fra oppdragsgiver/veieier, kan det svekke den indre motivasjonen.²² Noe som igjen kan resultere i nye kreative og kostbare løsninger på bekostning av kvalitet på veien. Detaljerte krav i kontrakt og tilhørende betalingsordninger, som er ment til å forbedre kvalitet og/eller redusere kostnader, kan gjennom dårligere samarbeidsforhold og svekket tillit mellom partene tenkes å virke mot sin hensikt.

En driftskontrakt kan også inneholde bonus- eller malusordninger. Disse kan gi incentiver til å levere god kvalitet på tjenestene. Hvordan slike ordninger påvirker atferden til entreprenørene avhenger av hvordan ordningene er utformet, og hvor mye entreprenørene blir belønnet, for å gjøre en god jobb, og straffet for å gjøre en dårlig jobb. En bonusordning er ment å føre til økt innsats dersom belønningen er større enn ressursoppofringen ved å gjøre en ekstra innsats. En malusordning vil på samme måte øke innsatsen dersom den ekstra innsatsen som kreves for å unngå straffen koster mindre enn straffen en får hvis jobben som gjøres er for dårlig. Hvordan ulike incentivordninger virker, vil også avhenge av sannsynligheten for at den ekstra innsatsen registreres, eller den manglende innsatsen oppdages av vegeier. Derfor vil alle incentivordninger, hvis de skal ha noen effekt, medføre økt oppfølgings- og kontrollbehov fra vegeiers side sammenholdt med kontrakter som ikke har incentivklausuler.

4.2.3 Kontraktslengde

Lengden på driftskontrakten vil påvirke konkurransen om anbudene, og prissettingen av tilbudene. Jo kortere kontraktsperioden er, desto større usikkerhet gir dette entreprenørene. En kort kontraktsperiode kan presse prisen opp, gjennom at entreprenørene legger en risikopremie i sine tilbud, fordi entreprenørene er usikre på om de også vil vinne neste utlysning. Hvis påkrevde investeringer i kjøretøy og utstyr til drift og vedlikehold har liten verdi etter kontraktsperiodens utløp, blir risikopremien høy. Hvis investeringene har en sikker alternativ bruk blir risikopremien tilnærmet null. En lang kontraktsperiode reduserer usikkerheten knyttet til disse investeringene.

Lange kontraktsperioder gjør det imidlertid vanskelig for nye selskaper å komme inn på markedet fordi nåværende entreprenør opparbeider seg betydelig innsikt i driftsforholdene desto lenger entreprenøren utfører vinterdrift i området. Dette kan redusere konkurransen om framtidige

²² Indre motivasjon er adferd utført med bakgrunn i indre belønninger som tilfredshet, interesse, glede eller mening knyttet til de oppgavene vi utfører.

utlysninger. Samtidig kan kontinuitet ha positive sider ved driften, for eksempel når det gjelder kunnskap om lokale vær- og vegforhold.

4.3 ERFARINGER MED ANBUD FOR VEGDRIFT

Det foreligger ikke oppdaterte evalueringer selv anbudsregimet som praktiseres i dag. En evaluering fra 2010 (Dovre group, 2010) konkluderte med at kontraktene som da var i bruk var basert på en standard som i utgangspunktet var lite egnet for utførelse av funksjonsbeskrevne oppgaver. Videre påviste evalueringen at komplekse kontrakter medførte styrings- og gjennomføringsutfordringer for både entreprenør og Statens vegvesen. Denne utredningen, som ble gjort bare sju år etter konkurranseutsettingen ble innført, peker også på et umodent marked uten konkurransegevinster. Riksrevisjonens oppdaterte utredning og hovedkonklusjon (Riksrevisjonen 2023) kan tyde på at anbudsregimet har gitt begrensede kostnadsgevinster. Hvordan anbudsordningen fungerer påvirkes av flere forhold:

- *Markedskonsentrasjon.* Etter flere år med konkurranseutsetting har det blitt rapportert om en viss grad av markedskonsentrasjon, der relativt få store hovedentreprenører dominerer markedet. Med noen få store aktører kombinert med etableringsbarrierer kan det bli liten reel konkurranse. I verste fall kan skjult samarbeid mellom noen aktører medføre oppblåste priser, svekke konkurransen og lede til høyere priser over tid. Det er tilfeller med bare 2-3 deltakere i anbudskonkurransen. Videre er det etter regionreformen blitt flere kjøpere av driftstjenester. 15 fylkeskommuner er kommet til ved siden av statens kjøpere, kommunene og andre. Det har utviklet seg til en markedsituasjon med mange kjøpere og noen få dominerende tilbydere. Her ser vi likheter med erfaringer fra fergemarkedet, se for eksempel Schjerpen et al. (2023), Oslo Economics (2016), og Konkurransetilsynet (2016).
- *Etableringsbarrierer.* Krav til kapital og kostbart spesialutstyr gjør det vanskelig for nye aktører å komme inn i markedet. Det samme gjelder spesifikke krav til kompetanse, sertifiseringer eller andre krav som begrenser antallet kvalifiserte tilbydere.
- *Geografiske forhold.* Leverandører som allerede er etablert lokalt kan ha kostnadsfordeler som virker avskrekkende på deltakere med lengre avstand til oppdraget.
- *Anbudskrav og kontraktstruktur.* Hvis kontrakts pakken er for stor eller for kompleks kan det ekskludere små og mellomstore bedrifter. Mindre aktører kan også utelukkes av krav som gjelder garantier, økonomisk sikkerhet og eventuelt andre dokumentasjonskrav som overstiger den økonomiske/administrative kapasiteten i små selskaper. I utredningen av ny lov om offentlige anskaffelser, er hensynet til lokale og regionale leverandører et eget punkt i utvalgets mandat. Fra sammendraget i denne utredningen kan vi sitere: «*Lokale og regionale leverandører vil ofte være i kategorien små og mellomstore leverandører. Utvalget viser hvordan oppdeling av kontrakter vil kunne legge til rette for at lokale og regionale leverandører kan konkurrere om dem. Utvalget fremhever også hvordan reell konkurranse*

om kontraktene er til fordel for oppdragsgiver, og for de lokale og regionale leverandørene som utsettes for konkurranse». (NOU 2024:9, side 84)

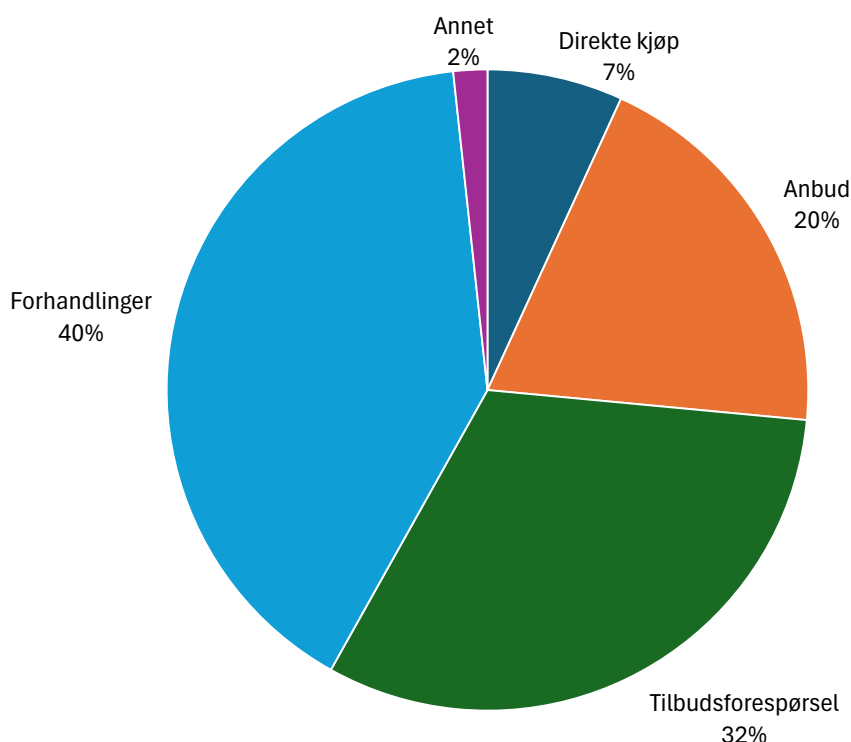
- *Oppgjørsform, kvalitet og kontinuitet.* Det har vært klager på ujevn kvalitet på strekninger med samme vinterdrifts-klasse, spesielt i perioder med ekstremvær. Det kan skyldes at anbudsvinneren bommet og derfor ikke er i stand til å innfri kvalitetskrav i kontrakten. På lokalt nivå kan førstehånds kunnskap om vær- og vegforhold gå tapt når større eksterne entreprenører overtar driften, og med jevnlig skifter til nye underleverandører. Dette kan svekke kvaliteten på responsen, og da særlig ved uforutsette, skiftende og vanskelige forhold. Noen entreprenører har blitt kritisert for redusert kvalitet for å holde kostnadene nede. Tap av kontinuitet, erfaring og lokalkunnskap kan også ha svekket kvaliteten. Klimatiske og geografiske variasjoner, tilsier at standardiserte kontrakter sjelden fanger opp de skjønsmessige valg som må ligge i førstelinjen. Det kan bidra til urasjonell drift, kostbare tilpasninger eller dårligere kvalitet.
- *Håndheving og kontroll.* Fra utredningen av lov om offentlige anskaffelser, (NOU 2024:9, side 85) heter det at «*håndhevingen av anskaffelsesregelverket i dag i for stor grad rettet inn mot etterfølgende erstatningssøksmål*», og det påpekes viktigheten av å «*finne løsninger som sikrer også små og mellomstore leverandører reelle muligheter til å få stanset en kontraktstildeling og få en avgjørelse som pålegger oppdragsgiver å rette opp eventuelle feil, slik at kontrakten deretter kan tildeles rette leverandør*». Når så kontrakter er inngått påløper kontrollkostnader. Detaljerte og omfattende kontrakter, med flere ledd i kontrakts-hierarkiet, krever løpende kontrollinnsats.

Statens vegvesen har fått endret sin rolle, med vekt på kontroll og tilsyn snarere enn direkte drift. Dette har krevd utvikling av ny kompetanse og bedre systemer for overvåking og evaluering av entreprenørene, innenfor Statens vegvesen og hos fylkeskommunene. Videre mener ledere innenfor Statens vegvesen at det er potensiale for bedre koordinering og samarbeid internt mellom divisjoner og fagavdelinger i egen organisasjon (Riksrevisjonen 2023, Vegtilsynet, 2024). Flere stillinger både hos vegeier og hos (hoved)entreprenørene er involvert i kontraktsforvaltning (utlysning, anbudsprosessen, forhandlinger, kontrakts-utforming, med mer og i kontrollfunksjoner når kontrakten er inngått. Dette er transaksjonskostnader i form av personell og utstyr brukt til forvaltning og kontroll, og ikke i driftsinnsats. Dette skjer mellom flere nivåer, som igjen betyr at relativt mindre av de samlede ressursene går til selve utførelsen av vinterdriften. Få store og dominerende hovedentreprenører betyr dessuten konsentrasjon av kompetanse og makt, som igjen kan bidra til svak posisjon for underentreprenøren. Det kan også ha betydning for vegeiernes posisjon i forbindelse med kontraktsforhandlinger og styring av driften. Vegeiernes reelle innflytelse, kan svekkes dersom kompetanse og økonomiske ressurser er konsentrert i et fåtall store og spesialiserte selskaper. Statens vegvesen (2018) påpeker at avviklingen av sams vegadministrasjon kan føre til at byggherremiljøene blir små og sårbare sett i forhold til de store entreprenørene.

4.4 INNKJØPSFORM OG VANLIGE KONTRAKTSTYPER FOR VINTERDRIFT

4.4.1 Innkjøpsform

For underentreprenørene, som dominerer i vårt datamateriale, er det flere typer innkjøpsformer i bruk, se figur 4.3. Tilbudsforespørsel og anbud er utbredt. Det er også vanlig med forhandlinger mellom oppdragsgiver og utførende entreprenør. Forhandlinger foregår normalt sett i forbindelse med en anbudskonkurranse. Kun unntaksvis skjer det direkte kjøp, på den måten at det gjøres avtale med oppdragsgiver uten noe form for konkurranse.



Figur 4.3: Oversikt over hvordan respondentene, som utførte vinterdrift sesongen 2023/2024, fikk oppdraget. (N=89).

4.4.2 Kontrakter mellom byggherre og hovedentreprenør

Dagens vinterdriftskontrakter har oppgjørsformer som er en kombinasjon av fast beløp, tidsbruk, mengde (tonn) og kilometer kjørt. Dette har vært dominerende både for Statens vegvesen og for fylkeskommunene. Uten å kunne gi en fullstendig oversikt over det økonomiske innholdet skal vi her gi noen generelle beskrivelser og talleksempler basert på anonym informasjon i intervjuer med representanter for byggherre og med noen entreprenører, samt kommentarer fra spørreundersøkelsen.

Rundsummen i kontraktene kan variere mye, avhengig av blant annet kontraktsomfanget (totalt antall km veg og gangveg), hvilken vinterdriftsklasse det dreier seg om og ellers konkurranseforhold

i markedet. Rundsummen har vært hovedelementet i priskonkurransen (anbudet), mens satsene i den variable delen bestemmes av byggherren. Hvordan kostnadsendringer håndteres kan variere, men det er normalt med en indeksregulering av priser hvert kvartal (eller hvert halvår) basert på kostnadsindeksen fra SSB. Tabell 4.1 viser to eksempler på variable deler for entreprenører i fylkesvegkontrakter. Dette er opplysninger fra intervjuer høsten 2024. Statens vegvesen opplyser i intervju at de praktiserer lignende oppgjørsform som variabel betaling. De to eksemplene er fra to forskjellige fylker. I eksempel 2 har vi ikke fått opplysninger om betalingen mellom hovedentreprenøren og underentreprenørene.

Tabell 4.1: To eksempler på utforming av variabel del i vinterdriftskontrakter for fylkesveg. Tall fra 2024.

<i>Eksempel 1</i>		
<i>Type aktivitet:</i>	<i>Betaling til HE</i>	<i>Betaling til UE</i>
Brøyting med plog	20 kr pr. km	19 kr pr. km
Sandstrøing	30 kr pr. min	15 kr pr. min
Salting	1200 pr. tonn	200 pr. tonn
Høvling med mellomskjær	680 pr. time	650 pr. time
<i>Eksempel 2</i>		
<i>Type aktivitet:</i>		
Brøyting med plog	22 kr pr. km	-
Sandstrøing	25 kr pr. min	-
Salting (avhengig av type)	12-14 kr pr. min	-
Høvling med tung høvel	1400 pr. time	-

Med satser på det nivået som vist i tabell 4.1 er flere av aktivitetene betalt lavere enn selvkost. Dette er et bevisst/uttalt valg fra byggherres side, begrunnet med at rundsummen skal dekke opp resterende kostnader, og at en vil unngå mekanismer i kontrakten om stimulerer til overproduksjon og høye kostnader.

Dagens brøytebiler med fullt utstyr er en betydelig investering. En ny bil med normal utrustning og utstyr for brøyting og strøing kan beløpe seg til 4,5-5 mill. kr. Omregnet til leasingkostnader utgjør det 80-90 000 kr pr. måned. Vi har gjort kalkyler basert på en realistisk kjørelengde (for en rode) for en normal vintersesong på 6 måneder, og estimert øvrige kostnader. Lønnskostnadene er en betydelig del av de variable driftskostnadene, som dessuten omfatter, drivstoff, dekk, vedlikehold/skader med mer. Videre inngår faste driftskostnader som blant annet avgifter, forsikring og administrasjon. Med en km sats som gjelder i 2024 (tabell 4.1) for mengdedelen av kontrakten, viser kalkylen at rundsummen i kontrakten må være om lag 2 mill. kr pr. sesong for å gi full kostnads-

dekning²³. Da har vi lagt til grunn et forsiktig anslag på lønns- og investeringsbehovet. Kalkylen er gjengitt i vedlegg 2.

Både Statens vegvesen og flere fylkeskommuner har kontrakter med standardiserte krav til kvalitet, beskrevet detaljert i Statens vegvesens håndbok R610. For de ulike vinterdriftsklassene omfatter dette bestemmelser om hvilket materiell som skal være tilgjengelig og syklustider. Kontrakten har også detaljerte bestemmelser om bruken av utstyret, om valg av tiltak, og om selve utførelsen av arbeidet. Det praktiseres en øvre fartsgrense på 40 km/t. Hvor rigid denne håndheves kan variere, men det er gitt oss eksempler i intervju på streng praktisering og fratrekk i oppgjøret for fart over 40 km/t. Videre er det bare plog nede som gir betaling. Ved strøing er det krav til mengde sand pr. kvadratmeter og det er ikke betalt for samtidige innsatser, for å nevne noen eksempler.

Detaljerte kontraktskrav og rigid praktisering, sammen med oppgjørsform basert på minutt/time/km, kan skape driftsmessige utfordringer. Både i intervjuer med hovedentreprenører og i spørreundersøkelsen er det gitt flere slike eksempler. Det etterlyses mer fleksibilitet med hensyn til bruk av materiell knyttet til den enkelte rode, kravet til syklustider og mer frihet til bruk av riktig virkemiddel, og til riktig tid. Det gis eksempler på:

- Feil incentiver i kontrakten når forholdene tilsier jevnlig innsats på en liten del av roden (for eksempel vindutsatte steder med fokkskavler). Som et eksempel opplyser en utførende entreprenør at samlet kjørelengde en sesong med påmontert plog på bilen er 11 000 km. Vel 80 prosent av dette refunderes. Resterende, dvs. i underkant av 2000 km blir det ikke betalt for, til tross for at det er helt nødvendig kjøring for å levere fremkommelighet og trafikk-sikkerhet.
- Det samme gjelder bruk av flere tiltak. For noen vær-, temperatur- og føreforhold er brøyting samtidig med sandstrøing rasjonelt og gir godt resultat for hele eller deler av roden. Kontrakten derimot tilsier at det må skje i to vendinger.
- For sandstrøing er det vanlig med et spesifikt krav om minimum mengde (gram pr. kvadratmeter). Når dette praktiseres på en rigid måte, kan det forstyrre effektive lokale tilpasninger, som har å gjøre med varierende føreforhold innenfor roden, kritiske steder på vegen, tidsaspekt, lengde til sandlager med mer.
- Når det gjelder hastighet under brøyting med plog er det velkjent at hastighet påvirker kvaliteten, samtidig vil varierende snø-, temperatur-, veg- og trafikkforhold tilsi fleksibel hastighet. Type plog og skjær, og innstilling/justering av utstyret, som i stor grad handler om sjåførenes erfaring, er også avgjørende for brøyte kvaliteten. I denne forbindelse etterlyses kontrakter som i større grad bygger på ansvar og tillit.

²³ I kalkylen forutsettes det en bemanning på 3,5 pr. bil. Det gir en lønnskostnad like over 1.mill. kr pr. sesong. Flere av respondentene har påpekt behovet for bemanning i tråd med lover og regler. Det antas en kjørelengde på 15 000 km i sesongen og 20 kr pr. km i variabel betaling. Videre er det lagt til grunn gjeldende dieselpriis og anslag på andre variable kostnader som dekk, vedlikehold med mer. Kalkylen er vist i vedlegg 2.

Generelt har flere respondenter etterlyst kontrakter der førstelinjen gis frihet til å ta gode driftsbeslutninger. Kontrakter og samarbeid basert på ansvar og tillit, og som gir utvidet myndighet og større fleksibilitet til utførende entreprenør. De som utgjør førstelinjen, har normalt det beste grunnlaget for å ta gode løpende driftsbeslutninger under skiftende lokale forhold. Opplevelse av ulogiske og rigide krav kan også påvirke tillit mellom aktørene og arbeidsmiljøet mer generelt. Kostnadene ved slike svekkelser er vanskelig å verdsette. Fra intervjuer med byggherrerepresentanter og representanter for entreprenørene, fremgår det også at samarbeids- og tillitsforhold kan variere mye mellom kontraktområdene og dessuten være personavhengige. For enkelte kontraktsområder er det rapportert om omfattende bruk av sanksjoner. Samtidig melder noen om kontraktsområder der bruk av sanksjoner er fraværende.

4.4.3 Alternativ kontraktsform hos Nye Veier AS

I intervju med representanter for Nye Veier AS, og med representanter for deres hovedentreprenør, beskrives kontraktsformer som skiller seg fra det som er beskrevet ovenfor.

Det gjelder blant annet detaljering av kravspesifikasjon i kontrakten, praktisering av regler om syklustider og valg av materiell. For eksempel er det i forbindelse med preventiv salting og i forbindelse med store snøfall fornuftig å bruke skjønn og lokalkunnskap. I stedet for mye fokus på sykluskravet, styres innsatsen med antall biler for å oppnå best mulig kvalitet. Hvor mye sand og salt som benyttes, eller andre lignende typer driftsbeslutninger legger ikke Nye Veier seg opp i. Entreprenøren påpeker også at felles kontraktsmal for hele landet er ulogisk, fordi det er så store lokale variasjoner.

Kontrakten til Nye Veier har en rund sum pluss en variabel del. Rundsummen sees på som betaling for beredskapsvakt. Den variable betalingen er knyttet til timer i arbeid. Der timesatsen dekker alle kostnadene. Satsen indeksreguleres etter SSB-kostnadsindeks. Vi merker oss denne forskjellen i den variable delen, der betalingen kun er knyttet til timeforbruk. Det påpekes av representantene i dette kontrakts regimet at denne løsningen forhindrer mange av problemene/konfliktene som satsene til Statens vegvesen skaper. Fra hovedentreprenøren får vi opplyst at denne oppgjørsformen også brukes i kontrakter med underleverandørene.

Hovedentreprenøren beskriver samarbeidsklima som godt og basert på tillit både i forhold til byggherre og underleverandør, og mener det har sammenheng med hvordan oppgjørsformen er utformet. Der det oppstår avvik, løses det gjennom god kommunikasjon og felles forståelse. Sanksjoner har ikke vært benyttet og det er ikke alvorlige konflikter i kontraktsforholdet.

4.4.4 Kontrakter mellom hoved- og underentreprenør

De aller fleste av respondentene (88 prosent) i spørreundersøkelsen er underentreprenører. Det dreier seg hovedsakelig om små virksomheter. 72 prosent av respondentene er fra bedrifter med under 10 ansatte. Fra kapittel 4.2 ser vi at det er flere måter samarbeidet med hovedentreprenør

etableres. Vi har lite informasjon om avtalene og kontraktene mellom private selskaper. Fra intervjuer med representanter for byggherrer og noen hovedentreprenører er vårt inntrykk at den variable delen av kontrakten videreføres til underleverandørene. Hvor stor rund summene og mengdesatsene er i forhold til hovedkontraktene vet vi lite om. Representanter for byggherrer opplyser i intervjuer at de ikke er involvert, og er lite informert om avtalene mellom hovedentreprenørene og det utøvende leddet i kontrakts-hierarkiet. I kapittel 5.3 skal vi analysere nærmere hvordan underentreprenørene opplever kontrakter med forskjellige grupper av oppdragsgivere.

Ser vi på de skriftlige tilbakemeldingene²⁴ vi fikk fra respondentene organisering er det om lag 1/3 av kommentarene som gjelder uheldige sider ved mellomleddet i kontraktshierarkiet. Mange av disse tar til orde for at mellomleddet burde fjernes og at det kan skje gjennom at hvert anbud blir mindre i omfang slik at ikke bare de store entreprenørene kan legge inn tilbud. Videre peker noen på at Statens vegvesen burde ta mer regi, at mellomleddet er fordyrende, at det medfører unødvendige kontrollkostnader og at noen ledere i systemet mangler erfaring og kompetanse.

4.5 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har vi redegjort for innkjøpsprosessen ved offentlige anskaffelser generelt og drøftet noen økonomiske sider ved anbudsregimet i offentlig sektor og egenskapene til ulike kontraktstyper. Til slutt har vi beskrevet vanlige kontraktstyper for vinterdriften. Vi vil spesielt fremheve følgende momenter:

- Ifølge reglene for offentlige anskaffelser skal innkjøp i offentlig sektor ivareta krav til konkurranse, likebehandling, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Innkjøpene kan skje gjennom åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling eller konkurransepreget dialog.
- Tradisjonelt har vinterdriftskontrakter blitt tildelt på bakgrunn av en åpen eller lukket anbudskonkurranse, der entreprenøren som tilbyr lavest pris får oppdraget. I de senere årene er imidlertid kjøp etter forhandling blitt mer vanlig.
- Kontrakter for drift- og vedlikehold kan utformes som en funksjonskontrakt (fastpris-kontrakt) eller en mengde-/timebaserte kontrakt (variabelpriskontrakt). Det vanlige er en kombinasjon av fast og variabel betaling.
- Dette er vanlig at førstelinjen blir kalt ut av hovedentreprenøren. Byggherre kaller normalt ikke ut, men Vegtrafikkentralen kan i enkelte tilfeller gi beskjed om behov for tiltak.
- Både Statens vegvesen og flere fylkeskommuner benytter kontrakter med *standardiserte* krav til kvalitet, basert på Statens vegvesens håndbok R610. For ulike vinterdriftsklasser er det krav til materiell og syklustider. Kontrakten har også detaljerte krav til bruken av utstyret,

²⁴ Skriftlige tilbakemeldinger i spørreskjemaet ble gitt av i alt 97 av respondentene.

valg av tiltak, og utførelsen av arbeidet. Det praktiseres for eksempel en øvre fartsgrense på 40 km/t på brøyting som er begrunnet med kvalitet og sikkerhet. Byggherre kan tillate høyere hastighet dersom forholdene ligger til rette for det.

- De fleste av dagens vinterdriftskontrakter, både for Statens vegvesen og fylkeskommunene, har en kombinasjon av rundsum (fast betaling) og tids- og kilometer- og tonnbaserte satser (variabel betaling). De variable satsene for ulike aktiviteter som legges inn i kontraktene, er ofte lavere enn selvkost. Byggherre begrunner dette med at den faste betalingen skal dekke mellomlegget, og at dette gjør at overproduksjon og høye kostnader unngås.
- Nye Veier AS benytter kontrakter som skiller seg fra kontraktene til Statens vegvesen og fylkeskommunene blant annet med hensyn til detaljeringsgrad og regler om syklustider og valg av materiell. Den faste betalingen er betaling for beredskapsvakt. Den variable betalingen er knyttet til timeforbruk, der timesatsen dekker alle kostnadene og indeksreguleres etter SSB-kostnadsindeks.
- Flere respondenter ønsker kontrakter som i større grad bygger på ansvar og tillit, og som gir større fleksibilitet til utførende entreprenør begrunnet med at de som er ute på vegen har best forutsetning for å bestemme nødvendige tiltak.

5. ERFARINGER MED OG SYNSPUNKTER PÅ KONTRAKTER FOR VINTERDRIFT

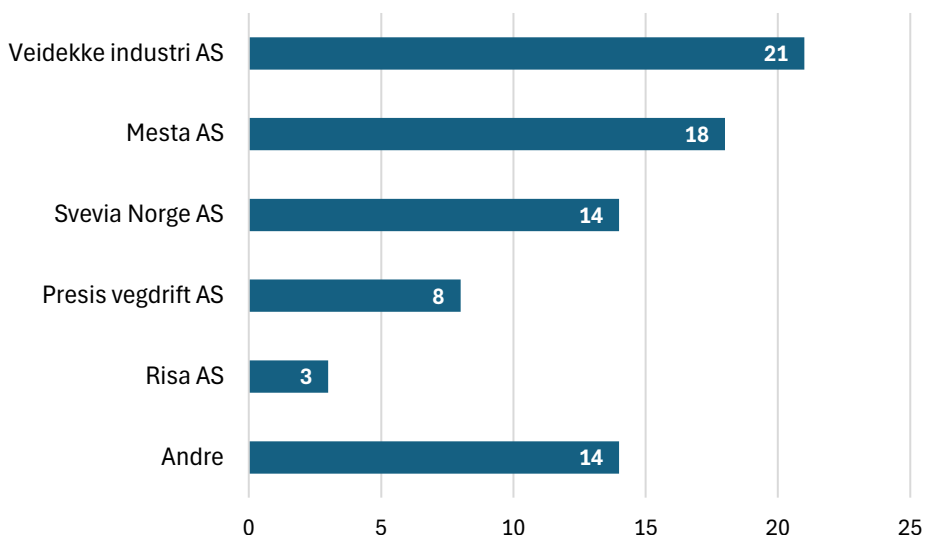
I dette kapitlet presenteres resultatene fra spørreundersøkelsen som var rettet mot underentreprenørene samt noen av de tilbakemeldingene vi fikk fra intervjuene med hovedentreprenører og byggherrer.

5.1 RESPONDENTENE

Av de 89 respondentene var det 49 prosent som svarte at de hadde flere oppdragsgivere vinteren 2023/2024 mens de resterende 51 prosent kun hadde en oppdragsgiver. Når det gjelder antall vinterdriftskontrakter pr. entreprenør, svarte 43 prosent at de hadde kun hadde en kontrakt mens 33 prosent hadde to kontrakter. Det innebærer at 24 prosent av entreprenørene hadde mer enn to vinterdriftskontrakter denne vintersesongen.

På spørsmålet om bedriften benyttet seg av underleverandører svarte 64 prosent (57 respondenter) at de ikke gjorde dette. Av de 36 prosent (32 respondenter) som svarte at de hadde underleverandører hadde 64 prosent (20 respondenter) en underleverandør, 13 prosent (4 respondenter) to underleverandører, 5 prosent (2 respondenter) tre underleverandører mens det var 18 prosent (6 respondenter) som oppgav at de hadde fem eller flere underleverandører.

11 av de 98 respondentene var hovedentreprenører. Det betyr at 78 av respondentene var underleverandører for en eller flere av disse. En oversikt over hvilke hovedleverandører disse hadde kontrakt med er vist i figur 5.1.

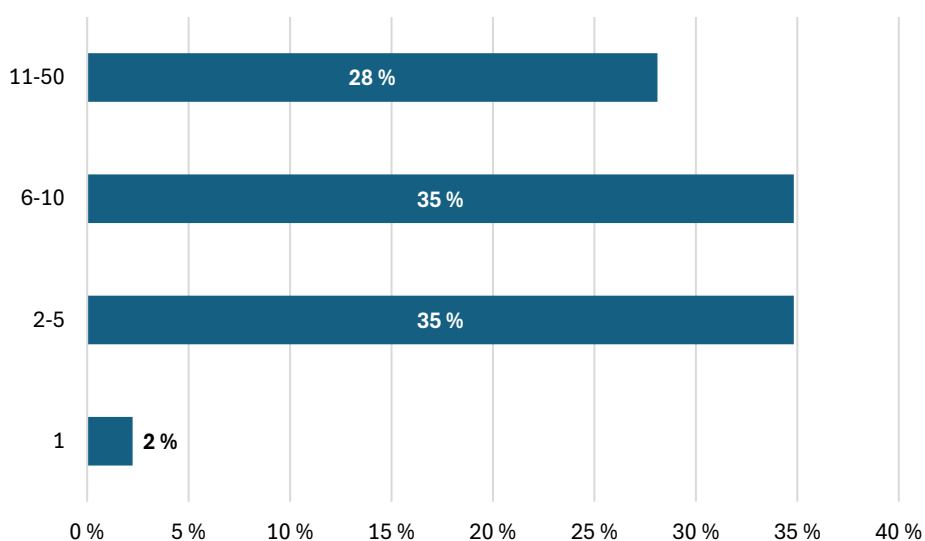


Figur 5.1: Oversikt over hvem underentreprenørene hadde som hovedentreprenør. (N=78).

Ut fra figur 5.1 ser vi at 68 prosent av respondentene har kontrakt med enten Veidekke AS, Mesta AS eller Svevia Norge AS. I gruppen «andre» finner vi blant andre Vaktmesterkompaniet AS, Stian Brenden Maskindrift AS, Anlegg Nord AS og Gjermundshaug anlegg AS.

5.1.1 Antall og størrelse

Det er noe variasjon i størrelsen (målt ved antall sjåførere) på bedriftene som drev med vinterdrift i sesongen 2023/2024. Samtidig merker vi oss de fleste (72 prosent) er bedrifter med færre enn 10 sjåførere. Dette fremgår av figur 5.2.



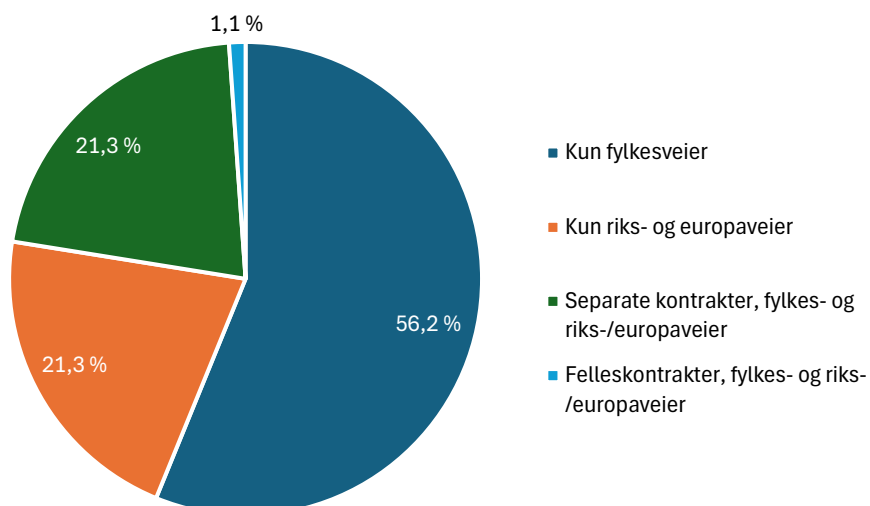
Figur 5.2: Antall sjåførere i bedriftene som drev med vinterdrift i sesongen 2023/2024. (N=89).

Vi ser av figuren at vel 72 prosent av bedriftene har 10 eller færre sjåførere tilgjengelig. De resterende bedriftene svarer at de har mellom 11 og 50 sjåførere.

5.1.2 Driftsområde og vegkategori

Vi spurte respondentene om hvilken type veger de hadde vinterdriftsansvar for sesongen 2023/2024. Svarene er vist i figur 5.3.

Som det fremgår av figur 5.3 oppgav vel 56 prosent av respondentene at de kun hadde vinterdriftsansvar for fylkesveger, mens om lag 21 prosent kun hadde ansvar for riks- og europaveger. De resterende 22 prosent av respondentene hadde kontrakter for vinterdrift for både fylkes- og europaveger, hvorav en respondent oppgav at bedriften hadde felleskontrakter for driften.



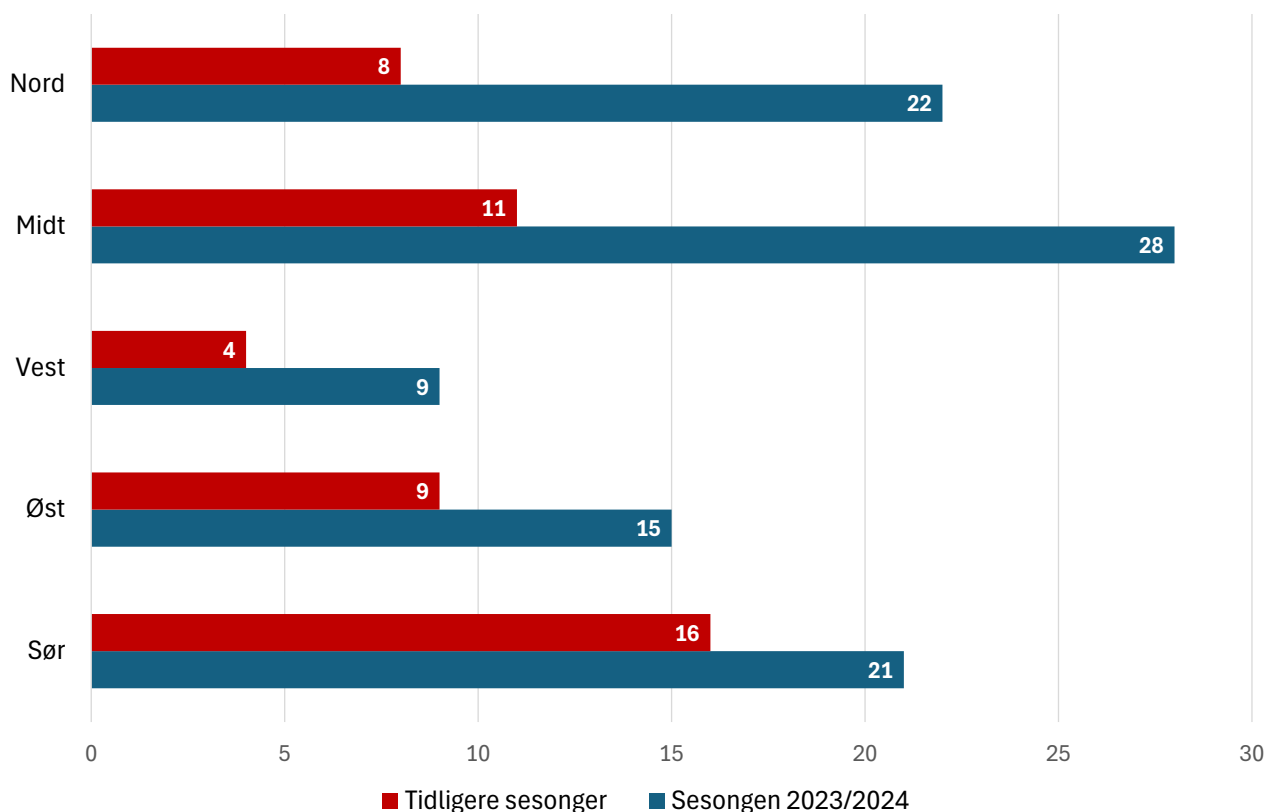
Figur 5.3: Oversikt over hvilken vegkategori entreprenørene hadde vinterdriftsansvar på vinteren 2023/2024. (N=89).

Ser vi på hvem som var byggherre for de vegene som våre respondenter hadde vinterdriftsansvaret for sesongen 2023/2024, finner vi at knapt 58 prosent hadde fylkeskommuner som byggherre, vel 31 prosent hadde Statens vegvesen, mens vel 2 prosent forholdt seg til Nye Veier AS. Det var vel 8 prosent som hadde andre byggherrer eller ikke oppgav byggherre.

Vi spurte også respondentene om hvilket fylke respondentene hovedsakelig drev vinterdrift i sesongen 2023/2024 og hvor de hovedsakelig har drevet med vinterdrift tidligere sesonger. I figur 5.4 har vi gruppert de geografiske områdene i fem regioner. Spørsmålet om region var et flervalgs-spørsmål hvor det var mulig å krysse av at de drev med vinterdrift i en eller flere regioner.²⁵ Enkelte av bedriftene svarte at de drev med vinterdrift i flere regioner. Dette gjelder seks av bedriftene, som drev med vinterdrift i sesongen 2023/2024 og en av bedriftene som drev med vinterdrift tidligere sesonger.

Figuren viser et der en geografisk spredning i bedriftene som svarte på undersøkelsen, med noen færre bedrifter fra region vest enn for de andre regionene.

²⁵ Følgende fylker er inkludert i de ulike regionene: Nord (Nordland, Troms og Finnmark), Midt (Trøndelag og Møre og Romsdal), Vest (Vestland og Rogaland), Øst (Akershus, Oslo, Østfold og Innlandet) og Sør (Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud).

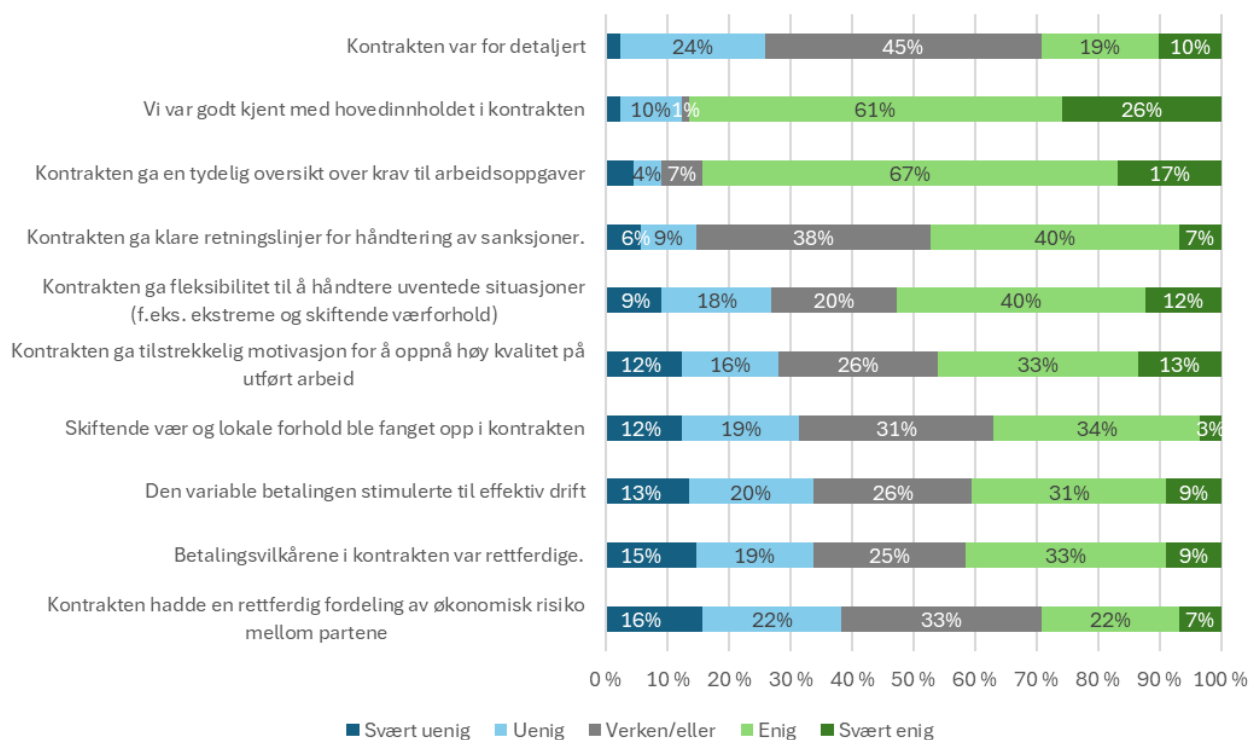


Figur 5.4: Antall respondenter som driver eller har drevet med vinterdrift fordelt på region, flere valg mulig. (N=47; tidligere sesonger og N=89; sesongen 2023/2024).

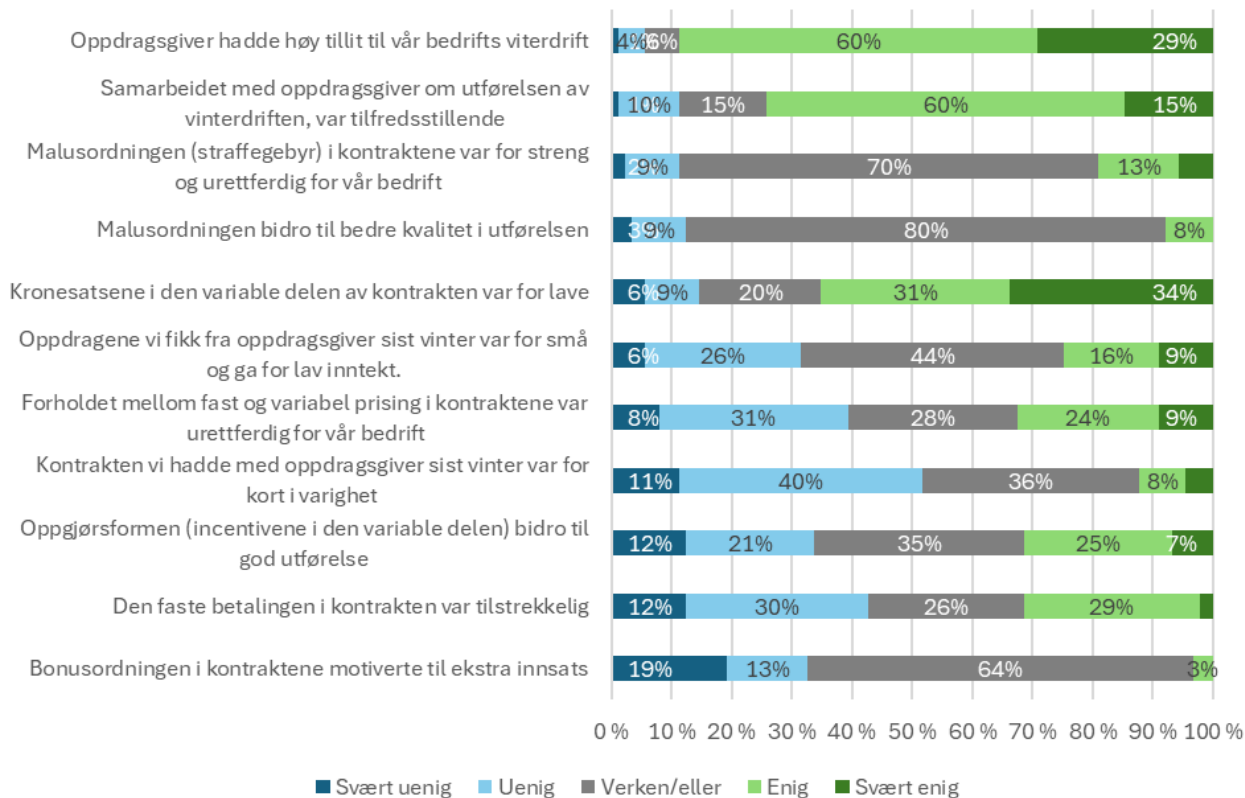
5.2 SYNSPUNKTER PÅ KRAV OG BETINGELSER I KONTRAKTEN

To viktige spørsmål i undersøkelsen var formulert som påstander der respondentene på en femdel skala fra «svært uenig» til «svært enig» måtte ta stilling til forhold rundt kontrakten de hadde med oppdragsgiver i sesongen 2023/2024 samt spørsmål knyttet til oppdragsgivers kjøp av vinterdriftstjenester denne sesongen.

I figur 5.5 ser vi hva respondentene svarte når de måtte ta stilling til 10 påstander om den kontrakten de hadde for vinterdriften sist vinter (vinteren 2023/2024). Påstandene er rangert etter svaralternativet «svært uenig».



Figur 5.5: Entreprenørenes vurderinger av påstander knyttet til kontrakten for vinterdrift. (N=89).



Figur 5.6: Entreprenørenes vurderinger av oppdragsgivers praksis for kjøp av vinterdriftstjenester. (N=89).

5.2.1 Kontraktens innhold og omfang

Ut fra figur 5.5 ser vi at entreprenørene er godt kjent hovedinnholdet og kravene i kontrakten, og at 84 prosent av respondentene er enige i at kontrakten gir en tydelig oversikt over krav til arbeidsoppgaver. Kun 9 prosent er uenige i dette. Respondentene var mer delt i synet på kontraktens detaljeringsgrad. 29 prosent var enig i påstanden om at «kontrakten var for detaljert», mens 26 prosent hadde motsatt syn. Her var det imidlertid 45 prosent av respondentene som var «nøytrale» ved at de svarte «verken/eller».

Når det gjelder kontraktslengden virker det ut fra respondentenes svar som at denne er fornuftig. Kun 11 prosent var enige i påstanden om at «kontrakten hadde for kort varighet», mens over 50 prosent var uenige.

Ser vi på påstanden om at «oppdragene var for små og gav for lav inntekt», så var 32 prosent av respondentene uenige i dette mens 25 prosent var enige. Det var imidlertid 44 prosent som svarte «verken/eller». Respondentene var altså delt her, men en samlet tolkning av svarene er at en liten majoritet mente at oppdragene hadde et greit omfang og gav tilstrekkelige inntekter.

Ser vi på de skriftlige tilbakemeldingene²⁶ vi fikk fra respondentene angående kontraktens innhold og omfang, så kan de fleste av disse oppsummeres i følgende punkter:

- *Mindre kontraktssområder.* Noen tilkjenner et ønske om å nedskalere størrelsen på hvert anbud, slik at mindre lokale entreprenører kan delta direkte. Dette ut fra et ønske om å bevare lokal kunnskap og redusere avhengigheten av de store riksentreprenørene som ofte presser prisene ned for sine underleverandører.
- *Økt fokus på kvalitet fremfor pris.* Flere mener at det bør være et større fokus på kvalitet i stedet for pris. Dette innebærer å lage kontrakter som er tillitsbaserte med gode kontroller fra byggherre. Dette bør kunne gi økt effektivitet og ikke minst bedre kvalitet på vinterdriften.
- *Redusere administrativ byrde og risiko for små entreprenører.* En del fremhever behovet for å redusere den administrative byrden og risikoen for små entreprenører. Dette inkluderer å større vekt på driftskvaliteten og å la oppdragsgiver/byggherre ta en større del av risikoen, slik at arbeidet som utføres av de som er ute på vegene verdsettes sterkere.
- *Byggherrestyring.* Flere foreslår at byggherre hyrer utøvende entreprenør direkte, og begrunner det med at mellomledet presser økonomien hos underentreprenørene, øker kontrollbehovet og i for liten grad vektlegger lokalkunnskap.

²⁶ Skriftlige svar i spørreskjemaet ble gitt fra i alt 97 av respondentene.

5.2.2 Kontraktens fleksibilitet

Når det gjelder vurderingene av kontraktens fleksibilitet, så var 52 prosent av respondentene enige i at den gav fleksibilitet til å håndtere uventede situasjoner (ekstreme og skiftende værforhold) mens 27 prosent var uenige i dette. Det var 37 prosent av respondentene som var enige i påstanden om at skiftende vær og lokale værforhold ble fanget opp i kontrakten, mens 31 prosent var uenige i dette. En samlet tolkning av synspunktene på kontraktenes fleksibilitet er at respondentene har ulik oppfatning her. Det er imidlertid noe større andel som mener at kontrakten gir tilstrekkelig fleksibilitet enn som mener at den ikke gjør det.

Ser vi på de de skriftlige tilbakemeldingene vi fikk fra respondentene angående kontraktenes fleksibilitet, så kan de fleste av disse oppsummeres i følgende punkter:

- *Mer tillit til lokale entreprenører.* Mange tilbakemeldinger peker på behovet for enklere kontrakter som bygger på ansvar og tillit, og at mer ansvar og fleksibilitet bør overlates til utførende entreprenør. Dette vil redusere behovet for omfattende kontroller og mellomledd, og gi bedre kvalitet på vinterdriften.
- *Økt frihet og ansvar til sjåførene.* Det er et sterkt ønske fra underentreprenørene om at sjåførene bør ha større frihet til å bestemme hvilke tiltak som skal utføres på vegen, for eksempel salting og strøing, basert på deres vurdering av forholdene. Dette inkluderer for eksempel å fjerne hastighetsbegrensninger under brøyting og tillate strøing samtidig som det brøytes. Ifølge Statens vegvesen driver byggherre normalt sett ikke utkalling, men vegtraffikksentralen kan i enkelte tilfeller gi beskjed om behov for tiltak. Hastighetsbegrensning på brøyting er satt på grunn av kvalitet og sikkerhet. Byggherre kan imidlertid tillate høyere hastighet dersom forholdene ligger til rette for det.
- *Større fleksibilitet i bruk av utstyr og ressurser.* Flere peker på behovet for større fleksibilitet når det gjelder bruk av utstyr fra andre roder og muligheten til å prise flere roder sammen. Dette vil gjøre det økonomisk mer attraktivt og praktisk for entreprenører å legge inn tilbud.

5.2.3 Betaling for utført arbeid

Når det gjelder synspunkter på betalingen for det arbeidet som utføres, så mente 42 prosent av respondentene at disse var rettferdige mens 34 prosent var uenig i dette. Dette viser at det er en betydelig uenighet i rettferdigheten i den rent økonomiske siden av kontrakten. Se figur 5.5.

Hvis vi fokuserer spesielt på synspunktene knyttet til den faste og variable betalingen, så viser figur 5.6 at 33 prosent av respondentene var enige i at forholdet mellom fast og variabel betaling i kontrakten var urettferdige for bedriften mens 39 prosent var uenige i dette. Når det gjelder påstanden om at den faste betalingen i kontrakten var tilstrekkelig, så var 31 prosent enige i dette mens 42 prosent var uenige. Dette må vi tolke som at en liten overvekt av respondentene mener at

en større del av betalingen burde være fast og en mindre del variabel. I tillegg var 65 prosent av respondentene enige i påstanden om at kronesatsene i den variable delen av kontrakten er for lave. Kun 15 prosent var uenige i påstanden.

Ser vi på de de skriftlige tilbakemeldingene vi fikk fra respondentene angående betalingsordningene i kontraktene, så kan de fleste av disse oppsummeres i følgende punkter:

- *Enklere og mer rettferdige kontrakter.* Mange etterlyser enklere og mindre byråkratiske kontrakter samt mer rettferdige betalingsmodeller. Dette inkluderer å benytte standardkontrakter som gjelder for både riks- og fylkesveger som sikrer at entreprenørene får dekket sine reelle kostnader for utført arbeid.
- *Høyere variable satser.* Mange tilbakemeldinger går på at de variable satsene er for lave, noe som gjør det ulønnsomt å utføre arbeidet. Det er et sterkt ønske om høyere enhetssatser for blant annet brøyting, strøing og høvling.
- *Økt total kompensasjon.* Det er et gjennomgående ønske om generelt bedre betaling for vinterdriftsarbeid. Dette inkluderer høyere enhetspriser, økt fast godtgjørelse, og muligheter for bonusutbetalinger. Bedre betaling vil blant annet gjøre det mulig for entreprenørene å betale sine sjåfører bedre.

5.2.4 Fordeling av risiko og insentiver til effektiv drift og god kvalitet på tjenestene

Når det gjelder hvordan fordelte risiko mellom oppdragsgiver og utførende entreprenør samt kontraktens betydning for driftseffektivitet og kvalitet på utførte tjenester ser vi følgende:

Det var 40 prosent av respondentene som var enige i at den variable betalingen stimulerte til effektiv drift, mens 33 prosent var uenige i dette. På dette spørsmålet er altså respondentene svært uenige. Når det gjelder påstanden om at kontrakten gav klare retningslinjer for håndtering av sanksjoner, så var 47 prosent av respondentene enige i dette mens kun 15 prosent var uenige.

Når det gjelder påstanden om at kontrakten hadde en rettferdig fordeling av økonomisk risiko mellom partene, så var respondentene svært uenige om dette. 29 prosent svarte at de var enige i påstanden, mens 38 prosent svarte at de var uenige. På påstanden om at kontrakten gav tilstrekkelig motivasjon for å oppnå høy kvalitet på utført arbeid svarte 46 prosent at de var enige i dette mens 28 prosent svarte at de var uenige i dette. Selv om respondentene er uenige, så tolker vi det slik at kontrakten i seg selv ikke er til hinder for å oppnå god kvalitet på vedlikeholdet.

Når det gjelder kontraktens insentiver, så er respondentene uenige om betydningen av disse. Påstanden om at bonusordningen i kontraktene motiverte til ekstra innsats var det kun 3 prosent som var enige i mens 32 prosent var uenige. Her er det hele 64 som svarer «verken/eller». Tolkningen av dette er vel at eventuelle bonusordninger i kontraktene ikke motiverer til ekstra innsats. Det bør allikevel nevnes at det er 32 prosent av respondentene som svarer at de er enige i

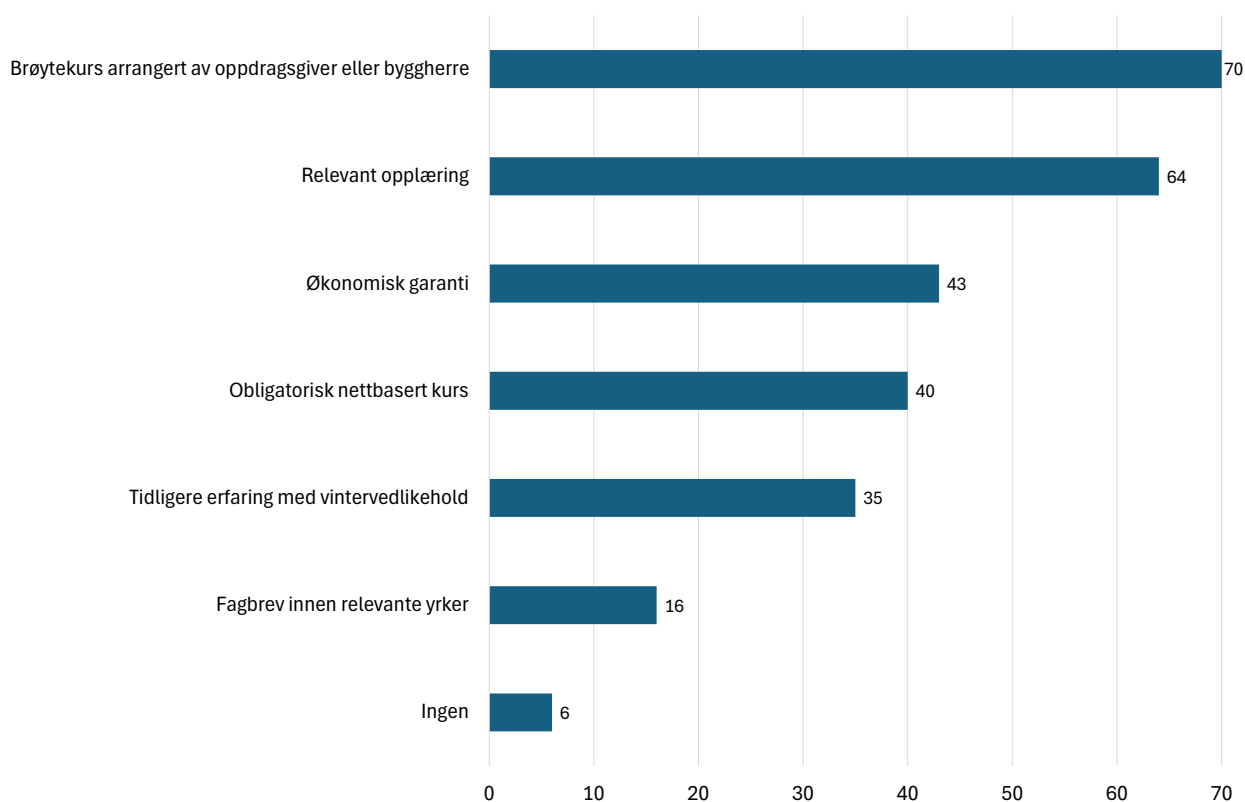
påstanden om at «oppgjørformen (incentivene i den variable delen) bidro til god utførelse». Her var det 33 prosent som var uenige.

Ved vurdering av malusordningene (straffegebyrordningene) så svarer 70 prosent «verken/eller» på påstanden om at «malusordningen (straffegebyr) i kontraktene var for streng og urettferdig for vår bedrift» mens 80 prosent svarte det samme på påstanden om at «malusordningen bidro til bedre kvalitet i utførelsen». Henholdsvis 19 og 8 prosent var enige i disse to påstandene. Ut fra det ovenstående er en naturlig konklusjon at verken bonus- eller malusordningene stimulerer til ekstra innsats eller økt kvalitet. Videre kan det store omfanget av “verken/eller” tyde på at respondentene mangler erfaringer med slike ordninger, og derfor gir ei nøytral vurdering.

Ser vi på de de skriftlige tilbakemeldingene vi fikk fra respondentene angående risiko og insentiver i kontraktene, så var det relativt få som nevner de dette. Det kan tolkes som om at dette er forhold som entreprenørene er lite opptatt av sammenlignet med den økonomiske kompensasjonen for utført arbeid som nevnt ovenfor. Det er imidlertid noen som ønsker at det innføres bonusordninger som kan motivere til bedre innsats og høyere kvalitet på denne, uten å være konkrete på dette.

5.2.5 Kompetansekrav

Respondentene fikk spørsmål om hvilke kompetanse som måtte oppfylles før inngåelse av kontrakt med oppdragsgiver. Her ble det spurt om seks ulike krav, der det var mulig å krysse av på flere. Svarene finnes i figur 5.7. Det var 89 entreprenører som svarte.

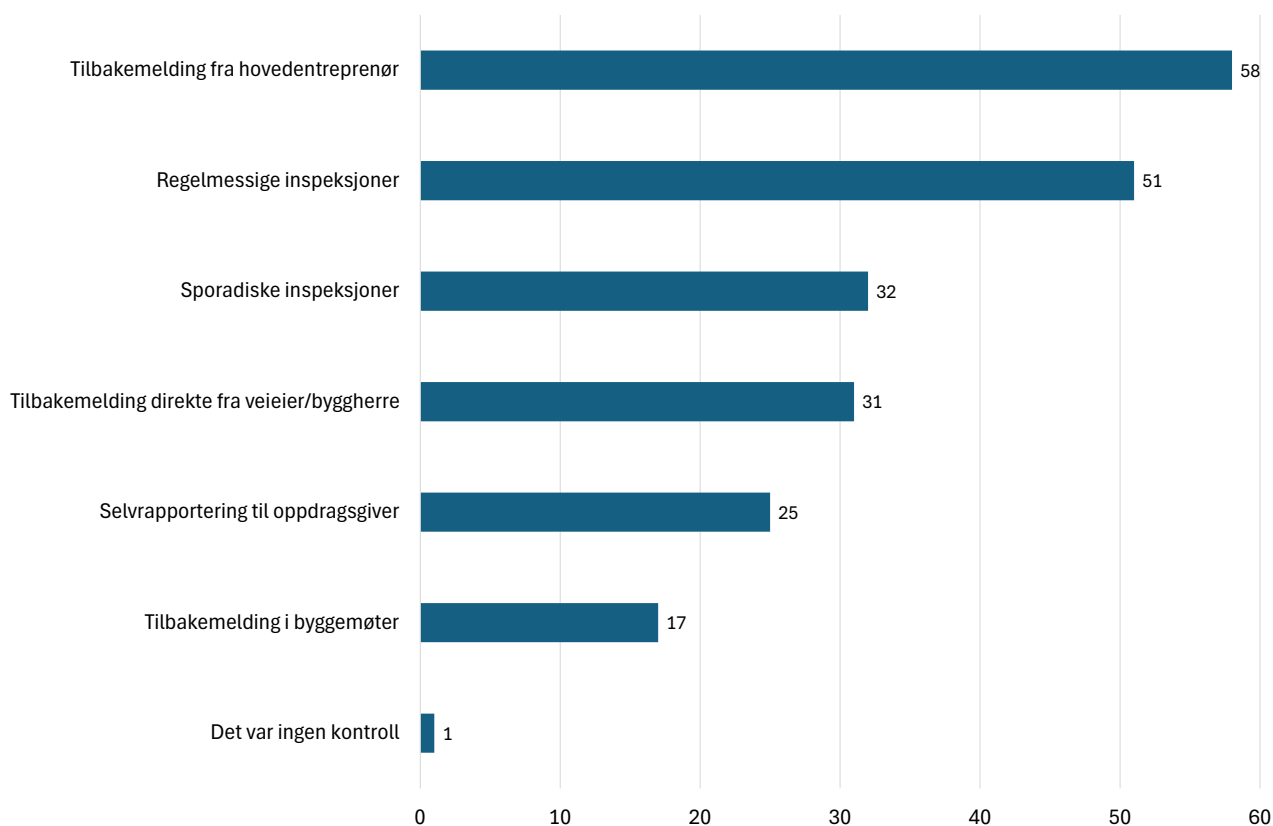


Figur 5.7: Kompetansekrav for leverandør ved kontraktsinngåelse. (N=89).

Ut fra figur 5.7 ser vi at 70 av 89 entreprenører (79 prosent) oppgav at det var krav om brøytekurs mens 64 av entreprenørene (72 prosent) oppgav krav om relevant opplæring.²⁷ Det var også noen som krevde at bedriften måtte gjennomføre et nettbasert kurs og kunne dokumentere erfaring med vinterdrift. Fremleggelse av økonomisk garanti (typisk bankgaranti) for driften er også vanlig. Vi ser at 6 entreprenører (7 prosent) svarte at det ikke ble stilt noen spesielle kompetansekrav.

5.2.6 Kontroll og oppfølging av oppdragsgiver

Respondentene fikk også spørsmål om hvordan utførelsen og resultatet av arbeidet ble kontrollert. Respondentene ble spurt om seks ulike kontrollmetoder, der det var mulig å krysse av på flere. Svarene finnes i figur 5.8 . Det var 89 entreprenører som svarte.



Figur 5.8: Kontroll og oppfølging fra oppdragsgiver. (N=89).

Vi ser av figur 5.8 at 58 av 89 entreprenører (65 prosent) oppgav at de fikk tilbakemelding fra hovedentreprenør mens 51 entreprenører (57 prosent) ble utsatt for regelmessige inspeksjoner. Der var også en del som oppgav at de ble utsatt for sporadiske inspeksjoner samt at de fikk direkte tilbakemeldinger fra veieier/byggherre. 25 av respondentene (28 prosent) oppgav at de praktiserte selv-

²⁷ Statens vegvesen har krav om at alle som skal drive med vinterdrift skal bestå en kompetansetest. Det er ikke krav om kurs. Hovedentreprenør skal gi nødvendig opplæring til de som utfører vinterdriften, slik at de har den nødvendige kompetansen som er beskrevet i kontrakten. Noen fylkeskommuner kan stille krav om gjennomføring av brøytekurs. Statens vegvesen har utarbeidet kursmaterieell som er tilgjengelig for entreprenørene.

rapportering. Tilbakemelding i byggemøter var mindre vanlig. Disse svarene er et naturlig resultat av at de fleste respondentene i undersøkelsen er underentreprenører. I intervjuer opplyser flere av vegeiernes representanter at førstelinjen bevisst ikke er invitert til byggemøtene. Vegeier velger å forholde seg til sin kontraktspartner og overlater styringen av førstelinjen til hovedentreprenøren. Det var også en respondent som oppgav at det ikke ble gjennomført noen kontroll av arbeidet.

5.2.7 Samarbeid med oppdragsgiver

Når det gjelder entreprenørenes samarbeid med oppdragsgiver så var 75 prosent av respondentene enige i at «samarbeidet med oppdragsgiver om utførelsen av vinterdriften var tilfredsstillende» og 89 prosent var enige i påstanden om at «oppdragsgiver hadde høy tillit til vår bedrifts vinterdrift». Henholdsvis 11 prosent og 5 prosent var uenige i disse påstandene. Ut fra dette kan vi konkludere at tillitsforholdet og samarbeidet mellom under- og hovedentreprenør gjennomgående er godt.²⁸

5.3 NÆRMERE ANALYSE AV ENTREPRENØRENE'S VURDERINGER

Vi har sett nærmere på noen grupper av entreprenører og hvordan de vurderer kontraktsforhold og oppgjørsform. Dvs. hvordan utsagn om er presentert ovenfor i figur 5.5 og figur 5.6 vurderes av ulike grupper av underleverandører. For noen av disse utsagnene finner vi signifikante forskjeller i vurderingene mellom grupper av underentreprenører. I disse analysene er det testet for hvorvidt gjennomsnittet for den ene gruppen knyttet til utsagnene er større enn gjennomsnittet for den andre gruppen. Vi har benyttet en ensidig t-test for uavhengige grupper. Vi satte signifikansnivået til 5 prosent, som betyr at vi bare har tatt med de analysene der det er mindre enn 5 prosent sannsynlighet for at forskjellene skyldes tilfeldigheter.

Sør - Nord

Først undersøkes geografiske variasjoner, men fordi vi har for få respondenter i noen av fylkene er det ikke mulig med statistiske tester på fylkesnivå. Når vi derimot ser på førstelinjens vurderinger og sammenligner to landsdeler finner vi signifikante forskjeller. Vi ser på Nord-Norge og Midt-Norge under ett (nord) og sammenligner med resten av Sør-Norge (sør). Når respondentene skal vurdere utsagnet; «Betalingsvilkårene i kontrakten var rettferdige», så er de fra sør i større grad enig sammenlignet med respondentene fra nord. Gjennomsnittsverdi for sør er 3,27 (N = 39) og nord er 2,79 (N = 47) (p = 0,031). For utsagnet; «Oppgjørsformen (incentivene i den variable delen) bidro til god utførelse», er det også større grad av enighet blant de i sør. Gjennomsnittsverdi i sør er 3,21 (n = 39), mens den er 2,66 (N = 47) i nord (p = 0,012). Dette betyr at de som drev vinterdrift som underentreprenør i sør er mer enig i disse to utsagnene, sammenlignet med underleverandørene i nord. Sannsynligheten for at dette *ikke* stemmer er angitt med p-verdien, som vi ser er mindre enn 0,05.

²⁸ 11 av de 89 respondentene som svarte på påstanden er hovedentreprenører og for dem er veieier oppdragsgiveren.

Fylkesveg - riksveg.

Vi har gjort tilsvarende undersøkelse der respondentene er gruppert etter type veg (byggherre). Respondentene som bare har kontrakt på fylkesveg, eller flest km på fylkesveg, er definert som en gruppe. Denne gruppen sammenlignes med de som bare har kontrakt på europa- og eller riksveg, eller flest km på europa-/riksveg. Resultatet er vist i tabell 5.1. For fire utsagn om oppgjørsform og kontraktene, finner vi signifikante forskjeller i vurderingene avhengig type veg. Underentreprenør-ene som drifter på fylkesveger er i større grad enig (er signifikant mer enig) sammenlignet med de som opererer på europa- og riksvegene. Sannsynligheten for at dette *ikke* stemmer er angitt med p-verdien (som vi ser ligger under 0,05).

Tabell 5.1: Underentreprenørenes vurderinger, avhengig av fylkesveg eller europa-/riksveg.

<i>Utsagn om praksis og kontrakt:</i>	<i>Gjennomsnittsverdi for hver gruppe (1=svært uenig, 5=svært enig)</i>		<i>Ensidig p-verdi</i>
	<i>Fylkesveg (N=69)</i>	<i>Europa- og riksveg (N=20)</i>	
«Oppgjørsformen (insentivene i den variable delen) bidro til god utførelse»	3,04	2,50	0,027
«Den variable betalingen stimulerte til effektiv drift»	3,16	2,55	0,022
«Betalingsvilkårene i kontrakten var rettfærdige».	3,16	2,55	0,024
«Kontrakten ga tilstrekkelig motivasjon for å oppnå høy kvalitet på utført arbeid»	3,36	2,60	0,013

Store eller små hovedentreprenører

Vi har også gjort tilsvarende undersøkelse der aktørene i førstelinjen er gruppert etter hvem som er hovedentreprenør. Her har vi samlet de som er underleverandører for de fire største hovedentreprenørene (Mesta AS, Vegdekke Industri AS, Svevia Norge AS og Presis vegdrift AS) i en gruppe og sammenlignet med de som har andre hovedentreprenører. I denne gruppen (Andre som HE) er det snakk om små og mellomstore hovedentreprenører. Resultatet er vist i tabell 5.2. For de tre første positivt ladede utsagnene om oppgjørsform og kontrakter, vist i tabell 5.2, er underentreprenørene til små selskaper (som HE) i større grad enig i utsagnet, sammenlignet med de som har en av de fire store som oppdragsgiver.

For det negativt ladede utsagnet, «Malusordningen (straffegebyr) i kontraktene var for strenge og urettferdig for vår bedrift», er det motsatt. Her er underleverandørene til fire store selskaper (som HE) i større grad er enig sammenlignet med de som har mindre selskaper som oppdragsgivere. Sannsynligheten for at dette *ikke* stemmer er angitt med p-verdien (som vi ser ligger under 0,05).

Tabell 5.2: Underentreprenørenes vurderinger, avhengig av om en av de fire største selskapene er hovedentreprenør, sammenlignet med andre som hovedentreprenører.

<i>Utsagn om praksis og kontrakt:</i>	<i>Gjennomsnittsverdi for hver gruppe (1=svært uenig, 5=svært enig)</i>		<i>Ensidig p-verdi</i>
	<i>De 4 store som HE (N=61)</i>	<i>Andre som HE (N=17)</i>	
«Oppgjørsformen (incentivene i den variable delen) bidro til god utførelse»	2,66	3,41	0,005
«Den variable betalingen stimulerte til effektiv drift»	2,80	3,41	0,029
«Kontrakten hadde en rettferdig fordeling av økonomisk risiko mellom partene»	2,62	3,24	0,024
«Malusordningen (straffegebyr) i kontraktene var for strenge og urettferdig for vår bedrift»	3,23	2,76	0,013

Mesta AS – Privat eide selskaper

Til slutt har også undersøkt vurderingene til underentreprenørene med Mesta AS (100 % statseid) som oppdragsgiver, sammenlignet med de som andre (private selskaper) som oppdragsgiver. Resultatet er vist i tabell 5.3. For de fire første positivt ladede utsagnene om oppgjørsform og kontrakter, vist i tabell 5.3, er underentreprenørene til Mesta AS minste enig, mens de som har små selskaper (som HE), i større grad enig i utsagnet.

For det negativt ladede utsagnet, «Malusordningen (straffegebyr) i kontraktene var for strenge og urettferdig for vår bedrift», er det motsatt. Her er underleverandørene til Mesta AS i større grad enige sammenlignet med de som har private selskaper som oppdragsgivere. Sannsynligheten for at dette ikke stemmer er angitt med p-verdien (som vi ser ligger under 0,05).

Tabell 5.3: Underentreprenørenes vurderinger, avhengig av om Mesta AS er hoved entreprenør, sammenlignet med alle andre som hovedentreprenører.

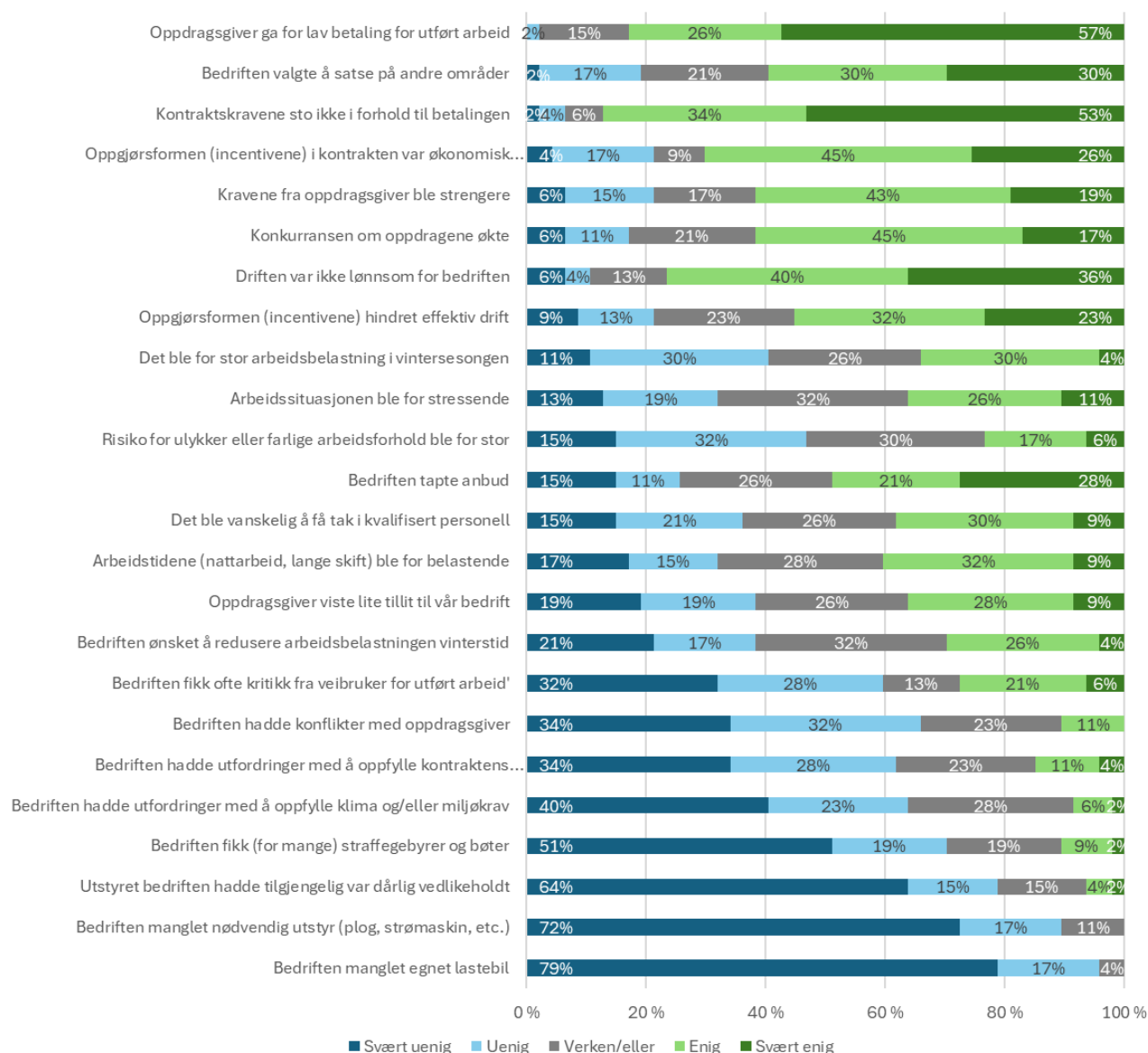
<i>Utsagn om praksis og kontrakt:</i>	<i>Gjennomsnittsverdi (1=svært uenig, 5=svært enig)</i>		<i>Ensidig p-verdi</i>
	<i>Mesta AS (N=18)</i>	<i>Alle andre HE (N=68)</i>	
«Samarbeidet med oppdragsgiver om utførelsen av vinterdriften, var tilfredsstillende»	3,33	3,88	0,034*
«Oppdragsgiver hadde høy tillit til vår bedrifts vinterdrift»	3,67	4,22	0,032*
«Kontrakten ga en tydelig oversikt over krav til arbeidsoppgaver»	3,39	3,97	0,047*
«Kontrakten ga klare retningslinjer for håndtering av sanksjoner»	2,78	3,38	0,008
«Malusordningen (straffegebyr) i kontraktene var for streng og urettferdig for vår bedrift»	3,61	2,98	0,009*

* Welch-test, fordi variansen er ulik mellom gruppene.

5.4 HVORFOR SLUTTER ENTREPRENØRER MED VINTERDRIFT?

Det var 47 respondenter som svarte at de hadde sluttet med vinterdrift på det offentlige vegnettet. Det var stor spredning på når disse sluttet. En sluttet allerede i 1990 mens de siste sluttet i 2023. Gjennomsnittsåret for når de sluttet var 2013. 40 prosent av de som hadde sluttet med vinterdrift sluttet etter 2018.

For å få kunnskap om hvorfor entreprenører slutter med vinterdrift, ba vi de som oppgav at de hadde sluttet med vinterdrift å, på en skala fra «svært uenig» til «svært enig», ta stilling til ulike påstander om dette. Se figur 5.9.



Figur 5.9: Entreprenører som har sluttet med vinterdrift sine vurderinger av påstander om årsaker til dette. (N=47).

Når vi betrakter svarene i figur 5.9 kan vi grovt si at det er tre hovedårsaker til at en del entreprenører har sluttet med vinterdrift. Dette er:

- Økonomiske årsaker
- Kontraktsmessige årsaker
- Konkurransemessige årsaker

5.4.1 Økonomiske årsaker

Økonomiske årsaker er alle årsaker som kan knyttes til inntekter og kostnader ved vinterdriften, og dermed direkte til bedriftens driftsresultat. Ut fra i figur 5.9 ser vi for eksempel at 83 prosent av respondentene er enige i påstanden om at «oppdragsgiver gav for lav betaling for utført arbeid» mens 76 prosent er enig i påstanden «driften var ikke lønnsom for bedriften». Vi ser også at 71 prosent av respondentene er enige i påstanden «oppgjørformen (insentivene) i kontrakten var økonomisk ugunstige for vår bedrift». Kun 2, 10 og 21 prosent av respondentene er uenige i disse påstandene. På bakgrunn av dette er det rimelig å konkludere med at mange sluttet med vinterdrift fordi kontraktene ikke gav tilstrekkelige muligheter til å frembringe et stor nok driftsoverskudd.

5.4.2 Kontraktskrav

Kontraktskrav er også en medvirkende årsak til at entreprenører har sluttet med vinterdrift. Ut fra figur 5.9 ser vi at 87 prosent av respondentene er enige i at «kontraktskravene ikke stod i forhold til betalingen» mens 62 prosent er enige i påstanden «kravene fra oppdragsgiver ble strengere». Der er også mange (55 prosent) som er enige i påstanden «oppgjørformen (insentivene) hindret effektiv drift». Det er 6, 21 og 22 prosent som er uenige i disse påstandene. Ut fra dette kan vi si at strengere krav fra oppdragsgiver og oppgjørformen har vært medvirkende årsaker til at entreprenører har sluttet med vinterdrift.

5.4.3 Konkurransemessige årsaker

Når det gjelder konkurransen om driftskontraktene, så synes også sterkere konkurranse å ha vært en medvirkende årsak til at entreprenører har sluttet å tilby vinterdriftstjenester. Ut fra figur 5.9 ser vi at 62 prosent av respondentene er enige i påstanden «konkurransen om oppdragene økte» mens 17 prosent er uenige i dette. Videre er 49 prosent enige i påstanden «bedriften tapte anbud». 26 prosent er uenige i denne påstanden.

5.4.4 Annet

Ut fra figur 5.9 ser vi at det er flere andre påstander som flere av respondentene er enige i. Det er naturlig fordi det å slutte med en aktivitet ofte har flere årsaker som virker sammen. Ut fra figuren ser vi for eksempel at 60 prosent av respondentene er enige i påstanden «bedriften valgte å satse på andre områder». Det er rimelig å tro at årsaken til dette er at de bedriftene dette gjelder vurderte at lønnsomheten ved å drive med andre aktiviteter var bedre. Det var også 39 prosent av respon-

dentene som var enige i påstanden «det ble vanskelig å få tak i kvalifisert personell», noe som kan tyde på at en medvirkende årsak til at noen sluttet med vinterdrift kan knyttes til problemer med rekruttering av arbeidskraft. Også mer personlige og familiære årsaker har nok vært et argument for å slutte med vinterdrift for noen, i og med at 41 prosent av respondentene er enige i påstanden «arbeidstiden (nattarbeid, lange skift) ble for belastende».

5.5 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har vi presentert resultatene fra spørreundersøkelsen som var rettet mot underentreprenørene samt noen av de tilbakemeldingene vi fikk fra intervjuene med hovedentreprenører og byggherrer. Den geografiske spredningen til bedriftene som svarte på undersøkelsen er god, men det er noen færre bedrifter fra region vest enn for de andre regionene. 56 prosent av respondentene driver vinterdrift på fylkesveger, 21 prosent på europa- og riksveger mens 22 prosent har kontrakter for vinterdrift for både fylkes- og europaveger. De viktigste funn kan oppsummeres som følger:

- Entreprenørene virker å ha god kunnskap om hovedinnholdet og kravene i kontrakten og mener stort sett at kontrakten gir en tydelig oversikt over krav til arbeidsoppgaver. Det er imidlertid en del som mener at kontrakten er for detaljert og gir for liten frihet til utførende entreprenør. For eksempel muligheten til å benytte utstyr fra andre roder og muligheten til å prise flere roder sammen.
- Flere peker på behovet for enklere kontrakter der mer ansvar overlates til utførende entreprenør og de sjåførene som er ute på vegen. Dette gjelder eksempelvis vurderinger knyttet til behovet for salting og strøing.
- Når det gjelder betaling for det arbeidet som utføres, mener et flertall av respondentene at en større del av betalingen burde vært fast og en mindre del variabel. Det er også en mange tilbakemeldinger som fokuserer på at de variable satsene er for lave, noe som gjør det ulønnsomt å utføre arbeidet. Det er et sterkt ønske om høyere enhetssatser for blant annet brøyting, strøing og høvling. Det er lite fokus på kontraktens risiko og insentiver, selv om noen ønsker at det innføres bonusordninger som kan motivere til bedre innsats og høyere kvalitet på denne.
- Når vi analyserer respondentenes vurderinger av kontraktsforhold og oppgjørsform har vi påvist signifikante variasjoner ved fire måter å gruppere underentreprenørene: landsdeler (nord/sør), type veg (fylkes-/riksveg), type hovedentreprenør (stor/liten og Mesta AS/privateide selskaper).
- Når det gjelder krav til kompetanse svarer de fleste at det er krav om brøytekurs og annen relevant opplæring. Noen krever også at underleverandøren må gjennomføre et nettbasert kurs og kunne dokumentere erfaring med vinterdrift.
- Med hensyn til kontroll og oppfølging av utført arbeid fra oppdragsgiver, oppgir flere av respondentene at de får tilbakemelding fra hovedentreprenør og blir utsatt for regelmessige inspeksjoner, men i mindre grad sporadiske inspeksjoner. Vel ¼ av respondentene oppgir at de praktiserte selvrapportering. Tilbakemelding i byggemøter er mindre vanlig, da vegeier

forholder seg til sin kontraktspartner og overlater styringen av førstelinjen til hoved-entreprenøren.

- Når det gjelder underentreprenørenes samarbeid med oppdragsgiver så er tilbakemeldingene at tillitsforholdet og samarbeidet mellom under- og hovedentreprenør gjennomgående er godt.
- Det var 47 respondenter som hadde sluttet med vinterdrift på det offentlige vegnettet. En sluttet allerede i 1990 mens de siste sluttet i 2023. Hovedårsakene til at entreprenører slutter ved vinterdrift er stort sett knyttet til økonomi (dårlig lønnsomhet) samt kontraktsmessige og konkurransemessige årsaker (strengere krav fra oppdragsgiver og sterk konkurranse om oppdragene).

6. KONKLUSJONER OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER

I dette kapitlet vi vi trekke frem de viktigste konklusjonene fra vårt arbeid samt gi noen avsluttende kommentarer til disse.

6.1 KONKLUSJONER

Problemstillingen i dette arbeidet har vært å redegjøre for fordeler og ulemper ved organiseringen av vinterdriften på riks- og fylkesvegene i Norge og diskutere endringer i innkjøpsregimet som kan gi bedre kvalitet på tjenestene. Hovedkonklusjonene er følgende:

- Utgangspunkt for dagens organisering er at Norge gjennom EØS-avtalen må konkurranseutsette kjøp av offentlige tjenester, med intensjon om rettferdig konkurranse, likbehandling og effektiv bruk av offentlige midler.
- Hvor godt organiseringen av vinterdriften fungerer, oppleves svært forskjellig blant involverte aktører. Vi har funnet variasjoner i førstelinjens vurderinger mellom landsdeler og mellom riks-/fylkesveger.
- Videre er underleverandørene for de fire største hovedentreprenørene (under ett) mindre fornøyd med kontraktsutforming og oppgjørsform enn de som har mindre selskaper som hoved entreprenør.
- Dagens organisering med flere ledd i kontrakts hierarkiet, kombinert med noen store dominerende hovedentreprenører, kan være kostnadsdrivende, kan gi uklare ansvarsforhold og kan dessuten være ufordelaktig for små lokale underentreprenører.
- Mer økonomisk risiko, som følge av vær- og klimavariasjoner, bør overføres fra de utførende entreprenørene til vegeier.
- Den variable (mengdeavhengige) betalingen i standardkontraktene, og de kronesatsene som her benyttes, er bevist satt lavere en selvkost. Lave satser kan motivere til for lav innsats, mens høye satser kan bidra til overproduksjon.
- Forenklet kontraktsform, som kombinerer faste betalingen (for beredskapsvakt) og variabel betalingen knyttet til timeforbruk, bør vurderes av flere vegeiere.
- Godt samarbeid, klar ansvarsdeling og stor grad av tillit mellom aktørene er avgjørende. Kontrakts krav og betalingsordninger som er ment til å forbedre kvalitet og/eller redusere kostnader, kan virke mot sin hensikt dersom det svekker samarbeidsklima, ansvarsfølelse og tillitsforhold mellom partene.

Våre data viser stor variasjon i hvordan underentreprenørene konkurrerer om driftskontrakter. Vi har også funnet noe variasjon i oppgjørsformen og i størrelsen på mengdesatsene. Videre er det variasjon i underentreprenørenes opplevelse av hvor godt kontraktene fungerer i praksis. De fleste av dagens vinterdriftskontrakter, både for Statens vegvesen og fylkeskommunene, har en kombi-

nasjon av rundsum (fast betaling) og tids-, kilometer- og tonnbaserte satser (variabel betaling). Flere respondenter ønsker kontrakter som i større grad bygger på ansvar og tillit, og som gir større fleksibilitet til utførende entreprenør begrunnet med at de som er ute på vegen har best forutsetning for løpende vurdering av nødvendige tiltak.

Nye Veier AS benytter kontrakter som skiller seg fra kontraktene til Statens vegvesen og fylkeskommunene, blant annet med hensyn til detaljeringsgrad og regler om syklustider og valg av materiell. Her dekker den faste betalingen beredskapsvakt, mens den variable betalingen er knyttet til timeforbruk, der timesatsen dekker alle kostnadene og indeksreguleres etter SSB-kostnadsindeks. Dette er en utforming som har vist seg å fungere godt, ifølge intervju med både byggherrerepresentanter og representanter for hovedentreprenøren, og kan av den grunn være aktuelt for andre vegeiere.

Resultatene fra vår spørreundersøkelse gir et nyansert bilde av situasjonen. Samtidig gir respondentene tilbakemeldinger om ønskede endringer. Det gjelder særlig:

- *Mindre kontraktsområder.* Noen tilkjennegir et ønske om å nedskalere størrelsen på anbudene, slik at mindre lokale entreprenører kan delta direkte. Dette ut fra et ønske om å bevare lokal kunnskap, sikre priser som dekker kostnaden, og redusere avhengigheten av de store riksenterprenørene som ofte presser prisene ned for sine underleverandører.
- *Økt fokus på kvalitet fremfor pris.* Flere mener at det bør være et større fokus på kvalitet i stedet for pris. Dette innebærer å lage kontrakter som er tillitsbaserte med gode kontroller fra byggherre. Dette bør kunne gi økt effektivitet og ikke minst bedre kvalitet på vinterdriften.
- *Redusere administrativ byrde og risiko for små entreprenører.* En del fremhever behovet for å redusere den administrative byrden og risikoen for små entreprenører. Dette inkluderer å fjerne krav som de mener har mindre betydning for driftskvaliteten. Noen ønsker at arbeidet som utføres av de som er ute på vegene verdsettes sterkere.
- *Byggherrestyring.* Flere foreslår at byggherre hyrer utøvende entreprenør direkte, og begrunner det med at mellomleddet presser økonomien hos underentreprenørene, øker kontrollbehovet og i for liten grad vektlegger lokalkunnskap.

Hvor fleksibel og effektivt dagens kontrakter oppleves av entreprenørene varierer også ifølge svarene i spørreundersøkelsen. Vi gjengir her foreslåtte endringer fra skriftlige tilbakemeldinger:

- *Mer tillit til lokale entreprenører.* Mange tilbakemeldinger peker på behovet for enklere kontrakter som bygger på ansvar og tillit, og at mer ansvar og fleksibilitet bør overlates til utførende entreprenør. Dette vil redusere behovet for omfattende kontroller og mellomledd, og gi bedre kvalitet på vinterdriften.

- *Økt frihet og ansvar til sjåførene.* Det er et sterkt ønske om at sjåførene bør ha større frihet til å bestemme hvilke tiltak som skal utføres på vegen, for eksempel salting og strøing, basert på deres vurdering av forholdene. Dette inkluderer også å fjerne hastighetsbegrensninger under brøyting, og tillate strøing samtidig som det brøytes, når vær og føreforhold gjør dette mer effektivt.
- *Større fleksibilitet i bruk av utstyr og ressurser.* Flere peker på behovet for større fleksibilitet når det gjelder bruk av utstyr fra andre roder og muligheten til å prise flere roder sammen. Dette vil gjøre det økonomisk mer attraktivt og praktisk for entreprenører å legge inn tilbud.

Når det gjelder betalingsordningene i kontraktene, kan de fleste skriftlige tilbakemeldingene oppsummeres i følgende punkter:

- *Enklere og mer rettferdige kontrakter.* Mange etterlyser enklere og mindre byråkratiske kontrakter samt mer rettferdige betalingsmodeller. Dette inkluderer å benytte standardkontrakter som gjelder for både riks- og fylkesveger som sikrer at entreprenørene får dekket sine reelle kostnader for utført arbeid.
- *Høyere variable satser.* Mange tilbakemeldinger går på at de variable satsene er for lave, noe som gjør det ulønnsomt å utføre arbeidet. Det er et sterkt ønske om høyere enhetssatser for blant annet brøyting, strøing og høvling.
- *Økt total kompensasjon.* Det er et gjennomgående ønske om generelt bedre betaling for vinterdriftsarbeid. Dette inkluderer høyere enhetspriser, økt fast godtgjørelse, og muligheter for bonusutbetalinger. Bedre betaling fra hovedentreprenør vil blant annet gjøre det mulig for underentreprenørene å betale sine sjåfører bedre.

Fra intervjuene med representanter for byggherre (veieier) gis det motforestillinger mot flere av forslagene fra underentreprenørene som er gjengitt ovenfor. Det gjelder blant annet ønsket om mindre kontraktsområder. Det vil gi økt administrativt behov hos byggherre (som alternativt ligger hos hovedentreprenør), og det kan også svekke konkurransen, for eksempel ved at det ikke finnes tilbydere i området. Det påpekes et motsetningsforhold mellom behov for enhetlig standard (for gitt driftsklasse) og ønsket om fleksibilitet i utførelsen. Videre minner noen om fare for overproduksjon dersom de variable satsene i kontrakten økes.

Til slutt har undersøkelsen gitt oss informasjon om hvorfor bedrifter slutter med vinterdrift. Her merker vi oss tre hovedårsaker til at entreprenører slutter. Dette er:

- Økonomiske årsaker
- Kontraktsmessige årsaker
- Konkurransemessige årsaker

Dessuten peker noen på andre forhold som har å gjøre med blant annet rekruttering av kvalifiserte sjåfører og ubekvem og belastende arbeidstid.

Det er ikke direkte sammenlignbare spørsmål i vår undersøkelse til de som har sluttet med vinterdrift og de som var utførende i sesongen 2023/2024. Likevel kan vi registrere gjennomgående mer positive vurderinger fra de som fortsatt driver, sammenlignet med de som har drevet tidligere. De aktørene som velger å levere driftstjenester i dag vil naturlig være mer fornøyd, enn de som har valgt å slutte. En annen mulig forklaring kan være at økonomi og organisering har bedret seg i løpet av de senere år, og at vi i dag finner mer fornøyde aktører blant de som er i en løpende kontrakt, sammenlignet med de som tidligere drev med vinterdrift. Våre data er ikke egnet til å teste denne hypotesen.

6.2 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Vegene er et kollektivt gode, som det offentlige tradisjonelt har hatt ansvaret for. Både utbygging og drift har tidligere hovedsakelig vært finansiert over skatteseddelen og forvaltet av offentlige myndigheter gjennom Statens vegvesen. Både finansieringen og organiseringen av vegdriften har endret seg betydelig de to siste tiårene. Private selskaper har fått en hovedrolle, brukerbetaling i form av bompenger har økt. Vinneren av anbudskonkurransen (hovedentreprenøren) inngår kontrakt med byggherren. Hovedentreprenørene har varierende grad av egenproduksjon, og inngår kontrakter med underentreprenører om å utføre driftsoppgavene.

Hovedentreprenørene på riksvegene er mellomstore eller store private, landsdekkende selskaper, med unntak av Mesta AS som er 100 prosent statseid. Underentreprenørene er gjerne mindre, private og lokale bedrifter. De største selskapene har også driftsansvar på mye av fylkesvegnettet. Samtidig er det her også mange eksempler på at mindre lokale selskaper har rollen som hovedentreprenør i kontrakter med fylkeskommunen.

De tre hovedgruppene av aktører som er involvert i vinterdriften skiller seg fra hverandre på minst tre områder:

1. *De har ulike mål for virksomhetene.* Byggherrene og entreprenørene har forskjellig grunnleggende mål for virksomheten. Byggherrene har et overordnet samfunnsansvar. De representerer myndigheter som skal ivareta mål og interesser blant annet nedfelt som mål i Nasjonal transportplan. Hovedentreprenørene og underentreprenørene styrer etter forretningsmessige og bedriftsøkonomiske lønnsomhetskrav fra eierne og ledelsen i selskapene. Samtidig har både ledere og ansatte i de private selskapene gjerne en stolthet knyttet til å levere framkommelighet og tygge veger, og viser gjennom dette også samfunnsansvar. Særlig blant lokale entreprenører kan denne stoltheten være fremtredende, blant annet fordi resultatet av innsatsen er synlig i lokalsamfunnet.
2. *De har forskjellig kompetanse og informasjonstilgang.* Mens Statens vegvesen tidligere stod for direkte drift, krever dagens organisering at byggherren har gode systemer for anbudsprosessen, og videre for overvåking, evaluering og oppfølging av entreprenørene som skal utføre driften. Førstehåndskunnskap om teknologi, kostnader og praktisk utførelse ligger

hos hoved- og underentreprenørene. Denne kunnskapen er normalt mer begrenset hos byggherrene. Detaljert lokalkunnskaper om vær- og vegforhold på de enkelte vegstrekningene er også viktige. Lokale variasjoner i temperatur, vind og nedbør fanges i begrenset grad opp i værvarslene. Slike variasjoner kan heller ikke beskrives detaljert i en standardisert driftskontrakt. Betydningen av dette for ulike deler av roden krever erfaring, og er ofte basert på topografi- og værkunnskap overført gjennom generasjoner i lokalsamfunnene. Slik kompetanse utvikles over lang tid, og er normalt best hos de utførende entreprenørene (underentreprenørene) som har lokal tilknytning og gjerne lang praktisk erfaring med vinterdrift. Representanter for byggherre og hovedentreprenøren utveksler informasjon gjennom byggemøter underveis i kontraktperioden. Byggherrerepresentanter har også lokalkunnskaper om vær- og vegforhold i kontraktområdet tilegnet over lang tid, i motsetning til entreprenører utenifra som normalt har en femårs kontrakt. Den teknologiske og økonomiske kunnskapen om hvordan vinterdriften best utføres på en bestemt vegstrekning under ulike værforhold, utvikles over tid, og ligger særlig hos de som leder og utfører arbeidsoppgavene. Deler av denne kunnskapen kan betraktes som «taus kunnskap»²⁹.

3. *De har forskjellig handlingsrom og makt.* Byggherrene er en del av statlige og fylkeskommunale politiske budsjett- og planprosesser. Etablering av kontrakter med hovedentreprenørene (og underentreprenørene), samt oppfølging og kontroll, er viktigste styringsverktøy. Byggherrene kan videre utstede gebyr når kvalitetskrav i kontrakten ikke oppfylles av hoved- eller underentreprenør. Hvor strengt dette praktiseres varierer og kan i noen grad påvirkes av kontrollørenes skjønn. Uoverensstemmelser kan også løses med samarbeid og dialog. Dersom gebyr pålegges er det mulig for entreprenørene å klage på dette i samarbeidsmøter, der tvister i henhold til kapittel C i R610 skal løses.

Mange av hovedentreprenørene er relativt store selskaper, der ledelse og stab sitter på økonomisk og juridisk kompetanse som er av stor betydning ved kontraktsinngåelsen både mot byggherrene og underentreprenørene. Slik kompetanse om kontrakts forvaltning finnes i mindre grad hos underentreprenørene. Administrativ, økonomisk og juridisk kompetanse er vesentlig i forbindelse med anbudsprosessen og ved kontraktsinngåelse. Slik kompetanse vil også være avgjørende hvis det oppstår konflikter i kontraktperioden.

I private selskaper drevet av privatøkonomiske motiv, kan aktørene velge å bruke tid og krefter på å manipulere det politiske og sosiale miljøet og dermed mindre tid på samfunnsnyttig produksjon. Dette er omtalt i faglitteraturen og betegnet som «tilkaring»³⁰. Økonomiske aktører kan velge tilkaring når dette lønner seg mer enn å produsere. Det kan skje gjennom blant annet informasjonspåvirking, lobbyaktivitet eller monopolistisk markedsrett. Flere nivåer mellom samfunnsansvarlig

²⁹ Taus kunnskap er en type kunnskap som ikke fullt ut kan uttrykkes med ord. Den tilegnes gjennom erfaring og praksis, og vises ofte gjennom konkret atferd.

³⁰ Trygve Haavelmo (1954) bruker betegnelsen "grabbing" i boken "A study in the theory of economic evolution". En vanligere internasjonal betegnelse er "rent seeking."

vegeier og utøverne av driften samtidig med et fåtall store og dominerende aktører, kan gi opphav til uproduktiv tilkaring, både i forbindelse med kontrakts forvaltning og under tjenesteproduksjonen. Dersom dette er utbredt innenfor vinterdriften kan det gi skjev fordeling av inntekt i disfavør av mindre bedrifter i førstelinjen, og drive opp kostnadene uten at driftskvaliteten blir bedre. Statens vegvesen er ikke kjent med at slike aktiviteter finner sted innenfor drift og vedlikehold av vegene.

De varierende forhold, beskrevet på regionnivå i vedlegg 1, forsterkes ytterligere på lavere geografisk nivå. Vær- og klimavariasjoner er usikkerhet, som for en gitt vinterdriftsklasse stiller krav til stor fleksibilitet i driftsinnsatsen. Fordi det er vanskelig å hensynta alle variasjoner som kan forekomme langs en vegrute, påpeker Statens vegvesen at det skal etableres en operativ standard som tar hensyn til faktiske forhold og utfordringer på den enkelte vegrute. Målet er å tilby ensartede forhold med hensyn til trafikk sikkerhet og framkommelighet. En naturlig sammenhengende transportrute skal driftes etter samme vinterdriftsklasse. Hyppige skifter av vinterdriftsklasse med tilhørende sprang i standard skal unngås.

Et viktig element i operativ standard er *syklustid* for brøyting. Dersom denne gir for dårlige forhold for trafikantene, kan maksimal syklustid for brøyting reduseres (kortere rodelengder), basert på statistiske data om nedbørintensitet. I den nye utgaven av håndbok R610 åpnes det i noe større grad for lokale tilpasninger, sammenlignet med tidligere utgaver. Likevel er det ment å være en felles standard, med høy detaljeringsgrad når det gjelder krav til utførelse og resultat.

Store klimatiske variasjoner og skiftende lokale veg- og værforhold gjør det vanskelig å standardisere kontrakter. Standardiserte betalingsordninger og absolutte regler, som knyttes til målbare størrelser (som for eksempel kilometer med plog nede, timer høvling, minutter eller tonn strøing, kg pr. m², syklustider, fartsgrense på 40 km/t etc.) svekker fleksibiliteten og kan dermed bidra til dårligere kvalitet. Dette fordi det er umulig å kontraktsfeste alle detaljene i hvordan arbeidet bør utføres. Hva som er beste tiltak, og når ulike tiltak virker best, kan vanskelig dekkes opp i en nasjonal standard. Hvilket utstyr som er best egnet på en bestemt vegstrekning, og valg av preventive tiltak ved varsel om ekstreme værforhold, krever både erfaring, lokalkunnskap og nærhet til førstelinjen.

Særlig i forbindelse med værromslag er det viktig at de som utfører arbeidet på vegen, gjør det riktige, og ikke minst til riktig tid, også med preventive tiltak. For eksempel har flere underentreprenører rapportert at salting eller sandstrøing er betalt med minuttsatser som bidrar negativt til entreprenørens overskudd. Hva som er riktig på den enkelte lokale vegstrekningen til bestemte tider, og under ulike værforhold, kan ofte avvike fra det insentivordningene stimulerer til.

I denne sammenheng vil lang erfaring og god lokalkunnskap være avgjørende for å gjøre det riktige til riktig tid. Skifte av entreprenører, kombinert med kontrakter basert på standardisering, kan derfor medføre dårligere kvalitet enn nødvendig. Hvordan arbeidet best utføres på en bestemt vegstrekning under ulike værforhold bør derfor i stor grad styres av ledere (hos byggherre og hoved-

entreprenør) med lokalkunnskap, og i samarbeid med de som bemanner brøytebilen eller maskinen på vegen. Som det påpekes av Statens vegvesen har byggherre normalt god lokalkunnskap om vær, veg og trafikkforhold. Dette er kunnskap som innarbeides i kontrakter og deles med entreprenør for eksempel i tilbudskonferanser, samhandlingsmøter og i byggemøter underveis i kontrakten. Byggherre tilegner seg langsiktig lokalkunnskap i motsetning til entreprenør som normalt har en femårs kontrakt.

REFERANSER

- Bardal, K. G. (2018). Fremkommelighet på høyfjellsstrekninger. NF rapport nr. 13/2018. Nordlandsforskning, Bodø.
- Dovre Group AS (2010): Evaluering av konkurranseutsetting av drift- og vedlikehold i Statens vegvesen. Utredning på oppdrag fra samferdselsdepartementet.
- Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (2006). Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.
- Haavelmo, T. (1954): A study in the theory of economic evolution.
- Konkurransetilsynet (2016). Vedtak V2016-5 - offentlig versjon - Sogn og Fjordane fylkeskommune - Torghatten ASA - konkurranseloven § 16, jf. § 20 - inngrep mot foretakssammenslutning.
- Jørgensen, F. og Solvoll, G. (2024). Transportøkonomi. Universitetsforlaget, Oslo.
- Krogstad, J. R. og Halse, A. H. Oppsplitting av veiregionene: Ikke så sanseløst. Samferdsel 2018.
- Laksforsmo, B. (2025): [Når hele himmelen faller ned](#)
- Lee, H., Calvin, K., Dasgupta, D., Krinner, G., Mukherji, A., Thorne, P. & Park, Y. (2023). IPCC, 2023: Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland.
- Nilsen, I. B., Hanssen-Bauer, I., Tveito, O. E. og Wong, W. K. (2021) Projected changes in days with zero-crossings for Norway. International Journal of Climatology, Vol. 41 (4).
- NOU 2023: 26. Ny lov om offentlige anskaffelser. Første delutredning. Nærings- og fiskeridepartementet.
- NOU 2024:9. Ny lov om offentlige anskaffelser. Andre delutredning. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nævestad, T.-O., Hesjevoll, I., S., Sagberg, S. Hovi, I., B. og Elvik, R. (2022). Tunge kjøretøys ulykkesrisiko i Norge. Rapport nr. 1886/2022. Transportøkonomisk institutt, Oslo.
- Nørmark, D. og Jensen, A., F. (2024): Pseudoarbeid - hvordan vi fikk det travelt med å gjøre ingenting. Risk Forlag.
- Oslo Economics, Inventura og DNV-GL. (2016). Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt-Tiltaksutvikling og konsekvensanalyse. Rapportnummer 2016- 22
- Riksrevisjonen (2023). Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier. Dokument 3:11 (2022–2023).
- Samferdselsdepartementet (2024). Nasjonal transportplan 2025-2036, Meld.St 14 (2023-2024).

Schjerpen, O. A. L. og Jørgen, L. (2023). Superprofitt i fergebransjen i Norge: En casestudie av fergemarkedet i Norge. Masteroppgave. Norges Handelshøyskole, Bergen.

Statens vegvesen (2020): Statens vegvesen - Opplæringsvideo: [Statens vegvesen - Presentasjon etterhengende friksjonsmålere](#)

Statens vegvesen (2015): Lærebok, Drift og vedlikehold av veger. Rapport nr.365.

Statens vegvesen (2018). Fra sams og samling. Konsekvenser ved overføring av fylkesveg-administrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer

Statens vegvesen (2024): Mengderapport vinteren 2023/2024.

Statens vegvesen (2024): Standard for drift og vedlikehold av riksveier. Håndbok R610 [R610:2024 | Viewer](#)

Trafikverket (2024): Handlingsplan för förbättrad vinterväghållning. Dokumentdatum: 2024-10-31 (Forfatter: Joachim Kangevall, Planering).

Transportøkonomisk Institutt (2023): Trafikksikkerhetshåndboka. Kapittel 26. Vinterdrift av veier. [Trafikksikkerhetshåndboken | 2.6 Vinterdrift av veger](#).

Troms Fylkeskommune (2020): [kontraktstrategi-drift-og-vedlikehold-gjeldende-fra-2021-2.PDF](#)

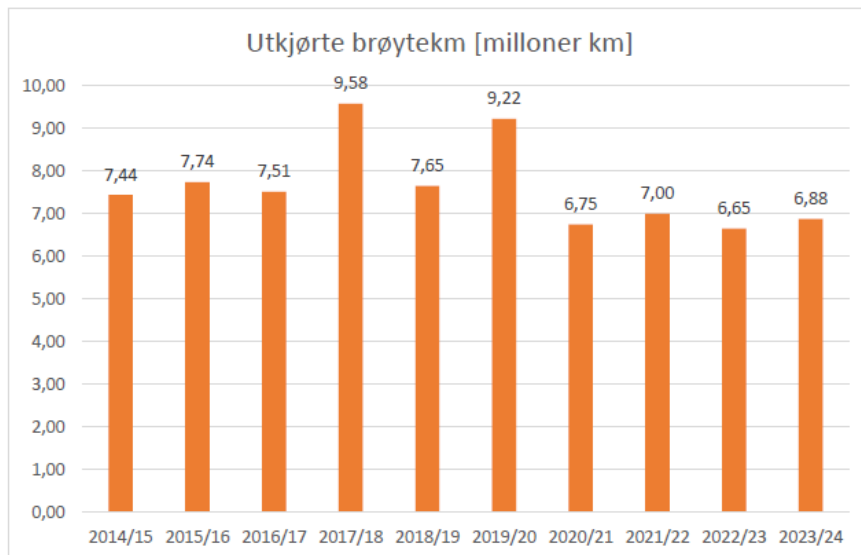
Vegtilsynet (2023): Tilsynsrapport. Sak 2023-01. Vinterplan Statens vegvesen.

Vegtilsynet (2024): Årsrapport 2023.

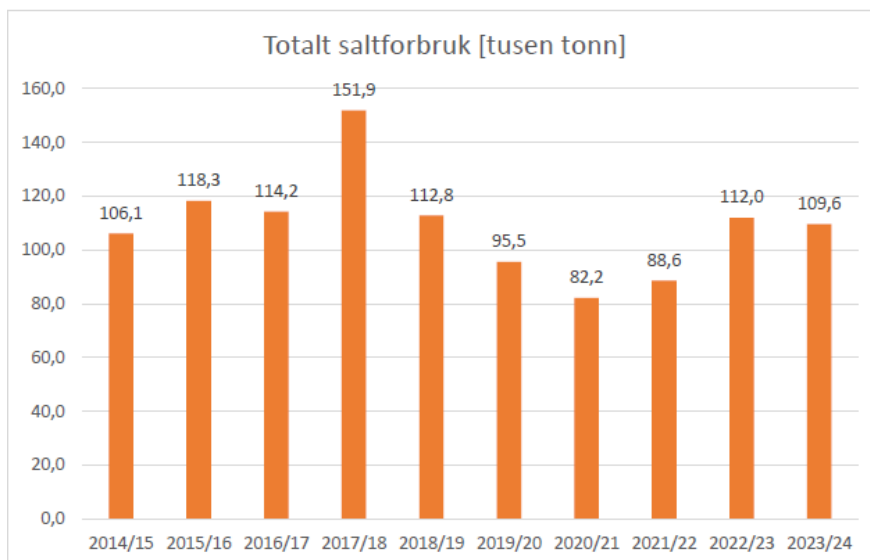
Vegtilsynet (2025): Tilsynsrapport. Sak 2024-06 Vedlikehold av vegdekke Statens vegvesen.

VEDLEGG 1

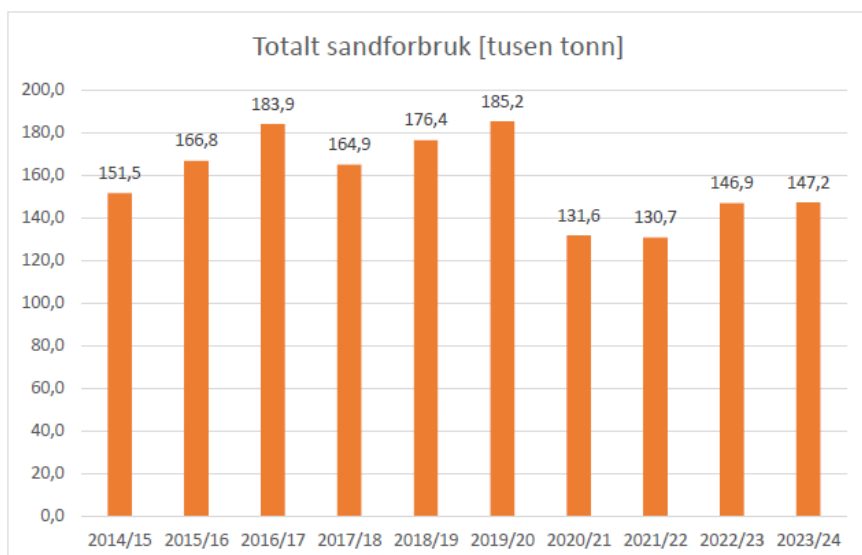
Figurer hentet fra Statens vegvesen (2024). Mengde rapport.



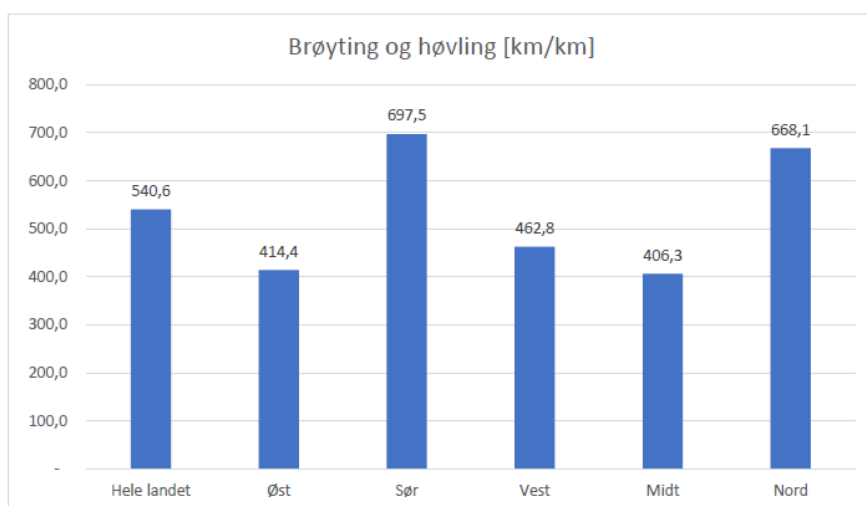
Figur V1: Totalt utkjørte brøytekilometer. Tall i millioner. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



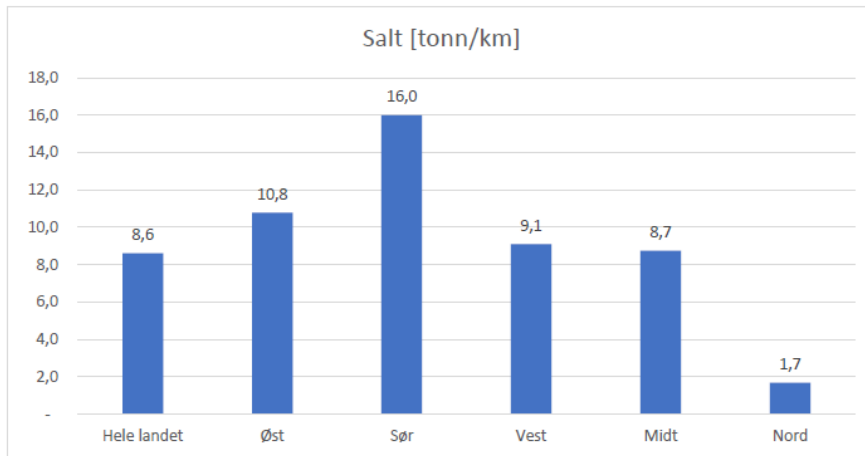
Figur V2: Totalt saltforbruk. Tall i tusen tonn. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



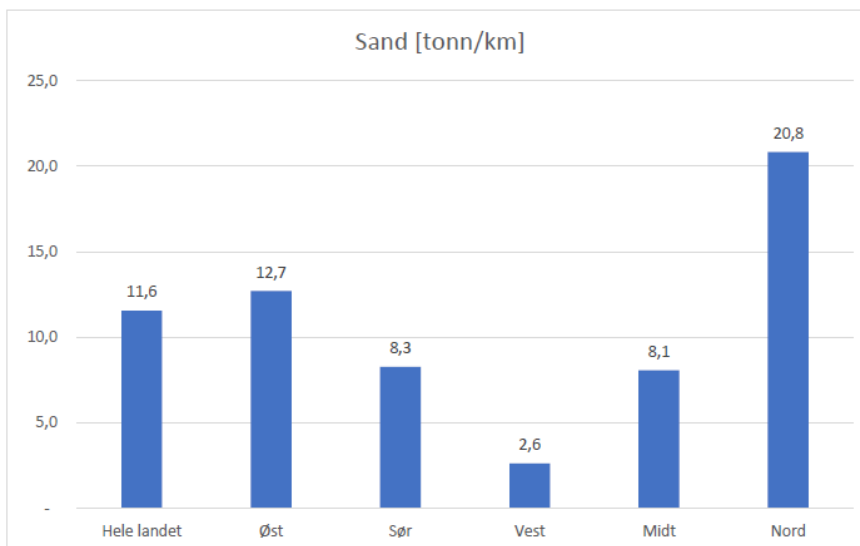
Figur V3: Totalt sandforbruk. Tall i tusen tonn. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



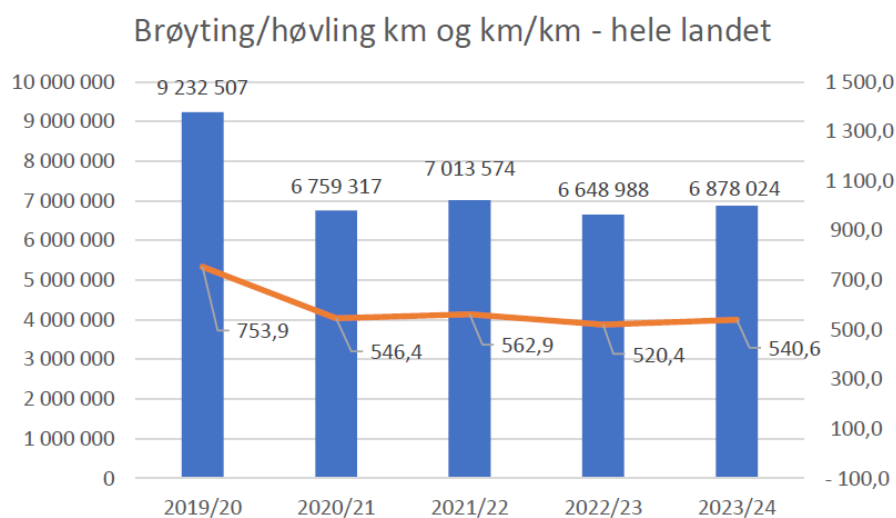
Figur V4: Totalt utkjørte brøyte- og høvlekilometer i forhold til veglengden for sesongen 2023/24. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



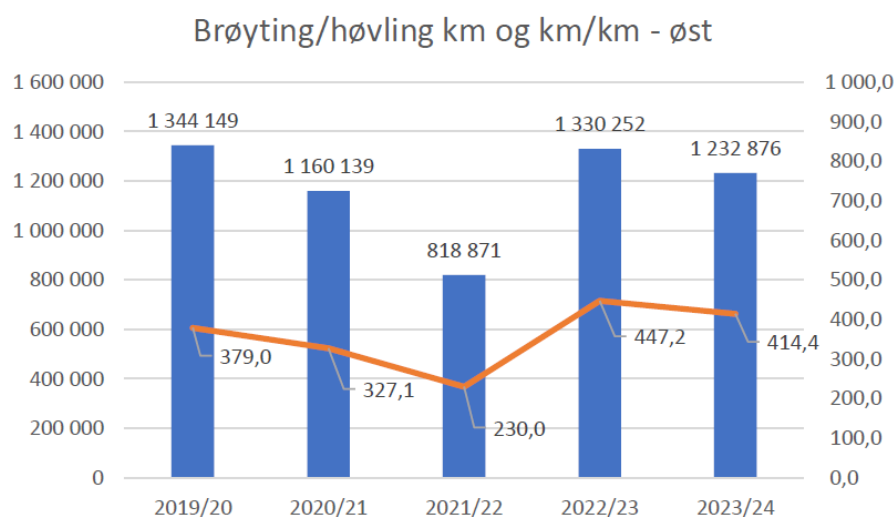
Figur V5: Totalt saltforbruk for sesongen 2023/24. Tall i tonn pr. km. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



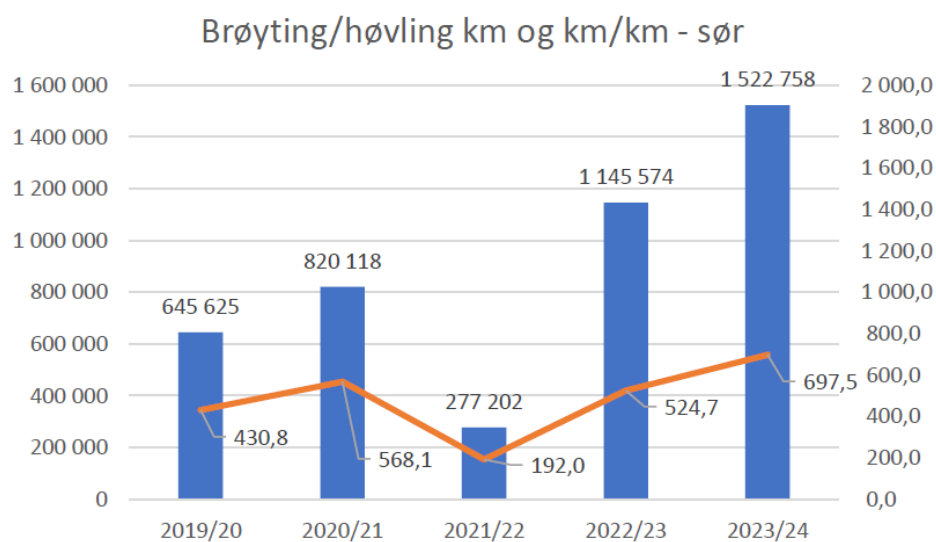
Figur V6: Totalt sandforbruk for sesongen 2023/24. Tall i tonn pr. km. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



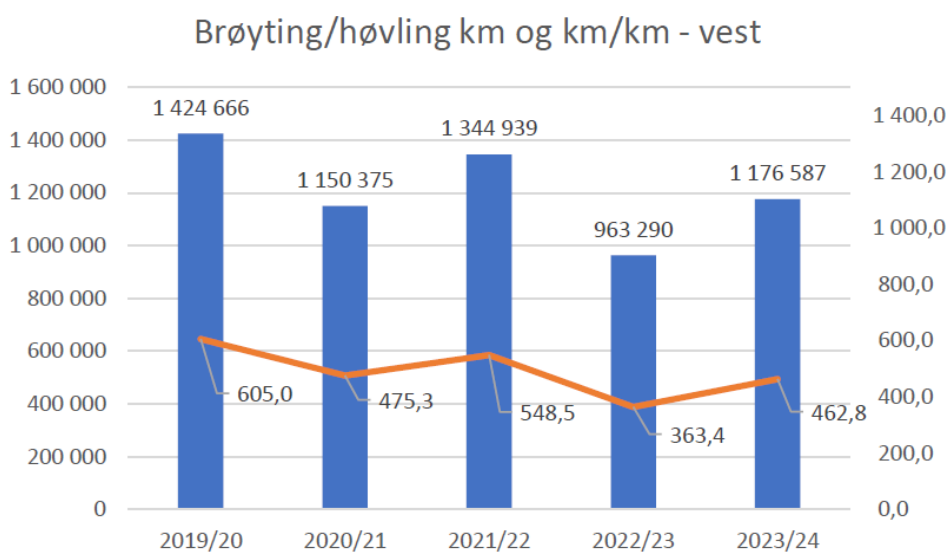
Figur V7: Totalt utkjørte brøytekilometer (venstre akse, blå søyler), og i forhold til veglengde (høyre akse, oransje kurve). (Kilde: Statens vegvesen, 2024). Tilsvarende for fem landsdeler nedenfor



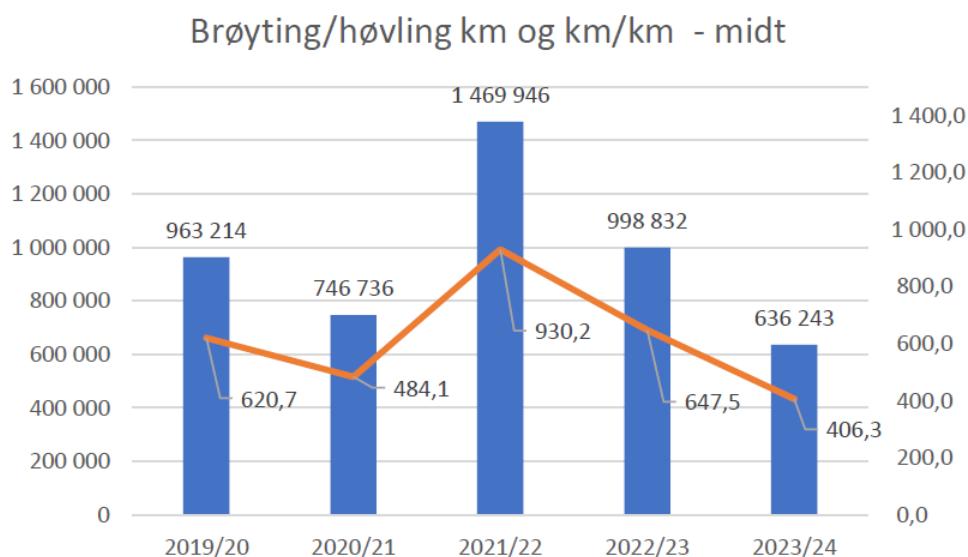
Figur V8: Region Øst. Totalt utkjørte brøytekilometer. (venstre akse, blå søyler), og i forhold til veglengde (høyre akse, orange kurve. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



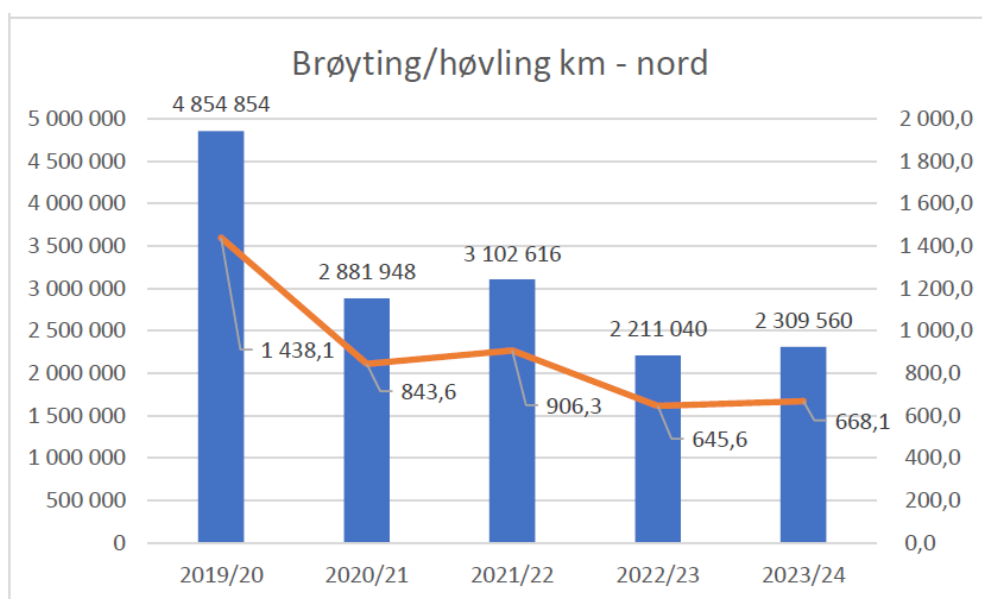
Figur V9: Region Sør. Totalt utkjørte brøytekilometer. (venstre akse, blå søyler), og i forhold til veglengde (høyre akse, orange kurve. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



Figur V10: Region Vest. Totalt utkjørte brøytekilometer. (venstre akse, blå søyler), og i forhold til veglengde (høyre akse, oransje kurve. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



Figur V11: Region Midt. Totalt utkjørte brøytekilometer. (venstre akse, blå søyler), og i forhold til veglengde (høyre akse, oransje kurve. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).



Figur V12: Region Nord. Totalt utkjørte brøytekilometer. (venstre akse, blå søyler), og i forhold til veglengde (høyre akse, oransje kurve. (Kilde: Statens vegvesen, 2024).

Brøytebilkalkyle

PROSJEKT :	Kalkyle Brøyting	25 turer	16.01.2025
-------------------	------------------	----------	------------

VEDLEGG 3

Spørreskjema

Undersøkelse om organisering av vinterdrift

På oppdrag fra Norges Lastebileier-Forbund og med støtte fra Opplysningsrådet for vegtrafikken (OFV), gjennomfører Nord universitet en undersøkelse om vinterdrift. Undersøkelsen omfatter europa-, riks- og fylkesveger, og formålet med undersøkelsen er å få synspunkter på tjenestens organisering og kontraktene som benyttes, fra bedrifter har utført dette arbeidet. Hvis bedriften som har utført vinterdrift tidligere år, men har sluttet, ber vi deg også om å svare på undersøkelsen.

Alle svar vil behandles konfidensielt.

Vi anslår at du vil bruke 10-15 minutter på å svare.

Vi setter stor pris på din deltakelse og dine svar vil være av stor betydning for å kunne avdekke forbedringsmuligheter i organiseringen av vinterdriften.

Hilsen prosjektleder Harald Bergland, Nord universitet/Handelshøgskolen ved UiT For spørsmål send epost til harald.bergland@uit.no eller til Thorleif Foss, NLF: tf@lastebil.no

Drev din bedrift med vinterdrift (brøyting, salting eller strøing) på fylkesveier eller riks- og europaveier sist vinter?

Ja
Nei

Har din bedrift drevet med vinterdrift tidligere?

Ja
Nei

Takk for at du tok deg tid til å svare. Dessverre er du ikke i målgruppen for denne undersøkelsen.

Du har svart at din bedrift drev med vinterdrift på det offentlige veinettet (fylkes, riks- eller europaveier) tidligere. Du vil nå få noen spørsmål om dette.

Hvilket år drev din bedrift sist med vinterdrift på det offentlige veinettet?

Oppgi årstall

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om hvorfor din bedrift sluttet med vinterdrift på det offentlige veinettet?

Driften var ikke lønnsom for bedriften

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Kostnadene knyttet til vinterdriften (drivstoff, lønn, etc.) økte

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Oppdragsgiver ga for lav betaling for utført arbeid

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Oppgjørsformen (incentivene) i kontrakten var økonomisk ugunstige for vår bedrift

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Oppgjørsformen (incentivene) hindret effektiv drift

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften fikk (for mange) straffegebyrer og bøter

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Det ble vanskelig å få tak i kvalifisert personell

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften manglet egnet lastebil

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften manglet nødvendig utstyr (plog, strømaskin, etc.)

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Utstyret bedriften hadde tilgjengelig var dårlig vedlikeholdt

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om hvorfor din bedrift sluttet med vinterdrift på det offentlige veinettet?

Det ble for stor arbeidsbelastning i vintersesongen

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften tapte anbud

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Kontraktskravene sto ikke i forhold til betalingen

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Konkurransen om oppdragene økte

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Risiko for ulykker eller farlige arbeidsforhold ble for stor

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Arbeidstidene (nattarbeid, lange skift) ble for belastende

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Arbeidssituasjonen ble for stressende

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften fikk ofte kritikk fra veibruker for utført arbeid

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften valgte å satse på andre områder

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften ønsket å redusere arbeidsbelastningen vinterstid

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om hvorfor din bedrift sluttet med vinterdrift på det offentlige veinettet?

Kravene fra oppdragsgiver ble strengere

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften hadde utfordringer med å oppfylle klima og/eller miljøkrav

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften hadde utfordringer med å oppfylle kontraktens spesifikasjoner

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bedriften hadde konflikter med oppdragsgiver

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Oppdragsgiver viste lite tillit til vår bedrift

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Var det andre årsaker til hvorfor din bedrift sluttet med vinterdrift på det offentlige veinettet?

Beskriv

Hvilke veier hadde din bedrift ansvar for vinterdrift på sist vinter? Velg det som passer best.

Kun fylkesveier
Kun riks- og europaveier
Hadde separate kontrakter for både fylkesveier og riks- og europaveier
Hadde felleskontrakt for både fylkesveier og riks- og europaveier

Hva var den samlede lengden (i km) på fylkesveiene din bedrift hadde ansvar for vinterdrift på sist vinter? Oppgi omtrentlig antall kilometer (rodestørrelse)

Hva var den samlede lengden (i km) på riks- og europaveiene din bedrift hadde ansvar for vinterdrift på sist vinter? Oppgi omtrentlig antall kilometer (rodestørrelse)

Hvem var byggherre for vinterdriften din bedrift utførte sist vinter? Velg det som passer best, det er mulig å velge flere alternativer.

Fylkeskommune(r)
Statens vegvesen
Nye Veier
OPS
Andre

Var det hovedentreprenør mellom byggherre og din bedrift for vinterdriften dere utførte sist vinter?

Ja
Nei
Vet ikke

Du har svart at det var hovedentreprenør mellom byggherre og din bedrift for vinterdriften dere utførte sist vinter. Hvem var hovedentreprenør? Hvis dere hadde oppdrag for flere hovedentreprenører, svar for den dere hadde mest oppdrag for.

Veidekke
Mesta
Skanska
Svevia
Risa
Vaktmesterkompaniet AS
Andre
Vet ikke

Var det en underentreprenør mellom hovedentreprenør og din bedrift for vinterdriften dere utførte sist vinter?

Ja
Nei
Vet ikke

Hadde dere flere oppdragsgivere innen vinterdrift sist vinter?

Ja
Nei
Vet ikke

Hvor mange kontrakter med oppdragsgivere hadde deres bedrift innen vinterdrift sist vinter?

Oppgi antall

Benyttet din bedrift seg av underleverandører for vinterdriften dere utførte sist vinter?

Nei
Ja, en underleverandør
Ja, to underleverandører
Ja, tre underleverandører
Ja, fire underleverandører
Ja, fem eller flere underleverandører

Hvordan fikk dere oppdraget/oppdragene for utføring av vinterdrift sist vinter? Velg det som passer best, det er mulig å velge flere alternativer.

Direkte kjøp (avtale med kjøper uten konkurranse)
Gjennom anbud
Gjennom tilbudsforespørsel
Gjennom forhandlinger
Annet

Hvordan var betalingsordningen i kontrakten med oppdragsgiver for driften dere utførte sist vinter? Hvis dere hadde flere oppdragsgivere, svar for den dere hadde mest oppdrag for. Det er mulig å velge flere alternativer.

Fast utbetaling (Kontrakt med fast utbetaling innebærer at bedriften mottar en fast, avtalt sum uavhengig av det faktiske arbeidet som utføres eller resultatene som oppnås.)

Funksjonskontrakt (Kontrakt basert på oppnåelse av bestemte funksjoner eller resultater. Betalingen kan være knyttet til oppnåelse av spesifikke mål eller standarder og kontrakten kan inkludere både faste og variable elementer.)

Variabel kontrakt (Ingen fast utbetaling. Betalingen avhenger kun av spesifikke faktorer som for eksempel timer, minutter, km, mengde sand/salt, etc.)

Kombinasjon (Kontrakten har en kombinasjon av fast betaling og variable komponenter som avhenger av bestemte aktivitet, som for eksempel km eller tid)

Bonusordning (Kontrakten inneholder en bonusordning basert på prestasjon, resultat eller andre mål.)

Malusordning, sanksjoner og straffegebyr (Kontrakten inkluderer bestemmelser om sanksjoner eller straffegebyr ved brudd på kontraktsbetingelsene eller dårlig ytelse.)

Andre vilkår (Kontrakten har andre spesifikke vilkår eller betalingsordninger som ikke er dekket av alternativene ovenfor)

Vennligst spesifiser:

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om kontrakten for vinterdriften dere utførte sist vinter? Vi ønsker din mening og det er ingen riktige eller gale svar.

Kontrakten ga en tydelig oversikt over krav til arbeidsoppgaver.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Vi var godt kjent med hovedinnholdet i kontrakten.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Kontrakten ga fleksibilitet til å håndtere uventede situasjoner (f.eks. ekstreme og skiftende værforhold)

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Kontrakten var for detaljert

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Skiftende vær og lokale forhold ble fanget opp i kontrakten.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Den variable betalingen stimulerte til effektiv drift.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Betalingsvilkårene i kontrakten var rettferdige.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Kontrakten ga klare retningslinjer for håndtering av sanksjoner.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Kontrakten ga tilstrekkelig motivasjon for å oppnå høy kvalitet på utført arbeid.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Kontrakten hadde en rettferdig fordeling av økonomisk risiko mellom partene.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Hvis du har andre opplevelser om hvordan kontrakten fungerer, kan du beskrive det med egne ord her:

Hvilke krav ble stilt til kompetanse i din bedrift ved inngåelse av kontrakt med oppdragsgiver, som leverandør av vinterdrift sist vinter? Hvis dere hadde flere oppdragsgivere, svar for den dere har mest oppdrag for. Det er mulig å velge flere alternativer.

Ingen spesifikke krav
Fagbrev innen relevante yrker (f.eks. maskinfører eller anleggsmaskinfører)
Relevant opplæring (f.eks. opplæring i håndtering av brøyteutstyr, sikkerhetskurs)
Brøytekurs arrangert av oppdragsgiver eller byggherre
Tidligere erfaring med vintervedlikehold
Økonomisk garanti
Obligatorisk, nettbasert kurs

Hvordan ble utførelsen og resultatet av arbeidet til din bedrift kontrollert sist vinter? Velg det som passer best, det er mulig å velge flere alternativer.

Det var ingen kontroll
Regelmessige inspeksjoner
Sporadiske inspeksjoner
Tilbakemelding direkte fra veieier/byggherre
Tilbakemelding fra hovedentreprenør
Tilbakemeldinger i byggemøter
Selvrapportering til oppdragsgiver

Du vil nå få noen spørsmål om hvordan du vurderer sist vinters praksis for oppdragsgivers kjøp av vinterdrift? Hvis dere hadde flere oppdragsgivere, svar for den dere har mest oppdrag for. Vi ønsker din mening og det er ingen riktige eller gale svar.

Oppdragene vi fikk fra oppdragsgiver sist vinter var for små og ga for lav inntekt.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Kontrakten vi hadde med oppdragsgiver sist vinter var for kort i varighet.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Forholdet mellom fast og variabel prising i kontraktene var urettferdig for vår bedrift.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Den faste betalingen i kontrakten var tilstrekkelig

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Kronesatsene i den variable delen av kontrakten var for lave

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Oppgjørsformen (incentivene i den variable delen) bidro til god utførelse

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Bonusordningen i kontraktene motiverte til ekstra innsats.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Malusordningen (straffegebyr) i kontraktene var for streng og urettferdig for vår bedrift.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Malusordningen bidro til bedre kvalitet i utførelsen

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Samarbeidet med oppdragsgiver om utførelsen av vinterdriften, var tilfredsstillende.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

Oppdragsgiver hadde høy tillit til vår bedrifts vinterdrift.

Svært uenig
Uenig
Verken/eller
Enig
Svært enig

I hvilket fylke hadde bedriften din hovedsakelig oppdrag relatert til vinterdrift sist vinter? Velg ett eller flere svaralternativ.

Finnmark
Troms
Nordland
Trøndelag
Møre og Romsdal
Vestland
Rogaland Agder
Telemark
Vestfold
Buskerud
Akershus
Oslo
Østfold
Innlandet

Hvor mange sjåførere har din bedrift? Inkluder alle, uavhengig om de driver med vinterdrift eller ikke.

1
2-5
6-10
11-50
51-100
Over 100

Hvor mange sjåførere i din bedrift drev med vinterdrift sist vinter? Inkluder kun de som drev med vinterdrift.

1
2-5
6-10
11-50
51-100
Over 100

Hvor mange sjåførere i din bedrift drev med vinterdrift tidligere? Inkluder kun de som drev med vinterdrift.

1
2-5
6-10
11-50
51-100
Over 100 Vet ikke

Hva mener du kunne vært gjort med kontraktene og organiseringen av vinterdriften for å bedre kvaliteten på vintervedlikeholdet? Her kan du fritt beskrive det du mener.