



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelse af en eventuel
undersøgelse af Vejdirektoratets
vedligeholdelse af broer og veje mv.

Februar
2008

revision
revision

revision

Tilrettelæggelse af en eventuel undersøgelse af Vejdirektoratets vedligeholdelse af broer og veje mv.

30. januar 2008

RN A602/08

I. Baggrund

1. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 10. oktober 2007 om i et notat at redegøre for tilrettelæggelsen af en eventuel undersøgelse af Vejdirektoratets vedligeholdelse af broer og veje mv. Notatet skulle behandle følgende emner:

- bevillinger og regnskab over tid, vedligeholdelsesmæssigt efterslæb på statsejede broer og veje mv. samt tilstand
- sammenhængen til omkostningsreformen og oplysninger på finansloven.

2. Vejdirektoratet hører under Transportministeriets ressort og har det direkte ansvar for planlægning, projektering, anlæg samt drift og vedligeholdelse af statsvejnettet. Vejdirektoratet har indgået 3 resultatkontrakter med Transportministeriets departement, hvoraf den ene kontrakt vedrører drifts- og vedligeholdelsesindsatsen.

Vejdirektoratet havde frem til 1. januar 2007 ansvar for drift og vedligeholdelse af ca. 1.600 km vej. Vejdirektoratet har med kommunalreformens ikrafttræden den 1. januar 2007 overtaget en del af det vejnet, som tidligere var amtsligt. Vejdirektoratet har nu ansvaret for driften og vedligeholdelsen af ca. 3.800 km veje. Kommunerne er ansvarlige for det øvrige vejnet.

II. Bevillinger, regnskab og vedligeholdelsesmæssigt efterslæb*Bevillinger og regnskab*

3. Vejdirektoratet har i tabel 1 opgjort udviklingen i bevillinger og forbrug til drift og vedligeholdelse af infrastrukturen i perioden 2002-2006.

Tabel 1. Oversigt over bevilling og forbrug i perioden 2002-2006¹⁾
(Mio. kr.²⁾)

	2002	2003	2004	2005	2006
Bevilling ³⁾	643	696	697	671	664
Forbrug	651	711	699	696	683

¹⁾ Opgjort for § 28.21.30. Drift og vedligeholdelse af infrastrukturen.

²⁾ Pris- og lønniveau 2007.

³⁾ Inkl. tillægsbevilling.

4. Det fremgår af tabel 1, at bevillingerne i perioden 2002-2006 har ligget på omtrent samme niveau med mindre udsving i starten og slutningen af perioden. Bevillingen steg således fra 643 mio. kr. i 2002 til 697 mio. kr. i 2004, hvorefter bevillingen faldt til henholdsvis 671 mio. kr. i 2005 og 664 mio. kr. i 2006. Det fremgår videre af tabellen, at forbruget steg fra 651 mio. kr. i 2002 til 711 mio. kr. i 2003, hvorefter forbruget faldt til 683 mio. kr. i 2006. Det fremgår endelig af tabellen, at forbruget i hele perioden har været lidt højere end bevillingerne.

Udviklingen i det vedligeholdelsesmæssige efterslæb

5. Vejdirektoratet har i tabel 2 opgjort det vedligeholdelsesmæssige efterslæb i perioden 2002-2006.

Tabel 2. Udvikling i det vedligeholdelsesmæssige efterslæb i perioden 2002-2006 (Mio. kr.¹⁾)

	2002	2003	2004	2005	2006
Broer mv. ²⁾	580	393	366	385	554
Veje mv. ³⁾	322	290	305	388	425
Arealer og udstyr ⁴⁾	139	133	124	87	80
I alt	1.041	816	795	860	1.059
Årlig reduktion i efterslæbet		225	21	+65	+199

¹⁾ Pris- og lønniveau 2006.

²⁾ Vejdirektoratet anvender betegnelsen "Bygværker".

³⁾ Vejdirektoratet anvender betegnelsen "Belægninger".

⁴⁾ Vejdirektoratets betegnelse "Arealer og udstyr" vedrører bl.a. vejtilsyn, renholdelse, ukrudtsbekæmpelse, græspleje, beplantning, afvanding, vejbelysning og nødtelefoner.

6. Det fremgår af tabel 2, at det samlede efterslæb udgjorde 1.041 mio. kr. i 2002 og steg til 1.059 mio. kr. i 2006. Dette svarer til en stigning på 18 mio. kr. Det samlede efterslæb var dermed på nogenlunde samme niveau i 2006 som i 2002, selv om niveauet i de mellemliggende år var væsentligt lavere. Efterslæbet faldt med 225 mio. kr. fra 2002 til 2003 og 21 mio. kr. fra 2003 til 2004, men steg dernæst med 65 mio. kr. fra 2004 til 2005 og 199 mio. kr. fra 2005 til 2006.

7. Det fremgår samlet af tabel 1 og 2, at bevillinger, forbrug og efterslæb samlet set var på nogenlunde samme niveau i 2002 og 2006.

8. Vejdirektoratet forventer en betydelig stigning i efterslæbet. Vejdirektoratet har beregnet, at der i forhold til bevillingsniveauet indeholdt på finansloven for 2007, og hvor budgetoverslagsåret for 2011 videreføres uændret frem til 2018, samlet er behov for en merbevilling til den løbende vejvedligeholdelse på ca. 5,5 mia. kr., hvis både broer og veje (inkl. tidligere amtsveje) med udgangen af 2017 skal have genetableret normaltstanden. Vejdirektoratet arbejder i øjeblikket med at udarbejde et konsolideret opdateret oplæg til de kommende års vejvedligeholdelsesindsats.

9. Det er min opfattelse, at der er behov for en undersøgelse, som belyser årsagsforklaringer på udviklingen i efterslæbet, og om tidligere målsætninger i de politiske aftaler på vejområdet er indfriet. Dette vil efter min opfattelse forudsætte en analyse af de økonomiske og faglige forudsætninger for de årlige finanslovaftaler, flerårige politiske aftaler og overdragelsen af amtsvejene til Vejdirektoratet i forbindelse med kommunalreformen.

Tilstanden for broer og veje

10. Da der er et efterslæb på broer og veje, betyder det, at de ikke er i normaltilstand. Vejdirektoratet anvender definitionen 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. I en normaltilstand vil accelererende nedbrydning af broer og veje mv. være forebygget, og der vil ikke være opsamlet et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb. For broer indebærer normaltilstanden bl.a., at bæreevnen hele tiden skal være intakt. Der må således ikke være broer med alvorlige og/eller akutte skader. Tilsvarende er vejnettet i normaltilstand, hvis der fx ikke er belægnings med dårlig jævnhed. En nærmere præcisering af normaltilstand fremgår af bilag 1.

11. Vejdirektoratet har oplyst, at broerne nu har nået en alder, hvor større vedligeholdelsesarbejder vil være påkrævet. Ingen broer havde primo 2007 skader, der bevirkede, at broen straks skulle udbedres eller helt lukkes. Vejene er under nedbrydning forskellige steder, idet udskiftningen af slidlag siden 1998 er sket i et væsentligt langsommere tempo end forudsat i forhold til Vejdirektoratets definition på en normaltilstand. Derfor er andelen af strækninger med en forringet tilstand i forhold til definitionen på en normaltilstand øget, om end funktionaliteten fortsat er acceptabel.

12. Jeg kan konstatere, at Vejdirektoratet inden for nær fremtid forventer et øget bevillingsbehov. Det er min opfattelse, at der er behov for nærmere analyser af Vejdirektoratets brug af scenarier, strategier og metoder for en optimal vedligeholdelsesindsats, for at vurdere hvornår vedligeholdelsen er af passende omfang og derfor ligger inden for begrebet normaltilstand.

Særligt om broer

13. Vejdirektoratet vedligeholder 52 større bygværker, hvor hovedparten udgøres af broer, herunder Langelandsbroen, og ca. 2.150 mindre broer og tunneler.

14. Vejdirektoratet har siden 2000 hvert år uarbejdet 10-års-budgetter for det forventede vedligeholdelsesbehov for større bygværker. Disse budgetter danner rammerne for Vejdirektoratets prioritering af vedligeholdelsesbehovet. Efterslæbet opgøres på baggrund af forskellen mellem på den ene side de realiserede drifts- og vedligeholdelsesudgifter og de forventede udgifter i 10-års-budgetterne på den anden.

10-års-budgetterne opdateres én gang om året baseret på et generaleftersyn. Et generaleftersyn indeholder overordnede vurderinger af reparationsbehov, den tilknyttede økonomi og det forventede reparationstidspunkt. Ved efterfølgende mere detaljerede særeftersyn præciseres behovet, økonomien og tidspunktet for vedligeholdelsesindsatsen. Budgetterne kan ændre sig fra år til år bl.a. afhængigt af, om et udført særeftersyn giver anledning til andre konklusioner end dem, som fremkom ved generaleftersynet.

15. Fx har Langelandsbroens 10-års-budgetter ændret sig væsentligt i perioden 2001-2007. I 2001 blev det forventede vedligeholdelsesbehov i 2007 vurderet til 0,7 mio. kr., mens behovet i 2007 for samme år blev vurderet til 10,8 mio. kr. Ud over det forventede vedligeholdelsesbehov beregner Vejdirektoratet et efterslæb, som tager højde for tidligere års udskudte vedligeholdelsesbehov. Det beregnede efterslæb for 2007 udgør 11,8 mio. kr.

16. Jeg antager på baggrund af Vejdirektoratets oplysninger, at stigningen i vedligeholdelsesbehovet på Langelandsbroen fra 2001 til 2007 skyldes, at der i forbindelse med gennemførte særeftersyn i sidste del af perioden er konstateret større bygningskader end tidligere antaget i 10-års-budgettet for Langelandsbroen.

III. Omkostningsreformen og oplysninger på finansloven

17. I 2005 overgik staten fra udgiftsbaserede budget- og regnskabssystemer til omkostningsregnskaber og i 2007 til omkostningsbevillinger. De 2 ændringer benævnes samlet for omkostningsreformen. Reformen har til formål at fremme omkostningsbevidst adfærd i staten. Der er med reformen bl.a. indført en ændret periodisering af de økonomiske hændelser i budgettet og regnskabet. Regnskabet viser nu resurseforbruget inkl. afskrivninger i stedet for blot ind- og udbetalinger som førhen. Den større gennemsigtighed om, hvad det koster at udføre statslige opgaver, skal medvirke til at give et bedre grundlag for økonomistyring og ledelse.

18. Investeringer i infrastruktur er undtaget fra omkostningsreformen. Vejdirektoratet adskiller infrastruktur fra ikke-infrastruktur ud fra en definition, der er fastlagt i forbindelse med åbningsbalancen i 2004 og tilrettet ved overgangen til omkostningsbaserede bevillinger ved finanslovsforslaget for 2007 inden for Finansministeriets og Økonomistyrelsens retningslinjer. Infrastruktur omfatter bl.a. nyanlæg af veje, faste installationer mv., men også de store og betydelige entreprenørkontrakter, som Vejdirektoratet bl.a. har indgået vedrørende vinter-tjeneste eller "Arealer og udstyr".

19. Det fremgår af Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning, at der er en række forhold, der gør, at infrastruktur ikke kan sammenlignes med andre aktiver af mere driftsmæssig karakter. Da infrastruktur er kendetegnet ved en bred samfundsmæssig betydning, vil der ved overvejelser om investeringsomfanget indgå forskellige hensyn, bl.a. konjunkturpolitiske, regionale og miljømæssige hensyn, ud over de økonomiske og rentabilitetsmæssige overvejelser. Hertil kommer, at investeringer i infrastruktur som hovedregel er langfristede investeringer af et væsentligt beløbsmæssigt omfang. Investering i infrastrukturelle aktiver kan derfor vanskeligt sidestilles med andre typer af materielle aktiver af mere driftsmæssig karakter. Tilsvarende er det som hovedregel vanskeligt at finde et vurderingsgrundlag for vedligeholdelsesbehovet, da udefrakommende samfunds- og naturrelaterede faktorer kan få en væsentlig indflydelse på, i hvor stort omfang en vedligeholdelsesindsats er påkrævet.

20. Vejdirektoratet har oplyst, at det vil kræve en nærmere analyse af, hvorledes aktiverne skal værdisættes, og hvilken afskrivningshorisont der ville give et rigtigt billede af de løbende værdiforringelser, hvis infrastrukturen skulle omfattes af omkostningsregelsættet.

21. Jeg kan konstatere, at omkostningsreformen ikke har haft betydning for Vejdirektoratets muligheder for at opgøre behovet for vedligeholdelse af broer og veje mv. Jeg kan videre konstatere, at Vejdirektoratets oplysninger om det vedligeholdelsesmæssige efterslæb fremgår af Vejdirektoratets årsrapporter.

IV. Tilrettelæggelse af en eventuel større undersøgelse

22. Jeg forventer med baggrund i det konstaterede vedligeholdelseefterslæb på både broer og veje mv., at tilrettelæggelsen af en eventuelt større undersøgelse af vedligeholdelse af både broer og veje mv., som i givet fald kan dække perioden 2000-2007, kan omfatte følgende emner:

- årsagsforklaringer på udviklingen i efterslæbet, og om tidligere målsætninger i politiske aftaler på vejområdet er indfriet
- Vejdirektoratets brug af scenarier, strategier og metoder for at opnå en optimal vedligeholdelsesindsats.

23. Hvis Statsrevisorerne ønsker det, gennemfører jeg en undersøgelse som skitseret, der forventes afgivet ultimo 2008. Jeg skal for god ordens skyld understrege, at undersøgelsens endelige udformning vil blive fastlagt i forbindelse med Rigsrevisionens nærmere planlægning. Jeg vil endvidere lade indgå i overvejelserne, om der med fordel kan anvendes eksterne eksperter og erfaringer fra udenlandske rigsrevisioner.

Undersøgelsen koordineres med Rigsrevisionens undersøgelse af budgetoverskridelser, som jeg oplyste om i mit notat til Statsrevisorerne af 29. november 2007 om tilrettelæggelsen af en undersøgelse om budgetoverskridelser på statslige bygge- og anlægsprojekter, så de 2 undersøgelser ikke dækker de samme områder.

Henrik Otbo

Bilag 1. Normaltilstand

1. Vejdirektoratet, Finansministeriet og Trafikministeriet opstillede i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten "Analyse af det fremtidige vedligeholdelsesbehov på statsvejnettet" fra 2001 en vision for vejnettets generelle vedligeholdelsesmæssige tilstand, den såkaldte normaltilstand. Normaltilstand er den tilstand, hvor der ikke er et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, og hvor vedligeholdelsen er af passende omfang. Normaltilstanden er af Vejdirektoratet fastlagt med udgangspunkt i drifts- og samfundsøkonomiske vurderinger af det optimale niveau for vedligeholdelsen på længere sigt.

Mere præcist indebærer normaltilstand, at

- almen drift – der bl.a. omfatter renholdelse, græs- og beplantningspleje, drift og vedligeholdelse af afvandingskonstruktioner samt vedligeholdelse af autoværn og dyrehegn – gennemføres i et omfang, der sikrer bevarelse af vejkapitalen, trafiksikkerhed og fremkommelighed samt et æstetisk og servicemæssigt niveau, der svarer til lignende veje i det nærmeste udland og til lokale og regionale veje
- vintertjeneste gennemføres i et omfang, der svarer til trafikanternes forventninger
- alle belægninger vedligeholdes og udskiftes som foreskrevet i vejreglerne
- reparation og vedligeholdelse af broer og bygværker sker i tide.

Hertil kommer, at Vejdirektoratets tværgående myndigheds- og udviklingsopgaver inden for vejvedligeholdelsesområdet skal varetages på en måde, der er i overensstemmelse med Vejdirektoratets overordnede vejsektoransvar og tilgodeser den samlede vejsektors udviklingsbehov.

I normaltilstanden kan der ikke være opsamlet noget vedligeholdelsesmæssigt efterslæb.

Normaltilstanden indebærer således bl.a., at ulykker som følge af glat føre bliver forebygget. Endvidere sker udskiftningen af belægningerne i det forudsatte tempo, dvs. netop når den projekterede levetid er udløbet. Endvidere skal jævnheden overalt være acceptabelt målt ved hjælp af IRI (Internationalt Ruheds Indeks). For broer indebærer normaltilstanden bl.a., at bæreevnen hele tiden skal være intakt. Der må således ikke være broer med alvorlige og/eller akutte skader.

I normaltilstanden vil accelererende nedbrydning blive forebygget, hvorfor den, ifølge Vejdirektoratet, er relativt billig at opretholde i budgetmæssig forstand, når den først er opnået, dvs. efter at et eventuelt vedligeholdelsesmæssigt efterslæb er blevet elimineret. Derudover er vejnettets funktionalitet relativt god i normaltilstanden, bl.a. fordi der ikke er belægninger med dårlig jævnhed, og at broernes sikkerhed og fremkommelighed opretholdes på det oprindeligt tilsigtede niveau.