

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 4-2024

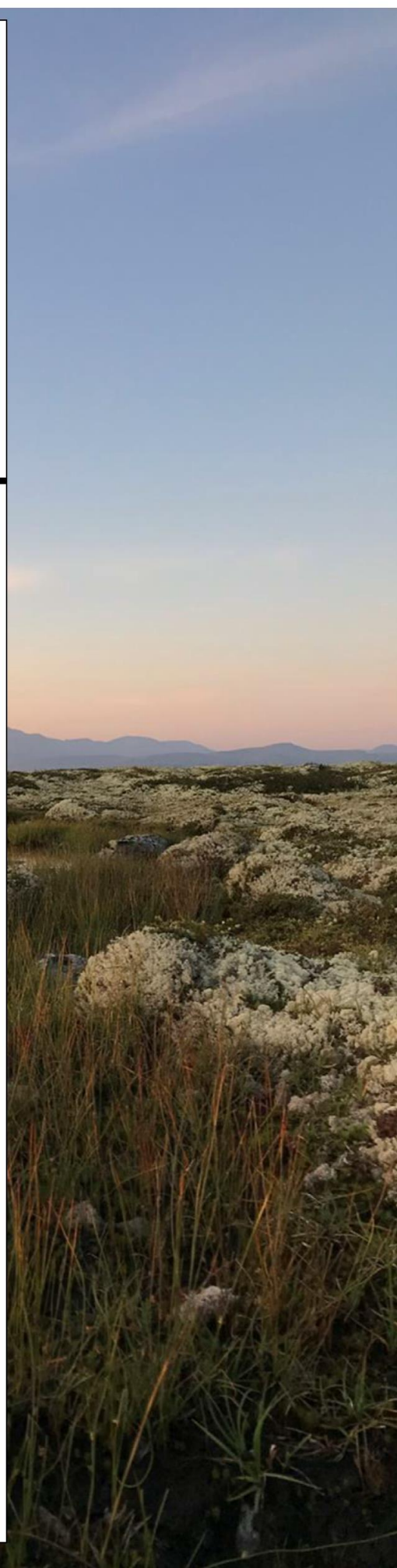
INNLANDET FYLKESKOMMUNE SOM VEGEIER

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
INNLANDET
FYLKESKOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

26. januar 2024
2024-110/KL



FORORD

I henhold til kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i. Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (kommuneloven § 23-3).

Denne rapporten er et resultat av en forvaltningsrevisjonen «Innlandet fylkeskommune som vegeier» utført for kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune.

Prosjektarbeidet er utført i perioden desember 2022 – januar 2024 av forvaltningsrevisor Anette Karenstuen og forvaltningsrevisor Kristian Lein, med sistnevnte som oppdragsansvarlig. Fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Anne Live Jensvoll har bidratt i kvalitetssikringen av rapporten.

Vi takker for godt samarbeid med samferdselsavdelingen i Innlandet fylkeskommune under gjennomføringen av prosjektet.

Utkast til rapport er se fra dette delprosjektet er sendt til Innlandet fylkeskommune. Uttalelsen fra fylkeskommunen er vedlagt rapporten.

Som følge av noen påpekninger fra Innlandet Fylkeskommune er gjort enkelte presiseringer i den endelige versjonen.

Når det gjelder punkt 3.1 i uttalelsen har revisjonen forholdt seg til anskaffelsesstrategien, i denne er det ikke gjort skille mellom direkte og indirekte utslipp. Når det gjelder punkt 3.2 i uttalelsen er det på grunn av fylkeskommunens plikt til å undersøke at revisjonskriteriet er formulert som et krav til fylkeskommunen. Rapporten er ikke endret på disse punktene sammenlignet med høringsutkastet.

Lillehammer, 26. januar 2024.



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	2
SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING.....	10
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	10
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Fylkeskommunens ansvar for fylkesvegene.....	11
1.4 Oppbygning av rapporten	12
1.5 Avgrensninger	12
2 METODE	13
DEL 1 HANDLINGSPROGRAM FOR FYLKESVEGER	16
3 REVISJONSKRITERIER.....	17
4 FAKTABESKRIVELSE	20
4.1 Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025.....	20
4.2 Utgifter til drift, vedlikehold og investeringer på fylkesvegnettet.....	20
4.3 Samarbeid	24
4.4 Redusere forfallet på fylkesvegnettet.....	26
4.5 Drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet.....	34
4.6 Redusere klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold	39
5 REVISJONENS VURDERINGER	44
5.1 Redusere forfallet på fylkesvegnettet.....	44
5.2 Redusere antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet	46
5.3 Redusere klimagassutslipp fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet	47
5.4 Rapportering	47
DEL 2 FYLKESKOMMUNEN SOM INNKJØPER PÅ VEGOMRÅDET	49
6 OM FYLKESKOMMUNENS ANSKAFFELSER PÅ VEGOMRÅDET	50
7 ANSKAFFE ETTER BEHOV, KVALITET OG KOSTNAD	52
7.1 Revisjonskriterier	52
7.2 Beskrivelse av fakta	52
7.3 Revisjonens vurderinger.....	54
8 KLIMA OG MILJØ	56
8.1 Revisjonskriterier	56
8.2 Beskrivelse av fakta	57
8.3 Revisjonens vurderinger.....	65

9 SERIØSITETSBESTEMMELSER	67
9.1 Revisjonskriterier	67
9.2 Beskrivelse av fakta	69
9.3 Revisjonens vurderinger.....	76
10 UNIVERSELL UTFORMING	79
10.1 Revisjonskriterier	79
10.2 Beskrivelse av fakta.....	79
10.3 Revisjonens vurderinger.....	81
11 LEVERANDØRUTVIKLING OG KONKURRANSEDYKTIGE LOKALE LEVERANDØRER.....	82
11.1 Revisjonskriterier	82
11.2 Beskrivelse av fakta.....	82
11.3 Revisjonens vurderinger.....	84
12 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	86
12.1 KONKLUSJONER DEL 1.....	86
12.2 KONKLUSJONER DEL 2.....	87
12.3 ANBEFALINGER.....	89
REFERANSER.....	91
Vedlegg 1 Utvalgte anskaffelser.....	94
Vedlegg 2 Høringsuttalelse fra Innlandet fylkeskommune.....	95

SAMMENDRAG

Bakgrunn

I sitt møte 1. desember 2022 (sak 48/2022) vedtok kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune å bestille en forvaltningsrevisjon om Innlandet fylkeskommune som veieier, basert på framlagt foranalyse.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan Innlandet fylkeskommune følger opp Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025, samt hvordan fylkeskommunen ivaretar sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt to problemstillinger med tilhørende underproblemstillinger:

1. Hvordan følger Innlandet fylkeskommune opp Handlingsprogram for fylkesveger med hensyn til å
 - a) redusere forfallet på fylkesvegnettet?
 - b) redusere antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet?
 - c) redusere klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet?
2. Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å
 - a) anskaffe de varer, tjenester, bygg- og anlegg det er behov for, til riktig kvalitet og riktig tid?
 - b) spesifisere og velge leverandører, produkter og løsninger som bidrar til å redusere klima- og miljøbelastningen og dermed bidrar til det grønne skiftet?
 - c) være bevisst sitt samfunnsansvar og gå foran som en ansvarlig forbruker ved å etterspørre varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider etter høy etisk og sosial standard?
 - d) spesifisere og velge produkter og løsninger som er universelt utformet?
 - e) bidra til regional leverandørutvikling og konkurransedyktige lokale leverandører?

Nytteverdien av prosjektet er knyttet til at det tar for seg sentrale deler av fylkeskommunens ansvar på vegområdet. Handlingsprogram for fylkesveger er det sentrale plandokumentet for fylkesvegene, og det er viktig at dette følges opp. Størstedelen av midlene til fylkesveger (drift/vedlikehold/ investeringer) går til innkjøp av varer og tjenester, og det er derfor relevant å vurdere denne aktiviteten opp mot fylkeskommunens mål med sine anskaffelser.

Metode

Oppstartbrev ble sendt 22. desember 2022, og oppstartsmøte med fylkeskommunen ble avholdt 18. januar 2023.

Opplysninger i rapporten er i hovedsak innhentet ved intervjuer med fylkeskommunens ansatte, svar på skriftlige spørsmål, samt gjennomgang av relevante rutiner og dokumenter. I del 2 av prosjektet har vi undersøkt et utvalg av prosjekter/kontrakter for å vurdere fylkeskommunens praksis som innkjøper på vegområdet. Vi har gjennomført intervjuer med Maskinentreprenørenes forbund (MEF) og Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA) for å få med perspektivet fra entreprenørene.

De to problemstillingene er behandlet i hver sin del av rapporten.

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier utgjør en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten. Revisjonskriterier kan utledes fra lovbestemmelser, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal drives, og skal være autoritative, relevante og gyldige.

Handlingsprogram for fylkesveger 2022 – 2025 danner grunnlag for revisjonskriterier i problemstilling 1.

I problemstilling 2 er fylkeskommunens anskaffelsesstrategi det viktigste grunnlaget for revisjonskriterier. I tillegg utgjør henholdsvis lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter sentrale rammevilkår for fylkeskommunens innkjøp.

Konklusjoner del 1

1a) Hvordan følger Innlandet fylkeskommune opp Handlingsprogram for fylkesveger med hensyn til å redusere forfallet på fylkesvegnettet?

- Stort vedlikeholdsetterslep og sterk kostnadsvekst i entreprenørmarkedet utgjør hver for seg og samlet store utfordringer for å kunne redusere forfallet på fylkesvegnettet.
- Handlingsprogrammet har en fordeling av midler som innebærer at vedlikehold og utbedring av eksisterende veg og anlegg skal prioriteres foran nybygging.
- Intensjonen om å prioritere robusthet og samfunnssikkerhet framstår som godt forankret i Handlingsprogrammet. Fylkeskommunen har ikke utviklet eller tatt i bruk verktøy som kan hjelpe den til å prioritere mellom tiltak og prosjekter. Slike verktøy vil kunne være nyttige hjelpemiddel med sikte på å prioritere høyest de tiltak som gir størst effekt på robusthet og samfunnssikkerhet.
- Innenfor gitte rammevilkår kan fylkeskommunen forsøke å få mer «veg for pengene» ved å utnytte midlene effektivt. Revisjonen vurderer at midlene benyttes i tråd med intensjonen i Handlingsplanen.
- Da fylkeskommunen opprettet egen administrasjon av fylkesvegene i 2020 gjorde den endringer i sine driftskontrakter med entreprenørene. I utgangspunktet framstår disse endringene som positive og kostnadseffektive, noe som også støttes av entreprenørenes organisasjoner.
- Opphøret av sams vegadministrasjon har betydd økte kostnader i driften av fylkesvegene fordi fylkeskommunen og Statens vegvesen nå gjør separate, og dermed mindre, innkjøp av driftstjenester innen samme geografi.

1b) Hvordan følger Innlandet fylkeskommune opp Handlingsprogram for fylkesveger med hensyn til å redusere antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet?

- Ulykkesutviklingen de siste par årene har vært negativ, med en rekke ulykker med mange drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet.
- Fysiske trafikksikkerhetstiltak følges opp gjennom Handlingsprogrammet. Slike tiltak skjer bl.a ved å rette ut kurver, tiltak ved skoleveger samt ved særlig å vurdere trafikksikkerhet ifm. større investeringer.
- Revisjonen har ikke vurdert om trafikksikkerhetsarbeidet er gitt tilstrekkelig oppmerksomhet eller tildelt nok ressurser. Et slikt spørsmål ligger det utenfor forvaltningsrevisjonsprosjektet å vurdere. Vi vil også minne om at ansvaret for forebyggende og organisatoriske tiltak, som utgjør en sentral del av trafikksikkerhetsarbeidet, ligger hos fylkets trafikksikkerhetsutvalg.

1c) Hvordan følger Innlandet fylkeskommune opp Handlingsprogram for fylkesveger med hensyn til å redusere klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet?

- Handlingsprogrammet legger opp til at fylkeskommunen skal spesifisere og velge leverandører, produkter og løsninger som bidrar til å redusere klimautslipp og dermed bidrar til det grønne skiftet. Revisjonen vurderer at det gjenstår mye arbeid med hensyn til krav til og prioritering av leverandører ut fra klimapåvirkning for å oppnå dette i løpet av programperioden. Nye krav i anskaffelsesforskriften, slik at klima skal vektes minst 30 % i tildeling av nye kontrakter, vil imidlertid kunne bidra til å sette fortgang i dette arbeidet.
- Ifølge Handlingsprogrammet skal klimabudsjett/-regnskap innføres i investeringsprosjektene, samt at livsløpsanalyser skal legges til grunn i alle faser ved planlegging, utvikling og ivaretagelse av fylkesvegnettet. Så langt er det ikke gjort mye på disse områdene, og det gjenstår mye arbeid dersom disse tiltakene skal bli fullt ut iverksatt i løpet av programperioden.

Felles for problemstilling 1a) – 1c) – Rapportering

- I tråd med forutsetningene har fylkestinget så langt fått én statusrapport for gjennomføring av Handlingsprogrammet. Dette var i desember 2022. Det tas sikte på å legge fram statusrapport for 2023 vinteren/våren 2024.
- Indikatorer for oppfølging av delmålene i Handlingsprogrammet skal utarbeides og tas i bruk i den ordinære rapporteringen. Hensikten med indikatorer er å kunne måle effekter av fylkeskommunens arbeid og tiltak. Så langt har ikke indikatorer blitt brukt i års- eller tertialrapporteringen, og rapporteringen har i hovedsak skjedd ved å beskrive aktiviteter og tiltak, snarere enn effekter og måloppnåelse.

Konklusjoner del 2

2a) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å anskaffe de varer, tjenester, bygg- og anlegg det er behov for, til riktig kvalitet og riktig tid?

- Anskaffelsesstrategien understreker viktigheten av innkjøpsfaglig samarbeid, spesielt når leverandørmarkedet domineres av store nasjonale leverandører. Revisjonen mener at fylkeskommunen, spesielt innen asfaltkontrakter, legger til rette for mer effektive anskaffelsesprosesser gjennom et samarbeid mellom Innlandet fylkeskommune, andre fylkeskommuner og Statens vegvesen.
- Informasjonen som revisjonen har samlet inn, tyder på at fylkeskommunen har begrenset dialog med potensielle tilbydere før igangsetting av nye anskaffelsesprosesser, for å få frem nye og innovative løsninger. Selv om fylkeskommunen har noe dialog med markedet gjennom at den deltar i enkelte nettverk der leverandørsiden er til stede, har vegseksjonen i liten grad aktivt benyttet seg av markedsdialog for å sikre gode prosesser i sine anskaffelser.

2b) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å spesifisere og velge leverandører, produkter og løsninger som bidrar til å redusere klima- og miljøbelastningen og dermed bidrar til det grønne skiftet?

Revisjonens hovedkonklusjon er at fylkeskommunen i relativt liten grad stiller krav i sine anskaffelser på vegområdet som fremmer klimavennlige løsninger og bidrar til det grønne skiftet.

Hovedkonklusjonen nyanseres slik:

- Til tross for at fylkeskommunen har rutiner for å gjennomføre miljørisikovurderinger i samtlige samferdselsprosjekter som kan resultere i en avtale med en leverandør, avdekket revisjonens undersøkelser at slike vurderinger ikke alltid gjennomføres.
- Miljørisikovurderingene som fylkeskommunen gjør omhandler i hovedsak ytre miljø og andre miljøaspekter enn klima.
- Undersøkelsen viser at det i liten grad er stilt klimakrav i kravspesifikasjonene for mange av de gjennomgåtte anbudskonkurransene. I flere tilfeller hvor det er stilt miljøkrav, gjelder disse i hovedsak ytre miljø og andre miljøaspekter enn klima.
- På revisjonstidspunktet var det kun asfaltkontraktene som hadde krav om klima- og miljø som tildelingskriterium. I drifts- og utbyggingskontrakter var det i hovedsak pris som ble gitt vekt i tildelingen av kontraktene. Mer bærekraftige løsninger kan derfor komme til kort i konkurranser.
- Kravene som stilles til klima- og miljø i kontraktene følges ikke opp på en systematisk måte.

2c) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å være bevisst sitt samfunnsansvar og gå foran som en ansvarlig forbruker ved å etterspørre varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider etter høy etisk og sosial standard?

- Fylkeskommunen oppfyller plikten om å bruke kontrakter som stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner.
- Som oppdragsgiver har fylkeskommunen en forpliktelse til å gjennomføre nødvendige kontroller for å sikre at kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir oppfylt i kontraktsperioden. For å vurdere hva som kreves av nødvendig kontroll, må man evaluere risikoen for brudd på disse kravene. Gjennomgangen av utvalgte risikovurderinger indikerer at det i enkelte kontrakter ikke er gjort tilstrekkelige undersøkelser av punktene i risikovurderingene. Revisjonen mener dette kan føre til at man ikke legger til rette for nødvendig kontroll i kontraktene.
- Revisjonens konklusjon er at fylkeskommunen i noen grad følger opp at de avtalte kontraktskravene til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og bruk av underleverandører overholdes. Spesielt gjelder dette bruk av underentreprenører, HMS-kort, og lærlinger. Selv om kravene følges opp i byggemøter, vurderer revisjonen at det i liten grad er gjort konkrete kontroller av lønns- og arbeidsvilkår.
- Gjennom overgangen til systemet HMS-REG mener revisjonen at det i større grad legges til rette for å overvåke kravene om seriøsitet i anskaffelsene. Samtidig understrekes viktigheten av at ansatte har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp seriøsitetskravene i kontraktene og gjennomføre nødvendige kontroller.

2d) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å spesifisere og velge produkter og løsninger som er universelt utformet?

- Fylkeskommunen har rutiner som skal sørge for at universell utforming blir vurdert i prosjektene sine. Imidlertid fant revisjonen at i tilfeller der fylkeskommunen ikke anså det som relevant å implementere universell utforming, var det ingen dokumenterte begrunnelser for denne vurderingen. Revisjonen konkluderer med at fylkeskommunen ikke fullt oppfyller lovens krav som krever særskilte begrunnelser når det ikke er satt krav om universell utforming.

2e) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å bidra til regional leverandørutvikling og konkurransedyktige lokale leverandører?

- Fylkeskommunen skal årlig publisere oversikt over kommende anskaffelser. Dette kravet blir ikke fulgt opp for prosjekter på vegområdet, men gjennom handlingsprogrammet har entreprenørene i noen grad mulighet til å skaffe seg oversikt over planlagte anskaffelser.
- Revisjonen vurderer at vegseksjonen oppfyller anskaffelsesstrategiens tiltak om å tilpasse konkurranser til leverandørmarkedet, samt å dele opp konkurransene når det er formålstjenlig for begge parter.
- Fylkeskommunen har ikke gjennomført leverandørkonferanser på vegområdet etter at anskaffelsesstrategien ble vedtatt i 2020, noe som skal gjøres ifølge anskaffelsesstrategien.
- Fylkeskommunen skal gi gode tilbakemeldinger til bortvalgte tilbydere slik at de blir i stand til å gi bedre tilbud ved neste relevante konkurranse. Fylkeskommunens anbudskonkurranser tildeles i all hovedsak basert på pris, og det blir i liten grad gitt tilbakemelding utover det på hvorfor leverandørens tilbud ble valgt bort. Unntaket er i enkelte utbyggingsprosjekter.

Anbefalinger

Med utgangspunkt i konklusjonene fremmes følgende anbefalinger:

- Fylkeskommunen bør intensivere arbeidet med hensyn til å velge leverandører ut fra klimapåvirkning.
- Klimabudsjetter og livsløpsanalyser som viser klimapåvirkning er foreløpig tatt i bruk i beskjeden grad, og fylkeskommunen bør vurdere å oppprioritere arbeidet med disse tiltakene.
- Fylkeskommunen bør i større grad ta i bruk markedsdialog i anskaffelsesprosesser for å fremme mer effektive og klimavennlige løsninger.
- For å finne fram til prosjekter og tiltak som bidrar mest til samfunnsnytte og -sikkerhet bør fylkeskommunen vurdere å ta i bruk verktøy og systematikk for å supplere politiske prioriteringer.
- Fylkeskommunen bør vurdere å styrke samarbeidet med Statens vegvesen for å oppnå mest mulig smidig avvikling av trafikk, bl.a ved stengninger av riksveger.
- Selv om fylkeskommunen som følge av regionreformen har egen vegadministrasjon, er det ikke formelle hindringer for at aktørene kan samarbeide om felles kontrakter og andre fellestiltak. Det bør særlig vurderes om man gjennom samarbeid med Statens vegvesen kan senke kostnadene ved drift av fylkesvegene.
- Negativ ulykkesutvikling de siste årene tilsier at trafiksikkerhet bør tillegges større vekt enn når ulykkestallene og antall drepte og hardt skadde er lave.
- Fylkeskommunen bør sikre at det blir gjort tilstrekkelige risikovurderinger av leverandører med tanke på lønns- og arbeidsforhold.
- Fylkeskommunen bør intensivere arbeidet med å følge opp lønns- og arbeidsforhold i kontrakter.

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune (IFK) bestilte i sitt møte 6. oktober 2022 (sak 36/2022) en foranalyse fra Innlandet Revisjon IKS om fylkeskommunen som vegeier. Ifølge vedtaket skulle foranalysen dekke følgende:

- *drift og forvaltning, om investeringsprosjekt er gjennomført i henhold til forutsetningene i vedtaket. Stikkord som utvalget er opptatt av er: Kvalitetssikring av arbeidet som blir gjort i henhold til kontrakt.*
- *oppfølging av handlingsprogram for fylkesveger, med vurderinger om det er noen områder som er spesielt utsatt for risiko. Utvalget er opptatt av samhandling med andre etater som f.eks. statlig nivå.*

Foranalysen ble behandlet i møte 1. desember 2022 (sak 48/2022). Kontrollutvalget vedtok følgende:

1. Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon om Innlandet fylkeskommune som veieier, basert på framlagte foranalyse. Det ønskes at begge de to følgende vinklingene tas med:

- *Hvordan fylkeskommunen følger opp Handlingsplan for fylkesveger 2022-2025.*
- *Hvordan fylkeskommunen ivaretar sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet.*

Når det gjelder innkjøp, ønsker kontrollutvalget at revisjonen ser på dette opp imot anskaffelsesstrategien til fylkeskommunen.

2. Kontrollutvalget ber om at en prosjektplan legges frem på det første møtet i 2023.

Prosjektplanen ble behandlet av kontrollutvalget 9. februar 2023, sak 3/23. Den ble tatt til orientering og bestillingen ble vedtatt opprettholdt.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan Innlandet fylkeskommune følger opp Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025, samt hvordan fylkeskommunen ivaretar sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet.

Vi har formulert følgende problemstillinger:

1. Hvordan følger Innlandet fylkeskommune opp Handlingsprogram for fylkesveger med hensyn til å

- a) redusere forfallet på fylkesvegnettet?
- b) redusere antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet?
- c) redusere klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet?

2. Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å

- a) anskaffe de varer, tjenester, bygg- og anlegg det er behov for, til riktig kvalitet og riktig tid?

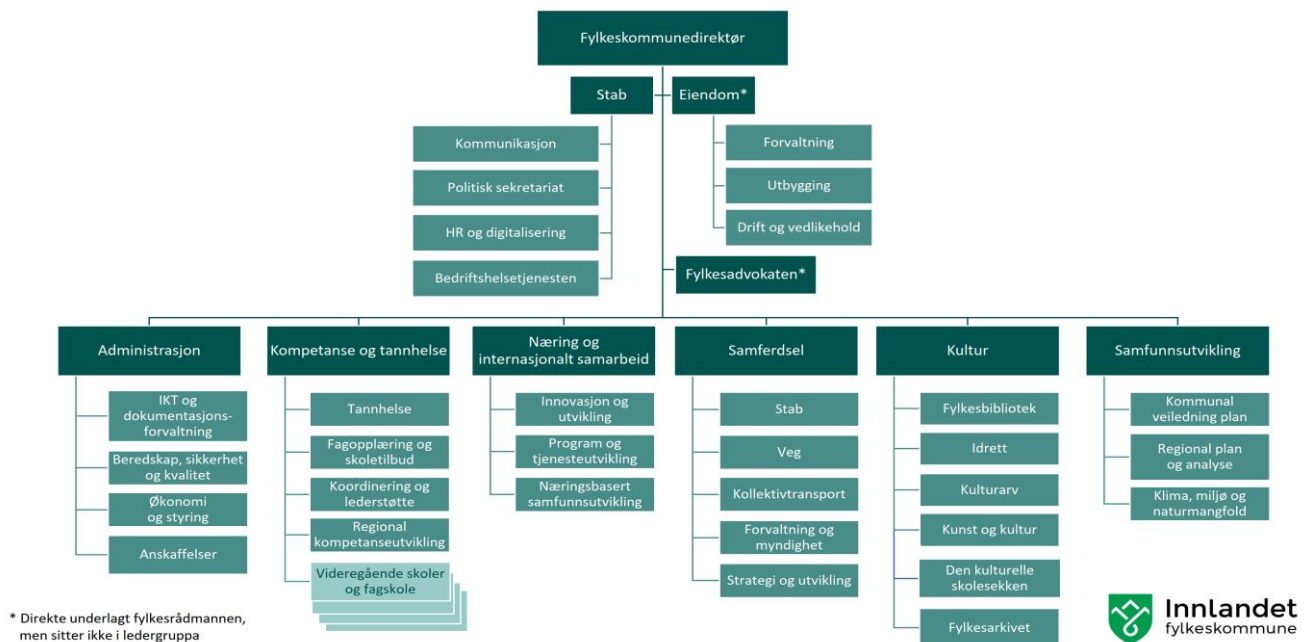
- b) spesifisere og velge leverandører, produkter og løsninger som bidrar til å redusere klima- og miljøbelastningen og dermed bidrar til det grønne skiftet?
- c) være bevisst sitt samfunnsansvar og gå foran som en ansvarlig forbruker ved å etterspørre varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider etter høy etisk og sosial standard?
- d) spesifisere og velge produkter og løsninger som er universelt utformet?
- e) bidra til regional leverandørutvikling og konkurransedyktige lokale leverandører?

Nytteverdien av prosjektet er knyttet til at det tar for seg sentrale deler av fylkeskommunens ansvar på vegområdet. Handlingsprogram for fylkesveger er det sentrale plandokumentet for fylkesvegene, og det er viktig at dette følges opp. Størstedelen av midlene til fylkesveger (drift/vedlikehold/investeringer) går til innkjøp av varer og tjenester, og det er derfor relevant å vurdere denne aktiviteten opp mot fylkeskommunens mål med sine anskaffelser.

1.3 Fylkeskommunens ansvar for fylkesvegene

Fra 1. januar 2020 ble det totale ansvaret for driften av 6793 kilometer fylkesveg i Innlandet overtatt av nyopprettede Innlandet fylkeskommune. Det betyr at fylkeskommunen selv står for det overordnede, så vel som det daglige operative ansvaret med planlegging, bygging, drift og vedlikehold. Statens vegvesen har fortsatt ansvar for de fleste riks- og europavegene. Nye Veier har pr. nå ansvaret for deler av E6 i Innlandet.

Ansvaret for fylkesvegene er lagt til Samferdselsavdelingen, som er en avdeling i Innlandet fylkeskommune.



Samferdselsavdelingen ledes av samferdselssjef Aud Margrethe Riseng og består av fem seksjoner:

- Stab
- Veg
- Kollektivtransport

- Forvaltning og myndighet
- Strategi og utvikling

Ifølge årsbudsjett 2024 utgjør driften av fylkesvegene 18 prosent av fylkeskommunens driftsbudsjett inneværende år. Investeringer i fylkesvegene vil ifølge budsjettet stå for 68 prosent av de samlede investeringene i 2024.

1.4 Oppbygning av rapporten

De to problemstillingene utgjør i realiteten to delprosjekter, men er samlet i ett prosjekt og én rapport fordi det ga visse stordriftsfordeler, særlig i informasjonsinnhenting.

Ettersom problemstillingene har svært ulike temaer har vi delt rapporten i to. Del 1 omfatter problemstilling 1, med kapitlene 3 - 5. Del 2 omfatter problemstilling 2, som inneholder kapitlene 6 – 11.

Metodebruk og informasjonskilder er beskrevet i kapittel 2. Konklusjoner og anbefalinger for begge de to delene av rapporten er samlet i kapittel 12.

1.5 Avgrensninger

Rapporten tar utgangspunkt i tidsperioden som dekkes av Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025, dvs. årene 2022 og 2023.

2 METODE

I henhold til kommuneloven §24-2 skal revisor planlegge, gjennomføre, dokumentere og rapportere sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk. Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

I dette kapittelet beskriver vi hvordan vi har gått frem i undersøkelsen av problemstillingene. Vi drøfter også dataenes pålitelighet og gyldighet.

Revisjonen hadde oppstartsmøte med fylkeskommunen 18. januar 2023. Fra Innlandet fylkeskommune deltok seksjonssjef for veg, seksjonssjef for strategi og utvikling, enhetsleder prosjektstyring, sjefsingeniør strategi og utvikling og rådgiver stab. Fra Innlandet Revisjon deltok forvaltningsrevisorene Kristian Lein og Anette Karenstuen.

Opplysninger i rapporten er i hovedsak innhentet ved intervjuer med fylkeskommunens ansatte, svar på skriftlige spørsmål, samt gjennomgang av relevante rutiner og dokumenter. Samferdselsavdelingen har vært det sentrale kontaktpunktet i fylkeskommunen. Vi har gjennomført intervjuer med Maskinentreprenørenes forbund (MEF) og Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA) for å få med perspektivet fra entreprenørene.

Problemstilling 1

Dokumenter

I tillegg til Handlingsprogrammet er følgende dokumenter benyttet i arbeidet med problemstillingen:

- Statusrapport 2022 – Handlingsprogram fylkesveger 2022-2025 samt utfyllende dokumentasjon.
- Årsbudsjetter, årsrapporter og tertialrapporter fra Innlandet fylkeskommune.
- Fylkestingssaker med tilknytning til fylkesvegområdet.
- Rapporter og utredninger av relevans for problemstillingen.

Dokumentene som er blitt benyttet framgår av referanseliste bakerst i rapporten.

Intervjuer og innhentet informasjon

I arbeidet med problemstilling 1 er det i flere omganger blitt hentet skriftlig informasjon og dokumentasjon fra fylkeskommunen. Hilde Birgitte Bye har vært prosjektets kontaktperson i denne delen av prosjektet, og hun har koordinert fylkeskommunens svar på revisjonens spørsmål.

Ut over møtet med bransjeorganisasjonene, og informasjon hentet fra intervjuer gjennomført ifm. del 2 av prosjektet, har det ikke vært særlig behov for møter i arbeidet med del 1. Det ble imidlertid avholdt et møte med ansatte fra fylkeskommunen 12. oktober 2023 for å innhente informasjon.

Problemstilling 2

I Samferdselsavdelingen er det Vegseksjonen som har ansvar for inngåelse og oppfølging av kontrakter på vegområdet, og denne seksjonen har derfor vært sentral i forbindelse med problemstilling 2. Kjersti Røyslien har vært prosjektets kontaktperson i denne delen av prosjektet, og har koordinert fylkeskommunens svar på revisjonens spørsmål.

For å undersøke hvordan anskaffelsesstrategien følges opp har vi gått gjennom utvalgte anskaffelser og gjennomført intervjuer med ansatte i vegseksjonen som arbeider med å anskaffe og følge opp kontrakter innenfor drift, utbygging og vedlikehold.

Utvalg av anskaffelser:

Vi ba i oppstartsmøtet om en oversikt over gjeldende driftskontrakter, vedlikeholdskontrakter og utbyggingsprosjekter. Oversikten viste 13 pågående driftskontrakter, seks vedlikeholdskontrakter (fire dekkekontrakter og to merkekontrakter) og 63 utbyggingsprosjekter.

Basert på oversikten gjorde vi et utvalg av seks utbyggingsprosjekter. Kriteriet for utvelgelsen var at vi ønsket innsikt i prosjekter med ulike prosjektledere og byggeledere for å se om det var interne forskjeller. Vi har sett på fire driftskontrakter, to kontrakter fra hver enhet, Drift øst og Drift vest. Videre har vi sett på en dekkekontrakt (asfaltkontrakt) og en merkekontrakt.

For å vurdere om fylkeskommunen har oppfylt gjeldende krav i de aktuelle anskaffelsene i utvalget ba vi om å få tilsendt følgende dokumentasjon:

- Konkurransesgrunnlag
- Avtalen
- Miljørisikovurdering
- Risikovurdering lønns- og arbeidsvilkår
- Referater fra oppfølgingsmøter og eventuelle kontroller ifm. kontraktene

Intervjuer

For å få oversikt over temaet, gjennomførte vi i mai 2023 et innledende møte med tre ansatte fra vegseksjonen som representerte utbygging, drift og vedlikeholdskontrakter, og en jurist som arbeider med anskaffelser. Videre har vi gjennomført åtte intervjuer med til sammen 13 ansatte som arbeider med inngåelse og/eller oppfølging av kontrakter på vegområdet.

De fleste intervjuene var individuelle, men enkelte ble gjennomført som gruppeintervju. Det var flest fysiske intervjuer, men også noen digitale intervjuer. Alle intervjuene er verifisert av informantene. Vi hadde oppfølgingsspørsmål via telefon eller e-post til en del av informantene i etterkant av intervjuene.

Følgende ansatte er intervjuet:

- Koordinator for anskaffelse av driftskontrakter.
- Koordinator for anskaffelse av dekke- og merkekontrakter.

- Tre byggleidere/prosjektledere med ansvar for å utarbeide konkurransegrunnlag og følge opp utbyggingsprosjekter.
- To byggleidere som deltar i anskaffelsen av driftskontrakter og som følger opp driftskontrakter.
- En byggleider som deltar i anskaffelse av asfaltkontrakter og som følger opp asfaltkontrakter.
- To rådgivere for ytre-miljø (YM-rådgivere).
- En rådgiver for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-rådgiver).

Vi har i tillegg sendt skriftlige spørsmål og bedt om avklaringer fra kontaktperson.

Relevans og pålitelighet

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener at data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at vi kun har sett på et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater, ved at faktakapittelet har vært sendt til fylkeskommunen for gjennomgang og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

DEL 1 HANDLINGSPROGRAM FOR FYLKESVEGER

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier utgjør en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten. Revisjonskriterier kan utledes fra lovbestemmelser, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal drives og skal være autoritative, relevante og gyldige.

Handlingsprogram for fylkesveger 2022 – 2025 danner grunnlaget for revisjonskriterier i problemstilling 1.

Som den største hovedutfordringen fremheves behovet for vedlikehold og tiltak for å ta igjen forfallet på fylkesvegnettet (Handlingsprogrammet s. 47). Programmet angir i tillegg andre hovedutfordringer (utdrag):

- *Klimaendringer og værforhold øker utfordringene og usikkerheten knyttet til drift og vedlikehold av vegnettet og behovet for fornyings- og utbedringstiltak.*
- *Innlandet skal bidra til at Norge når klimalovens mål om minst 50 % reduksjon av klimagasser innen 2030 og blir et lavutslippssamfunn innen 2050.*
- *Innlandet er fylket med flest trafikkulykker pr innbygger. 55% av ulykkene med drepte og hardt skadde i Innlandet skjer på fylkesvegnettet.*
- *Nasjonalt og internasjonalt er det klare forventninger til mer kompakt by- og tettstedsutvikling for å bidra til mer klimavennlige og attraktive byer/steder. Dette krever både endring i forfallkollektivtilbud, må bedres.*

I kapittelet om målsetninger vises det til at utviklingen av fylkesvegnettet påvirker flere av fylkeskommunens ni hovedmål. Fire hovedmål er utpekt som spesielt viktige:

- *Høy sikkerhet, god fremkommelighet og bærekraftige løsninger i trafikken.*
- *Fremme god helse og høy livskvalitet.*
- *Levende, trygge og inkluderende byer og tettsteder.*
- *Bærekraftig naturforvaltning og reduserte klimagassutslipp.*

Med utgangspunkt i ny målstruktur for Innlandet fylkeskommune, er det utviklet seks delmål for innretningen av aktiviteten på rammeområdet fylkesveg de neste årene:

1. *Reduksjon i antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet.*
2. *Reduksjon i klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet.*
3. *Et robust fylkesvegnett som ivaretar miljø, robuste økosystemer, arts mangfold og kulturarv.*
4. *Reduksjon i forfallet på fylkesvegnettet.*
5. *Gode muligheter for at flere velger sykling, gåing og kollektivtransport, spesielt i byer og tettsteder.*
6. *Fylkesvegnettet knytter byer, bygder og tettsteder sammen.*

Ifølge Handlingsprogrammet er det målkonflikter mellom enkelte hovedmål, delmål og strategier. «Det skal senere utarbeides indikatorer for å kunne måle graden av måloppnåelse. I dette arbeidet vil også

ambisjonsnivået innen det enkelte temaet fastsettes nærmere.» (Handlingsprogrammet s. 51) Ifølge innledningen til Handlingsprogrammet skal rapportering på indikatorene gis som en del av fylkeskommunens ordinære rapportering.

Revisjonen har valgt å avgrense forvaltningsrevisjonen ved at problemstillingene tar utgangspunkt i delmålene som eksplisitt uttrykker mål om endring, det vil si delmål 1, 2 og 4.

I utledningen av revisjonskriterier nedenfor er det tatt inn noen målsetninger som utfyller delmålene, jf. Handlingsprogrammet s. 52-53.

Med utgangspunkt delmål og strategier i Handlingsprogrammet er det utledet følgende revisjonskriterier for de tre underproblemstillingene til problemstilling 1.

1 a): Revisjonskriterier er utledet av delmål 4 - Reduksjon av forfallet på fylkesvegnettet:

Innlandet fylkeskommune skal arbeide for å redusere forfallet på fylkesvegnettet, herunder

- *Prioritere vedlikehold og utbedring av eksisterende veg og anlegg foran nybygging.*
- *Prioritere tiltak som bidrar til økt robusthet og god samfunnssikkerhet.*
- *Sikre kostnadseffektiv gjennomføring gjennom godt samspill i alle faser av prosjekter/tiltak.*

1 b): Revisjonskriterier er utledet av delmål 1 - Reduksjon i antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet:

Innlandet fylkeskommune skal arbeide for å redusere antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet, herunder

- *Gjennomføre systematisk kartlegging av fylkesvegnettet for å avdekke mulige faremoment (trafikksikkerhetsinspeksjoner). Funn skal utbedres systematisk.*
- *Redusere antall utforkjørings- og møteulykker ved å blant annet utbedre kurver og sideterreng, forsterke midtoppmærkinger, skifte rekkverk, gjøre vilttiltak og utbedre kryss.*

1 c): Revisjonskriterier er utledet av delmål 2 - Reduksjon i klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet:

Innlandet fylkeskommune skal arbeide for å redusere klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet, herunder

- *Se klimakostnader i sammenheng med livsløpsanalyse (LCA), og legges til grunn i alle faser ved planlegging, utvikling og ivaretagelse av fylkesvegnettet («føre-var-prinsippet»).*
- *I løpet av perioden skal klimabudsjett/-regnskap innføres i investeringsprosjektene.*
- *Spesifisere og velge leverandører, produkter og løsninger som bidrar til å redusere klimautslipp og dermed bidrar til det grønne skiftet.*

Felles for problemstillingene:

- *Fylkestinget skal få årlig status for gjennomføring av handlingsprogrammet.*
- *Det skal utarbeides indikatorer for oppfølging av delmålene i Handlingsprogrammet. Rapportering på disse gis som en del av fylkeskommunens ordinære rapportering.*

4 FAKTABESKRIVELSE

4.1 Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025

Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025 er Innlandet fylkeskommunes første handlingsprogram for fylkesvegene. Handlingsprogrammet avløste handlingsprogram 2018-21 for henholdsvis Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune.¹

Handlingsprogrammet legger budsjettammer for drift og vedlikehold av fylkesvegene og investeringer for å utvikle vegnettet. Handlingsprogrammet er basert på en fornyingsprofil (jf. kapittel 6.2):

«Profilen innebærer å ta vare på eksisterende infrastruktur på bekostning av nye, store investeringer. Ambisjonen er å ta igjen forfall på alle typer vegelementer, for eksempel vegfundament og vegdekke, gang og sykkelveg, bruer og støyskjermer, samt noe standardheving. Den økonomiske ramma tilsier at det i første rekke handler om å stoppe forfallet. Det vil fortsatt være noe, om enn lite, rom for øvrige investeringstiltak².»

I Handlingsprogrammet er det laget konkrete prosjektlister med kostnadsanslag for henholdsvis utbedringstiltak, investeringer i bruer, gang- og sykkeltiltak, trafikkikkerhetstiltak, miljøtiltak og kollektivtiltak. Ifølge kapittel 6.3 i Handlingsprogrammet er det *«målkonflikter mellom enkelte hovedmål, delmål og strategier. Det skal senere utarbeides indikatorer for å kunne måle graden av måloppnåelse. I dette arbeidet vil også ambisjonsnivået innen det enkelte temaet fastsettes nærmere.»*

Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025 ble vedtatt av fylkestinget 26. oktober 2021 (sak 78/2021). I vedtaket ber fylkestinget om årlig rapportering på overordnet nivå om status for handlingsprogrammet. Foreløpig er det lagt fram én statusrapport, sak 91/2022.³

4.2 Utgifter til drift, vedlikehold og investeringer på fylkesvegnettet

4.2.1 Drift og vedlikehold

Den totale rammen for fylkesveger omfatter administrasjon, drift/vedlikehold, fylkesvegferger og «Drift øvrig». Drift utgjør ca. 75 % av drifts- og vedlikeholdsbudsjettet, mens vedlikehold utgjør ca. 25 %. Dette varierer noe fra år til år.

Driftskontaktene deles inn i seks hovedprosesser:

- Vinterdrift («vinterprosesser»)
- Inspeksjon/beredskap

¹ Vedtatt i Hedmark fylkesting 13.06.2017, sak 46/17 og i Oppland fylkesting 17.10.2017, sak 73/17.

² Øvrige investeringstiltak i handlingsplanen: Gang- og sykkeltiltak, kollektivtiltak (oppgradering av holdeplasser, knutepunkter mm), kryssutbedring, miljøtiltak mv. «Trafikkikkerhetshensyn og miljøhensyn, som er pålagt i lov og forskrift (vann og støy), inngår som et grunnlag i profilen.»

³ Ifølge fylkeskommunen vil ikke statusrapporten for 2023 foreligge før regnskapet er klart (e-post Hilde Birgitte Bye, 4.12.23).

- Grøfter/kummer/rør
- Vegdekker
- Vegutstyr/miljøtiltak
- Bru/inspeksjon/renhold.

Vinterprosesser er størst med 57% av kostnadene for fylket som helhet. I noen regioner, Valdres, Nord-Gudbrandsdal, Nord-Østerdal og Rendalen/Engerdal/Trysil ligger andelen på 70-75%.

Vedlikeholdsbudsjettet består av bruvedlikehold, dekkelegging/vegoppmerking og (øvrig) vedlikehold⁴. Fornyelse av fast dekke er en periodisk vedlikeholdsoppgave. Det utarbeides et program for fornyelse av de faste dekkene. Dekkelegging/vegoppmerking og øvrig vedlikehold utgjør de største postene med i underkant av halvparten hver (for perioden 2022-2025 under ett, jf. Handlingsprogrammet).

Rammer satt av til drift og vedlikehold i Handlingsprogrammet framgår av tabellene nedenfor.

Midler til drift og vedlikehold i Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025 (mill. kroner)

	2022	2023	2024	2025
<i>Drift</i>	517	557	560	560
<i>Vedlikehold</i>	212	173	170	170
<i>Sum drift/vedlikehold</i>	719	730	730	730

Ifølge budsjett 2022/økonomiplan 2022-2025 har markedet for driftskontrakter, både på riks- og fylkesveg, vært ustabilt de siste årene. «*Det har vært store forskjeller i pris og prisnivået har vært høyt og sterkt stigende. Driftskontraktene rulleres i hovedsak hvert femte år. Driften utføres gjennom 13 geografisk baserte driftskontrakter og noen fagspesifikke kontrakter, bl.a. elektrooppgaver. Fem kontrakter driftes sammen med Statens vegvesen til september 2022 og en kontrakt driftes sammen med Statens vegvesen til 1. september 2023.*»

I årsberetningen for 2022 sies det følgende om kostnadsveksten i driften av fylkesvegene: «*Prisveksten som drift av fylkesveger er eksponert mot, har vært unormalt høy i 2022, med 10,6 % økning i løpet av 2022. Da kommunesektoren ikke har blitt kompensert tilstrekkelig for pris- og lønnsveksten gjennom deflatoren i statsbudsjettet, har fylkeskommunen fått lavere kjøpekraft. Dette merkes godt på områder som fylkesveger.*»

Ifølge rapport for 1. tertial 2023 har generell prisøkning og økte kostnader til drift ført til at midlene til vedlikehold er redusert. «*Budsjettene for 2023 er vesentlig påvirket av prisveksten på drift og vedlikehold i 2021 og 2022, som hadde en prisvekst på hhv. 11,2 % og 10,6 %. Prisveksten overstiger økningen i rammen for fylkesveger i disse to årene og reduserer kjøpekraften.*» Vedlikeholdskostnadene har også økt betydelig: «*Økte asfaltpriser på ca. 30 % fra 2022 til 2023 har*

⁴ Øvrig vedlikehold omfatter «skiltfornyning, signal- og belysningsanlegg, støyskjermer, tilførsel av banegrus på grusveger, rekkverk og øvrig vegutstyr. Periodevise vedlikeholdstiltak omfatter forsterkning av vegfundament, drenering med grøfting og utskifting av stikkrenner. Slike vedlikeholdstiltak utføres ofte som forarbeid for dekkelegging.» (Handlingsprogrammet s 74.)

medført at det blir mindre midler til dekkelegging og lapping. Dette medfører igjen at utgiftene til drift øker, og at tilstanden på mange av fylkesvegene forverres.»

Skader etter uvær, særlig etter ekstremværet «Hans», forutsetter ifølge rapport for 2. tertial 2023 annen finansiering enn ordinær driftsramme for fylkesveger i 2023. Foreløpig anslag per 2. tertial på utgifter knyttet til opprydding og reparasjoner etter «Hans» er estimert til å ligge på om lag 435 mill. kroner (usikkerhet 340 - 532 mill. kroner). I tillegg kommer om lag 50 mill. kroner (usikkerhet 30 - 100 mill. kroner) i anbefalte risikoreduserende tiltak. (kilde: rapport 2. tertial 2023)

Fylkestinget vedtok 25. oktober 2023 (sak 88/2023) følgende: «Fylkestinget ber derfor om at fylkeskommunedirektøren på vegne av Innlandet fylkeskommune søker om 632 mill. kr i skjønnsmidler, som tar høyde for usikkerheten i kostnadene knyttet til å gjenoppbygge og sikre den fylkeskommunale veginfrastrukturen etter ekstremværet «Hans».⁵

Ifølge rapport for 2. tertial styres det mot et forbruk på fylkesvegene i tråd med tilgjengelige rammer i 2023.

4.2.2 Investeringer

Tabellen nedenfor er hentet fra Handlingsprogram 2022 -2025 (tabell 11.1, side 74), og viser investeringsrammen fordelt på ulike områder.

Programområde/rammer	2022	2023	2024	2025	Sum 22-25
Utbedring	186,2	243,8	305,4	259,7	995,1
Bru	11,5	59,2	86,0	77,1	233,8
Gang og sykkel	12,0	90,8	105,0	69,2	277,0
Trafikksikkerhet	19,5	22,5	20,5	22,5	85,0
Miljø	7,7	26,8	5,3	7,3	57,5
Kollektiv	12,3	0,0	10,0	49,3	71,6
Planlegging	25,0	25,0	25,0	25,0	100,0
Åpen post	10	30	20	20	80
TOTALT (mil kr)	284,2	498,1	587,6	530,1	1900,0

Investeringsprosjektene i Handlingsprogrammet er ikke oppført i prioritert rekkefølge. Fylkeskommunen opplyser at dersom det blir for lite midler til å gjennomføre prosjektene i løpet av handlingsprogrammets periode så forskyves prosjektene. Det er gjerne prosjekter som er planlagt gjennomført mot slutten av planperioden som ev. blir flyttet til neste planperiode. I disse tilfellene så skal fylkestinget ha saken til behandling, jf. sak 91/2022 (Årlig status for handlingsprogrammet) Forskyvinger mellom årene innad i programmet kan administrasjonen beslutte.

Utbedringstiltak står for vel halvparten av investeringsbudsjettet for planperioden. I handlingsprogrammet er den totale rammen til utbedringer 995 mill. kr, hvorav 700 mill. kr er lagt inn

⁵ Innlandet har fått tildelt 250 mill kr i skjønnsmidler. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunar-og-fylkeskommunar-far-utbetalt-704-millionar-etter-ekstremveret-hans-for-jul/id3020182/>. Lastet ned 22.12.23.

i et eget utbedringsprogram. Utbedringsprogrammet rulleres årlig, mens de øvrige utbedringsmidlene er tatt inn i handlingsprogrammet.⁶ Vi får opplyst fra fylkeskommunen at utbedringsprogrammet som hovedregel omfatter enkle tiltak uten krav til regulering og grunnerverv. Ettersom utbedringsprogrammet er mer dynamisk enn et fireårig program, kan det ta høyde for mer akutte situasjoner, f.eks. ekstraordinære ødeleggelser pga. vårflokk.

Utenom utbedringstiltak utgjør gang- og sykkelveger og utbedring av bruer de to største postene i handlingsprogrammet, med henholdsvis 233,8 og 277,0 mill. kr i årene 2022-2025. Trafikksikkerhet og miljøtiltak er mindre poster med 85 mill. kr (trafikksikkerhet) og 57,5 mill. kr (miljø) i fireårsperioden. Miljøtiltak omfatter hovedsakelig støyskjermingstiltak, og andre mindre tiltak knyttet til naturmangfold, samt klima og kulturarv.

Tabellen nedenfor viser at rammene til investeringer i regnskapet for 2022 og budsjettene for 2023 – 2025 ligger høyere enn rammene i Handlingsprogrammet. Revisjonen får opplyst at dette skyldes at det gjenstår prosjekter fra handlingsprogrammene for Hedmark og Oppland (2018-21).

Investeringsbudsjett fylkesveger 2022-2025 (mill kroner)

Regnskap 2022	Øk plan 2022 ¹	Øk plan 2023 ²	Øk plan 2024	Øk plan 2025
564,5	596,4	673,2	652,2	622,4

¹ Rammen ble økt fra 536,1 mill kr til 622,4 mill kr gjennom vedtak i sak 18/2022. I revidert budsjett ble rammen redusert til 596,4 mill kr.

² Justert fra 580,1 til 673,2 mill i oktober 2023. Justeringen omtales i teksten nedenfor.

Kilder: Økonomiplan 2022-2025 (2022), Økonomiplan 2023-2026 (2023), Økonomiplan 2024-2027 (2024, 2025), Årsregnskap 2022. Rapport 1. tertial 2023, Rapport 2. tertial 2023.

Følgende utbedringsprosjekter ble gjennomført i 2022 (ikke inkludert ferdigstilling av prosjekter fra forrige handlingsprogram):

HplD	Prosjektnavn	Tjeneste	Totalrammesjektkostnad årss	Avvik årsslutt
U1	Fv. 255 Givra kulvert (tilskudd)	44001 - Utbedringer	4 470	4 400 -70
U5	Fv. 30 Tynset gr. - Åsheim	44001 - Utbedringer	20 320	22 373 2 053
U6	Fv. 30 Tynset – Rendalen gr.	44001 - Utbedringer	20 320	22 373 2 053
U20	Fv. 2660 Prestegårdsbrue-Brustugu	44001 - Utbedringer	10 363	11 032 669
U21	Fv. 2094 Gravbergsvegen	44001 - Utbedringer	33 528	26 651 -6 877
U22	Fv. 2620 Vågårusten, utbedring bæreevne og dekke	44001 - Utbedringer	6 096	5 926 -170
U30	Fv. 27 Området rundt Enden i Solia	44001 - Utbedringer	7 620	7 549 -71
U32	Fv. 24 Starhellinga-Uthus	44001 - Utbedringer	6 096	5 312 -784
U33	Fv. 244 x rv 4 v/ Mjølrlund - x fv 2352 Vestv.	44001 - Utbedringer	8 636	10 094 1 458
U34	Fv. 2432 Dokka-x Fv 2434	44001 - Utbedringer	7 112	8 652 1 540
U38	Fv. 2524 Saksumsdalsvegen (Børkje-Saksum)	44001 - Utbedringer	15 160	14 142 -1 018
U35	Fv. 2204 Frisvegen, 8 km fra x fv. 219 i Atna	44001 - Utbedringer	10 160	11 098 938
U36	Fv. 184 G/S-veg, utbedring GS-veg, ca 1000 m	44001 - Utbedringer	2 337	810 -1 527
M1	Fv. 258 Gamle Strynfjellsveg	44004 - Miljø- og servicetiltak	1 626	1 507 -119
M10	Fv. 216 Messenlivegen, støyskjerm (øvre del)	44004 - Miljø- og servicetiltak	2 032	2 237 205
	Akutte tiltak 2022	44010 - Til disposisjon	15 000	15 000
			170 876	169 156 -1 720

Kilde: Innlandet fylkeskommune.

⁶ Vi kommer tilbake til oppfølging av utbedringsprogrammet i kapittel 4.4.

For 2022 ble det et mindreforbruk på 32 mill. kr som ifølge årsberetningen i hovedsak skyldtes forsinket framdrift på noen prosjekter. Dette var også årsaken til at budsjettet ble nedjustert. Også i 2021 ble investeringene lavere enn budsjettet grunnet forsinket framdrift.⁷

I årsberetning 2022 vises det til at prisøkningen innen bygg- og anlegg de siste to årene har vært høyere enn kompensert, og har ført til utfordringer med gjennomføringen av tiltakene i porteføljen. Det arbeides kontinuerlig for å tilpasse ambisjonsnivået til gjeldende rammer, men det vil være nødvendig å avkorte, forenkle, eller kutte tiltak for å frigi finansiering til resten av porteføljen.

Pr 1. tertial 2023 viser investeringsbudsjettet for fylkesveger et lite merforbruk, selv om det er variasjoner innenfor de ulike programområdene og det er foreslått bruk av ekstra midler i 2023 i stedet for i 2024. Revidert budsjett etter budsjettjustering i april (FT 18/23) var 660,3 mill. kr. Ifølge tertialrapport 1 2023 har prisene på investeringsprosjektene fortsatt å øke i 2023. *«Prisøkningen innen bygg- og anlegg har økt med ca. 25 % de siste 2 år, og overstiger den fylkeskommunale indeksen på ca. 5 % som er grunnlag for finansiering. Det gir utfordringer med gjennomføringen av tiltakene i investeringsporteføljen. Fylkeskommunen tilpasser ambisjonsnivået til gjeldende rammer, men det er nødvendig å avkorte, forenkle, eller kutte enkelte tiltak for å frigi finansiering til resten av porteføljen.»*⁸

Investeringsbudsjettet ble justert i fylkestinget i oktober 2023 (sak 87/2023).⁹ Det var foreslått budsjettjusteringer per 2. tertial for å hensynta faktisk framdrift, samt bruk av «åpen post» for å finansiere pågående rettsprosess på «Store prosjekter». Per 2. tertial 2023 var årsprognosen 664,5 mill. kroner, dvs. et mindreforbruk på 8,7 mill. kr mot revidert budsjett. Avviket skyldes mindre forsinkelser på enkelte programområder, samtidig som fylkeskommunen fremskynder bruk av midler fra utbedringsprogrammet til akutte utbedringstiltak.¹⁰

Prisutviklingen på fylkesvegområdet behandles videre i kapittel 4.4.

4.3 Samarbeid

I kapittel 6.4 i handlingsprogrammet pekes det på viktigheten av samarbeid: *«Utviklingen av fylkesvegnettet krever bevisste valg og et godt samarbeid mellom fylkeskommune, kommuner, statlige instanser og næringslivet.*

Fylkeskommunen opplyser at den har et omfattende samarbeid med statlige instanser, kommuner og næringsliv innen mange områder som er relevante for å utvikle fylkesvegnettet. Vi har fått oversendt følgende eksempler:

⁷ Ifølge årsberetning 2021 ble investeringene ca. 10 prosent lavere enn budsjettet for året grunnet forsinket framdrift for vedtatte prosjekter. Forsinkelser er forklart i årsberetningen (s 74), og skyldes flom, leveranseproblemer hos entreprenør, innreiserestriksjoner samt forsinkelser i planprosesser og grunnnerverv.

⁸ Denne teksten er tatt inn både i tertialrapport 1 og 2 2023.

⁹ Budsjettet for 2023 ble justert opp med 13 mill. kroner til 673,2 mill. kroner.

¹⁰ I henhold til vedtak angående rullering av utbedringsprogrammet (FT sak 40/23).

- Kommunal arealplanlegging og lokaliseringsspolitikk. Samarbeidsarenaer er bl.a. planforvaltning og veiledning. Arealpolitikk er sentralt bl.a. for å legge til rette for økt bruk av gange, sykkel og kollektiv.
- Trafikksikkerhet. Her samarbeider man tett med kommunene, f.eks. for å oppnå trafikksikker skoleveg.
- Regional plan for samfunnstryggleik og regional plan for klima, energi og miljø, som ble lagt fram for fylkestinget for sluttbehandling i juni 2023. I dette arbeidet har samarbeidet med Statsforvalter vært særlig nært, men også andre statlige etater (NVE m.fl.), kommuner og næringsliv har vært viktig.
- Fylkeskommunen har tett samarbeid med entreprenørbransjen, både på drifts- og investeringssiden. Man er derfor avhengig av det godt fungerende entreprenørmarked.
- Handlingsprogrammet for fylkesveger 2022-25 er i stor grad bygget på innspill fra kommunene. Fylkeskommunen fikk over 400 innspill til nye investeringstiltak, noe som avspeiler et stort kommunalt engasjement for utvikling av fylkesvegene.
- Fylkeskommunen har god dialog med bl.a. tømmertransportnæringen, som er svært avhengig av gode fylkesveger for å få transportert tømmeret fra skogen til markeder i Norge og utlandet. Det jobbes kontinuerlig med å forsterke bruer, utbedre problemstrekninger (utbedringsprogrammet) og ha god vinterdrift. Man har også et FoU-prosjekt som ser på virkingen av å kjøre 74-tonns vogntog på fylkesvegene.

Vi får dessuten opplyst at fylkeskommunen samarbeider med Statens vegvesen om beredskap igjennom Vegtrafikksentralen, dvs. trafikkinformasjon og meldinger til og fra fylkeskommunens drifts-entreprenører. Fylkeskommunen leverer også lovpålagte data om veg til Statens vegvesen.

På spørsmål om hvordan samarbeidet kan utvikles videre blir det opplyst at det finnes et potensial for et bedre og tettere samarbeid om beredskap, spesielt i hendelser der både riksvegene og fylkesvegene er berørt. Dette er aktuelt når trafikk fra riksvegnettet omdirigeres til fylkesvegene uten noen dialog i forkant om vegen er egnet for å ta imot trafikken, f.eks. som følge av redusert bæreevne.

Fylkestinget vedtok følgende ved behandlingen av Handlingsprogrammet (sak 78/2021): *«Fylkestinget ber administrasjonen utarbeide drøftingssak mot statlig myndighet for å belyse utfordringen med å håndtere et økt antall kilometer fylkesveg gjennom omklassifisering og utvida økonomisk ansvar gjennom beredskaps- og omkjøringsveger for riksvegnettet, uten at fylkeskommunen kompenseres økonomisk for dette.»*

Innlandet fylkeskommune skriver i e-post 1. september at dette ble fulgt opp i sak 91/2022 (Årlig status for handlingsprogrammet). Det opplyses at fylkeskommunen ellers *«har fokus på dette temaet ifb med den løpende planbehandlingen av store riksvegprosjekter i fylket»*.¹¹

¹¹ «Det har f.eks. vært eget møte med Statens vegvesen den 28. okt. 2021 knyttet til planleggingen av E16 Kongsvinger-E6, som senere ble fulgt opp med eget brev fra fylkesordføreren til Samferdselsdepartementet den 2. nov 2021, og etterfølgende møte med politisk ledelse i SD den 31. januar 2022, der spørsmålet ble drøftet ifb med den pågående planleggingen av E16 Kongsvinger-E6. Problemstillingen med omklassifisering av riksveg til fylkesveg, ble også tatt opp i møtet med transportkomiteens besøk i Innlandet 22. og 23. mars 2023.

4.4 Redusere forfallet på fylkesvegnettet

Kapitlet tar for seg relevante fakta knyttet til delmål 4 «Reduksjon i forfallet på fylkesvegnettet.» Vi har delt inn beskrivelsen i følgende deler:

- Fordeling av midler, jf profilen i programmet.
- Oppfølging av programmet og rapportering.
- Måloppnåelse/måleindikatorer.
- Kostnadsvekst og konsekvenser for gjennomføring av handlingsprogrammet.

4.4.1 Fordeling av midler, jf profilen i programmet

Som nevnt i kapittel 4.1 er handlingsprogrammet basert på en fornyingsprofil. Ifølge fylkeskommunen er hovedmål og delmål i handlingsprogrammet i samsvar med hovedmål og delmål i fylkesbudsjettet. Ifølge IFK er etableringen av et eget utbedringsprogram på 700 mill. kr (av investeringsmidlene) begrunnet med valg av profil i handlingsprogrammet.¹² Fornyingsprofilen i programmet er illustrert ved at denne utgjør 65 prosent av den samlede rammen til investeringer.¹³

IFK opplyser at størstedelen av midlene som er satt av til vedlikehold også i større eller mindre grad går til fornyingstiltak:

- Ordinært vedlikehold, stort sett gjennom driftskontraktene. Dette henger sammen med forpliktelsen i driftskontraktene og hvordan vinterkostnadene er i det enkelte år.¹⁴
- Bruvedlikehold, nødvendig for å holde nødvendig vedlikehold og unngå stenging.
- Midlene til dekkelegging (175 mill. kr i 2022) og vegmerking (24 mill. kr i 2022) utgjør resten av rammen til vedlikehold, dvs. som ellers ikke er bundet opp i kontrakter, ferjedrift, egne ansatte eller i minimumsnivå på utført arbeid.

Det opplyses fra fylkeskommunen at investeringsmidlene går til mer omfattende tiltak enn vedlikeholdstiltakene, der kravet er at de må ha en «investeringsmessig karakter». Det er ikke mulig (lovlig) å benytte investeringsmidlene til ordinære vedlikeholdstiltak. Utbedringsprogrammet på 700 mill. kr er investeringsmidler og omfatter i all hovedsak strekningsvise tiltak med grunnarbeid, f.eks. masseutskifting og dekkelegging, hvorav en betydelig andel av prosjektkostnaden er dekkelegging.

Ifølge fylkeskommunen bidrar alle tiltak som prioriteres til bedre samfunnssikkerhet og økt robusthet i henhold til strategiene i Handlingsprogrammet. Revisjonen får opplyst at strategien ikke er operasjonalisert i forbindelse med prioritering av prosjekter: «Målet innebærer i seg selv ikke noe krav

Når det gjelder beredskapsveger og omkjøringsveger for riksvegnettet, så ble dette tatt opp i eget møte med Samferdselsdepartementet den 20. juni 2023, hvor konsekvenser og kostnader for fylkesvegnettet ifb med stenging av div. trebruer i fylket etter brukollapsen på Tretten ble problematisert. Temaet har også blitt fulgt opp gjennom den løpende planbehandlingen ifb med store riksvegprosjekter i fylket, for eksempel E6 Moelv-Øyer, og i møter med samferdselskollegiet.» (e-post fra Hilde Birgitte Bye 1.9.23)

¹² Omtalt i kapittel 4.2.2.

¹³ Jf figur på s 50 i Handlingsprogrammet. Beregnet ved å ta summen av rammen til henholdsvis utbedringer og brutiltak. De øvrige 35 % utgjøres av tiltak til gang/sykel, trafikkisikkerhet, kollektivtiltak og planleggingskostnader.

¹⁴ Omfatter skiltfornyning, signal- og belysningsanlegg, støyskjermer, tilførsel av banegrus på grusveger, rekkverk og øvrig vegutstyr. (Kilde HP, side 74.)

om rangering ut fra nytteverdi eller andre parametere. I praksis kan det være vanskelig å lage parametere som f.eks veier samfunnsnytte opp mot nytten av å sette i stand vegen på steder der denne er uframkommelig.» (Kilde: referat fra møte med fylkeskommunen 12.10.23)

4.4.2 Oppfølging av handlingsprogrammet og rapportering

Utbedringsprogrammet utgjør som tidligere nevnt størstedelen av investeringsmidlene satt av til utbedringer. Utbedringsprogrammet har blitt rullert to ganger i egne fylkestingssaker (juni 2022 og juni 2023). Pr. utgangen av 2022 hadde fylkestinget fordelt 530 mill. kr av ramma på 711 mill. kr (2022-priser).

I statusrapporten for gjennomføring av Handlingsprogrammet (desember 2022) var *«hovedbudskapet vårt at vi er i rute og at vi arbeider i tråd med intensjonene i programmet»*. Økte kostnader pekes på som en hovedutfordring, både i samfunnet generelt og ikke minst i bygg- og anleggsbransjen. Kostnadene stiger mer i bygg- og anleggsbransjen enn økningen i fylkeskommunens rammer. *«Dette gjør at vi trolig vil oppleve at vedtatte rammer i handlingsprogram 2022-2025 ikke vil være høye nok til å gjennomføre handlingsprogrammet med det omfanget og ambisjonsnivået som var lagt til grunn da rammene ble vedtatt.»*

Det går fram av statusrapporten at fylkeskommunen vil søke å kutte/forenkle prosjekter når kostnadene ligger høyere enn kostnadsrammen. Dette ble også tatt inn i vedtaket i saken. Fylkestinget vedtok også å be *«fylkeskommunedirektøren komme tilbake til Fylkestinget med en sak i de tilfeller Fylkeskommunedirektøren mener et prosjekt må forskyves ut av handlingsprogramperioden»*. Det framgår av saken at forskyvninger innen hvert programområde (f.eks gang-/sykkeltiltak, utbedringer, bru) kan gjøres administrativt.

I saksframlegget til siste rullering av utbedringsprogrammet 13. juni 2023 (sak 40/2023) opplyses at fylkestinget gjennom de to første behandlingene av utbedringsprogrammet har vedtatt 37 prosjekter, som omfatter utbedringstiltak på 205 kilometer med fylkesveg. Vi får opplyst i e-post fra Hilde Birgitte Bye 19.12.23 at kostnadsøkningen på de 12 prosjektene som blir ferdigstilt i 2023 har vært 15 %.

Ifølge saksframlegget er disponibel ramme for utbedringsprogrammet i 2024/-25 146 mill. kr.¹⁵ Fylkestinget vedtok å flytte 57 mill. kr av ramma til utbedringsprogrammet i Handlingsprogrammet fra 2024 til 2023 til akutte tiltak på fylkesvegene i 2023. Utbedringsprogrammet for 2024-2025 ble vedtatt innenfor ramme på 59 mill. kroner (iht. prosjektliste som var lagt ved saken).¹⁶ Fylkestinget vedtok også utvidet prosjektliste (reserveliste) med økning av rammen på hhv 56 mill. kr og 52 mill. kr, jf.

¹⁵ Kostnadsøkning på igangsatte prosjekter medførte en reduksjon i rammen på 41 mill. kr.

¹⁶ Av den samlede rammen ble 30 mill. kr holdt tilbake, som buffer for å håndtere akutte hendelser og eventuelle kostnadsoverskridelser.

vedlegg. Utvidelsen av tiltakslista forutsetter økt låneopptak og/eller eventuelt økte statlige bevilgninger.¹⁷

Ifølge årsberetning 2022 startet fylkeskommunen høsten 2022 opp med en evaluering utbedringsprogrammet «med tanke på erfaringsoverføring og med mål om å utvikle en Innlandsstandard for denne type utbedringsprosjekter». Revisjonen får opplyst at arbeidet med Innlandsstandard er blitt startet opp i 2023, men er blitt satt pause etter sommeren pga. «Hans» og vil neppe komme på plass i løpet av 2023.¹⁸

4.4.3 Måloppnåelse/måleindikatorer

Ifølge saken med rullering av utbedringsprogrammet (sak 40/2023) viser foreløpige beregninger fra Statens vegvesen at forfallet på fylkesvegene i Innlandet ligger i størrelsesorden 5-5,5 mrd. kr (2022).

Statens vegvesen har utført en kartlegging av vedlikeholdsetterslep på fylkesvegene (Statens vegvesen 2023). I rapporten anslås vedlikeholdsetterslepet for fylkesveger i Innlandet til 4,1-5,7 milliarder, avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn for beregningene. Ifølge e-post 1. september mener Innlandet fylkeskommune, i likhet med andre fylkeskommuner, at den regnskapsmessige oppdateringen av vedlikeholdsetterslepet for lavt anslått.¹⁹ Alle fylkeskommunene har derfor gjort egne vurderinger av vedlikeholdsetterslepet, basert på bruk av beste tilgjengelige kunnskap om tilstand og tilhørende kostnader. Innlandet fylkeskommune har anslått at vedlikeholdsetterslepet ligger nærmere 7-8 mrd. kr. (jf. Fylkeskommunene 2023)

I forslag til statsbudsjett for 2023 (pkt. 9.2.) vises det til at dekketilstanden på fylkesveger nasjonalt har blitt bedre fra 2015 til 2021. Dette er basert på innrapporterte KOSTRA-tall fra fylkeskommunene. Ifølge IFK viser en nærmere gjennomgang at nedgangen i andel km fylkesveg med dårlig eller svært dårlig dekketilstand på landsbasis varte fram til 2020, men at den deretter har økt igjen. Det samme bildet gjelder for Innlandet. Pr. utgangen av 2021 hadde 40 % av vegnettet i Innlandet dårlig eller svært dårlig dekketilstand. Dette er litt over landsgjennomsnittet.²⁰

¹⁷ Vi får opplyst at reservelista skal revideres og inkluderes i neste rullering av utbedringsprogrammet juni 2024, ettersom det ble vedtatt midler til ekstra satsning i 2025 i Fylkesbudsjettet for 2024-2027. (e-post fra Hilde Birgitte Bye 19.12.23)

¹⁸ Hensikten med Innlandsstandard er at den skal gi en føring for vedlikeholdsstandarden på fylkesvegene som både er tilpasset fylkesvegnettet og IFKs økonomi, samtidig som den gir trygghet for trafikantene og at prosjektene får en kvalitet som står seg over tid. Standarden vil neppe innføre helt nye prinsipper, det er mer snakk om å sikre noenlunde lik praksis i hele fylket for ulike typer arbeider (f.eks oppbygging av veger, stikkrenner, masseflytting). Det finnes allerede en Innlandsstandard for gang- og sykkelveger. (kilde: møte med IFK 12.10.23)

¹⁹ «Det skyldes til dels at utgangspunktet i rapporten fra 2013 er undervurdert, spesielt vedlikeholdsetterslepet på bruer, og bl.a. beregningstekniske forutsetninger i MOTIV, som er en deterministisk modell, hvor en ikke tar høyde for usikkerhet. Kostnader for å utbedre vedlikeholdsetterslep (forsømt vedlikehold, forfall) er heller ikke inkludert i beregningene.»

²⁰ Innlandet er den fylkeskommunen som er tildelt lavest ramme gjennom inntektssystemet til vedlikehold av fylkesveger regner pr kilometer veg. <https://www.gd.no/har-mest-veg-far-minst-penger-til-vedlikehold/s/5-18-1902818>. Lastet ned 4.12.23.

Årsberetning for 2022 omtaler kartleggingen som Statens vegvesen startet høsten 2022 med å avdekke forfallet på fylkesveger.²¹ I årsberetningen gjøres det rede for tiltak og arbeider som er utført, bl.a. dekkelegging.

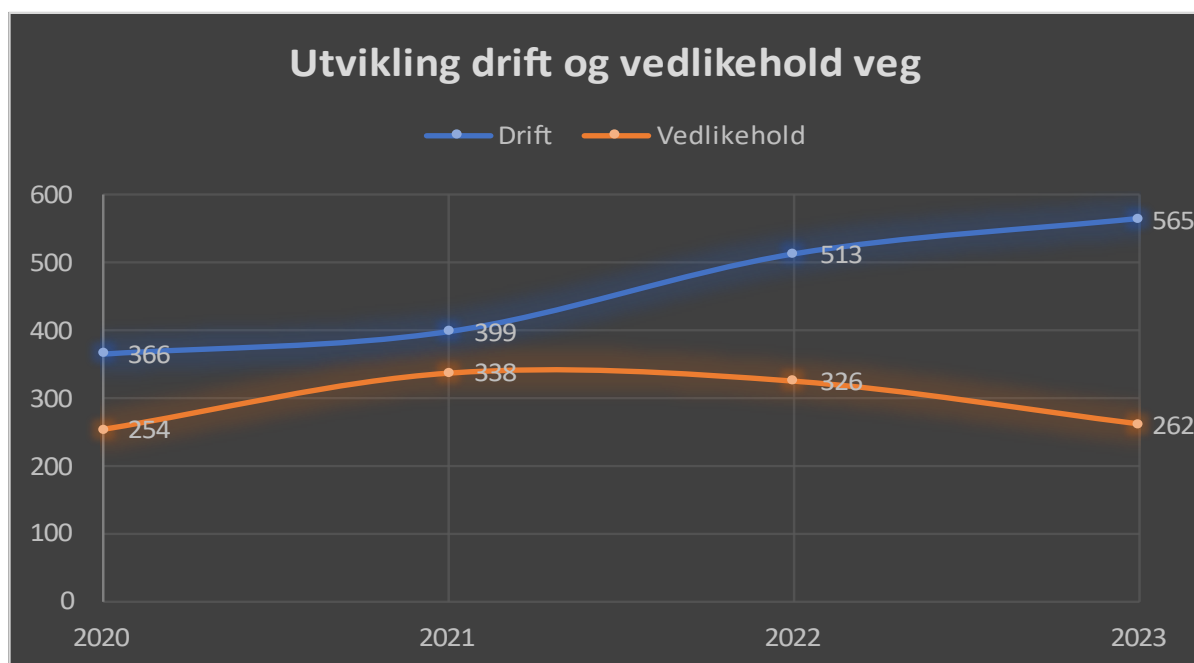
Fylkeskommunen opplyser at den i 2022 begynte arbeidet med å utvikle måleindikatorer, og arbeidet videreføres i 2023. Så vidt revisjonen kan se inneholder ikke årsberetning 2022 indikatorer eller status for målet om å redusere forfallet på fylkesvegene. Det samme gjelder rapportene for først og annet tertial 2023.²²

4.4.4 Kostnadsvekst og fylkeskommunens håndtering av denne

Kostnadsveksten på driftskontraktene fører til at de reelle rammene til vedlikehold reduseres. I tillegg øker kostnadene på både vedlikeholdsprosjekter (dekkelegging, etc.) og investeringsprosjekter. I sum fører dette til at det bli lavere rammer til fornyingstiltak, og at man får mindre igjen for hver krone som brukes til slike tiltak. Nedenfor beskriver vi kostnadsveksten, og ser på hva fylkeskommunen har gjort og planlagt av tiltak for å begrense denne.

Ifølge sak 40/2023 har driftskostnadene for fylkesvegene har økt fra 366 mill. kr i 2020 og 399 mill. kr i 2021 til antatt 565 mill. kr i 2023 (løpende kroner). Dette tilsvarer henholdsvis 54% og 41 %. «Konsekvensene av kostnadsøkningen på driftskontraktene er at det blir mindre midler til vedlikeholdstiltak (asfaltering, vegoppmerking, flatelapping, tetting av hull, oppretting). Økte utgifter til driftskontraktene har ført til at ramma til vedlikeholdstiltak er blitt redusert med 128 mill. kr (38%) fra 2021 til 2023.»

I saken er det tatt inn en figur som viser sammenhengen mellom prisutvikling på drift og vedlikehold:



²¹ Kartleggingen som er omtalt på forrige side.

²² Vi får opplyst at fylkeskommunen tar sikte på å rapportere på noen utvalgte indikatorer i årsrapporten for 2023.

«Konsekvensene av denne utviklingen er at vedlikeholdsetterslepet øker, og det blir enda dyrere å drifte vegnettet. En indikasjon på dette ser vi av de årlige utgiftene som brukes til «nødreparasjoner» i form av flatelapping, tetting av hull og sprekker, som nå ligger i størrelsesorden ca 35 mill kr/år.» I tillegg har prisene på vedlikeholdsarbeidene økt, jf. at prisene på dekkekontraktene i 2023 har økt med 30% sammenlignet med fjoråret.

Håndtering av kostnadsveksten ble behandlet i statusrapporten for Handlingsprogrammet 13. desember 2022 (sak 91/2022), jf. vedtakets pkt. 2: *«Fylkestinget mener at kostnadsøkninger på investeringsprosjektene primært må løses ved kutt i prosjekter.»*

IFK opplyste i mars 2023 at den forsøker vi å finne løsninger innenfor hvert prosjekt for å holde avsatte kostnadsramme, f.eks. forkorting av gang- og sykkelveger.

I siste rullering av utbedringsprogrammet 13. juni 2023 (sak 40/2023) ble det pekt på at det viste seg vanskelig å gjennomføre kostnadsutt: *«Fylkeskommunedirektøren mener det er vanskelig å gjennomføre kostnadsutt av vesentlig betydning for noen av disse prosjektene, og mener at tidligere vedtatte prosjekter må fullføres slik som opprinnelig vedtatt.»*²³

For å få ned kostnadene til driften av fylkesvegene, samt for å få med flere lokale entreprenører, har fylkeskommunen utarbeidet en ny kontraktsmal for driftskontraktene sammen med en ny *«operativ standard for Innlandet fylke»*. De gamle kontraktene, som var bygget på Statens vegvesens kontraktsmaler, var funksjonskontrakter.^{24 25}

De nye kontraktsmalene beskrives slik: *«Et av grepene IFK har gjort er å redusere risikoen for entreprenørene i våre driftskontrakter. Det vil si at risikofordelingen er mer balansert. Entreprenørene får oppgjør for utført arbeid og vi som byggherre tar mer styring på gjennomføringen. Dette har ført til at vi har hatt god konkurranse og fått inn flere nye lokale entreprenører i kontraktene. Kontraktsformen er i tillegg mer fleksibel, og om partene i fellesskap bidrar til optimal drift av vegene frigjøres mer midler til vedlikehold. Det tar litt tid å få det maksimale ut av kontraktene, men vi er på god veg til å få dette til å fungere.»*^{26 27}

²³ Ifølge saken skulle 14 prosjekter gjennomføres i 2023.

²⁴ Begrepet funksjonskontrakter viser til at entreprenørene skulle forholde seg til beskrevet vedlikeholdsstandard og oppfylle definerte krav til vegstandard/framkommelighet. Dette betyr at entreprenøren har et *«helhetlig ansvar for beslutning, planlegging, prosjektering, utførelse, kvalitetssikring, oppfølging, dokumentasjon og rapportering av tiltak som er nødvendig for å overholde kontraktens krav»*. (kilde: Statens vegvesen, mal for driftskontrakter 2023, Vedlegg C3 Spesielle kontraktsbestemmelser)

²⁵ Riksrevisjonen beskriver svakhetene ved denne kontraktstypen slik: *«Slike krav (funksjonskrav, revisjonens anmerkning) gir insentiver til å effektivisere, men medfører også risiko for at oppgavene utføres med dårlig kvalitet eller ikke blir gjort. Dette krever god oppfølging fra byggherre.»* (kapittel 4.3.4)

²⁶ Jf statusrapport for gjennomføring av Handlingsprogrammet 13.12.22 (sak 91/2022).

²⁷ Ifølge rapporten fra Riksrevisjonen (2023) brukte seks av ti fylkeskommuner malene for driftskontrakter til Statens vegvesen, men noen lokale justeringer. *«Fire av fylkeskommunene har utarbeidet en egen kontraktsstrategi og ny mal for driftskontrakter, med vesentlige endringer fra Statens vegvesens mal. Endringene handler i hovedsak om at kontraktene er mer byggherrestyrte og at byggherre tar mer risiko, med mer mengdeoppgjør enn rundsum i kontraktene.»* (side 30)

Ifølge en av byggeleiderne som er intervjuet, måtte IFK jobbe mye for å få entreprenørene til å holde den definerte funksjonen på vegen i de gamle kontraktene. Fylkeskommunen betalte også mer for arbeid som ikke ble gjort, og det var vanskeligere å følge opp. Den nye kontraktsmalen gir entreprenør større egeninteresse av å styre arbeidet bedre, slik at det blir igjen midler på kontrakten til å opprettholde god drift også på sommeren. De styrer etter budsjett, og får man f.eks. en dyr vinter så blir det mindre igjen til vedlikehold på sommeren. En utfordring med den nye kontraktsformen er at byggeleiderne må følge mer med på at det som gjennomføres er godt nok.

Bransjeorganisasjonene Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA) og Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) mener at endringene i kontraktsmalene stort sett er positive. Blant annet er risiko mellom oppdragsgiver og entreprenør bedre balansert, bl.a. ved at entreprenørene i større grad betales pr utført time. Kontraktene åpner også for at entreprenørene i større grad tar initiativ, f.eks. når det gjelder måter arbeidet skal utføres på. De gamle funksjonskontraktene kunne indirekte oppfordre entreprenørene til «å gjøre så lite som mulig».

Handlingsprogrammet omtaler årsaker til økte kostnader: «Til tross for *endret kontraktsmal ser vi en betydelig kostnadsøkning for de fornyede kontraktene. Det er flere årsaker til dette. Avvikling av felleskontraktene med Statens vegvesen (opphør av sams vegadministrasjon), generell økning i prisnivå og økte helse-, miljø- og sikkerhetskrav (HMS) er de viktigste årsakene. HMS-kravene innebærer økning i bemanning på vinterdrift og beredskap.*» (Handlingsprogrammet, side 60/61).²⁸

Fylkeskommunen har anslått at av den nominelle prisveksten, som er beregnet til 54 % fra 2020 til 2023, skyldes ca 30 % prisvekst i markedet, som var særlig sterk i 2021 og 2022. De resterende ca. 20 % prisvekst skyldes andre faktorer, slik som opphør av sams vegadministrasjon fra 2020 og nye krav til miljø og HMS.

Fylkeskommunen opplyser at økning i kostnadsnivået på driftskontraktene var forventet. Dette skyldes dels flere år med underprising av driftskontraktene kombinert med nye krav og generell prisøkning. I e-post fra fylkeskommunen vises det til at Statens vegvesen Region øst i noen år fram mot 2018/2019 opplevde at mange av tilbudene i konkurransene om nye driftskontrakten var priset en del under kostnadsoverslaget som var utarbeidet før utlysning. Prisene var dermed lavere enn forventet i denne perioden (e-post fra IFK v/Hilde Birgitte Bye 28. april 2023).²⁹

²⁸ Riksrevisjonen trekker i sin rapport fram økt lønnsomhet i entreprenørbransjen som en faktor bak kostnadsveksten for driftskontraktene: «*Aktørene opplever at driftskontraktene tidligere hadde jevnt over dårlig lønnsomhet, og at lønnsomheten nå er på et mer rimelig nivå, og at det er en mer sunn konkurransesituasjon i markedet nå. Entreprenører vi har intervjuet, oppgir at kontraktene som ble inngått i 2015, hadde spesielt dårlig lønnsomhet for bransjen, og at det var mange som tapte penger på disse kontraktene.*» (Riksrevisjonen, side 48)

²⁹ Vi har fått følgende supplerende opplysninger fra IFK: «*Med de endringene som er gjort i de nye kontraktene så er det vanskelig å sammenligne ny og gammel kontrakt («epler og pærer»).* De gamle kontraktene er fra perioden 2014-2017 og bygget på Statens vegvesen sin kontraktsmal. Kostnadene til drift av fylkesvegene over tid er det som er mest sammenlignbart. Driftskostnadene vil variere betydelig fra år til år, særlig knyttet til kostnader til vinterdrift. Vi har i samme periode fulgt med på tilbudsåpninger i andre fylkeskommuner og registrerer at prisen i deres kontrakter ligger en del høyere enn tilbudsprisene vi har fått. Igjen er ikke kontraktene helt sammenlignbare, men uten de grepene som er gjort mener vi det er all grunn til å tro at driftskostnadene ville vært høyere. Dette ville medført mindre midler til vedlikehold.»

Fylkeskommunen opplyser at det i forbindelse med kontraktssmal for driftskontraktene arbeides med å avdekke kontraktskrav og driftsstandarder som er prisdrivende. *«For å holde kostnadene nede, uten at dette skal gå på bekostning av trafiksikkerhet og fremkommelighet, så er det nødvendig å se på hva som er «godt nok» og formulere krav som bidrar til en leveranse i samsvar med dette.»* Fylkeskommunen opplyser at man er i ferd med å revidere dagens *«Operativ standard for fylkesvegnettet»*, som bygger på standarden til Statens vegvesen. En slik standard skal først og fremst si noe om funksjonen til vegene og de ulike vegobjektene.³⁰

Fylkeskommunen opplyser at det er etablert en kostnadsgruppe for investeringsprosjektene som har i oppgave å vurdere prosjekter som ikke kan gjennomføres innenfor rammene i handlingsprogram og budsjett. Gruppen skal vurdere ulike løsninger for investeringsprosjekter som ikke lar seg gjennomføre innenfor rammene som er angitt i handlingsprogram og/eller budsjett.³¹ Siden kostnadsgruppa ble opprettet i 2021, har gruppa bistått med å finne løsninger i ca. 40 saker.

Riksrevisjonen har relativt nylig vurdert kvalitet og kostnader ved drift og vedlikehold av riks- og fylkesveger (Riksrevisjonen 2023). Rapporten tar for seg en del temaer av relevans for vår forvaltningsrevisjon, og vi refererer derfor fra aktuelle deler av rapporten.

Riksrevisjonen konkluderer i sin rapport med at kostnadene til driftskontraktene har økt mer enn andre kostnader til drift og vedlikehold (jf side 35): *«Noen av årsakene til kostnadsøkningen er avviklingen av sams vegadministrasjon, noen økte kontraktskrav, økte råvarepriser og endringer i entreprenørmarkedet.»* Analyser av ti driftsområder (for riksveger og fylkesveger samlet) viser at kontraktene inngått i 2020 og 2021 var betydelig dyrere enn kontraktene de avløste (side 42). Alle ti områder som ble undersøkt viste stor forskjell på den samlede summen av driftskontraktene i områdene før og etter oppdelingen, totalt utgjorde prisøkningen 59 %.³²

Rapporten konkluderer med at regionreformen har medført mindre kostnadseffektive driftsområder og dermed mindre stordriftsfordeler innen drift og vedlikehold. Økte administrasjonskostnader, både for byggherrene og entreprenørene, trekkes også fram som årsaker til kostnadsøkningene. Riksrevisjonens undersøkelser viser også at det er begrenset faglig samarbeid mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene innen drift og vedlikehold. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det *«viktig at Statens vegvesen styrker samarbeidet med fylkeskommunene for å sikre høyere effektivitet, og håndtere kapasitets- og kompetanseutfordringer i etaten og fylkeskommunene»*.

Fylkeskommunen vurderer at det neppe ville gitt store kostnadsfordeler å ta opp igjen samarbeidet med Statens vegvesen om driftskontraktene, og at det derfor er lite relevant å vurdere nytt samarbeid

³⁰ Fylkeskommunen opplyser følgende: *«Ny mal for 2024-kontraktene som snart skal konkurranseutsettes er ferdig. Det er bl.a. endret noe på hvilket mannskap som er nødvendig å bestille. Det skal i løpet av høsten og vinteren jobbes med en revidering av standarden for drift og vedlikehold av fylkesveger i Innlandet.»* (e-post Hilde Bye 1. september 2023)

³¹ *«Prosjektleder for de enkelte prosjektene er ansvarlig for å sende et notat til kostnadsgruppa for de prosjektene som ikke kan gjennomføres innenfor gjeldende rammer, fortrinnsvis så tidlig som mulig. Dette gjelder både økonomisk ramme, men også dersom formålet med prosjektet ikke kan oppfylles slik det var bestilt. Kostnadsgruppa møtes ved behov etter hvert som sakene meldes inn for å bistå vegseksjonen med å finne løsninger. Fagpersoner for de ulike fasene i prosjektene involveres etter behov.»* (e-post fra Hilde Birgitte Bye 1. september 2023)

³² Gudbrandsdalen og Østerdalen var blant driftsområdene Riksrevisjonen undersøkte. Samlet kontraktssum for diss områdene økte i underkant av 40 % (Østerdalen), og ca 50 % (Gudbrandsdalen).

med Statens vegvesen. «Etter opphør av sams vegadministrasjon har både SVV og fylke innrettet sine kontrakter etter det vegnettet som skal driftes. SVV har kontrakter som strekker seg over store områder med riks- og europaveger. I Innlandet er det meste av dette vegnettet delt inn i 2 kontraktsområder. Innlandet fylke har på sin side delt fylkesvegnettet inn i 13 kontraktsområder. Som tidligere nevnt har vi også valgt ulik kontraktsform på kontraktene. Vi antar derfor at et nyetablert samarbeid med SVV ikke vil gi store kostnadsfordeler. Dette innebærer totalt sett at det i dag er lite relevant å vurdere nytt samarbeid med SVV.

Det samarbeidet som er naturlig å se på, både mot stat, nabofylker og kommuner, er avtaler om drift av enkelte strekninger for å optimalisere driftsopplegget. Vi har noen slik avtaler med kommuner og nabofylker allerede. Skulle det være tilfeller hvor samarbeid med SVV vurderes å gi fordeler, er det naturlig å gå i dialog.»³³

Organisasjonene EBA og MEF trekker fram at det er svært lite samarbeid pr i dag, noe som skaper praktiske problemer. Bl.a når riksveger blir stengt på kort varsel, og trafikken blir ledet over på fylkesveg, trengs det samarbeid om skilting, samt brøyting/strøing på vinteren.

Når det gjelder vedlikeholdstiltak, og vurderer Riksrevisjonen at Statens vegvesen ikke har planlagt vedlikeholdstiltak langsiktig nok, noe som har gitt entreprenørene lite forutsigbarhet. I rapporten pekes det på at dette kan ha gjort arbeidet dyrere enn nødvendig, og arbeid kan ha blitt forsinket pga kapasitetsutfordringer.

Fylkeskommunen mener at vurderingene fra Riksrevisjonen ikke er særlig relevante fordi IFK jobber på en helt annen måte enn Statens vegvesen. Mye er planlagt tidlig på året, og i realiteten ligger mye fast allerede før årsskiftet. Aktiviteten på vedlikeholdssiden fra våren og utover avhenger i noen grad av hvordan vinteren blir; «dyr» vinter gir mindre rom for vedlikeholdsoppgaver og motsatt ved «billig» vinter. Dette gir entreprenørene stor grad av forutsigbarhet ettersom de har kontrakter som gir dem rett på drifts- og vedlikeholdsoppdrag innenfor en gitt økonomisk ramme.

Når det gjelder asfalt og andre større vedlikeholdsoppdrag kan det skje at det gis tilleggsbevilgninger, slik at oppdragenes størrelse ikke er klar før etter sommerferien. Det kan derfor være vanskelig for IFK å planlegge slike tiltak i forvegen.

Fra bransjeorganisasjonene kommenteres at for kort planleggingshorisont er en utfordring. Det gjelder både investeringsprosjekter og oppgaver som skal utføres innenfor driftskontraktene (f.eks. stikkrenner og forsterkninger). Ofte går det helt til august før oppgavene, som skal gjennomføres i løpet av året, blir utlyst. Dette gjør at en kommer for tett inn på vinteren, og gjennomføringen ofte blir for lite effektiv. På den annen side var det også «ketchupeffekter» før dagens kontraktsform ble innført, mao. at det i perioder kunne være svak kapasitetsutnyttelse - særlig på vinteren- og at det i andre perioder kunne være lagt ut for mange oppdrag.

³³ Jf e-post fra IFK v/Hilde Birgitte Bye 28.4.23.

Riksrevisjonen viser til at noen fylkeskommuner har valgt å gjøre tilpasninger i krav og standarder for drift og vedlikehold av fylkesvegene etter opphøret av sams vegadministrasjon.³⁴ Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette gi fylkeskommunene gevinster gjennom større fleksibilitet og mulighet til å prioritere ressurser i tråd med lokale ønsker og behov. På en annen side pekes det på at stor variasjon i standardkrav på tvers av vegeiere kan øke kostnadene ved at det blir større usikkerhet og mindre oversiktighet i entreprenørmarkedet. Usikkerheten kan prises inn i anbudene fra entreprenørene, som vil kunne gi utslag i høyere priser for fylkeskommunene og Statens vegvesen.

Fordelene ved den nye kontraktsmalen som Innlandet benytter er beskrevet foran. Når det gjelder innvendingene fra Riksrevisjonen så bemerker fylkeskommunen at man teoretisk kanskje kunne vente at konkurransen på entreprenørsida går ned når entreprenørene må forholde seg til ulike kontraktsformer hos de store innkjøperne. *«Erfaringene så langt er imidlertid at konkurransen er styrket. Tilbakemeldingene er at entreprenørene synes at de nye kontraktene er lettere å prissette, og IFK opplever at konkurransen er god – både fra regionale og nasjonale aktører.»* (jf. referat fra møte 12. oktober 2023).

Fylkeskommunens vurdering, om at den nye kontraktsformen ikke har ført til redusert konkurranse, støttes av EBA og MEF. Dette begrunnes med at kontraktene til SVV er så store, og entreprenørene må ta så mye risiko pga. utformingen av kontraktene, at det stort sett bare blir riksentreprenørene som kan konkurrere på disse.

4.5 Drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet

Kapitlet tar for seg relevante fakta knyttet til delmål 1 *«Reduksjon i antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet.»* Vi har delt inn beskrivelsen i følgende deler:

- Ulykkesrisiko og -statistikk.
- Nasjonale mål og tiltak for å øke trafiksikkerheten.
- Fylkeskommunens arbeid og tiltak.
- Fylkeskommunes rapportering.

4.5.1 Ulykkesrisiko og -statistikk

Innlandet er fylket med flest trafikkulykker med drepte og hardt skadde pr. innbygger. Utforkjøringsulykker på lavtrafikkert vegnett er en spesielt stor utfordring. Innlandet er også det fylket hvor det kjøres mest per innbygger og fylket med høyest gjennomsnittsalder på bilparken. Yngre og eldre bilførere anses som risikogrupper i trafikken. (kilde: Handlingsprogrammet)

Tretten personer ble drept og 40 personer ble hardt skadet i trafikken på vegene i Innlandet i 2022. Fem av de drepte var på fylkesveg. Antall drepte på Innlandsvegene i 2022 er høyere enn i 2021, men på omtrent samme nivå som de forutgående årene. Det er en nedgang i antallet hardt skadde sammenlignet med forutgående år. Av de omkomne var det ni menn og fire kvinner. Ingen barn mistet livet på vegene i 2022. (kilde: Årsberetning 2022)

³⁴ Innlandet fylkeskommune var en av de første fylkeskommunene som gjorde slike endringer. Endringene er omtalt foran. Riksrevisjonen omtaler ikke Innlandet spesielt.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i drepte og hardt skadde de siste ti år, fordelt på alle veger i Innlandet, fylkesveger Innlandet og hele Norge.

Antall drepte og hardt skadde. Innlandet alle veger/fylkesveger. Norge alle veger. 2012-2022.

	Innlandet samlet		Innlandet fylkesveger		Norge totalt	
	Drept	Hardt skadd	Drept	Hardt skadd	Drept	Hardt skadd
2022*	13	68	5	43	116	578
2021*	9	83	4	35	80	569
2020*	16	80	11	43	93	627
2019	12	67	6	32	108	565
2018	12	97	6	55	108	602
2017	10	77	2	43	106	665
2016	15	55	6	28	135	656
2015	17	76	1	36	117	693
2014	15	68	8	38	147	683
2013	18	79	7	40	187	712

Kilde: Trafikkulykkesregisteret Statens vegvesen.

*Alle ulykkene i Jevnaker og Lunner har blitt «flyttet» til Viken, også bakover i tid. Ulykkene som ligger under Innlandet er kun i de kommunene pr i dag er i Innlandet, også før 2019.

Handlingsprogrammet trekker linjer i ulykkesutviklingen siden 2000 (fram til 2019), hvor ulykkesstatistikken viste en klart fallende tendens. Tabellen over viser at utviklingen i perioden 2013-2022 ikke er like klar. For landet som helhet var det stort sett nedgang i tallene til og med 2022. Innlandet samlet og Innlandet fylkesveger har en mindre klar utvikling, men med tilsvarende økning som landet under ett i 2022.

Antall drepte og hardt skadde økte i 2023. Totalt ble 20 personer drept på vegene i Innlandet i 2023. Det var sterk økning i tallet på antall drepte og hardt skadde på fylkesvegene i 2023. Ifølge IFKs rapport for 2. tertial mistet ti personer livet på fylkesvegene i Innlandet i 1. og 2. tertial 2023. I samme periode i 2022 mistet to personer livet.³⁵

Vi har spurt fylkeskommunen hvordan den arbeider med læring og oppfølging etter større trafikkulykker, og har fått følgende svar (e-post fra Hilde Birgitte Bye 1. september 2023):

«IFK befarer alle ulykkessteder, hvor det har vært trafikkulykker med alvorlig personskade, eller dødsfall.

Alle ulykker som er undersøkt av SVV og eller Havarikommisjonen, blir gjennomgått på trafiksikkerhetsmøter. Driftsenhetene i IFK involveres i gjennomgang av ulykker, når vi befarer ulykkessted. Erfaringer vi gjør, etter gjennomgang av vegforhold på ulykkessted, gjennomgås på trafiksikkerhetsgjennomgang med driftsentreprenører, når kontraktene er nye, og det gjennomføres kurs i vår regi med driftsentreprenør.

³⁵ Tall for drepte og hardt skadde for 2023 på fylkesvegene forelå ikke da denne rapporten ble ferdigstilt.

Det blir sett på feil eller mangler på vegens som element i tre-fase tenkingen; trafikanten, kjøretøyet og vegen. IFK har fokus på det som vi har innflytelse på, som er vegen.

Statens vegvesen oversender rapport, melding om ulykke, samt ulykkesrapport etter ulykke på fylkesveg. Fra 2023 inviteres IFK med Statens vegvesen på vegbefaring på ulykkessted, noe tid etter ulykke, når denne har skjedd på fylkesveg. Statens havarikommisjon involverer IFK utfra deres mandat, når ulykke har skjedd på fylkesveg.»

4.5.2 Nasjonale mål og tiltak

Nasjonalt er det stilt en nullvisjon for trafikksikkerhetsarbeidet: «Nullvisjonen – En visjon om et transportsystem der ingen blir drept eller hardt skadd.» Nullvisjonen er grunnlaget for alt trafikksikkerhetsarbeid i Norge. Ambisjonen for reduksjon i drepte og hardt skadde «er at det skal maksimalt være 350 drepte og hardt skadde i veitrafikken i 2030, hvorav maksimalt 50 drepte. Ingen skal omkomme i veitrafikken i 2050.» (kilde: NTP/Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet 2022-2025)

Innlandet fylkeskommunes trafikksikkerhetsarbeid gjennomføres iht. føringer gitt i NTP/Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet, jf. årsberetning 2022. Tiltaksplanen inneholder til sammen 179 oppfølgingstiltak som skal gjennomføres av ulike trafikksikkerhetsaktører i planperioden. Tiltakene er fordelt på

- 1) Fart
- 2) Rus
- 3) Bruk av belte i bil og buss og sikring av barn
- 4) Uoppmerksomhet
- 5) Barn 0-14 år
- 6) Ungdom og unge førere
- 7) Eldre trafikanter
- 8) Gående og syklende
- 9) Motorsykkel og moped
- 10) Godstransport på veg
- 11) Møteulykker og utforkjøringsulykker
- 12) Drift og vedlikehold
- 13) Bruk av ny teknologi
- 14) Trafikksikkerhet i offentlige og private virksomheter
- 15) Arbeid for å styrke kunnskapsgrunnlaget
- 16) Straff og førerrett
- 17) Bedre skadestedsbehandling
- 18) Tiltak rettet mot trafikanter med innvandrerbakgrunn
- 19) Arbeid på og ved vei
- 20) Tiltak for å redusere påkjørsel av hjortevilt
- 21) ATV
- 22) Tunnelsikkerhet

Fylkestinget sluttet seg til den Nasjonale tiltaksplanen, herunder de fylkeskommunale oppfølgingstiltakene, i desember 2021, sak 2021/17043.

Fylkeskommunene har fått i oppgave, enten alene eller sammen med andre instanser, å følge opp 22 av tiltakene i Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet 2022-2025.³⁶ De fylkeskommunale oppfølgingstiltakene består av både fysiske tiltak, forebyggende tiltak og organisatoriske tiltak. Fysiske tiltak omfatter fysiske tiltak på skoleveg, tilrettelegging for gående og syklende, kartlegging av sideterreng og forsterke midtoppmerking på fylkesveger.

4.5.3 Fylkeskommunens tiltak

De fysiske tiltakene følges opp gjennom fylkeskommunens Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025, med vekt på utforkjøringsulykker, fartsreducerende tiltak, skolevegtiltak og skilting. De forebyggende- og organisatoriske tiltakene følges opp gjennom Innlandet fylkes trafikksikkerhetsutvalg (FTU) sin handlingsplan for trafikksikkerhet 2022-2025, med vekt på samordning av det tverretatlige trafikksikkerhetsarbeidet i fylket, barn, ungdom, utsatte trafikantgrupper og kommunalt/fylkeskommunalt trafikksikkerhetsarbeid. Arbeidet samordnes internt i fylkeskommunen gjennom FTU og involverte enheter/sektorer. I tillegg samhandler fylkeskommunen med eksterne etater og organisasjoner om trafikksikkerhet jf. Vegtrafikkloven §40a. (Kilde e-post fra Hilde Birgitte Bye 20. mars 2023, Årsberetning 2022).

Følgende tiltak faller inn under Handlingsprogram for fylkesvegene:

- Statens vegvesen, fylkeskommunene og storbykommunene vil gjennomføre fysiske tiltak for å motvirke ulykker med barn og unge på skolevei.
- Fylkeskommunene vil i perioden 2022-2025 samlet tilrettelegge for gående og syklende på om lag 225 km av fylkesvegnettet, hvorav om lag 110 km i byer og tettsteder.
- Fylkeskommunene vil gjennom en systematisk tilnærming prioritere tiltak for å forhindre alvorlige utforkjøringsulykker på fylkesvegnettet. Tiltakene gjennomføres i etterkant av trafikksikkerhetsinspeksjoner eller forenklede metoder som på et faglig grunnlag peker ut hvor det er høy risiko for utforkjøringsulykker.

Ettersom Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025 omhandler fysiske tiltak for å øke trafikksikkerheten, tar vi for oss denne typen tiltak nedenfor.

Drift og vedlikehold

I handlingsprogrammet er det kun satt av egne midler til trafikksikkerhetstiltak for investeringer. Trafikksikkerheten kan imidlertid også påvirkes gjennom drift og vedlikehold av fylkesvegene. Handlingsprogrammet peker på at vedlikeholdsmidlene blant annet benyttes til å utbedre rekkverk på veger og bruer, samt at vegoppmerking og skilting er viktig for trafikksikkerhet og framkommelighet.

Vi får opplyst at driftsentreprenørene for fylkesvegene gjennomgår vegnettet i henhold til kontrakten. De rapporterer observasjoner av forhold de mener bør følges og vurderes av trafikksikkerhetspersonell i fylkeskommunen. Evnen og fokuset på trafikksikkerhet hos driftsentreprenørene gjennomgås på egne trafikksikkerhetsgjennomganger som gjennomføres av trafikksikkerhetspersonell ifm. kontraktsgjennomgang med fylkeskommunen.

³⁶ Tiltakene framgår av vedlegg 5 til tiltaksplanen.

Riksrevisjonen trekker i sin rapport fram at drift og vedlikehold har stor betydning for trafikksikkerheten på norske veier. Ifølge rapporten har økt ressursbruk innen drift og vedlikehold i liten grad har bidratt til å redusere antall ulykker i tråd med nullvisjonen. (jf. brev til Stortinget, s. 11) Riksrevisjonen konkluderer med at det mangler oppdatert kunnskap om hvordan drift og vedlikehold påvirker trafikksikkerheten. Samtidig pekes det på at drift og vedlikehold kan ha stor betydning for risikoen for at det skjer en ulykke og ulykkens skadeomfang. Rapporten går spesielt inn på mulige konsekvenser av svakheter ved vinterdriften, og konkluderer med at svakheter ved entreprenørens utførelse og byggherrens oppfølging av vinterdrift er identifisert som en medvirkende årsak til flere dødsulykker.³⁷

Statens havarikommisjon og Statens vegvesen sine undersøkelser viser også slike sammenhenger.³⁸ Ifølge Statens vegvesen (2022) var faktorer knyttet til «veg og vegmiljø» og «ytre forhold» medvirkende årsak til henholdsvis 29 % og 19 % av dødsulykkene mellom 2012 og 2021. «Veg og vegmiljø» omfatter bl.a. horisontal linjeføring og sikhindringer, for «ytre forhold» er «driftsforhold – is og snø» den viktigste enkeltfaktoren. Forhold knyttet til «veg og vegmiljø» har påvirket skadeomfanget i 24 % av dødsulykkene i perioden 2012-2021, hvorav rekkverk og sideterreng er de viktigste faktorene.

Investeringer

Rammen til investeringer i trafikksikkerhetstiltak i handlingsprogrammet utgjør 85 mill. kr, fordelt på årene 2022 – 2025. Den er inndelt i åtte tiltakspakker (kap. 11.8, s. 94-95). Størstedel av midlene er lagt inn i tiltakspakke 1-4:

1. Tiltakspakke mot utforkjøringsulykker (41 mill. kr 2022-2025)
2. Tiltakspakke fartsreducerende tiltak (4 mill. kr 2022-2025).
3. Tiltakspakke sikring av skoleveg og krysningssteder (24 mill. kr 2022-2025).
4. Tiltakspakke skilt (10 mill. kr 2022-2025).

Ifølge kapittel 6.4 i Handlingsprogrammet skal det *«gjennomføres systematisk kartlegging av fylkesvegnettet for å avdekke mulige faremoment (TS-inspeksjoner). Funn skal utbedres systematisk.»*

Innlandet fylkeskommune opplyser at det er gjennomført kartlegging av alle politirapporterte ulykker på fylkesvegnettet. Gjennomgangen av politirapportene er benyttet til å prioritere hovedsatsningsområder for ulykkesreducerende tiltak i tråd med 0-visjonen. Basert på dette har man valgt å kartlegge alle kurver på fylkesvegnettet, utfra hvor forekomsten av alvorlige ulykker på fylkesvegnettet er størst i kurver. Dermed er det framskaffet oversikt over stedene på fylkesvegnettet som har høy risiko med hensyn til alvorlige trafikkuulykker. Det gjennomføres metodisk gjennomgang av kurvene for å finne riktige tiltak slik at ulykkesrisikoen i kurvene kan reduseres og det utføres fortløpende tiltak for utbedring. Det er planlagt å gjennomføre trafikksikkerhetstiltak for å redusere risikoen i 426 kurver i handlingsprogram-perioden. Fylkeskommunen opplyser at ble gjort tiltak i 100 kurver i 2022, samlet kostnad 12,54 mill. kr.

³⁷ «Ulykkesfaktorer som kan relateres til drift og vedlikehold, slik som for eksempel veidekke og glatt vei, har medvirket i omtrent 30 dødsulykker i året i perioden 2017–2021.» (brev til Stortinget, s 12)

³⁸ Statens havarikommisjon (2021): «Drift og vedlikehold må få større fokus i trafikksikkerhetsarbeidet SHKs erfaring er at det er betydelig mer å hente gjennom: – Mer bruk av intern evaluering og organisatorisk læring!»

Skoleveger med nærhet til skole gjennomgås og kartlegges for aktuelle tiltak. Spesiell oppmerksomhet rettes mot passeringsteder samt avstigningssteder (der elevene leveres og hentes). Det ble gjort tiltak ved 39 skoler i 2022 (samlet kostnad 1,2 mill. kr.).

Vi får opplyst at alle investeringstiltak skal følge rutinene for TS-inspeksjoner. Investeringsprosjekter med ramme over 20 mill. kr skal revideres med hensyn til trafikk sikkerhet før åpning. For tiltak mellom 5 og 20 mill. kr. skal det være gjennomgang ifm. ferdigvegsbefaring. I tillegg skal det være revisjon av reguleringsplan og det bør være revisjon av byggeplan.

4.5.4 Rapportering

Statusrapporten for gjennomføring av Handlingsprogrammet (desember 2022) omtaler ikke arbeidet med trafikk sikkerhetstiltak, ut over å referere ulykkesutviklingen i Innlandet.

Årsberetning 2022 gjengir utviklingen i antall drepte og hardt skadde i Innlandet. I tillegg nevnes føringer for og organisering av arbeidet, samt følgende: «*Trafikk sikkerhetsarbeidet forutsetter et langsiktig, systematisk og målrettet arbeid av alle aktører som påvirker sikkerheten i vegsystemet. I 2022 er trafikk sikkerhetsarbeidet ivaretatt både i planer, gjennom drift, vedlikehold og utbyggingstiltak på vegnettet og gjennom arbeidet i fylkets trafikk sikkerhetsutvalg.*» Resultater av trafikk sikkerhetsarbeidet blir ikke omtalt i årsberetningen.

Saken med rullering av utbedringsprogrammet for 2024/-25 (sak 40/2023) inneholder ikke rapportering innen trafikk sikkerhetsområdet. Imidlertid begrunnes flytting av budsjettmidler³⁹ dels med trafikk sikkerhet, jf saksframlegget: «*Som følge av mye teleløsning i vinter og spesielle værhendelser i vår, rapporteres det om mange skader på fylkesvegene i form av slaghull, sprekker, kantskader mm. Dette er betydelige skader som truer trafikk sikkerheten, reduserer fremkommeligheten og kjørekomforten, og som må utbedres i år.*»

4.6 Redusere klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold

Nasjonalt er målet for transportsektoren at den skal bidra til å oppfylle Norges klima- og miljømål om å redusere de direkte klimagassutslippene i 2030 med minst 50 prosent. Det framgår imidlertid av Nasjonal transportplan at regjeringen vil arbeide for reduserte utslipp fra drift og vedlikehold av transportinfrastruktur, men det er ikke vedtatt et eget mål for utslippsreduksjoner for drift og vedlikehold. (kilde: Riksrevisjonen 2023)

Ifølge Riksrevisjonens rapport er det usikkert hvor store CO₂-utslipp drift og vedlikehold på riks- og fylkesvei har stått for. Det vises til at det ikke finnes tall for CO₂-utslipp fra drift og vedlikehold, samt at fylkeskommunene har lite spesifikk informasjon om bidrag fra drift og vedlikehold av fylkesvegene til å nå det nasjonale målet om reduserte CO₂-utslipp.

³⁹ Gjelder flytting av 57 mill. kroner av rammen til utbedringsprogrammet i handlingsprogrammet fra 2024 til 2023 (omtalt i kapittel 4.4.2)

Dette kapitlet tar for seg relevante fakta knyttet til delmål 2 «*Reduksjon i klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet.*» Vi har delt inn beskrivelsen i følgende deler:

- Fylkeskommunens arbeid og tiltak.
- Fylkeskommunens rapportering.
- Måloppnåelse/måleindikatorer.

4.6.1 Fylkeskommunens arbeid og tiltak

Innlandet fylkeskommunes klimabudsjett 2023-2026 har det samme målet for klima/fylkesveger som handlingsprogrammet: «*Reduksjon av klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet.*»

Ifølge kapittel 4.3 i Handlingsprogrammet skal fylkeskommunen «*sikre at flere klimaprosjekter blir gjennomført. Deretter, vil vi ved bruk av klimabudsjetter/-regnskap beregne hvilke tiltak som gir best resultat.*»

Revisjonen får opplyst at det ble pekt ut fire utbyggingsprosjekter i handlingsprogrammet som skal ha fokus på å redusere klimagasser. For to av disse er det innhentet klimabudsjett. Budsjettet benyttes i vurderingen av hvilke tiltak som skal gjennomføres for å redusere klimagassutslippet sett i sammenheng med kostnaden.⁴⁰ Erfaringene fra prosjektene skal brukes videre i arbeidet om å redusere klimagassutslippet er utbygging, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet.

Det er gjennomført et forprosjekt for å se på begrensninger og muligheter ved ombruk av vegprodukter⁴¹ i fylkesvegene i Innlandet (NIRAS 2023a).⁴²

Fylkeskommunen har fått statstilskudd fra Miljødirektoratet (klimasatsumidler) til et forprosjekt med navn «*Klimadrivere i driftskontrakter*». Formålet er å kartlegge hvilke aktiviteter som bidrar mest til klimautslipp i de enkelte prosjektene, samt finne forslag til tiltak. Prosjektet er sluttrapportert (november 2023, jf. NIRAS 2023b).⁴³

⁴⁰ Prosjektene er Fv. 255 Vinstra Park/ny bussterminal, Fv 222 Vik bru, Fv. 224 Vien støyskjerm i resirkulert plast, og sykkelvei Knut Alvsons gate (Hamar). Klimabudsjett gjelder de to sistnevnte.

⁴¹ Det er valgt ut tre typer veiprodukter (brøytetikker, stikkrenner og rekkverk) der det er rapportert høyt forbruk fra driftskontraktene.

⁴² Anbefalinger i rapporten er:

- Innlandet fylkeskommune bør dokumentere ombruket som gjøres i dag slik at dette kan synliggjøres, f.eks. gjennom kvalitetssystemet.
- Innlandet fylkeskommune kan vurdere å lage prosedyrer/veiledere for å vurdere restlevetid og ombrukspotensial hos produkter i forbindelse med drift og prosjekter.
- Andre veieiere er interesserte i ombruk av veiprodukter. Innlandet fylkeskommune kan ev. følge opp denne interessen f.eks. gjennom forum eller enkeltmøter for kunnskapsdeling.

⁴³ Anbefalinger i rapporten er:

- Bedre system for dataregistrering.
- Vurdere bruk av alternative drivstoff (biodiesel, biogass og elektrisitet).
- Utsette åpning av vinterstengte veger.

Gjennom intervjuer med representanter fra fylkeskommunen kommer det fram at bruk av klimakrav ikke er kommet like langt for drifts-, vedlikeholds- og utbyggingskontrakter (investeringer). Man har kanskje kommet lengst mht. asfaltkontraktene, jf at asfaltbransjen har arbeidet mot det grønne skiftet fra om lag 2007. Driftskontraktene har kommet kortest, og fylkeskommunen har ikke per i dag verktøy for klimabudsjett og klimaregnskap i driftskontrakter. (kilde: intervju med ytre miljø rådgivere)⁴⁴

I asfaltkontrakter er det satt inn tildelingskriterier der entreprenøren blir vektet på forventet klimapåvirkning av den asfalteringen som skal gjøres i kontrakten. Vi får opplyst at lavtemperert asfalt (LTA) har mindre klimagassutslipp enn ordinær asfalt og brukes i de fleste av asfaltkontraktene. LTA har blitt mer standardvare i produksjonen på større og faste asfaltverk og anses nærmest som en selvfølge nå med stort fokus på det grønne skifte i bransjen. Det stilles ikke lenger krav om LTA, bl.a grunnet usikkerhet rundt levetid, men benyttes fortsatt av noen entreprenører. Fokuset er nå rettet mot bruk av rapportering av EPD (Environmental Product Declaration) og klimaregnskap som tildelingskriterier. EPD-ene legger grunnlaget for vekting av tilbudene i kontraktene.

Innlandet fylkeskommune har per dags dato ingen krav om CO2-regnskap i driftskontraktene, kun rapporteringskrav knyttet til drivstofforbruk. Pr 2023 brukes heller ikke miljø eller klimapåvirkning som et tildelingskriterium. Vi får opplyst fra fylkeskommunen at man imidlertid legger vekt på å definere rasjonelle driftsopplegg for å unngå unødvendig transport. Det er også et krav om EPD-er for asfalt, betong og stål i driftskontraktene, men det kan variere mellom byggeleiderne hvor mange EPD-er som faktisk blir levert inn.

I utbyggingsprosjektene har det bl.a vært stilt krav til maskiner, EPD-er (betong og asfalt) avfallsplan og rasjonell massehåndtering. Krav om utslippsfrie maskiner har vist seg vanskelig å gjennomføre grunnet høye kostnader og manglende infrastruktur for lading av anleggsmaskiner. Det vises også til det har vært ett forsøk med å stille krav om fossilfri byggeplass, men det ble bare gitt et tilbud som både var for dyrt og ikke oppfylte kravene.

Vi kommer tilbake i del 2 av rapporten til hvordan IFK fyller sin rolle med hensyn til å «*spesifisere og velge leverandører, produkter og løsninger som bidrar til å redusere klimautslipp og dermed bidrar til det grønne skiftet.*»⁴⁵

Fra 1. januar 2024 stiller anskaffelsesforskriften krav om at klima og miljøforhold skal vektes minst 30 %, i form av et tildelingskriterium. Hvordan dette er planlagt fulgt opp vil også omtales i del 2.

-
- Bruk av EPD (Environmental Product Declaration) for å bedre datakvaliteten på utslippsberegninger og for enklere å kunne stille miljøkrav ved innkjøp.
 - Lokale strøsandlagre.
 - Lokal avsetning av masser.

⁴⁴ Dette temaet omhandles videre i kapittel 8

⁴⁵ Handlingsprogrammet, kapittel 6.4 og delmål 2 i fylkeskommunens anskaffelsesstrategi.

4.6.2 Fylkeskommunes rapportering

Arbeidet med å redusere klimagassutslipp er rapportert både i den ordinære perioderapporteringen, status for handlingsprogrammet, rullering av handlingsprogrammet og status for arbeidet med klimagassreduserende tiltak.⁴⁶

Status for handlingsprogrammet

«Prosjektet på Vinstra har ført til reduksjon i klimautslipp på 7%, Vi har forsøkt å få inn tilbud på bruk av elektriske maskiner, men dette har vi foreløpig ikke kommet i mål med. Her trengs mer dialog med markedsaktørene for å finne løsninger i fellesskap. Dette vil vi fokusere på i 2023.

Asfaltlegging er området vi har oppnådd størst reduksjon så langt, og utslippet fra dekkelegging er redusert med drøyt 30% sammenlignet med 2018. Merkostnader er dekket fra IFKs klimabudsjett, men vi forventer at asfalt med redusert klimautslipp blir standardvare framover.»

Årsberetning 2022

«Det er innført klimakrav i kontraktene som er inngått med driftsentreprenører. Dette omfatter bl.a. krav til økt gjenbruk av asfalt, lavtemperatur asfalt og klimautslippsreduserende motorer på kjøretøy. , ... , Fylkeskommunen jobber aktivt med å optimalisere brøyteområder mm, for å redusere antall kjørte km, noe som vil gi størst utslag i reduksjon av utslipp av klimagasser.»⁴⁷

Innlandet fylkeskommune har startet et arbeid med å se på miljø- og klimakrav som skal inngå i våre byggekontrakter. I dette arbeidet har det vært dialog med entreprenørbransjen mtp. aktuelle tildelingskriterier.»

Rullering av handlingsprogrammet

Det vises i saksframlegget til at «siden utbedringsprogrammet retter seg inn mot å ta igjen forfall på det eksisterende vegnettet, og ikke nybygging, vil dette være et bidrag til å unngå økning av klimagassutslipp. Gjenbruk av masser, samt tiltak for å øke bæreevnen og levetiden på vegdekket, vil være gode klimatiltak i et livsløpsperspektiv.»

Status for arbeidet med klimagassreduserende tiltak

I vedlegg 1 til FT-sak 46/2023 vises til prosjekter og forprosjekter som er nevnt ovenfor.⁴⁸

Klimaregnskap for Innlandet 2022 er vedlegg 2 til saken. Her oppsummeres det med at: «Fotavtrykksanalysen viser at det er potensiale for ytterligere utslippsreduksjoner, og at er viktig å fokusere tiltak mot disse områdene. (for fylkesveger, revisjonens anmerkning) ... Fremover vil det være nødvendig med videre tiltak for videregående opplæring og fylkesveier.»

⁴⁶ FT-sak 46/2023.

⁴⁷ E-post fra IFK v/Hilde Birgitte Bye: «Tiltakene klimakrav i driftskontraktene og optimalisering av brøyteområder blir undersøkt nærmere i forprosjektet «Klimadrivere i driftskontrakter» som skal leveres 1. november 2023. (Dette forprosjektet er omtalt foran i kapittel 4.6.1, revisjonens tillegg) ,,,,. (Det vil ikke være hensiktsmessig å ha klimakrav i alle byggekontrakter og fylkeskommunen må vurdere hvert prosjekt hver for seg. Noen prosjekter har større potensial for en større klimagassreduksjon enn andre, det finnes dessverre ikke noe mønster på hvilke prosjekter gjelder, men potensial for klimagassreduksjon i prosjektene må vurderes for hvert enkelt prosjekt.

⁴⁸ Asfaltkontrakter med klimafokus, investeringsprosjekter med klimafokus og de forprosjekter omtalt i kapittel 4.6.2.

4.6.3 Måloppnåelse/måleindikatorer

I saken «*Status for arbeidet med klimagassreduserende tiltak i Innlandet fylkeskommune per 30.4.2023*» går det fram at tjenesteområde «fylkesveier» står for 37 % av det totale fotavtrykket, og er tjenesteområdet med nest størst bidrag. Her inngår investeringer i nytt vegnett og tilhørende infrastruktur, samt drift og vedlikehold av eksisterende veier.

I handlingsprogrammet vises det til at fylkeskommunen vil benytte klimabudsjetter/-regnskap for å beregne hvilke tiltak som gir best effekt (jf. kapittel s. 21/22). Under mål 2 (s. 52) heter det: «*Klimakostnader skal ses i sammenheng med livsløpsanalyse (LCA) og legges til grunn i alle faser ved planlegging, utvikling og ivaretagelse av fylkesvegnettet («føre-var-prinsippet»).* I løpet av perioden skal klimabudsjett/-regnskap innføres i investeringsprosjektene.»

Ifølge årsberetning 2022 er klimaverktøyet VegLCA tatt i bruk for å beregne klimautslipp fra vegprosjekter. «*Dette arbeidet startet i 2022, er tatt i bruk i årsrapporteringen for 2022. Arbeidet med indikatorer fortsetter i 2023.*»

Vi har fått følgende informasjon om status for dette arbeidet (e-post Hilde Birgitte Bye 1. september 2023): «*Klimaverktøyet VegLCA brukes i noen byggeprosjekter. I tillegg gjøres det et forsøk med å bruke det for å få en bedre oversikt over totalt klimagassutslipp knyttet til alle utbyggingsprosjekter. Dette vil gjøre at fylkeskommunen vil kunne oppdatere sitt klimabudsjett med mer konkrete tall enn det vi har i dag. I dag er tallet som finnes i fylkeskommunens klimabudsjett knyttet direkte mot kostnadene og ikke til innholdet i aktuelle tiltak. Det kan være misvisende og resultere i både under- eller overestimering av klimagassutslippet som vises i fylkeskommunens klimabudsjett.*»

5 REVISJONENS VURDERINGER

Vi har laget et kapittel for hver av de tre underproblemstillingene a) – c), der vurderingene er knyttet til revisjonskriteriene som er utledet i kapittel 3.

Kapittel 5.4 tar utgangspunkt i kriterier som er felles for de tre problemstillingene.

5.1 Redusere forfallet på fylkesvegnettet

- *Prioritere vedlikehold og utbedring av eksisterende veg og anlegg foran nybygging.*

Fornyingsprofilen i programmet innebærer at vedlikehold og utbedring av eksisterende veg og anlegg skal prioriteres foran nybygging. I Handlingsprogrammet er profilen illustrert ved at fornyingsprofilen utgjør ca. 65 % av investeringsrammen. Siden begrepet fornyings tiltak ikke er klart definert i Handlingsprogrammet, kan det være vanskelig å vurdere om profilen er fulgt opp. Når revisjonen likevel vurderer at denne profilen preger programmet, så legger vi vekt på at programmet i liten grad inneholder nye vegstrekninger eller kostbare oppgraderinger av eksisterende veger.

- *Prioritere tiltak som bidrar til økt robusthet og god samfunnssikkerhet.*

Dette er en intensjon som framstår som godt forankret i Handlingsprogrammet. Fylkeskommunen har imidlertid ikke utviklet eller tatt i bruk verktøy som kan hjelpe den til å prioritere mellom tiltak. I prinsippet vil slike verktøy kunne være nyttige hjelpemiddel med sikte på å prioritere høyest de tiltak som gir størst effekt på robusthet og samfunnssikkerhet.

I realiteten skjer prioriteringen i et samspill mellom tilgjengelige økonomiske rammer, faglige hensyn/nyttevurdering og politiske innspill og prosesser. Selv om dette er den virkeligheten prioriteringer skjer innenfor, er det likevel verd å stille spørsmål om det kunne vært nyttig å supplere med verktøy av typen nytte-/kostnadsvurderinger. Etter revisjonens oppfatning bør det vurderes å ta i bruk slike verktøy, om ikke annet for å gi en form for kvalitetssikring av de prioriteringer som gjøres, ev. synliggjøre at det gjøres tydelige politiske prioriteringer.

- *Sikre kostnadseffektiv gjennomføring gjennom godt samspill i alle faser av prosjekter/tiltak.*

Fylkeskommunen står overfor to store utfordringer i arbeidet med å forbedre og utvikle fylkesvegene i Innlandet. Den ene består i et stort vedlikeholdsetterslep, og den andre i en sterk økning i kostnader både til drift, vedlikehold og investeringer i utbedring av veger (herunder bruer, gangveger, kollektivtiltak etc.) grunnet generell prisvekst i entreprenørmarkedet. For fylkeskommunen innebærer dette rammebetingelser som har blitt trangere de senere årene. Hvor høyt vegformål skal prioriteres opp mot andre formål i fylkeskommunen, er politiske spørsmål som det ligger imidlertid utenfor forvaltningsrevisjonen å vurdere. Det samme gjelder hvordan staten tildeler midler til fylkeskommunen, herunder midler til å dekke ekstraordinære hendelser, slik som kollapsen av Tretten bru og ekstremværet Hans.

Innenfor gitte rammevilkår kan fylkeskommunen uansett forsøke å få mer «veg for pengene» ved å utnytte midlene effektivt. Revisjonen vurderer at midlene benyttes slik de er tenkt i henhold til Handlingsplanen, og kan ikke peke på konkrete forhold som tilsier at forholdene internt i fylkeskommunen, eller opp mot fylkeskommunens leverandører eller samarbeidspartnere, ikke fungerer etter hensikten.

Revisjonen ønsker imidlertid å løfte to endringer de siste årene som sannsynligvis har påvirket kostnadseffektiviteten: opphøret av sams vegadministrasjon og påfølgende opprettelse av fylkeskommunale vegadministrasjoner i 2020, samt innføring av nye kontrakter for vegdrift i Innlandet fylkeskommune.

Kostnadene ved fylkeskommunens driftskontrakter har etter 2020 økt mer enn andre kostnader innenfor drift og vedlikehold. I tillegg til generelt økte priser i entreprenørmarkedet, økte råvarepriser og strengere HMS-krav, konkluderer både Innlandet fylkeskommune og Riksrevisjonen med at opphør av sams vegadministrasjon har medført økte priser i markedet. Hovedgrunnen til dette er antakelig at kontraktsområdene er blitt mindre, og det som tidligere var kontrakter som dekket både riks- og fylkesveger innen en gitt geografi er blitt erstattet av separate kontrakter delt inn etter hvem som eier vegen.

Vår revisjon viser at det er begrenset samarbeid mellom Statens vegvesen og Innlandet fylkeskommune innen drift og vedlikehold. Både Statens vegvesen og fylkeskommunene har organisert seg og bygget opp kapasitet i tråd med regionreformens forutsetninger. Dermed er det ikke effektivt å samarbeide på alle områder. Det er ikke aktuell politikk å reversere vegreformen, og fylkeskommunen forholder seg dermed til at det er den som skal stå for vedlikehold og drift av fylkesvegene. Likevel bør fylkeskommunen vurdere å styrke samarbeidet med Statens vegvesen.

Fylkeskommunen peker selv på at det er potensiale for tettere kontakt, bl.a for å sikre bedre avvikling av trafikken i tilfeller der den omdirigeres til fylkesveger. I tillegg kan det muligens være gevinster å hente ved å spille tettere på hverandres kompetanse og kanskje samarbeide om felles kontrakter der det kan oppnås stordriftsfordeler. Selv om sams vegadministrasjon har opphørt, er det ikke formelle hindringer for at aktørene kan samarbeide om felles driftskontrakter. Det bør derfor vurderes om samarbeid på dette området kan forbedre kostnadseffektiviteten.

En annen viktig endring siden opprettelse av en egen vegadministrasjon for fylkesvegene i Innlandet, er innføring av en ny type driftskontrakt. Denne innebærer at entreprenørene i større grad enn før opphøret av sams vegadministrasjon får betalt for utført arbeid, og i mindre grad kompenseres for å drifte definerte vegstrekninger i henhold til gitte krav. Så vidt revisjonen forstår var Innlandet fylkeskommune en av de første fylkeskommunene til å fravike Statens vegvesens standardkontrakter, og bevege seg i retning av betaling for utført arbeid.

Bransjeforeningene på leverandørsiden synes å være godt tilfreds med de nye kontraktene, noe som er positivt. For egen del vil revisjonen trekke fram at ulike kontraktstyper kan ha forskjellige ulemper/fordeler sett fra kjøper sin side.

En ren funksjonskontrakt, hvor det er fastpris som blir utbetalt til entreprenør for å overholde funksjonsansvaret, gir incentiver til å gjøre minst mulig ekstrainsats siden hver time med utført arbeid medfører et økonomisk tap. Utfordringen for oppdragsgiver blir da å se til at den definerte funksjonen/standarden på vegen faktisk blir oppfylt av entreprenør.

I en mengde-/timebasert kontrakt kompenseres derimot entreprenøren i tråd med hvor mye arbeid som blir utført, for eksempel antall kilometer brøytet eller timer med strøing/salting. En slik kontraktsform gir høyere utbetaling jo mer arbeid som utføres, og ulempen kan være at entreprenørene utfører unødvendig arbeid, og at den endelige regningen dermed blir uforutsigbar og muligens uforholdsmessig dyr.

Driftskontraktene til Innlandet fylkeskommune baserer seg på sistnevnte kontraktsprinsipp, med de nevnte innebygde ulemper som beskrevet. Etter revisjonens oppfatning ser det ut til at man likevel har klart å dempe incentivene til å utføre unødvendig arbeid ved at entreprenørene tilgodeses med oppdrag som ligger utenfor den definerte driftskontrakten når de klarer å utføre vegdriften effektivt. Så vidt revisjonen forstår er dette først og fremst aktuelt ved midler som står igjen etter vintersesongen.

Revisjonen oppfatter de nye grepene som er gjort i driftskontraktene som positive mht effektiv drift av fylkeskommunens veger, selv om det antakelig kan ligge visse utfordringer når det gjelder incentiver slik det pekes på ovenfor. Vi vil også vise til at flere av de andre fylkeskommunene har beveget seg bort fra Statens vegvesens standard driftskontrakter, og tatt i bruk kontrakter som har fellestrekk med Innlandet fylkeskommunes kontrakter.

5.2 Redusere antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet

- *Gjennomføre systematisk kartlegging av fylkesvegnettet for å avdekke mulige faremoment (trafiksikkerhetsinspeksjoner). Funn skal utbedres systematisk.*

Ulykkesutviklingen de siste par årene har vært negativ, med en rekke ulykker med mange drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet. Dette tilsier at trafiksikkerhet generelt og fylkeskommunens bidrag til å øke denne, bør tillegges større vekt enn i en situasjon med lave eller fallende ulykkestall.

Revisjonen vurderer at kartleggingsarbeidet gjennomføres slik Handlingsplanen legger opp til. Det som imidlertid er et mer skjønnsmessig tema er om dette arbeidet gis tilstrekkelig prioritet, herunder om kartlegging utføres grundig nok, om dokumentasjonen utformes slik at den kommer til nytte, etc.

- *Redusere antall utforkjørings- og møteulykker ved å blant annet utbedre kurver og sideterreng, forsterke midtoppmerkinger, skifte rekkverk, gjøre vilttiltak og utbedre kryss.*

Fylkeskommunen søker å redusere antall ulykker, bl.a. ved å rette ut kurver, tiltak ved skoleveger samt ved særlig å vurdere trafiksikkerhet ifm. større investeringer. Fylkeskommunen har også oppmerksomheten rettet mot trafiksikkerhet i dialogen med driftsentreprenørene med sikte på å gjennomføre tiltak som kan bedre trafiksikkerheten.

Revisjonen har ikke vurdert om trafikksikkerhetsarbeidet er gitt tilstrekkelig oppmerksomhet eller tildelt nok ressurser. Et slikt spørsmål ligger det utenfor forvaltningsrevisjonsprosjektet å vurdere. Vi vil også minne om at ansvaret for forebyggende og organisatoriske tiltak, som utgjør en sentral del av trafikksikkerhetsarbeidet, ligger hos fylkets trafikksikkerhetsutvalg.

5.3 Redusere klimagassutslipp fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet

- *Se klimakostnader i sammenheng med livsløpsanalyse (LCA), og legges til grunn i alle faser ved planlegging, utvikling og ivaretagelse av fylkesvegnettet («føre-var-prinsippet»).*
- *I løpet av perioden skal klimabudsjett/-regnskap innføres i investeringsprosjektene.*

Arbeidet med å ta i bruk livsløpsanalyser er foreløpig begrenset til noen utvalgte byggeprosjekter, og må således sies å være i startfasen.

Fylkeskommunen har heller ikke kommet svært langt med hensyn til å ta i bruk klimabudsjett/-regnskap i investeringsprosjektene. Oppfølgingen av denne intensjonen er stort sett ivare tatt gjennom noen pilotprosjekter på investeringssiden, samt at det for asfaltkontraktene er laget tildelingskriterier der entreprenøren blir vektet ut fra forventet klimapåvirkning. Det er derfor innen disse prøveprosjektene og for asfalt at fylkeskommunen har praktisert at leverandører (delvis) velges ut fra hensynet til klimautslipp.

- *Spesifisere og velge leverandører, produkter og løsninger som bidrar til å redusere klimautslipp og dermed bidrar til det grønne skiftet.*

Revisjonen vurderer at det gjenstår mye arbeid med hensyn til krav til og prioritering av leverandører ut fra klimapåvirkning for at dette skal kunne oppnås. Fra og med 2024 endres anskaffelsesforskriften, slik at klima skal vektes minst 30 % i tildeling av nye kontrakter. Det er for tidlig å si hvordan dette vil slå ut i klimafokuset i fylkeskommunens innkjøp på vegområdet, men forskriftsendringene betyr strengere krav på området, og dermed sannsynligvis bidra til at klimahensyn får sterkere vekt.

5.4 Rapportering

- *Fylkestinget skal få årlig status for gjennomføring av handlingsprogrammet.*

Fylkestinget har så langt fått én statusrapport, i desember 2022. Fylkeskommunens administrasjon tar sikte på å legge fram statusrapport for 2023 vinteren/våren 2024.

Revisjonen vurderer at dette revisjonskriteriet er oppfylt.

- *Det skal utarbeides indikatorer for oppfølging av delmålene i Handlingsprogrammet. Rapportering på disse gis som en del av fylkeskommunens ordinære rapportering.*

Fylkeskommunen oppgir å arbeide med indikatorer som skal si noe om oppfølging/måloppnåelse av delmålene. Så langt, dvs. i årsberetningen for 2022 og i tertialrapportene for første og annet tertial 2023, har det ikke vært benyttet indikatorer.

Rapporteringen har heller ikke kommet særlig langt mht. å måle effekter av fylkeskommunens arbeid innen de tre feltene vi har tatt for oss i denne forvaltningsrevisjonen. I all hovedsak skjer rapporteringen på aktiviteter. Det innebærer det i rapporteringen trekkes fram ulike prosjekter, tiltak og utviklingsarbeid som kan være viktig nok, men som i seg selv sier lite om hvordan disse eller annen aktivitet har bidratt til å oppfylle målsetningene.

Vi vil kommentere at rapporteringen på klima i årsberetningen ser ut til å inneholde informasjon som er misvisende mht. klimakrav. Ut fra de fakta som er hentet inn i denne forvaltningsrevisjonen er det ikke korrekt at det var/er innført klimakrav i driftskontraktene. Derimot er det riktig at det er satt i gang arbeid for å se på klimakrav i byggekontraktene, jf. at det har blitt pekt ut pilotprosjekter som skulle ha fokus på reduserte klimagassutslipp.

DEL 2 FYLKESKOMMUNEN SOM INNKJØPER PÅ VEGOMRÅDET

Problemstillingen i del 2 er knyttet til hvordan Innlandet fylkeskommune følger opp sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet. Problemstillingen har flere underproblemstillinger og disse behandles videre under hvert sitt kapittel. Kapittel 7 handler om å anskaffe etter behov, kvalitet og kostnad. Kapittel 8 handler om klima og miljø. Kapittel 9 er kalt seriøsitetsbestemmelser og handler om hvilke krav fylkeskommunen stiller til seriøsitet i sine anskaffelser og hvordan disse kravene følges opp. Kapittel 9 handler om universell utforming og i kapittel 10 har vi undersøkt om fylkeskommunen bidrar til regional leverandørutvikling og konkurransedyktige lokale leverandører.

Metode og framgangsmåte for å undersøke problemstillingen er omtalt i kapittel 2.

6 OM FYLKESKOMMUNENS ANSKAFFELSER PÅ VEGOMRÅDET

Innlandet fylkeskommune har en såkalt hybrid organisering av anskaffelsesvirksomheten hvor anskaffelser er organisert med en sentral anskaffelsesenhet i administrasjonsavdelingen og desentraliserte ressurser i linjen. Samferdselsavdelingen med vegseksjonen er blant de viktigste innkjøpsmiljøene i fylkeskommunen og alle anskaffelser på vegområdet gjennomføres av ansatte i vegseksjonen.⁴⁹

Det er vegseksjonen med bl.a. enhetene drift øst, drift vest, utbygging øst, utbygging vest og spesialproduksjon som inngår og følger opp kontrakter knyttet til drift, vedlikehold og utbygging av fylkesvegnettet.

Anskaffelser av driftskontrakter koordineres av en person da dette er like kontrakter som kunngjøres tilnærmet samtidig. Tilsvarende er det en koordinator for dekke- og merkekontrakter. Innenfor utbygging har byggelederen et større ansvar for å utarbeide konkurransegrunnlag siden ingen av utbyggingsprosjektene er like.

Oversikten nedenfor viser hovedprosessene på vegseksjonen:



Fylkestinget vedtok i juni 2020 en anskaffelsesstrategi for Innlandet fylkeskommune. Strategien gir føringer for hvordan fylkeskommunen skal sikre god behovsdekning, ivareta samfunnsansvaret og gjennomføre anskaffelser med høy etisk standard og god forretningsskikk.

Strategien lister seks delmål med tilhørende tiltak som skal gjennomføres for å oppfylle innkjøpsstrategien og sikre gode anskaffelser. Disse delmålene samsvarer med problemstillingene som undersøkes i denne delen av rapporten. Ifølge informantene i prosjektet blir ikke

⁴⁹ Innlandet fylkeskommunes anskaffelsesstrategi (vedtatt av fylkestinget i 2020).

anskaffelsesstrategien brukt aktivt av ansatte i vegseksjonen, men de er stort sett kjent med den. På revisjonstidspunktet var ikke vegseksjonen kjent med at de skal rapportere på resultatindikatorene som fremgår av anskaffelsesstrategien.⁵⁰

Vi kommer tilbake til de ulike delene av strategien i forbindelse med utledning av revisjonskriterier for problemstillingene under del 2. Revisjonskriterier hentes også fra regelverket som gjelder alle offentlige anskaffelser.

⁵⁰ Anskaffelsesstrategien har definert noen resultatindikatorer. Dette er blant annet; antall konkurranser hvor en innovativ anskaffelse er gjennomført, andel inngåtte avtaler hvor krav til klima- og miljø er ivaretatt og antall stedlige revisjoner/kontroller gjennomført i avtaleoppfølging av lønns- og arbeidsforhold i bygge- og anleggskontrakter.

7 ANSKAFFE ETTER BEHOV, KVALITET OG KOSTNAD

7.1 REVISJONSKRITERIER

Reglene om offentlige anskaffelser skal bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, og til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. I Innlandet fylkeskommunes anskaffelsesstrategi fremgår det at fylkeskommunen skal anskaffe de varer, tjenester, bygg- og anlegg det er behov for, til riktig kvalitet og riktig tid. Anskaffelsene skal bidra til effektiv drift og best mulig økonomisk resultat over tid.

For å oppnå dette beskriver anskaffelsesstrategien blant annet disse tiltakene:

1. Fylkeskommunen skal søke samarbeid med andre offentlige virksomheter, avhengig av innkjøpsvolum, leverandørmarkedet og om behovet er sammenfallende.
2. Når mulig: Benytte åpne spesifikasjoner som gir incentiver til nye eller innovative løsninger
3. Sikre gode prosesser overfor leverandørmarkedet, herunder bruk av markedsdialog i forkant av anskaffelser.
4. Ved utvalgte, komplekse anskaffelser: Gjennomføre en god prosess i forkant av anskaffelsen med det mål å få frem nye og innovative løsninger.

Ut fra dette har vi utledet følgende revisjonskriterier som praksis vil bli vurdert opp mot:

- Avhengig av innkjøpsvolum, leverandørmarkedet og om behovet er sammenfallende skal fylkeskommunen søke samarbeid med andre offentlige virksomheter.
- Fylkeskommunen bør bruke åpne kravspesifikasjoner og ha dialog med markedet før anskaffelser for å få fram innovative løsninger?

7.2 BESKRIVELSE AV FAKTA

7.2.1 Samarbeid med andre offentlige virksomheter

Det ble opplyst i møte med ansatte fra vegseksjonen den 3. mai 2023 at det i enkelte tilfeller samarbeides med andre offentlige virksomheter i veikontrakter. Innenfor drift har de eksempelvis avtaler med kommuner og nabofylker om drift av enkeltstrekninger, der det er hensiktsmessig. Når de starter en reguleringsprosess i utbyggingsprosjekter skal de i henhold til prosedyren ta kontakt med kommunen i det aktuelle området slik at de kan samkjøre prosjekter. Da kan kommunen for eksempel gjøre vedlikehold på vann og avløp samtidig som fylkeskommunen graver opp en veg. Det er også enkelte utbyggingsprosjekter som utføres som samarbeidsprosjekter med andre offentlige virksomheter, for eksempel kommuner, Bane NOR, Statens vegvesen og Nye veier.

Når det kommer til vedlikeholdsprosjekter så samarbeider fylkeskommunen med Statens vegvesen og andre fylkeskommuner om tildelingskriterier og miljøkrav i asfaltkontrakter. Det er opprettet et samarbeidsforum med møter fire til seks ganger i året. Temaene på møtene er knyttet til fag,

kontrakt, utfordringer med entreprenører, klima, miljø og lignende. På grunn av at asfaltmarkedet er preget av få aktører fortalte koordinator for dekke- og merkekontrakter at det er greit at veieierne har lik form på kontraktene. Det gjennomføres også årlige konferanser i regi av Statens vegvesen for både dekke og vegmerking.

7.2.2 Prosesser med mål om å få frem nye og effektive løsninger

Vi vil i det følgende beskrive hvordan seksjonen arbeider med å få frem nye og effektive løsninger i kontrakter. Informasjonen er basert på intervjuer med ansatte i vegseksjonen.

Driftskontraktene

Ifølge koordinator for driftskontraktene er det gjort store endringer i driftskontraktene etter at vegadministrasjonen ble overført til fylkeskommunen. De nye driftskontraktene har blant annet en annen oppgjørsform som gir mindre risiko til entreprenøren. Tidligere var kontrakten mer låst gjennom at fylkeskommunen betalte for å opprettholde en viss funksjon, men på grunn av økende forfall på veiene var det behov for bedre økonomisk styring og fleksibilitet til å prioritere det mest nødvendige til enhver tid. De nye kontraktsmalene beskrives i del 1, kapittel 4.4.4.

Koordinatoren for driftskontraktene fortalte at kontraktsmalen for driftskontrakter evalueres hver gang det skal inngås nye kontrakter. Det er satt sammen en egen mal-gruppe som jobber sammen for å se på forbedringer. Det legges spesielt vekt på erfaringer som er gjort i pågående kontrakter og endringer som andre veieiere har gjort. Det er også etablert et kontrakts-forum med andre fylkeskommuner der mal-gruppen kan diskutere maler og andre kontraktsspørsmål. Mal-gruppen innhenter ikke fast tilbakemeldinger fra bransjen, men vegseksjonen gjennomfører ett til to møter i året med bransjen der det er mulig å utveksle erfaringer. Det deltar også en representant inn i bransjenettverk vinterdrift. I dette nettverket deltar flere entreprenører, Statens vegvesen og andre fylkeskommuner.

Revisjonen har gjennomført intervjuer med to byggeledere som følger opp og bistår i anskaffelsesprosessen av driftskontrakter i fylkeskommunen. Byggeleiderne fortalte at de med den nye kontraktsmalen står friere underveis til å velge gode prosesser sammen med entreprenør for å drive mest mulig rasjonelt, eksempelvis gjennom løsninger for å spare tid og transport.

Utbyggingskontraktene

Revisjonen har gjennomført intervjuer med fem byggeledere og prosjektledere som arbeider med anskaffelser og oppfølging av utbyggingsprosjekter, to fra utbygging vest og tre fra utbygging øst.

På spørsmål om hvordan de arbeider med å få frem nye og innovative løsninger i utbyggingsprosjekter var tilbakemeldingen gjennomgående at de prøver å få mest mulig vei for pengene, for å få til dette prøver de ut ulike kontraktstyper. Prosjektlederne og byggeleiderne evaluerer de ulike modellene og ser på hvordan de får mest ut av pengene.

Avdeling øst har noen samlekontrakter, som er en form for rammeavtaler. I en samlekontrakt ligger det flere oppdrag. Dette er både oppdrag som er prosjektert av fylkeskommunen, men også tilleggsoppdrag som entreprenøren selv skal stå for prosjekteringen av. Byggelederne og prosjektlederne i avdeling øst fortalte at samlekontrakter ikke er så vanlig, og at det i disse kontraktene kan ligge et rom for innovasjon.

Avdeling vest forklarte at valg av kontraktstype vurderes opp mot prosjektets størrelse. I store utbyggingskontrakter er det mer aktuelt å prøve ut noe nytt, mens de i mindre utbedringsprosjekter har mer begrenset budsjett og handlingsrom. I en totalentreprise prosjekterer entreprenør selv. Det er opp til entreprenøren å definere hvordan arbeidet skal utføres så lenge det gjøres innenfor rammene av reguleringsplan og håndbøker. For at de kan lyse ut en totalentreprise må prosjektet ha et handlingsrom som entreprenøren kan bruke. De har bare hatt en totalentreprise tidligere. De er åpne for å prøve dette mer om det er et egnet prosjekt, og de har nå et prosjekt under planlegging som kan være aktuelt som totalentreprise. Det er sjelden de har store nok jobber til at det er aktuelt å bruke denne kontraktsformen.

Av intervjuene fremgikk det at innovasjon i stor grad skjer i sammenheng med at fylkeskommunen prøver å spare penger. De har ikke praksis for kontakt med entreprenør i forkant av anskaffelser med tanke på innovative løsninger i utbyggingskontraktene.

Dekke- og merkekontrakter

Revisjonen har gjennomført intervju med koordinator for dekke- og merkekontrakter og byggeleder med ansvar for å følge opp asfaltkontrakter i vegseksjonen. De fortalte at de ikke jobber spesifikt med innovasjon i dekke- og merkekontrakter. Når det gjelder dekkekontrakter (asfaltkontrakter) bruker Innlandet fylkeskommune samme kontraktsmal som Statens vegvesen og andre vegeiere bruker. Merkekontrakten har opprinnelse i vegvesenets tidligere mal.

EBA fortalte at entreprenørene ønsker å kunne komme med innspill i forkant av anskaffelser, men at det per i dag ikke er dialog før eller under anskaffelsen fra fylkeskommunens side og at det er en enveis kommunikasjon fra fylkeskommunen.

7.3 REVISJONENS VURDERINGER

Fylkeskommunen skal søke samarbeid med andre offentlige virksomheter, avhengig av innkjøpsvolum, leverandørmarkedet og om behovet er sammenfallende

Anskaffelsesstrategien viser til at innkjøpsfaglig samarbeid spesielt kan være nyttig når leverandørmarkedet består av store nasjonale leverandører. Revisjonen vurderer at fylkeskommunen søker samarbeid med andre offentlige virksomheter i anskaffelser på vegområdet når det ansees som relevant. Dette gjelder spesielt innenfor vedlikeholdsprosjekter der det i asfaltkontraktene er et samarbeid med Statens vegvesen og andre fylkeskommuner om tildelingskriterier og miljøkrav i kontraktene. Asfaltmarkedet består av store nasjonale leverandører, revisjonen mener at

fylkeskommunen legger til rette for mer effektive anskaffelser og bredere kompetanse på oppdragssiden gjennom å samarbeide med andre vegeiere i disse kontraktene.

Fylkeskommunen bør bruke åpne kravspesifikasjoner og markedsdialog i forkant av anskaffelser for å gi incentiver til nye eller innovative løsninger

Anskaffelsesstrategien har beskrevet at innovative anskaffelser gir mulighet for å utvikle bedre produkter, mer effektive tjenester, bidra til næringsvekst og lavere utslipp. For å oppnå innovative anskaffelser skal det gjennomføres en god prosess i forkant av anskaffelsen med mål om å få frem nye og innovative løsninger. I en innovativ anskaffelse er det anbefalt at man går i dialog med markedet før anskaffelsen, formidler behovet og overlater løsningen til leverandørene.⁵¹

Informasjonen revisjonen har innhentet tyder på at fylkeskommunen i liten grad går i dialog med markedet før nye anskaffelsesprosesser, med mål om å få frem nye og innovative løsninger. En av entreprenørforeningene savner muligheten for å delta mer aktivt i prosessen og derigjennom kunne komme med innspill til mer effektive kontrakter. Selv om fylkeskommunen har noe dialog med markedet gjennom at de deltar i enkelte nettverk der leverandørsiden er til stede, vurderer revisjonen at vegseksjonen i liten grad bruker markedsdialog for å sikre gode prosesser aktivt i sine anskaffelser.

Revisjonen vurderer at fylkeskommunen i noen grad bruker åpne kravspesifikasjoner som kan bidra til å utvikle bedre tjenester. Dette gjelder særlig innenfor utbygging, der det i noen tilfeller inngås samlekontrakter med rom for at entreprenør prosjekterer og utfører deler av kontrakten, i tillegg til større entrepriseprosjekter der entreprenør prosjekterer og utfører. Driftskontraktene gir også en fleksibilitet for å kunne velge gode prosesser sammen med entreprenørene underveis i kontraktsperioden. Av intervjuene fremgikk det at innovasjon i stor grad skjer i sammenheng med at fylkeskommunen prøver å spare penger gjennom å prøve ut ulike kontraktstyper. Den nye malen for driftskontrakter er et eksempel der fylkeskommunen har gjort endringer gjennom interne prosesser for å få mest mulig vei for pengene.

⁵¹ [Hva er innovative anskaffelser? | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no)

8 KLIMA OG MILJØ

8.1 REVISJONSKRITERIER

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) fikk bestemmelser om klima og miljøhensyn i 2017. Etter § 5 får offentlige organer, herunder fylkeskommuner, plikt til å ivareta «miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn» i sin anskaffelsespraksis. Bestemmelsen representerer på mange måter en ny retning for offentlige anskaffelser som rettsområde. Reglene skal ikke lenger bare sikre konkurransemessig rettferdighet, men også klima- og sosiale forhold.

Bestemmelsens to første ledd har følgende innhold:

«Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader. (...) Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet av bestemmelsen.

Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Bestemmelsens innhold utdypes særlig i anskaffelsesforskriften § 7-9, som lyder: «Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektes minimum 30 prosent.»⁵²

I fylkeskommunens anskaffelsesstrategi står det at Innlandet har mål om å bli fossilfri fylkeskommune innen 2025 og at de største klima- og miljøgevinstene potensielt er innen bygg og anlegg. Samferdsel er sammen med Eiendom derfor nevnt i strategien med et spesielt ansvar på dette området. I anskaffelsesstrategien fremgår det at fylkeskommunen *skal* stille krav knyttet til klima og miljø tilpasset den enkelte anskaffelse. Videre står det at det *må* gjøres en vurdering av den enkelte anskaffelses miljøbelastning. Egnede kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og/eller kontraktskrav for å bidra til å redusere miljøbelastningen *skal* innarbeides i anskaffelsen.

Ut fra dette har vi utledet disse revisjonskriteriene:

- Fylkeskommunen skal vurdere den enkelte anskaffelses miljøbelastning.

⁵² Fra 1. januar 2024 ble kravene for å ivareta klima- og miljøhensyn ved offentlige anskaffelser skjerpet. [Nå skal klima og miljø vektes minst 30 % i offentlige anskaffelser - regjeringen.no](#)

- Fylkeskommunen skal innarbeide egnede kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og/eller kontraktskrav for å bidra til å redusere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger.
- Fylkeskommunen anskaffelser på vegområdet skal bidra til målsettingen om fossilfri fylkeskommune innen 2025.⁵³

8.2 BESKRIVELSE AV FAKTA

Det er flere prosesser innenfor utbygging, drift og vedlikehold av vei som påvirker klima gjennom CO₂-utslipp. Direkte utslipp omfatter i all hovedsak utslipp fra forbrenning av fossilt drivstoff, som for eksempel legging av veidekke, transport av masse, sprengning og utslipp fra anleggsmaskiner. Indirekte utslipp omfatter utslipp fra produksjonen og transporten av materialene før de ankommer anleggsområdet.

I tillegg til innvirkningen på klima påvirker arbeidet med fylkesvegnettet også miljøet ellers. Ett eksempel er bruk av salt i vinterdriften som kan skade vegetasjon, forurensa drikkevannskilder eller gi korrosjon på kjøretøyer. Sprøytemidler til grøntskjøtsel og kjemikalier til tunnelvask har også negativ innvirkning på miljøet.⁵⁴ Vi vil i det følgende gå dypere inn på hvordan fylkeskommunen vurderer miljøbelastningen i anskaffelser på vegområdet og videre hvilke krav som er stilt i kontrakter på vegområdet.

8.2.1 Vurdering av miljøbelastning i anskaffelser på vegområdet

Innlandet fylkeskommune har oversendt prosedyren «Miljørisikovurdering» (godkjent fra 8. mai 2023). Ifølge prosedyren skal det gjennomføres konkrete og arbeids-/produktspesifikke miljørisikovurderinger for alle samferdselstiltak som vil ende ut i avtale med en leverandør.

Prosedypen beskriver at arbeidet med miljørisikovurderingen skal starte opp slik at risikoreduserende tiltak/miljømål ikke bare beskrives inn i kontrakten, men også oppstår som en del av løsningene. I arbeidet med miljørisikovurderingen skal enhetsleder, prosjektleder eller byggeleder delta i arbeidet. Det skal videre alltid være med en medarbeider med ytre miljø-kompetanse. Annen nødvendig fagkompetanse skal også involveres.

Områder som ifølge prosedyren skal vurderes i miljørisikovurderingen er i hovedsak:

- Støy
- Klimagassreduksjon
- Naturmangfold
- Forurensing til jord og vann

⁵³ Revisjonen ble i forbindelse med høringsprosessen gjort oppmerksom på at målet om fossilfri virksomhet innen 2025 gjelder for direkte utslipp. Utslipp fra fylkeskommunens kjøp av utbyggings-, drift- og vedlikeholdstjenester er å anse som indirekte utslipp. Dette er nærmere presisert i fylkesbudsjettet 2023-2026: «... Samtidig skal fylkeskommunen jobbe for å kutte i indirekte utslipp gjennom å redusere utslippene fra organisasjonens forbruk av varer og tjenester.» I anskaffelsesstrategien er det ikke gjort et skille mellom direkte og indirekte utslipp.

⁵⁴ [Riksrevisjonen 2023 Vedlikehold av veger.pdf](#)

- Kulturminner
- Naturressurser
- Avfallshåndtering
- Lokal luftkvalitet
- Klimatilpasning (for eksempel overvannshåndtering)

I intervju uttrykte ytre miljø-rådgiverne (YM-rådgivere) at de er involvert i alle prosjekter på vegområdet gjennom at de leder eller gjennomfører miljørisikovurdering i oppstart av prosjektet. Vurderingen gjøres før kontraktene lyses ut og danner grunnlag for kontrakten. Det gjøres stedspecifikke vurderinger av alle ytre miljø-temaene. I driftskontrakter (som har lengst varighet av kontraktene på vegområdet) oppdateres miljørisikovurderingen minst hvert fjerde år. Punktet som omhandler verneområder oppdateres hvert år.

På spørsmål om hvordan klimagassreduksjon blir hensyntatt i miljørisikovurderingen svarte YM-rådgiverne at det er få tiltak som omhandler klimagassreduksjon i miljørisikovurderingen. Tiltak som settes inn er stort sett rapporteringskrav (eks. klimaregnskap) med unntak av spesifikke klimaprojekter. Det er også satt inn krav om EPD-er (Environmental Product Declaration)⁵⁵ som tiltak i enkelte prosjekt, men det fordrer at byggelederne følger opp at EPD-er innhentes av entreprenør underveis i kontraktsperioden.

Revisjonen har i intervju med byggeledere og prosjektledere undersøkt hvordan de vurderer den enkelte anskaffelses miljøbelastning, og om de hensyntar livssyklus kostnader på vegområdet.

Når det gjelder utbyggingsprosjekter fremgikk det fra intervjuene at når reguleringsplan er vedtatt blir det utarbeidet en miljørisikovurdering med rådgiverne for ytre miljø. Relevante tiltak fra miljørisikovurderingen innarbeides i den konkrete anskaffelsen. Byggelederne fortalte at det i miljørisikovurderingene er mest fokus på ytre miljø og ikke så mye på klimagassutslipp. På spørsmål om de vurderer anskaffelsens livssyklus kostnader fremgikk det at de ikke vurderer livssyklus kostnader konkret, men de prøver alltid å tenke levetid og mest mulig hensiktsmessig drift. Eksempelvis så involverer de driftsavdelingen i planleggingen av et utbyggingsprosjekt, slik at utbyggingen blir tilrettelagt for den senere driften. De gjør også vurderinger av blant annet massehåndtering og hvor store inngrep som må gjøres. Her ser de at kroner og miljø henger sammen. De vurderer videre om gjenbruk er mulig, noe som sparer både penger og miljø.

Som følge av ny forskriftsendring fra januar 2024 er de i ferd med å utarbeide en ny klima- og miljøanalyse som skal gjennomføres i alle utbyggingsprosjekter. Denne innebærer at de tidlig i byggeplanfasen skal vurdere det enkelte prosjektet for å identifisere klima- og miljødrivere. Dette for å vurdere hvordan de går videre med å utarbeide kontraktskrav og tildelingskriterier. Dette arbeidet var ikke klart når revisjonen gjennomførte intervjuer i oktober-november 2023.

⁵⁵ EPD-er er et kortfattet tredjepartsverifisert og registrert dokument med transparent og sammenlignbar informasjon om produkters miljøprestasjon gjennom hele livssyklusen, og er basert på internasjonale standarder. EPD-er skal inneholde alle utslipp ved et produkt, både direkte og indirekte. [Riksrevisjonen 2023 Vedlikehold av veger.pdf](#)

Når det gjelder driftskontraktene fortalte koordinator at et viktig klimatiltak «er turen som ikke kjøres». Optimalisering av driften er et viktig bidrag for å kjøre mindre, i tillegg til å gjøre flere jobber når maskinene først er ute på oppdrag. Derfor jobber driftsenhetene med rode-oppsett for vinterdriften for å gjøre driften mest mulig optimal.⁵⁶ De har også fokus på plassering av lager for grus for å minimere transport til og fra grustak. På spørsmål om de gjennomfører livsløpsanalyser i forkant av anskaffelser svarte byggeledere at det ikke gjøres før kontrakten er tildelt, men de krever EPD-er for asfalt, betong- og stål-produkter som brukes i kontraktperioden. Disse EPD-ene skal vise klimabelastningen fra vugge til grav på produktet. De ser imidlertid at noen kun omhandler produksjonen og ikke hele livsløpet.

I dekke- og merkekontrakter blir det ifølge koordinator ikke gjort egne vurderinger av klima og miljø i planleggingsfasen av prosjekter. Grunnen til det er at de følger Statens vegvesens kontraktsmal, samt at de ikke har kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre egne vurderinger.

Revisjonen har gjort en gjennomgang av utvalgte anskaffelser. I denne gjennomgangen fant vi at:

- Det var utarbeidet miljørisikovurdering i en av to dekke- og merkekontrakter.
- Det var gjennomført miljørisikovurdering i fire av fire driftskontrakter.
- Det var gjennomført miljørisikovurdering i fem av seks utbyggingskontrakter.

Inntrykket fra risikovurderingene er at det er mindre fokus på klimagassutslipp i vurderingene, men at de går grundig inn faktorer som påvirker miljøet. Dette er i tråd med det ansatte fortalte i intervjuer.

8.2.2 Krav i kontrakter som kan redusere miljøbelastningen

Nedenfor beskriver vi hvordan det i kontrakter på vegområdet settes krav som kan bidra til å redusere miljøbelastningen.

Driftskontrakter

Koordinator for driftskontraktene og driftsenhetene (Drift øst og Drift vest) arbeider sammen om anskaffelsen av driftskontrakter, og diskuterer blant annet klimatiltak i kontraktene. De fortalte at det ikke er stilt kvalifikasjonskrav eller brukt tildelingskriterier som omhandler klima i driftskontraktene, men det stilles noen kontraktskrav som skal bidra til å redusere miljøbelastningen og CO₂ utslipp. Eksempel på krav som stilles som omhandler klima er krav om EPD på asfalt, betong og stål. Det er krav om at en andel av maskinene skal være utstyrt med steg 5 og euro 6⁵⁷ og månedlig klimarapport over forbruk på kjøretøyene. Dette for å kartlegge utslipp i driftskontrakten. De stiller også krav om at en del av inspeksjonsbilene på vegnettet skal være elektriske.

Bruk av el-maskiner i utlysning av driftskontrakter er blitt diskutert, men både tilgangen på slike maskiner og infrastruktur for ladning er utfordrende i de områdene de jobber i. De har også et hensyn

⁵⁶ Hver driftskontrakt er delt inn i flere roder/vegstreknings.

⁵⁷ Euro 6 og Steg 5 er utslippsstandarter som er pålagt kjøretøyprodusenter for å redusere utslippene av skadelige stoffer fra kjøretøy. [Eurokrav og typegodkjenning av kjøretøy - Tiltakskatalog for transport og miljø](#)

å ivareta når det kommer til beredskap, da noe av utstyret må være døgkontinuerlig tilgjengelig. Det synes å være enighet blant koordinator og byggelederne om at teknologien ikke har kommet langt nok til at alle aktiviteter i en driftskontrakt kan utføres av utslippsfrie maskiner. Samtidig var de opptatt av at teknologien går fremover, slik at det er viktig at de gjør nye vurderinger hvert år.

YM-rådgiverne fortalte at de i 2020/2021 var med i en dialog om hvilke klimakrav som kunne stilles i malen for driftskontrakter. De fortalte at det har vært krevende å stille relevante og tilstrekkelige klimakrav fordi fylkeskommunen ikke har nok kunnskap om hvilke aktuelle tiltak som gir klimamessig gevinst. Rapporteringskravene i driftskontraktene er derfor laget for å innhente kunnskap, slik at man kan stille tøffere krav etter hvert. Et delmål i driftskontraktene er å redusere transport, men de har ikke hatt verktøy for å få en systematisk oversikt over hvor mange kilometer som blir kjørt. Nå blir HMS-REG⁵⁸ innført, og med dette programmet vil det bli synligere for ledere hvor mye som kjøres og CO2 utslipp.

Som nevnt i kapittel 4.6 har asfaltkontraktene og asfaltbransjen generelt kommet lengst når det kommer til klima og miljø. I driftskontraktene er det ikke per i dag krav til klimabudsjett og klimaregnskap. Driftskontraktene varer lengre enn asfaltkontraktene (mellom fire til seks år). Ifølge YM-rådgiverne er det en utfordring å endre kontraktene i en retning som gjør at det blir en utvikling gjennom hele kontraktsløpet.

Revisjonen har gått gjennom fire driftskontrakter for å undersøke hvilke krav det er stilt til klima og miljø. Gjennomgangen viste, som også koordinator for driftskontraktene fortalte, at det ikke er stilt kvalifikasjonskrav eller brukt tildelingskriterier som omhandler klima i driftskontraktene. Kravene som gikk igjen i kontraktene vi undersøkte er:

- Ett år etter kontraktsinngåelse skal 50 % av lastebilene i vinterdriften være utstyrt med euro 6 og 20 % av traktorene skal ha steg 5. Resterende traktorer skal være utstyrt med steg 4 fra kontraktsstart.
- Krav om rapportering av forbruksdata (klimagassutslipp og energiforbruk).
- Krav om avfallshåndtering.
- Krav om EPD på asfalt, betongvare og stål.
- Størst mulig gjenbruk av materialer.
- Krav om egnet absorpsjonsmiddel i maskinene.
- Krav om ledelsessystem for kvalitet og miljø.

Vi fant ikke noen endringer i kravene om klima og miljø ut fra hvilket år kontraktene var utlyst (2020, 2021 og 2022). Koordinator for driftskontraktene opplyste 15. desember 2023 at det i senere

⁵⁸ HMS-REG er en IT-løsning utviklet til forebyggende og effektiv oppfølging av HMS-arbeid, seriøsitet og miljøpåvirkning i bygg- og anleggsbransjen. Løsningen var under implementering på revisjonstidspunktet.

kontrakter har blitt stilt krav om at det skal være to el-biler til inspeksjon (en kontrakt i 2022 og tre kontrakter i 2023).⁵⁹

Utbyggingskontrakter

Byggelederne og prosjektlederne revisjonen intervjuet om utbyggingsprosjekter fortalte at det ligger minimumskrav som omhandler klima og miljø i kontraktsmalen de bruker, men de kan velge å legge til krav i den enkelte anskaffelse. Dette er krav som ofte baseres på miljørisikovurderingen. Eksempler på krav som stilles i kontraktene er krav til maskiner, avfallsplan og krav om EPD-er. Elektriske gravemaskiner har i liten grad vært aktuelt på grunn av manglende lademuligheter. En el-gravemaskin koster dessuten to til tre ganger mer enn en vanlig gravemaskin. Med fylkeskommunens begrensede budsjetter er det vanskelig å ta i bruk av elektriske maskiner sett i sammenheng med at de også skal få gjort mest mulig for pengene, ble det uttrykt. Samtidig påpekte de at markedet er under utvikling og det kan bli mer aktuelt fremover.

Det ble påpekt at når man snakker om reduksjon av klimagassutslipp så tenker man ofte på tiltak som fossilfri anleggsplass. Men gjennom å ta ut mindre masser sparer man også penger og miljø. De har derfor mye fokus på massehåndtering i kontraktene. Det ble poengtert fra noen av byggelederne at dersom de hadde en handlingsplan som gjaldt for mer enn fire år, kunne de planlagt enda bedre med tanke på massehåndtering. Også YM-rådgiverne fortalte at det er mye å hente når det kommer til massehåndtering med tanke på redusert kjøring. Massehåndtering kommer inn under avfallsforskriften, og det kreves planlegging for at det ikke defineres som avfall. Dette gir begrensninger med tanke på handlingsprogrammets varighet.

Fylkeskommunen har prøvd å lyse ut en miljøpilot på Hamar der kravet var fossilfri anleggsplass. Det prosjektet måtte avlyses fordi de ikke fikk noen relevante tilbud og kostnadene ble for høye, ifølge byggelederne. Nå planlegger de et nytt prosjekt, dette er tatt ut som et miljøprosjekt og det skal føres fullt miljøregnskap. I de klimaprojektene som er gjennomført har kravene vært formet som kontraktskrav. De har foreløpig ikke brukt klima og miljø som tildelingskriterier i utbyggingsprosjekter.

På spørsmål om det var noen dialog med markedet i forkant av utlysningen av miljøpiloten fremgikk det at det var lite dialog i forkant. Utlysningen var ment for å undersøke hva markedet kunne tilby. Det har også vært lite kontakt med markedet med tanke på å undersøke hvilke maskiner og tiltak som kan være aktuelle. Men både byggelederne og prosjektlederne revisjonen snakket med opplevde at de kjenner leverandørmarkedet godt innenfor sitt distrikt og vet hva det kan tilby av maskiner.

Revisjonen har gått gjennom anskaffelsesdokumentasjonen i fire utbyggingsprosjekter for å undersøke hvorvidt det er stilt krav for å redusere klima- og miljøbelastningen i prosjektene. En av kontraktene

⁵⁹ Det er gjennomført et forprosjekt «Klimadrivere i driftskontrakter» som fylkeskommunen skal bruke for å jobbe mer systematisk med klimagassreduksjon i driftskontraktene. Dette er beskrevet i Del 1, avsnitt 4.6 og omtales derfor ikke nærmere i denne delen av rapporten.

var en del av en større utbyggingskontrakt og omhandlet kjøp av asfalttjenester. I denne kontrakten var utslipp av CO₂eq⁶⁰ brukt som tildelingskriterium, og vektet med 30 %.

I to av de tre øvrige kontraktene var det stilt krav om miljøstyringssystem som kvalifikasjonskrav. Ingen av de tre vektet klima eller miljøhensyn i tildelingen. Kontraktskravene som omhandlet klima og miljø var likelydende i kontraktene:

- Krav om avfallshåndtering.
- Krav om at EPD-er sendes byggherre før produktet blir tatt i bruk (asfalt, konstruksjons-betong, armeringsstål, og andre produkter der det finnes EPD).
- Alle dieseldrevende kjøretøy og maskiner som benyttes i kontrakten, skal ha henholdsvis EURO 6 og STEG 4 godkjennelse.
- Alle maskiner skal være utstyrt med egnet absorpsjonsmiddel, slik at trafikkfarlig søl som oljelekkasjer og lignende kan samles opp umiddelbart.

Det var ikke stilt krav om miljø-asfalt i kontraktene. Dersom det skal brukes asfalt med lavere produksjonstemperatur må man orientere byggherre jf. kontraktsdokumentene.

Dekke- og merkekontrakter

Koordinator for dekke- og merkekontrakter fortalte at de har valgt å følge Statens vegvesens miljøkrav, da de ikke har kapasitet eller kompetanse til å utarbeide egne krav. I asfaltkontrakter vektet, etter dialog med bransjen, CO₂-utslipp i tillegg til pris. Asfaltkontraktene tildeles etter rangering av hvilket tilbud som har lavest konkurransesum. Konkurransesum; dvs. summen som benyttes for å avgjøre hvem som tildeles kontrakten, beregnes ved at tilbudsprisen gis et påslag ut fra mengde utslipp av CO₂eq. Leverandøren med lavest samlet CO₂eq-utslipp får ingen påslag i konkurransesummen. Entreprenørene leverer et klimaregnskap sammen med tilbudet, og tildelt entreprenør leverer et klimabudsjett etter endt kontraktsperiode. Veiteknisk Institutt utfører tredjepartskontroll av budsjett og regnskap.

Byggeleder fortalte at de i kontraktskravene beskriver hvilken asfalttype de vil ha. Det er som regel måten asfalten produseres på som gir miljøgevinst. Bindingsmiddelet som blir brukt kan også skille leverandører fra hverandre. Fylkeskommunen ber ikke om miljøasfalt/biogenasfalt, men det kan gi lav vektning på utslippet dersom en leverandør tilbyr det.

YM-rådgiverne fortalte at de i utgangspunktet ikke er med i vurdering av tilbud, men i asfaltkontraktene har de bidratt med å vurdere tilbudene og å utforme kontrakt (fra 2021). I asfaltkontraktene har de prøvd litt ulike strategier for å se hva som gir best gevinst. Lavtemperatur-asfalt var en del av den første strategien. I den andre strategien var klimaregnskap og klimabudsjett grunnlag for tildeling, mens i den tredje strategien er fokuset EPD-er. Det er ikke nødvendigvis at den mest klimavennlige vinner konkurransen, men erfaringen fra første runde er at den mest klimavennlige ble tildelt kontrakten.

⁶⁰ CO₂eq står for karbondioksid-ekvivalent. Enheten brukes i klimaregnskap og tilsvarer den effekten en gitt mengde CO₂ har på den globale oppvarmingen over en gitt periode.

Revisjonen har undersøkt anskaffelsesdokumentene i to dekke- og merkekontrakter. En av kontraktene er en asfaltkontrakt inngått i 2022. Kontrakten stiller krav om miljøstyringssystem som kvalifikasjonskrav. Kontrakt tildeles etter rangering av hvilket tilbud som har lavest konkurransesum. Det er beskrevet at byggherren vil ta hensyn til utslipp av CO₂eq i tillegg til pris for å bidra til å redusere de miljømessige konsekvensene ved produksjon og utlegging av asfalt. Det er videre stilt kontraktskrav som omhandler ytre miljø i kontrakten, slik som krav til avfallshåndtering, krav om absorpsjonsmiddel i alle maskiner og gjenbruk av fresemasser.

Kontrakten om langsgående vegoppmerking er inngått for perioden 2021-2025. I denne er det stilt kvalifikasjonskrav om miljøstyringssystem. Tildeling skjer på grunnlag av lavest pris. Noen kontraktskrav omhandler ytre miljø som blant annet går på å hindre utilsiktede utslipp og krav om avfallshåndtering.

8.2.3 Hva mener entreprenørene om klima- og miljøkrav i veikontraktene?

Revisjonen har i intervju med MEF og EBA bedt om innspill og synspunkter mht. kravene som omhandler klima og miljø i fylkeskommunens veikontrakter. De to foreningene var enige om at fylkeskommunen ikke stiller strenge krav til klima og miljø, men hadde noe ulikt syn på om fylkeskommunen stiller tilstrekkelige krav.

MEF fortalte at det stilles noen krav rettet mot klima og miljø i kontraktene. Eksempelvis stilles det krav om nyere maskiner som steg 5 og euro 6 i fylkeskommunens kontrakter, noe som er dagens standardkrav på nyere maskiner. MEF mener at fylkeskommunen har gjort nok mht. å stille relevante krav, er kravene for strenge blir det vanskelig for de minste entreprenørene å delta i kontraktene. De fortalte at rode-oppsettet i driftskontraktene opplevdes som effektivt, men ved henting av grus blir det noe ekstra kjøring til grustakene. Flere entreprenører har gjort tilpasninger for å minimere transport og noen entreprenører har nå gruslager i telt for å redusere transport. De fortalte at bruk av el-maskiner vil koste mer enn dagens maskiner og det er krevende med tanke på ladning. Samtidig mente de at det i driftskontrakter for eksempel kunne vært mulig å bruke el-lastebil dersom entreprenør får betalt for det.

EBA pekte på at kravene som stilles til klima og miljø i anskaffelser på vegområdet er så lave at entreprenørene kan oppnå dem uten særlige tilpasninger. De mente at entreprenørene ønsker utvikling for å nå klimamålene, og at de kan levere på dem. Så lenge fylkeskommunen tildeler kontrakter basert på pris og ikke stiller krav, så vil man ikke få mer klimavennlige kontrakter. De viste til eksempler i konkurranser som arrangeres av Statens vegvesen der tilbyderne må levere klimaregnskap. Dit har ikke fylkeskommunen kommet enda. De fortalte at både Statens vegvesen og Bane NOR bruker markedsdialog mer aktivt og er lengre fremme når det gjelder blant annet klimakrav i anskaffelser.

EBA mener at fylkeskommunen bør be entreprenørene å levere det beste tilbudet når det gjelder klima, og bruke mer åpne krav slik at entreprenørene kan få komme med sin kunnskap. Vekting av pris

sammen med klima er viktig for å få til endringer. Å levere på klimavennlige løsninger må være et konkurransefortrinn for at det skal skje endringer. Ladekapasitet for eksempel vil ikke være en begrensning fremover når det kommer til elektriske lastebiler, ladekapasiteten kommer dersom det etterspørres elektriske lastebiler. De mente at det finnes mange «lavt-hengende frukter» som kan bidra til å nå klimamålene, eksempelvis gjennom mer bruk av klimavennlig betong, større fokus på gjenbruk av masser og bruk av mer klimavennlig asfalt.

8.2.4 Kontroll med at miljøkravene i kontraktene følges opp

Revisjonen har gjennom intervju med byggeledere og gjennomgang av referat fra oppfølgingsmøter, undersøkt hvordan vegseksjonen følger opp kravene om klima og miljø i kontraktene.

Informantene både innenfor drift og utbygging pekte på at det er byggemøter med entreprenøren hver 14. dag. Dersom miljørisikovurderingen inneholder oppfølgingspunkter om klima og miljø, så skal det følges opp på disse møtene. Kravene som er stilt til maskiner er i noen tilfeller tema på vernerunder (gjennomføres hver 14 dag- av entreprenør). I tillegg til dette får de miljødatablader på maskiner og drivstoff fra entreprenørene.

Byggeleiderne for utbyggingsprosjekter fortalte at de er mye ute på prosjektene. Dersom de ser noe, tas det opp. En byggeleder fortalte at det i en kontrakt ble benyttet en maskin som ikke var godkjent, og da ga de beskjed om at den måtte byttes ut, og det ble rapportert som en uønsket hendelse.

Revisjonen har gått gjennom referater fra byggemøter og andre oppfølgingsmøter i fem utbyggingsprosjekter. Ytre miljø er fast tema på byggemøter, men referatene er korte og revisjonen kan ikke se at punktene som omhandler ytre miljø i kontraktene er fulgt opp. Eksempelvis stiller samtlige av utbyggingskontraktene krav om at entreprenør skal levere EPD-er underveis i kontraktsperioden. Vi kan ikke se av dokumentasjonen vi har mottatt, at dette er tema i oppfølgingsmøter med entreprenør. I enkelte referater fremgår det at det er etterspurt avfallsplan og absorbenter i maskiner som brukes. Forurensning er også tema i enkelte referater.

Byggeleiderne i driftskontraktene fortalte at de følger opp at entreprenør leverer klimaregnskap hver måned, etterspør EPD-er og prøver å følge opp hvilke maskiner som blir brukt. Det kom frem at det var noe varierende hvor ofte de fikk inn EPD-er på alle produkter. Revisjonen har gått gjennom utvalgte referater fra byggemøter og andre oppfølgingsmøter i fire driftskontrakter. For to av kontraktene så vi at det systematisk var etterspurt EPD-er og månedlig klimarapportering i byggemøtene. Ytre-miljø er fast tema i byggemøter i alle fire kontraktene, men det var noe forskjellig hvor mye som var referert under dette punktet. Vi så spor av at blant annet avfallshåndtering, saltforbruk, sprøytemiddelbruk og hensyn til artsmangfold var tatt opp i referatene.

Byggeleder for asfaltkontrakter fortalte at det krav om å levere klimaregnskap i slike kontrakter. Dette følges opp gjennom at leverandør må levere klimaregnskap ved avsluttet prosjekt. Dersom klimaregnskapet viser at de ikke har greid å oppfylle klimabudsjettet som ble lagt frem i tilbudet får

entreprenør en bot. Dersom de leverer bedre enn budsjettet får de en gevinst. I gjennomgangen av referater fra oppfølgingsmøter så revisjonen at klimaregnskap er tema på avsluttende møte i den utvalgte asfaltkontrakten. I kontrakten om langsgående vegoppmerking var det blant annet stilt krav om at entreprenør skulle levere EPD for alle produkter der det finnes EPD. Vi kan ikke se av referatene at dette var etterspurt på byggemøtene.

I tillegg til byggeleiderne er YM-rådgiverne i noen grad med på oppfølgingen av klima- og miljøkrav i kontraktene. I driftskontraktene deltar de i møter med entreprenør og underentreprenører, byggeleder og kontrollingeniører om det som er spesifikt miljørettet i den kontrakten. Disse møtene gjennomføres den første våren i driftskontraktene og i møtene tas det eksempelvis opp hvordan de skal ta hensyn til arter og kulturminner. YM-rådgiverne ønsker å ha samme type møte med tema klimautslipp, men så langt har de ikke kommet enda.

MEF og EBA ga tilbakemelding om at de har inntrykk av at kravene som stilles når det kommer til klima og miljø i kontraktene følges opp.

8.3 REVISJONENS VURDERINGER

Fylkeskommunen skal vurdere den enkelte anskaffelses miljøbelastning

Fylkeskommunen har rutine for at det skal gjennomføres miljørisikovurderinger i alle samferdselstiltak som kan ende i avtale med en leverandør. Gjennomgangen revisjonen gjennomførte av utvalgte anskaffelser viste at dette ikke fullt ut blir gjort. Revisjonen vurderer at miljørisikovurderingene som er gjennomgått i hovedsak omhandler ytre miljø og andre miljøaspekter enn klima. Dette samsvarer med tilbakemeldinger fra ansatte i fylkeskommunen.

Fylkeskommunen skal innarbeide egnede kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og/eller kontrakts krav for å redusere miljøbelastningen og bidra til målsettingen om fossilfri fylkeskommune innen 2025

Det ligger som en sentral føring i anskaffelsesregelverket til offentlige aktører at innkjøpspraksisen skal innrettes slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette er også et mål i fylkeskommunens anskaffelsesstrategi.

Undersøkelsen viser at fylkeskommunen gjør noen tiltak for å redusere klima og miljøbelastningen i sine kontrakter, spesielt med hensyn til håndtering av masser, optimalisering av drift og hensynet til ytre-miljø. Samtidig vurderer revisjonen at fylkeskommunen i liten grad bruker kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og kontraktskrav som bidrar til å fremme klimavennlige løsninger. Kontraktskrav som stilles er å anse som standardkrav i bransjen. Revisjonens undersøkelser viste at det i drifts- og utbyggingskontrakter på vegområdet i hovedsak er pris som gis vekt i tildelingen av kontraktene. Bærekraftige løsninger vil dermed komme til kort i konkurranser. På revisjonstidspunktet er det kun asfaltkontraktene som har krav om klima- og miljø som tildelingskriterium.

Etter revisjonens vurdering bør klima- og miljø som tildelingskriterium benyttes i større grad for å premiere leverandører som kan tilby klima- og miljøtiltak utover de kravene som er satt i anbudene.

Dersom markedet ikke er modent for å levere på minimumskrav, kan tildelingskriterier brukes for å premiere leverandører som går foran. Det vil også gi signaler til markedet om fylkeskommunens miljøforventinger til leverandørene, jf. målet om fossilfri fylkeskommune innen 2025.

Revisjonen mener det er positivt at fylkeskommunen gjennom rapportering av EPD og klimagassutslipp i driftskontraktene undersøker hvilke klimatiltak som kan ha best effekt, men samtidig mener revisjonen at fylkeskommunen burde ha kommet lenger i å stille krav sett opp mot målene i anskaffelsesstrategien og kravene i anskaffelsesloven.

Gjennomgangen av referater fra oppfølgingsmøter viste at kravene som stilles til klima- og miljø i kontraktene ikke fullt ut følges opp. Det synes spesielt å gjelde kravet om å levere EPD-er for produkter som asfalt, betong og stål i kontraktsperioden. Det er ikke dokumentert at dette er etterspurt i oppfølgingsmøter.

9 SERIØSITETSBESTEMMELSER

9.1 REVISJONSKRITERIER

Anskaffelsesloven § 5 første ledd annet punktum bestemmer at oppdragsgiver skal *«ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter.»* Det går videre frem av bestemmelsens annet ledd at *«Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.»* Disse bestemmelsene kom inn i loven i 2017.

I forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6 tredje ledd, står det at oppdragsgiver i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget skal opplyse om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften. Videre står det i forskriftens § 7 at oppdragsgiver skal gjennomføre «nødvendig kontroll» av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.

En naturlig språklig forståelse av kontrollplikten er at oppdragsgiver må vurdere om det er behov for å kontrollere at de avtalte kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt. Kravene til lønns- og arbeidsvilkår gjelder så lenge kontrakten løper. Det er derfor naturlig å legge til grunn at plikten til å gjennomføre kontroll gjelder hele kontraktens levetid. Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller ingen krav om dokumentasjon av gjennomførte risikovurderinger og kontroller. Dette er heller ikke omtalt i forarbeidene. God forvaltningsskikk tilsier derimot at forvaltningen må sikre skriftlighet og dokumentasjon også i tilfeller som ikke gjelder enkeltvedtak.⁶¹

Anskaffelsesstrategien beskriver at Innlandet fylkeskommune *«skal være sitt samfunnsansvar bevisst og gå foran som en ansvarlig forbruker ved å etterspørre varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider etter høy etisk og sosial standard. IFKs anskaffelser skal bidra til seriøse leverandører og bidra til gode arbeidsforhold og overholdelse av grunnleggende menneskerettigheter».*

Det er formulert egne tiltak for seriøsitetsbestemmelser i bygg- og anleggskontrakter, jf. anskaffelsesstrategien. Blant tiltakene er det beskrevet at det skal utarbeides rutiner for å sikre at det stilles krav til seriøsitet i den enkelte anskaffelse. Det skal i kontrakter stilles krav som bidrar til å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Det nevnes videre at det skal inntas kontraktstilpassede bestemmelser om faglærte håndverkere og bruk av lærlinger, HMS-kort, krav til lønns- og arbeidsvilkår og begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører. Anskaffelsesstrategien gir føringer om at fylkeskommunen skal intensivere arbeidet med å følge opp

⁶¹ <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/lonns--og-arbeidsvilkar-i-statlige-anskaffelser.pdf>

de seriøsitetsbestemmelser som er stilt i den enkelte kontrakt. Det skal gjennomføres kontroller av lønns- og arbeidsforhold samt kvalitetskontroll på bygge – og anleggsplasser.

Avvisning av useriøse leverandører

Som et ledd i arbeidet med å forebygge økonomisk kriminalitet er det i anskaffelsesforskriften bestemmelser som angår avvisning av leverandører. Bestemmelsene skal sørge for like konkurransevilkår for leverandørene og sikre at offentlige midler brukes på en fornuftig måte. Avvisningsmulighetene til oppdragsgiver har stor nytteverdi for å sikre like konkurransevilkår. Når lovlidige virksomheter vinner anbud bidrar dette til å forebygge økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet.⁶²

Anskaffelsesforskriften § 24-2 inneholder regler for når oppdragsgiveren har plikt («skal») til å avvise leverandører, og når det foreligger en rett («kan») til å avvise leverandører. Særlig merker vi oss at oppdragsgiver *skal* avvise en leverandør

- når oppdragsgiveren er kjent med at leverandøren ikke har oppfylt sine forpliktelser til å betale skatter, avgifter og trygdeavgifter i den staten han er etablert, eller i Norge, og dette er slått fast ved en rettskraftig dom eller et endelig forvaltningsvedtak, med mindre avvisningen vil være klart uforholdsmessig (første ledd bokstav b),
- når oppdragsgiver er kjent med at leverandøren er rettskraftig dømt eller har vedtatt et forelegg for følgende straffbare forhold: a) deltakelse i en kriminell organisasjon, b) korrupsjon, c) bedrageri, d) terrorhandlinger eller straffbare handlinger med forbindelse til terroraktivitet, e) hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme, eller f) barnearbeid og andre former for menneskehandel (annet ledd).

Det fremgår også av bestemmelsens tredje ledd bokstav c at oppdragsgiveren *kan* «avvise en leverandør, med mindre avvisningen vil være uforholdsmessig,

- når oppdragsgiveren kan dokumentere at leverandøren har begått alvorlige eller gjentatte brudd på bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold som følger av nasjonale regler, EØS-regler, tariffavtaler eller internasjonale avtaler (...).

Omfanget av oppdragsgivers kontrollplikt er blant annet omtalt i rundskriv, «Veileder fra Nærings- og fiskeridepartementet»:

«Kravet til kontroll innebærer ikke at oppdragsgiveren skal innhente egne dokumentasjonsbevis for alle de forskjellige avvisningsgrunnene. Når det gjelder avvisningsgrunnene vil egenerklæringen i de fleste tilfellene være tilstrekkelig dokumentasjonsbevis i seg selv. For eksempel er det tilstrekkelig at leverandøren erklærer i egenerklæringsskjemaet at han ikke har inngått avtaler med andre leverandører med hensikt å vri konkurransen. Oppdragsgiveren er kun forpliktet til å innhente de dokumentasjonsbevisene som han har etterspurt i anskaffelsesdokumentene. Oppdragsgiveren er imidlertid pålagt å innhente skatteattest for skatt og skatteattest for

⁶² NTAES” Leverandører til det offentlige. Egenskaper ved leverandører som har begått lovbrudd», s 6.

merverdiavgift for å kontrollere om leverandørene har oppfylt sine forpliktelser til å betale skatter og avgifter, jf. § 7-2.

Dersom den nødvendige informasjonen for å vurdere om kvalifikasjonskravene er oppfylt fremgår av det utfylte egenerklæringsskjemaet, er det ikke nødvendig å innhente dokumentasjonsbevis. Det samme gjelder for utvelgelseskriteriene. På denne måten vil egenerklæringsskjemaet i flere tilfeller kunne fungere som endelig dokumentasjonsbevis»⁶³

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) utgav i 2022 rapporten «Leverandører til det offentlige – Egenskaper ved leverandører som har begått lovbrudd». Analysen NTAES gjorde viste flere sårbarheter som kan bli utnyttet og bidra til at leverandører urettmessig tildeles offentlige oppdrag. Det ble blant annet pekt på at oppdragsgivere i liten grad bruker tilgjengelige informasjonskilder som eBevis og politiattest, for å identifisere virksomheter som burde bli vurdert for avvisning.⁶⁴ Egenerklæringsskjema (ESPD) var i de fleste tilfeller de undersøkte eneste vurderingsgrunnlag. I rapporten skriver NTAES at «dersom offentlige oppdragsgivere ikke identifiserer virksomheter som skal vurderes for avvisning, kan virksomheter fortsette å øke sin legitimitet gjennom å bli tildelt offentlige oppdrag.»

Konkrete revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal ha rutiner for å sikre at det stilles krav til seriøsitet i den enkelte anskaffelse og det skal inntas kontraktstilpassende bestemmelser om faglærte håndverkere, bruk av lærlinger, HMS-kort, krav til lønns- og arbeidsvilkår og begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører.
- Fylkeskommunen skal gjennomføre undersøkelser som sørger for at useriøse leverandører blir avvist.
- Fylkeskommunen skal gjennomføre kontroll av om de avtalte kravene til lønns- og arbeidsvilkår, fagarbeidere, lærlinger og bruk av underleverandører overholdes.

9.2 BESKRIVELSE AV FAKTA

9.2.1 Krav om seriøsitet i anskaffelsene

Fylkeskommunens anskaffelser skal ifølge anskaffelsesstrategien bidra til seriøse leverandører, gode arbeidsforhold og overholdelse av grunnleggende menneskerettigheter. For å undersøke hvorvidt fylkeskommunen følger opp tiltakene som omhandler seriøsitetsbestemmelser i bygg- og anleggskontrakter, har revisjonen undersøkt hvilke rutiner fylkeskommunen har på området. Videre

⁶³ P-2017-933 (P-933) s. 198.

⁶⁴ Leverandører som deltar i anbudskonkurranser er forpliktet til å levere egenerklæringsskjema (ESPD) for anskaffelser over terskelverdi. Skjemaet skal vise at leverandør tilfredsstiller kravene om kvalifikasjon, og at det ikke foreligger avvisningsgrunner. Oppdragsgiver kan kreve politiattest av både virksomhet og nøkkelpersoner som knytter seg til forberedelsen eller utførelsen av oppdraget. eBevis gir oppdragsgiver tilgang til firmaattest, konkurser, regnskap og restanser. NTAES (2022) «Leverandører til det offentlige – Egenskaper ved leverandører som har begått lovbrudd» s. 10.

har vi sett på om det er stilt kontraktstilpassede bestemmelser om faglærte håndverkere, bruk av lærlinger, HMS-kort, krav til lønns- og arbeidsvilkår og begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører i kontraktene.

Vegseksjonen oversendte den 11. mai 2023 eksempler på seriøsitetskrav som ligger i fylkeskommunens kontraktsmaler:

- Krav til HMS-kort
- Krav til bruk av lærlinger
- Rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker
- HMS-bestemmelser
- Krav til lønns- og arbeidsvilkår
- Bestemmelser knyttet til bruk av underentreprenører
- Krav om betaling til bank
- Byggherrers erfaring vektlegges i kvalifiseringen
- Bestemmelser om leverandørrevisjon
- Krav om faglærte håndverkere, avhenger av oppgaven

Revisjonen har gått gjennom de utvalgte kontraktene for å se hvorvidt det er stilt krav om seriøsitet jf. seriøsitetsbestemmelsene i bygg- og anleggskontrakter:

1. Faglærte håndverkere

Vi fant ikke at det var stilt krav om faglærte håndverkere i kontraktene vi har undersøkt. Revisjonens kontaktperson i fylkeskommunen opplyste at kravet om faglærte håndverkere avhenger av oppgaven og er ikke et fast krav i kontrakter.

2. Lærlinger

Det var krav om bruk av lærlinger i samtlige kontrakter revisjonen har undersøkt. I tillegg er det lagt opp til oppgjørsformer som skal stimulere til bruk av lærlinger. Kravet om lærlinger gjelder for kontrakter med verdi over 1,1 mill. kr eks. mva og varighet over tre måneder.

Eksempel fra utbyggingskontrakt:

«Entreprenøren skal ved oppstart, og på anmodning under gjennomføringen av kontraktarbeidet, dokumentere at kravene er oppfylt. Ved avslutning av kontrakten skal det fremlegges oversikt over antall timer utført av lærlinger. Timelister skal fremlegges på anmodning. Det er et mål for kontrakten at timeverk for lærlinger er på 7 % av totalt antall timeverk på kontrakten. Timeverk for underentreprenører inkluderes i regnskapet. Kravet gjelder ikke dersom entreprenør kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes. Bruk av lærlinger gis egen timespris og skal dokumenteres månedlig».

I intervju med byggeledere og prosjektledere fremgikk det at selv om det alltid stilles krav om bruk av lærlinger, så er det ikke alltid like lett å få tak i lærlinger for entreprenørene. Dette synes spesielt å gjelde i driftskontrakter. De fortalte at dersom leverandør ikke bruker lærlinger må de dokumentere at de har prøvd å få tak i lærlinger.

3. HMS-kort

I samtlige av kontraktene revisjonen har undersøkt er det stilt krav om at entreprenør skal sørge for at alle som utfører arbeid på kontrakten har gyldig HMS-kort. Gyldig HMS-kort skal være på plass fra og med første dag på arbeidsplassen.

4. Begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører

I kontraktene som revisjonen har undersøkt fremgår det krav om maks to ledd av underentreprenører; *«entreprenør skal klarlegge om valgte underentreprenør vil utføre alt arbeid selv, eller om disse planlegger ytterligere ledd under seg. Ytterligere ledd begrenses til ett ledd med mindre annet er spesielt avtalt med byggherren»*.

Det skal gjennomføres inntakskontroll av underentreprenører gjennom at de leverer egenerklæringsskjema *«Inntakskontroll – Erklæring ved bruk av underentreprenør»*. Ifølge skjemaet skal hovedentreprenør levere en erklæring ved bruk av underentreprenør til byggherre (IFK) før de kan starte arbeid på kontrakten. Samtlige underentreprenører skal underskrive egenerklæring. I denne erklæringen skal hovedentreprenør signere på at underentreprenør blant annet har HMS-kort, nødvendige kompetansebevis, avtale med godkjent bedriftshelsetjeneste, opplysninger om tariffavtale, og prosedyre for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Det er i tillegg krav om at det skal legges ved en kopi av rapportering av utenlandsk virksomhet til skattekontoret for utenlandssaker. Entreprenør skal videre kreve skatteattest av underentreprenør i alle kontrakter med verdi over 500 000 kroner eks. mva.

5. Krav til lønns og arbeidsvilkår

Revisjonen har undersøkt om de utvalgte kontraktene stilte krav om lønns- og arbeidsvilkår. Samtlige av kontraktene vi undersøkte stilte krav om at lønns- og arbeidsvilkår skulle være i tråd med allmenngjort tariffavtale eller gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje.

Eksempel fra dekke- og merkekontrakt 34-2022-04 Gudbrandsdalen:

«Del C. kontraktsbestemmelser: C.2.4.2. Lønns- og arbeidsvilkår

Entreprenøren skal sørge for at ansatte, innleide arbeidstakere og utsendte arbeidstakere i egen og eventuelle underentreprenørers og underleverandørers organisasjon, som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse. Bestemmelsen gjelder for arbeider som utføres i Norge. Lønn og annen godtgjørelse til egne ansatte, ansatte hos underleverandører og innleide skal utbetales til konto i bank. Alle avtaler entreprenøren inngår for utføring av arbeid under denne kontrakten skal inneholde tilsvarende bestemmelser. På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal entreprenøren ha lønns og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende forskrifter. På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal entreprenøren ha lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.

Entreprenøren skal ha prosedyrer for, og gjennomføre nødvendige kontroller av underentreprenører, innleide arbeidstakere og utsendte arbeidstakere. Entreprenøren skal dokumentere resultatet av kontrollene, og oversende dokumentasjonen til byggherren. På byggherrens forlangende skal entreprenøren gjennomføre nærmere spesifiserte kontroller av underentreprenører, innleide arbeidstakere og utsendte arbeidstakere».

9.2.2 Avvisning av useriøse leverandører

Både byggeledere, prosjektledere og de som koordinerer drifts og vedlikeholdskontrakter fortalte at de alltid innhenter egenerklæringsskjema (ESPD) i anbudskonkurranser. I tillegg til kravet om ESPD, stilles det enkelte kvalifikasjonskrav som leverandør må dokumentere for å delta i konkurransen. Dette er blant annet skatteattest, kontraktstilpassende krav om økonomisk kapasitet og erfaring fra tilsvarende prosjekter.

Gjennomgangen av anskaffelsesdokumentasjonen i de utvalgte kontraktene viste at det var stilt kvalifikasjonskrav om at leverandøren skal være et lovlig etablert foretak (dokumentert gjennom firmaattest), leverandør skal ha god økonomisk og finansiell kapasitet (stilles derfor krav om egenkapitalprosent og kontraktstilpassede krav om gjennomsnittlig årlig omsetning), krav om relevant erfaring, krav om å levere ESPD-skjema og krav om skatteattest.

Flere byggeledere fortalte at de ikke gjør egne undersøkelser av om opplysningene i ESPD-en stemmer, men at kvalifikasjonskravene om blant annet skatteattest, regnskap og referanser må dokumenteres. Tilbakemeldingen fra ansatte var at det stort sett er kjente leverandører som leverer tilbud og at de kjenner leverandørmarkedet godt. Det var ingen av byggelederne eller koordinatorene som har krevd politiattest eller brukt eBevis som en del av undersøkelsene i anbudsprosessen. Revisjonen stilte spørsmål om det har vært tilfeller der man har avvist leverandører fra konkurransen. En byggeleder hadde opplevd et tilfelle av en underentreprenør med anmerkning på skatteattest og denne ble avvist. MEF og EBA fortalte at de ikke har inntrykk av at det er en utfordring med bevisst useriøse leverandører i Innlandet.

9.2.3 Oppfølging av kontrakter

Vi har undersøkt om fylkeskommunen har rutiner for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i inngåtte kontrakter.

Retningslinjer

Fylkeskommunen har utarbeidet retningslinjen «*Oppfølging av lønn- og arbeidsforhold – entreprisedriften Samferdsel*». Denne retningslinjen er gjeldende for alle entreprisekontrakter.

Retningslinjen har til hensikt å sørge for at krav i arbeidsmiljøloven, byggherreforskriften og kontrakten blir fulgt. Det framgår at Samferdselsavdelingen som byggherre har ansvar for å sørge for at deres kontraktsparter har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, også innenfor lønns- og arbeidsforhold.

Ifølge retningslinjen skal byggleder sørge for at det gjennomføres risikovurdering av lønns- og arbeidsforhold i alle kontrakter, før oppstart og ved ny underentreprenør. Dersom det er vurdert høy risiko for brudd gir det indikasjon på at det bør gjennomføres kontroller.

I risikovurderingen skal byggleder vurdere følgende risikofaktorer:

- Kontraktens varighet (lang kontraksperiode medfører flere underentreprenører og større kontrollbehov).
- Negative erfaringer med hovedentreprenør eller underentreprenør.
- Om hovedentreprenør eller noen av underentreprenørene er et utenlandsk foretak.
- Om entreprenøren er et nyetablert foretak.
- Om leverandøren er kjent.
- Om skjema «Inntakskontroll – erklæring ved bruk av underentreprenør» er fullstendig utfyllt.
- Om entreprenør er registrert i pålagte registre og har overholdt sine skatte- og avgifts forpliktelser.
- Om entreprenør er tilsluttet tariffavtale. Det er beskrevet at dette skal dokumenteres.
- Om entreprenør har en plan for kontroll av lønns- og arbeidsforhold.
- Om språkkravet i kontrakten er ivarettatt.
- Om kontraktens krav til lærlinger er overholdt.
- Om kravet til minst 25 % egne ansatte er overholdt.

I tillegg til risikovurderingen omtaler rutinen at skjemaet *«inntakskontroll – erklæring ved bruk av underentreprenører»* alltid skal benyttes.

Gjennomføring av risikovurderinger

Revisjonen har i intervju med rådgiver for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og byggeledere spurt hvordan de gjør risikovurderinger av lønns- og arbeidsforhold.

SHA-rådgiver fortalte at hun ikke deltar i risikovurderinger av lønns- og arbeidsforhold, men bistår ved utforming av skjema/maler og opplæring. Selve risikovurderingen ligger til byggeleder. Hun var usikker på hvor mye som blir undersøkt under de enkelte punktene i risikovurderingen, da det ikke er noe system som gjør at risikovurderingene blir kvalitetssikret.

De fleste byggeledere for drifts- og utbyggingskontraktene opplyste at de var kjent med og brukte malen for risikovurdering av lønns- og arbeidsforhold. Byggelederne forklarte at risikovurderingen utføres av byggeleder ved oppstart av kontrakten. I risikovurderingen gjør de en vurdering av hvor sannsynlig det er for feil eller avvik fra krav hos entreprenør og underentreprenører. De påser at dokumentasjon som er etterspurt er sendt inn og gjør undersøkelser basert på risiko/mistanke.

Revisjonen har sett på om det var gjennomført og dokumentert risikovurdering av lønns- og arbeidsforhold i utvalgte kontrakter innenfor drift, vedlikehold og utbygging:

- Vi fant at det var gjennomført risikovurdering av lønns- og arbeidsforhold i samtlige av driftskontraktene. Risikovurderingene var utført av byggeleder, og de fleste områdene var vurdert å ha lav risiko. I to av risikovurderingene var det svart «vet ikke» på om entreprenør har en plan for kontroll av lønns- og arbeidsforhold. Det fremgår ikke av informasjonen om det er undersøkt ytterligere. I en av disse risikovurderingene er det også svart «vet ikke» på om entreprenør er tilsluttet tariffavtale. I en annen av risikovurderingene tilsier kommentarene at områder som lønns- og arbeidsforhold er undersøkt og at det er blitt dokumentert.
- I gjennomgangen av utbyggingskontrakter fant vi at det i to av kontraktene manglet risikovurdering av lønns- og arbeidsforhold. En av disse kontraktene ble inngått av Statens vegvesen⁶⁵. Den andre kontrakten var i anskaffelsesprosess, og leverandør var ikke valgt på tidspunktet revisjonen gikk gjennom dokumentene. I en kontrakt var det krysset «vet ikke» på om entreprenør er tilsluttet tariffavtale, og i to kontrakter var det krysset av for «vet ikke» på om entreprenør har plan for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. I en av kontraktene var det i risikovurderingen svart nei på at kravet om 25 % egne ansatte og at kravet om lærlinger er overholdt.
- I dekke- og merkekontraktene lå det ingen risikovurdering av lønns- og arbeidsforhold i anskaffelsesdokumentene.

Oppfølging av lønns- og arbeidsforhold underveis i kontraktsperioden

For å undersøke hvordan lønns- og arbeidsforhold følges opp i kontraktsperioden har revisjonen gjennomført intervjuer med byggeledere/prosjektledere, SHA-rådgiver og foreningene EBA og MEF. I tillegg har vi gått gjennom skriftlige referater fra oppfølgingsmøter i de utvalgte kontraktene.

Både EBA og MEF ga tilbakemelding om at fylkeskommunen følger med og har god oversikt. De pekte på at fylkeskommunen har alle muligheter til å følge med gjennom at alle timer registreres i et system som fylkeskommunen har innsyn i (mht. fakturering), mannskapslister, registrering på byggeplass etc. En av medlemsbedriftene har vært gjennom en revisjon av lønns- og arbeidsforhold. Det var en positiv erfaring.

I intervju med byggeledere for drifts- og utbyggingskontrakter kom det fram at det er en fast HMS-sjekkliste som gjennomgås ved oppstart av kontrakt. I denne sjekklisten er det blant annet spørsmål om lønns- og arbeidsvilkår som entreprenør svarer på. Tilsvarende gjøres i dekke- og merkekontrakter.

Informantene fortalte at lønns- og arbeidsvilkår ikke er fast tema på byggemøtene som gjennomføres med entreprenør hver 14. dag, men det tas opp om det er noen nye underentreprenører som skal bistå i kontrakten frem til neste møte. Det er krav til logging av timer som utføres på kontraktene og disse timene gjennomgås med tanke på fakturering. I denne gjennomgangen kan byggelederne fange opp

⁶⁵ Kontrakten ble inngått før overgangen til Innlandet fylkeskommune, men det er fylkeskommunen som har fulgt opp kontrakten. Vi har derfor valgt å inkludere den i utvalget for å undersøke hvordan lønns- og arbeidsvilkår er fulgt opp.

dersom noe ser mistenkelig ut og eksempelvis be om innsyn i timelister. I tillegg kan byggelederne se mannskapslister hver dag.

All dokumentasjon lagres i programmet ELRAPP og er tilgjengelig. Dette gjelder både dokumentasjon fra vernerunder, arbeidslister og rapporterte uønskede hendelser (RUH). Dokumentasjonen i ELRAPP går gjennom på byggemøter hver 14. dag. Men selv med denne oversikten fortalte enkelte at det utfordrende å fange opp om arbeidstid per ansatt er riktig, spesielt med tanke på at leverandørene har andre oppdrag i tillegg. Det totale antallet timer per ansatt kan derfor være høyere enn de kan se i ELRAPP. Selv om de er ute hos entreprenøren jevnlig og kan fange opp mye i ELRAPP, så mente de at det kunne være vanskelig å fange opp dersom en entreprenør bevisst unndrar seg regelverket.

Flere av byggelederne pekte på at de har for lite ressurser til å gjøre kontroller av lønns- og arbeidsvilkår. De fortalte at det er et komplisert regelverk og det er vanskelig å avdekke dersom en leverandør med hensikt ønsker å skjule noe. Leverandøren kan eksempelvis kjøre doble kontrakter, slik at ansatte reelt har flere arbeidstimer enn det fylkeskommunen kan se av sine systemer. Dette ble bekreftet av SHA-rådgiver som er bekymret for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår slik det er i dag. Det tar tid å gjennomføre kontroll av lønns- og arbeidsvilkår og det krever kompetanse. Byggelederne gjør så godt de kan, men de er ikke godt nok kjent med bestemmelsene de skal kontrollere, og det er begrenset hvor dypt byggelederne kan gå, fortalte hun.

Det kom innspill på at vegseksjonen mangler både folk og kompetanse til å gjennomføre kontroller av lønns- og arbeidsvilkår. Det ble fremhevet at det heller ikke er tilstrekkelig systematikk for å fange opp alt som burde blitt fanget opp. Vegseksjonen har mulighet til å hente inn all informasjon de trenger, men den har ikke et system som er godt nok til å skaffe oversikt og avdekke dersom det er avvik. Gjennom overgangen til systemet HMS-REG er målet å få bedre oversikt, slik at behovet for mer ressurser på området kan synliggjøres.

Revisjonen spurte byggelederne om på hvilket grunnlag de gjorde stikkprøvekontroller. Noen av byggelederne hadde gjennomført stikkprøvekontroller på lønns- og arbeidsvilkår. Siden de ikke har ressurser til å sjekke alle entreprenører og underentreprenører, er stikkprøver basert på mistanke. Eksempelvis anser de det som en større risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår dersom underentreprenør bruker utenlandsk arbeidskraft. De ga eksempel på at de fysisk reiste ut for å se på de ansattes boforhold på et bru-prosjekt der det jobbet utenlandske arbeidstakere.

Byggelederne kan også be om å få se ansettelsesavtaler, timelister, arbeidskontrakter og lignende. SHA-rådgiver fortalte at dersom byggelederne mistenker avvik så tar de kontakt med henne. Hun var med å gjennomføre en kontroll i 2023. I utgangspunktet er det ikke vanskelig å avdekke avvik, men fylkeskommunen har ikke de samme verktøyene som eksempelvis Arbeidstilsynet. Det tar derfor lang tid ettersom man må gå gjennom timelister manuelt.

Det kom i intervjuene innspill på at fylkeskommunen ikke har tatt tilstrekkelig innover seg omfanget av byggherreansvaret som den fikk med samferdsel, som følge av regionreformen. Det er en del spesialfunksjoner som ble igjen i vegvesenet, for eksempel knyttet til arbeidslivskriminalitet. Per i dag

har ikke fylkeskommunen mulighet til å gjøre dypere kontroller av dette. Det ble stilt spørsmål om fylkeskommunen burde hatt egne ansatte som jobber med seriøsitet og gjennomføring av kontroller. I henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår er det samme krav på eiendom og kollektivtransport som det er på veg. Det kunne derfor vært hensiktsmessig med en fellesfunksjon som hadde dette ansvaret.

Gjennomgangen av referater fra byggemøter og andre oppfølgingsmøter i forbindelse med de utvalgte kontraktene viste at enkelte tema innenfor lønns- og arbeidsvilkår tas opp i møtene. Spesielt var det gjennomgående at inntaksskjema for underentreprenører og HMS-kort ble etterspurt. Bruk av lærlinger var også et tema som ble tatt opp i flere av kontraktene. I enkelte av kontraktene var arbeidstidsordninger og tariff et tema, uten at det fremgår hvordan det er fulgt opp videre. Revisjonen fant at det i to av kontraktene var gjennomført en kontroll av lønns- og arbeidsforhold hos underentreprenør. Denne kontrollen ble gjort av hovedentreprenør og rapport ble sendt fylkeskommunen. Av referatene revisjonen har gått gjennom fremgikk det ikke om fylkeskommunen har gjort egne kontroller av lønns- og arbeidsvilkår.

9.3 REVISJONENS VURDERINGER

Fylkeskommunen skal ha rutiner for å sikre at det stilles krav til seriøsitet i den enkelte anskaffelse og det skal inntas kontraktstilpassende bestemmelser om faglærte håndverkere, bruk av lærlinger, HMS-kort, krav til lønns- og arbeidsvilkår og begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører

Kontraktskrav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og eventuelle sanksjoner er en forutsetning for at virksomheten skal kunne kontrollere og eventuelt sanksjonere brudd på lønns- og arbeidsvilkår i henhold til forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Med unntak for krav til faglærte håndverkere, har fylkeskommunen rutiner for at det stilles krav om seriøsitet i anskaffelsene i henhold til lov, forskrift og anskaffelsesstrategien. Undersøkelsen revisjonen gjorde av vegseksjonens kontrakter viste at det stilles krav om bruk av lærlinger, HMS-kort, krav til lønns- og arbeidsvilkår og begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører i samtlige kontrakter. Tilsvarende er det krav om at underleverandører signerer en egenerklæring der de bekrefter at de oppfyller kontraktens krav til seriøsitet før de starter arbeid på kontrakten.

Fylkeskommunen skal gjennomføre undersøkelser som sørger for at useriøse leverandører blir avvist.

Når lovlydige virksomheter vinner anbud bidrar dette til forebygging av økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Avvisningsmulighetene har derfor stor nytteverdi for å sikre like konkurransevilkår. Det er et krav i anskaffelsesloven at leverandør leverer egenerklæringsskjema (ESPD), som er et midlertidig bevis for at leverandøren oppfyller kvalifikasjonskravene, og at det ikke foreligger avvisningsgrunner på grunn av forhold ved leverandøren. Det er kun nødvendig at den valgte leverandør dokumenterer at opplysningene i egenerklæringsskjemaet (ESPD) er korrekte.

Undersøkelsen revisjonen har gjort viste at det blir innhentet ESPD i forbindelse med anbudskonkurranser. I tillegg stiller fylkeskommunen flere kvalifikasjonskrav som skal dokumenteres i tilbudet. Dette er krav som leverandør signerer på at den oppfyller i egenerklæringsskjemaet, men som leverandørene da i tillegg leverer dokumentasjon på for å bli med videre i konkurransen. Eksempler på dette er skatteattest, krav om finansiell kapasitet og relevant erfaring.

Fylkeskommunen har ikke praksis for å kontrollere om leverandøren som vinner anbudet oppfyller kravene i egenerklæringsskjemaet, med unntak av de spesifikke kvalifikasjonskravene. Tilgjengelige kilder for å avdekke useriøse tilbydere slik som eBevis og politiattest, som NTEAS viste til i sin rapport, er ikke brukt. Samtidig foreligger det ingen undersøkelsesplikt jf. anskaffelsesloven som pålegger fylkeskommunen å etterspørre denne dokumentasjon fra leverandørene. Revisjonen mener på bakgrunn av dette at fylkeskommunen gjennomfører undersøkelser i tråd med kravene i anskaffelsesloven.

Fylkeskommunen skal gjennomføre kontroll av om de avtalte kravene til lønns- og arbeidsvilkår, fagarbeidere, lærlinger og bruk av underleverandører overholdes

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 pålegger oppdragsgiver å gjennomføre nødvendig kontroll. Kontrollen gjelder om leverandøren overholder de avtalte kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Anskaffelsesstrategien gir føringer om at fylkeskommunen skal intensivere arbeidet med å følge opp de seriøsitetsbestemmelser som er stilt i den enkelte kontrakt; det skal gjennomføres kontroller av lønns- og arbeidsforhold, samt kvalitetskontroll, på bygge – og anleggsplasser.

Kontrollplikten omfatter å vurdere risiko for brudd på kravene om lønns- og arbeidsvilkår, og gjøre eventuelle kontrollhandlinger. Revisjonens gjennomgang av utvalgte risikovurderinger tilsier at det i enkelte kontrakter i liten grad er gjort undersøkelser av de enkelte punktene i risikovurderingene. Revisjonen mener dette kan føre til at man ikke legger til rette for nødvendig kontroll i kontraktene. Risikovurderingene var gjennomgående vurdert med lav risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår, selv om man kunne se at enkelte punkter ikke var dokumentert eller manglet. Informasjonen revisjonen har fått er at risikovurderingene gjøres av den enkelte byggeleder og at det ikke er noen kvalitetssikring av risikovurderingene.

Basert på informasjon fra ansatte i vegseksjonen og gjennomgang av referater fra oppfølgingsmøter i de utvalgte kontraktene, vurderer revisjonen at fylkeskommunen i noen grad følger opp at de avtalte kravene til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og bruk av underleverandører overholdes. Spesielt gjelder dette bruk av underentreprenører, HMS-kort, og lærlinger. I tillegg logges alle timer som er brukt i kontraktene, og disse går gjennom i forbindelse med fakturering månedlig.

Selv om kravene følges opp i byggemøter vurderer revisjonen at det i liten grad er gjort konkrete kontroller av lønns- og arbeidsvilkår. Dette forsterkes av tilbakemeldingen fra ansatte som mente at det er for lite ressurser og kompetanse til å gjøre kontroller av lønns- og arbeidsvilkår, og at systemene som brukes ikke er egnet til å fange opp avvik som bør undersøkes nærmere. Gjennom overgangen til systemet HMS-REG mener revisjonen at det i større grad legges til rette for å overvåke kravene om

seriøsitet i anskaffelsene, samtidig er det viktig at ansatte har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp seriøsitetskravene i kontraktene og gjøre nødvendige kontroller.

10 UNIVERSELL UTFORMING

10.1 REVISJONSKRITERIER

Universell utforming dreier seg om utforming og tilrettelegging av omgivelsene for å fremme like muligheter for alle personer i samfunnet. Anskaffelsesloven krever at det skal ta hensyn til universell utforming ved anskaffelser.⁶⁶ I forskrift om offentlige anskaffelser står det at kravspesifikasjonene skal ta hensyn til universell utforming når oppdragsgiver skal anskaffe ytelser som skal brukes av personer, med mindre unntak begrunnes særskilt. Kravspesifikasjonene skal vise til eventuelle bestemmelser i lov eller forskrift som stiller krav til universell utforming.

I fylkeskommunens anskaffelsesstrategi står det at «IFK skal spesifisere og velge produkter som er universelt utformet». For de anskaffelser hvor det er relevant, skal det kreves at produkter og løsninger er universelt utformet. Dette gjelder særlig i anskaffelser innenfor bygg og anlegg.

Konkrete revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal spesifisere og velge løsninger som er universelt utformet, med mindre det ikke er relevant.

10.2 BESKRIVELSE AV FAKTA

Revisjonen har etterspurt hvordan vegseksjonen går frem for å hensynta universell utforming i vegprosjekter. Ifølge e-post av 15. desember 2023 fra prosjektets kontaktperson benyttes Statens vegvesens «Håndbok V139 Universell utforming av veger og gater» med tilhørende vedlegg. Når tiltakene prosjekteres skal dette gjøres iht. gjeldende lover, regler og den nevnte håndboken.

Sjekklistene som skal brukes og fylles ut i ulike faser i et prosjekt, skal sikre at kravet til universell utforming ivaretas. Alle sjekklistene ligger i fylkeskommunens kvalitetssystem. I det følgende vil vi illustrere de ulike punktene i sjekklistene som omhandler universell utforming:

Fra sjekklisten «Sjekkliste teknisk grunnlag – reg.plan og byggeplan».

12.13	Følges krav og regler for Universell utforming? Utformes anlegget med naturlige ledelinjer?	☐	☐	☐	
-------	--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--

Vår kontaktperson informerte om at denne sjekklisten benyttes ved intern prosjektering, og fylles ut både i reguleringsplanfasen og i byggeplanfasen. Dette for å sikre at det ikke er gjort endringer underveis som avviker fra bestemmelser.

Fra sjekklisten «Mottakskontroll Sjekkliste teknisk grunnlag».

10.19	Følges krav og regler for Universell utforming? Utformes anlegget med naturlige ledelinjer?	☐	☐	☐	
-------	--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--

⁶⁶ <https://anskaffelser.no/nn/berekraftige-anskaffingar/universell-utforming-krav-i-offentlige-anskaffingar>

Kontaktperson beskrev at denne sjekklisten brukes ved mottak av prosjekteringsgrunnlag fra eksterne, det vil si konsulenter.

Fra «Sjekkliste byggeplan – utbyggingsprosjekter samferdsel».

3.17	Universell utforming (Plan og prosjektering?) • Er løsningene iht. UU?			
------	--	--	--	--

Denne sjekklisten fylles ut før konkurransegrunnlaget ferdigstilles og konkurransen lyses ut.

Ifølge kontaktpersonen er flere råd og interesseorganisasjoner som har med universell utforming å gjøre, faste høringsparter i en reguleringsplan. Ifølge prosedyren «Utarbeide reguleringsplan» er dette noen av de faste høringspartnerne i en reguleringsplan:

- Barnerepresentant i kommunen
- Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne (både fylkeskommunalt og kommunalt nedsatt)
- Folkehelsekoordinator (kommunalt)
- Elevrådet (kommunalt)
- Ev. lokale velforeninger og lag (kommunen opplyser om dette)
- Foreldre utvalget dersom prosjektet er i nærheten av skoler
- Syklistenes landsforbund

Revisjonen har undersøkt tre utbyggingsprosjekter for å se om universell utforming er hensyntatt:

- Prosjektet *Fv.33 Strandgata (Gjøvik)* omfatter bygging av sykkelveg, veg og fortau. Revisjonen så av kontraktsdokumentene at det blant annet var stilt krav om ledelinjer/taktile elementer ved gangfelt og kantstopp for buss, varselindikatorheller og retnings- og oppmerksomhetsheller. Det er vist til håndbok «V129 Universell utforming av gater og veger for utførelse».
- Prosjektet *FV 1776 Fagerlundvegen, Skolevegen-Bekkevegen* omfatter blant annet etablering av gang- og sykkelveg og nytt veglysanlegg. Revisjonen kunne ikke se av kontraktsdokumentene at det var stilt krav om universell utforming eller vist til håndboken. Vi har derfor etterspurt hvilke begrunnelser som lå til grunn for at det ikke var stilt krav om universell utforming. Begrunnelsen revisjonen har fått tilsendt sier blant annet at det ble gjort en vurdering av at det ikke skulle etableres gangfelt, men i stedet et tilrettelagt kryss. Ifølge oversendt informasjon er det eneste som ikke er helt tilrettelagt er at det er 5,34 % stigning, mot kravet på 5,0 % i slutten av strekningen. Grunnlaget for det var for å ikke få andre store konsekvenser for ombygging av tilstøtende veg, kryss, etc.
- Prosjektet *FV. 2620 Vågårusten, FV. 2660 Prestgardsbrue-Brustuggu* omfatter i hovedsak punktvis masseutskifting i vegbanen, utskifting av stikkrenner, grøfting og dekkelegging. Vi kunne ikke se av kontraktsdokumentene at det var stilt krav om universell utforming eller vist til håndboken. Vi har derfor etterspurt hvilke begrunnelser som lå til grunn for at det ikke var stilt krav om universell utforming. Vegseksjonen har gitt tilbakemelding om at dette prosjektet

var et utbedringsprosjekt for å øke vegens bæreevne med punktvis masseutskifting, og at det ikke er relevant å stille krav til universell utforming i denne type prosjekter.

10.3 REVISJONENS VURDERINGER

Fylkeskommunen skal spesifisere og velge løsninger som er universelt utformet, med mindre det ikke er relevant

Revisjonen har lagt til grunn at det skal fremgå av anskaffelsesdokumentene at det er stilt krav om universell utforming, i den grad det ikke er stilt krav om universell utforming skal det foreligge en særskilt begrunnelse.

Revisjonen vurderer at fylkeskommunen ikke fullt ut tilfredsstiller lovens krav om at det skal foreligge særskilte begrunnelser i tilfeller der det ikke er stilt krav om universell utforming. Gjennomgangen av tre konkrete vegprosjekter viste at det ikke var spesifisert løsninger med universell utforming i to av tre prosjekter. Det forelå ikke særskilte begrunnelser for at universell utforming ikke var relevant i tilknytning til anskaffelsesdokumentene. Revisjonen fikk i etterkant tilsendt forklaring på for hvorfor det ikke var relevant å stille krav om universell utforming i disse prosjektene. For å følge anskaffelseslovens krav må fylkeskommunen påse at det foreligger særskilte begrunnelser knyttet til det enkelte prosjekt, dersom universell utforming ikke er relevant.

11 LEVERANDØRUTVIKLING OG KONKURRANSEDYKTIGE LOKALE LEVERANDØRER

11.1 REVISJONSKRITERIER

Fylkeskommunes anskaffelsesstrategi gir føringer for at fylkeskommunen skal bidra til regional leverandørutvikling og konkurransedyktige lokale leverandører. For å oppnå dette skal fylkeskommunen ifølge anskaffelsesstrategien årlig publisere oversikt over kommende anskaffelser, gjennomføre leverandørkonferanser for å motivere leverandører til å delta i anbudskonkurranser og arrangere markedskonferanser i forkant av relevante konkurranser. For at mindre virksomheter skal kunne komme i posisjon for å delta i konkurranser, skal fylkeskommunen dele opp konkurransen der det er formålstjenlig for oppdragsgiver og leverandørmarkedet, og øke bruken av dynamiske innkjøpsordninger. Fylkeskommunen skal gi gode tilbakemeldinger til leverandørene som ikke vinner anbudet slik at de blir i stand til å gi bedre tilbud ved neste konkurranse, og gjennomføre oppfølgingsmøter som bidrar til god avtale etterlevelse hos begge parter.

Konkrete revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal årlig publisere oversikt over kommende anskaffelser.
- Fylkeskommunen skal gjennomføre leverandørkonferanser som skal motivere og istandsette lokale leverandører til å delta i offentlige anbudskonkurranser.
- Fylkeskommunen skal tilpasse konkurranser til leverandørmarkedet og dele opp konkurransene når dette er formålstjenlig både for oppdragsgiver og leverandørmarkedet.
- Fylkeskommunen skal gi gode tilbakemeldinger til bortvalgte tilbydere slik at de blir i stand til å gi bedre tilbud ved neste relevante konkurranse.

11.2 BESKRIVELSE AV FAKTA

11.2.1 Dialog med leverandørmarkedet

Vi har undersøkt omfanget av leverandørkonferanser i årene 2020, 2021, 2022 og 2023. Tilbakemeldingen fra fylkeskommunen er at det ikke har blitt gjennomført leverandørkonferanser i løpet av disse årene, men det ble gjennomført en leverandørkonferanse i 2019 for å forberede markedet på de nye driftskontraktene som Innlandet fylkeskommune ville inngå etter regionreformen.

Leverandørkonferanser vil kunne være aktuelt når det er store prosjekter eller store endringer, eller om de ønsker innspill på noe spesielt, ifølge koordinator for driftskontraktene. Selv om det ikke gjennomføres konferanser før utlysning så gjennomføres det som hovedregel tilbudskonferanser underveis i anskaffelsene der aktuelle tilbydere kan stille spørsmål. Det var ingen av informantene revisjonen snakket med som har hatt dialog med markedet i forkant av anskaffelsesprosesser for å

undersøke hva leverandørene kan tilby eller hvilke løsninger som finnes, men fylkeskommunen deltar i ulike nettverk der leverandørsiden er til stede. Eksempelvis deltar Vegseksjonen på samlinger og kurs der også leverandørsiden er til stede. Innlandet fylkeskommune er videre medlem av Grønn Anleggsektor hvor både leverandører og flere andre vegeiere er med. Gjennom dette nettverket er det dialog.

Tilbakemeldinger fra MEF og EBA tilsier at det er noe mer regelmessig kontakt mellom fylkeskommunen og MEF enn med EBA. MEF viste til at selv om det ikke gjennomføres leverandørkonferanser så opplever de at de blir hørt, eksempelvis gjennom faste møter med ledelsen i fylkeskommunen der MEF blant annet ønsker informasjon om prosjekter som kommer. EBA ga tilbakemelding om at de savner et forum der leverandører kan komme med innspill til mer effektive kontrakter.

Revisjonen har undersøkt om fylkeskommunen publiserer årlige oversikter over kommende anskaffelser på vegområdet, og hvor det eventuelt publiseres. Tilbakemeldingen fra fylkeskommunen er at det ikke publiseres årlige oversikter, men at det legges ut noe informasjon på fylkeskommunens hjemmeside. På denne nettsiden presenteres de største vegprosjektene og det henvises til handlingsprogrammet for fylkesveger 2022-2025 for mer informasjon. Handlingsprogrammet viser både omfang og tidshorisont i driftskontraktene, samt oversikt over investeringstiltakene som var stadfestet per november 2021 for perioden 2022-2025.

11.2.2 Tilpasning av konkurranser til leverandørmarkedet

Revisjonen har undersøkt hvorvidt fylkeskommunen tilpasser konkurranser til leverandørmarkedet og deler opp konkurranser der det er formålstjenlig, slik at det er mulig for mindre entreprenører å delta i konkurransene.

Når det gjelder driftskontraktene ble det ifølge koordinator for driftskontraktene gjort en vurdering av inndelingen av kontraktsområdene ved overgangen til Innlandet fylkeskommune. Det ble valgt å fortsette med 13 kontraktsområder. Hver kontrakt er på ca 500 km, noe de mener er en fornuftig størrelse. Gjennom endringene i malen for driftskontrakter tar fylkeskommunen nå en større del av risikoen i kontraktene, både koordinator for driftskontraktene og byggelederne pekte på at dette har ført til at de har fått flere lokale entreprenører i kontraktene. Tilbakemeldingen fra EBA og MEF var at inndelingen av driftskontraktene fungerer bra slik den er nå. Byggelederne for driftskontraktene fortalte at de i utarbeidelse av konkurransegrunnlag prøver å tilpasse brøyteroder slik at det blir lettere for flere underentreprenører å ta på seg oppdrag. Byggelederne kan komme med innspill til maskiner og lignende som er mest hensiktsmessig/tilpasset det lokale leverandørmarkedet og behovene i de ulike kontraktsområdene.

I dekke- og merkekontrakter er det ikke tatt spesielle hensyn mht. å dele opp kontraktene. Grunnen til dette er at det er tre-fire store leverandører. Byggeleder for asfaltkontrakter fortalte at de før prøvde de

å lage kontrakter tilpasset produksjonsstedene, men at de sluttet med det. I dag er det fire asfaltkontrakter, og dette er praktisk fordi det er fire byggeledere som følger opp en kontrakt hver.

Byggelederne/prosjektlederne for utbyggingsprosjektene pekte på at det er viktig å ta vare på leverandørmarkedet så de ikke skyver ut entreprenører som er viktige å ha i nærområdet. De fortalte at utbygging bruker ulike kontraktstyper som spenner seg fra store samlekontrakter til mindre entreprisekontrakter. En av grunnene til det er at de prøver å tilpasse konkurransene til leverandørmarkedet gjennom å bruke ulike kontraktstyper.

11.2.3 Tilbakemelding til bortvalgte tilbydere

Revisjonen har i intervju med bygglederne undersøkt hvorvidt det er praksis for å gi tilbakemeldinger til dem som taper konkurransene slik at de har mulighet til å forbedre tilbudet sitt til neste gang.

Driftskontraktene tildeles ut fra laveste pris, og informantene mente at det derfor ikke er nødvendig å begrunne tildelingen utover det. Koordinator for dekke- og merkekontrakter fortalte at de gir alle individuell tilbakemelding på hvorfor deres tilbud ikke vant, men at det stort sett er pris som er det vesentlige.

Innenfor utbygging er det noe ulik praksis i Utbygging vest og Utbygging øst. Informanter i avdeling øst fortalte at det ikke gis tilbakemeldinger. Pris brukes som tildelingskriterium og bortvalgte tilbydere får ikke annen informasjon enn totalsum hos vinnende leverandør. Informanter i utbygging vest fortalte at de i enkelte konkurranser bruker andre tildelingskriterier enn pris. I disse tilfellene får leverandørene som ikke når frem tilbakemeldinger på sitt tilbud. Utbygging vest opplever enkelte ganger innsynsbegjæring for leverandør ønsker å gjøre det bedre neste gang. De har ikke opplevd utfordringer med å bruke andre tildelingskriterier enn pris.

Samtlige informanter i vegseksjonen ga tilbakemelding om at dersom en tilbyder blir avvist fra konkurransen får leverandør alltid en begrunnelse for avvisningen.

Fra leverandørsiden ga EBA uttrykk for at det å ha en debriefing kunne vært nyttig slik at tilbydere som ikke blir tildelt oppdrag får innblikk i hvilke områder man for eksempel var for dyr på (administrasjon, vinterbrøyting etc.).

11.3 REVISJONENS VURDERINGER

Fylkeskommunen skal årlig publisere oversikt over kommende anskaffelser

I anskaffelsesstrategien er det beskrevet at det årlig skal publiseres en oversikt over kommende anskaffelser. Basert på informasjon fra vegseksjonen har de ikke praksis for å årlig publisere oversikt over kommende anskaffelser.

Selv om det ikke publiseres årlige oversikter så viser «Handlingsprogrammet for fylkesveger 2022-2025» en oversikt over hvilke vegprosjekter er planlagt. Entreprenørene har gjennom dette en viss mulighet til å skaffe seg oversikt over planlagte anskaffelser på vegområdet. Vi vurderer på bakgrunn av dette at revisjonskriteriet delvis er oppfylt.

Fylkeskommunen skal gjennomføre leverandørkonferanser rundt i fylket som skal motivere og istandsette lokale leverandører til å delta i offentlige anbudskonkurranser

Vegseksjonen har ikke gjennomført leverandørkonferanser etter at anskaffelsesstrategien ble vedtatt i 2020. Revisjonen vurderer at dette kriteriet ikke er oppfylt.

Fylkeskommunen skal tilpasse konkurransen til leverandørmarkedet og dele opp konkurransen når dette er formålstjenlig både for oppdragsgiver og leverandørmarkedet

Revisjonen vurderer at vegseksjonen oppfyller anskaffelsesstrategiens tiltak om å tilpasse konkurransen til leverandørmarkedet og dele opp konkurransen når det er formålstjenlig for begge parter.

I driftskontraktene har fylkeskommunen tatt en større del av risikoen, noe som har ført til flere lokale entreprenører. I tillegg prøver de å tilpasse rode-oppsettet i vinterdriften slik at flere lokale entreprenører kan være underentreprenører i kontrakten. Også innenfor utbygging synes det å være bevissthet mht. å bruke ulike kontraktstyper, og dette bidrar til at lokale entreprenører kan konkurrere om oppdragene. Når det gjelder asfaltkontrakter så er det ikke naturlig i å gå lengre i å dele opp kontrakter da dette markedet domineres av et fåtall nasjonale leverandører.

Fylkeskommunen skal gi gode tilbakemeldinger til bortvalgte tilbydere slik at de blir i stand til å gi bedre tilbud ved neste relevante konkurranse

Revisjonen vurderer at fylkeskommunen i liten grad gir tilbakemeldinger til leverandører som ikke vinner frem med sitt tilbud. Generelt tildeles kontrakter på vegområdet basert på pris, og det blir i liten grad gitt tilbakemelding utover det på hvorfor leverandørens tilbud ble valgt bort. Revisjonen fant at det var noe ulik praksis når det gjelder omfanget av tilbakemeldinger til leverandører som taper anbudskonkurranser innenfor henholdsvis drift, utbygging og dekke- og merkekontrakter.

12 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

12.1 KONKLUSJONER DEL 1

1a) Hvordan følger Innlandet fylkeskommune opp Handlingsprogram for fylkesveger med hensyn til å redusere forfallet på fylkesvegnettet?

- Stort vedlikeholdsetterslep og sterk kostnadsvekst i entreprenørmarkedet utgjør hver for seg og samlet store utfordringer for å kunne redusere forfallet på fylkesvegnettet.
- Handlingsprogrammet har en fordeling av midler som innebærer at vedlikehold og utbedring av eksisterende veg og anlegg skal prioriteres foran nybygging.
- Intensjonen om å prioritere robusthet og samfunnssikkerhet framstår som godt forankret i Handlingsprogrammet. Fylkeskommunen har ikke utviklet eller tatt i bruk verktøy som kan hjelpe den til å prioritere mellom tiltak og prosjekter. Slike verktøy vil kunne være nyttige hjelpemiddel med sikte på å prioritere høyest de tiltak som gir størst effekt på robusthet og samfunnssikkerhet.
- Innenfor gitte rammevilkår kan fylkeskommunen forsøke å få mer «veg for pengene» ved å utnytte midlene effektivt. Revisjonen vurderer at midlene benyttes i tråd med intensjonen i Handlingsplanen.
- Da fylkeskommunen opprettet egen administrasjon av fylkesvegene i 2020 gjorde den endringer i sine driftskontrakter med entreprenørene. I utgangspunktet framstår disse endringene som positive og kostnadseffektive, noe som også støttes av entreprenørenes organisasjoner.
- Opphøret av sams vegadministrasjon har betydd økte kostnader i driften av fylkesvegene fordi fylkeskommunen og Statens vegvesen nå gjør separate, og dermed mindre, innkjøp av driftstjenester innen samme geografi.

1b) Hvordan følger Innlandet fylkeskommune opp Handlingsprogram for fylkesveger med hensyn til å redusere antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet?

- Ulykkesutviklingen de siste par årene har vært negativ, med en rekke ulykker med mange drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet.
- Fysiske trafiksikkerhetstiltak følges opp gjennom Handlingsprogrammet. Slike tiltak skjer bl.a ved å rette ut kurver, tiltak ved skoleveger samt ved særlig å vurdere trafiksikkerhet ifm. større investeringer.
- Revisjonen har ikke vurdert om trafiksikkerhetsarbeidet er gitt tilstrekkelig oppmerksomhet eller tildelt nok ressurser. Et slikt spørsmål ligger det utenfor forvaltningsrevisjonsprosjektet å vurdere. Vi vil også minne om at ansvaret for forebyggende og organisatoriske tiltak, som utgjør en sentral del av trafiksikkerhetsarbeidet, ligger hos fylkets trafiksikkerhetsutvalg.

1c) Hvordan følger Innlandet fylkeskommune opp Handlingsprogram for fylkesveger med hensyn til å redusere klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet?

- Handlingsprogrammet legger opp til at fylkeskommunen skal spesifisere og velge leverandører, produkter og løsninger som bidrar til å redusere klimautslipp og dermed bidrar til det grønne skiftet. Revisjonen vurderer at det gjenstår mye arbeid med hensyn til krav til og prioritering av leverandører ut fra klimapåvirkning for å oppnå dette i løpet av programperioden. Nye krav i anskaffelsesforskriften, slik at klima skal vektes minst 30 % i tildeling av nye kontrakter, vil imidlertid kunne bidra til å sette fortgang i dette arbeidet.
- Ifølge Handlingsprogrammet skal klimabudsjett/-regnskap innføres i investeringsprosjektene, samt at livsløpsanalyser skal legges til grunn i alle faser ved planlegging, utvikling og ivaretagelse av fylkesvegnettet. Så langt er det ikke gjort mye på disse områdene, og det gjenstår mye arbeid dersom disse tiltakene skal bli fullt ut iverksatt i løpet av programperioden.

Felles for problemstilling 1a) – 1c) – Rapportering

- I tråd med forutsetningene har fylkestinget så langt fått én statusrapport for gjennomføring av Handlingsprogrammet. Dette var i desember 2022. Det tas sikte på å legge fram statusrapport for 2023 vinteren/våren 2024.
- Indikatorer for oppfølging av delmålene i Handlingsprogrammet skal utarbeides og tas i bruk i den ordinære rapporteringen. Hensikten med indikatorer er å kunne måle effekter av fylkeskommunens arbeid og tiltak. Så langt har ikke indikatorer blitt brukt i års- eller tertialrapporteringen, og rapporteringen har i hovedsak skjedd ved å beskrive aktiviteter og tiltak, snarere enn effekter og måloppnåelse.

12.2 KONKLUSJONER DEL 2

2a) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å anskaffe de varer, tjenester, bygg- og anlegg det er behov for, til riktig kvalitet og riktig tid?

- Anskaffelsesstrategien understreker viktigheten av innkjøpsfaglig samarbeid, spesielt når leverandørmarkedet domineres av store nasjonale leverandører. Revisjonen mener at fylkeskommunen, spesielt innen asfaltkontrakter, legger til rette for mer effektive anskaffelsesprosesser gjennom et samarbeid mellom Innlandet fylkeskommune, andre fylkeskommuner og Statens vegvesen.
- Informasjonen som revisjonen har samlet inn, tyder på at fylkeskommunen har begrenset dialog med potensielle tilbydere før igangsetting av nye anskaffelsesprosesser, for å få frem nye og innovative løsninger. Selv om fylkeskommunen har noe dialog med markedet gjennom at den deltar i enkelte nettverk der leverandørsiden er til stede, har vegseksjonen i liten grad aktivt benyttet seg av markedsdialog for å sikre gode prosesser i sine anskaffelser.

2b) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å spesifisere og velge leverandører, produkter og løsninger som bidrar til å redusere klima- og miljøbelastningen og dermed bidrar til det grønne skiftet?

Revisjonens hovedkonklusjon er at fylkeskommunen i relativt liten grad stiller krav i sine anskaffelser på vegområdet som fremmer klimavennlige løsninger og bidrar til det grønne skiftet.

Hovedkonklusjonen nyanseres slik:

- Til tross for at fylkeskommunen har rutiner for å gjennomføre miljørisikovurderinger i samtlige samferdselsprosjekter som kan resultere i en avtale med en leverandør, avdekket revisjonens undersøkelser at slike vurderinger ikke alltid gjennomføres.
- Miljørisikovurderingene som fylkeskommunen gjør omhandler i hovedsak ytre miljø og andre miljøaspekter enn klima.
- Undersøkelsen viser at det i liten grad er stilt klimakrav i kravspesifikasjonene for mange av de gjennomgåtte anbudskonkurransene. I flere tilfeller hvor det er stilt miljøkrav, gjelder disse i hovedsak ytre miljø og andre miljøaspekter enn klima.
- På revisjonstidspunktet var det kun asfaltkontraktene som hadde krav om klima- og miljø som tildelingskriterium. I drifts- og utbyggingskontrakter var det i hovedsak pris som ble gitt vekt i tildelingen av kontraktene. Mer bærekraftige løsninger kan derfor komme til kort i konkurranser.
- Kravene som stilles til klima- og miljø i kontraktene følges ikke opp på en systematisk måte.

2c) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å være bevisst sitt samfunnsansvar og gå foran som en ansvarlig forbruker ved å etterspørre varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider etter høy etisk og sosial standard?

- Fylkeskommunen oppfylder plikten om å bruke kontrakter som stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner.
- Som oppdragsgiver har fylkeskommunen en forpliktelse til å gjennomføre nødvendige kontroller for å sikre at kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir oppfylt i kontraktsperioden. For å vurdere hva som kreves av nødvendig kontroll, må man evaluere risikoen for brudd på disse kravene. Gjennomgangen av utvalgte risikovurderinger indikerer at det i enkelte kontrakter ikke er gjort tilstrekkelige undersøkelser av punktene i risikovurderingene. Revisjonen mener dette kan føre til at man ikke legger til rette for nødvendig kontroll i kontraktene.
- Revisjonens konklusjon er at fylkeskommunen i noen grad følger opp at de avtalte kontraktskravene til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og bruk av underleverandører overholdes. Spesielt gjelder dette bruk av underentreprenører, HMS-kort, og lærlinger. Selv om kravene følges opp i byggemøter, vurderer revisjonen at det i liten grad er gjort konkrete kontroller av lønns- og arbeidsvilkår.
- Gjennom overgangen til systemet HMS-REG mener revisjonen at det i større grad legges til rette for å overvåke kravene om seriøsitet i anskaffelsene. Samtidig understrekes viktigheten av at ansatte har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp seriøsitetskravene i kontraktene og gjennomføre nødvendige kontroller.

2d) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å spesifisere og velge produkter og løsninger som er universelt utformet?

- Fylkeskommunen har rutiner som skal sørge for at universell utforming blir vurdert i prosjektene sine. Imidlertid fant revisjonen at i tilfeller der fylkeskommunen ikke anså det som relevant å implementere universell utforming, var det ingen dokumenterte begrunnelser for denne vurderingen. Revisjonen konkluderer med at fylkeskommunen ikke fullt oppfyller lovens krav som krever særskilte begrunnelser når det ikke er satt krav om universell utforming.

2e) Hvordan ivaretar Innlandet fylkeskommune sin rolle som innkjøper på fylkesvegområdet med hensyn til å bidra til regional leverandørutvikling og konkurransedyktige lokale leverandører?

- Fylkeskommunen skal årlig publisere oversikt over kommende anskaffelser. Dette kravet blir ikke fulgt opp for prosjekter på vegområdet, men gjennom handlingsprogrammet har entreprenørene i noen grad mulighet til å skaffe seg oversikt over planlagte anskaffelser.
- Revisjonen vurderer at vegseksjonen oppfyller anskaffelsesstrategiens tiltak om å tilpasse konkurranser til leverandørmarkedet, samt å dele opp konkurransene når det er formålstjenlig for begge parter.
- Fylkeskommunen har ikke gjennomført leverandørkonferanser på vegområdet etter at anskaffelsesstrategien ble vedtatt i 2020, noe som skal gjøres ifølge innkjøpsstrategien.
- Fylkeskommunen skal gi gode tilbakemeldinger til bortvalgte tilbydere slik at de blir i stand til å gi bedre tilbud ved neste relevante konkurranse. Fylkeskommunens anbudskonkurranser tildeles i all hovedsak basert på pris, og det blir i liten grad gitt tilbakemelding utover det på hvorfor leverandørens tilbud ble valgt bort. Unntaket er i enkelte utbyggingsprosjekter.

12.3 ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i konklusjonene fremmes følgende anbefalinger:

- Fylkeskommunen bør intensivere arbeidet med hensyn til å velge leverandører ut fra klimapåvirkning.
- Klimabudsjetter og livsløpsanalyser som viser klimapåvirkning er foreløpig tatt i bruk i beskjeden grad, og fylkeskommunen bør vurdere å oppprioritere arbeidet med disse tiltakene.
- Fylkeskommunen bør i større grad ta i bruk markedsdialog i anskaffelsesprosesser for å fremme mer effektive og klimavennlige løsninger.
- For å finne fram til prosjekter og tiltak som bidrar mest til samfunnsnytte og -sikkerhet bør fylkeskommunen bør vurdere å ta i bruk verktøy og systematikk for å supplere politiske prioriteringer.
- Fylkeskommunen bør vurdere å styrke samarbeidet med Statens vegvesen for å oppnå mest mulig smidig avvikling av trafikk, bl.a ved stengninger av riksveger.
- Selv om fylkeskommunen som følge av regionreformen har egen vegadministrasjon, er det ikke formelle hindringer for at aktørene kan samarbeide om felles kontrakter og andre

fellestiltak. Det bør særlig vurderes om man gjennom samarbeid med Statens vegvesen kan senke kostnadene ved drift av fylkesvegene.

- Negativ ulykkesutvikling de siste årene tilsier at trafiksikkerhet bør tillegges større vekt enn når ulykkestallene og antall drepte og hardt skadde er lave.
- Fylkeskommunen bør sikre at det blir gjort tilstrekkelige risikovurderinger av leverandører med tanke på lønns- og arbeidsforhold.
- Fylkeskommunen bør intensivere arbeidet med å følge opp lønns- og arbeidsforhold i kontrakter.

REFERANSER

Innlandet fylkeskommune

Anskaffelsesstrategi. Vedtatt av fylkestinget juni 2020 – oppdatert desember 2020.

Det grønne Innlandet: Regionalplan for klima, energi og miljø.

Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025. Vedtatt oktober 2021.

Handlingsprogram for fylkesveger – rullering av utbedringsprogram for 2023-2025. FT-sak 58/2022.

Handlingsprogram for fylkesveger – rullering av utbedringsprogram for 2024/2025. FT-sak 40/2023.

Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025 – årlig status. FT-sak 91/2022.

Handlingsplan for trafikk sikkerhet 2022-2025.

Høringsuttalelse – Nasjonal tiltaksplan for trafikk sikkerhet 2022-2025. FT-sak 111/2021.

Klimabudsjett 2023-2026.

Klimaregnskap Innlandet fylkeskommune 2022.

Plan- og styringssystem for Innlandet fylkeskommune. Oppdatert per november 2021.

Status for arbeidet med klimagassreduserende tiltak i Innlandet fylkeskommune per 30.4.2023. FT-sak 46/2023.

Tertialrapporter 2022/2023.

Økonomi- og finansreglement for Innlandet fylkeskommune. Vedtatt av fylkestinget 13.12.2022 - sak 87/2022.

Årsberetning 2021

Årsberetning 2022

Øvrige dokumenter

Fylkeskommunene (2023): *Vedlikeholdsetterslep fylkesvei – vurdering av utvikling 2014-2021. Innspill fra fylkeskommunene.* Mai 2023.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2022): *Veileder Internkontroll i kommunesektoren Kravene i kommuneloven*. Desember 2022.

NIRAS (2023a): *Ombruk av veiutstyr Muligheter og begrensninger*. Innlandet fylkeskommune, 18.april 2023.

NIRAS (2023b): *Klimadrivere i driftskontrakter*. Prosjektrapport Innlandet fylkeskommune, 7. november 2023.

NTAES (2022): *Leverandører til det offentlige. Egenskaper ved leverandører som har begått lovbrudd*.

Riksrevisjonen (2022): *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*. Dokument 3:5 (2021–2022).

Riksrevisjonen (2023): *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier*. Dokument 3:11 (2022–2023).

Riksrevisjonen (2023): *Revisjonsrapport om statlige virksomheters oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser*. Dokument 1 (2022–2023).

Nærings- og fiskeridepartementet (2027): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. P-2017-933 (P-933).

Samferdselsdepartementet: *Meld. St. 20 (2020–2021) Melding til Stortinget Nasjonal transportplan 2022–2033*.

Statens havarikommisjon (2021): *Hva betyr drift og vedlikehold for Trafikksikkerheten*. Webinar EBA 6. mai 2021 Statens havarikommisjon Rolf Mellum Avd dir - vei og landforsvar.

Statens vegvesen m.fl (2022a): *Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på vei 2022–2025*. Oslo, mai 2022.

Statens vegvesen m.fl: *Sluttrapportering for tiltakene i Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2018-2021*. Oslo, oktober 2022.

Statens vegvesen (2022a): *Drift og vedlikehold i et trafikksikkerhetsperspektiv*. Bjørn Laksforsmo, direktør Statens vegvesen, Drift og vedlikehold, EBA 31. oktober 2022.

Statens vegvesen (2022b): *Vegstandardens betydning for trafikksikkerheten*. Guro Rånes, avd direktør Statens vegvesen, Drift og vedlikehold, EBA 31. oktober 2022.

Statens vegvesen (2022c) *Dybdeanalyser av dødsulykker i vegtrafikken 2021*. August 2022. Statens vegvesens rapporten nr 847.

Statens vegvesen (2023a): *Vedlikeholdsetterslep fylkesveg – vurdering av utvikling 2014-2021*. 23. september 2023.

Statens vegvesen (2023b) *Dybdeanalyser av dødsulykker i vegtrafikken 2022*. November 2023. Statens vegvesens rapporten nr 936.

Nettsider

Anskaffelser.no: *Hva er innovative anskaffelser?* Oppdatert 2.mai 2023. [Hva er innovative anskaffelser? | Anskaffelser.no](#)

Anskaffelser.no: *Universell utforming – krav i offentlige anskaffinger*. Oppdatert 4. juli 2023. [Universell utforming – krav i offentlige anskaffinger | Anskaffelser.no](#)

Regjeringen.no: *Historisk endring: Nå skal klima og miljø vektes minst 30 % i offentlige anskaffelser*. Pressemelding publisert 04.08.2023. [Nå skal klima og miljø vektes minst 30 % i offentlige anskaffelser - regjeringen.no](#)

VEDLEGG 1 UTVALGTE ANSKAFFELSER

Revisjonen har sett på et utvalg av 12 anskaffelser på vegområdet fordelt på utbygging, drift og vedlikehold:

Utbyggingsprosjekter

- R70001 - Fv. 2660 Prestegårdsbrue-Brustugu
- R70011 - Fv. 27 Området rundt Enden i Solia
- X70140 - FV 216 Næroset bru, kryssombygging
- Y70024 - 109127 Fv 33 Kollektivgat Gjøvik del I (rv 4)
- X70129 - FV. 21 Ljønerbekken bru inkl. kurveutretting
- Y70117 - PL Fv. 90 Fagerlundvegen, Skolevegen – Bekkelundvegen

Driftskontrakter

- 3401 Nordre Hedmarken
- 3405 Nord-Østerdalen
- 3409 Valdres
- 3412 Sør-Østerdalen

Dekke- og merkekontrakter

- 34-2022-04 Gudbrandsdalen (asfaltkontrakt)
- Langsgående vegoppmerking Eurostar AS

VEDLEGG 2 HØRINGSUTTAELSE FRA INNLANDET FYLKESKOMMUNE



Innlandet
fylkeskommune

Samferdsel - Stab

INNLANDET REVISJON IKS
Kirkegata 72

2609 LILLEHAMMER

Deres ref:

Vår ref:
2023/13014-14
Øystein Lauen

Dato:
26.01.2024

Svar på forvaltningsrevisjonsrapporten - handlingsprogram og innkjøp

Det vises til utkast til forvaltningsrapport datert 11.1.2024.

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Generelt mener fylkeskommunedirektøren at prosjektets formål og gjennomføring har vært god. Revisjonen har vært omfattende og gått over et drøyt år. Det har gjort det litt krevende å følge opp og svare ut spørsmålene vi fikk underveis.

2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?

Metode, anvendte kilder og beskrivelse av fakta virker i all hovedsak tilfredsstillende for oss.

Dette er en omfattende rapport med mange problemstillinger. Etter vårt skjønn kan bredden i revisjonen ha gått noe på bekostning av dybden i enkeltspørsmål. Et eksempel på dette er konklusjoner knyttet til nytten av å samarbeide med Statens vegvesen om driftskontraktene og mulighetene for å få ned kostnadene. Dette er en kompleks og omfattende diskusjon, og vi vurderer f.eks. ikke anbefalingene i Riksrevisjonens rapport til automatisk å være overførbare til Innlandet fylkeskommune sin virksomhet.

3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?

Vi har to merknader:

1. Revisjonskriterium nr. 3 om at fylkeskommunens anskaffelser på vegområdet skal bidra til målsettingen om fossilfri fylkeskommune innen 2025 burde vært mer presis ved at det burde vært gjort et skille mellom direkte og indirekte utslipp (side 52). Til orientering handler fossilfri fylkeskommune innen 2025 om direkte utslipp. De fylkeskommunale anskaffelsene på vegområde skal bidra til å kutte i de indirekte utslippene.
2. Revisjonskriterium nr. 2 om undersøkelser som sørger for at useriøse leverandører blir avvist. Dette er vi nå pliktige til å gjøre (side 64). Dette plikten kunne gjerne også vært presisert i kriteriet.

Postadresse:
Postboks 4404
Bedriftssenteret
2325 Hamar

Besøksadresse:
Innlandet fylkeskommune
Parkgata 64
Hamar

Telefon: +47 62 00 08 80
E-post: post@innlandetfylke.no
Internett: www.innlandetfylke.no
Org.nr.: 920717152

4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Innholdet i rapporten samsvarer langt på veg med vår egen oppfatning. Revisjonen peker på betydningen av å utvikle kriterier som grunnlag for prioritering av investeringsprosjekter (samfunnsnytte) og å følge opp rapportering med indikatorer. Dette er forhold som vi slutter oss til, og som det vil bli jobbet med bl.a. i arbeidet med nytt handlingsprogram for fylkesveger. Vi slutter oss også til viktigheten av å vektlegge trafiksikkerhet i en situasjon med negativ utvikling i ulykkestallene. Dette vil være et sentralt tema, bl.a. i arbeidet med handlingsprogrammet.

Når det gjelder anbefalingen om å intensivere arbeidet med hensyn til å velge leverandører ut fra klimapåvirkning skal opplyses at vi nå jobber med dette for alle aktuelle anskaffelser. Som følge av at anskaffelsesregelverket ble endret fra 01.01.2024 skal klima- og miljøhensyn vektlegges, jfr. også anbefalingen i rapporten.

Vi slutter oss også til anbefalingen om å intensivere arbeidet med å følge opp lønns- og arbeidsforhold i kontrakter. Dette er imidlertid også et kapasitetsspørsmål. Anbefalingen er derfor mulig å følge opp med de riktige prioriteringene.

5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?

Fylkeskommunedirektøren mener at rapporten er godt skrevet og med god oppbygning. Del 1 og 2 er bygget opp på litt ulik måte, og kunne med fordel ha vært bygd opp mer ensartet.

6. Hva er fylkeskommunedirektørens samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Fylkeskommunedirektørens samlede vurdering er dette er en god rapport med konkrete og forståelige anbefalinger. En ekstern gjennomgang er alltid et viktig sjekkpunkt for oss for å bli bevisstgjort om denne delen av vår virksomhet fungerer etter hensikten.

Anbefalingene vil bli fulgt opp. Enkelte av anbefalingene er for øvrig sammenfallende med prosesser som allerede er igangsatt uavhengig av rapporten som foreligger.

Med vennlig hilsen

Tron Bamrud
Fylkeskommunedirektør