

Notat 5:2016



Roar Eilertsen

Nye Veier AS

- privatisering på ville veier

Forord

Dette notatet er utarbeidet i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte på oppdrag fra For velferdsstaten. Initiativet kommer fra foreningene til de tre LO-forbundene NTL, FLT og NAF i Statens vegvesen, og prosjektet har blitt støttet økonomisk av LO Stat.

I arbeidet med notatet har vi basert oss på offentlig tilgjengelige dokumenter og informasjon fra Samferdselsdepartementet, Stortinget, Statens vegvesen, Nye Veier AS og diverse medieoppslag. Henvisninger til åpne kilder gjøres løpende i teksten. I tillegg har ansatte og tillitsvalgte i Statens vegvesen bidratt med informasjon og analyser av konsekvensene av regjeringens vedtak om å opprette det heleide statsselskapet Nye Veier AS.

Ifølge regjeringen skal Nye Veier AS gi oss «billigere og raskere» veiutbygging. I notatet systematiseres og utdypes den omfattende faglige og politiske kritikken som har kommet mot opprettingen av selskapet. Som det vil fremgå, er det ingen gode grunner til at den politiske striden om Nye Veier AS skal legges død.

Oslo, 18. september 2016
Roar Eilertsen

Sammendrag

- Statsselskapet Nye Veier AS er først og fremst et redskap for ytterligere privatisering av veibyggingen i Norge.
- Nye Veier AS må forholde seg til samme lover og regler som Statens vegvesen, og de to organisasjonene skal ha samme oppgave: Bygge veier for den norske stat. De to vil delvis få overlappende, og delvis uavklarte ansvarsforhold seg imellom. Resultatet blir mer byråkrati, dobbeltarbeid og lengre beslutningsveier i veiutbyggingen.
- Det budsjettekniske «problemet» med flerårige bevilgninger over statsbudsjettet løses ikke med selskapskonstruksjonen Nye Veier AS. Den samme «løsningen» som regjeringen skisserer for Nye Veier AS kan like gjerne brukes overfor Statens vegvesen.
- Samferdselsdepartementets egen fremstilling viser at det er en motsetning mellom «lengre og sammenhengende utbygginger» og prioritering av de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme veiprojektene. Oppstartsporteføljen til Nye Veier AS er mer preget av «hilse hjem-prosjekter» fra samferdselsministeren enn av samfunnsøkonomiske prioriteringer.
- Utspill fra ledelsen i Nye Veier AS indikerer at målsettingen om «raskere og billigere» veibygging skal nås ved at selskapet ber om lov til å bygge veier med lavere standard enn det som ligger i kravene til Statens vegvesen. Smalere veier, mindre veibelysning, tynnere asfalt og dårligere drenering og frostsikring er blant forslagene. Dårligere veier kan helt sikkert bygges billigere – også av Statens vegvesen.
- En del av privatiseringsstrategien er satsing på såkalte totalentrepriser. Nye Veier AS sitt første prosjekt, ny E18 Arendal – Tvedestrand, ble omgjort til totalentreprise til tross for at Statens vegvesen hadde så godt som ferdigprosjektert to byggherrestyrte delprosjekter. Konsekvensene er at prosjektet blir nærmere ett år forsinket, og høyst sannsynlig også dyrere.
- Nye Veier AS sier at de vil ha entreprenører som tar samfunnsansvar. Like fullt lar de den tyske storentreprenøren Hochtief være med i konkurransen om Arendal – Tvedestrand-utbyggingen, til tross for at selskapet er dømt for prissamarbeid og anklaget for korrupsjon i andre land. Erfaringer viser at utenlandske hovedentreprenører gir færre norske arbeidsplasser og mer sosial dumping av lønns- og arbeidsvilkår.

Nye Veier AS - bakgrunn

I desember 2015 vedtok Stortinget å opprette et hundre prosent statseid aksjeselskap – Nye Veier AS. Vedtaket ble gjort med støtte fra Høyre, Frp, Venstre og Krf, mens Arbeiderpartiet, Senterpartiet, SV og MDG stemte imot. Forberedelsene til etableringen hadde da vært i gang gjennom et interimselskap, som ble startet opp i mai 2015. Selskapet var fullt operativt og i ordinær drift fra 1. januar 2016. Hovedkontoret ligger i Kristiansand. Nyskapningen var en oppfølging av formuleringer i regjeringsplattformen fra 2013. I den såkalte Sundvollen-erklæringen fra Høyre og Frp het det:

«Regjeringen vil etablere et eget utbyggingsselskap som skal løfte flere veiprojekter og gjennomføre utbyggingen mer effektivt, jf samarbeidsavtalen. Selskapet finansieres med egenkapital, men kan også ta opp lån med statsgaranti. Selskapet kan overta utbyggings-, drifts- og finansieringsansvar for utbygging av store samferdselsprosjekter. Man kan også overdra eksisterende prosjekter til selskapet. I forbindelse med statsbudsjettet fastsettes rammene for selskapet.»

I melding til Stortinget (Meld.St.25 (2014-2015) *På rett vei*) begrunner Regjeringen danningen av selskapet slik:

«Regjeringens formål med utbyggingsselskapet er å oppnå en mer helhetlig utbygging og større kostnadseffektivitet for den porteføljen det blir gitt ansvar for, og dermed gi en merverdi utover utbygging i tradisjonell forstand. Selskapets virksomhet skal være effektiv og helhetlig utbygging og drift og vedlikehold av trafikksikre riksveger, hvor strekningene i selskapets samlede utbyggingsportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran de med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.»

Fra starten ble selskapet tilført en spesiell portefølje av riksvegstrekningsprosjekter som utbyggingsselskapet gis ansvar for å bygge ut. I en såkalt oppstartsportefølje ble Nye Veier AS blant annet tildelt ansvar for åtte riksvegstrekningsprosjekter, - to på E18 og to på E39 så sør-/ sørvestlandet, to på E6 i Hedmark/Oppland og to på E6 i Trøndelag. Våren 2016 ble den første strekningen, Tvedestrand – Arendal, lagt ut på anbud. Totalt omfattet oppstartsporteføljen 24 prosjekter til en samlet, anslått utbyggingskostnad på drøye 131 milliarder kroner over en 20 års periode. Vi skal komme tilbake til kritikk som har blitt reist både mot valg av portefølje og av arbeidet med de aktuelle prosjektene.

Det mest påfallende med etableringen av Nye Veier AS er at selskapet skal ha akkurat samme oppgaver som Statens vegvesen (Svv), men i flere sammenhenger mindre ansvar enn det SvV har. Det har ikke manglet på honnørord om alt regjeringen ønsker å oppnå med det nye selskapet, jf blant annet sitatet ovenfor fra stortingsmeldingen. I dette notatet skal vi fokusere på noen av de mange innvendinger og den faglige kritikken som har kommet, og som blant annet kan oppsummeres i karakteristikk som;

- mer byråkrati
- unødvendig dobbeltarbeid
- oppsplitting av sårbare fagmiljøer
- mindre helhetlig samfunnsansvar
- uklare ansvarsforhold
- mer privatisering
- høyere kostnader og
- dyrere veiutbygging.

Både blant politikere, organisasjoner og fagmiljøer er det med andre ord til dels totalt motstridende oppfatninger om hva Nye Veier AS vil bidra med til det norske samfunnet.

Forholdet mellom Statens vegvesen og Nye Veier AS

Nye Veier AS skal ha ansvar for utbygging, vedlikehold og drift av riksveier i Norge. Det er akkurat den samme oppgaven som Statens vegvesen har hatt i alle år, - og som de fortsatt skal ha. Vi skal heretter ha to parallelle organisasjoner som skal utføre akkurat det samme samfunnsoppdraget. Forskjellen er at mens Statens vegvesen er en statlig forvaltningsetat, er Nye Veier AS et statseid aksjeselskap. Hvilke konsekvenser får dette?

I stortingsmeldingen slås det fast at «det overordnede ansvaret for å bygge ut, drifte og vedlikeholde riksvegnettet i Norge ligger hos staten» (pkt. 2.4.1. s. 17). Som del av den offentlige forvaltningen er Statens vegvesen i noen tilfeller et myndighetsorgan, som i medhold av bestemmelser i vegloven og plan- og bygningsloven har rett til å fatte vedtak om f.eks. ekspropriasjon, om det skal gis bestemte tillatelser og dispensasjoner, om bestemte aktiviteter skal forbys, om ulike pålegg skal gis, hvilke trafikksikkerhetstiltak som er nødvendige, mv. Også Nye Veier AS må forholde seg til de samme lover som SvV, og eventuelle dispensasjoner må gis av departementet. Regjeringen legger opp til at utbyggingsselskapet i noen (men ikke alle) tilfeller skal få delegert tilsvarende myndighet som det Statens vegvesen etter loven har, men da gjennom enkeltvedtak i Samferdselsdepartementet. Det betyr at saker som departementet og Statens vegvesen har ansvar for først må igjennom forsvarlig saksbehandling der, og så eventuelt ved enkeltvedtak overføres til Nye Veier AS. Nye Veier skal så fatte vedtak i saker de har fått delegert myndighet for. Veien fra plan til vedtak blir lengre, ikke kortere.

Vi skal komme tilbake til enkelte detaljer rundt dette, men allerede her er det grunnlag for å konkludere med at vi får to organisasjoner som får ulike roller og ulikt ansvar. Der hvor det i festtalene heter at Nye Veier AS er et redskap for forenkling og effektivisering, blir det i stedet en kilde til økt byråkratisering og dobbeltarbeid. Det heter i stortingsmeldingen at

«... utbyggingsselskapet skal ha ansvar for utbygging fra oppstart av arbeidet med reguleringsplan for vegstrekninger og -prosjekter som inngår i selskapets portefølje, i første omgang oppstartsporteføljen. I dette ligger at Statens

vegvesen har ansvar for planleggingsarbeid fram til arbeidet med reguleringsplan kan starte» (pkt. 2.5.2, s. 20).

Først skal altså Statens vegvesen ha ferdig et forslag til reguleringsplan. Så skal ansvaret overføres til Nye Veier AS.

Det er ingen ting som tilsier at et delt ansvar i planleggingsfasen kommer til å redusere tidsbruken i veiutbyggingen. I sum må begge organisasjoner forholde seg til de samme lover og regler for planlegging og godkjenning av prosjekter. Det må bygges opp egen kompetanse i utbyggingsselskapet på planleggings- og reguleringssiden, og de to organisasjonene vil i noe sammenhenger være inne i ulike deler av samme prosjekt. Det åpner både for dobbeltarbeid og for dragkamper om hvor grensesnittet skal gå, - hvem som skal ha ansvar for hva. Det borger verken for høyere kvalitet eller større effektivitet. Det man i tillegg kan frykte, er at man vil forsøke å fremstille både tidsbruk og kostnader for Nye Veier AS sine prosjekter som lavere enn det de faktisk er, siden Statens vegvesen har utført og finansiert en del av jobben før den overføres til Nye Veier AS.

I en kommentar i tidsskriftet Samferdsel (nr. 5/2016) er forsker Arvid Strand ved Transportøkonomisk Institutt inne på dette. Han skriver:

«Det er anerkjent, og erkjennes også i meldingen, at de innledende deler av en vegplanleggingsprosess er uforutsigbar med hensyn til tidsbruk på grunn av demokratiske prosessers uforutsigbarhet. Meldingen fastslår derfor at utbyggingsselskapet først skal overta prosjektene når de demokratiske plunder-og-heft-prosessene er sluttført. Helt i tråd med hva som i disse new management-tider utvikles som praksis i kommunal saksbehandling, der privat sektor pålegges å bringe klarhet i en lang rekke forhold før saken presenteres for kommunale myndigheter. Når det meste er på skinner, starter beregningen av saksbehandlingstid – det etaten måles på. Meldingen om veiselskapet forutser, og sikrer dermed en framtidig positiv evaluering av tidsbruken ved selskapets vegbyggingssprosesser».

Vi kan stå igjen med en situasjon hvor det reelt sett er brukt like lang (eller lengre) tid på utbyggingssprosesser, men hvor privatiseringstilhengerne kan påstå at Nye Veier AS har brukt kortere tid enn det Statens vegvesen brukte tidligere. Man sammenligner «epler og pærer». Det vil i så fall føye seg inn i et overordnet bilde, hvor tilrettelegging for mer privatisering av prosjektering og byggherreansvar innen veisektoren gjenstår som det eneste reelle argumentet for opprettelsen av Nye Veier AS.

Overføring av offentlig myndighet til Nye Veier AS

I stortingsmeldingen (Meld.St.25) varslet regjeringen at den ville komme tilbake med et mer detaljert forslag til myndighets- og ansvarsbeskrivelse for utbyggingsselskapet. I februar 2016 sendte man ut på høring et forslag til endringer i vegloven og i plan- og bygningsloven. Sommeren 2016 er saken ennå ikke ferdigbehandlet i departementet, og forslag til lovendringer kan tidligst komme til Stortinget høsten 2016. I seg selv er det betenkelig at et statsselskap drifter i 1-2 år uten at lovgrunnlaget for driften er på plass.

I denne sammenheng skal vi nøye oss med å peke på noen av de områdene som krever lovendringer, og hvor resultatet ser ut til å bli mer byråkrati og høyere kostnader.

Regjeringen legger i sitt høringsnotat opp til at det fortsatt bare er Statens vegvesen eller kommunen som kan gjøre vedtak om ekspropriasjon. Når vedtak eventuelt er gjort, skal utbyggingsselskapet tre inn som part i forhold til skjønn og gjøre avtale med den som får eiendom ekspropriet. Men det er staten som så skal dekke kostnadene for utbyggingsselskapet.

I sitt høringssvar peker Statens vegvesen på at denne konstruksjonen er problematisk på flere måter. For det første mener man det er uheldig at den som forhandler / er part i fastsetting av erstatninger ikke selv har ansvar for å dekke kostnadene. For det andre må det settes av egne midler og bygges opp en administrasjon i departementet som kan håndtere statens ansvar. For Statens vegvesen er det fortsatt sann at kostnadene til ekspropriasjoner er en del av de samlede byggekostnadene, som må dekkes av etaten selv. Igjen ser vi konturene av det samme trekket; - de samlede kostnadene vil sannsynligvis bli større, mens Nye Veier AS sine kostnader vil fremstå som mindre.

Tilsvarende finnes det i departementets forslag til lovendringer en rekke andre eksempler på at Nye Veier AS skal fritas for ansvar som i dag er pålagt Statens vegvesen. I noen tilfeller ønsker man ikke å overføre tilsvarende myndighet til utbyggingsselskapet (trafikksikkerhet, fastsetting av byggegrenser for vegkryss, tillatelser til avkjørsler, mm), og i andre tilfeller legges det opp til at selskapet skal få myndighet, men ikke plikt til å dekke kostnader ved de vedtak man treffer (f.eks. pålegg om å fjerne / skjære ned vegetasjon).

Det kan åpenbart finnes grunner til å begrense hvilken myndighet som skal delegeres til utbyggingsselskapet, og kostnadsdekninger vil uansett havne på statens hånd. Problemet er at man får to organisasjoner som skal utføre samme type oppgaver, men med ulike rammebetingelser. Dersom det i neste omgang brukes til å fremstille Nye Veier AS som «raskere og billigere» enn Statens vegvesen, vil det være villedende og useriøst.

Hva vil man oppnå med Nye Veier AS?

«Vi foreslår å organisere veisektoren bedre for å realisere flere veiprojekter – bedre, raskere og billigere», uttalte samferdselsminister Kjetil Solvik Olsen ifølge departementets hjemmeside da han la frem stortingsmeldingen «På rett vei – reformer i veisektoren» 17. april 2015. I meldingen heter det at

«Selskapets virksomhet skal være effektiv og helhetlig utbygging av trafikksikre veger, hvor strekninger i selskapets samlede utbyggingsportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran strekninger med lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet» (s.6).

Hvilke grep er det så det nye utbyggingsselskapet skal bruke for å realisere ambisjonene om «bedre, raskere og billigere»? Sannheten er at det ikke er lagt fram et eneste, holdbart argument for at målene skal kunne nås. I retorikken er det noen momenter som går igjen; - mer forutsigbarhet, helhetlige prosjekter og lengre strekninger skal gi lavere kostnader og raskere gjennomføring. La oss se på dette i tur og orden.

Mer forutsigbarhet?

I den offentlige debatten har det vært en opplest og vedtatt sannhet at Stortingets bevilgningsreglement, hvor etater bare kan tildeles budsjetter for ett år om gangen, fører til oppstyking og klattvis, dyr utbygging av veiene.

I et innlegg i tidsskriftet Samferdsel (nr. 2/2015) skriver Gunnar Lindberg, direktør for Transportøkonomisk Institutt, følgende:

«Den bakenforliggende årsaken til forslaget (om et statlig utbyggingsselskap, vår presisering) er blant annet at de årlige budsjettbevilgningene er til hinder for rasjonell framdrift av store prosjekter.

... Men Produktivitetskommisjonen konkluderer med at det ikke er noe ved det norske budsjettssystemet som hindrer rasjonell gjennomføring av investeringsprosjekter og med at Stortinget kan gi fullmakt for flere år. I stedet sier Kommisjonen at utfordringen er «et politisk ønske om å sette i gang flere prosjekter enn det samlet sett er midler til», (s. 477).

Om jeg forstår Kommisjonens konklusjoner riktig, behøver vi ikke et vegselskap for å kunne finansiere vegprosjekter framover. Utfordringer er prioriteringen av de prosjekter vi skal bygge».

I et tilsvarende svar til innlegget skriver daværende leder av transport- og kommunikasjonskomiteen, Linda H. Helleland, i Samferdsel (nr. 5/2015):

«Ved å opprette et selskap som vet at det får årlige bevilgninger på et gitt nivå, kan selskapet se lengre strekninger under ett, planlegge og bygge sammenhengende og effektivt.»

På den ene siden forholder ikke Helleland seg til den saklige kritikken som reises, - Hvorfor ikke gi tilsvarende betingelser for prosjekter i regi av Statens

vegvesen? Samtidig er svaret hennes en bekreftelse på at også utbyggingsselskapet må håndteres innenfor rammene av Stortingets bevilgningsreglement; - selv med en fullmakt for flere år må også det få årlige bevilgninger. Det er med andre ord verken lettere eller vanskeligere å sikre «årlige bevilgninger på et gitt nivå» til Nye Veier AS enn til Statens vegvesen.

I innlegget i *Samferdsel* viser Gunnar Lindberg til en tilsvarende debatt i England, hvor man har opprettet et lignende selskap som Nye Veier AS. Lindberg skriver:

«Det har vært debatt i England om hvorvidt man skulle innføre vegavgifter for å finansiere selskapet. Det har endt med at selskapet inntil videre skal bli finansiert over statsbudsjettet, men istedenfor årlige budsjetter, kommer selskapet til å få en bevilgning for fem år (2015-2021) for å unngå «stop-start funding». Ifølge Produktivitetskommissjonen er dette en løsning som det skulle gå an å bruke også i Norge.»

Man må kunne legge til grunn at alle disse argumentene har vært kjent både i regjeringen og Stortinget. I innstillingen fra transport- og kommunikasjonskomiteen om lovendringer som skal overføre myndighet fra Statens vegvesen til Nye Veier AS (Innst. 115 L (2015-2016)) skriver medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

«Disse medlemmer er motstandere av etableringen av Utbyggingsselskapet «Nye Veier». Disse medlemmer mener Statens vegvesen i stedet må kunne porteføljestyre flere prosjekter i egen organisasjon og fremlegge for regjering og Storting hvilke behov som finnes med hensyn til rekkefølge og framdrift. Dette følger samme logikk som ordningen med særskilt prioriterte veiprojekter, med egne romertallsvedtak, egne prosjektorganisasjoner og forpliktelser over flere år. Etter disse medlemmers syn vil en porteføljestyring kunne oppnås uten å etablere et nytt selskap, splitte opp fagmiljø og konkurrere om begrenset veikompetanse, ingeniører og planleggere.»

Det er med andre ord ikke problemene med årlig bevilgninger som er den egentlige årsaken til at man opprettet Nye Veier AS.

Av stortingsmeldingen fremgår det for øvrig at Nye Veier AS skal finansiere sine prosjekter fra statlige bevilgninger og bompenger, mer og mindre nøyaktig på samme måte som Svv. Den blå-blå regjeringen, med Frp i Samferdselsdepartementet, legger med andre ord opp til at bompenger skal ha akkurat samme rolle i fremtidig veibygging som det vi over år har sett – under skiftende regjeringer.

Lengre, helhetlige strekninger?

En gjentatt innvending mot dagens regime (med årlige bevilgninger) har vært at det fører til klattvise og dyre utbygginger. Med Nye Veier AS skal man kunne planlegge lengre, helhetlige veistrekninger. Som fremstillingen ovenfor viser, er det pr i dag ingen hindringer for at Statens vegvesen kan gis tilsvarende rammer for å planlegge lengre og helhetlige strekninger. Fra fagmiljøene pekes det imidlertid på et annet poeng; - lengre strekninger forutsetter ikke bare forutsigbare tilsagn om flerårige bevilgninger. Det kan også komme i motstrid til kravet om å prioritere det som er ment å være de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektene først.

De samfunnsøkonomiske virkningene av veiprojekter kartlegges i såkalte kost-/nytteanalyser. Kostnadene ved å bygge ut veier måles imot de gevinster en oppnår i form av redusert kjøre-/reisetid, mindre køståing, mindre forurensning, færre ulykker, mm. Selv om trafikk tetthet ikke er eneste kriterium, vil prioriteringer basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet nærmest med nødvendighet føre til at strekninger med stor trafikk får høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn strekninger med liten trafikk.

På deler av de strekninger Nye Veier AS har fått i sin portefølje er det stort trafikkgrunnlag (og dermed positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet), mens det på andre deler av strekningen kan være mye mindre trafikkgrunnlag (og dermed lavere eller negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet). Når disse strekningene bygges ut samlet, kan de mindre trafikkerte delene føre til at prosjektet som helhet ender ut med negativ samfunnsøkonomisk nytte. Av stortingsmeldingen fremgår det at nettonytten samlet for alle prosjektene er minus 330 mill 2015-kroner (tabell 2.1, s. 10-11).

Forsker Arvid Strand er inne på dette i sin artikkel i Samferdsel (nr. 5/2016). Han skriver:

«Det er plukket ut en oppstartsportefølje for selskapet bestående av 24 prosjekter til en samlet utbyggingskostnad på 131 milliarder kroner.

... Det er oppgitt nettonytte for 16 av 24 prosjekter; seks av disse har positiv verdi, mens ti av prosjektene er presentert med negativ netto nytte.

... Det er rimelig å spørre hvorfor det er valgt en portefølje med stort innslag av negativ-netto-nytte-prosjekter når det er samfunnsøkonomisk lønnsomhet som skal stå i fokus. ... Skal utbyggingselskapet trylle ved å omgjøre negativ-netto-nytte-prosjekter til positive slike?

Dessuten står, vil jeg tro, signalet om å prioritere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i et spenningsforhold til markedsføringen av selskapet som nødvendig for å kunne gjennomføre sammenhengende utbygginger.

... En rekke av prosjektene i utbyggingselskapets portefølje befinner seg dessuten vestover fra Kristiansand. Dette valget av prosjekter kan antydes å være det nærmeste man kan komme å-hilse-hjem-prosjekter for en minister fra Bryne. Oppstartsporteføljens sammensetning viser ellers at kravet om samfunnsøkonomisk positiv netto nytte ikke har vært avgjørende viktig – og heller ikke kan bli det dersom det er utbygging av sammenhengende strekninger som skal tilstrebes.»

Det sentrale poenget her er ikke at politikerne ikke skal kunne fravike konklusjonene fra samfunnsøkonomiske kost-/nytteanalyser. Samferdselspolitikken opererer hele tiden i spenningsfeltet mellom samfunnsøkonomiske kalkyler og andre politiske og samfunnsmessige målsettinger. Poenget er at Nye Veier AS i så måte ikke representerer noe nytt eller annet – prioriteringene der har blitt gjort på akkurat samme måte som innenfor Nasjonal transportplan og for Statens vegvesens del tidligere. Påstanden om at Nye Veier AS er et grep for å prioritere de samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene høyere er derfor ikke riktig.

«Raskere, billigere og dårligere»

Dette var overskriften i Aftenposten hovedoppslag 28. juli 2016. Der kommer det frem at Nye Veier AS planlegger å bygge motorveier som er smalere, er uten veibelysning, har reduserte krav til sikt, har mindre tykkelse på asfalten, og hvor det skal brukes mindre penger til drenering og frostsikring. Man satses med andre ord på at veiselskapet skal få dispensjoner fra departementet til å fravike de «veinormaler» og håndbøker som Svv er bundet av. Med en slik tilnærming er det rimelig å forvente dispensasjonssøknader også på andre områder som Stortinget har pålagt Svv, som kartlegging og bevaring av fornminner, sikring av biologisk mangfold, mv. Dette er pålegg som både krever mye tid og penger, og som i seg selv er viktige årsaker til at veibygging i Norge er dyrt. Med dårligere standard og færre samfunnsmessige forpliktelser er det helt sikkert mulig å bygge billigere. Men dersom Svv skal bygge veier etter en god standard, og Nye Veier AS etter en annen og dårligere standard, blir det meningsløst å sammenligne kostnadene mellom dem.

Opposisjonen på Stortinget er naturlig nok kritisk til at dette er «å bygge raskere og billigere». I Aftenposten dagen etter (29.07.2016) er Aps Eirik Sivertsens kommentar:

«Hvis kostnadene med nye veier skal ned basert primært på lavere standarder, har det nye selskapet spilt fallitt».

Sps Liv Signe Navarsete sier:

«Jevn standard er løftet frem som spesielt viktig for trafikksikkerheten. Blir det også mer byråkrati av to standarder? Får vi nå lese det som står med liten skrift om det nye veiselskapet?»¹

Samferdselsministerens (hjelpeløse?) kontring av kritikken er referert slik i Aftenposten-artikkelen:

«Vi skal bygge firefelts motorvei der forrige regjering mente tofelts vei var nok. Bevilgningene øker kraftig. Det er rett og slett urimelig feil av Aftenposten å late som om veistandarden vil bli dårligere i fremtidene.»

Igjen møtes kritikk med å snakke om noe annet. Det skal godt gjøres at ikke nye veier blir bedre enn gamle. Hvis målet er å få bygd mer vei med dårligere standard, kan den samme bestillingen like godt sendes til Statens vegvesen. Det trengs ikke mer byråkrati og mer privatisering for å få til det.

¹ Aftenposten 29.07.2016: Kritisk til at nybygde veier skal ha lavere standard

Oppsplitting av sårbare fagmiljøer

Norge er som kjent «et lite land», og fagmiljøet for planlegging og prosjektering av veianlegg er ikke stort. De fleste av de personer som i løpet av 2015-16 er rekruttert til Nye Veier AS er derfor hentet fra Statens vegvesen. I seg selv representerer det en uheldig oppsplitting av det miljøet og den kompetansen som faktisk eksisterer. Men det stopper ikke der.

Konsekvensene av en årelang outsourcing- og privatiseringspolitikk innenfor veisektoren har ført til at bygging, drift og vedlikehold av veiene er flyttet fra Statens vegvesen til private entreprenørselskaper. Også disse har gjennom årene rekruttert mange fra Svvs organisasjon. Nå dreies denne skruen enda noen omganger. For det første skal planleggingen splittes på to organisasjoner. I tillegg har det nye utbyggingsselskapet som forretningside at de skal ha en så liten egen organisasjon som mulig. Mest mulig tjenester skal kjøpes fra private selskaper. Det betyr at også deler av prosjekteringsarbeidet kan bli outsourcet. Sann sett er sporene av den høyrelede privatiseringspolitikken tydelige.

Dersom det i det hele tatt skal ha mening å snakke om konkurranse i dette markedet, må det finnes mer enn en til to-tre private entreprenører som kan konkurrere om oppdragene. Og alle kan ikke vinne samme oppdrag samtidig. Det betyr at behovet for medarbeidere, organisasjon og kompetanse hos de private entreprenørene vil variere etter hvor stor oppdragsmengde de vinner. Fagfolkene må med andre ord flyttes mellom selskapene etter hvert som de vinner og taper oppdrag, og det vil stort se skje gjennom kostnadsdrivende rekrutterings- og headhuntingsprosesser. Oppsplittingen er kostnadsdrivende både for staten og entreprenørene.

Det har allerede vært oppslag i media om utviklingen i antall direktører og direktørlønningene i Nye Veier AS. En gjennomgang gjengitt i Fædrelandsvennen (juni 2016) viste at det våren 2016 var åtte direktører i utbyggingsselskapet som hadde høyere lønn enn samferdselsministeren.

Totalentrepriser

Veistrekningen Tvedestrand – Arendal er den første som det nye utbyggingsselskapet står ansvarlig for. Den ble lagt ut på anbud i juni 2016, etter at prosjektet hadde blitt overført fra Statens vegvesen til Nye Veier AS fra 1. januar 2016. Da hadde prosjektet lenge vært under planlegging i Statens vegvesen. Høsten 2015 var man nesten ferdig med prosjektering og tilbudsgrunnlag for to byggherrestyrte enhetspriskontrakter som hver for seg ville være blant landets største. Første utlysning var forutsatt januar 2016 med anleggsstart mai/juni 2016. Basert på erfaringer fra andre større vegvesenprosjekter i Norge var det forutsatt at del to skulle utlyses i mars 2016, slik at tilbydere kunne vite utfallet av første tilbudsrunde. Dette mente vegvesen ville gi flest tilbydere og best pris. Ferdigstilling var forutsatt til høsten 2018 for

hoveddelen av prosjektet, og sommeren 2019 for siste del, opplyser kilder i Svv til oss.

Senhøsten 2015 kommer det så et pålegg fra Samferdselsdepartementet om at Svv skal samarbeide med private konsulenter om å legge til rette for å overføre prosjektet til Nye Veier AS. Konsulentene insisterte på at prosjektet skulle omarbeides til en såkalt totalentreprise, hvor kun en entreprenør skal få ansvar for hele prosjektet. Nye Veier AS fikk prosjektet ut på anbud i juni 2016, og opplyser på sine hjemmesider at kontrakt vil bli inngått før kommende årsskifte. Ferdigstillelse anslås til sommeren 2019. Overføringen til Nye Veier AS fører med andre ord til at prosjektet blir opp mot et år forsinket. I tillegg medførte overføringen en betydelig fordyring av prosjektet. Det anslås at Svv hadde brukt om lag 100 mill kroner på en tilnærmet ferdig prosjektering av to entrepriser, styrt av dem. Når en ny entreprenør nå får eneansvar for hele prosjektet, må mye av prosjekteringen gjøres på nytt hos dem. Det koster, og det som skulle bli raskere og billigere blir i stedet senere og dyrere.

Med en totalentreprise overføres all risiko til en aktør, og en normal konsekvens vil være at entreprenøren beregner seg en såkalt risikopremie. Dette var en problemstilling som konsultentselskapet Samfunnsøkonomisk Analyse utredet i en rapport til Maskinentreprenørens Forening i juni 2016. Der konkluderte man slik:

«Større prosjekter øker mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler, men totalentrepriser øker også risikoen for entreprenørene. Vår vurdering er at det sannsynligvis hadde oppstått flere samfunnsøkonomiske gevinster dersom E18 Arendal – Tvedestrand hadde blitt utlyst som to totalentrepriser framfor én, fordi prosjektet er så stort at risikoen entreprenøren påtar seg sannsynligvis vil overstige stordriftsfordelene knyttet til større prosjekter.»²

Det gjenstår dermed å se om den endelige prisen for strekningen Tvedestrand – Arendal blir lavere enn det som hittil har vært kostnadsnivået ved motorveitbygginger i Norge.

Mange peker på andre, mer tvilsomme konsekvenser av totalentrepriser i den størrelsesorden vi her snakker om. For det første vil det redusere antall aktører i entreprenørbransjen som har kapasitet til å delta i anbudskonkurransene. Det er i norske selskapers disfavør og legger til rette for at store, utenlandske entreprenører vil stå sterkere i konkurransen. Byggenæringens Landsforening (BNL) har kommet med uttalelser som uttrykker bekymring for dette. I et oppslag på nettsidene til NRK Rogaland (08.03.2016) het det f.eks.:

«Det er det offentlige som oftast vel utanlandske entreprenørar til store oppdrag. Det uroar også administrerande direktør i Byggenæringens Landsforening (BNL), Jon Sandnes. – Etter fleire år på rad seier nesten halvparten av våre bedrifter at dei taper konkurransen mot utanlandske

² Samfunnsøkonomisk Analyse - Rapport nr. 39-2016:
Analyse av effektene av oppdeling av veikontrakter

selskap. Mykje av årsaka er at tilgangen på billeg arbeidskraft nesten er uendeleg.»

Totalentrepriser gjør det nødvendig med større bruk av underentreprenører, og det gjør at kontraktskjedene blir lengre og kontrollen med de ansattes lønns- og arbeidsvilkår og HMS-standarden i prosjektene blir dårligere. Erfaringene viser at utenlandske hovedentreprenører oftere bruker utenlandske underentreprenører. Det svekker den norske delen av bransjen, undergraver norske arbeidsplasser og legger til rette for mer sosial dumping. Det kan illustreres med et par-tre eksempler.

Et oppslag på nettstedet frifagbevegelse.no (16.02.2016) viser til at Skanska i vinter måtte si opp 70-100 egne ansatte fordi de ved gjentatte anledninger hadde tapt oppdrag til utenlandske konkurrenter. Der skriver man:

«Kommunikasjonsdirektør i Skanska, Pål P. Syse, bekrefter at nedbemanningen skyldes overkapasitet. – Vi i Skanska mener at vi har kompetanse som er spesielt godt egnet for komplekse oppdrag, og at vi kjenner norske forhold ekstra godt. Vi skulle derfor tåle konkurransen mot utenlandske selskaper, men blir vedvarende forundret over at de greier å være så mye billigere enn norske aktører, sier Syse til Frifagbevegelse.no.»

Hovedtillitsvalgt Jan Åge Vik uttalte samtidig til frifagbevegelse.no:

«– Skanska taper i konkurransen mot utenlandske bedrifter, og norske bedrifter som bruker utenlandske underentreprenører. Det dreier seg om en slags lovlig sosial dumping. Utenlandske underentreprenører blir mye brukt fordi bedriftene kan betale minstelønn og få kostnadene ned. Anleggsbransjen jobber stort sett for det offentlige, som gjør om oppdragene sine så de blir attraktive nettopp for selskaper som dette. De velger utenlandsk arbeidskraft fordi den er billig.»

I etterkant av konkursen til den østerrikske entreprenøren Alpine Bau i 2013, som hadde en stor entrepriser på E6-utbyggingen langs Mjøsa, ble direktør Albert Kr. Hæhre i Hæhre Entreprenør intervjuet i Anleggsmagasinet (02.03.2014). Han hadde ikke noen tro på at byggherrene klarer å kontrollere hvordan de utenlandske entreprenørene i realiteten avlønner sine ansatte. Hæhre sa blant annet:

«En norsk maskinfører koster et firma 50 prosent mer enn minstelønnsatsen tilsier. Innenfor tunnelfaget er forskjellen det dobbelte. En utenlandsk entreprenør som lønner etter minstesats, har en 10 til 15 prosent lavere selvkost enn det en norsk entreprenør har. Og selv om de leier inn en del ting som transport og betongarbeider, blir likevel forskjellen betydelig. Med useriøse aktører vil denne forskjellen øke ytterligere.»

Og dette er situasjonen så lenge det drives «lovlig sosial dumping». Men også de useriøse aktørene finnes. Ifølge Hæhre hadde arbeiderne i Alpine Bau fortalt at de arbeidet for et utenlandsk bemanningsbyrå, at de på papiret fikk minstelønn, men at de i realiteten hadde ei gjennomsnittslønn på 50 kr pr time.

Når de kom «hjem», måtte de arbeide for 10 kr pr time inntil gjennomsnittlig timelønn var kommet ned i 50 kr.

Under byggingen av Hardangerbrua avdekket Arbeidstilsynet at arbeidere som var leid inn gjennom et irsk bemanningsbyrå hadde arbeidet inntil 20 timer i døgnet og hadde uker med 97 arbeidstimer (bt.no, 05.07.2013). Her ble det også avdekket at polske elektrikere hadde blitt grovt underbetalt, og det endte med at Statens vegvesen måtte etterbetale rundt to millioner kroner i lønn etter at arbeidsgiveren i Danmark hadde gått konkurs (bygg.no, 05.02.2015).

Erfaringene fra saker som dette førte til at Statens vegvesen i 2014 gjorde endringer i sitt innkjøpsreglement. Nå tar en både konsekvensen av at mange ledd i kontraktskjeden og utstrakt bruk av innleide arbeidstakere skaper store kontrollproblemer og utfordringer med sosial dumping. I SvV håndbok for byggesaker heter det nå³:

«Virksomhet som foretar utleie av personell sidestilles i denne bestemmelsen med underentreprenør.

Entreprenøren plikter å gi byggherren informasjon om underentreprenørens økonomi, finansielle stilling, kapasitet og tekniske kompetanse, inklusive dokumentasjon på registreringer (Brønnøysundregisteret, autorisasjon for arbeider etc.) som er nødvendig for at byggherren skal kunne vurdere spørsmål om godkjenning. Videre skal entreprenøren klarlegge om valgte underentreprenør vil utføre alt arbeid selv, eller om denne planlegger ytterligere ledd under seg. Ytterligere ledd begrenses til ett ledd med mindre annet er spesielt avtalt med byggherren. Entreprenøren skal videreføre alle aktuelle krav i denne kontrakten til underentreprenørene.»

Nye Veier AS opplyser på sin hjemmeside at de legger vekt på tilbydernes samfunnsansvar som et av kriteriene i forbindelse med utvelgning av kvalifiserte deltakere i anbudskonkurransene. Det vises videre til at de stiller krav til HMSK (helse, miljø, sikkerhet og kvalitet), til økonomisk soliditet, samt til skatte,- mva- og firmaattest. Men det sies ingen ting om begrensninger i antall underleverandører eller i bruk av bemanningsselskaper.

Med totalentrepriser legges det opp til lengre kontraktskjeder, - med dårligere kontroll som et av resultatene. Innenfor samferdselsprosjektene, som i andre deler av arbeidslivet, er det bemanningsselskapene som representerer den største utfordringen. Selskapene praktiserer en ordning med at det ikke betales lønn mellom oppdrag. Dermed stilles arbeidstakerne i en fullstendig maktesløs posisjon i forhold til arbeidsgiverne. Det florerer med historier om hvordan de minste forsøk på protester mot ulovlige lønns- og arbeidsvilkår, eller arbeidstider, resulterer i at arbeiderne ikke får nye oppdrag. «Skal du ha jobb, må du holde kjef».

Problemene med oversikt og kontroll har vist seg å være størst i forhold til utenlandske entreprenører og innleide arbeidstakere. Nye Veier AS har derfor

³ Statens vegvesen, håndbok R763, kapittel C2 Pkt. 15.

fått ros fra blant andre BNL for at anbudskonkurransen for strekningen Tvedestrand – Arendal ble gjennomført på en måte som endte med at tre norske og ett utenlandsk selskap er med i siste fase av konkurransen.

«Når Nye Veier AS ble etablert og fikk i oppdrag å bygge ut definerte motorveistrekninger har det vært stor spenning rundt hvordan de ville tenke gjennomføringsmodeller og tildelingskriterier. BNL vil gi ros til Nye Veier som gjennom den første prekvalifiseringen viser en retning der det legges vekt på områder som BNL mener er av stor betydning for tildeling av anleggsoppdrag, slik som HMS, gjennomføringsevne og samfunnsansvar, sier adm. dir. Jon Sandnes i BNL til Byggeindustrien.» (bygg.no, 13.05.2016)

Det gjenstår å se hvilket av de fire prekvalifiserte selskapene (AF Gruppen Norge AS, Hochtief Infra, Skanska Norge AS og NCC Construction AS) som til slutt vinner kontrakten. Kvaliteten på samfunnsansvaret ser det nemlig ut til å være så som så med.

Tvilsomt samfunnsansvar

I et oppslag i dagens næringsliv (5. august 2016) avdekkes det at det tyske selskapet Hochtief ikke opplyste om at det var under korrupsjonsetterforskning da det meldte seg i konkurransen om E18-utbyggingen Arendal - Tvedestrand. Av artikkelen fremgår det at Hochtief tidligere er funnet skyldig i prissamarbeid og har datterselskaper som anklages for korrupsjon i andre land. Fra artikkelen siterer vi:

«I egenerklæringen har Hochtief skrevet under på et dokument som garanterer at selskapet ikke er blitt domfelt de siste fem årene. I 2013 ble selskapet funnet skyldig i prissamarbeid i Sør-Afrika.

... I dokumentene som Hochtief har måttet fylle ut og skrive under på, svarer selskapet at det oppfyller alle de strenge kravene som er blitt stilt. Blant annet: «Kandidatens skal ikke være eller ha vært involvert i noen form for økonomisk eller finansiell kriminalitet.»

På spørsmål om Hochtief burde avvises fordi de ikke opplyste om sakene, uttalte direktør for kontrakt og anskaffelser i Nye Veier AS, Bjørn Børseth:

«Ikke ut i fra de opplysningene vi sitter på. Så kan det sikkert vurderes annerledes av andre.»

Revisjonsselskapet KPMG hadde, på oppdrag fra Nye Veier AS, «kvalitetssikret» de fire som får delta i anbudskonkurransen. I rapporten fra KPMG ble de kritikkverdige forholdene i Hochtief omtalt, men det fikk ingen konsekvenser for innstillingen. I ettertid har det vist seg at KPMG også er revisor for Hochtief.

Flere krav til samfunnsansvar

For å sikre at samfunnsansvar blir et førende kriterium for prosjektet er det ikke nok at entreprenøren er norsk. Den oppramsingen som Nye Veier AS gjør når det gjelder hva de legger i begrepet (se ovenfor) er ikke nok. Det bør også stilles krav til at det ikke er mer enn to underleverandører under hovedentreprisen (som i SvV), og at hovedentreprenør og underentreprenører utfører oppdraget med egne ansatte medarbeidere. Det kan ikke bli sånn at «billigere og raskere» veibygging i Norge skal baseres på innleide arbeidstakere skal utsettes for sosial dumping og brudd på Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeids- og hviletider.

Nye Veier AS vil i praksis bli en av de største, offentlige innkjøperne i landet. Selskapet får dermed en unik mulighet, og et stort ansvar, for å sikre at store prosjekter gjennomføres på en forsvarlig måte. Problemet er at Nye Veier AS i praksis kommer til å outsource ansvaret for helse, miljø, sikkerhet og kvalitet til leverandørene, på samme måte som de outsourcer ansvaret for akseptable og lovlige lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne.

Til tross for outsourcing og nedbygging av Statens vegvesen, finnes det fortsatt en betydelig HMS-kompetanse denne organisasjonen. Det er foreløpig ingen signaler om at Nye Veier AS vil bygge opp en tilsvarende kompetanse, og det vil kunne få konsekvenser både for utforming av krav og oppfølging av praksis hos entreprenørene.

I den nye loven om offentlige anskaffelser (vedtatt av Stortinget i juni 2016) er det et eget kriterium at leverandører i offentlige kontrakter skal ha lærlinger i arbeidsstyrken. Det bør være et krav til Nye Veier AS at de stiller samme krav som Oslo kommune nylig varslet for sine kontrakter; - at minst 10 prosent av timeforbruket i alle kontrakter skal utføres av lærlinger. Dersom norske fagmiljøer skal overleve i konkurransen mot billig utenlandsk arbeidskraft, må offentlige innkjøpere bruke sin posisjon til å sikre fremtidig kompetanse hos leverandørene.

To miljøer – ulike vilkår

I dette notatet har vi fokusert på det uheldige i å splitte opp et begrenset fagmiljø innenfor norsk veibygging i to parallelle miljøer. Nye Veier AS vil i sin tur flytte kompetansen videre ut til private aktører. Vi har også pekt på hvordan Statens vegvesen og Nye Veier AS både får ulikt, men i noen tilfeller også overlappende, ansvar. Det inviterer til konflikter rundt hvem som har ansvar for hva, det åpner for fordyrende planlegging og saksbehandling, og det blir åpenbart mer byråkrati når en summerer ressursene i Statens vegvesen, Nye Veier AS og i departementet. Veien frem til beslutninger vil i mange sammenhenger bli lengre, ikke kortere.

Det eneste som gjenstår, er at Nye Veier AS legger til rette for enda mer privatisering av planlegging og prosjektering av veier i Norge. Sånn sett er det helt i tråd med den blå-blå regjeringens nyliberale politikk. Det er ingen erfaringer fra privatiseringspraksis i andre sektorer som tilsier at dette vil gi billigere løsninger. Tvert imot vil privat sektors krav til profitt, prising av risiko og kamp om begrensede ressurser være kostnadsdrivende. I den grad privatiseringen fører til at flere oppdrag går til store, utenlandske entreprenører, vil det gå ut over norsk sysselsetting. Man bruker ikke den økte satsingen på veibygging til å avhjelpe en vanskelig sysselsettingssituasjon, med rekordhøy norsk arbeidsledighet.

I det nye regimet bør det stilles klare krav til etterrettelig rapportering av de reelle kostnadene i både Statens vegvesen og Nye Veier AS. Vi har allerede sett eksempler på at kostnader knyttet til utbyggingsselskapet veltes over på Statens vegvesen. I en artikkel i Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen (07.06.2016) ble det påvist at etableringen av Nye Veier AS ble dobbelt så dyr som først antatt, og at regningen var blitt sendt til Statens vegvesen. Vegvesenet ble i sin tur pålagt å spare inn et tilsvarende beløp på drift og vedlikehold av riksveier, samt trafikant- og kjøretøytilsyn. I artikkelen skriver man:

«Ifølge veivesenets årsrapport for 2015 ble de anslåtte etableringskostnadene for Nye Veier på 60 mill kroner dekket ved innsparing på drift og vedlikehold samt tilsyn. Mindreforbruket på 97,6 mill kr på denne posten skyldtes primært at veivesenet «måtte holde tilbake» 60 millioner til etableringen. I tillegg kommer kostnader for forberedende prosjektarbeider, bruk av egne ansatte internt samt eksterne utgifter».

Selv om alle detaljer ennå ikke er klare, legges det opp til at Statens vegvesen fortsatt skal ha ansvar for planlegging og myndighetsutøvelse i prosjekter som Nye Veier AS får hovedansvar for. Det blir fullstendig uakseptabelt, dersom utgifter i slike prosjekter lastes over på Statens vegvesen, for så i neste omgang å bli brukt som «bevis» på at Nye Veier AS bygger veier billigere enn den statlige etaten. Dersom erfaringene med oppsplittingen blir som kritikerne frykter, bør beslutningen reverseres.