

Regeringskansliet,
Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

[Kopia till]

Yttrande över Riksrevisionens rapport avseende Trafikverkets drift och underhåll av statliga vägar (RiR 2019:24)

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets upphandling av Baskontrakt för drift och underhåll av vägar. Granskningen består av tre delar som behandlar **omfattning, systematiska faktorerers påverkan** och **åtgärder som Trafikverket vidtagit** för att minimera kostnadsavvikelser.

- **Riksrevisionens övergripande slutsats är att kostnadsavvikelserna mellan upphandlat och slutfört kontrakt är stora.**

Fyrtiosju kontrakt som avslutades 2017-2018 har granskats. Det finns skillnader mellan Trafikverkets fem underhållsdistrikt även efter kontroll för driftområdenas egenskaper, trafikering och väderutfall.

Trafikverket ser positivt på Riksrevisionens granskning

Trafikverket välkomnar Riksrevisionens granskning av underhållskontrakten. Vi håller med Riksrevisionen om att det finns avvikelser mellan anbudspris och slutkostnad vid upphandling av drift och underhåll av vägar. Baskontrakt väg är ett "sista skyddsnet" där det ska finnas utrymme för oförutsedda händelser som till exempel besvärliga vintrar, översvämningar och olyckor. Ett stort kostnadsöverskridande behöver inte heller vara samma sak som att slutkostnaden blivit onormalt hög. Det kan dels bero på att ett lågt anbud kan mynna ut i vad som kan betraktas som en normal slutkostnad och dels på att Trafikverket i olika utsträckning behövt nyttja kontraktet för exceptionella händelser. Det viktiga är att komma fram till vilka kostnadsökningar som går att undvika genom att arbeta mer effektivt.

Handlingsplan finns - vi har påbörjat åtgärder för bättre effektivitet och uppföljning.

Sedan 2015 har Trafikverket, utifrån en ny nationell organisation, förbättrat kontraktstyrningen i underhållskontrakten. Det erhålls minskat personberoende genom mer enhetliga arbetssätt, nationella analyser och bredare resurssättning i styrningen av kontrakten. Förbättringen sker både i form av fler personella resurser såsom underhållsingenjörer och projektingenjörer, samt även i form av förbättringar i våra uppföljningssystem såsom kontrollprogram och analysverktyget GPD-analys (GrundPaket Drift). Syftet är ge möjlighet till bättre uppföljning av kontraktskraven såväl



som att höja kompetensen för kontraktstyrningen. De utökade personella resurserna är aktivt involverade både i de processer som finns för att ta fram nya kontrakt idag samt processen för att genomföra kontrakt.

Analys har redan gjorts utifrån avslutade kontrakt och handlingsplaner har upprättats med aktiviteter inom flera områden. Informationsinsamling i form av egenkalkyler och mängduppföljningar har tagit stora steg framåt de senaste åren vilket gör att vi successivt kommer få bättre underlag för fortsatta analyser. Arbetet med att bygga upp kunskap och erfarenhet kommer att ta några år. Några åtgärder som påbörjats har bäring på enskilda upphandlingar, andra har bäring på helheten. Vi redovisar ett antal aktiviteter nedan.

Statistisk analys av kostnadsavvikelser

Det är angeläget att fastställa vilka kostnadsökningar som går att undvika genom att arbeta mer effektivt. Vi har sett behov av att utveckla uppföljningen och kommer därför att införa mer nationell ekonomisk kodning för underlag till systematiska analyser, både på regional- och nationell nivå. Vi behöver skilja på systematiska avvikelser samt väder och skaderelaterade orsaker.

Analys av kostnadsutfall görs redan idag vid kontraktsslut. Där har vi uppmärksammat samma kostnadsutfall som i Riksrevisionens rapport. Bedömningar av osäkerheter och balansering av risker sker rutinmässigt inför upphandlingar, både nationellt samordnat och för den enskilda upphandlingen. Då kontraktstiden i normalfallet är 4-6 år sker det förändringar i vägnätet, inte minst i tillväxtområden. Kontrakten justeras därför årligen för tillkommande anläggningsmassa, vilket leder till utökade mängder, som blir en kostnadsavvikelse mot ursprunglig kontraktssumma. Exempel är utbyggda gång- och cykelvägar, mittseparerade vägar, nybyggda cirkulationsplatser och ibland helt nya vägdelar. Trafikverket beskriver i möjligaste mån tillkommande anläggningsmassa i förfrågningsunderlagen, men alla förändringar kan inte fångas med tanke på kontraktstidens längd (inklusive anbudsräkningstid). Dessutom kan trafikeringstidpunkten komma att ändras. Därför väljer Trafikverket att successivt införhandla tillkommande anläggningar, ett förfaringsätt som sker under kontrollerade former och med en balanserad risktagning mellan beställare och entreprenör.

Exempel på pågående aktiviteter:

- Projekt- och kontraktsuppföljning (departementsuppdrag), uppföljning och analys av utfall. Detta ger kunskap om hur enskilda kontrakt genomförs samt hur summerade erfarenheter för samtliga kontrakt kan användas till framtida underlag.
- Koppling mellan anvisningar vid framtagning av förfrågningsunderlag BAS väg och planeringsanvisningar för övrigt underhåll (förebyggande underhåll). Detta ger framför allt en bättre aggregerad kunskap om vad som köps/avropas.
- Översyn och genomgång (så att alla göra lika) av kodning och kodplan (verksamhetskoder och anläggningstyper) av basunderhåll väg för att underlätta uppföljning/analys. Detta ger framför allt en möjlighet att på aggregerad nivå göra analyser och uppföljningar nationellt.

Kunskap om vägarnas status och uppföljning av genomfört arbete

Förbättringar av informationsinsamlingen, analys och planering sker på flera plan. Det handlar inte bara om arbetet inför nya upphandlingar inom varje enskilt driftområde, utan även om hur hela verksamhetens resultat behöver analyseras för att dra lärdomar som kan bidra till att vi får mer underhåll för pengarna. Vilka nya konton som ska med eller om andra konton ska tas bort ur förfrågningsunderlaget avgörs utifrån enhetlig styrning. En av de första åtgärder som gjorts i den nationella analysen var att införa så kallat nyckeltal för vissa utpekade konton. Motivet till det är att vi såg att dessa användes olika och att det kunde användas för spekulation vilket inte kan accepteras. Svårigheten ligger sedan i anpassningen av det specifika området som ska upphandlas.

Exempel på pågående aktiviteter:

- Den löpande uppföljningen har förbättrats med implementeringen av GPD-analys. Systemet kontrollerar genomförandet av kontraktet samt informerar om brister och åtgärder. Det leder till bättre kunskap om vägnätet och mer information inför kommande upphandlingar i hela landet.
- Implementering av mängduppföljningsmodell (miniminivå). Mängduppföljning via mängduppföljningsmodellen ger bättre kunskap i det enskilda projektet om avropade och utförda mängder. Med en enhetlig uppföljning underlättas erfarenhetsutbyte mellan projekt.

Underhållskontraktens utformning

Utformning av kontrakten är precis som Riksrevisionen beskriver en utmaning. Likaså kontraktperiodernas längd. Kontrakten beskriver skötsel med funktionskrav, underhållsåtgärder med mängder som ska utföras och de oförutsedda händelser som sker under året för att klara av framförallt framkomlighet och trafiksäkerhet. Vissa oförutsedda arbeten, där omfattningen är osäker och inte påverkas av Trafikverket men är frekvent återkommande, tas med som ett kontraktsarbete. Som exempel på detta ersätts exempelvis trafikskador, skadegörelse och oförutsedda väderhändelser enligt reglerbara å-priser för de mest kalkylerbara arbetena samt enligt den så kallade självkostnadsprincipen för övriga arbeten. Detta för att fördela riskerna mellan entreprenören och beställaren och göra dessa kontrakt attraktiva. Vi säkerställer en slagkraftig resurssammansättning och kompetens för att lösa akut uppkomna situationer.

Tillkommande oförutsedda arbeten är oftast kopplat till perioden vår, sommar och höst. Där sker det mer tillkommande arbeten än på vintern. Vinterarbeten är oftast kopplat till mer mängd av till exempel kända företeelser såsom snö, hård vind eller en kombination av dessa. De fenomen kan vi lättare beskriva och ersätta då vi har väderbevakning och prognoser för detta samt att ersättningen sker mot väder och funktionskrav. Med anledning av det resonemanget så är det fler oförutsedda arbeten som regleras enligt självkostnadsprincipen på sommaren vilket driver kostnadsökningen mer än motsvarande på vintern.

Denna typ av kontrakt handlas upp i en totalentreprenad med innehåll bestående av skötsel, underhåll och hantering av oförutsedda händelser. Det innebär att vi beskriver en tjänst som ska uppnås. Hur entreprenören sedan utför åtgärden är upp till entreprenören utifrån Trafikverkets kravnivåer. Detta för att vi vill stimulera till effektivitet, produktivitet, innovation och nytänkande, inte bara lägsta anbudspris. Vid valet att använda andra entreprenadformer som till exempel utförarentreprenad, där alla

arbeten är beskrivna med en mängd, innebär att det ger mindre utrymme för effektivitet, produktivitet och innovation. En minskning av andelen reglerbara mängder kan minska risken för överproduktion som uppstår när ersättningen är kopplad till mängden arbete som utförs, snarare än till det resultat som ska uppnås, så kallad taktisk prissättning. Samtidigt uppstår vid en minskning av konton fler ändrings- och tilläggsarbeten då beskrivet arbete saknas i kontraktet. Här ligger en stor del av utmaningen, att veta vad som kan hända oförutsett med vägnätet under fyra till sex år. Om vi tar med allt som har hänt historiskt och kommer att kunna hända så ökar de reglerbara mängderna och möjlighet till prisspekulationen ökar. Här gäller det samtidigt att inte flytta över en så stor risk på entreprenörerna så att risken blir för stor att de inte lämnar anbud. För att minimera den risken så har vi valt att inte ta med visst arbete där mängder är osäkra utan istället valt att reglera dessa arbeten som ett tilläggsarbete.

Kontraktslängderna är en avvägning mellan attraktivitet för anbudslämnare, deras kostnader och bibehållen konkurrens. Detta ska sedan vägas mot vårt behov av införande av nya krav, regelverk med mera.

Exempel på pågående aktiviteter:

- Mängdanvisning vid framtagning av förfrågningsunderlag ("nyckeltal"). Mängdanvisning styr de enskilda upphandlingarna och ger en samlad bild av vad som upphandlas totalt och därmed en bättre kunskap om helheten.
- Utökade krav i upphandlingen för mängduppföljning för möjliggörande av bättre framtida underlag. Mängduppföljning, görs huvudsakligen för kommande upphandlingar i det enskilda området och möjliggör erfarenhetsutbyte mellan områden.
- Pilotprojekt med ersättningsmodell väder på klass 4 och klass 5. Ersättningsmodellen väders bygger på tio års statistik och har därmed en mycket god grund på vilka mängder som bör uppkomma under kontraktstiden. Modellen har goda förutsättningar för gemensam erfarenhetsinsamling på nationell nivå för vidareutveckling.

Koppling till Riksrevisionens rekommendationer

I rapporten anges ett antal uppdrag till Regeringen och Trafikverket. Nedan har Trafikverket redogjort för några pågående aktiviteter till dessa rekommendationer.

Uppdrag till Regeringen: Ge Trafikverket i uppdrag att analysera omfattning och konsekvenser av obalanserad budgivning.

Här har vi pågående aktiviteter (i viss mån samma som ovan):

- Vi hade prisspann, har numera pristak på vissa konton och arbetar med detta inom det utrymme som lagen tillåter.
- Vi arbetar med att hitta utvärdering av anbud på annat än lägsta pris.
- Vi anser att implementering av egenkalkylmodell och aktivt kalkylarbete leder till bättre kunskap om spekulationer.
- Kalkylgrupp är startad för att bland annat sprida kunskap och erfarenheter.
- Mängduppföljningsmodell implementeras. Vi anser att en aktiv mängduppföljning i kontrakten leder till bättre kunskap om vilka mängder som bör upphandlas.

Trafikverket föreslår att en utredning genomförs där vilka faktorer som orsakar obalanserad budgivning kartläggs samt föreslå åtgärder som skulle kunna minska förutsättningarna för obalanserad budgivning.

Uppdrag till Trafikverket: Ta fram en ny process för att systematiskt kvalitetssäkra det uppskattade arbetsbehovet i förfrågningsunderlagen så att det nyligen införda mätsedelsystemet verkligen används för att förbättra förfrågningsunderlagen och i förlängningen bidrar till en mer effektiv upphandling.

Här har vi pågående aktiviteter (i viss mån samma som ovan):

- Egenkalkylmodell för att höja kvalitet på upptagna mängder i förfrågningsunderlaget.
- Kalkylgrupp är startad för att bland annat sprida kunskap och erfarenheter.
- Mängduppföljningsmodell implementeras för samtliga kontrakt i syfte att få bättre kunskap om köpta mängder
- Mängduppföljning möjliggörs i brist- och åtgärdsrapporteringskraven i kontrakten, vilket vi sedan kan analysera i GPD-analys och MIP-systemen (Mobil Inrapportering från Plogbil). Implementering av systemen och kraven pågår. Utvecklingsidéer finns för GPD-analys.
- Mängdanvisningar finns framtagna nationellt för vägledning till projekten.
- Mängdanvisningarna kopplas till planeringsanvisningar för att säkerställa medel i korrekt omfattning. Utveckling pågår.
- Utveckling av förfrågningsunderlag såsom försök med ersättningsformer där historisk statistik finns tillgänglig (Väders för klass 4 och 5)

Trafikverket föreslår att en rutin/arbetssätt tas fram som säkrar användning av gemensam och systematisk mängduppföljning.

Trafikverket föreslår att kodplanen anpassas för att möjliggöra god uppföljning för denna typ av kontrakt.

Uppdrag till Trafikverket: Säkerställ att tillkommande beställningar dokumenteras på ett enhetligt sätt och gör en nationell kartläggning av hur de används. Priser på tillkommande beställningar bör jämföras med avrop inom ordinarie konton för att exempelvis kunna bedöma vilken typ av tilläggsbeställningar som medför störst kostnadsökningar.

Här har vi pågående aktiviteter(i viss mån samma som ovan):

Framtagen rutin gällande UR/ÄTA-logg finns och hur UR/ÄTA ska dokumenteras. (UnderRättelse ska föregå Ändrings-, Tilläggs- eller Avgående arbeten)

- Rutin finns där tilläggsbeställningar ("ÄTA") över ett visst belopp ska samrådas med Inköp och Logistik
- Vi arbetar med ett förslag på tydligare uppföljning av bas-kontonivå för Baskontrakt, för att få en lämplig uppföljning
- En översyn av Trafikverkets kod-plan har gjorts (med utgångspunkt för baskontrakt väg) och informationsinsatser pågår. Detta görs för att kunna göra nationella uppföljningar och analyser i första hand.

Trafikverket föreslår att en översyn av rutin gällande hantering ÄTA/UR genomförs.

Summering

Riksrevisionen visar att den analys Trafikverket gjort är korrekt. Branschen har problem med prisspekulationer. Detta visar också Riksrevisionens rapport, till exempel kan vi inte tillämpa golvpriser eller förkasta orimligt låga anbud, vilket är ett påtagligt problem. Vi är medvetna om att en mycket låg kontraktssumma inte alls behöver ge en låg slutkostnad – det är viktigt att vi hela tiden har en egenkalkyl som vi tror på och som vi kan jämföra emot för att bedöma vad som är rimligt. Konsekvenserna av domen i Högsta förvaltningsdomstolen 2018 behöver vi vara ännu tydligare med, då den medfört svårigheter att motverka spekulation.

Riksrevisionen pekar på att vi vidtagit åtgärder, framförallt från 2015 och framåt, och att dessa är bra. Det är glädjande att man anser att Trafikverket är på rätt väg och ska fortsätta på den inslagna vägen.

Granskningen visar att Trafikverket, utöver att förbättra informationsinsamlingen vilket alltså pågår, även behöver införa nya motsvarande arbetssätt för analys och planering. Riksrevisionen bedömer att de grundläggande verktygen finns på plats. 2016 gjordes en viktig förändring i arbetet när verktyget GPD-analys infördes. I arbetssättet samlas rapporter från olika källor så att både beställaren och leverantören har en god översikt över vilket arbete som behöver genomföras, när det ska vara klart och vad som är färdigt och kan bockas av.

Trafikverket har även vidtagit åtgärder för att säkerställa en miniminivå för kontroll genom ett nationellt likartat och ambitiöst kontrollprogram. Trafikverkets löpande uppföljning för att kontrollera leverantörernas arbete har också förbättrats under de senaste åren.

Granskningen visar dock att uppföljningen, som syftar till att utveckla verksamheten och återföra erfarenheter från föregående kontrakt till framtida upphandlingar, på längre sikt, har brister. Det finns mallar och riktlinjer på nationell nivå som styr arbetet med att ta fram förfrågningsunderlag, men den svåra delen inträffar när innehållet ska anpassas till det specifika området. Eftersom det fortfarande råder brister i tillgängligt underlag finns idag ett stort personberoende. De förbättringar som gjorts i form av nationella riktlinjer, stöddokument/mallar och enhetliga arbetssätt har svårt att spridas i alla 108 kontraktsområden. Bättre systematik och enhetlig styrning krävs för att förbättra detta i dagsläget.

Baskontrakten för väg är flexibla. Det ska finnas utrymme att hantera både beredskap och oförutsedda händelser i våra Bas-väg kontrakt. Därför måste vi hantera oplanerade händelser som inte kan beskrivas i upphandlingsskedet, exempelvis stormar, översvämningar, bränder och rasade trummor, i kontrakten. Det innebär att det aldrig går att säga exakt hur hög slutkostnad ett kontrakt kommer få. Trafikverket följer kostnadsökningar i kontrakten och vidtar åtgärder för att arbeta mer effektivt och få mest nytta för medel. Föreslagna åtgärder ligger i linje med detta.



Lena Erixon, GD