
RIGSREVISIONEN



Beretning til Statsrevisorerne om
vedligeholdelse af statens broer
og veje mv.

Januar
2009

e
v
i
s
i
o
n

r
e
v
i
s
i
o
n

r
e
v
i
s
i
o
n

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund for undersøgelsen	4
	B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode.....	5
III.	Udvikling i vedligeholdelseefterslæbet.....	6
	A. Udviklingen i efterslæbet.....	6
	B. Vejdirektoratets resultatkontrakt	11
	C. Planlægningsgrundlaget for flerårsaftalen	14
IV.	Opgørelse af udviklingen i vedligeholdelseefterslæbet.....	19
	A. Vejdirektoratets metoder til at opgøre efterslæbet.....	19
	B. Prognoser til opgørelse af efterslæb.....	23
V.	Opfølgning på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen.....	26
	A. Vejdirektoratets ledelses- og økonomiopfølgning.....	26
	B. Departementets opfølgning.....	27
	Bilag 1. Organisationsdiagram for Vejdirektoratet	31
	Bilag 2. Oversigt over bevillingsniveauer for Vejdirektoratet i perioden 2004-2008.....	32

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.

Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Flemming Hansen: november 2001 - september 2007

Jacob Axel Nielsen: september 2007 - november 2007

Carina Christensen: november 2007 - september 2008

Lars Barfoed: september 2008 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om Vejdirektoratets vedligeholdelse af de statslige broer og veje mv.

2. Regeringen indgik i oktober 2002 en flerårsaftale med Dansk Folkeparti om at indlede en indhentning af vedligeholdelseefterslæbet. Aftalen lagde for perioden 2004-2007 de økonomiske rammer for vedligeholdelse af statsvejnettet. Ifølge aftaleteksten blev der afsat en merbevilling på ca. 1,5 mia. kr. til vedligeholdelse i perioden 2004-2007.

3. I oktober 2007 var der i medierne en omtale af, at Langelandsbroen blev holdt sammen ved hjælp af plastikposer og træklodser. Det gav anledning til, at Statsrevisorerne på deres møde den 10. oktober 2007 bad Rigsrevisionen om at undersøge vedligeholdelsen af broer og veje.

Rigsrevisor beskrev i et notat til Statsrevisorerne af 30. januar 2008, hvordan undersøgelsen ville blive tilrettelagt.

4. Udgifterne til vedligeholdelse af de statslige broer og veje mv. udgjorde i 2007 knap 1,1 mia. kr. Vedligeholdelseefterslæbet udgjorde ifølge Vejdirektoratet ca. 1,7 mia. kr. ved udgangen af 2007. Ifølge Vejdirektoratet er der ikke for indeværende sikkerhedsmæssige problemer, og broer og veje har fortsat kunnet anvendes uden restriktioner.

5. Normaltilstanden af statsvejnettet er grundlaget for opgørelsen af efterslæbet. Vejdirektoratet definerer normaltilstand som den tilstand, hvor vedligeholdelsen er af passende omfang, og hvor der ikke er et vedligeholdelseefterslæb. Vedligeholdelse omfatter løbende udbedring af slid og skader på anlægselementerne samt udskiftning af komponenter, så anlægselementerne beholder den funktionelle tilstand. Vedligeholdelseefterslæb defineres som forskellen mellem det beregnede tilstandsniveau og den bevillingsmæssige indsats, der er nødvendig for at opnå normaltilstanden.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om der er en tilfredsstillende vedligeholdelse af statens broer og veje mv. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 3 spørgsmål:

- Har Vejdirektoratets vedligeholdelseefterslæb udviklet sig som forudsat i flerårsaftalen?
- Gør Vejdirektoratets dokumentation for normaltilstand det muligt at opgøre vedligeholdelseefterslæbet uden væsentlige usikkerheder?
- Har Vejdirektoratet og Transportministeriets departement foretaget en tilfredsstillende opfølgning på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen?

Vejdirektoratet havde frem til 1. januar 2007 ansvar for drift og vedligeholdelse af ca. 1.600 km veje. Vejdirektoratet overtog ansvaret for tidligere amtsveje med kommunalreformens ikrafttræden den 1. januar 2007. Vejdirektoratet har nu ansvaret for driften og vedligeholdelsen af ca. 3.800 km veje.

Statsvejnettet er:

Broer:

Store og små broer, tunneler samt skilteportaler, støjskærme og støttemure.

Veje:

Motorveje, motortrafikveje og øvrige hovedlandeveje.

Areal og udstyr:

Større og mindre opgaver, der skal løses, for at vejanlæggets basale funktion kan opretholdes, såsom renholdelse af vejene.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at vedligeholdelsen af statens broer og veje ikke har været tilfredsstillende. Vejdirektoratet fik som følge af flerårsaftalen en ekstra bevilling i perioden 2004-2007 til at indlede en indhentning af vedligeholdelsesefterslæbet. Ekstrabevillingen og forudsatte effektiviseringer viste sig dog ikke at være tilstrækkelige til at indhente efterslæbet, som i perioden er vokset. Ifølge Vejdirektoratet er der for indeværende ikke sikkerhedsmæssige problemer, og broer og veje har forsat kunnet anvendes uden restriktioner.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Flerårsaftalen indeholdt en hensigt om at indlede en indhentning af vedligeholdelsesefterslæbet i perioden 2004-2007. Dette skete imidlertid ikke. Tværtimod er efterslæbet steget.

Udvikling i vedligeholdelsesefterslæbet

- Flerårsaftalen betød, at der blev givet en ekstra bevilling på i alt 236 mio. kr. over 4 år til indhentning af vedligeholdelsesefterslæbet, ud over hvad der var nødvendigt for at opretholde det hidtidige bevillingsniveau.
- Ifølge Vejdirektoratet steg efterslæbet fra ca. 0,8 mia. kr. i 2004 til ca. 1,1 mia. kr. i 2006, der var det sidste år med det gamle statsvejnet inden overdragelsen af de tidligere amtsveje til Vejdirektoratet i 2007.
- Vejdirektoratet opgjorde ultimo 2007 efterslæbet til minimum 1,7 mia. kr. inkl. de tidligere amtsveje. Stigningen i efterslæbet skyldes bl.a., at nogle broer er nedbrudt hurtigere end forventet. Flerårsaftalens ekstrabevilling har således ikke været tilstrækkelig til at nedbringe efterslæbet.

Vejdirektoratets resultatkontrakt

- Transportministeriet indgik en resultatkontrakt med Vejdirektoratet ultimo 2003. Ifølge resultatkontraktens krav skulle efterslæbet stige og ikke falde i perioden 2004-2007, som det ellers var forudsat i flerårsaftalen.
- Vejdirektoratets resultatkontrakt indeholdt et effektiviseringskrav på 22 mio. kr. i perioden 2004-2007, hvilket ikke modsvarede det forudsatte krav på 305 mio. kr., som fremgik af Transportministeriets plangrundlag.

Planlægningsgrundlaget for flerårsaftalen

- Ifølge Transportministeriets planlægningsgrundlag fra oktober 2002 kunne efterslæbet være afviklet i 2010 med et fastholdt bevillingsniveau, forudsat at Vejdirektoratet effektiviserede med ca. 2 % årligt, svarende til en produktivitetstigning på 305 mio. kr. i perioden 2004-2007.
- Det fremgik ikke direkte af hverken flerårsaftalens tekst fra 22. oktober 2002 eller af finansloven for 2003, hvor aftalen blev udmøntet, at effektiviseringer var nødvendige, for at efterslæbet kunne være afviklet i 2010.

Vejdirektoratets normaltilstand kan ikke dokumenteres på en klar og sikker måde. Det betyder, at den økonomiske opgørelse af vedligeholdelsefter-slæbet er forbundet med væsentlige usikkerheder.

Vejdirektoratets metoder til at opgøre efterslæbet

- Vejdirektoratet har faglige systemer, der giver overblik over den fysiske tilstand på broer og veje mv. Systemerne viser, at der ikke er risiko for sikkerheden på statens broer og veje.
- Vedligeholdelsefter-slæbet opgøres i forhold til en standard for kvalitet, kaldet normaltilstanden. Normaltilstanden kan ikke dokumenteres, hvilket betyder, at der knytter sig usikkerheder til opgørelsen af vedligeholdelsefter-slæbet.
- En grundlæggende usikkerhed for både broer og veje består i, at Vejdirektoratet ikke kan dokumentere, at direktoratet anvender den økonomisk mest optimale strategi for vedligeholdelse. Dette betyder, at det opgjorte efterslæb både kan være højere og lavere.

Prognoser til opgørelse af efterslæb

- Usikkerheden af opgørelsen for broer og veje består også i, at Vejdirektoratet ikke anvender følsomhedsberegninger ved fastlæggelse af budgetbehov til vedligeholdelsefter-slæb.
- Transportministeriet vil revidere metoderne til at opgøre vedligeholdelsefter-slæbet for at forbedre og udvikle transparens og sporbarhed i opgørelsesmetoderne.

Vejdirektoratet og Transportministeriets departement har ikke foretaget en tilfredsstillende opfølgning på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen.

Vejdirektoratets ledelses- og økonomiopfølgning

- Vejdirektoratets økonomi- og ledelsessystem indeholder ikke løbende oplysninger om vedligeholdelsefter-slæbets udvikling eller oplysninger om, hvordan bevillinger og produktionsplanlægning også på lidt længere sigt påvirker udviklingen i vedligeholdelsefter-slæbet.

Departementets opfølgning

- Transportministeriet anmodede ikke i perioden 2005-2007 Vejdirektoratet om korrigerende tiltag i forhold til den negative udvikling i henholdsvis vedligeholdelsefter-slæbet og effektiviseringerne.

II. Indledning

A. Baggrund for undersøgelsen

7. Denne beretning handler om Vejdirektoratets vedligeholdelse af de statslige broer og veje mv.

8. I oktober 2007 var der i medierne en omtale af, at Langelandsbroen blev holdt sammen ved hjælp af plastikposer og træklodser. Det gav anledning til, at Statsrevisorerne på deres møde den 10. oktober 2007 bad Rigsrevisionen om at undersøge vedligeholdelsen af broer og veje.

Rigsrevisor beskrev i et notat til Statsrevisorerne af 30. januar 2008, hvordan undersøgelsen ville blive tilrettelagt.

9. Trafikministeriet ændrede i februar 2005 navn til Transport- og Energiministeriet, og i november 2007 blev navnet ændret til Transportministeriet. I det efterfølgende bruges benævnelsen Transportministeriet.

10. Vejdirektoratet hører under Transportministeriets ressort og har det direkte ansvar for planlægning, projektering, anlæg samt drift og vedligeholdelse af statsvejnettet. Vejdirektoratet overtog primo 2007 ansvaret for amtsvejene. Vejdirektoratets organisationsdiagram fremgår af bilag 1.

11. Vejdirektoratets samlede bevillinger udgjorde før overtagelsen af amtsvejene ca. 2,3 mia. kr., hvoraf ca. 670 mio. kr. blev anvendt til drift og vedligeholdelse af infrastruktur. Med overtagelse af amtsvejene blev bevillingerne øget til 3,1 mia. kr., hvoraf knap 1,1 mia. kr. vedrører drift og vedligeholdelse. I bilag 2 er vist en oversigt over bevillingsniveauet.

12. Transportministeriet og Finansministeriet offentliggjorde i januar 2001 "Analyse af det fremtidige vedligeholdelsesbehov på statsvejnettet", kaldet Driftsstrategianalyse 2001. Analysen viste, at der var et vedligeholdelsesefterslæb på ca. 780 mio. kr. ved udgangen af 1999. Driftsstrategianalyse 2001 indeholdt 3 forskellige scenarier, et basisscenarie, et mellem-scenarie og et minimumsscenario for den fremtidige udvikling, hvor der var forskel i bevillingsniveauer og resulterende efterslæb.

13. Analysen blev opdateret i 2007, så den omfattede de overførte amtsveje. Driftsstrategianalysen fra juli 2007 viste, at det forventede vedligeholdelsesefterslæb ved udgangen af 2007 var ca. 1,7 mia. kr.

14. Ifølge Vejdirektoratet er der for indeværende ikke sikkerhedsmæssige problemer, og broer og veje har fortsat kunnet anvendes uden restriktioner.

15. Regeringen indgik i oktober 2002 en aftale med Dansk Folkeparti om at indlede en indhentning af vedligeholdelseefterslæbet. Aftalen lagde for perioden 2004-2007 de økonomiske rammer for vedligeholdelse af vejnettet. Ifølge aftaleteksten blev der afsat en merbevilling på ca. 1,5 mia. kr. til vedligeholdelse i perioden 2004-2007.

BOKS 1. CENTRALE BEGREBER I UNDERSØGELSEN

Vedligeholdelseefterslæb defineres som forskellen mellem det beregnede tilstandsniveau og den bevillingsmæssige indsats, der er nødvendig for at opnå normaltilstanden.

Vejdirektoratet anvender definitionen normaltilstand som den tilstand, hvor der ikke er et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, og hvor vedligeholdelsen er af passende omfang.

B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode

16. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om der er en tilfredsstillende vedligeholdelse af statens broer og veje mv.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 3 spørgsmål:

- Har Vejdirektoratets vedligeholdelseefterslæb udviklet sig som forudsat i flerårsaftalen?
- Gør Vejdirektoratets dokumentation for normaltilstand det muligt at opgøre vedligeholdelseefterslæbet uden væsentlige usikkerheder?
- Har Vejdirektoratet og Transportministeriets departement foretaget en tilfredsstillende opfølgning på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen?

17. Undersøgelsen har haft særligt fokus på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen og efterslæbet i perioden 2004-2007. Der har dog i nogle analyser været behov for at inddrage perioden før 2004 samt perioden efter 2007.

I undersøgelsen anvendes der er række talmæssige oplysninger, som er opgjort ved forskellige løn- og prisniveauer. Rigsrevisionen har i en række tilfælde omregnet tallene, så tallene er opgjort i samme prisniveau. Det har dog i enkelte tilfælde været nødvendigt at bevare tallene i deres oprindelige prisniveau.

18. Drift og vedligeholdelse vedrører foruden trafikledelse, trafiksikkerhed, vintertjeneste m.m. områderne broer, vejbelægninger samt arealer og udstyr. Undersøgelsen har primært omfattet vedligeholdelsen af broer og vejbelægninger.

19. Undersøgelsen baserer sig på interviews, brevveksling og gennemgang af dokumenter fra Vejdirektoratet og Transportministeriets departement. Det drejer sig bl.a. om resultatkontrakter og interne arbejdsdokumenter. Rigsrevisionen har på baggrund af oplysninger i de interne arbejdsdokumenter foretaget beregninger af udviklingen i efterslæbet.

20. Rigsrevisionen har derudover vurderet de systemer, som Vejdirektoratet anvender til at få overblik over den fysiske tilstand på broer og veje. Endelig har Rigsrevisionen gennemgået de modeller, som Vejdirektoratet anvender til at opgøre efterslæbet. Rigsrevisionen har både ved gennemgangen og vurderingerne anvendt ekstern ekspertbistand.

21. Transportministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Udvikling i vedligeholdelseefterslæbet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Flerårsaftalen indeholdt en hensigt om at indlede en indhentning af vedligeholdelseefterslæbet i perioden 2004-2007. Dette skete imidlertid ikke. Tværtimod er efterslæbet steget.

22. Rigsrevisionen har undersøgt, om Vejdirektoratets vedligeholdelseefterslæb har udviklet sig som forudsat i flerårsaftalen. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- den planlagte indhentning af vedligeholdelseefterslæbet er påbegyndt
- flerårsaftalen blev udmøntet i Vejdirektoratets resultatkontrakt
- plangrundlaget for udviklingen i vedligeholdelseefterslæbet var etableret forud for flerårsaftalen.

23. Når der skal træffes beslutning om, hvilken tilstand der ønskes på det statslige vejnet, er det væsentligt at vide, hvordan efterslæbet vil udvikle sig ved forskellige bevillingsniveauer. For at indfri den politiske hensigt er det ligeledes væsentligt at følge op på, om udviklingen forløber som forventet. I dette kapitel undersøges derfor udviklingen i efterslæbet og årsagerne til udviklingen, hvorvidt den politiske hensigt er udmøntet i Vejdirektoratets resultatkontrakt samt planlægningsgrundlaget for flerårsaftalen.

A. Udviklingen i efterslæbet

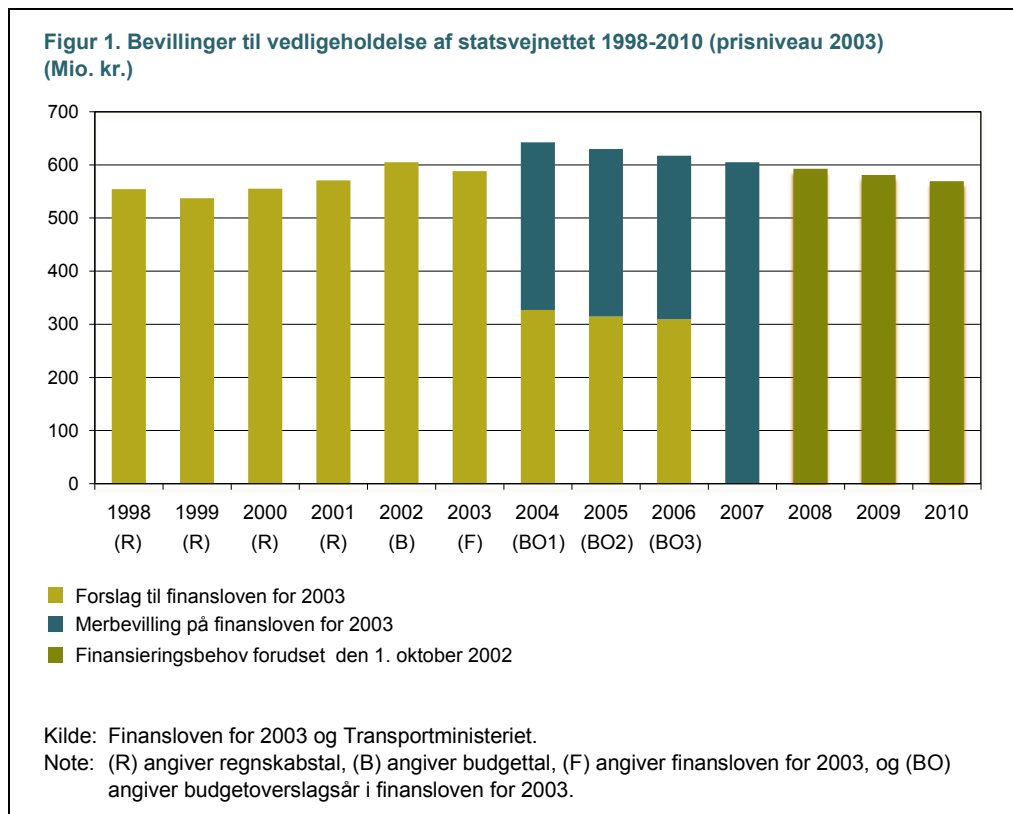
Flerårsaftalens merbevilling

24. Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 22. oktober 2002 en 4-årig aftale for vedligeholdelse af statsvejnettet. Det fremgik af aftaleteksten, at der var konstateret et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb i størrelsesorden 780 mio. kr. (priseniveau 1999). Med henblik på at indlede en indhentning af dette efterslæb samt afsætte de nødvendige midler til at opretholde normaltstanden på statsvejnettet gennemførtes en 4-årig vedligeholdelseaftale for statsvejnettet dækkende perioden 2004-2007.

25. Der blev videre ifølge aftaleteksten givet en merbevilling til vedligeholdelse på ca. 1,5 mia. kr. i perioden 2004-2007 på finansloven for 2003.

26. Bevillingerne i årene forud for flerårsaftalen udgjorde knap 600 mio. kr. årligt, men på forslaget til finansloven for 2003 var der kun afsat en bevilling på ca. 300 mio. kr. årligt i budgetoverslagsårene 2004-2006. Forslaget til finansloven for 2003 lagde således op til en næsten halvering af bevillingsniveauet i disse år i forhold til bevillingerne i årene før. Finansloven for 2003 gav en merbevilling på godt 300 mio. kr. årligt i budgetoverslagsårene 2004-2006, så det samlede årlige bevillingsniveau for 2004-2007 blev på godt 600 mio. kr.

27. Af figur 1 fremgår flerårssaftalens udmøntning af merbevillingen i perioden 2004-2007 samt de samlede afholdte og budgetterede bevillinger til vedligeholdelse i perioden 1998-2010.



Figur 1 viser, at flerårssaftalen betød, at bevillingerne til vedligeholdelse i perioden 2004-2007 blev lidt højere end i 2003. De mørke dele af søjlerne i perioden 2004-2007 angiver flerårssaftalens merbevilling i forhold til forslaget til finansloven for 2003.

Gennemsnitsforbruget i perioden 1998-2002 var på ca. 565 mio. kr. årligt. Merbevillingen løftede dette til et gennemsnit på ca. 624 mio. kr. årligt i perioden 2004-2007. Dermed blev der reelt afsat i alt 236 mio. kr. mere over hele perioden 2004-2007 i forhold til forbruget i perioden 1998-2002. Det svarede til et gennemsnit på 59 mio. kr. årligt i perioden 2004-2007.

Efterslæbets størrelse

28. Tabel 1 viser udviklingen i vedligeholdelseefterslæbet på henholdsvis broer, vejbelægninger samt areal og udstyr i perioden 2003-2007.

Tabel 1. Udviklingen i Vejdirektoratets efterslæb i perioden 2003-2007 (prisniveau 2007) (Mio. kr.)

	2003	2004	2005	2006	2007 ¹⁾
Broer	427	397	418	601	698
Vejbelægninger	293	308	392	430	635
Areal og udstyr	138	128	90	83	350
Udvikling i alt	858	833	900	1.114	1.683

¹⁾ Tallene for 2007 indeholder de tidligere amtsveje og kan derfor ikke umiddelbart sammenlignes med tidligere år.

Kilde: Vejdirektoratet.

Det fremgår af tabel 1, at det samlede efterslæb faldt fra 858 mio. kr. i 2003 til 833 mio. kr. i 2004, hvorefter der skete en stigning i efterslæbet til 1.114 mio. kr. i 2006 (prisniveau 2007). Tabellen viser videre, at vedligeholdelseefterslæbet på broer i 2006 var 174 mio. kr. højere end i 2003, mens efterslæbet på vejbelægninger steg med ca. 150 mio. kr. i samme periode. Det er således alene området areal og udstyr, der udviste et jævnt fald i vedligeholdelseefterslæbet i perioden 2003-2006.

Det skal bemærkes, at tabellens opgørelse af vedligeholdelseefterslæbet i 2007 indeholder de overtagne amtsveje. Vejdirektoratet har ikke særskilt opgjort statsvejnettet ekskl. de tidligere amtsveje i 2007. Det er således ikke muligt at følge vedligeholdelseefterslæbet på de gamle statsveje efter 2006.

29. Vejdirektoratet har oplyst, at den altovervejende årsagsforklaring på udviklingen i efterslæbet for vejbelægninger er prisstigninger, som i perioden 2002-2007 udgjorde ca. 20-30 %. Derudover har Vejdirektoratet fået ny viden om, at broerne bliver nedbrudt hurtigere end hidtil antaget, hvilket forklarer udviklingen i efterslæbet fra 2005 til 2006. Ifølge Vejdirektoratet har andre eksogene faktorer såsom vejrlig og trafikomfang også betydning for efterslæbet.

30. Vejdirektoratet har om faldet i det samlede efterslæb på vejbelægninger i perioden 2002-2004 oplyst, at dette i særlig grad skyldtes faldende priser. Udviklingen blev efterfølgende vendt på grund af betydelige prisstigninger. I opgørelsen af vedligeholdelseefterslæbet indgår der en priskomponent fra de gældende kontrakter på lige fod med mængden af produktion. Faldende priser medfører derfor alt andet lige, at vedligeholdelseefterslæbet falder. For det samlede efterslæb er prisudviklingen opgjort til at være steget med ca. 15,5 %, mens det anvendte løn- og prisindeks kun udgjorde ca. 5,6 %, svarende til en forskel på ca. 10 procentpoint i perioden 2002-2007.

31. Af tabel 2 fremgår udviklingen i efterslæbet på vejbelægninger samt udførte kilometer slidlag i forhold til det planlagte produktionsmål i perioden 2002-2006. Det skal bemærkes, at i tabel 2 er efterslæbet opgjort i løbende priser, hvor efterslæbet i tabel 1 er opgjort i prisniveau 2007.

Tabel 2. Vejbelægnings – model til beregning af vedligeholdelsefterslæbet i perioden 2002-2006 (løbende priser) (Mio. kr.)

	2002	2003	2004	2005	2006	I alt
Efterslæb	350	315	275	350	425	
Planlagt produktion til opretholdelse af normaltilstand (km)	262	264	265	266	274	
Udførte kilometer slidlag	173	144	123	109	269	
Mindreproduktion (km)	89	120	142	157	5	513

Kilde: Vejdirektoratet.

Tabel 2 viser, at der i perioden 2002-2005 blev gennemført et langt mindre antal kilometer slidlag end planlagt. Den samlede mindreproduktion i perioden 2002-2006 var således på 513 km. Samtidig viser tabellen, at Vejdirektoratet registrerede en reduktion i efterslæbet fra 2002 og frem til 2004, hvorefter vedligeholdelsefterslæbet steg i 2005 og 2006.

32. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at vedligeholdelsefterslæbet i perioden 2002-2004 ikke kunne være faldende, når det samtidig blev konstateret, at den udførte produktion var væsentligt under den planlagte produktion til opretholdelse af normaltilstanden, jf. tabel 2. Faldende efterslæb kan således kun forekomme, når den faktiske produktion overstiger den planlagte produktion til opretholdelse af normaltilstand. Dette er under forudsætning af, at definitionen af efterslæb sammenkobler vejenes fysiske tilstand med den økonomiske udgift til at bringe vejenes fysiske tilstand op på normaltilstandsniveau.

33. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Vejdirektoratets opgørelse af efterslæb til vejbelægnings ikke afspejler udviklingen i den fysiske tilstand, men udelukkende en regnskabsmæssig regulering af forbrug i forhold til det planlagte bevillingsniveau. Et efterslæb beregnet udelukkende på baggrund af afholdte udgifter i forhold til budgetterede udgifter videregiver ikke information om vejbelægningsernes fysiske tilstand og udvikling i forhold til normaltilstanden.

34. Vejdirektoratets opgørelse for broer vedrører kun de små broer, som udgør hovedparten af det samlede antal broer og ca. halvdelen af de samlede vedligeholdelsesudgifter til broer. Opgørelsen af vedligeholdelse af små broer indeholdt endvidere alene angivelse af antal reparationsbehov på broelementer, antal reparationer samt nøgletal for visse dele af broelementernes fysik.

35. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at efterslæbet reelt blev reduceret i perioden 2003-2005, hvorimod det steg i 2006. Vejdirektoratet gennemførte således flere reparationer på små broer i perioden 2003-2005 end forudsat, men færre reparationer end forudsat i 2006. I perioden 2003-2005 indmeldte Vejdirektoratet færre reparationsbehov end forudsat, mens der i 2006 blev indmeldt langt flere reparationsbehov end forudsat.

36. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at målene for antal reparationer i perioden 2003-2005 for små broer blev sat for lavt til at kunne nå at reparere det forudsete antal elementer med reparationsbehov i denne periode, og at dette utilsigtet kan have bidraget til opbygning af vedligeholdelsefterslæbet for små broer i 2006.

37. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Vejdirektoratet ikke kunne fremlægge dokumentation, der kunne årsagsforklare og dokumentere den direkte sammenhæng mellem de afsatte midler til vedligeholdelse og den fysiske og økonomiske udvikling i vedligeholdelsefterslæbet på store broer samt areal og udstyr.

38. Vejdirektoratet har således ikke kunnet årsagsforklare prisudviklingen, fx på baggrund af nøgletal baseret på efterkalkulationer foretaget på kontraktniveau. Der foreligger således ikke tilstrækkelig dokumentation for sammenhængen mellem udvikling i efterslæbet og den fysiske produktion.

39. Vejdirektoratet har ikke belyst, hvorvidt der på rådgiver- og entreprenørmarkedet for henholdsvis broer, veje samt areal og udstyr foreligger en konkurrencesituation, der har påvirket priserne i opadgående eller nedadgående retning.

40. Vejdirektoratet udarbejdede ultimo 2007 "Notat om større drifts- og standardforbedringsarbejder på statsvejnettet", som var et supplerende notat til Driftsstrategianalyse 2007. Vejdirektoratet opgjorde i dette notat et ekstra bevillingsbehov til en samlet værdi af ca. 2,8 mia. kr., hvoraf ca. 0,9 mia. kr. vedrørte vedligeholdelsesarbejder, ca. 1 mia. kr. vedrørte et yderligere investeringsbehov, som havde karakter af reinvestering og ny funktionalitet, og 0,9 mia. kr. vedrørte andet.

41. Vejdirektoratet har oplyst, at der i perioden 2004-2007 blev klarlagt et vedligeholdelses-efterslæb på ca. 0,2 mia. kr. på areal og udstyr, der ikke fremgår af årsrapporterne, men af Driftsstrategianalyse 2007.

42. Af tabel 3 fremgår Rigsrevisionens vurdering af Vejdirektoratets efterslæb ultimo 2007.

Tabel 3. Opgørelse over Vejdirektoratets efterslæb ultimo 2007 (prisniveau 2007) (Mia. kr.)

Efterslæb opgjort i årsrapporten for 2007	1,7
Efterslæb på areal og udstyr (kendt fra 2005)	0,2
Ekstraudgifter til vedligeholdelsesaktiviteter kendt i perioden 2001-2007 (opgjort i 2007)	0,9
I alt	2,8

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Vejdirektoratet.

Tabel 3 viser, at vedligeholdelseefterslæbet ultimo 2007 kan opgøres til ca. 2,8 mia. kr., hvilket er 1,1 mia. kr. højere end anført i årsrapporten for 2007.

43. Det er således Rigsrevisionens vurdering, at der er tale om et konstaterbart efterslæb på i alt ca. 1,1 mia. kr., (ca. 0,9 mia. kr. + ca. 0,2 mia. kr.), som ikke fremgår af årsrapporterne, og som burde have været medtaget i årsrapporten for 2007.

44. Hvorvidt notatets opgørelse af beløbet på ca. 1 mia. kr. vedrørende reinvesteringsarbejder skal indgå på vedligeholdelseskontoen eller på kontoen vedrørende nye anlægsaktiviteter, er der uklarhed om.

45. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Vejdirektoratet burde have foretaget en præcisering af udgifternes karakter i forhold til gældende kontostruktur.

Vurdering

46. Flerårsaftalen betød, at der blev givet en ekstra bevilling på i alt 236 mio. kr. over 4 år til indhentning af vedligeholdelseefterslæbet, ud over hvad der var nødvendigt for at opretholde det hidtidige bevillingsniveau.

47. Ifølge Vejdirektoratet steg efterslæbet fra ca. 0,8 mia. kr. i 2004 til ca. 1,1 mia. kr. i 2006, der var det sidste år med det gamle statsvejnet inden overdragelsen af de tidligere amtsveje til Vejdirektoratet i 2007.

48. Vejdirektoratet opgjorde ultimo 2007 efterslæbet til minimum 1,7 mia. kr. inkl. de tidligere amtsveje. Stigningen i efterslæbet skyldes bl.a., at nogle broer er nedbrudt hurtigere end forventet. Flerårsaftalens ekstrabevilling har således ikke været tilstrækkelig til at nedbringe efterslæbet.

B. Vejdirektoratets resultatkontrakt

49. Ultimo 2003 blev der indgået en resultatkontrakt mellem Vejdirektoratet og Transportministeriet for drift og vedligeholdelse af statsvejnettet for perioden 2003-2007, hvori der bl.a. indgik målkrav til vedligeholdelsesindsatsen og udviklingen i vedligeholdelseefterslæbet.

50. Det fremgik af resultatkontrakten, at kontrakten var en tilkendegivelse om den fremtidige udvikling i Vejdirektoratets aktiviteter i relation til drift og vedligeholdelse af statsvejnettet mv. og de vilkår, der gives herfor. Det fremgik således i indledningen til resultatkontrakten, at resultatkontrakten og afrapporteringen heraf var et centralt instrument i udmøntningen og opfølgningen på den politiske flerårsaftale om vedligeholdelsen af statsvejnettet af 22. oktober 2002. Kontrakten var et nyt tiltag, idet tidligere kontrakter mellem departementet og direktoratet ikke indeholdt målkrav for vedligeholdelse.

51. Transportministeriet har oplyst, at resultatkontrakten afspejlede grundlaget i den flerårige politiske aftale fra 2002 om bl.a. en påbegyndelse af indhentning af efterslæbet inden for de bevillingsmæssige rammer, der blev givet med finanslovsaftalen for 2003.

52. I aftaleteksten for den 4-årige aftale for vedligeholdelse af statsvejnettet var der ikke fastlagt mål for, hvor meget vedligeholdelseefterslæbet skulle indhentes i de enkelte år, eller hvornår hele efterslæbet skulle være indhentet.

53. Transportministeriet har oplyst, at der således ikke i henhold til flerårsaftalen var et forudsætningsgrundlag at følge op på. Aftaleteksten om "at indlede en indhentning af efterslæbet" kan således alene karakteriseres som en politisk hensigtserklæring, idet der ikke var bevillingsmæssig sammenhæng mellem opgørelsen af efterslæbet i Driftsstrategianalyse 2001 og den afsatte bevilling i flerårsaftalen fra 2002.

54. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at uanset ambitionsniveau var der tale om en aftale, der rakte over flere år, hvor Vejdirektoratet i den givne periode fik budgetsikkerhed, der var hjemlet i finansloven for 2003.

55. Det fremgik af finansloven for 2003, at "Trafikministeriet bør samtidig iværksætte en stram resultatstyring og årlig opfølgning herpå, så det sikres, at arbejdet med indhentning af efterslæbet forløber som *planlagt*. (Rigsrevisionens kursiv). Ved aftalens udløb gennemføres en samlet evaluering af forløbet".

56. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det fremgik af finansloven for 2003, at udviklingen i størrelsen af efterslæbet skulle følges tæt.

57. Flerårsaftalen om at indlede en indhentning af efterslæbet er af Transportministeriet operationaliseret i resultatkrav 14 om vedligeholdelseefterslæb. Det fremgår heraf, at "Vejdirektoratet udfører årligt en beregning af efterslæbets størrelse". Målet er, at Vejdirektoratet gennem tilrettelæggelse af sin virksomhed inden for de afsatte bevillinger reducerer efterslæbets størrelse.

58. Transportministeriet bemærkede dog i et notat til departementschefen den 27. november 2003 i forbindelse med resultatkontrakten med Vejdirektoratet, at det "i processen (har) været Vejdirektoratet magtpåliggende at få tydeliggjort, at med det beløb, der blev afsat til drift og vedligeholdelse af statsvejnettet ved finanslovsaftalen for 2003, er der ikke sikret tilstrækkelige midler til at nærme sig den såkaldte 'normaltilstand' for statens vejnet". Det fremgik videre, at "Det er i den forbindelse væsentligt at holde sig for øje, at det ikke i forbindelse med finanslovsaftalen er lovet at indhente efterslæbet på vejnettet". Aftalens formulering "at indlede en indhentning af efterslæbet" har "voldt stor vanskelighed i forbindelse med kontrakten, idet de beløb, der er afsat i medfør af finanslovsaftalen kun er tilstrækkelige til en meget begrænset indhentning af efterslæbet".

59. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transportministeriet var bekendt med, at midlerne afsat i den flerårige aftale ikke var tilstrækkelige til at reducere efterslæbet nævneværdigt.

60. Tabel 4 viser resultatkrav for Vejdirektoratets vedligeholdelseefterslæb i perioden 2002-2007 som angivet i Vejdirektoratets resultatkontrakt fra 2003 for perioden 2003-2007.

Tabel 4. Resultatkrav for Vejdirektoratets efterslæb i perioden 2002-2007 (prisniveau 2003) (Mio. kr.)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Resultatkrav	970	820	810	860	855	855

Kilde: Transportministeriet: Vejdirektoratets resultatkontrakt for drift og vedligeholdelse af statsvejnettet for perioden 2003-2007.

Tabel 4 viser, at der er forudsat et markant fald i efterslæbet fra 970 mio. kr. i 2002 til 820 mio. kr. i 2003, hvorefter efterslæbet forventedes at stige frem mod 2006 til 855 mio. kr. Over den 4-årige aftaleperiode 2004-2007 forventedes efterslæbet at stige med 45 mio. kr. fra 810 mio. kr. i 2004 til 855 mio. kr. i 2007 (prisniveau 2003).

61. Transportministeriet har oplyst, at det fremgår af resultatkontrakten, at de budgetmæssige forudsætninger er ændret på 2 områder, der ikke er medregnet i resultatkravene. Dette drejer sig om udgifter på 50 mio. kr. til opgradering af enkelte motorveje til en hastighed på 130 km/t samt fremrykning af visse vedligeholdelsesindsatser til 50 mio. kr. fra 2004 til 2003.

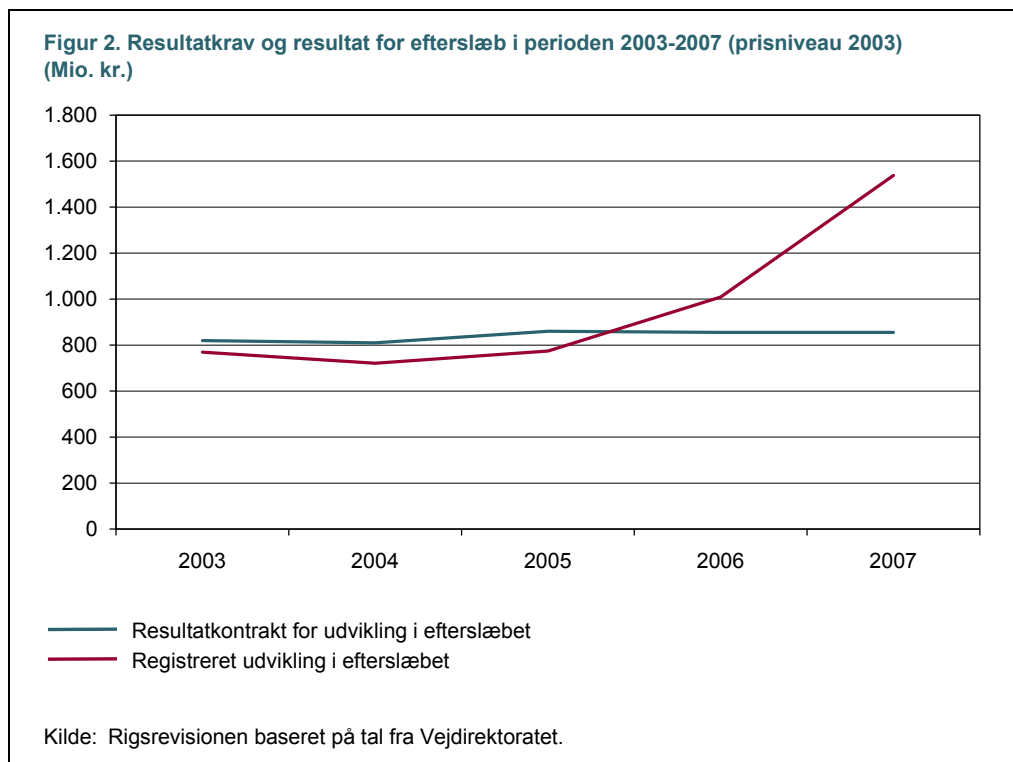
62. Rigsrevisionen kan konstatere, at ændringerne i de budgetmæssige forudsætninger ikke betød, at resultatkravene blev ændret.

63. Transportministeriet har oplyst, at det er ministeriets opfattelse, at udgangspunktet for målsætningen om at indlede en indhentning af efterslæbet er størrelsen af efterslæbet på aftaletidspunktet i 2002. Resultatkontrakten skal derfor vurderes på, om der opnås det forudsatte fald i efterslæbet fra 970 mio. kr. i 2002 til 855 mio. kr. i 2007, hvor flerårsaftalen udløb.

64. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ikke fremgik af aftaleteksten, at udgangspunktet er 2002, men at aftaleteksten alene tog udgangspunkt i efterslæbet i 1999. Målsætningen om at indlede en indhentning af efterslæbet skal derfor vurderes henover den politiske aftaleperiode 2004-2007, hvori der var afsat midler til en reduktion af efterslæbet. Dvs. at udgangspunktet for vurdering af et fald i efterslæbet er ultimo 2003. Hvis 2002 var udgangspunkt for vurderingen af, hvorvidt efterslæbet er faldet, ville hele reduktionen i efterslæbet ifølge resultatkontrakten skulle ske, inden flerårsaftalen og de heri afsatte midler trådte i

kraft i 2004. Hele faldet i efterslæbet ville desuden skulle ske i 2003, hvor bevillingen var lavere end i både 2002 og i hvert af aftaleårene 2004-2007.

65. Figur 2 viser en sammenholdelse af resultatkontraktens resultatkrav vedrørende efterslæb og de realiserede resultater for Vejdirektoratets efterslæb i perioden 2003-2007.



Figur 2 viser, at Vejdirektoratets registrerede vedligeholdelsesefterslæb er steget fra ca. 769 mio. kr. i 2003 til ca. 1.538 mio. kr. i 2007, svarende til en stigning på ca. 769 mio. kr. i perioden 2003-2007 (prisniveau 2003). Figur 2 viser endvidere, at vedligeholdelsesefterslæbet i 2006 var ca. 154 mio. kr. højere end resultatkravet, og i 2007, hvor Vejdirektoratet overtog amtsvejene, var efterslæbet 683 mio. kr. højere end resultatkravet. Vejdirektoratet har således ikke, som forudsat i den 4-årige vedligeholdelsesaftale, påbegyndt en indhentning af efterslæbet.

66. Det fremgår af resultatkontrakten, at Vejdirektoratets bruttobevillinger til drift og vedligeholdelse er baseret på finansloven for 2003 og flerårsaftalen for vedligeholdelse af statsvejnettet. Det fremgår videre, at der på drifts- og vedligeholdelsesbevillingen for perioden 2004-2007 er forudsat en årlig effektivitetsforøgelse på 2 %.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der ikke er opstillet en samlet plan for Vejdirektoratets effektiviseringer, svarende til et samlet effektiviseringskrav på 305 mio. kr. (prisniveau 2003) i perioden 2004-2007. Der foreligger endvidere ikke en metode til beregning af effektiviseringer på den samlede bevilling til drift og vedligeholdelse, som tager stilling til kvalitet, bortfald af opgaver samt påvirkningen af anlægsaktivernes værdi over tid.

67. Transportministeriet har oplyst, at Vejdirektoratets effektiviseringer på vedligeholdelsesområdet alt overvejende sker gennem udbud på ca. 80-90 % af den egentlige vedligeholdelsesvirksomhed. Vejdirektoratet har tillige oplyst, at direktoratet som udgangspunkt ikke har indflydelse på, hvorvidt markedet kan reducere priserne svarende til effektiviseringskravene.

68. I Vejdirektoratets resultatkontrakt fra 2003 er resultatkravet om effektiviseringer på 2 % udmøntet til alene at vedrøre bevillinger til areal og udstyr på gennemsnitligt ca. 150 mio. kr. årligt i perioden 2004-2007. Der er endvidere tale om partneringsaftaler, som forudsætter, at indhentede effektiviseringer deles mellem parterne. Herved reduceres målsætningen for Vejdirektoratets effektivisering til 1 % af kontraktsummen i perioden 2004-2007. I resultatkontrakten svarer partneringsaftalerne til en samlet effektivisering for Vejdirektoratet i perioden 2004-2007 på i alt 22 mio. kr. (prismiveau 2003).

69. Rigsrevisionen kan konstatere, at resultatkravet forudsat i Vejdirektoratets resultatkontrakt på i alt ca. 22 mio. kr. ikke modsvarer den forudsatte produktivitetsstigning på i alt 305 mio. kr. for perioden 2004-2007.

70. I forbindelse med kommunalreformen overtog Vejdirektoratet ansvaret for amtsvejene. Rigsrevisionens gennemgang af sagerne viste, at Vejdirektoratet og Transportministeriet ikke har drøftet, hvilken betydning den nye opgaveportefølje ville få for den flerårige aftale. Der foreligger endvidere ingen drøftelser af, hvor meget vedligeholdelseefterslæbet på de gamle amtsveje udgjorde.

71. Transportministeriet indgik som følge af kommunalreformen en ny resultatkontrakt med Vejdirektoratet for 2007. Denne resultatkontrakt indeholdt ikke mål for udviklingen i vedligeholdelseefterslæbet. Rigsrevisionen kan konstatere, at Transportministeriet ikke fastlagde et nyt resultatkrav for 2007, selv om flerårsaftalen løb indtil udgangen af 2007.

Vurdering

72. Transportministeriet indgik en resultatkontrakt med Vejdirektoratet ultimo 2003. Ifølge resultatkontraktens krav skulle efterslæbet stige og ikke falde i perioden 2004-2007, som det ellers var forudsat i flerårsaftalen.

73. Vejdirektoratets resultatkontrakt indeholdt et effektiviseringskrav på 22 mio. kr. i perioden 2004-2007, hvilket ikke modsvarede det forudsatte krav på 305 mio. kr., som fremgik af Transportministeriets plangrundlag.

C. Planlægningsgrundlaget for flerårsaftalen

74. Transportministeriet, Vejdirektoratet og Finansministeriet udarbejdede planlægningsgrundlaget for flerårsaftalen i perioden fra Driftsstrategianalysen i 2001 til indgåelsen af aftalen i efteråret 2002.

75. Rigsrevisionens gennemgang af sager viste, at der havde været en fortløbende drøftelse mellem Transportministeriet og Finansministeriet om et bevillingsløft til nedbringelse af efterslæbet på vedligeholdelse.

76. Gennemgangen viste videre, at de trafikpolitiske ordførere i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2003 i et notat af 23. august 2002 blev orienteret om, at der var behov for at øge bevillingerne fra og med 2004, hvis vedligeholdelseefterslæbet på ca. 900 mio. kr. ved udgangen af 2002 ikke skulle øges. Det fremgik af notatet, at bevillingen i 2004 ville falde med godt 300 mio. kr. Der var i notatet en henvisning til de forskellige scenarier i Driftsstrategianalyse 2001 for, hvordan bevillingerne kunne tilrettelægges, for at efterslæbet kunne være afviklet i 2010.

77. Vejdirektoratet oplyste efterfølgende i et notat til Transportministeriet den 26. august 2002 om konsekvenserne af forslaget til finansloven for 2003 for udviklingen i vedligeholdelseefterslæbet samt om behovet for bevillinger fra 2004 og frem. Det fremgik af Vejdirektoratets notat, at vedligeholdelseefterslæbet forventedes at stige fra ca. 1,1 mia. kr. i 2003 til ca. 2,1 mia. kr. i 2006 som følge af bevillingerne afsat på forslaget til finansloven for 2003.

Vejdirektoratets beregninger, der baserede sig på basisscenariet i Driftsstrategianalyse 2001, viste videre, at et bevillingsniveau på 736 mio. kr. årligt i perioden 2004-2010 var nødvendigt for at afvikle efterslæbet i 2010. Transportministeriet har bekræftet over for Rigsrevisionen, at ministeriet er enig i, at et bevillingsniveau på 736 mio. kr. årligt var nødvendigt for afvikling af efterslæbet i 2010.

78. Rigsrevisionen har beregnet forskellen mellem bevillingen på finansloven for 2003 som følge af den 4-årige politiske aftale og Vejdirektoratets vurdering af merbevillingsbehovet, som det fremgik af notatet af 26. august 2002. På finansloven for 2003 blev der afsat ca. 449 mio. kr. mindre i aftaleperioden 2004-2007 end i Vejdirektoratets notat og ca. 914 mio. kr. mindre over hele perioden 2004-2010 for at kunne afvikle efterslæbet i 2010.

79. Finansministeriet og Transportministeriet redegjorde i et notat af 1. oktober 2002 for en 4-årig vedligeholdelsesaftale for statsvejnettet gældende fra 2004, der indebar, at vedligeholdelseefterslæbet blev påbegyndt afviklet.

Det fremgik af notatet, at der var enighed mellem Transportministeriet og Finansministeriet om, at bevillingsbehovet til opretholdelse af den såkaldte normaltilstand samt indhentning af efterslæbet kunne opgøres til 700 mio. kr. årligt (prisniveau 2003) frem til 2010. Når vedligeholdelseefterslæbet var indhentet i 2010, kunne normaltilstanden opretholdes ved et bevillingsniveau på ca. 550-555 mio. kr. årligt.

Transportministeriets og Finansministeriets beregning var ifølge notatet baseret på, at Vejdirektoratet gennemførte en effektivisering på 2 % årligt for perioden 2004-2010. På denne baggrund beregnede ministerierne merbevillingsbehovet for perioden 2004-2010 ud over den allerede planlagte bevilling på forslaget til finansloven for 2003. Notatets merbevillingsbehov blev gengivet i teksten på finansloven for 2003 samt i flerårsaftalen af 22. oktober 2002.

80. Transportministeriet har ikke forelagt Rigsrevisionen andet materiale, som dokumenterer, at efterslæbet skulle være opgjort og planlagt afviklet anderledes end oplyst i henholdsvis Driftsstrategianalyse 2001 og i notatet af 1. oktober 2002.

81. Af tabel 5 fremgår det, hvordan vedligeholdelseefterslæbet forventedes at ville udvikle sig i perioden 2002-2010. Tabellen er baseret på budgetplanlægningsmodellen til beregning af indhentning af efterslæbet, der blev anvendt under arbejdet med Driftsstrategianalyse 2001 samt forud for finansloven for 2003. Budgetplanlægningsmodellen foretager en lineær nedskrivning af efterslæbet. Den faktiske udvikling kan naturligvis forme sig anderledes end modellens beregninger.

Transportministeriet har oplyst, at modellen er udokumenteret og misvisende.

Rigsrevisionen er ikke enig i dette, idet modellen bygger på materiale udarbejdet af Vejdirektoratet, Transportministeriet og Finansministeriet. Dette drejer sig især om 2 dokumenter. I Vejdirektoratets notat af 26. august 2002 blev efterslæbet planlagt afviklet i 2010. For at kunne opnå denne afvikling fordelte Vejdirektoratet et beløb til opretholdelse af normaltilstand ligeligt over alle årene frem til 2010, hvorudfra den årlige bevilling til afvikling af efterslæbet blev beregnet. I Finansministeriets og Transportministeriets notat af 1. oktober 2002 blev modellen ligeledes anvendt, men med justerede tal. Rigsrevisionen har således alene anvendt oplysninger, der fremgår af Vejdirektoratets, Transportministeriets og Finansministeriets egne materialer.

**Tabel 5. Den beregnede reduktion af efterslæbet i perioden 2002-2010 (prisniveau 2003)
(Mio. kr.)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
A. Bruttobevilling	595	588	700	700	700	700	700	700	700	6.083
B. Normal – brutto- bevillingsniveau	555	555	555	555	555	555	555	555	555	4.995
C. Bruttobevilling til reduktion i efter- slæbet (A ÷ B)	40	33	145	145	145	145	145	145	145	1.048
D. Beregnet udvikling i efterslæbet (D år 1 ÷ C år 2)	989	956	811	666	521	376	231	86	+59	+59

Note: Markeringen viser aftaleperioden.

Kilde: Udarbejdet af Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Finansministeriet, Transportministeriet og Vejdirektoratet.

Tabel 5 viser, at målsætningen for efterslæbet ultimo 2007 kan beregnes til ca. 376 mio. kr. Med det planlagte bruttobevillingsniveau på 700 mio. kr. i perioden 2004-2010 forelå der tillige en planlægningshorisont for fuld indhentning af vedligeholdelseefterslæbet ultimo 2010.

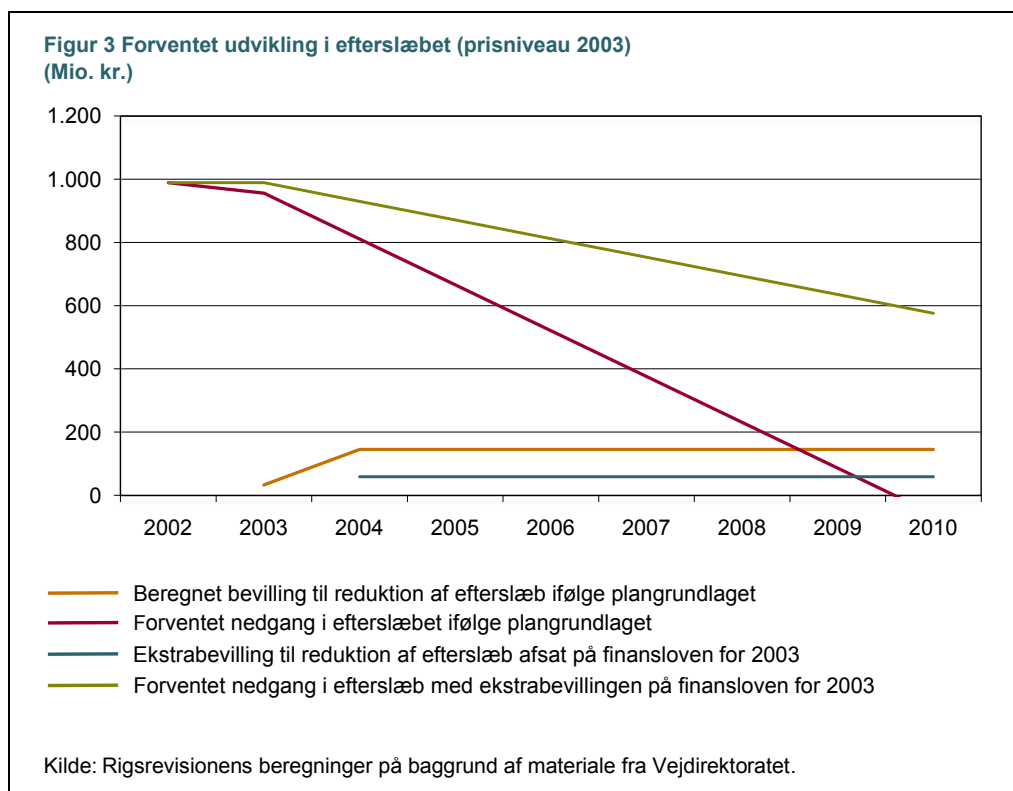
82. Rigsrevisionen kan konstatere, at der blev forventet en reduktion i efterslæbet på 145 mio. kr. årligt, svarende til i alt 580 mio. kr. i perioden 2004-2007. På finansloven for 2003 blev der kun givet en ekstrabevilling til reduktion af efterslæbet på i alt 236 mio. kr. henover perioden 2004-2007.

83. Rigsrevisionen kan konstatere, at det af Rigsrevisionen beregnede efterslæb på 376 mio. kr. for 2007 er ca. 479 mio. kr. lavere end målsætningen for et efterslæb på 855 mio. kr. i 2007 i Vejdirektoratets resultatkontrakt fra 2003. Rigsrevisionen kan derudover konstatere, at en indhentning af efterslæbet ultimo 2010 ikke ville være mulig med en målsætning i Vejdirektoratets resultatkontrakt om et efterslæb på 855 mio. kr. ultimo 2007 og et faldende bevillingsniveau henover perioden 2007-2010.

84. Transportministeriet har oplyst, at modellen ikke tager højde for betydningen af eksogene faktorer som fx skadesudvikling, prisudvikling mv.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Transportministeriet ikke i deres egen model, som Rigsrevisionen har anvendt, har taget højde for eksogene faktorer.

85. Af figur 3 fremgår den beregnede bevilling (den orange linje) til reduktion af efterslæbet i notatet af 1. oktober 2002 og den deraf forventede nedgang i efterslæbet (den røde linje). Endvidere vises den ekstrabevilling (den mørkegrønne linje), der blev afsat på finansloven for 2003 til reduktion af efterslæbet, og hvordan efterslæbet som følge heraf måtte forventes at udvikle sig (den lysegrønne linje).



Figur 3 viser, at ved et efterslæb på knap 1 mia. kr. ved udgangen af 2002 og ekstrabevillingen på finansloven for 2003 kunne efterslæbet ikke forventes at være afviklet i 2010 (den lysegrønne linje).

86. Finansministeriet og Transportministeriet planlagde med et aktivitetsniveau svarende til et bevillingsniveau på 700 mio. kr. årligt eller i alt ca. 2,8 mia. kr. over aftaleperioden 2004-2007. Dette var på linje med mellemscenariet i Driftsstrategianalyse 2001. En væsentlig del af bevillingen på 2,8 mia. kr. var imidlertid forudsat finansieret gennem effektiviseringer på ca. 2 % årligt. Dette svarede til ca. 305 mio. kr. over perioden 2004-2007. Effektiviseringerne svarede endvidere til, at bevillingsniveauet samlet blev reduceret til en nettobevilling på ca. 2,5 mia. kr.

87. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at effektiviseringskravet på 2 % årligt af Transportministeriet blev opfattet som synonymt med, at der for en given bevilling kunne opnås en forøgelse af den fysiske produktion som følge af faldende enhedspriser. Det blev således forudsat, at der med den almindelige produktivitetsudvikling i samfundet på 2 % kunne opnås effektiviseringer på ca. 2 % årligt i vejvedligeholdelsen.

88. Af finanslovene for 2003-2007 fremgik bevillingsniveauet fra notatet af 1. oktober 2002 efter fratræk af effektiviseringskravet på 2 %. Den pålagte årlige aktivitetsforøgelse fremgik således ikke direkte af finanslovene eller af flerårsaftalen.

89. Transportministeriet har oplyst, at der således ikke er et direkte krav om effektiviseringer på finansloven og i flerårsaftalen.

90. Rigsrevisionen er enig med Transportministeriet i, at oplysningerne om effektiviseringer ikke fremgik direkte af hverken flerårsaftalen eller af finansloven for 2003.

Rigsrevisionens sagsgennemgang viste imidlertid, at effektiviseringskravet samt målet om afvikling af efterslæbet i 2010 fra notatet af 1. oktober 2002 efterfølgende løbende indgik i dialogen mellem Finansministeriet og Transportministeriet. Dette skete bl.a. i et notat fra

Transportministeriet af 21. maj 2003. Herudover fastholdt Finansministeriet i 2007 Transportministeriet på plangrundlaget om effektivisering og afvikling af efterslæbet i 2010 i forbindelse med udarbejdelse af Infrastrukturkommissionens rapport om Danmarks transportinfrastruktur, hvor Finansministeriet påpeger, at: "Det følger af vores fælles rapport fra 2001 om vedligeholdelse mv. – som Vejdirektoratet også har medvirket til – at det nuværende bevillingsniveau er tilstrækkeligt til at afvikle efterslæbet på vejnettet inden udgangen af 2010".

Vurdering

91. Ifølge Transportministeriets planlægningsgrundlag fra oktober 2002 kunne efterslæbet være afviklet i 2010 med et fastholdt bevillingsniveau, forudsat at Vejdirektoratet effektiviserede med ca. 2 % årligt, svarende til en produktivitetstigning på 305 mio. kr. i perioden 2004-2007.

92. Det fremgik ikke direkte af hverken flerårsaftalens tekst fra 22. oktober 2002 eller af finansloven for 2003, hvor aftalen blev udmøntet, at effektiviseringer var nødvendige, for at efterslæbet kunne være afviklet i 2010.

IV. Opgørelse af udviklingen i vedligeholdelses- efterslæbet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Vejdirektoratets normaltilstand kan ikke dokumenteres på en klar og sikker måde. Det betyder, at den økonomiske opgørelse af vedligeholdelsesefterslæbet er forbundet med væsentlige usikkerheder.

93. Rigsrevisionen har undersøgt, om Vejdirektoratets dokumentation for normaltilstand gør det muligt at opgøre vedligeholdelsesefterslæbet uden væsentlige usikkerheder. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- Vejdirektoratets metoder kan anvendes til at opgøre et retvisende efterslæb
- Vejdirektoratet har prognoser til at opgøre en retvisende udvikling i efterslæbet.

94. Det er vigtigt, at der er valide metoder til at opgøre et givent års vedligeholdelsesefterslæb, for at der er troværdighed om opgørelsen. Vejdirektoratet har i Driftsstrategianalyse 2001 og 2007 anvendt en række metoder til at opgøre det fremtidige vedligeholdelsesbehov på statsvejnettet. I dette kapitel undersøges, om de metoder, som Vejdirektoratet har anvendt, er gennemskuelige, anvendelige og baseret på objektive målbare parametre. Rigsrevisionen har anvendt en ekstern konsulent til at bistå med undersøgelsen.

A. Vejdirektoratets metoder til at opgøre efterslæbet

Systemer til at opgøre tilstanden

95. Vejdirektoratet anvender en række forskellige metoder, systemer og regelsæt til at opgøre vedligeholdelsestilstanden på statsvejnettet.

Danbro er systemet, der anvendes til de små broer, og Danbro+ anvendes til de store broer. Til veje anvendes systemet Belman, og endelig anvender Vejdirektoratet forskellige former for systemer på området areal og udstyr.

96. De data, der indgår i systemerne Danbro, Danbro+ og Belman, er fremkommet ved forskellige typer af faglige eftersyn. I tabel 6 er vist en oversigt over de faglige eftersyn.

Tabel 6. Oversigt over de faglige eftersyn på broer og veje

Broer	Løbende eftersyn, som er et visuelt eftersyn.	Generaleftersyn, som hovedsageligt er visuelt, men hvor der foretages en grundig og systematisk gennemgang af alle broens dele. Eftersynet foretages i et interval på 3-6 år.	Særeftersyn iværksættes på grundlag af generaleftersynet, men er mere grundigt. Før der iværksættes større udbedningsarbejder, skal der være udført et særeftersyn.
Veje	Løbende eftersyn, der gennemføres hvert år, hvor vejens tilstand bliver vurderet.		Detaileftersyn svarer til særeftersyn på broer.

Kilde: Vejdirektoratet.

97. Data fra generaleftersynet og særeftersynet indgår i vurderingen af vedligeholdelsesbehovet og efterslæbet for broer. For veje er det data fra de almindelige eftersyn samt detaileftersynene, der anvendes i opgørelse af vedligeholdelsesbehovet.

98. Der foretages en kvalitetssikring af eftersynsdata, inden de bliver lagt ind i Danbro, Danbro+ og Belman. Vejdirektoratet har i øjeblikket ikke skriftlige procedurer for denne kvalitetssikring, men har oplyst, at direktoratet vil sikre, at procedurerne bliver nedskrevet.

99. Vejdirektoratet har oplyst, at der ikke er sikkerhedsmæssige problemer på statens broer og veje. Således havde ingen broer primo 2007 skader, der bevirkede nedlukning eller øjeblikkelig udbedring. Endvidere var der ingen vejstrækninger, hvor funktionaliteten ikke var acceptabel.

Normaltilstanden og levetid

100. Vejdirektoratet har oplyst, at standarden for kvaliteten på broer og veje, kaldet normaltilstand, er grundlaget for opgørelsen af efterslæbet.

101. Vejdirektoratet definerer normaltilstand som den tilstand, hvor der ikke er et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, og hvor vedligeholdelsen er af passende omfang. Normaltilstanden er fastsat med udgangspunkt i drifts- og samfundsøkonomiske vurderinger af det optimale vedligeholdelsesniveau på længere sigt.

102. Det fremtidige vedligeholdelseefterslæb afhænger dermed af, hvordan normaltilstanden er fastlagt. Når fx broer er i normaltilstand, betyder det med Vejdirektoratets definition, at broerne vedligeholdes økonomisk optimalt, og at de repareres på det økonomisk optimale tidspunkt.

103. Nulpunktet for beregning af normaltilstandsniveauet for broer, vejbelægninger samt areal og udstyr er bevillingsniveauet til vedligeholdelse af statsvejnettet i 1996. Vejdirektoratet har oplyst, at årsagen er, at bevillingsniveauet i dette år sikrede et vedligeholdelsesniveau på statsvejnettet, som med rimelighed kan betegnes som forsvarligt.

For broer indebærer normaltilstand bl.a., at bæreevnen hele tiden skal være intakt. Der må således ikke være broer med alvorlige og/eller akutte skader.

For veje indebærer normaltilstand, at alle vejbelægninger vedligeholdes og udskiftes som foreskrevet i vejreglerne.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Vejdirektoratet ikke kan dokumentere, om 1996 sikrede opretholdelse af normalt tilstandsniveauet i form af, at der ikke eksisterede et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb i dette år. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at 1996-nulpunktet alene fastlægger, om der var tilstrækkelige bevillinger til at foretage den planlagte vedligeholdelse.

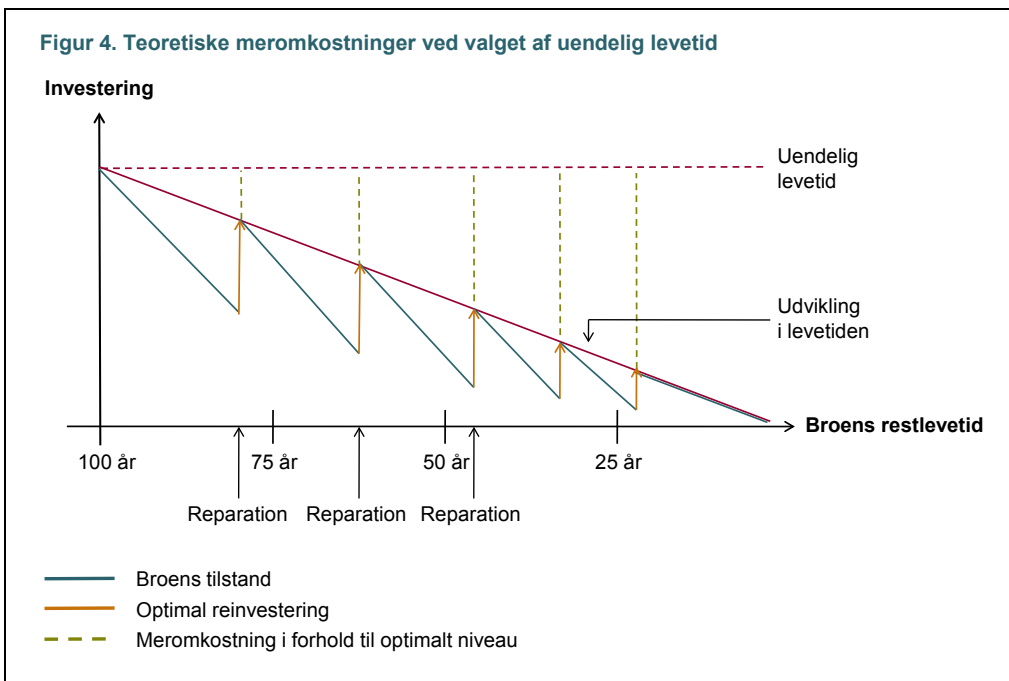
Broer

104. Rigsrevisionen kan konstatere, at normalt tilstanden på broer ikke er fastlagt på objektive målbare kriterier, så det er gennemskueligt, hvad normalt tilstanden er udtryk for. Idet normalt tilstanden ikke er fastlagt ud fra objektive målbare kriterier, betyder det, at det bliver vanskeligt at vurdere, om normalt tilstanden leder til den økonomisk mest optimale strategi for vedligeholdelse, dvs. de gennemsnitlige lavest mulige optimale life-cycle-omkostninger. Endvidere er det vanskeligt at vurdere, hvilke konsekvenser det har for opgørelsen af efterslæbet.

105. Vejdirektoratet opgør vedligeholdelsesbehovet på broerne i forhold til, at broerne har uendelig levetid. Dette betyder, at hvis levetiden på en ny bro er 100 år, vil et vedligeholdelsesefterslæb skulle opgøres i forhold til, at broens restlevetid skal holdes på 100 år.

106. Vejdirektoratet har oplyst, at årsagen til, at broerne har en i princippet uendelig levetid, er, at broerne er en central del af vejnettet, og at det er afgørende for den samlede funktionalitet og kvalitet af vejnettet, at broerne er funktionsduelige. Derfor fastlægger Vejdirektoratet sin vedligeholdelsesstrategi og dermed opgørelse af vedligeholdelsesbehovet således, at broerne altid er funktionsduelige. Til gengæld har enkeltelementer på broerne begrænset levetid såsom slidlag og "fuger". Disse udskiftes, så broens funktionalitet hele tiden bevares.

107. I figur 4 illustreres de teoretiske meromkostninger ved valget af uendelig levetid.



Figur 4 viser, at når en broes tilstand ligger under en broes restlevetid (illustreret ved den røde og mørkegrønne linje), er det påkrævet, at der iværksættes en reparation, så broens tilstand bringes i overensstemmelse med broens restlevetid. De omkostninger, der er forbundet med denne reparation, er illustreret ved den orange linje. Hvis reparation af broen medfører, at tilstand og restlevetid ikke stemmer overens, vil der være en meromkostning i forhold til et teoretisk optimalt vedligeholdelsesniveau. Da Vejdirektoratet løfter tilstanden, så broen

Life-cycle-omkostninger viser totaløkonomien for fx broer. Ved inddragelse af life-cycle-omkostninger er rente, levetid for brodele og driftsdata vigtige faktorer, når der skal foretages en totaløkonomisk vurdering. Ved at anvende life-cycle-omkostninger bliver det muligt at foretage en konsekvensvurdering af de valgte alternativer.

igen har uendelig levetid, har direktoratet en meromkostning i forhold til et teoretisk optimalt vedligeholdelsesniveau.

Figur 4 viser således, at en optimal strategi for vedligeholdelse indebærer, at det sikres, at udviklingen i en broes restlevetid svarer til udviklingen i broens alder. Dvs. at hvis en bro har en levetid på 100 år, når den opføres, skal restlevetiden være lig med 100 år minus broens alder.

108. Vejdirektoratet har oplyst, at figur 4 ikke viser reinvesteringsbehovet ved udgangen af den fastsatte levetid, samt at der i slutningen af perioden vil være ganske betydelige driftsomkostninger til at opretholde sikkerhed og fremkommelighed på broen. Vejdirektoratet oplyser videre, at en traditionel nedskrivningsstrategi, hvor der kun reparerer svarende til restlevetiden, ikke bør anvendes, når der er tale om sikkerhedsrelaterede situationer.

109. Rigsrevisionen skal bemærke, at figur 4 har til hensigt at vise forskellen mellem den vedligeholdelsesstrategi med uendelig levetid, som Vejdirektoratet i princippet har valgt, og en teoretisk optimal økonomisk vedligeholdelsesstrategi. Rigsrevisionen finder, at Vejdirektoratet bør vurdere, hvilken vedligeholdelsesstrategi der er økonomisk optimal for Vejdirektoratet, når en broes funktionalitet samtidig skal bevares.

110. Vejdirektoratet har oplyst, at det ikke på det foreliggende grundlag kan påvises, hvilken af de 2 ovennævnte strategier der er økonomisk optimal. Vejdirektoratet har videre oplyst, at dette forhold vil blive belyst i et analysearbejde omkring drift og vedligeholdelse, der planlægges igangsat snarest.

Rigsrevisionen finder det positivt, at dette forhold vil indgå i det kommende analysearbejde.

Veje

111. Normaltilstanden for vejbelægninger er fastlagt ud fra objektive målbare kriterier, idet normaltilstanden er nået, når den gennemsnitlige restlevetid er halvdelen af den gennemsnitlige levetid for en vejbelægning. Endvidere skal jævnheden overholde en given standard. Ifølge Vejdirektoratet er den gennemsnitlige levetid 12 år. Det betyder, at normaltilstanden er nået, når vejbelægningerne i gennemsnit er 6 år.

112. Det er ikke gennemskueligt, hvorfor levetiden på vejbelægninger er 12 år. Dermed er det ikke gennemskueligt, hvorfor det antages, at normaltilstanden er nået, når vejbelægningerne i gennemsnit er 6 år og ikke fx 8 år.

113. Rigsrevisionen kan konstatere, at Vejdirektoratet har anvendt den samme levetid i henholdsvis Driftsstrategianalyse 2001 og 2007, uagtet at en række forudsætninger såsom slidlagsmaterialer og trafikintensitet er ændret undervejs. Rigsrevisionen kan videre konstatere, at det fremgår af Driftsstrategianalyse 2007, at den gennemsnitlige udskiftningstakt i perioden 1998-2006 var knap 22 år, samtidig med at de objektive kriterier, hvorpå en vejs tilstand bliver målt, var forbedret. Dvs. at tilstanden er blevet bedre på trods af en længere udskiftningstakt end 12 år.

114. Efter Rigsrevisionens opfattelse indikerer dette, at et større udskiftningsinterval end 12 år kan være mere optimalt. Dette medfører, at normaltilstanden bør ændres. Da normaltilstanden er grundlaget for opgørelse af vedligeholdelseefterslæbet, vil en ændring af normaltilstanden medføre en ændring i opgørelsen af vedligeholdelseefterslæbet. Hvis fx normaltilstanden øges fra 6 år til 8 år, vil det betyde, at vedligeholdelseefterslæbet reduceres.

Prioritering

115. I forhold til nedbringelse af efterslæbet er det væsentligt, at der sker en prioritering af de kommende års vedligeholdelsesarbejder, så Vejdirektoratet sikrer, at de tildelte budgetter anvendes optimalt.

Inden Vejdirektoratet foretager en prioritering inden for broer, veje samt areal og udstyr, er der på forhånd foretaget en fordeling af den samlede bevilling til drift og vedligehold. På området areal og udstyr er der en række faste udgifter, der er bundet over en årrække, og udgifterne hertil fratrækkes først. Den resterende del af bevillingen bliver fordelt mellem broer og vejbelægninger. I fordelingen mellem de 2 områder tager Vejdirektoratet hensyn til, om et af områderne har særligt gunstige vilkår, fx lave asfaltpriser, der gør, at dette område skal have en større andel af bevillingen.

Broer

116. På grundlag af resultaterne af de gennemførte særeftersyn på broer gennemfører Vejdirektoratet en prioritering af reparationsbehovene i Danbros prioriteringsmodul. Prioriteringen fastlægger den økonomisk mest optimale rækkefølge af reparationsarbejderne i forhold til de tildelte budgetter, så de ekstraudgifter, der er forbundet med at udskyde en optimal strategi, minimeres.

117. Vejdirektoratet gennemgår prioriteringsresultatet med henblik på eventuelt at koordinere med andre reparationsprojekter på den pågældende strækning, fx belægningsarbejde, eller foretage justeringer i forhold til forpligtelser over for tredjepart (fx kommuner).

118. Rigsrevisionen kan konstatere, at hovedparten af et års forbrug til at reparere/vedligeholde broer ikke prioriteres ved hjælp af Danbros prioriteringsmodul. Da så stor en del af beløbet bliver prioriteret manuelt, er det særligt vigtigt, at Vejdirektoratet sikrer, at der er gennemsigtighed i den manuelle prioritering, og at Vejdirektoratet kan dokumentere, at de økonomisk mest optimale løsninger vælges.

Vej

119. For belægninger foretages optimering for 1 år ad gangen. Først opstilles en række vedligeholdelsesforslag på baggrund af data fra Belman, hvorefter de tekniske og de samfundsøkonomisk uøkonomiske forslag fjernes. Derefter beregnes det, om reparationen med fordel kan udskydes et eller flere år. Det næste trin er selve optimeringen, hvor Belman vælger de reparationsforslag, som samfundsøkonomisk er mest optimale.

Vurdering

120. Vejdirektoratet har faglige systemer, der giver overblik over den fysiske tilstand på broer og veje mv. Systemerne viser, at der ikke er risiko for sikkerheden på statens broer og veje.

121. Vedligeholdelseefterslæbet opgøres i forhold til en standard for kvalitet, kaldet normaltilstanden. Normaltilstanden kan ikke dokumenteres, hvilket betyder, at der knytter sig usikkerheder til opgørelsen af vedligeholdelseefterslæbet.

122. En grundlæggende usikkerhed for både broer og veje består i, at Vejdirektoratet ikke kan dokumentere, at direktoratet anvender den økonomisk mest optimale strategi for vedligeholdelse. Dette betyder, at det opgjorte efterslæb både kan være højere og lavere.

B. Prognoser til opgørelse af efterslæb

Broer

123. Vejdirektoratets behovs- og efterslæbsprognoser er opdelt i prognoser for henholdsvis små og store broer. Årsagen til denne opdeling er, at der dels er langt færre store end små broer, dels at det er nødvendigt at gennemføre en mere intensiv overvågning af de store broer som følge af deres trafikale betydning og de store omkostninger, der er forbundet med at reparere disse broer.

124. Beregning af et fremtidigt efterslæb for små broer tager udgangspunkt i en priskurve, som Vejdirektoratet har udarbejdet. Priskurven er baseret på broernes aldersfordeling og på en gennemsnitlig reparationspris pr. m² bromasse ved en given alder. Den gennemsnit-

Prioritering i Danbros prioriteringsmodul er baseret på brug af 1) nutidsværdimetoden 2) en diskonteringsrente fastsat af Finansministeriet og 3) prioriteringsmanualens algoritmer, som overordnet beskrevet er baseret på en sammenligning af den optimale og den udskudte strategi for hver enkelt bro og herefter på tværs af alle broer.

lige reparationspris er baseret på det faktiske forbrug til reparation af broerne op til 1992. Reparationspriserne er alene pristalsreguleret i den efterfølgende periode.

125. Det er Vejdirektoratets opfattelse, at bevillingerne til vedligeholdelse af små broer i årene op til 1992 og broernes tilstand i dette år var tæt på det optimale. Bevillingerne var tilstrækkelige til, at Vejdirektoratet kunne reparere de små broer, så broerne efter Vejdirektoratets vurdering opnåede normaltilstanden. Vejdirektoratet oplyser, at direktoratet har eftervist, at modellen estimerer det økonomisk optimale forbrug af bevillinger til reparation.

126. Rigsrevisionen kan konstatere, at fastlæggelse af priskurvens reparationspriser tager udgangspunkt i normaltilstanden, som efter Rigsrevisionens opfattelse ikke er gennemskuelig og målbar. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse usikkert, om 1992 er det rette niveau for fastlæggelse af reparationspriser, hvilket betyder, at der er usikkerhed om, hvorvidt priskurven er korrekt.

127. For de små broer beregnes det forventede fremtidige efterslæb som forskellen mellem årets behov (dvs. priskurvens pris pr. aldersgruppe ganget med antal kvadratmeter) og bevilling plus sidste års akkumulerede efterslæb fremskrevet med en udskyldelsesomkostning på 6 % pr. år.

128. Rigsrevisionen finder det uklart, hvorfor fremskrivningen er sat til 6 % pr. år og ikke en anden procentsats. Fremskrivningsprocenten har stor betydning for udviklingen i vedligeholdelseefterslæbet og dermed for det bevillingsbehov, der skal til for at reducere et vedligeholdelseefterslæb. En højere fremskrivningsprocent betyder, at efterslæbet i den beregnede prognose bliver større og dermed, at der skal et højere bevillingsniveau til for at reducere efterslæbet.

129. For de store broer opgøres behovs- og efterslæbsprognoser for hver enkelt stor bro på basis af faktiske opgørelser over reparationsbehovet over den næste 10-års-periode. For hvert enkelt element på alle de store broer er der foretaget en vurdering af det økonomisk optimale udbedringsbehov ud fra den aktuelle tilstand. Ved prognoser ud over 10 år anvendes der gennemsnitsbetragtninger over det samlede forbrug i den seneste periode.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det ikke er gennemskueligt, hvordan det økonomisk optimale udbedringsbehov fastlægges.

Veje

130. For vejbelægninger beregnes efterslæbet som forholdet mellem, hvor mange kilometer af vejnettet der har fået ny vejbelægning, og hvor mange kilometer, der burde have fået en ny vejbelægning. Dette betyder, at med en forudsat gennemsnitlig levetid på 12 år skal 1/12 af vejnettet belægges hvert år for at undgå efterslæb. Hvis mindre end 1/12 af vejnettet bliver udskiftet, medfører det, at efterslæbet øges tilsvarende.

131. Vejdirektoratet har oplyst, at udviklingen i asfaltpriserne har stor betydning for, hvor stort efterslæbet er målt i kroner.

132. Rigsrevisionen kan konstatere, at det er usikkert, om den gennemsnitlige levetid er 12 år, idet den faktiske udskiftningstakt har været på 22 år. Det opgjorte efterslæb vil falde, hvis levetiden på vejbelægningerne øges til mere end 12 år, hvilket betyder, at bevillingsbehovet til at reducere efterslæbet dermed bliver mindre.

133. Vejdirektoratet har oplyst, at direktoratet ikke anvender egentlige følsomhedsmodeller eller usikkerhedsberegninger ved beregning af budgetbehovet til vedligeholdelseefterslæb på det korte og lange sigt. På broer foretages der vurderinger af usikkerhed på forskellig vis, men ikke i form af egentlige usikkerhedsanalyser. På vejbelægninger har Vejdirektoratet tidligere foretaget følsomhedsanalyser på de faktorer, der kan påvirke budgetbehovet til vedligeholdelse af vejbelægninger.

134. Vejdirektoratet opdaterede i 2007 Driftsstrategianalyse 2001 til at omfatte de tidligere amtsveje. Transportministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at det grundlag, som er tilvejebragt fra Vejdirektoratet, ikke er tilfredsstillende som grundlag for en ny politisk flerårsaftale på området. Transportministeriet oplyser videre, at det er Transportministeriets og Finansministeriets vurdering, at bl.a. Vejdirektoratets opgørelsesmetode af reparationsbehovet og efterslæbet skal revideres i forbindelse med udarbejdelsen af et oplæg til de kommende års vedligeholdelsesindsats. Transportministeriet har således oplyst, at ministeriets fokus er rettet mod at forbedre og udvikle transparens og sporbarhed i Vejdirektoratets opgørelsesmetoder.

Vurdering

135. Usikkerheden af opgørelsen for broer og veje består også i, at Vejdirektoratet ikke anvender følsomhedsberegninger ved fastlæggelse af budgetbehov til vedligeholdelseefterslæb.

136. Transportministeriet vil revidere metoderne til at opgøre vedligeholdelseefterslæbet for at forbedre og udvikle transparens og sporbarhed i opgørelsesmetoderne.

V. Opfølgning på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Vejdirektoratet og Transportministeriets departement har ikke foretaget en tilfredsstillende opfølgning på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen.

137. Rigsrevisionen har undersøgt, om opfølgningen på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen i Vejdirektoratet og Transportministeriets departement har været tilfredsstillende. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- Vejdirektoratets ledelses- og økonomistyring bidrager til opfyldelse af målsætningerne for vedligeholdelsesindsatsen
- departementets opfølgning på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen har medvirket til at nedbringe efterslæbet.

138. Det overordnede styringskoncept for Transportministeriets opfølgning på den politiske målsætning om indhentning af vedligeholdesefterslæbet er baseret på departementets opfølgning på resultatkontrakten med Vejdirektoratet om vedligeholdesefterslæbet og Vejdirektoratets produktionsplanlægning samt ledelses- og økonomistyring. I dette kapitel undersøges derfor både Vejdirektoratets og departementets styring af og opfølgning på udviklingen i vedligeholdelsesindsatsen.

A. Vejdirektoratets ledelses- og økonomiopfølgning

139. Vejdirektoratet anvender en decentral økonomistyring, hvor de enkelte enheder har ansvaret for planlægning og forbrug inden for de bevillingsrammer, der er udstukket af den centrale økonomiafdeling, og af ledelsen godkendte handlingsplaner for årets aktiviteter.

140. Vejdirektoratets ledelses- og økonomimodel indeholder endvidere en række styringsprocesser, herunder en økonomistyringsmodel og årlige handlingsplaner for årets produktion. Disse skal sikre det bedste grundlag for prioritering af Vejdirektoratets aktiviteter i overensstemmelse med de gældende politiske prioriteringer og en optimal fordeling af Vejdirektoratets bevillinger.

141. Ledelsens information om den økonomiske udvikling fremgår af den kvartalsmæssige budgetopfølgning og årlige handlingsplaner, der omhandler alle organisatoriske områder. Ledelsesmodellen skal dermed sikre, at midlerne anvendes mest effektivt og i overensstemmelse med deres formål.

142. Rigsrevisionens gennemgang af handlingsplaner i perioden 2001-2008 viste, at der i handlingsplanerne er planlagt vedligeholdelsesaktiviteter svarende til de afsatte bevillinger, men ikke et tilstrækkeligt aktivitetsniveau til, at efterslæbet nedbringes i perioden 2004-2007. Gennemgangen viste videre, at økonomiafdelingens kvartalsmæssige budgetopgørelser følger op på, at forbruget overholdes i henhold til de af økonomiafdelingen centralt udstukne budgetter.

143. Undersøgelsen viste imidlertid også, at de årlige handlingsplaner, der udgør grundlaget for ledelsens beslutninger om årets interne budgetter, ikke indeholder konsekvensberegninger af de indstillede bevillinger og flerårige produktionsplaner for vedligeholdelsesindsatsen. Det fremgår endvidere ikke, hvordan eventuelle usikkerheder i planlægningsforudsætningerne, fx udvikling i prisniveau, vil kunne påvirke den samlede målsætning for udviklingen i vedligeholdelsesefterslæbet.

144. Vejdirektoratet foretager kvartalsmæssigt opfølgninger på de udmeldte budgetter. Opfølgningerne indeholder imidlertid ingen prognoser for udviklingen i efterslæbet i det enkelte bevillingsår og i den politiske aftaleperiode. Det forudsættes, at det aftalte budget overholdes, eller at der alternativt indmeldes et nyt budget. I de kvartalsmæssige opfølgninger på de interne budgetter er det kun sporadisk oplyst, hvordan ændringer i forudsætningerne påvirker produktionsomfanget.

145. Vejdirektoratets ledelses- og økonomiopfølgning er ikke fremadrettet og indeholder ikke periodiseringer og prognoser for udviklingen i vedligeholdelsesefterslæbet på lidt længere sigt. Der foregår ikke en kvartalsmæssig eller halvårlig opfølgning på, hvordan vedligeholdelsesefterslæbet forventes at udvikle sig i forhold til det samlede efterslæb. Der er således ikke i tilstrækkelig grad foregået en overordnet ledelsesmæssig styring af vedligeholdelsesindsatsen i aftaleperioden 2004-2007, som sikrede, at efterslæbet blev indhentet.

146. Vejdirektoratet har oplyst, at en opgørelse af produktionen i kvartaler som udgangspunkt ikke har en styringsmæssig betydning i forhold til en løbende opgørelse af efterslæbet.

147. Rigsrevisionen er fortsat af den opfattelse, at det har en styringsmæssig betydning at foretage kvartalsmæssige opfølgninger på udviklingen i produktion og efterslæb for at kunne justere for afvigelser i planen i årets løb.

Vurdering

148. Vejdirektoratets økonomi- og ledelsessystem indeholder ikke løbende oplysninger om vedligeholdelsesefterslæbets udvikling eller oplysninger om, hvordan bevillinger og produktionsplanlægning også på lidt længere sigt påvirker udviklingen i vedligeholdelsesefterslæbet.

B. Departementets opfølgning

149. For at vurdere, om departementets opfølgning på udviklingen i vedligeholdelsesefterslæbet har medvirket til at nedbringe efterslæbet, har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- departementets basistilsyn med Vejdirektoratet er tilfredsstillende
- departementet følger op på udviklingen i vedligeholdelsesefterslæbet.

Departementets basistilsyn

150. Rigsrevisionen har gennemgået departementets sagsmappe om tilsyn med henblik på at vurdere, om departementet har fastlagt procedurer for indholdet af sit tilsyn med Vejdirektoratet.

151. Departementet har oplyst, at resultatkontrakten og resultatlønskontrakten med vejdirektøren er udgangspunktet for departementets tilsyn.

152. Departementets sagsmappe om tilsyn indeholder love, aktstykker, trafikaftaler og årsrapporter. Derudover fremgår det af oversigten til sagsmappen, at mappen om tilsyn tillige indeholder tværgående styringsmateriale såsom procedurer for aktstykkebehandling i departementet, departementets standardbevillingstilsyn samt en guide for udarbejdelse af resultatkontrakt for 2007. Dette materiale er dog ikke at finde i mappen. Det har dermed ikke været muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om der er fastlagt tilfredsstillende skriftlige procedurer for indholdet af tilsynet.

153. Transportministeriet har oplyst, at departementet hverken kan eller skal føre et egentligt fagligt og vejteknisk tilsyn med Vejdirektoratet, da det følger af den nuværende arbejdsdeling, at de vejfaglige kompetencer, herunder kompetencer til beregning af og årsagsforklaringer på udviklingen i vedligeholdelseefterslæbet på broer mv., er placeret i Vejdirektoratet. Transportministeriet har videre oplyst, at departementet som led i denne arbejdsdeling mellem departementet og direktoratet ikke forudsættes at foretage nærmere vejfaglige analyser af de bagvedliggende sammenhænge for så vidt angår efterslæbets udvikling o.l. i resultatkontraktperioden.

154. Transportministeriet har derudover oplyst, at den nuværende arbejdsdeling er afspejlet i organisationens bemanning, hvor Vejdirektoratet har et meget betydeligt antal ingeniører mv., der beskæftiger sig med vejvedligeholdelse, mens departementet har 2-3 jurister og cand.scient.pol.er, der beskæftiger sig med dette område.

155. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementets organisering ikke i sig selv har betydning for tilsynet med Vejdirektoratet. Det er derimod afgørende, om tilsynsaktiviteterne er målrettede, fx ved at der i relevant omfang foretages efterprøvning af oplysninger fra Vejdirektoratet ved at indhente begrundelser og dokumentation for de oplysninger, som bliver forelagt departementet. Dette har ikke været tilfældet.

Departementets opfølgning på udviklingen i efterslæbet

156. Transportministeriet har oplyst, at Vejdirektoratet årligt afrapporterer om status for opfyldelsen af resultatkravene i resultatkontrakten og målene i vejdirektørens resultatlønskontrakt. Den årlige afrapportering af direktoratets opfyldelse af resultatkravene i resultatkontrakten er en uddybning af den afrapportering, der finder sted i årsrapporten. Transportministeriet følger herigennem op på direktoratets indsats, herunder produktionskravet inkl. effektiviseringskravet på 2 %. Vurderingen af effektiviseringen på 2 % indgår således i de årlige vurderinger af direktoratets indsats.

157. Det fremgik af Vejdirektoratets årsrapporter for 2003, 2004 og 2005, at resultatkravet blev opfyldt, men der blev ikke redegjort for, hvordan vedligeholdelseefterslæbet generelt udviklede sig, samt hvad årsagerne hertil var. I de enkelte år blev udvalgte mål beskrevet.

Rigsrevisionens gennemgang af sager vedrørende Vejdirektoratets årsrapporter viste, at departementet ikke har haft uddybende spørgsmål til udviklingen i efterslæbet i forbindelse med årsrapporterne for 2003 og 2005.

158. Som opfølgning på årsrapporten for 2004 bemærkede Transportministeriet i et notat, at da resultatkrav 14 om vedligeholdelseefterslæb var opfyldt allerede i 2004, ville ministeriet drøfte med Vejdirektoratet, at resultatkravet blev strammet for den efterfølgende periode. Dette blev gjort i vejdirektørens resultatlønskontrakt, men ikke i selve resultatkontrakten for Vejdirektoratet.

Rigsrevisionens gennemgang af sagerne i tilknytning til årsrapporten viste, at Vejdirektoratet ikke var enig i, at der skulle foretages en skærpelse af resultatkravet i resultatkontrakten, idet faldet i efterslæbet efter direktoratets opfattelse først og fremmest var udtryk for, at prisniveauet for reparationsarbejder havde været faldende.

159. Det fremgår af årsrapporten for 2006, at: "I kontraktperioden er efterslæbet blevet minimeret år for år fra 2003 og ind til udgangen af 2004. Som følge af en række ændrede forudsætninger siden indgåelsen af resultatkontrakten har Vejdirektoratet ikke kunnet opretholde en nedbringelse af efterslæbet".

160. Rigsrevisionen kan konstatere, at det ikke blev nævnt i årsrapporten for 2005, at efterslæbet ikke fortsat blev nedbragt. Det var således en ny oplysning om udviklingen i efterslæbet vedrørende 2005, der blev præsenteret i årsrapporten for 2006.

161. Transportministeriet har oplyst, at idet efterslæbet i 2005 var lavere end resultatkravet for det år, var resultatkravet opfyldt, og der var derfor ikke anledning til yderligere kommentarer i årsrapporten for 2005.

162. Det er fortsat Rigsrevisionens opfattelse, at oplysningen om, at efterslæbet ikke fortsat blev nedbragt i 2005, kunne have været medtaget i årsrapporten for 2005, uagtet at resultatkontrakten planlagde med en stigning i efterslæbet fra 2004 til 2007.

163. Transportministeriet foretog først i forbindelse med årsrapporten for 2006, hvor det blev konstateret, at efterslæbet var steget betydeligt, en mere tæt sagsbehandling. Det var således først i 2006, at Transportministeriet havde bemærkninger til årsrapporten. På baggrund af årsrapporten for 2006 samt opgørelse af resultatkontrakten for 2006 blev der udarbejdet et notat til trafikordførerne. Notatet indeholdt en oversigt over udviklingen i vedligeholdelseefterslæbet i perioden 2002-2006 samt en mere uddybende forklaring på udviklingen i efterslæbet i forhold til årsrapporten. Transportministeriet tog Vejdirektoratets forklaringer på udviklingen i efterslæbet til efterretning.

164. I årsrapporten for 2007 fremgik det, at "Ultimo 2007 er efterslæbet vedrørende drift og vedligeholdelse opgjort til 1.683 mio. kr. Der er tale om en væsentlig stigning i forhold til niveauet i 2006". I denne opgørelse var både det nye og gamle vejnet indeholdt. Rigsrevisionen har konstateret, at der hertil kan lægges ca. 1,1 mia. kr. for udgifter til aktiviteter i den foregående periode, som havde været kendt af Vejdirektoratet, men ikke var medtaget i årsrapporten for 2007. Endvidere fremgik det af årsrapporten, at resultatkrav 14 om vedligeholdelseefterslæb ikke var opfyldt.

165. Rigsrevisionen har gennemgået afrapporteringerne for 2003 og 2004 af Vejdirektoratets resultatkontrakt for drift og vedligeholdelse af statsvejnettet for perioden 2003-2007. Rigsrevisionen kan konstatere, at der blev afrapporteret på, om målene var opfyldt. Der blev dog ikke givet detaljerede forklaringer på en given udvikling i fx vedligeholdelseefterslæbet. Gennemgangen viste, at departementet i forbindelse med afrapportering for 2004 har gennemgået samtlige resultatkrav i resultatkontrakten og i den forbindelse har haft en række uddybende spørgsmål til Vejdirektoratet.

166. Rigsrevisionen har ikke kunnet konstatere, at der har været afrapporteringer på resultatkontrakterne for 2005, 2006 og 2007 vedrørende efterslæb.

167. Rigsrevisionen har gennemgået afrapportering på resultatlønskontrakt for Vejdirektoratets direktør for 2005, 2006 og 2007. Rigsrevisionen kunne ved gennemgangen konstatere, at der blev afrapporteret på, om målene var opfyldt. For 2006 blev der tillige givet forklaringer på, hvorfor resultatkrav 2.2.4.1, der svarer til resultatkontraktens resultatkrav 14 om vedligeholdelseefterslæb, ikke var opfyldt.

Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at kravet til reduktion af efterslæb blev skærpet i direktørens resultatlønskontrakt, men ikke i selve Vejdirektoratets resultatkontrakt.

168. Status på vedligeholdelse af statsvejnettet ultimo 2006 blev opgjort i et notat fra Transportministeriet af 2. maj 2007. Det blev noteret, at "hverken vedligeholdelsesaftalen eller finansloven indeholder konkrete mål for nedbringelse af efterslæbet i løbet af aftaleperioden". Endvidere fremgik det, at efterslæbet ved udgangen af 2006 var på 1.059 mio. kr. (prisniveau 2006), hvilket var på niveau med efterslæbet i 2002, hvor det var på 1.041 mio. kr. (prisniveau 2006). Dermed har Vejdirektoratet ikke kunnet leve op til målene i resultatkontrakten, hvori målet for efterslæb i 2006 var på 906 mio. kr. (prisniveau 2006).

169. Transportministeriet har oplyst, at departementet har fulgt op på udviklingen i efterslæbet.

Rigsrevisionen har i gennemgangen af sager ikke kunnet konstatere, at departementet har bedt Vejdirektoratet om at iværksætte konkrete tiltag for at ændre efterslæbet i 2006, hvor efterslæbet ikke blev opfyldt i henhold til resultatkravet.

170. Transportministeriet har oplyst, at en række eksogene faktorer gør sig gældende i forhold til udviklingen i efterslæbet. Disse omfatter vejrlig, særligt høje trafikstigninger samt prisudviklingen i markedet. Da hverken Vejdirektoratet eller departementet har indflydelse på disse forhold, er der ifølge ministeriet meget snævre grænser for styringen af disse forhold gennem korrigerende tiltag.

171. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Vejdirektoratets styring og risikovurdering af efterslæbet også bør indbefatte, hvordan eksogene faktorer håndteres.

Vurdering

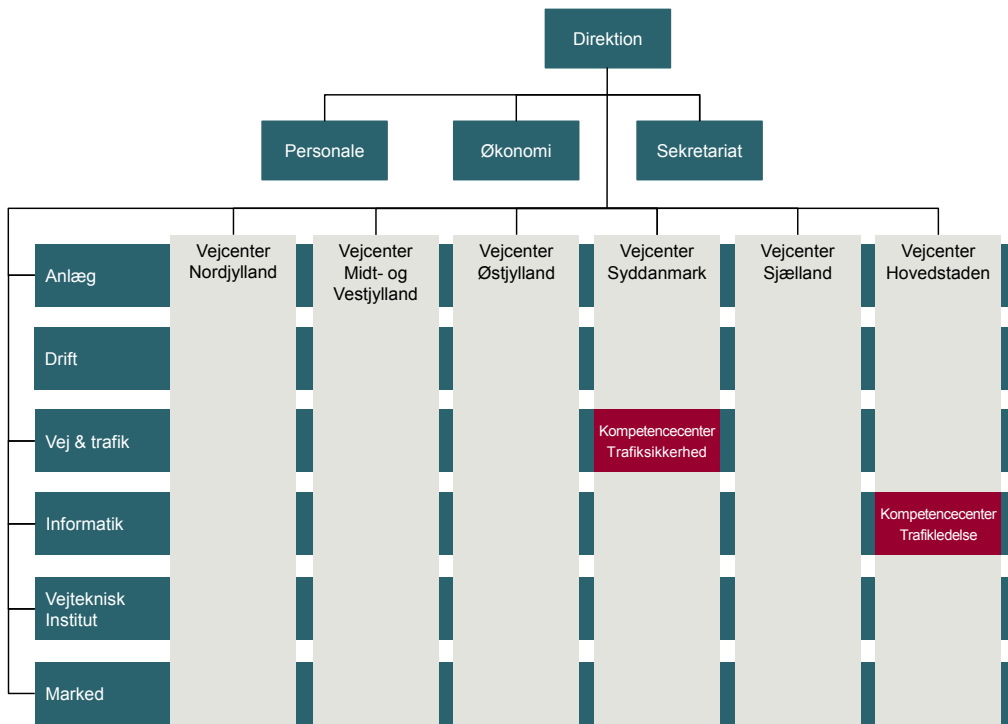
172. Transportministeriet anmodede ikke i perioden 2005-2007 Vejdirektoratet om korrigerende tiltag i forhold til den negative udvikling i henholdsvis vedligeholdelsesefterslæbet og effektiviseringerne.

Rigsrevisionen, den 21. januar 2009

Henrik Otbo

/Claus Vejlø Thomsen

Bilag 1. Organisationsdiagram for Vejdirektoratet



Vejdirektoratets organisation er opbygget med 3 kerneområder (anlægsområdet, driftsområdet og vej- og trafikområdet) og 3 tværgående funktioner (informatikområdet, Vejteknisk Institut og markedsområdet). Hertil kommer 3 stabsfunktioner (personale, økonomi og sekretariat) samt en direktion. Derudover har Vejdirektoratet 6 vejcentre fordelt i landet.

Bilag 2. Oversigt over bevillingsniveauer for Vejdirektoratet i perioden 2004-2008

(Mio. kr.)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ¹⁾	2008 ¹⁾
§ 28.21.10. Vejsektoropgaver, styring og samordning (Driftsbevilling)	216,9	198,8	207,6	205,5	244,9	334,5	357,1
§ 28.21.20. Anlæg af hovedlandeveje mv. (Anlægsbevilling)	868,0	1.063,7	1.023,8	1.276,2	1.556,4	1.546,4	1.480,8
§ 28.21.21. Anlæg til fremme af sikkerhed og miljø (Anlægsbevilling)	70,0	37,2	88,4	112,5	93,6	174,4	255,0
§ 28.21.22. Overførsel vedr. overtagelse af det Sønderjyske Motorvejsprojekt	-	-	-	-	+236,6	-	0,0
§ 28.21.30. Drift og vedligeholdelse af infrastruktur (Anlægsbevilling)	614,0	672,8	681,7	668,8	672,7	1.053,0	1.045,8
§ 28.21.40. Trafik (Driftsbevilling)	14,0	5,9	25,9	12,0	11,1	0,0	0,0
§ 28.21. Veje	1.782,9	1.978,4	2.027,4	2.275,0	2.342,1	3.108,3	3.138,7

¹⁾ Tallene for 2007 og 2008 indeholder de tidligere amtsveje og kan derfor ikke umiddelbart sammenlignes med tidligere år.

Note: Markeringen viser aftaleperioden.

Kilde: Finanslov og tillægsbevilling.

Det fremgår af oversigten, at de største konti under Vejdirektoratet udgøres af bevillinger til anlæg af hovedlandeveje mv. samt drift og vedligeholdelse af infrastrukturen. Disse 2 poster udgjorde i 2008 henholdsvis 1.480,8 mio. kr. og 1.045,8 mio. kr.

Undersøgelsen vedrører alene de udgifter, der anvendes til drift og vedligeholdelse, hvilket fremgår af § 28.21.30. Drift og vedligeholdelse af infrastruktur (Anlægsbevilling). Bevillingen til drift og vedligeholdelse af infrastruktur har i perioden 2003-2006 udgjort ca. 670 mio. kr. årligt. Bevillingen steg imidlertid med ca. 380 mio. kr. fra 2006 til 2007 som følge af overtagelsen af de tidligere amtsveje den 1. januar 2007.