

På sikker veg

Vurdering av eit sjølvstendig organ for tilsyn med
veginfrastrukturen



Noregs offentlege utgreiingar 2009

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Individ og integritet.
Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
2. Kapital- og organisasjonsformer i sparebank-
sektoren mv.
Finansdepartementet.
3. På sikker veg.
Samferdselsdepartementet.

NOUNoregs offentlege utgreiingar **2009:3**

På sikker veg

Vurdering av eit sjølvstendig organ for tilsyn med veginfrastrukturen

Frå eit offentleg utval nedsett gjennom kongeleg resolusjon nr. 11/2007-2008, godkjend i statsråd 30. november 2007.

Avgitt til Samferdselsdepartementet 16. februar 2009.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1002-7

Lobo Media AS

Til Samferdselsdepartementet

Gjennom kongeleg resolusjon nr. 11/2007-2008, godkjend i statsråd 30. november 2007, blei det nedsett eit offentleg utval for å utgreie behovet for oppretting av eit sjølvstendig tilsyn for veginfrastrukturen. Utvalet legg med dette fram si innstilling.

Oslo 16. februar 2009

Jorunn Ringstad
leiar

Kjell Bjørvig

May Kristin Ensrud

Lasse Fridstrøm

Ingun Hagesveen

Per Steinar Jensen

Bård Morten Johansen

Tor Nordstrøm

Inger-Anne Ravlum

Hanne Varhaug Søberg

Thomas Ruud Sollien
sekretariatsleiar

Innhald

1	Samandrag	7	5.3.2	Luftfartssektoren.....	35
2	Om utvalet	10	5.3.3	Sjøfartssektoren.....	37
2.1	Mandat.....	10	5.3.4	Petroleumssektoren.....	38
2.2	Samansetjing.....	11	6	Tilsyn	39
2.3	Arbeidet i utvalet	11	6.1	Statleg tilsyn	39
3	Vegsektoren – ei oversikt	12	6.1.1	Kva er tilsyn	39
3.1	Omfang	12	6.1.2	Kvifor tilsyn?	39
3.2	Vegstyresmaktene og deira ansvar ...	12	6.1.3	Oppgåvesamansetjinga til tilsynsorgana.....	39
3.3	Utfordringar	13	6.1.4	Rolla til tilsynsorgana.....	40
3.4	Vegnettet	14	6.1.5	Nærare om verkemiddelbruken til tilsynsorgana	41
3.5	Ansvar, oppgåver og roller i arbeidet med veginfrastrukturen.....	15	6.1.6	Ulike forventningar til tilsyn	41
3.5.1	Ei hovudinndeling	15	6.2	Vegtilsyn for infrastruktur – Hovud- modell.....	41
3.5.2	Kort om roller i arbeidet med infrastrukturen.....	15	6.2.1	Tryggleiksomgrep og føremål (overordna)	41
3.5.3	Arbeidsoppgåver knytt til dei ulike rollene	16	6.2.2	Tilsynsobjekt – kva tilsynet rettar seg mot	42
4	Tryggleik i vegsektoren	23	6.2.3	Pliktsubjekt – kven tilsynet rettar seg mot	42
4.1	Hovudbiletet.....	23	6.2.4	Avgrensing mot køyretøy og trafikanter	42
4.2	Mål for trafikktryggleiken	25	6.2.5	Formelt rammeverk	42
4.3	Organisering av trafikktryggleiksarbeidet.....	26	6.2.6	Oppgåver	42
4.4	Rammeverket for tryggleik	27	6.2.7	Tilsynsmetodar	43
4.4.1	Lover	27	6.2.8	Kompetanse og kapasitet	43
4.4.2	Forskrifter	28	6.2.9	Vegtilsynet og andre tilsynsstyresmakter.....	44
4.4.3	Retningslinjer og normalar	28	6.2.10	Tilknytning til departement.....	44
4.4.4	Internasjonale føringar	28	7	Utvalet sine vurderingar	45
5	Ansvar og oppgåver for tryggleik på andre område	30	7.1	Forståing og vurdering av mandatet.	45
5.1	Statens havarikommisjon for transport og etablerte tilsyn med ansvar i vegsektoren	30	7.2	Målsetjinga med og behovet for eit vegtilsyn.....	46
5.1.1	Statens havarikommisjon for transport	30	7.3	Avgrensing, ansvarsdeling og omfang for eit vegtilsyn	46
5.1.2	Vegtrafikktilsynet og tidlegare tilsyn med private vegar.....	30	7.3.1	Infrastruktur/trafikanter/køyretøy – samarbeid og samhandling	47
5.1.3	Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB)	30	7.3.2	Systemtilsyn.....	47
5.1.4	Sjøfartsdirektoratet.....	31	7.3.3	Forsking og utvikling – grense- draging	48
5.1.5	Arbeidstilsynet.....	31	7.3.4	Regelverk – grensedragning.....	48
5.1.6	Statens forureiningstilsyn (SFT)	31	7.3.5	Offentlege og private vegar	48
5.2	Tilsyn i vegsektoren i andre land.....	31	7.3.6	Sanksjonar.....	48
5.2.1	Sverige	32	7.4	Tiltak som kan betre tryggleiken innanfor dagens organisering	49
5.2.2	Nederland.....	33	7.4.1	Trafikktryggleik kan prioriterast høgare.....	49
5.2.3	Storbritannia	33	7.4.2	Tiltak knytt til Statens vegvesen.....	49
5.2.4	New Zealand	33			
5.3	Tilsyn i andre sektorar i Noreg.....	34			
5.3.1	Jernbanesektoren	34			

8	Tilrådingar frå utvalet	53	9	Økonomiske og administrative	
8.1	Organisatoriske tiltak i arbeidet			konsekvensar	61
	med trafikktryggleik	53	9.1	Effektar av eit tilsyn	61
8.2	Forslag om eit vegtilsyn for		9.2	Alternativ bruk av midlane.....	61
	infrastruktur	53			
8.2.1	Forslag frå eit fleirtal i utvalet:.....	53	Vedlegg		
8.2.2	Forslag frå eit mindretal i utvalet	56	1	Forskrifter.....	63

Kapittel 1

Samandrag

Mandatet til utvalet

Utvalet skal utgreie behovet for eit sjølvstendig tilsynsorgan med ansvar for infrastrukturtryggleiken i vegsektoren. Dersom utvalet tilrår eit sjølvstendig tilsyn med veginfrastrukturen, skal det òg tilrå ansvarsområde, avgrensingar mot andre aktørar og utgreie økonomiske og administrative konsekvensar av eit eventuelt tilsyn.

Kort om vegsektoren

Hovudaktørane i utviklinga av veginfrastrukturen er Stortinget, regjeringa, departementa, Statens vegvesen ved Vegdirektoratet og regionvegkontora, fylkeskommunane, kommunane, konsulentar og entreprenørar. Staten ved Statens vegvesen har ansvaret for riksvegane, fylkeskommunane har ansvar for fylkesvegane og kommunane for dei kommunale vegane. I dag er det totalt om lag 92 000 km offentleg veg. Av dette er om lag 27 000 km riksveg, om lag 27 000 km fylkesveg og 38 000 kommunal veg. Riksvegnettet er igjen inndelt i stamvegar (om lag 9000 km) og andre riksvegar (om lag 18 000 km). Forvaltningsreforma føreslår ei ny veginndeling som gjer at dagens stamvegar vil bli riksvegar og nær to tredeler av dagens riksvegar vil bli fylkesvegar.

Tryggleiksutfordringar

Noreg er eitt av dei fire landa i verda som har oppnådd størst tryggleik på vegane. Sidan 1970 er drepne i trafikken meir enn halvert trass i at trafikken har blitt om lag tre gonger så stor. Likevel er det kvart år om lag 250 som blir drepne og 1000 som blir varig skadde i trafikkulukker. Auka tryggleik krev at tiltak retta mot trafikanten, køyretøyet og veginfrastrukturen blir sett i samanheng. Trafikantfeil er medverkande årsak i nesten alle alvorlege ulukker. Analyser og ekspertvurderingar kan tyde på at forhold ved veginfrastrukturen har vore medverkande årsak i 20-30 % av dødsulukkenene. I nokre tilfelle er veginfrastrukturen òg utløysande årsak til ulukker.

Utvalet sine vurderingar

I samfunnsdebatten om trafikktryggleik tek ein del til orde for fleire og strengare krav til vegstandard, køyretøy og trafikantar. Utvalet vil framheve at eit høgt nivå på krav og tiltak er ein naudsynt, men ikkje tilstrekkeleg føresetnad for høgt tryggleiksnivå. For gode og varige resultat i trafikktryggleiksarbeidet er det òg naudsynt med ei organisering av systemet for trafikktryggleik med klart definerte roller og klar ansvarsdeling. Det er òg naudsynt med regelverk som underbyggjer tryggleiksansvaret til aktørane og funksjonelle samhandlingsprosedyrar mellom tilsynsstyresmakter og veveigarar.

I følgje mandatet skal utvalet vurdere om det er behov for eit sjølvstendig tilsyn for infrastrukturen i vegsektoren. I dette legg utvalet at eit eventuelt slikt behov må underbyggast. Tilsvarende gjeld om utvalet skulle kome fram til at det ikkje er eit slikt behov.

Etter mandatet skal utvalet berre vurdere behovet for eit sjølvstendig tilsyn for veginfrastrukturen. Det vil mellom anna seie at utvalet ikkje skal vurdere eit tilsyn som får ansvar for tilsynet med trafikantar og køyretøy, noko som per i dag er Statens vegvesen sitt ansvar. Med tanke på samanhengane som utvalet har sett mellom trafikant, køyretøy og veginfrastruktur er denne avgrensinga ikkje uproblematisk. Eit tilsynsansvar tillagt eit eksternt tilsynsorgan, men avgrensa til veginfrastrukturen, vil gi utfordringar fordi tilsynet ikkje har ansvaret for heile breidda av verkemiddel i trafikktryggleiksarbeidet.

Utvalet er samstemt i at trafikktryggleiken må vere målsetjinga når behovet for eit vegtilsyn skal vurderast. Utvalet er òg samstemt i at eit eventuelt nytt tilsynsorgan for veginfrastrukturen må byggast opp som eit risikobasert systemtilsyn, og i synet på kva som kan gjerast for å betre trafikktryggleiken dersom ein vel å halde fram med dagens organisering. Utvalsmedlemene har ulike vurderingar av moglege effektar eit vegtilsyn vil kunne få for trafikktryggleiken, og konklusjonen frå utvalet er difor delt.

Utvalet har vurdert dei overordna rammene for ei oppgåvefordeling mellom eit eventuelt vegtilsyn på den eine sida og Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet på den andre, slik mandatet ber om.

Innanfor utvalet si tidsramme har det ikkje vore mogleg å konkretisere ei oppgåvefordeling. Dette er eit omfattande arbeid som eit fleirtal i utvalet meiner må gjerast dersom ein går vidare i arbeidet med å etablere eit nytt tilsynsorgan.

Eit mindretallet i utvalet meiner oppgåvefordelinga mellom eit eventuelt vegtilsyn og dei andre aktørane er eit kritisk punkt for å kunne vurdere om oppretting av eit vegtilsyn er hensiktsmessig eller ikkje.

Utvalet er samd om at det òg innanfor dagens organisering er mogleg med eit betre tryggleiksarbeid i vegsektoren, og har vist til nokre tiltak som utvalet meiner kan ha ein positiv effekt.

Konklusjon

Forslag frå eit fleirtal i utvalet:

For å styrkje det totale systemet for vegtrafikktryggleik føreslår *fleirtalet* i utvalet – leiaren Jorunn Ringstad og medlemmene May Kristin Ensrud, Ingun Hagesveen, Per Steinar Jensen, Bård Morten Johansen, Tor Nordstrøm og Hanne Varhaug Søberg – at det bør opprettast eit statleg vegtilsyn for veginfrastruktur. *Fleirtalet* vil understreke at framlegget om eit statleg vegtilsyn ikkje er meint som eit alternativ til eksisterande planar for vidareutvikling av Statens vegvesen sitt arbeid med infrastrukturtryggleik. Dette arbeidet ser *fleirtalet* som ein naturleg konsekvens av etablering av eit vegtilsyn og modernisering av arbeidet med tryggleik i vegsektoren.

Bakgrunnen for forslaget er det store talet skadde og drepne i vegsektoren, dette gjer vegtrafikken til den største risikoen i transportsektoren. I dag fører ikkje styresmaktene eit uavhengig tilsyn med veginfrastrukturen. Sjølv om årsakene til trafikkulukker er samansette og tala kan vere vanskelege å tolke, viser analysar at ei vesentleg mengd ulukker med drepne og skadde kunne vore unngått med ein betre veginfrastruktur. *Fleirtalet* meiner at oppretting av eit vegtilsyn vil gi staten meir tillit og truverde med ei rolle som uavhengig tilsynsstyresmakt for vegtrafikktryggleik.

Fleirtalet ser forvaltningsreforma som eit viktig argument for eit vegtilsyn for infrastruktur. Eit slikt tilsyn vil vere ein ny og uavhengig aktør som langt tydelegare enn i dag vil setje trafikktryggleik på dagsorden og vere ein pådrivar for prioritering

av tryggleik. Eit vegtilsyn vil bidra til at balanse- ringa av tryggleik i høve til andre faktorar som kostnader og finansiering blir meir synleg i det offentlege rom i samband med planlegging, utbygging, drift og vedlikehald av vegar.

Fleirtalet meiner det er viktig med ein tydelegare grenseoppgang mellom den som skal kontrollere og den som blir kontrollert enn det vi har i dag. *Fleirtalet* viser til at i andre næringar der tryggleik står sentralt er eigne tilsyn for tryggleik organisert uavhengig av den som driv næringsverksemd eller tenesteyting. *Fleirtalet* meiner at det er godt dokumentert at oppretting av sjølvstendige tilsyn er eit organisatorisk tiltak som kan bidra til at risikoen blir redusert. *Fleirtalet* vil mellom anna vise til at alle representantane frå sektorar der tilsyn er etablerte som har vore invitert til utvalet har uttalt at ein moderne tryggleiksforvaltning med internkontroll og tilsyn har medverka positivt i arbeidet med å betre tryggleiken.

I mandatet til utvalet er spørsmålet om eit eventuelt vegtilsyn avgrensa til tryggleik knytt til infrastrukturen. *Fleirtalet* sitt framlegg om eit vegtilsyn for infrastruktur inneber at det vil bli to statlege organ som fører tilsyn med trafikktryggleik. Forslaget inneber at det noverande ansvaret for tilsyn med infrastrukturtryggleik blir overført frå Statens vegvesen til vegtilsynet. Det krev ei fagleg og ansvarsmessig grenseoppgang mot køyretøy og trafikantar. *Fleirtalet* ser positivt på moglegheitene for samarbeid mellom dei ulike tilsynsorganane og føreslår at det blir etablert ei formalisert ordning eller ein avtale mellom vegtilsynet og Statens vegvesen om arbeid med trafikktryggleik. Då ein likevel finn grunn til å understreke dei faktorar som kan tale for at eit samla fagmiljø for trafikktryggleik ikkje blir delt opp, tilrår *fleirtalet* at departementet føretek ei fornya vurdering av om det no eller seinare bør opprettast eit vegtilsyn for trafikktryggleik som ikkje er avgrensa til infrastruktur.

Storleiken på eit slikt tilsyn ligg truleg i intervallet om lag 50 til om lag 100 årsverk, men dette må utgreiast nærare. Eit vegtilsyn vil føre systemretta tilsyn basert på vurdering av risiko, og i utgangspunktet ikkje kontrollere tekniske detaljar. Systemorientert og risikobasert oppfølging av vegeigar skal kome i tillegg til og ikkje vere erstatning for den oppfølging av eigen verksemd som vegeigarane sjølv gjennomfører. Vegtilsynet må ha heimel i lov eller forskrift om kva sanksjonar som kan nyttast. Blir det avdekkja omfattande og grunnleggande manglar ved systemet for styring av tryggleik må vegtilsynet kunne gi pålegg som sikrar gjennomgang og endring av tryggleiksarbeidet.

Forslag frå eit mindretal i utvalet

For å styrkje arbeidet med trafikktryggleiken i vegsektoren vil eit *mindretal* i utvalet – medlemmene Kjell Bjørvig, Lasse Fridstrøm og Inger-Anne Ravlum – tilrå at ressursane som vil gå med til eit nytt statlig tilsynsorgan med usikker verknad på tryggleiken heller blir nytta til tiltak med dokumenterte gode effektar. Det er truleg mogleg å auke trafikktryggleiken gjennom tiltak i infrastrukturen om trafikktryggleiken blir prioritert høgare enn dei andre transportpolitiske måla, men dette er prioriteringar departementet og Stortinget må gjere.

Det er etter *mindretalet* sitt syn viktig å halde oppgåvene med veginfrastruktur, trafikantåtferd og køyretøyutvikling samla. Eit eventuelt tilsyn med veginfrastrukturen skal ikkje inkludere trafikanter og køyretøy. *Mindretalet* er redd at dette utilsikta kan føre til at meir effektive tryggleikstiltak på trafikanter og køyretøyområdet blir nedprioriterte.

Eksterne vurderingar seier at Statens vegvesen arbeider godt med trafikktryggleiken i vegsektoren. Det er påvist noko forbettringspotensiale innan dagens organisering, men ikkje av slik karakter eller omfang at *mindretalet* meiner det gjer det aktuelt å opprette eit nytt uavhengig tilsynsorgan. *Mindretalet* vil òg trekkje fram den rolla Statens vegvesen spelar for forskning og utvikling innan trafikktryggleik, eit område der Noreg er langt framme.

Mindretalet meiner oppgåvefordelinga mellom eit vegtilsyn og dei andre aktørane er eit kritisk punkt for å kunne vurdere om det er hensiktsmessig å opprette eit tilsyn. For å vurdere om eit vegtilsyn vil kunne løyse eventuelle rollekonfliktar er det avgjerande kva oppgåver som skal overførast frå dagens vegstyresmakter til det nye organet, noko utvalet ikkje har konkludert på i særleg grad. *Min-*

dretalet meiner heller ikkje gjennomgangen av dagens ansvar, oppgåver og roller påviser store rollekonfliktar innan Statens vegvesen sine oppgåver.

Eit eventuelt nytt tilsyn vil konkurrere med Statens Vegvesen om den same knappe fagkompetansen, noko som vil kunne bety eit tilbakeslag for tryggleikskompetansen i Statens vegvesen, og dermed, i allfall på kort sikt, vil kunne få negativ effekt for trafikktryggleiken.

Mindretalet vurderer det òg som tvilsamt om eit vegtilsyn vil ha positive effektar for trafikktryggleiken. Dermed kan eit nytt tilsynsorgan bety auka byråkrati utan positiv effekt for tryggleiken. *Mindretalet* legg til grunn at eit nytt tilsynsorgan både kan komplisere styringa av trafikktryggleiksarbeidet og føre til mindre effektiv utnytting av naudsynt fagkompetanse.

Mindretalet meiner eit vegtilsyn vil vere eit kompliserande innslag i styringsrelasjonane mellom statsråden/departementet og forvaltningsorganet og stride mot vanleg forvaltningspolitisk tenking. I og med at eit tilsyn med infrastrukturen ikkje skal drive tilsyn med sjølve vegen, vil tilsynet avgrense seg til å undersøkje internkontrollsystema til veghaldarane. *Mindretalet* tilrår at departementet heller nyttar kompetente eksterne aktørar til å utføre ettersyn med internkontrollsystema.

Eit nytt uavhengig vegtilsyn utfordrar etter *mindretalet* si vurdering Statens vegvesen sitt sektoransvar på ein måte som kan reise spørsmål om vidareføringa av sektoransvaret. *Mindretalet* er redd dette vil svekkje trafikktryggleiksarbeidet. *Mindretalet* viser òg til at det ikkje er kjent at andre land har eigne tilsynsorgan for veginfrastrukturen, og den generelle tendensen i land som gjennomfører reformer i vegsektoren går i retning av å samle oppgåvene i større einingar.

Kapittel 2 Om utvalet

Spørsmålet om tilsyn i vegsektoren har i ulike samanhengar blitt registrert tidlegare. Etter St.meld. nr. 32 (1994-95) om grunnlaget for samferdselspolitikken, fekk Statskonsult i oppdrag å vurdere tilsynsfunksjonane til transportetatane. Statskonsult konkluderte i sin rapport frå 1996 («Transport, tilsyn og tillit – om organisering av tilsynsfunksjonen i transportsektoren») med at det førebels ikkje var forhold i vegsektoren som gjorde det naudsynt med ein eigen tilsynsetat.

I NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn* frå Sårbarheitsutvalet blei det framheva at «Vegsystemet er åpent for alle, og ingen er tillagt et systemansvar eller tilsyn med virksomheten. De ansvarlige for veg- og trafikksystem er det ingen som kontrollerer. Dette gir uklare ansvarsforhold i forhold til sikkerhet og beredskap ved bygging og drift av tunneler og vegtraseer.»

Det meste av drøftinga av vegtransporten i denne utgreiinga var knytt til tryggleik i tunnelar og til utøvarane av transporttenester. Sårbarheitsutvalet meinte at ein burde vurdere å slå saman *alle* tilsyna innanfor transportsektoren. Spørsmålet om eit frittstående vegtilsyn eller eit tilsyn som utelukkande omfattar infrastrukturen på veg, blei ikkje vurdert. Utvalet la vekt på fagleg harmonisering, ikkje minst når det gjeld å setje kriterium for kva slags risiko som er akseptabel. Utvalet la stor vekt på heilskap og samordning og skreiv at oppsplitting av lov- og forvaltningsområde er eit hinder for at disponering av innsatsfaktorar skjer ut frå meir heilskapelege omsyn.

Sårbarheitsutvalet la òg vekt på at eit felles uavhengig tilsyn med heile transportsektoren ville sikre at krava til ein tryggleiksstandard på heile vegnettet vil bli stilt frå ein instans uavhengig av den som byggjer og driv vegnettet. I tillegg legg denne utgreiinga vekt på at for tett kopling mellom tryggleiksarbeidet og eigarskap i produksjonsverksemd kan gi uheldige rollekombinasjonar. Utvalet skriv at ei blanding av tryggleiksomsyn med meir generelle næringspolitiske omsyn kan gjere det uklart kva for omsyn som til ei kvar tid er dei primære.

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*, blei det kort vist til at Statens vegvesen var inne i ei

omfattande omstilling og at det fyrst på sikt ville vere føremålstenleg å sjå nærare på tilsynet med trafiktryggleik på veg. I tillegg blei det i stortingsmeldinga vist til at det i første rekkje var tilsyn med næringsverksemd som var i fokus. Tilsyn på veg blei difor halde utanfor meldinga.

Spørsmålet om eit nytt tilsynsorgan blei politisk aktualisert blant anna gjennom raset i Hanekleivtunnelen på E18 i Vestfold 25. desember 2006 og oppfølginga av dette. Regjeringa ynskte på bakgrunn av dette ei grundig utgreiing av eit eventuelt sjølvstendig tilsynsorgan med ansvar for tilsyn med tryggleiken i vegsektoren.

Stortinget blei orientert om oppnemninga av eit slikt utval gjennom St.prp. nr. 68 (2006-2007) om ein del saker på Samferdselsdepartementet sitt område.

2.1 Mandat

Utvalet blei gitt følgjande mandat for sitt arbeid:

- *Utvalet skal utgreie behovet for eit eventuelt sjølvstendig tilsynsorgan med ansvar for tryggleik i vegsektoren. Arbeidet skal avgrensast til spørsmål knytt til infrastrukturen, og ikkje ta for seg trafikant og køyrety.*
- *Utvalet bør som del av arbeidet avgrense kva som meinast med eit tilsyn i denne samanhengen. Det bør freistast å trekkje grensedragningar mot kontrollverksemd og mot byggherre-, og drifts- og vedlikehaldsoppgåver knytte til veginfrastrukturen.*
- *Utvalet skal gjere ein deskriptiv gjennomgang av organisering av tilsynsoppgåver i andre samanliknbare sektorar og av organisering av tilsynsfunksjonar i vegsektoren i andre samanliknbare land.*
- *Utvalet skal vurdere ei formålsteneleg ansvarsdeling mellom Statens vegvesen og eit eventuelt tilsyn og mellom eit eventuelt tilsyn og departementet. Det er ein premiss at eit eventuelt nytt tilsyn ikkje skal overta tilsynsoppgåver som i dag ligg hos andre etatar enn Statens vegvesen.*
- *Det skal gjerast eit overslag på kva omfang eit eventuelt sjølvstendig tilsyn med veginfrastruktu-*

ren vil måtte ha og kva gevinstar og kostnader dette vil medføre. Det bør også synleggjerast kva for ein alternativbruk desse resursane har.

- *Utvalet skal på dette grunnlaget leggje fram ei tilråding av om det er formålstenleg å etablere eit eige sjølvstendig tilsyn med veginfrastrukturen. Dersom utvalet tilrår ei slik løysing, skal det også tilrå ansvarsområde for eit slikt tilsyn og avgrensingar mot andre aktørar med tilsynsoppgåver i sektoren.*
- *Utvalet skal gjere greie for venta økonomiske og administrative konsekvensar.*
- *Utvalet skal leggje fram innstillinga si innan utgangen av 2008.*

Utvalet si forståing av mandatet er nærmare drøfta i kapittel 7.

2.2 Samansetjing

Utvalet har hatt følgjande samansetjing:

- Lærer/tidlegare stortingsrepresentant Jorunn Ringstad, leiar, Askvoll
- Avdelingsdirektør Inger-Anne Ravlum, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Oslo
- Seniorrådgjevar May Kristin Ensrud, Justisdepartementet, Oslo
- Underdirektør Ingun Hagesveen, Samferdselsdepartementet, Oslo
- Assisterande vegdirektør Kjell Bjørvig, Statens vegvesen, Oslo
- Distriktsleiar Bård Morten Johansen, Trygg Trafikk, Trondheim
- Instituttssjef Lasse Fridstrøm, Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Fylkesdirektør Hanne Varhaug Søberg, KS - Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (Hedmark fylkeskommune), Løten
- Regiondirektør Per Steinar Jensen, Næringslivets Hovedorganisasjon, Nøtterøy

- Distriktssjef Tor Nordstrøm, Byggenæringens landsforening (NCC), Narvik

2.3 Arbeidet i utvalet

Utvalet har hatt 12 møte, eit av desse var ein studietur til Sverige for å lære om korleis ein i Sverige no samlar dei ulike transporttilsyna i ein organisasjon.

Til møta har utvalet invitert følgjande institusjonar for å orientere om sitt arbeid:

- Statens vegvesen v/seksjonsleiar Finn Harald Amundsen
- Statens havarikommisjon for transport v/direktør Grete Myhre og havariinspektør Martin Visnes
- Petroleumstilsynet v/koordineringsansvarleg Paul Bang
- Jernbanetilsynet v/direktør Erik Ø. Johnsen
- Jernbaneverket v/tryggleiksdirektør Monika Løland Eknes

Vegdirektoratet fekk hausten 2008 gjennomført ei ekstern vurdering av Statens vegvesen sine tryggleikssystem. Undersøkinga tok òg for seg andre sider ved etaten sitt tryggleiksarbeid¹. Utvalet blei orientert om resultatet av dette oppdraget i eit møte.

Utvalet har hatt eit sekretariat med følgjande samansetjing:

- Seniorrådgjevar Thomas Ruud Sollien, Samferdselsdepartementet, leiar
- Seniorrådgjevar Tormod Rødsten, Direktoratet for forvaltning og IKT
- Seksjonsleiar Roar Midtbø Jensen, Statens vegvesen Vegdirektoratet
- Seniorrådgjevar Petter Nedrås Falkung, Samferdselsdepartementet
- Rådgjevar Marte Lillehagen, Samferdselsdepartementet

¹ Oppdraget blei utført av Transportøkonomisk institutt i samarbeid med Det Norske Veritas, Proactima og SAFE-TEV Nordic.

Kapittel 3

Vegsektoren – ei oversikt

I tråd med at mandatet ber utvalet vurdere ei ordning med eit tilsyn med ansvar for infrastrukturen i vegsektoren, er denne oversikta retta inn mot desse sidene. Framstillinga gir difor ikkje ei fullstendig oversikt over alle sidene av vegsektoren.

3.1 Omfang

Vegsektoren omfattar:

- *veginfrastruktur*, dvs. vegar, bruer, tunnelar, ferjer, ferjekaier, skilt, lys, signal, vegoppmerking og anna utstyr som høyrer til vegen
- *trafikanter*, dvs. folk som går, sykklar, køyrer bil, er passasjer i bil, tek buss, tek trikk eller på annan måte tek seg fram på vegane
- *køyretøy*, dvs. personbilar, små og store varebilar, bussar, sykklar og andre framkomstmiddel som kan nyttast på vegane
- *transportørar*, person- og godstransport
- *vegstyresmaktene*, dvs. offentlege organ som fastset regelverk, ser til at regelverket blir følgd, vedtek rettar og pliktar for rettssubjekt, prioriterer midlar, forvaltar vegane og utviklar og formidlar kunnskap
- *konsulentar* som gjennomfører utgreiingsoppgåver knytt til veginfrastrukturen (planlegging, utbygging, drift og vedlikehald), trafikantane eller køyretøya
- *entreprenørar* som byggjer, drifrar og held vegane vedlike
- *industrien med tilhøyrande salsapparat*, dvs. dei som produserer og sel køyretøy, utstyr til køyretøy, vegutstyr, maskiner og anna maeriale som blir nytta i vegproduksjonen og vegdrifta
- *forskiings- og utdanningsinstitusjonar* som utviklar naudsynt kompetanse
- *interesseorganisasjonar* som arbeider for betre framkome, trafikktryggleik eller miljø

3.2 Vegstyresmaktene og deira ansvar

Vegstyresmaktene og deira ansvar og oppgåver er definert i veglova § 1a og § 9.

Staten ved Statens vegvesen (Vegdirektoratet og regionvegkontora) har ansvaret for riksvegane. Fylkeskommunane har ansvar for fylkesvegane og kommunane har ansvaret for dei kommunale vegane. Hovudansvaret går fram av formålet med veglova:

«...å tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar, slik at trafikken på dei kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med. Det er ei overordna målsetting for vegstyremaktene å skape størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles.»

I tillegg til ansvaret Statens vegvesen har for riksvegane, er dei statlege regionvegkontora gjennom veglova § 10 stilt til disposisjon og underlagt fylkeskommunane for oppfølging av fylkesvegane. For riksvegar er regionvegkontora underlagt Vegdirektoratet. Sidan regionvegkontora tener både staten og fylkeskommunane, blir dette kalla «sams vegadministrasjon». Med sitt ansvar for både riksvegar og fylkesvegar er Statens vegvesen ein sær viktig aktør i vegsektoren.

Statens vegvesen har ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehald av riks- og fylkesvegnettet etter veglova. Etter vegtrafikklova har Statens vegvesen ansvar for godkjenning, kontroll og tilsyn av køyretøy, trafikantar, køyreskular, verkstader m.m. Etaten utarbeider framlegg til, og dels vedtek, forskrifter, retningsliner og normalar for vegutforming, vegtrafikk, trafikantopplæring og køyretøy. Etaten har òg ansvar for retningsliner, kontrahering m.m. når det gjeld ferjetilbod på riksvegar for staten og på fylkesvegar for fylkeskommunane.

Statens vegvesen har i alt om lag 4700 tilsette og består av eit Vegdirektorat lokalisert i Oslo, Trondheim, Tromsø og Vadsø og fem regionvegkontor: nord, midt, vest, sør og aust. Regionvegkontora har hovudkontor i Bodø, Molde, Leikanger, Arendal og Lillehammer. I kvar region er det fleire distriktskontor med tilhøyrande trafikkstasjonar. Totalt er det 30 distriktskontor og 72 trafikk-

stasjonar i heile landet. Distriktskontora er eit organisasjonsnivå underlagt regionvegkontoret, men er formelt ein del av det same forvaltningsnivået som regionvegkontora.

Vegdirektoratet og regionvegkontora er formelt definert som to forvaltningsnivå. Direktoratet arbeider strategisk med faglege utgreingar, overordna planlegging, budsjett, styringssystem, rådgjeving og utvikling av regelverk, metodar og verkøy, medan regionvegkontora har utøvande ansvar for planlegging, utbygging, drift og vedlikehald av veginfrastrukturen og for tilsyn med trafikantar og køyretøy.

Samferdselsdepartementet fastsette 27. mai 2005 instruks for Statens vegvesen. Instruksen har reglar om organisering, føremål, ansvar, dagleg leing, intern leing og beredskap.

Etter instruksen har Statens vegvesen sektoransvar for veg og vegtrafikk innan rammer fastsett av overordna styresmakt. Statens vegvesen har ansvar for at det blir utvikla ny kunnskap innan fagfeltet og skal medverke til at utdanningsinstitusjonane gjennomfører program som sikrar fagleg kvalitet og rekruttering til sektoren.

Sektoransvaret frittek ikkje andre for ansvar, men Statens vegvesen skal oppmuntre og støtte dei andre ansvarlege slik at sektoren sitt bidrag til samfunnet blir best mogleg.

Statens vegvesen har ansvar for formalisering og oppfølging av samarbeidet med ulike styresmakter, interesseorganisasjonar og næringsliv for å betre trafikksikkerleiken.

Frå 1. januar 2003 blei Statens vegvesen sitt produksjonsapparat for bygging, vedlikehald og drift skilt ut som eit eige entreprenørselskap, Mesta AS. Mesta AS er i dag underlagt Nærings- og handelsdepartementet, og deltek i fri konkurranse med private entreprenørar om kontraktar for bygging, utbetring, vedlikehald og drift av veg.

Periodisk køyretøykontroll er under avvikling som tenestetilbod frå Statens vegvesen. Slik kontroll vil dermed i framtida berre bli utført hjå private verkstader med autorisasjon.

Fylkeskommunane har ansvaret for planlegging, bygging, vedlikehald og drift av fylkesvegnettet, samt ansvar for kollektivtrafikk. Med unntak for stamvegnettet, er det òg fylkeskommunane som i praksis prioriterer investeringstiltaka for riksvegnettet. I og med at Statens vegvesen ved regionvegkontora følgjer opp fylkesvegane på vegne av fylkeskommunane, har fylkeskommunane relativt liten administrasjon til samferdsel. Organiseringa innan samferdselsområdet varierer mellom fylkeskommunane. Med forvaltningsreforma vil fylkeskommunane overta ansvaret for

store delar av riksvegnettet. Staten vil framleis ha ansvar for dei riksvegane som i dag er stamvegar, og truleg for nokre få riksvegstrekingar i tillegg. Statens vegvesen skal framleis fungere som ein sams vegadministrasjon som skal tene både fylkeskommunane og staten.

Kommunane har ansvaret for planlegging, bygging, vedlikehald og drift av kommunale vegar. Kommunane organiserer arbeidet med sitt vegnett på ulike måtar, noko som er ein naturleg konsekvens av at kommunane er ulike i folketal, geografisk storleik, busetjingsmønster, klimatiske føresetnader og næringslivsstruktur.

I tillegg er det fleire andre organ som dels har ansvar og mynde i vegsektoren, til dømes Statens havarikommisjon for transport, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap, Arbeidstilsynet, Statens forureiningstilsyn og Sjøfartsdirektoratet.

3.3 utfordringar

I gjeldande Nasjonal transportplan for perioden 2006-2015 har Stortinget definert fem hovudmål:

- Færre drepne og alvorleg skadde i vegtrafikken
- Meir miljøvenleg transport i byane
- Betre framkome i og mellom regionar
- Eit meir effektivt transportsystem
- Eit transportsystem som er tilgjengeleg for alle og eit transporttilbod som gjer det mogleg for alle å leve eit aktivt liv

Kort oppsummert gjeld hovudmåla omsyn til framkome, tryggleik og miljø. Den største utfordringa i vegsektoren er å balansere mellom desse. Ei sterk vektlegging av eitt omsyn vil ofte slå ut negativt for dei andre. Prioriteringa mellom omsyna er eit viktig politisk spørsmål og skjer i Nasjonal transportplan, statsbudsjetta og andre meldingar og proposisjonar som regjeringa legg fram for Stortinget.

Samferdselsdepartementet arbeider for tida med Nasjonal transportplan for perioden 2010-2019. Arbeidet er mellom anna basert på eit framlegg frå transportetatane (Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen) og Avinor.

Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet har sett fire hovudmål for transportpolitikken for den kommende planperioden:

- Betre framkome og reduserte avstandskostnader for å styrkje konkurransekrafta i næringslivet og medverke til å oppretthalde hovudtrekka i busetjingsmønsteret
- Bygge transportpolitikken på ein visjon om at det ikkje skal skje ulukker med drepne eller livsvarig skadde i transportsektoren

- Medverke til å redusere miljøskadelege verkningar av transport, samt medverke til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale plikter til Noreg på miljøområdet
- Transportsystemet skal vere universelt utforma

I tillegg skal etatane presentere strategiar for å få meir godstransport over på sjø og bane i staden for på veg, og for at kollektivtrafikk og gange og sykling skal utgjere ein større del av persontransporten i byane.

Den kraftige veksten i både gods- og persontransporten dei siste åra gjer utfordringane endå større.

Næringslivet og folk flest set stadig større krav til at transportsystemet er påliteleg, effektivt og trygt, med gode miljøkvalitetar og universell utforming.

Krava til eit effektivt næringsliv blir stadig høgare, og konkurransevna er avhengig av effektiv og føreseieleg transport av personar og gods. Dårleg vegstandard er difor ei stor utfordring for næringslivet.

Noreg er eit av landa i verda med størst tryggleik i vegsektoren. Sidan 1970-åra har det vore ei god risikoutvikling. Der er likevel ikkje akseptabelt at det i gjennomsnitt dei siste åra er om lag 250 drepne og 1000 varig skadde i trafikken.

Klimagassutsleppa frå vegtrafikken er store, og har dei siste åra auka med om lag 2-3 % kvart år på grunn av transportveksten.

Ein stor del av folket er plaga av støy og lokal luftforureining. Konsekvensen er at mange får redusert helsetilstand og døyr tidlegare enn dei ville ha gjort utan eller med mindre forureining.

Nye krav om universell utforming skal gjere det enklare for alle å bruke samfunnsstenester. Dette er ei stor utfordring fordi ein stor del av infrastrukturen ikkje er universelt utforma og fordi vinterdrifta er krevjande.

3.4 Vegnettet

Vegnettet skal tene person- og godstransporten i samfunnet og må vere utforma med tanke på alle trafikantgrupper: køyrande, kollektivreisande, syklistar, gåande og dei som brukar andre framkomstmiddel. Som det går fram over, må utviklinga av vegnettet òg ta omsyn til andre samfunns mål enn framkome.

Vegnettet i Noreg er utvikla gradvis sidan dei første køyrevegane for hest og kjerre på 1600-talet, til motorisert ferdsel tidleg på 1900-talet og sterk vekst i biltrafikken frå 1950-åra og fram til i dag.

Store deler av det eksisterande vegnettet er utvikla i ei tid med lågare trafikkmengder og andre standardkrav enn dagens. Det betyr at ein stor del av det eksisterande vegnettet ikkje har ein standard som svarer til krava som gjeld når ny veg skal byggjast i dag.

For riksveg utgjer nybygd veg årleg om lag 0,5 % av den samla riksvegstrekinga. For fylkesveg er den prosentvise delen nybygd veg lågare. For kommunal og privat veg er tala meir usikre, men biletet er truleg nokså likt som for riksveg. Nye vegar blir bygde etter vegnormalar med standardløyningar som er oppdaterte med omsyn til framkome, tryggleik og miljø. Dette syner at dei største utfordringane er knytt til utbetring, drift og vedlikehald av eksisterande vegar.

Vegnettet er etter veglova delt inn i offentlege og private vegar. Offentlege vegar er riksvegar, fylkesvegar og kommunale vegar. I dag er det totalt om lag 92 000 km offentleg veg, det vil seie ei lengd som tilsvarar ein køyretur om lag 37 gonger Noreg på langs. Av dette er om lag 27 000 km riksveg, om lag 27 000 km fylkesveg om lag 38 000 kommunal veg.

Riksvegnettet er igjen inndelt i stamvegar (om lag 9000 km) og andre riksvegar (om lag 18 000 km). Denne inndelinga er fastsett av Stortinget. Stamvegar er alle vegar som er skilta som europavegar, gjennomgåande ruter som er viktige for transport mellom landsdelar og hovudtransportruter til og frå utlandet. Stamvegane og dei andre riksvegane blir forvalta på noko ulik måte. Den viktigaste skilnaden er at fylkeskommunane i stor grad bestemmer prioriteringa for investeringsprosjekt utanom stamvegnettet.

I arbeidet med forvaltningsreforma er det gjort framlegg om ei ny veginndeling. I hovudsak vil det som er stamvegar i dag bli riksvegar. Nær to tredeler av det som er riksvegar i dag vil bli fylkesvegar. Det er ikkje planlagt endringar for det kommunale vegnettet.

Det er om lag 75 000 km private vegar. Av dette er om lag 50 000 km skogsbilvegar. Ein stor del av det private vegnettet har særst liten trafikk eller er stengt for allmenn motorisert ferdsel. Nokre private vegar skil seg ikkje funksjonelt ut frå det offentlege vegnettet, og kan ha stor allmenn motorisert ferdsel.

Det krev store ressursar å ta vare på og utvikle det eksisterande vegnettet til ein standard som samfunnet meiner er akseptabel med tanke på framkome, tryggleik og miljø. Summen av krav og ønske om nye vegprosjekt, betre vegstandard og betre vedlikehaldsstandard, er svært mykje høgare enn dei økonomiske rammene i vegsektoren.

Dersom ein tenkjer seg at alle riksvegane skal rustast opp til standarden som i dag gjeld for bygging av heilt ny veg, vil det krevje investeringar i storleiken 600-700 milliardar kroner. Det årlege investeringsbudsjettet for riksveg er i dag rundt 12 milliardar kroner medrekna bompengar.

Dersom ein tenkjer seg at alle riksvegane skal rustast opp til den standarden dei hadde då dei blei bygde, vil det krevje ei investering i storleiken 15 milliardar kroner for riksvegar og 11 milliardar kroner for fylkesvegar.

3.5 Ansvar, oppgåver og roller i arbeidet med veginfrastrukturen

3.5.1 Ei hovudinndeling

Roller og oppgåver i arbeidet med veginfrastrukturen kan i teorien delast inn på fleire måtar. Inndelingane under er valt for å gi best mogleg forståing av dei prinsipielle og praktiske skilnadane mellom ulike roller og arbeidsoppgåver.

I arbeidet med veginfrastrukturen kan ein definere seks hovudroller:

- Styresmakt
- Fagorgan
- Sektoransvarleg
- Eigiar
- Byggherre/vegforvaltar
- Produsent/tenesteleverandør

Ei hovudinndeling i arbeidsoppgåver kan sjå slik ut:

- Fastsetjing av regelverk
- Planlegging
- Prosjektering
- Kjøp og oreigning av grunn
- Bygging
- Drift og vedlikehald
- Eigedomsforvaltning
- Vegforvaltning

Hovudaktørane i utviklinga av veginfrastrukturen er:

- Stortinget
- Regjeringa
- Departementa
- Statens vegvesen, Vegdirektoratet
- Statens vegvesen, Regionvegkontora
- Fylkeskommunane
- Kommunane
- Konsulentar
- Entreprenørar

3.5.2 Kort om roller i arbeidet med infrastrukturen

Styresmakt: vedta lover og forskrifter, gjere vedtak, fastsetje økonomiske rammer, styre underliggjande organ og representere Noreg i internasjonale fora.

Fagorgan: utarbeide grunnlag for politiske avgjerder. Eit døme på dette er transportetatane sitt framlegg til Nasjonal transportplan, som gir regjeringa grunnlag for å leggje fram sitt forslag for Stortinget. Eit anna døme er når regionvegkontora medverkar til planlegginga i fylkeskommunane og kommunane si planlegging.

Sektoransvarleg: ansvarleg for å koordinere arbeid eller utvikle fagkunnskap innan særskilde område, blant anna innan trafikktryggleik. Dette er eit nasjonalt ansvar som er pålagt Statens vegvesen gjennom instruksjonen for etaten, Nasjonal transportplan og andre meldingar og proposisjonar lagt fram for Stortinget.

Statens vegvesen sitt sektoransvar er breiare enn etaten sitt forvaltaransvar for riks- og fylkesvegar. Statens vegvesen skal medverke til kunnskapsutvikling, kompetanseutvikling og eit best mogleg koordinert arbeid i heile sektoren.

Eigar: ansvar som grunneigar. Eigiar av riksveg, fylkesveg og kommunale veger er høvesvis staten, fylkeskommunane og kommunane. Statens vegvesen forvaltar riksvegane og fylkesvegane på vegne av staten og fylkeskommunen og kan difor strengt tatt ikkje definerast som eigiar. Statens vegvesen er likevel registrert som eigiar, heimelshavar og kontaktinstans for riksveggrunn i det offentlege eigedomsregisteret (GAB-registeret). For fylkesveg er fylkeskommunen registrert som eigiar/heimelshavar med Statens vegvesen som kontaktinstans.

Byggherre/vegforvaltar: ansvar for utbygging, drift og vedlikehald av vegane. I hovudsak handlar denne rolla om å planleggje vegtiltaket, utarbeide konkurransegrunnlag, innhente og vurdere tilbod, inngå kontraktar med entreprenørar og følgje opp kontraktar. Statens vegvesen har byggherrerolla for riks- og fylkesvegar. Kommunane er byggherre for kommunale veger.

Produsent/tenesteleverandør: utføraransvar for bygging, drift og vedlikehald av vegane. Som oftast er utføraransvaret basert på ei formell kontrakt med Statens vegvesen eller kommunen som byggherrar. Statens vegvesen har ingen eigenproduksjon, kommunane har det i varierende grad. Kommunane kan difor både ha byggherrerolla og produsentrolla, særleg innan drift- og vedlikehald.

3.5.3 Arbeidsoppgåver knytt til dei ulike rollene

3.5.3.1 Oppgåver som styresmakt

Dei mest sentrale lovene for veginfrastrukturen er veglova, vegtrafikklova og plan- og bygningslova.

Kongen har gjennom kgl.res. fastsett forskrifter knytt til veginfrastruktur:

- Delegering av myndighet til Samferdselsdepartementet etter vegloven § 9 første ledd og § 10 tredje ledd (om organisering av og styringsområde for Vegdirektoratet og instruks for vegdirektøren)
- Forskrift om minimum sikkerhetskrav for visse vegtunneler
- Forskrift om innkreving av bompenger i visse tilfeller – gjennomføring av direktiv 1999/62/EF
- Forskrift om eigedomsinngrep etter veglova
- Delegering av mynde til Samferdselsdepartementet etter veglova § 50 fjerde ledd (om å fastsetje forskrift om eigedomsinngrep)
- Delegering av myndighet til Samferdselsdepartementet etter vegloven § 62 første ledd (generell heimel til å fastsetje forskrifter)

Etter plan- og bygningslova er det ved kgl.res. fastsett forskrifter og rikspolitiske retningslinjer som er førande for planlegginga etter lova. Viktige døme på dette knytt til veginfrastruktur er:

- Rikspolitiske retningslinjer for samordna areal- og transportplanlegging
- Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging
- Forskrift om rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentere
- Forskrift om rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag

I ny plan- og bygningslov vil dette bli ført vidare. I tillegg blir det innført ei ordning der *Kongen* kvart fjerde år skal fastsetje nasjonale forventningar til den lokale planlegginga.

Samferdselsdepartementet styrer Vegdirektoratet. Dette skjer gjennom rapportering, eigne etatsstyringsmøte og årlege tildelingsbrev basert på statsbudsjettet og politiske føringar i Nasjonal transportplan og andre overordna dokument.

Eksempel på forskrifter knytt til veginfrastruktur etter veglova og vegtrafikklova:

- Delegering av myndighet til Vegdirektoratet etter vegloven §§ 3 og 7 (om omklassifisering av riksveger)
- Instruks for Statens vegvesen
- Forskrift om anlegg av offentleg veg

- Forskrift om betaling av bomavgift og tilleggsavgift
- Forskrift om plassering av skogsvirke ved riksveg
- Forskrift om retningslinjer for behandling av avkjørselssaker for riksveg
- Forskrift om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikklyssignaler og anvisninger
- Forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker med vidare

I plansaker etter plan- og bygningslova der det er konflikt mellom kommunen, fylkeskommunen eller statlege fagorgan er det Miljøverndepartementet som tek den endelige avgjerda om planløsning. Dersom konflikten gjeld riksveg samrår Miljøverndepartementet vanlegvis med Samferdselsdepartementet som igjen normalt ber om Vegdirektoratet si vurdering.

Vegdirektoratet styrer regionvegkontora. Dette skjer gjennom etaten sitt styringssystem og eigne styringsmøte, utarbeiding av retningslinjer og rettleiarar, koordinerande arbeid og avgjerder og råd i nokre enkeltsaker.

Vegdirektoratet fastset forskrifter. Døme knytt til veginfrastrukturen er forskrifter om:

- forbud mot variabel reklame langs offentlig veg
- alminnelige regler om bygging og vedlikehold av avkjørsler fra offentlig veg
- gjerde ved offentlig veg
- last for klassifisering av bruer og ferjekaier (usikker status som forskrift)

I praksis er det òg slik at Vegdirektoratet i stor grad utarbeider framlegg til forskrifter fastsette av Samferdselsdepartementet.

Vegdirektoratet har utarbeidd omfattande retningslinjer, normalar og rettleiarar for regionvegkontora, blant anna vegnormalar med svært omfattande tekniske spesifikasjonar. Vegnormalane utfyller Samferdselsdepartementet si forskrift om anlegg av offentleg veg og gjeld for alle offentlege vegar. Kommunane og fylkeskommunane står fritt til å la vere å følgje vegnormalane, men for riksveg er vegnormalane bindande for regionvegkontora som instruks frå Vegdirektoratet. I praksis blir vegnormalane i stor grad lagt til grunn, òg av fylkeskommunane og kommunane. Det same gjeld for rettleiarane Vegdirektoratet har utarbeidd. I samband med forvaltningsreforma blir det vurdert kva delar av vegnormalane som bør gjerast bindande for fylkeskommunane gjennom forskrifter.

§ 3 i Samferdselsdepartement si forskrift om anlegg av offentleg veg har følgjande ordlyd:

1. *Vegnormaler som kan ha miljø- eller samfunnsmessige konsekvenser, skal godkjennes av Samferdselsdepartementet.*
2. *Statens vegvesen ved Vegdirektoratet kan innenfor rammen av forskriftene fastsette utfyllende bestemmelser - vegnormaler. Målet med normalene er effektiv og trafikksikker transport av mennesker og gods, og best mulig tilpasning til bebyggelse, bomiljø, bymiljø, landskap, naturmangfold, kulturmiljø, vegetasjon og landbruksarealer.*
3. *Det skal redegjøres for miljø- og samfunnsmessige konsekvenser av vegnormalene før de vedtas. Offentlige og private institusjoner og organisasjoner som skal benytte vegnormalene, eller som skal ivareta brukerinteresser, bør gis anledning til å uttale seg. Statens vegvesen ved Vegdirektoratet bestemmer på hvilken måte høring skal foregå. Høring kan unnlates hvis den ikke vil være praktisk gjennomførlig eller må anses åpenbart unødvendig.*
4. *Myndighet til å fravike vegnormalene innenfor forskriftenes rammer, legges til Statens vegvesen ved Vegdirektoratet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg.*
5. *Vegnormalene skal sikre en tilfredsstillende og enhetlig kvalitet på vegnettet ut fra samferdselspolitiske mål. Vegnormalene vil derfor måtte inneholde en del standardkrav. Vegnormalene skal likevel gi frihet til å velge løsning tilpasset forholdene på stedet.*
6. *Vegnormalene er en del av det tekniske grunnlaget for valg av løsning gjennom planlegging. Planbehandlingen skal skje med hjemmel i plan- og bygningsloven.*
7. *Ved planlegging og utbygging av vegnettet skal det fastlegges hvordan gang- og sykkeltrafikken skal avvikles.*

Vegnormalane er utforma slik at viktige tryggleiks-krav ikkje kan fråvikast av regionvegkontora utan formell godkjenning frå Vegdirektoratet. Vegdirektoratet handsamar årleg om lag 50 søknader om fråvik. Dette er eit lite tal om ein ser på omfanget av bygge- og vedlikehaldsprosjekt og tekniske krav i vegnormalane. Søknadene om fråvik er som regel grunnlagt godt ut frå miljømessige og økonomiske omsyn, og Vegdirektoratet godkjenner om lag 80 % av søknadene.

Vegdirektoratet er for riksveg klageorgan for regionvegkontora sine vedtak etter veglova og vegtrafikklova, til dømes vedtak om:

- dispensasjon frå byggegrensene langs riksvegar, jf. veglova § 29
- vedtak om utvida byggegrense langs riksveg eller i kryss med riksveg, jf. veglova § 29

- fjerning av vegetasjon langs riksveg, jf. veglova § 31
- dispensasjon frå reglene om leidningar i og nær riksveg, jf. veglova § 32
- vedtak om reklame langs veg, jf. veglova § 33
- fjerning av ulovleg byggverk langs riksveg, jf. veglova § 36
- fjerning eller flytting av lovlege byggverk langs riksveg, jf. veglova § 37
- byggegrenser langs framtidige planlagde riksvegar, jf. veglova § 38
- gjerde og grind langs riksveg, jf. veglova §§ 44, 47 og 48
- oreigning til riksvegformål, jf. veglova § 50
- skilting, vegoppmerking og signalanlegg, jf. vegtrafikklova § 31

Mynde til vedtak om skilting og oppmerking er i stor grad lagt til lokale organ, dvs regionvegkontora, kommunane og politiet. I nokre tilfelle gjer Vegdirektoratet vedtak som første instans, jf skiltforskrifta § 26 nr 1 om høgna fartsgrense og § 27 nr 2 om motorvegskilting. Skiltforskrifta § 31 gir heimel for at Vegdirektoratet kan overprøve vedtak fatta av regionvegkontor, kommune eller politi.

Vegdirektoratet representerer Noreg i fleire internasjonale vegtrafikkfaglege fora.

Regionvegkontora gjer vedtak som første instans etter veglova og vegtrafikklova både for riksveg og fylkesveg i saker som kan påklagast til Vegdirektoratet. I tillegg kjem mynda regionvegkontora har til å gjere vedtak i avkøyrlessaker, jf veglova §§ 40-43 (Fylkesmannen er klageorgan).

Statens vegvesen si mynde til å utarbeide og fremje planar etter plan- og bygningslova § 9-4, betyr i praksis at regionvegkontora eit stykke på veg har planmynde på line med kommunane og fylkeskommunane. Dette blir ført vidare og forsterka i ny plan- og bygningslov som er vedteken av Stortinget og truleg blir sett i verk 1. juli 2009. Regionvegkontora har òg, som andre statlege fagorgan, mynde til å fremje motsegn mot lokale planforslag.

Fylkeskommunane styrer regionvegkontora i arbeidet med bygging, drift og vedlikehald av fylkesvegane. Fylkeskommunane har mynde til å vedta fråvik frå vegnormalane slik Vegdirektoratet har det for riksvegar. Fylkeskommunane er etter veglova klageinstans for regionvegkontora sine vedtak om fylkesveg.

Fylkeskommunen har planmynde etter plan- og bygningslova og kan vedta fylkesplan eller fylkesdelplanar. Slike planar kan gi overordna føringar for veginfrastrukturen, som til dømes vegutbygging, utbetringar av eksisterande vegnett, trans-

port og arealbruk i fylket. Fylkeskommunen har òg mynde til å fremje motsegn mot planforslag.

Kommunane har mynde til å vedta fråvik frå vegnormalane for kommunal veg på same måte som Vegdirektoratet har for riksveg og fylkeskommunen for fylkesveg. For kommunal veg har kommunane stort sett mynde til å gjere vedtak i første instans etter veglova og vegtrafikklova, slik regionvegkontora har det for riksveg og fylkesveg.

Kommunane har planmynde etter plan- og bygningslova, og er tillagt mynde til å vedta kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan for alle typar vegar. Kommunane si mynde til å gjere endelig planvedtak fell bort dersom statlege fagorgan, fylkeskommunen eller nabokommune har motsegn til planen.

3.5.3.2 Oppgåver som fagorgan

Vegdirektoratet utfører omfattande utgreiingsoppgåver som grunnlag for politiske avgjerder i Samferdselsdepartementet, regjeringa og Stortinget. Framlegg til Nasjonal transportplan er det viktigaste dømet på dette. Vegdirektoratet koordinerer transportetatane (Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor og Kystverket) sitt arbeid med transportplanen. Arbeidet er basert på generelle retningslinjer fastsett av Samferdselsdepartementet. Framlegget til transportplan blir sendt på brei høyring før Samferdselsdepartementet og regjeringa gjer sine endringar og legg planen fram for Stortinget. Før og undervegs i denne prosessen blir Vegdirektoratet beden om å gjennomføre faglege utgreiingar som skal gi departementet og regjeringa best mogleg grunnlag for å konkludere.

Som ledd i arbeidet med statsbudsjettet utarbeider Vegdirektoratet budsjettframlegg basert på generelle retningslinjer frå Samferdselsdepartementet (innanfor definerte alternative økonomiske rammor) og gjennomfører faglege utgreiingar.

Både framlegget til Nasjonal transportplan og budsjettframlegget er basert på innspel frå regionvegkontora og fylkeskommunane.

Staten har innført ei ordning med ekstern kvalitetssikring av konseptval i tidlegfase (KS1) for alle store statlege investeringar større enn 500 millionar kroner. Samferdselsdepartementet har fastsett retningslinjer for etatane sitt arbeid med KS1. Det er blant anna krav om at det før planlegging etter plan- og bygningslova skal utarbeidast ei konseptvalutgreiing (KVU). Regionvegkontora har ansvar for det praktiske arbeidet med konseptvalutgreiinga, men det må skje i nær dialog med Vegdirektoratet, som skal gå god for utgreiinga før den

formelt blir oversendt Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet avgjer i samråd med Finansdepartementet kven som skal gjennomføre den eksterne kvalitetssikringa (rammeavtale med fem samanslutningar av konsulentar). Etter KS1 avgjer Samferdselsdepartementet om saka skal leggast fram for regjeringa for avgjerd om vidare planlegging.

Regionvegkontora har for fylkesvegane (og til dels for riksvegar som ikkje er stamveg) eit tilsvarende ansvar for fagleg tilrettelegging overfor fylkeskommunen som Vegdirektoratet har overfor Samferdselsdepartementet.

Regionvegkontora skal medverke som statleg fagorgan i fylkeskommunane og kommunane si planlegging og handsaming av enkeltsaker etter plan- og bygningslova. Dette betyr at regionvegkontora gjennom kunnskapen sin om transport, vegteknikk, trafikkanalysar, trafikktryggleik, vegutforming, kollektivtrafikk, støy, luftforureining med meir må medverke til best mogleg planløyningar og avgjerder i enkeltsaker. Regionvegkontora har ansvar for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser knytt til transport og veginfrastruktur, og må i nokre tilfelle bruke retten sin til å fremje motsegn mot lokale planframlegg og påklage enkeltvedtak. Reglane om avkøyrslar og byggegrensar i veglova, vegnormalane, rikspolitiske retningslinjer for samordna areal- og transportplanlegging og forskrift om kjøpesenter er viktige grunnlag for regionvegkontora.

3.5.3.3 Oppgåver som sektoransvarleg

Statens vegvesen sin instruks av 27. mai 2005 fastlegg rammene for etaten sitt sektoransvar:

«Statens vegvesen har sektoransvar for veg og vegtrafikk. Ansvaret innebærer initiativ- og uttalerett for å fremme sektorens bidrag til et bedre samfunn innanfor rammor fastsatt av overordnet myndighet. Statens vegvesen har ansvar for at det utvikles ny kunnskap innen fagfelt og skal bidra til at utdanningsinstitusjonene gjennomfører programmer som sikrer faglig kvalitet og rekruttering til sektoren.

Sektoransvaret fritar ikke andre fra det ansvar de har, men Statens vegvesen skal oppmuntre og støtte de øvrige primært ansvarlige slik at sektorens bidrag til samfunnet blir best mulig.

Statens vegvesen har ansvar for formalisering og oppfølging av samarbeidet med ulike myndigheter, interesseorganisasjoner og næringsliv for å bedre sikkerheten i vegtransporten.»

Gjennom Nasjonal transportplan og andre meldingar som er lagde fram for Stortinget, er det nærare fastsett kva område Statens vegvesen skal ha sektoransvar for. Dette kan oppsummerast med følgjande stikkord:

- Samordne transportetatane sitt arbeid med Nasjonal transportplan
- Koordinere arbeidet med trafikktryggleik
- Koordinere arbeidet med kollektivtransport
- Koordinere arbeidet med nasjonal sykkelstrategi
- Koordinere arbeidet med universell utforming innan transportsektoren
- Redusere miljøbelastninga frå vegane og vegtrafikken
- Vere pådrivar i arbeidet med miljøvennleg transport i byane
- Leggje til rette for effektiv vegtransport
- Utvikle og sikre veg- og vegtrafikkfagleg kompetanse
- Medverke til forskning og utvikling
- Utvikle ein velfungerande anleggsmarknad

For tida arbeider Vegdirektoratet med å klargjere og konkretisere sektoransvaret til Statens vegvesen ytterlegare, mellom anna basert på tidlegare stortingsmeldingar, instruksen for etaten og eigne vurderingar av korleis avgrensinga bør vere. Samferdselsdepartementet konkluderer om avgrensinga etter eit framlegg frå Vegdirektoratet.

3.5.3.4 Oppgåver som eigar

Eigarane av veggrunnen for riksveg, fylkesveg og kommunal veg er staten, fylkeskommunen og kommunen. Oppgåver som følgjer av grunneigaransvaret skil seg ikkje frå andre grunneigarar sitt ansvar. Utviklinga og forvaltninga av veginfrastrukturen blir i praksis i liten grad ivareteke gjennom grunneigarrolla, men gjennom rollene som vegstyresmakt, fagorgan og byggherre/vegforvaltar.

3.5.3.5 Oppgåver som byggherre/vegforvaltar

Planlegging

Det er diskutabelt om planlegging skal definerast som byggherreoppgåve eller ei oppgåve som følgjer med i rolla som styresmakt. Statens vegvesen har gjennom plan- og bygningslova § 9-4 i stor grad mynde til å utarbeide og fremje planforslag. Stortinget har vedteke ny plandel i plan- og bygningslov og har bestemt at denne ordninga skal utvidast til å gjelde alle «myndigheter med ansvar for større

samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur». Miljøverndepartementet kategoriserer òg Statens vegvesen si planleggingsverksemd som utøving av offentlig mynde som skil seg frå private utbyggjarar si planleggingsverksemd. For kommunane sin del er det endå tydelegare at det ikkje er skarpe grenser mellom desse rollene, sidan kommunen både er planstyresmakt og har ansvaret for utbygging, drift og vedlikehald av kommunal veg.

Planlegging er ein aktivitet som omfattar mange nivå. I vegsektoren er planlegging definert som all aktivitet frå overordna føringar i Nasjonal transportplan til detaljprosjektering. Dersom ein skal definere byggherreoppgåver innan planlegging, kan desse avgrensast til prosjektplanlegging etter plan- og bygningslova. Det vil seie etter at den overordna planlegginga er ført så langt at den har avdekket eit behov for å planleggje eit vegprosjekt.

Etter plan- og bygningslova må det utarbeidast reguleringsplan for alle store bygge- og anleggstiltak. I tillegg har Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet fastsett eit endå strengare plankrav i retningsliner for planlegging av riks- og fylkesvegar etter plan- og bygningslova. I praksis betyr dette at nesten alle vegprosjekt og vegutbetringar må avklarast gjennom reguleringsplan etter plan- og bygningslova.

Nye veganlegg blir normalt planlagde gjennom to plannivå etter plan- og bygningslova: først blir hovudelement som vegtrasé, kryss og vegstandard fastsett i kommunedelplan, deretter blir detaljutforminga avklart gjennom reguleringsplan. For begge plantypene er det kommunestyret som gjer vedtak etter ei lovbestemt omfattande offentlig sakshandsaming som involverer andre styresmakter, private, interessegrupper og brukarar.

Reglane for planlegging med tilhøyrande konsekvensutgreiing set strenge krav til faglege utgreiingar som skal vise verknadene for miljø, naturressursar og samfunn, medrekna tryggleik. Den offentlege prosessen og det at kommunestyra er vedtaksorgan inneber i praksis sterk ekstern kontroll av alle forhold ved Statens vegvesen sine framlegg til planløysingar. Det inneber òg kontroll med vegutforminga og vegstandarden.

I tillegg til handsaminga etter plan- og bygningslova kan det vere aktuelt med særskilt handsaming etter ulike sektorlover, som til dømes kulturminnelova, naturvernlova, forureiningslova, vassdragslova og brann- og eksplosjonsvernlova.

Tunnelar skal handsamast etter forskrifta om tryggleik i tunnelar. Etter denne forskrifta er det mellom anna krav om at Vegdirektoratet skal godkjenne tryggleiken i alle riksveg-tunnelar med lengd over 500 meter før dei blir tatt i bruk.

Det er regionvegkontora og kommunane som har ansvaret for praktisk vegplanlegging etter plan- og bygningslova. Vegdirektoratet kjem med faglege råd etter spørsmål frå regionvegkontora og andre på fleire fagområde som trafikkberekningar, trafikktryggleik, kollektivtrafikk, universell utforming, støy, luftforureining, landskapsforming, vegutforming, planprosess, kulturminne, naturvern, kostnadsvurderingar og samfunnsøkonomi.

Planlegginga i Statens vegvesen skjer både i eigen regi og ved kjøp av konsulenttenester. Stort sett blir planprosjekta i Statens vegvesen utført med egne tilsette som prosjektleiarar og i prosjektgrupper. Ein kjøper konsulenttenester ved faglege utgreiingar som Statens vegvesen ikkje sjølv har kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre. I kommunesektoren er biletet meir variert. Mange kommunar kjøper òg konsulenttenester til planprosjektleiinga.

I tillegg til den eksterne kontrollen med vegtiltak har Statens vegvesen eit internkontrollsystem med krav som skal sikre planløysingar med god kvalitet. Systemet med vegnormalar og krav om søknad ved fråvik står her sentralt. Det er òg andre interne krav. Her følgjer ei skildring av ordninga med revisjonar og inspeksjonar for å oppnå god trafikktryggleik.

For alle nye planar for riksveganlegg skal det gjennomførast trafikktryggleiksrevisjonar i tråd med Vegdirektoratet si handbok 222. Handboka inneheld ei detaljert skildring av korleis dette arbeidet skal gjerast, mellom anna er det teke inn eit krav som skal sikre vurdering med «nye auge»:

«Revisor skal ha en objektiv og uavhengig rolle og bør derfor ikke være ansatt i den region der prosjektet hører hjemme. Dette er avhengig av størrelse og involvering i prosjektet. Som et minimum skal revisor være fra et annet distrikt.»

Vegdirektoratet har ansvaret for å godkjenne revisorar ut frå bestemte krav til utdanning og praksis. Om lag 200 personar er godkjende som revisorar. Av desse er om lag 150 tilsette i Statens vegvesen. Resten er konsulentar, i hovudsak norske og nokre svenske.

Byggesakshandsaming

Reguleringsplanane for vegtiltak er tradisjonelt svært detaljerte om vegen si utforming, men formelt sett er det ikkje naudsynt å avklare alle detaljar i reguleringsplanen. Attståande detaljar må i tilfelle bli avklart etter reglane om byggesaker i plan- og bygningslova, noko som òg krev involvering av

offentlege styresmakter, private og andre i den grad avgjerda kan verke inn på deira ansvar, rettar eller interesser.

Prosjektering

Prosjektering er her avgrensa til den detaljprosjekteringa som skjer etter vedteken reguleringsplan, dvs. tekniske byggeplanar som byggherren utarbeider som del av konkurransegrunnlaget. Det er likevel ikkje noko skarp grense mellom prosjektering før og etter reguleringsplanvedtak. Det er til dømes ofte naudsynt med detaljert prosjekteringsgrunnlag for å kunne fremje reguleringsplanforslag.

Det er viktig prinsipiell skilnad på prosessen før og etter reguleringsplanvedtak. Prosessen før vedtak er open for alle og retta inn mot eit planvedtak. Prosessen etter er retta inn mot kontrakt med entreprenør.

Prosjekteringa i Statens vegvesen skjer både i eigen regi og ved kjøp av konsulenttenester. Verksenda er styrt av omfattande teknisk regelverk i handbøker (mykje av det same som for planlegging), prosesskodar fastsett av Vegdirektoratet og Norske Standardar. I praksis er det regionvegkontora som har ansvaret for prosjekteringa.

Kjøp og oreigning av eigedom

Kjøp og oreigning av eigedom er i alle vestlege land ei oppgåve som er sterkt regulert, og derfor finst det klart definerte reglar for sakshandsaming før styresmaktene kan vedta eller gi godkjenning til oreigning. For veg kan oreigning skje ved at vegstyremaktene gjer vedtak om oreigning etter veglova § 50 eller ved at kommunen gjer vedtak etter plan- og bygningslova § 35 for gjennomføring av reguleringsplan. Regionvegkontora og kommunane har mynde til oreigning og utfører desse oppgåvene i stor grad med egne tilsette, men det er òg ein liten konsulentmarknad ein kan kjøpe tenester frå ved arbeidstoppar. Kjøp og oreigning av eigedom til vegføremål inngår i prosessen med å gjennomføre vegtiltak, men inngår likevel ikkje i byggherrerolla. Det er ei oppgåve som blir utført i rolla som styresmakt.

Bygging

Statens vegvesen har byggherreansvaret for riks- og fylkesvegprosjekt. I byggherreansvaret ligg det heile og fulle ansvaret for gjennomføring av prosjektet. Kommunane har same ansvaret for kommunale vegar.

I byggherreansvaret ligg ansvar for at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande lover og forskrifter på området, det som er fastsett i plan etter plan- og bygningslova og etter rammene fastsett for prosjektet gjennom budsjett og andre overordna politiske føringar. Alle riks- og fylkesvegprosjekt blir gjennomførte av entreprenørar som har kontrakt med Statens vegvesen. Dette er i stor grad òg ordninga når kommunane byggjer kommunale vegar. Byggherreansvaret skal i dette systemet bli ivareteke gjennom utforminga og oppfølginga av kontraktane.

For styring av utbyggings-, drifts- og vedlikehaldsprosjekt, er det i Statens vegvesen innført ein felles prosjektstyringsteori for alle fasar i et vegprosjekt: plan, bygging, drift og vedlikehald. Denne går fram av Vegdirektoratet si handbok 151 om styring av utbyggings-, drifts- og vedlikehaldsprosjekt. Handboka definerer dei overordna krava til organisering, kvalitetssikring, økonomistyring, framdrift, erfaringsoverføring og dokumentasjon. Meir spesifikke krav til og ordningar for kvalitetssikring er nærare definert i andre normalar og retningliner frå Vegdirektoratet.

Drift og vedlikehald

Drift og vedlikehald er definert som ein del av byggherrolla, sjølv om det i dagleg tale kanskje er slik at omgrepet «byggherre» berre blir brukt for utbyggingsprosjekt.

Statens vegvesen har ansvaret for drift og vedlikehald av riks- og fylkesveg. I byggherreansvaret ligg det heile og fulle ansvaret for drift og vedlikehald. Kommunane har det same ansvaret for kommunale vegar.

I dette ligg ansvaret for at drift og vedlikehald er i samsvar med gjeldande lover og forskrifter på området og etter dei rammene som er fastsett gjennom budsjett og andre overordna politiske føringar. All drift og vedlikehald av riks- og fylkesvegar blir gjennomført av entreprenørar som har kontrakt med Statens vegvesen, i hovudsak for 5-årsperiodar når det gjeld vegdrifta. Slike driftskontraktar blir kalla «funksjonskontraktar»

Drift og vedlikehald av kommunale vegar blir dels utført med egne tilsette og dels gjennom kontraktar kommunane inngår med entreprenørar. Det verkar som om det er store skilnader mellom kommunane når det gjeld fordelinga mellom eigenregi og kjøp. Det ser òg ut til å vere stort mangfald i kvalitetssystem og organisatoriske løysingar i gjennomføringa. Oppgåvene i kommunane kan gjennomførast med bruk av kommunale einin-

gar, kommunale føretak, kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og private entreprenørar.

For riks- og fylkesvegar har regionvegsjefen det formelle byggherreansvaret, men skal skriftleg delegere mynde til distriktssjefen for å utøve byggherreoppgåvene.

Den geografiske inndelinga av ordinære funksjonskontraktar er fastsett av Vegdirektoratet, og endringar i inndelinga må godkjennast av Vegdirektoratet.

Regionvegkontora har fullmakt til å inngå funksjonskontraktar for opptil 200 millionar kroner (pr. mars 2008), utan å leggje konkurransegrunnlaget fram for Vegdirektoratet til førehandsgodkjenning og utan at entreprenørvalet blir lagt fram for i Vegdirektoratet. Fullmakta gjeld òg for andre kontraktar innanfor drift og vedlikehald.

Teknisk kvalitet og miljøkvalitet skal følgjast opp av både entreprenør og byggherre. Grunnlaget for entreprenøren er kontrakten og system for eigenkontroll. For byggherren er det kontrollplanen for prosjektet som gjeld.

Entreprenøren skal ha eit dokumentert kvalitetssystem som skal nyttast. Kvalitetssystemet skal vere basert på NS-EN ISO 9001. Det skal òg lagast ein kvalitetsplan for gjennomføring av kontrakten. Kvalitetsplanen skal oppdaterast gjennom heile kontraktsperioden for å sikre kontinuerleg forbering av planen i samsvar med lover, forskrifter og krava til Statens vegvesen.

Vegkapitalen skal ikkje bli redusert som følgje av manglar gjennom arbeid entreprenøren gjer etter kontrakten. Det skal difor gjennomførast ei synfaring ved utgangen av kontrakten. Det skal skrivast sluttattest til entreprenøren for utført entrepris.

Det skal òg skrivast sluttrapport for kontrakten. Sluttrapporten skal innehalde skildring av kontrakten, økonomi, HMS, etterslep (status før oppstart og etter avslutning av kontrakt), og erfaringar med kvalitet og måloppnåing, utførte mengder, handtering av etterslep og avslutning av kontrakten.

3.5.3.6 Oppgåver som produsent/tenesteleverandør

Produsentoppgåvene med veginfrastrukturen inneber blant anna å utføre bygging, drift og vedlikehald, men òg ein del arbeid med planlegging og prosjektering kan definerast som produsentoppgåver. Innhaldet i produsentoppgåvene går fram av det som står over om planlegging, prosjektering, bygging, drift og vedlikehald.

For riks- og fylkesvegar blir all bygging, drift og vedlikehald utført av entreprenørar etter konkurranse. Biletet er meir variert for kommunale vegar. Mange kommunar har egne tilsette og eige utstyr til å utføre produksjonsoppgåver, særleg gjeld dette vegdrifta.

Til planlegging og prosjektering kjøper Statens vegvesen konsulenttenester i storleiken 0,8 milli-

ardar kroner pr. år og entreprenørtenester i storleiken 15 milliardar kroner pr. år.

Tal frå kommunane sitt rapporteringssystem (KOSTRA) syner at totale midlar til investering, drift og vedlikehald av kommunale vegar utgjer om lag 30 % av tilsvarande midlar for riks- og fylkesvegnettet. Det har ikkje vore mogleg for utvalet å finne ut kor stor del av desse midlane som blir brukt til kjøp av tenester.

Kapittel 4 Tryggleik i vegsektoren

4.1 Hovudbiletet

Noreg er eitt av dei fire landa i verda som har oppnådd størst tryggleik på vegane. Sidan 1970 er drepne i trafikken meir enn halvert sjølv om trafikken har blitt om lag tre gonger så stor.

Likevel er det kvart år om lag 250 som blir drepne og 1000 som blir varig skadde i trafikkulukker. Fordelinga av drepne eller varig skadde mellom riksveg, fylkesveg og kommunal veg er om lag 70, 15 og 15 %. Årsakene til den store delen drepne og varig skadde på riksvegane er at riksvegane har nær 70 % av det totale trafikkarbeidet samstundes som fartsnivået er høgare. Det er svært få drepne og alvorleg skadde på det private vegnettet, berre om lag 2-3 % av totalen.

Figur 4.2 under er henta frå Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerheit og viser fordeling av skadegrad på riksveg, fylkesveg og kommunal veg. Figuren viser òg trafikkarbeid og veglengd for desse vegtypane.

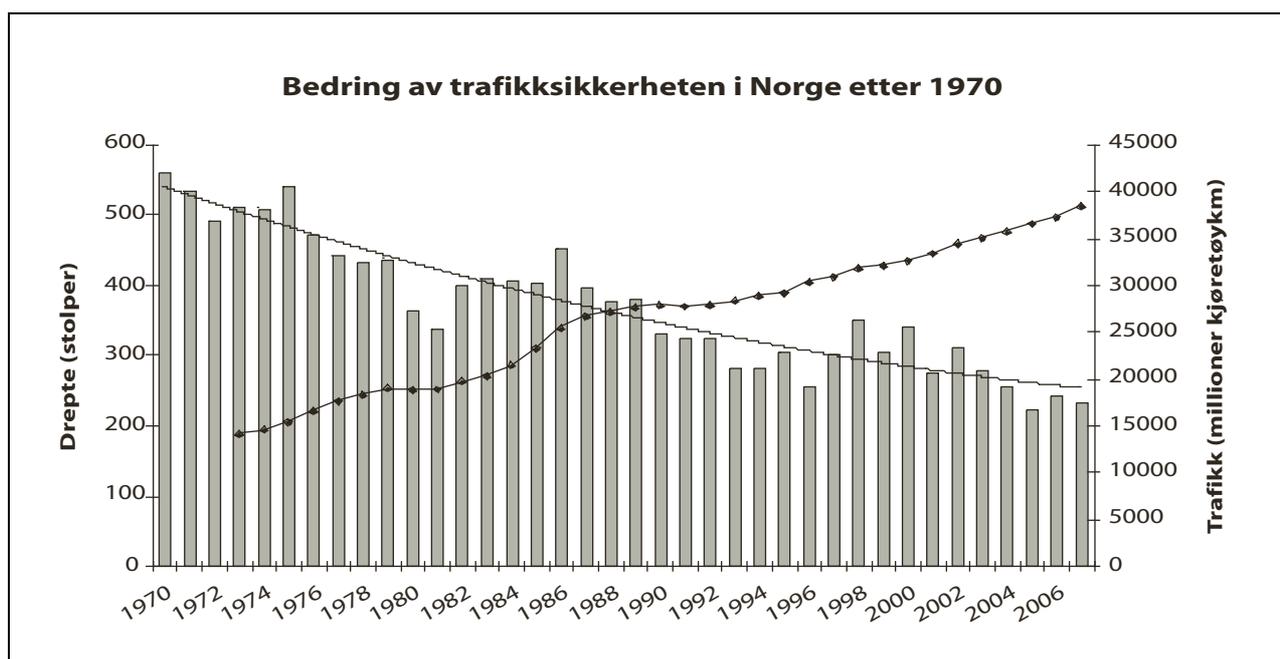
I snitt er det årleg om lag to drepne av ulike typar ras og steinnedfall. Det er ingen kjende til-

felle av drepne eller varig skadde som følgje av konstruksjonssamanbrot som nedfall i tunnel eller bruer som kollapsar.

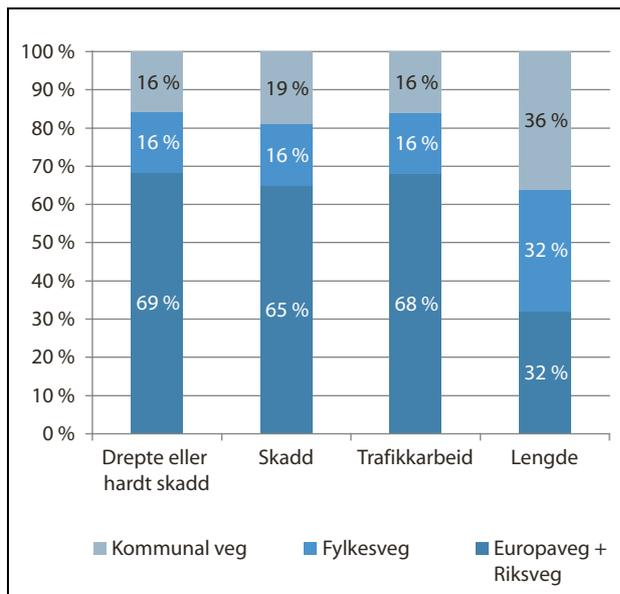
Om lag 1,5 millionar menneske er utsette for støy eller luftforureining ut over tilrådde grenseverdier. Dette resulterer i store helseplagar og tidlegare død for mange, truleg langt fleire enn talet på drepne og varig skadde i vegtrafikkulukker. Støy og luftforureining fell utanfor mandatet til utvalet, fordi Statens forureiningstilsyn er etablert som tilsyn på området.

Årleg er det i snitt om lag to drepne i arbeid med anlegg av veg. Dette fell òg utanfor mandatet til utvalet, fordi Arbeidstilsynet er etablert som tilsyn.

Det er svært sjeldan at det berre er ei utløyssande årsak til ei trafikkulukke. Vanlegvis er det fleire medverkande årsaker. Trafikantfeil er medverkande årsak i om lag 90 % av dødsulukkene. Dei mest utslagsgjevande feila er for høg fart, rus, søvnmangel, konsentrasjonssvikt og manglande beltebruk. I tillegg til trafikantfeil, er forhold ved veginfrastrukturen eller køyretøya ofte medver-



Figur 4.1



Figur 4.2

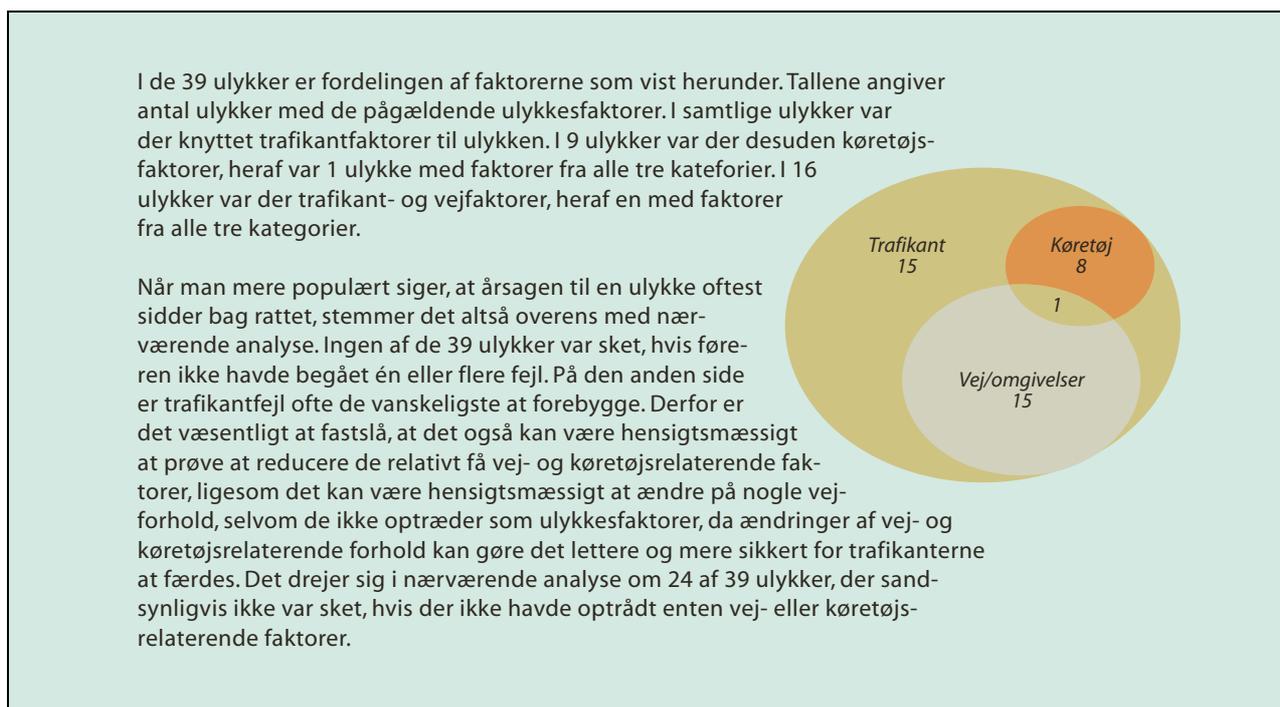
kande årsaker til dødsfall. Veginfrastrukturen kan medverke til at konsekvensane av trafikantfeila får mindre konsekvensar. Analyser og ekspertvurderingar frå Statens vegvesen og Transportøkonomisk institutt kan tyde på at forhold ved veginfrastrukturen har vore medverkande årsak i 20- 30 % av dødsulukkenene. I nokre tilfelle er veginfrastrukturen òg utløysande årsak, til dømes ved mangelfull skilting eller der doseringa og kurvaturen er uventa dårleg. Vinterdrifta kan òg vere ein medver-

kande årsak, fordi trafikantane ofte vel ein køyrefart som gjer at bremsestrekninga blir for lang eller fører til tap av veggrep i kurver. Eigenskapar ved køyretøya kan både hindre ulukker og redusere konsekvensane av dei. Alkolås, fartssperre, avstandsvarsling, antiskrens med meir er tekniske innretningar som kan forhindre ulukker. Kollisjonssikring som til dømes ettergivande karosseri, kupévern og airbag reduserer konsekvensane av ulukkene.

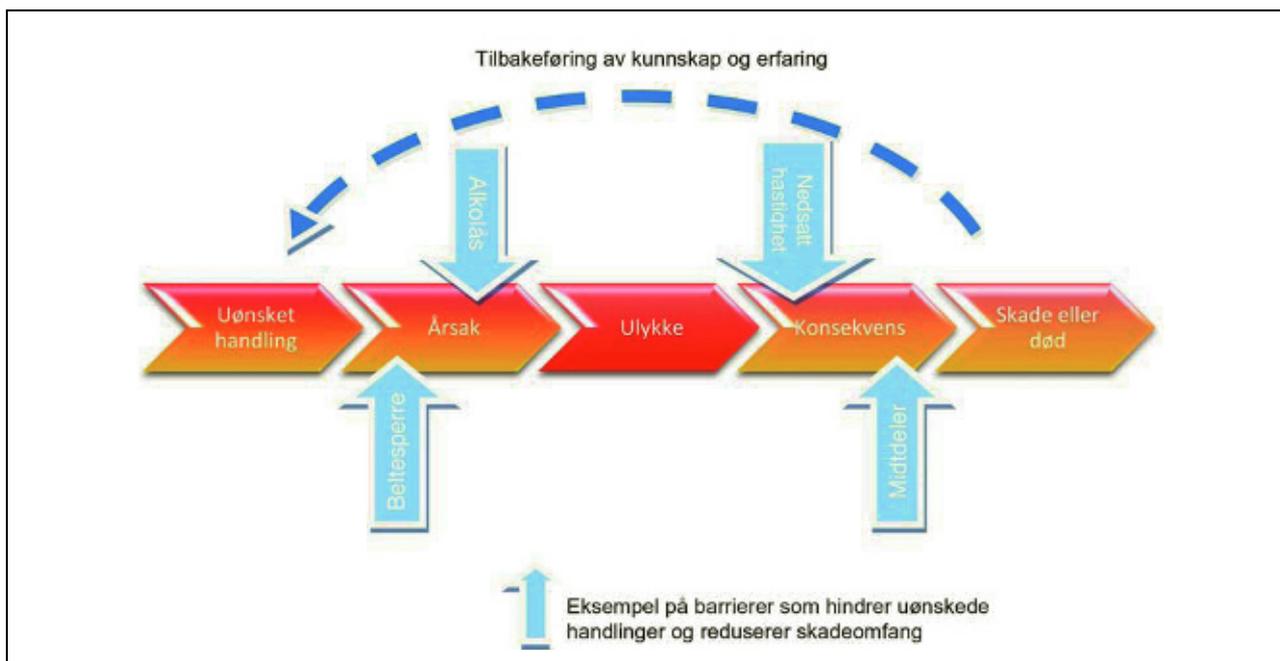
Åtferda til trafikanten, til dømes kor fort dei køyrer, blir påverka av korleis vegen ser ut. Betre vegar vil difor ikkje alltid føre til færre alvorlege ulykker. Faktisk kan ei vegutbetring føre til auka fart, og dermed fleire ulukker. Redusert framkome gir lågare fart og større tryggleik. Fartshumpar og såkalla miljøprioritert gjennomkøyning er døme på at samanhengen mellom vegutforminga og trafikantåtferda faktisk blir utnytta for å fremje trafiktryggleiken. Desse tiltaka er effektive nettopp fordi trafikantane tilpassar farten til forholda på og kring vegen.

Sjølv om forhold ved veginfrastrukturen ikkje er medverkande årsak i meir enn 20 - 30 % av dødsulukkenene er tiltak for å betre infrastrukturen særst viktige. Det kan vere grunn til å tru at noko tilsvarende gjeld for ulukker med hardt skadde.

Figur 4.3 er eit utsnitt frå den danske «Havari-kommisionen for Vejtrafikulykker» sin rapport nr. 2 (2003) om «Ulykker på motorveje». Rapporten dokumenterer analyser av 39 alvorlege ulukker på



Figur 4.3



Figur 4.4

motorveg hausten 2002 og vinteren 2002-2003 i utvalde politidistrikt. Det var i alt 112 personar involvert i ulukkene, som førar, passasjer eller fotgjengar. Av desse var det 16 drepne, 16 hardt skadde, 45 lettare skadde og 35 uskadde. Resultata frå analysane kan ikkje brukast direkte i Noreg, men utsnittet frå rapporten er ein god illustrasjon på samanhengen mellom trafikant, køyretøy og veginfrastruktur.

Figur 4.4 under er henta frå Nasjonal handlingsplan for trafikktryggleik (2006-2009). Den viser trafikktryggleiksarbeidet med tiltak som barrierar mot ulukker og tiltak som skal hindre alvorlege konsekvensar når ulukker likevel skjer. Figuren viser òg at det er viktig å føre kunnskap og erfaring tilbake for å etablere nye barrierar mot ulukker og gjennomføre nye tiltak som kan redusere konsekvensane av ulukkene.

Auka tryggleik krev systematisk, langsiktig og kreativt arbeid der tiltak retta mot trafikanten, køyretøyet og veginfrastrukturen blir sett i samanheng og vurdert i perspektivet vist i figuren over.

4.2 Mål for trafikktryggleiken

Stortinget har gjennom Nasjonal transportplan fastsett ein visjon om at det ikkje skal skje ulukker i transportsektoren som fører til at personar blir drepne eller livsvarig skadde, nullvisjonen.

Det svenske Vägverket lanserte «Nollvisionen» i 1995. Dette representerte ein ny tenkjemåte i

arbeidet med trafikktryggleik. I St.meld. nr. 46 (1999-2000) om Nasjonal transportplan 2002-2011 blei nullvisjonen definert som rettesnor for arbeidet med trafikktryggleiken i Noreg.

Visjonen er ei klargjering av at det er moralsk og etisk uakseptabelt at folk blir drepne eller varig skadde i trafikkulukker. Visjonen er vidare ei klargjering og endring av fokus, ved at merksemda særleg skal rettast mot dei mest alvorlege ulukkene.

Med nullvisjonen blir ulukker sett i eit systemperspektiv der alle elementa som påverkar ulukkene og utfallet av dei inngår: trafikanten, køyretøyet, vegen og omgjevnadane til vegen. Elementa i vegtrafikksystemet må tilpassast kvarandre og spele saman for at systemet skal vere trygt. Mennesket sine føresetnader, meistrings- og tåleevne, må vere premissar som ligg til grunn ved utforminga av systemet. Ei ulukke skuldast som regel svikt i samspelet mellom elementa og er såleis systemfeil, ikkje berre personlege feil eller tilfeldige hendingar. Veg- og trafikkmiljøet må utformast slik at det hjelper trafikantane til riktige handlingar og vernar dei mot alvorlege konsekvensar av feilhandlingar.

Kva fart ein bilist vel, sett i høve til vegutforming og køyretøy, er ein sentral del av samspelet i trafikken. Kreftene kroppen blir utsett for i kollisjon er i stor grad bestemt av tyngda og farten til køyretøyet. Kollisjonstestar syner at dersom ein køyrer ein relativt ny bil, brukar bilbelte og frontkolliderar med ein tilsvarande bil eller eit fast hin-

der, har ein gode sjansar for å overleve med ein fart opp til 70 km/t. Aukar farten utover dette, blir sjansane for å overleve redusert dramatisk. Tilsvarende kritiske grenser er 50 km/t for sidekollisjonar og 30 km/t når ein fotgjengar eller syklist blir påkøyrd av ein bil.

Utforminga av vegtrafikksystemet må byggje på erkjenninga om at det er menneskeleg å gjere feil, og på kunnskap om kor sterke kollisjonskrefter menneskekroppen tåler. I eit trygt system er det faktorar som motverkar feilhandlingar og alvorlege konsekvensar av desse.

Med nullvisjonen blir merksemda retta mot dei dominerande ulukkestypane der det er mange drepne og varig skadde: møteulukker, utforkøyringsulukker og fotgjengarulukker. Desse ulukkestypane omfattar om lag 80 % av dei drepne, men representerer berre 50 % av alle ulukkene.

Figur 4.5 under er henta frå Nasjonal handlingsplan for trafikktryggleik og viser fordeling på ulukkestypar i gjennomsnitt for perioden 2000-2004.

I transportetatane sitt framlegg til Nasjonal transportplan er nullvisjonen broten ned til eit etappemål: «antall personer som blir drept eller hardt skadde i vegtrafikken skal reduseres med minst en tredel innen 2020». Utgangspunktet for målfastsetjinga er gjennomsnittet for åra 2004-2007, som er 1200 drepne eller varig skadde. Indikatorane for etappemålet er todelt:

1. antall drepne eller hardt skadde i vegtrafikkulukker
2. antall drepne i vegtrafikkulukker.

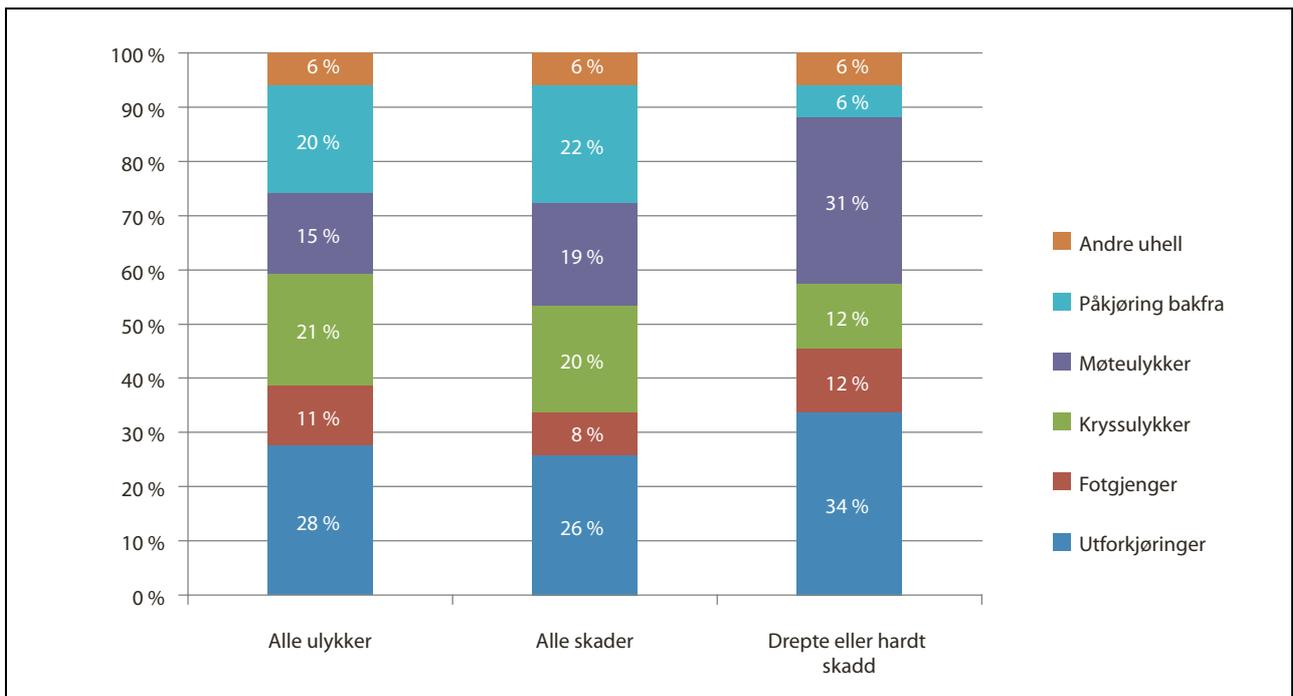
For å oppnå målet er det i planforslaget lista opp ei rekkje tiltak retta mot trafikant, køyretøy og veginfrastruktur.

4.3 Organisering av trafikktryggleiksarbeidet

Trafikktryggleiksarbeidet er organisert med mange aktørar.

Samferdselsdepartementet styrer trafikktryggleiksarbeidet gjennom Nasjonal transportplan. I oppfølginga har Vegdirektoratet i samarbeid med Politidirektoratet, Trygg Trafikk og Sosial- og helsedirektoratet utarbeidd handlingsplanar for trafikktryggleiksarbeidet. Gjeldande handlingsplan presenterer utfordringane i trafikktryggleiksarbeidet og kva tiltak det skal satsast på i planperioden. Planarbeidet har som siktemål å etablere godt samarbeid mellom dei mest sentrale aktørane slik at ressursane i trafikktryggleiksarbeidet blir utnytta best mogleg. Handlingsplanen er retningsgjevande for Statens vegvesen, Politiet, helsestyremaktene, Trygg Trafikk, fylkeskommunane og kommunane.

Staten, fylkeskommunane og kommunane har som eigarar av riksveg, fylkesveg og kommunal



Figur 4.5

veg ansvaret for tryggleiken ved bygging, drift og vedlikehald av om lag 92 000 km offentleg veg. Det offentlege vegnettet er fordelt på om lag 27 000 km riksveg, 27 000 km fylkesveg og 38 000 km kommunal veg. Etter forvaltningsreforma, jf. Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) vil fylkeskommunane overta store delar av riksvegnettet, slik at staten vil sitje att med ansvaret for om lag 10 000 km riksveg.

Fylkeskommunen har etter vegtrafikklova § 40 a) ansvar for «å tilrå og samordne tiltak for å fremje trafikkstryggleiken i fylket.» I oppfølginga av dette ansvaret har dei fleste fylka oppretta eigne utval for trafikkstryggleik (FTU) som har rolle som pådrivar overfor kommunar, fylkeskommune, etatar og alle andre som har ei rolle i trafikkstryggleiksarbeidet.

Ansvaret for trafikkstryggleiksarbeidet innan kommunen er ofte fordelt på fleire verksemdar. Gjennom oppgåver som arealplanlegging, utbygging og drift av kommunalt vegnett har kommunane ansvar knytt opp mot fysiske forhold som påverkar trafikkstryggleiken. Innan opplæringa i grunnskulen og i barnehagane har kommunane ansvar for å formidle kunnskap om trafikkstryggleik. Skuleskyssordninga er òg eit kommunalt ansvar der trafikkstryggleiken står sentralt. Helse-tenesta i kommunane er òg ansvarleg for trafikkstryggleikssituasjonen, ved at dei til ei kvar tid skal ha oversikt over helsetilstanden i kommunen og kva faktorar som kan verke inn på denne. Helsetenesta skal vidare kome med framlegg om helsefremjande og førebyggjande tiltak.

Politiet har eit særleg ansvar for overvaking og kontroll av trafikantane. Trygg Trafikk er ein landsomfattande organisasjon for det friviljuge trafikkstryggleiksarbeidet med særleg ansvar for opplæring og informasjon. Likeins gjeld dette bilorganisasjonar, transportselskap, trafikkskular med fleire som har påverknad på trafikkstryggleiken.

Forskiings- og utdanningsinstitusjonane utviklar ny kunnskap og sørgjer for rekrutteringsgrunnlaget i tryggleiksarbeidet.

Vegdirektoratet er i dag det mest sentrale, statlege fagorganet for trafikkstryggleik. Vegdirektoratet har det overordna faglege og økonomiske ansvaret for vegplanlegging, vegbygging, vegvedlikehald, vegdrift, føraropplæring, køyretøyforskrifter, kontroll av køyretøy og verkstader, samt register over førarar og køyretøy. Vegdirektoratet vedtek mellom anna vegnormalar, retningslinjer for vegplanlegging, køyretøyforskrifter og normalplanar for opplæring til førarprøva. Fleire avdelingar og seksjonar i Vegdirektoratet arbeider med desse spørsmåla.

Statens vegvesen sine regionvegkontor har det operative ansvaret for planlegging, bygging, vedli-

kehald og drift av riks- og fylkesvegane, samt tilsyn med trafikantar og køyretøy. Regionvegkontora er vegadministrasjon både for staten og fylkeskommunane, jf. veglova § 10, der det går fram at regionvegkontora høyrer inn under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunane i fylkesvegsaker. Dette er ei ordning som blir vidareført etter forvaltningsreforma.

4.4 Rammeverket for tryggleik

Under følgjer eit oversyn over det viktigaste regelverket for planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege vegar.

4.4.1 Lover

Veglova har mellom anna reglar om:

- Inndeling og nedlegging av vegar
- Vegstyresmaktene
- Planlegging, anlegg og vedlikehald av veg
- Fordeling av vegutgifter
- Byggverk, avkøyningar, gjerder med meir langs veg
- Inngrep i eigedom
- Private vegar

Vegtrafikklova har mange reglar som gjeld trafikantar og køyretøy og som difor fell utanfor mandatet til utvalet. Det er likevel nokre reglar som òg kan seiast å gjelde infrastrukturen. Dette gjeld reglane om:

- skilting
- fartsgrenser
- forbod mot trafikk, bestemte former for trafikk eller farleg gods
- trafikregulering
- vegprising
- parkering

Plan- og bygningslova. Alle vegtiltak må handsamast etter plan- og bygningslova før dei kan gjennomførast. I tillegg kjem ei rekkje andre lover som kan verke ved sidan av plan- og bygningslova.

Brann- og eksplosjonsvernlova. Vegtunnelar er rekna som byggverk etter lova og kan vere særskilte brannobjekt som styresmakta for brannvern (i første rekkje kommunen) skal føre tilsyn med. Dei generelle krava til branntryggleik er innarbeidd i vegnormalane, men kvar enkelt tunnel skal under planlegginga likevel vurderast i samsvar med retningslinjer fastsett av Kommunal- og regionaldepartementet og utarbeidd av Direktoratet for

samfunnstryggleik og beredskap og Vegdirektoratet.

Arbeidsmiljølova. Alle verksemdar som er involverte i arbeid på veg er underlagt krava i arbeidsmiljølova. Hovudmåla i lovverket er at alle skal ha eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø, med trygge tilsetjingsvilkår og meningsfylt arbeid. Lova slår fast at arbeidsgjevaren har ansvaret for at krava i lovverket blir følgd, eit ansvar som er utdjupa i internkontrollforskrifta.

4.4.2 Forskrifter

Med heimel i veglova, vegtrafikklova, og plan- og bygningslova og brann og eksplosjonsvernlova, er det utarbeidd ei rekkje forskrifter som direkte eller indirekte gjeld veginfrastrukturen. Ei liste for desse forskriftene er teke inn som vedlegg.

4.4.3 Retningslinjer og normalar

Med utgangspunkt i veglova § 13 og vegtrafikklova §§ 5 og 6 med tilhøyrande forskrifter har Vegdirektoratet utarbeidd ei lang rekkje retningslinjer og normalar som gjeld ved planlegging, bygging, vedlikehald og drift av vegar. Desse retningslinjene og normalane er i stor grad dekkja opp i handbøker frå Vegdirektoratet.

Nokre av normalane gjeld for alle typar offentlege vegar, men kan fråvikast av den aktuelle vegstyresmakta. Retningslinjene og normalane er juridisk å sjå på som interne instruksar i Statens vegvesen, og er difor bindande for riksvegar. I og med at Statens vegvesen ved regionvegkontora forvaltar fylkesvegane på vegne av fylkeskommunane, blir likevel desse retningslinjene og normalane i praksis òg lagt til grunn for fylkesvegane. I praksis er det òg slik at kommunane i stor grad legg til grunn dei same retningslinjene og normalane i si forvaltning av kommunal veg. Dette har nok samanheng med at vegnormalane er utforma for alle typar offentlege vegar og at kommunane ser på vegnormalane som tekniske krav utarbeidd av ekspertar som kommunane ikkje har sjølv. Nokre kommunar har likevel utarbeidd sine egne normalar basert på dei som Vegdirektoratet har utarbeidd.

4.4.4 Internasjonale føringar

Veginfrastrukturen er i liten grad regulert gjennom internasjonale føringar. Dei sentrale føringane som ligg føre eller som er undervegs er presentert i dette kapitlet.

4.4.4.1 EU sitt tunneldirektiv:

Europakommisjonen sitt framlegg av 30. desember 2002 til tunneldirektiv (KOM(2002) 769 endeleg) blei vedteke 29. april 2004 som Europaparlaments- og Rådssdirektiv 2004/54/EF. Det blei sett i kraft for medlemslanda 30. april 2006.

Føremålet er å sikre lågaste tilletne tryggleiksnivå for trafikantar i tunnelar gjennom krav til å førebyggje kritiske hendingar som kan setje menneskeliv, miljø og tunnelanlegg i fare, samt å sørge for vern ved eventuelle ulukker.

Direktivet gjeld for tunnelar over 500 meter på det transeuropeiske vegnettverket (Trans-European Road Network- TERN). TERN-vegane i Noreg er E6, E16, E18, E39, riksveg 23 og nokre grensekryssingar frå E6 mot landegrensa (E10, E14, E75, E105). TERN blei oppretta for å fremje internasjonale transportar og ein effektiv indre marknad i Europa, noko ein ville oppnå gjennom tettare samarbeid om lange og grenseoverskridande gods- og passasjertransportar. TERN inngår i Trans-European Transport Network som blei ein del av EØS-avtalen i 1999. Fortalen til direktivet oppmodar likevel til å nytte same tryggingsskrav på tunnelar som ikkje blir omfatta direkte av direktivet.

Direktivet inneheld ei rekkje konkrete krav til både infrastruktur og tunneldrift. Direktivet omfattar både organisatoriske og tekniske krav og skal gjelde både for eksisterande og nye tunnelar. Dette omfattar blant anna talet på løp, evakueringsruter, ventilasjon, naudutgangar, havarilommer og stigningsgrad. Vidare blir det sett krav til diverse utstyr som belysning, brannsløkkjarar, tilførsle av sløkkjevætn, TV-overvaking og høgtalarar.

Ombygging/utrusting av eksisterande tunnelar skal utførast i samsvar med ein plan som i utgangspunktet ikkje må strekkje seg over meir enn ti år. Om særskilde vilkår er tilstades kan den utvidast med inntil 5 år. Det er tilfelle for Noreg som altså kan rekne med å kunne bruke 15 år på ei eventuell oppgradering.

Når det gjeld strukturelle tiltak blir det opna for å gjennomføre alternative tryggingstiltak i staden for kostbare ombyggingar. Det blir likevel teke atterhald i direktivet om at det må gjennomførast risikoanalysar som viser at tryggleiken er tilfredsstillande.

Direktivet søker å harmonisere medlemsstatane si organisering av tryggleiken ved at det i kvart land blir peika ut ein eller fleire administrative styresmakter som skal ha eit generelt ansvar for å kontrollere tunneltryggleiken og at instruksane i direktivet blir overhaldne.

Tryggleiken i planane for nye tunnelar skal godkjennast før bygging, og etter bygging skal tryggleiken i tunnelen godkjennast før opning. Tidsrommet mellom inspeksjonane skal ikkje overstige seks år.

Tunnelforvaltar og redningstenestene skal i samarbeid med tryggleikskontrolløren jamleg arrangere felles øvingar.

Brannvesenet fører tilsyn med tunnelane med heimel i brann- og eksplosjonsvernlova, og Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) er overordna styresmakt.

I Statens vegvesen si handbok 021 om vegtunnelar er det krav til tryggingsutstyr i ulike tunnelklasser avhengig av tunnallengd og trafikkvolum. På nokre område blir det stilt strengare krav i Noreg, til dømes med omsyn til talet på løp, belysning, avstandar mellom gangbare gjennomgangar og havarilommer. Handboka er under revisjon. På dei punkta der direktivet stiller strengare krav (til ventilasjon, evakueringsruter og TV-overvaking) vil dette bli innarbeidd i handboka. Av nye krav til utstyr er videovervaking og evakueringslys det mest kostnadskrevjande. Auken i tilsyn/kontroll kan føre til auka utgifter.

«Forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunnelar» (tunneltryggingforskrifta) blei vedteken i kgl.res. 15.05.07 og sett i kraft same dato. Forskrifta omfattar alle riksvegar over 500 meter, ikkje berre TERN-vegane.

4.4.4.2 *Infrastrukturdirektivet*

EU-kommisjonen sitt framlegg til direktiv om forvaltning av tryggleiken i veginfrastrukturen (KOM (2006)569) blei vedteke 19. november 2008 som Europaparlaments- og Rådskommisjonen sitt direktiv 2008/96/EF. Direktivet blei sett i verk 19. desember 2008, og medlemslanda har to år på å innarbeide direktivet i nasjonal lovgiving.

Føremålet med direktivet er å integrere trafikktryggleik i alle fasar av planlegging, prosjektering og drift av veginfrastrukturen på det transeuropeiske nettet, med unntak av tunnelar som allereie er omfatta av tunneldirektivet.

Dette skal skje gjennom krav til:

- Trafikktryggleiksmessig konsekvensanalyse av kva konsekvensar ein ny veg eller ei vesentleg endring av det eksisterande vegnettet vil få for trafikktryggleiken.

- Trafikktryggleiksrevisjonar som skal sikre uavhengig kontroll og teknisk verifikasjon av design i samband med nyanlegg eller renovering av vegar.
- Blackspotanalysar¹ og førebyggjande tiltak på deler av gjeldande vegnett med mange ulukker.
- Trafikktryggleiksinspeksjonar av eksisterande vegnett for å identifisere tilhøve med mogleg trafikktryggleiksrisiko.

Vedlegga til direktivet inneheld detaljerte krav til innhald i desse prosedyrane. Desse vedlegga er å rekne som ikkje-bindande tilrådingar til medlemslanda.

Direktivet skal vidare sikre at veginfrastrukturforvaltarar får naudsynt rettleiing, utdanning og informasjon for å gjennomføre prosedyrane gjennom krav til kursing og sertifisering av revisorar og inspektørar. Vidare siktemål med direktivet er å betre datagrunnlaget for trafikkulukker gjennom krav til ulukkesrapportar og erfaringsoverføring mellom medlemslanda.

Direktivet får få konsekvensar for norsk praksis då desse prosedyrane allereie blir gjennomført i Noreg. Krav til konsekvensanalyse finst i dag i plan- og bygningslova. Utover dette finst det ikkje lovmessige krav til blackspotanalyse, trafikktryggleiksrevisjon eller trafikktryggleiksinspeksjon, men retningsliner for slike tiltak internt i Statens vegvesen er nedfelt i Handbok 115 om Blackspotanalysar og Handbok 222 om trafikktryggleiksrevisjonar og -inspeksjonar.

Samferdselsdepartementet har for tida direktivet til vurdering. Departementet vil mellom anna vurdere om innhaldet i direktivet er akseptabelt slik det står eller om det er trong for norske tilpassingar. Når direktivet blir innlemma i EØS-avtalen vil ein gjere naudsynte endringar i norsk lovgiving for å gjennomføre direktivet. Det skal etter direktivet settast ned ein komité som skal assistere Kommisjonen, mellom anna med kompetanse til å vedta endringar i dei materielle standardane som går fram av vedlegga til direktivet. Noreg vil kunne ta del i denne komiteen. Sjølv om Noreg ikkje har stemmerett, vil norske styresmakter likevel ha gjennomslagskraft i kraft av kunnskapane og omdømet på området.

¹ Punkt med mange og/eller alvorlege ulukker

Kapittel 5

Ansvar og oppgaver for tryggleik på andre område

I mandatet heiter det mellom anna at «Utvalet skal gjere ein deskriptiv gjennomgang av organisering av tilsynsoppgåver i andre samanliknbare sektorar og av organisering av tilsynsfunksjonar i vegsektoren i andre samanliknbare land.»

Dette kapitlet presenterer først dei tilsyna og organa som har viktige oppgaver knytt til tryggleik og tilsyn i vegsektoren. Vidare tek kapitlet opp organiseringa av tryggleiksoppgåver og –arbeid i transportsektoren i andre land og andre sektorar i Noreg som det er naturleg å samanlikne seg med.

5.1 Statens havarikommisjon for transport og etablerte tilsyn med ansvar i vegsektoren

5.1.1 Statens havarikommisjon for transport

Statens havarikommisjon for transport er ein offentleg undersøkingskommisjon som skal undersøkje ulukker og hendingar innan luftfart, vegtrafikk, sjøfart og jernbane (og sporvegar og T-bane).

Kommisjonen si verksemd blei 1. september 2005 utvida til òg å omfatte undersøkingar av ulukker på veg.

Kommisjonen skal utføre sjølvstendige undersøkingar og klarleggje hending og årsaksforhold. Kommisjonen sine undersøkingar har som føremål å gi tilrådingar som skal forbetre trafikktryggleiken på veg, utan å fordele skuld og ansvar.

Avgrensing av type ulukker er regulert i eiga forskrift om offentlege undersøkingar og om varsling av vegtrafikkulukker. Havarikommisjonen vil i første rekkje undersøkje alvorlege ulukker innan kommersiell transport på veg. Det skal særleg rettast fokus på alvorlege ulukker som involverer tunge køyretøy og bussar, og ulukker knytt til transport av farleg gods i tunnel. Eit hovudmål er å undersøke ulukker med stort skade og/eller læringspotensiale.

Havarikommisjonen avgjer sjølv om den vil undersøkje ei ulukke eller ikkje, og rapport skal utarbeidast etter forskrifta.

5.1.2 Vegtrafikktilsynet og tidlegare tilsyn med private vegar

Etter vegtrafikkloven er Statens vegvesen tillagt ansvar for godkjenning, kontroll og tilsyn av køyretøy, trafikantar, køyreskular og bilverkstader. Politiet og Tollvesenet har òg viktige roller her.

Vegstyresmaktene (Statens vegvesen, fylkeskommunane og kommunane) har ansvar for at veginfrastrukturen for offentleg veg er i samsvar med gjeldande normer og reglar. Dette skjer som ein integrert del av verksemda. Statens vegvesen har tidlegare hatt tilsynsansvar for private vegar, men dette ansvaret fall bort ved ei lovending i veglova i 1996, jf. Ot.prp. nr 60 (1994-95). Sakshandsaminga etter plan- og bygningslova og kommunane sitt ansvar for kontroll blei ved lovendinga sett på som tilstrekkeleg for tryggleiken.

5.1.3 Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB)

DSB er ei nasjonal fagstyresmakt som skal arbeide til beste for tryggleiken for enkeltindividet og samfunnet. Ansvarsområdet omfattar førebyggjande tiltak og beredskapstiltak i samband med brann, eksplosjon, landtransport av farleg gods samt væsker og gassar under trykk. I tillegg har DSB ansvar for å understøtte Justisdepartementet sitt koordineringsansvar innanfor samfunnstryggleik og beredskap, medrekna å føre tilsyn med departementa sitt arbeid.

Direktoratet har òg eit generelt koordineringsansvar for oppfølging av og tilsyn med aktivitetar og objekt med potensial for store ulukker. DSB bidreg til erfaringsutveksling og moglege samfunnsmessige vinstar ved at ulike tilsyn i størst mogleg grad blir samordna med tanke på regelverk, opplæring og metodebruk. Koordineringsrolla overstyrer ikkje det faglege tilsynet som høyrer inn under respektive fagdepartement og deira underliggjande etatar.

DSB fører lovpålagt tilsyn etter ei rekkje regelverk. Tilsynet blir til dels utført i samarbeid med andre styresmakter. Siktemålet er ikkje berre å kontrollere, men òg å rettleie og gi råd. Mellom anna gjeld dette det kommunale brannvesenet,

som skal vere organisert og dimensjonert i samsvar med regelverket og i stand til å gjennomføre lovpålagte oppgåver. Brannvesenet har til dømes ansvar for å føre tilsyn med branntryggleiken i tunnelar og gjere redningsinnsats ved ulukker.

Dei vanlegaste kontrollformene til DSB er systemrevisjon og verifikasjon. Andre kontrollformer er marknadskontroll, bransjeaksjonar eller temaretta kampanjar. Ein kontroll kan vere meldt på førehand til verksemda, men den kan òg vere umeldt. I dei fleste tilfella melder DSB kontrollen på førehand.

DSB er underlagt Justisdepartementet. Hovudkontoret er i Tønsberg.

5.1.4 Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet fører mellom anna tilsyn med ferjene. Direktoratet sitt overordna mål er å sikre tryggleik for liv, helse, fartøy og miljø. For å nå dette målet gjer Sjøfartsdirektoratet saman med næringane førebyggjande arbeid som informasjon, utvikling av regelverk, tilsyn og kontroll.

Dersom ulukker likevel skjer, skal Sjøfartsdirektoratet rapportere røynselene frå ulukkene til heile næringa. Informasjonen blir brukt til analyse av ulukkestrender og identifisering av tiltak. (Sjå òg under kap. 5.3.3)

5.1.5 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet ligg under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Etaten si oppgåve er å føre tilsyn med at alle verksemder, inklusive Statens vegvesen, fylkeskommunar og kommunar, følgjer krava i arbeidsmiljølova.

Arbeidstilsynet har ei overordna eining, Direktoratet for arbeidstilsynet, og sju regionar med underliggjande tilsynskontor over heile landet. Direktoratet er lokalisert i Trondheim.

Det overordna målet for Arbeidstilsynet si verksemd er at alle skal ha eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø, med trygge tilsetjingsvilkår og meningsfullt arbeid.

Etaten vurderer kontinuerleg om regelverket er i tråd med dei overordna måla i arbeidsmiljølova. Lova slår fast at arbeidsgjevar har ansvaret for at krava i lova blir følgd, og at arbeidsmiljøet i eiga verksemd er trygt og godt. Ansvaret er utdjupa og styrka i «Forskrift om systematisk arbeid med helse, miljø og tryggleik i verksemder» (internkontrollforskrifta).

Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at verksemdene følgjer krava i arbeidsmiljølova. Dette blir mellom anna gjort ved:

- Gjennomgang av verksemda sin internkontroll, for å finne ut om regelverk og prosedyrar blir følgde. Slike revisjonar går over fleire dagar.
- Stikkprøvar for å sjekke at internkontrollen fungerer i praksis og at aktivitetane ikkje er i strid med krava i lova.
- Samordna tilsyn med fleire etatar etter forskrifta om systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid i verksemder (internkontrollforskrifta).
- Kampanjar og prosjekt
- Rettleiing og informasjon
- Gransking av arbeidsulukker

5.1.6 Statens forureiningstilsyn (SFT)

SFT er eit direktorat under Miljøverndepartementet. SFT har 290 medarbeidarar og hovudkontor i Oslo.

SFT arbeider for at forureining, skadelege produkt og avfall ikkje skal føre til helseskade, gå ut over trivnaden eller skade naturen si evne til produksjon og sjølvfornyng. SFT har eit særleg ansvar for forureining av hav og vatn, helse- og miljøfarlege kjemikalium, avfall og gjenvinning, klimaendringar, luftforureining og støy.

SFT skal ha oversikt over miljøtilstanden, analysere utviklinga og rapportere om nye miljøtruslar eller negativ utvikling av miljøet. SFT prioriterer arbeidet med helse- og miljøfarlege kjemikalium og klimaendringar, som er dei viktigaste miljøtruslane.

SFT har ansvaret for å følgje opp forureiningslova, produktkontrolllova og klimavotelova, og gir mellom anna utsleppsløyve og kontrollerer at løyva blir følgde. SFT følgjer opp saksområda og overfører kompetanse til dei som skal behandle einskildsaker. Ei anna sentral oppgåve for SFT er å gje Miljøverndepartementet råd, rettleiing og fagleg grunnlagsmaterieil.

Heile verksemda til Statens vegvesen, fylkeskommunar og kommunar med planlegging, bygging, vedlikehald og drift fell inn under SFT sitt ansvarsområde.

5.2 Tilsyn i vegsektoren i andre land

Mandatet for utvalet sitt arbeid slår fast at det skal gjerast ein deskriptiv gjennomgang av organisering av tilsynsfunksjonar i vegsektoren i samanliknbare land. Dette kapitlet gir eit overblikk over korleis tilsynsfunksjonane i vegsektoren er organisert i Sverige, Nederland, Storbritannia og New Zealand. Saman med Noreg har Sverige, Nederland og Storbritannia den sikraste vegtrafikken på

verdsbasis. New Zealand er undersøkt fordi landet har gjort omfattande reformer i offentlig sektor i retning «new public management».

Organiseringa i Noreg og Sverige skil seg frå dei fleste andre land ved at departementa er relativt små og innretta som førebuande organ for regjeringa. I andre land er det meir vanleg med vesentleg større departement som har oppgåver og funksjonar som i Noreg og Sverige er lagt til andre forvaltningsorgan. Det er òg skilnad på Noreg og Sverige. Svenske forvaltningsorgan er meir frittstående enn dei norske direktorata. Statsråden/departementet kan til dømes ikkje instruere underliggende verksemdar slik det er i Noreg.

Felles for landa i EU er dei krava som blir stilt gjennom ulike EU-direktiv. Desse gjer seg òg gjeldande for Noreg gjennom EØS-avtalen.

Gjennomgangen nedanfor er avgrensa til tilsynsfunksjonar knytt til veginfrastrukturen, og vil såleis ikkje gå inn på trafikant- og køyretøyretta spørsmål.

5.2.1 Sverige

Statleg veghald i Sverige

Det svenske Vägverket har eit samla sektoransvar for heile vegtransportsystemet i Sverige. Vägverket er ei sentral forvaltningsstyresmakt tilsvarende det norske Statens vegvesen, med ansvar for planlegging, bygging og drift av statlege vegar.

Den svenske staten, i form av Vägverket sine regionar, er veghaldar for statleg veg. Dette ansvaret omfattar både bygging, drift og vedlikehald av vegane. I tillegg fører Vägverket tilsyn med kommunane sitt veghald der kommunane opptretr som veghaldar for statlege vegar. Kommunane er veghaldar for kommunale gater.

Dei tekniske krava til utforming av vegen er omfatta av *lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.* Vägverket har i *Vägverkets forskrifter om tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator* utforma forskrifter og retningsliner knytt til bygging av vegar. I følgje svensk tradisjon har byggherren det fulle ansvaret for at veganlegget oppfyller tekniske krav. Ansvarsforholdet mellom oppdragsgivar, oppdragstakar og liknande forhold blir regulert etter sivilrettslig lov. Vägverket kan kjøpe eksterne tenester for ulike oppdrag knytt til veghaldet, men sjølve veghaldaransvaret kviler på Vägverket som tingar.

Forskriftene, dei tekniske standardane osv. som gjeld offentlig veghald, føreset at trafikksikkerheitsaspekt blir bygde inn i vegen. I følgje instruksjonen for Vägverket skal etaten sørgje for at

vegtransportsystemet blir tilpassa og utforma ut frå strenge krav om miljø og tryggleik.

Den svenske Transportstyrelsen – ei felles sektorovergripande tilsynsverksemd

1. januar 2009 blei ei ny styresmakt, Transportstyrelsen, skipa i Sverige. Luftfartsstyrelsen (tilsvarende Luftfartstilsynet), Järnvägsstyrelsen (tilsvarende Statens järnbanetilsyn), Sjöfartsinspektionen, Vägtrafikinspektionen og delar av Vägverket blei samla til ein sektorovergripande organisasjon for inspeksjonsverksemd innan heile transportområdet.

Målet med at ei styresmakt skal ha det samla ansvaret for transportsektoren er å skape betre samsvar mellom dei ulike transportgreinene og auke effektiviteten.

Transportstyrelsen har fått det samla ansvaret for regelverksutvikling i transportsektoren. På vegsida skal Transportstyrelsen utforme reglar, føre tilsyn med førarprøva og gi ulike løyve, i tillegg til å utøve tilsyn innan vegtransportområdet knytt til mellom anna vegtrafikk, køyretøy og yrkestrafikk. Vegtrafikkavdelinga skal òg gjennomføre analyser av vegtrafikken og utarbeide informasjon om skadar og ulukker i vegtransportsystemet.

Transportstyrelsen er ikkje tillagt tilsynsoppgåver knytt til sjølve infrastrukturen, men i utgreiingsarbeidet knytt til skipinga er det framlegg om at det skal innførast eit allment tryggleikskrav gjeldande for bygging og drift av offentlig veg. Tryggleikskravet inneber at vegar skal byggjast og driftast slik at skadar blir førebygde. Tilsyn med at kravet blir følgt opp skal utførast av den nye Transportstyrelsen.

Bakgrunn for opprettinga av Transportstyrelsen

Den svenske Riksdagen vedtok hausten 2004 å utgreie korleis eit felles trafikktilsyn skulle organiserast. Vedtaket blei fatta på bakgrunn av tilrådingar frå det nedsette trafikktutvalet. Trafikktutvalet hadde i si tilråding lagt vekt på tilsyn som ein uunngåeleg del av styringa til statsmakta og eit viktig verkty for å omsetje politikken til Riksdagen og regjeringa til praksis. Utvalet peika på at tilsynsverksemd som har som føremål å redde liv er særleg viktig, og at den omfattande mål- og resultatstyringa på transportområdet inneber at tilsyn og oppfølging er naudsynt for eit sikkert og effektivt trafikksystem. Vidare blei det konstatert at eit grunnleggjande krav for ein truverdig tilsynsfunksjon er at det finst ein tydeleg grenseoppgang mellom den som skal kontrollere og den som blir kontrollert.

5.2.2 Nederland

Tilsynsverksemda innan transportområdet i Nederland er organisert i den nederlandske transport- og vassinspeksjonen, *Inspectie Verkeer en Waterstaat* (IVW). IVW ligg under departementet for transport, offentleg arbeid og vassverksemd, *Ministry of Transport, Public Work and Water Management*. Inspeksjonen blir leia av ein generaldirektør som tilhøyrrer departementet.

Det nederlandske IVW har ansvar for veg, vassvegar, luftfart og jernbane. Innan vegsektoren er det berre yrkestrafikk og taxiverksemd som blir omfatta. Inspeksjonen fører såleis ikkje tilsyn med veghaldarar eller infrastruktur.

Tilsynsverksemda omfattar blant anna å kontrollere at lover og forskrifter blir følgde samt å gi ulike former for løyver. Inspeksjonen sine kjerneoppgåver er:

- Tilsyn og sanksjonar
- Utsending av lisensar og løyve (inkl. fornyingar)
- Kunnskapsbygging, kunnskapsoverføring og rådgjeving

Nederland har ikkje noko uavhengig vegtilsyn for tryggleik i veginfrastrukturen. Tilsyn og inspeksjonar av motorvegnettet blir utført av det nederlandske «*high way agency*». Dette organet rapporterer til departementet. Inspeksjon av resten av vegnettet blir utført av andre styresmakter. I siste instans er det ministeren som har det overordna ansvaret for infrastrukturen. Som følge av innføringa av Veginfrastrukturdirektivet (2008/96/EF) kan ansvaret for inspeksjon og tilsyn med infrastrukturen i Nederland bli overført til IVW, noko det ikkje er teke endeleg stilling til.

Bakgrunnen for skipinga av IVW

IVW blei skipa i 2001 i etterkant av fleire alvorlege ulukker i Nederland. Ein ønskte å endre gjeldande administrative strukturar for å skilje mellom aktørane som fastset dei langsiktige måla for verksemda og aktøren som implementerer dei. Tidlegare hadde departementet utført både normgiving og politikktutforming («*policy making*») og tilsyn. Dette blei no delt mellom departementet og IVW, men det er framleis ein tett kontakt mellom dei to organa.

5.2.3 Storbritannia

Departementet *Department of Transport*, ved statsråden, har det overordna ansvaret for vegpolitikken og infrastrukturen i Storbritannia. Departe-

mentet fastset vegpolitikken gjennom dei strategiske og finansielle rammene. Veghaldaroppgåva for det engelske stamveg- og riksvegsnettet er delegert til eit forvaltningsorgan underlagt sentraladministrasjonen kalla *The Highways Agency*. Ansvaret deira omfattar mellom anna bygging, drift og vedlikehald av vegane. Auka tryggleik og driftstryggleik er hovudmåla for verksemda.

Det finst ikkje ei eiga nasjonal tilsynsstyresmakt innan vegsektoren i Storbritannia. Tilsyn med infrastrukturen inngår som ein del av arbeidet til *The Highways Agency*. Styringssignala frå regjeringa blir gitt gjennom rammetilskot og tildelingsbrev.

For vegar utanfor stamveg- og riksvegnettet er veghaldaransvaret lagt til lokale styresmakter. Når det gjeld Skottland, Wales og Nord-Irland ligg ansvaret for veginfrastrukturen hjå dei respektive nasjonalforsamlingane. Dette omfattar både motorvegar og lokale vegar.

5.2.4 New Zealand

Department of Transport har overordna ansvar for vegpolitikken og infrastrukturen i New Zealand. Departementet utfører to hovudfunksjonar: politikktutvikling og rådgjeving til regjeringa, og oppfølging av dei ulike forvaltningsorganane sine prestasjonar.

Innan vegsektoren er det to underliggjande forvaltningseiningar, *Land Transport New Zealand* og *Transit New Zealand*.

Land Transport New Zealand skal fremje ein trygg og berekraftig landtransport og ta hand om statleg finansiering av transportsektoren. Organisasjonen blei skipa i 2004 og blir leia av eit styre utpeikt av ministeren. Eininga fungerer som eit ledd mellom regjeringa sin politikk og drifta av transportsektoren.

Hovudoppgåvene til Land Transport New Zealand er definert som:

- Tildele og administrere finansiering av veginfrastruktur og –tenester
- Gi assistanse til ulike organisasjonar
- Administrere tilgangen til transportsystemet gjennom førar- og køyretøylisensar, køyretøysinspeksjonar og regelverksutvikling
- Arbeide ein trygg og berekraftig vegtransport gjennom informasjon og opplæring
- Støtte opp om politikk og løysingar knytt til avgifter og brukarbetaling

Transit New Zealand har ansvar for drift og vedlikehald av statleg motorvegnett. Eininga har vidare ansvar for vegnormalar og retningslinjer, økono-

misk og miljømessig planlegging og å oppretthalde av tekniske standardar og kvalitetssikringssystem. Transit New Zealand blir i likskap med Transport NZ leia av eit styre nedsett av ministeren.

Dei to forvaltningsorgana blei slått saman til ei eining med namnet The NZ Transport Agency 1. august 2008. Føremålet med samanslåinga var å leggje til rette for ei integrert tilnærming til transportplanlegging, finansiering og drift.

5.3 Tilsyn i andre sektorar i Noreg

Mandatet for utvalet sitt arbeid slår fast at det skal gjerast ein deskriptiv gjennomgang av organisering av tilsynsfunksjonar i andre samanliknbare sektorar. Dette kapitlet gir eit overblikk over tilsynsfunksjonane i jernbanesektoren, luftfartssektoren, sjøfartssektoren og petroleumssektoren.

5.3.1 Jernbanesektoren

Statens jernbanetilsyn (SJT) er eit forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet.

Ansvarsområde

SJT er utøvande kontroll- og tilsynsstyresmakt for jernbanelovverksemda i Noreg, medrekna sporveg, tunnelbane- og forstadsbane. Statens jernbanetilsyn skal arbeide for at jernbanelovverksemda blir utøvd på sikker og hensiktsmessig måte til beste for reisande, tilsette og publikum elles. SJT skal vidare føre tilsyn med at utøvarane av jernbanelovverksemda oppfyller vilkår og krav som er sett til verksemda etter jernbanelovgivinga. Statens jernbanetilsyn sine oppgåver omfattar ikkje styresmaktområde som høyrer inn under andre offentlege kontroll- og tilsynsorgan, som til dømes Politiet, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap og Arbeidstilsynet.

Organisering og hovudoppgåver

SJT skal blant anna:

- gi forskrifter og utarbeide reglar og rettleiingar
- gi løyve til å drive jernbanelovverksemd, skrive ut tryggleikssertifikat, godkjenne og gi løyve til å ta i bruk rullande materiell og køyreveg
- kontrollere at jernbanelovverksemda blir utøvd i samsvar med gjeldande lovgiving, medrekna at personell som blir nytta har naudsynte tryggleiksmessige kvalifikasjonar

- handsame klager på infrastrukturforvaltar sine avgjerder i høve til fordelingsforskrifta, og påpeike forhold overfor overordna styresmakt på område der tilsynet ikkje har mynde
- stå for tilsyn med omsetjing av samtrafikkkomponentar m.v.
- gi tilrådingar til Samferdselsdepartementet i samband med søknadar om tilgang til det nasjonale jernbanenettet
- føre register over rullande materiell og infrastruktur
- gi råd til Samferdselsdepartementet i tryggleiksspørsmål og andre spørsmål departementet ønskjer vurdering av

Statens jernbanetilsyn skal gi råd til Samferdselsdepartementet i saker vedrørande jernbanelovverksemd. Tilsynet skal, i samråd med departementet delta i internasjonalt samarbeid med sikte på å ta vare på norske interesser på området. I den utstrekning tilsynet ser at det er behov for avgjerder på jernbaneområdet som ikkje kan treffast av tilsynet sjølv, pliktar tilsynet å gjere rette styresmakter merksame på dette.

Lover og forskrifter

Dei to lovene som styrer tilsynet si verksemd er jernbanelova og den såkalla jernbaneundersøkningslova. Samferdselsdepartementet har fastsett følgjande forskrifter der tilsynet er tillagt oppgåver (nemnd ved kortformer): lisensforskrifta, tillatingsforskrifta, fordelingsforskrifta, samtrafikkforskrifta, høghastigheitsforskrifta, jernbaneundersøkningsforskrifta, varslings- og rapporteringsforskrifta, ERA-forskrifta og fråhaldsforskrifta. I tillegg har tilsynet fastsett ei rekkje utfyllande forskrifter, bl.a. tryggleiksforskrifta og kravforskrifta som dei mest overordna.

Arbeidsmetodikk

Normarbeid

Forskriftsarbeid

- SJT bidreg i utvikling av forskrifter under jernbanelova.

EU-direktiv

- EU-direktiv innanfor jernbaneområdet får større og større tyding for den norske lovgivinga. Tilsynet følgjer denne utviklinga gjennom å vere observatør i enkelte komitear og ved å samarbeide med det svenske og danske jernbanetilsynet.

Internasjonalt standardiseringsarbeid for jernbanenormer

- Stadig meir av normarbeidet på jernbanesektoren vert tillagt internasjonale standardiseringsorgan. SJT er dels observatør og dels deltakar i arbeidsgrupper underlagt desse organa.

Tilsynsarbeid

SJT nyttar følgjande tilsynsformer:

- Systemrevisjonar: systematisk gransking av verksemda sine internkontrollaktivitetar og tilhøyrande resultat
- Leiingsmøte: formelt møte der leiinga i jernbaneverksemda gjer greie for arbeidet med å ivareta trafikktryggleiken. Leiingsmøta blir avhaldne regelmessig, normalt årleg, og har ei mindre stram form enn revisjonar. Det blir gitt formell rapport.
- Tilsynsmøte: formelle møte for å få informasjon om ei konkret problemstilling. Det blir gitt formell rapport etter eit tilsynsmøte.
- Inspeksjonar: tilsyn/kontroll med avgrensa aktivitet/prosess/anlegg.
- Oppfølging av innrapporterte uønska hendingar etter vurdering.

Verkemiddel

Gjennom forskrift har SJT følgjande verkemiddel når avvik frå lov- og forskriftskrav blir konstatert:

- Skrive ut pålegg om å korrigere avvik
- Skrive ut pålegg om tvangsmulkt
- Trekkje tilbake godkjenningar og løyve gitt av tilsynet
- Påby heil eller dels stans av drifta når tryggleiksmessige omsyn krev det. Kan om naudsynt krevje politiet si hjelp til å gjennomføre påbodet

Konkretisering av kva typar tryggleik det blir ført tilsyn med

Tilsynet skal ivareta tryggleiken i forhold til dei reisande, dei tilsette og publikum elles:

- Reisande (på toget og i nærleik av toget)
- Jernbanepersonale (ved framføring av toget og samansetjing av toget)
- Jernbanepersonale (ved arbeid i eller ved jernbanespor)
- Andre som kjem i kontakt med jernbane (personar og køyretøy som oppheld seg på perrong, kryssar jernbanespor etc.)

Omsynet til dei tilsette blir òg ivareteke av Arbeids-tilsynet.

Det blir ført tilsyn med:

- Sikring mot kollisjonar, avsporingar eller samanstøyt/påkøyrslar
- Teknisk tryggleik i jernbaneinfrastrukturen med sikringsanlegg
- Teknisk tryggleik ved det rullande materialet
- Utdanning/opplæring av personell
- Prosedyrar og praksis for å ivareta det som er nemnd overfor
- Leiinga sine systematiske tiltak for å sikre at risikotilhøve blir identifisert og teke under kontroll

Tilsynsobjekt

Tilsynsobjekta omfattar:

- Infrastrukturforvaltar
- Museums- og hobbyprega jernbane
- Museums- og hobbyprega sporvegsverksemd
- Ordinær jernbaneverksemd
- Ordinær sporvegs-/tunnelbanedrift
- Sidespor

Totalt fører SJT tilsyn med 35 verksemdar

5.3.2 Luftfartssektoren

Luftfartstilsynet (LT) er luftfartsstyresmakt og utøvande kontroll- og tilsynsstyresmakt for sivil luftfartsverksemd i Noreg.

Ansvarsområde

LT skal arbeide for at luftfartsverksemda i Noreg blir utøvd på ein sikker og føremålseffektiv måte og at utøvarane av luftfartsverksemd oppfyller krava til verksemda.

Følgjande hovudmål er sett for tilsynet si verksemd:

1. Sjå til at aktørane i sivil luftfart oppfyller gjeldande regelverk
2. Delta i internasjonale fora med særleg tyding for norsk luftfart
3. Drive aktivt informasjonsarbeid overfor aktørane og samfunnet
4. Sikre eit føremålstenleg, oversiktleg, fullstendig og oppdatert regelverk
5. Yte god service som sakkunnig innanfor luftfartsområdet
6. Samarbeide aktivt med Forsvaret for å sikre best mogleg koordinering mellom sivil og militær luftfart

Organisering og hovudoppgåver

Luftfartstilsynet skal

- gi forskrifter, utarbeide regler og setje standardar for luftfartsverksemda
- gi løyve i form av konsesjonar, lisensar, sertifikat o.a. til eigarar av lufthamner, flyselskap, verkstader, produsentar, flygarar, flygeleiarar, flyteknikarar og andre som vil drive luftfartsverksemd
- godkjenne luftfartøy, flymateriell og infrastrukturlegg før bruk
- føre Noregs Luftfartøyregister
- føre naudsynte register over aktørar
- føre tilsyn i form av tilgangskontrollar, systemtilsyn og inspeksjonar etc. som sikrar at aktørar etterlever lovar, forskrifter, konsesjonsvilkår, lisensar, sertifikat etc.
- drive informasjonsverksemd overfor aktørane og samfunnet

Vidare skal LT gi råd til Samferdselsdepartementet i saker vedrørande luftfartsverksemd og i samråd med Samferdselsdepartementet delta i internasjonalt samarbeid med sikte på å ivareta Noreg sine interesser. LT skal òg førebu klagesaker for Samferdselsdepartementet.

Regelverksarbeid

Luftfartstilsynet sine oppgåver knytt til regelverksarbeid:

- Delta i utviklinga av Luftfartslova
- Delta i utviklinga av internasjonale luftfartsbestemmingar/-tilrådingar
- Delta i utviklinga av felleseuropeiske luftfartsbestemmingar (JAR)
- Delta i harmoniseringa av felleseuropeiske og amerikanske regelverk
- Innføre internasjonale luftfartsbestemmingar i norsk forskriftsverk
- Utarbeide og revidere «lokale» norske luftfartsforskrifter
- Utarbeide standardar i tilknytning til regelverket
- Utarbeide «brukarretteleingar» og informasjonsmateriale

Arbeidsmetodikk

Normarbeid

Luftfartsregelverket er svært omfattande og detaljert og i kontinuerleg endring som følge av utviklinga i bransjen. Tilsynet si utfordring er såleis fleirdelt:

- Komplettere bestemmingsverket ved å gi ut nye forskrifter

- Revidere eksisterande forskrifter
- Sørgje for at leiarar og sakshandsamarar har naudsynt kompetanse
- Sørgje for informasjon til marknaden om kva aktuelle nye og endra forskrifter inneber i praksis
- Sørgje for lettare tilgjenge ved å forenkla språket i forskriftene
- Sørgje for lettare tilgjenge ved å leggje ut forskriftene på Internet

Tilsynsarbeid

Dei skandinaviske luftfartsstyresmaktene utvikla tidleg ein tilsynsmetodikk som byggjer på prinsipp for kvalitetssikring, den såkalla «skandinaviske tilsynsmodellen». Modellen byggjer på eit systemretta tilsyn i motsetnad til det tradisjonelle og meir ressurskrevjande detaljtilsynet. Ved systemtilsynet ønskjer styresmakta å sikre at ei luftfartsverksemd fungerer i samsvar med aktuelle føresetnader og bestemmingar. Litt forenkla kan ein seie at styresmakta fokuserer på verksemdene si evne til å ivareta tryggleiken. Tilsynet er delt inn i tilgangskontroll og verksemdstilsyn.

Tilsynsmetodikk og tilsynsfrekvens er til ei viss grad styrt av internasjonale føringar. Eigne internasjonalt samansette grupper fører på vegne av Joint Aviation Authorities tilsyn med korleis LT løysar tilsynsoppgåvene sine. Dersom LT vel å ikkje rette seg etter merknader frå desse gruppene, risikerer ein at Noreg mistar gjensidig aksept av norske løyve etter JAR-regelverket. I tillegg til å føre tilsyn med norske luftfartsverksemdar, blir det òg gjennomført stikkprøvar av utanlandske luftfartøy som kjem til norske lufthamner.

Systemrevisjonar er den rådande tilsynsforma. I tillegg til, eller som ein del av systemrevisjonen, blir det føreteke fysiske inspeksjonar av luftfartøy, teoretiske og praktiske prøvar med personell, rute-sjekkar, etc. Dei fleste tilsyn blir varsla på førehand, men tilsyn som ikkje er meldt på førehand forekjem. Tilsyn blir dokumentert i ein rapport som blir sendt tilsynsobjektet på høyring før den blir gjort endeleg. Det blir gitt tidsfristar for å korrigere avvik, og tilsynsobjektet må dokumentere korreksjonen. Manglande korrigeringsavvik fører til sanksjonar. LT si erfaring er at dei fleste avvik blir korrigert innan fristane. LT vurderer for tida om prinsippa for risikobasert tilsyn kan tilpassast innanfor dei gjeldande føringane for tilsynsverksemda. Kort forklart går risikobasert tilsyn ut på at ein set inn tilsynsressursane der behovet er størst, og der ein kan vente å få størst verknad av tiltaka. Dette medfører at ein reduserer tilsynsinn-

satsen på andre område. Risikobasert tilsyn føreset ei relativt inngåande analyseverksemd.

Verkemiddel

Luftfartstilsynet har fleire verkemiddel til rådvelde for å påverke tilsynsobjekta til å forbetre tryggleiken. I første rekkje blir tilsynsobjekta gjort merksame på avvik gjennom merknader i tilsynsrapportar. Det blir normalt gitt tidsfristar for utbetring av alle merknader, og verksemdene må dokumentere utbetringane før merknadane blir lukka. Dersom ei verksemd/ein aktør ikkje utbetrar eit avvik innan fristen blir det gitt ei skriftleg åtvaring med ny frist. Blir ikkje avviket utbetra innan denne fristen, blir det sett i verk sanksjonar mot verksemda/aktøren. Sanksjonane kan variere frå suspensjon/inndraging av sertifikat, rettar, autorisasjonar eller godkjenningar til å bli meldt til politiet. Normalt blir avvik utbetra så snart vedkommande verksemd/aktør blir gjort merksam på tilhøvet. Det er sjeldan LT melder verksemdar/aktørar til politiet.

Konkretisering av kva typar tryggleik det blir ført tilsyn med

Risiko kan delast inn i to hovuddelar:

- frekvens: kor ofte ei ulukke inntreff
- konsekvens: utfallet av ulukker

Tiltak for å redusere risikoen, og dermed betre tryggleiken, kan likeins delast inn i kategoriane frekvensreducerande og konsekvensreducerande.

Dei frekvensreducerande tiltaka går enkelt sagt ut på å hindre at ulukker inntreff, og døme på slike tiltak kan vere tryggleiksrelatert verksemdsorganisering, redusert sårbarheit i luftfartøykonstruksjonar etc.

Dei konsekvensreducerande tiltaka går ut på å redusere skadeomfanget dersom ei ulukke inntreff. Døme på konsekvensreducerande tiltak er brann- og havariteneste på lufthamner, branntryggleik i luftfartøy etc.

Hovudvekta er lagt på frekvensreduksjon. Ruteflyging og annan ervervsmessig luftfart blir prioritert høgast, medan allmennflyging og luftsport ikkje er underlagt like strenge krav til tryggleik.

Tilsynsobjekta

Tilsynsobjekta omfattar:

- Luftfartsorganisasjonar
- Luftfartøy
- Lufthamner og luftfartsanlegg

- Lufttrafikktjenesta
- Instruktørar, skuler, kontrollerar og simulatorar.
- Flygarar, flyteknikarar, flygeleiarar og kabinpersonale

5.3.3 Sjøfartssektoren

Tryggleiksarbeidet innan sjøfarten er ivareteke av to verksemdar: Kystverket og Sjøfartsdirektoratet. Kystverket har ansvaret for utbygging, drift og vedlikehald av farleier med tilhøyrande infrastruktur og styresmaktregulering (blant anna tryggleik). Sjøfartsdirektoratet har ansvaret for styresmaktregulering av fartøy med tanke på tryggleik, og av sjøfolk med tanke på kvalifikasjonar.

Kystverket

Kystverket er Fiskeri- og kystdepartementet sin etat for sjøtransport, sjøtryggleik, hamner og beredskap mot akutt forureining. Kystverket arbeider aktivt for ein effektiv og sikker sjøtransport gjennom å ivareta transportnæringa sine behov for framkome og effektive hamner. Kystverket førebyggjer og avgrensar skadeeffektane ved akutt forureining, og medverkar til berekraftig utvikling av kystsona. Verksemda omfattar maritim sektor av Nasjonal transportplan, samt styresmakt- og forvaltningsoppgåver i tilknytning til lovar og regelverk for hamner, farleier og losplikta.

Kystverket sin hovudadministrasjon ligg i Ålesund, og rapporterer direkte til Fiskeri- og kystdepartementet. Beredskapsavdelinga ligg i Horten og Kystverket har regionkontor i Arendal, Hauge-sund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg. Tilsyn er ikkje Kystverkets sin hovudfunksjon, men snarare plan-, utbyggings- og driftsfunksjonar. Kystverket har om lag 50 operative einingar langs kysten og om lag 1000 medarbeidarar, der om lag 700 er i operativ verksemd.

Kystverket er tillagt mynde etter hamne- og farvasslova, loslova og deler av forureiningslova, samt forskrifter med heimel i desse lovene.

Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet er eit forvaltningsorgan underlagt Nærings- og handelsdepartementet med styresmaktansvar overfor norskregistrerte skip og utanlandske skip som kjem til norske hamner. I saker som dreier seg om miljøforhold knytt til kvart enkelt skip og vern av det marine miljøet, er direktoratet underlagt Miljøverndepartementet.

Det overordna målet til Sjøfartsdirektoratet er å oppnå høg tryggleik for liv, helse, fartøy og miljø. Sjøfartsdirektoratet skal òg støtte Petroleumstilsynet i handhevinga av petroleumslova på norsk sokkel. Direktoratet har òg tilsynsansvar for fritidsfartøy. Sjøfartsdirektoratet har omlag 300 medarbeidarar. Nærare 100 av desse er tilsett på 19 stasjonar langs kysten, og det er tre velferdsstasjonar for sjøfolk i utlandet.

Sjøfartsdirektoratet har tre kjerneoppgåver:

- Sjå til at norske skip og reiarlag held høg tryggleiks- og miljømessig standard
- Sjå til at sjøfolk på norske skip har gode kvalifikasjonar, arbeids- og levevilkår
- Sjå til at framande skip i norske farvatn og hamner overheld internasjonale reglar

Tilsyn og kontroll blir gjennomført som ein kombinasjon av dokumentasjonskontroll, periodisk eller ikkje-meldt kontroll av fartøy. Tilsyn blir òg retta mot operative tilhøve ved revisjonar om bord og på reiarlagskontora. Tilsyn og kontrollar blir føreteke dels av Sjøfartsdirektoratet, dels av klasseselskap, spesielt godkjente føretak, eller andre som er delegert mynde.

Skipstryggleikslova gjeld hovudsakleg for norske skip, men unntaksvis òg for utanlandske skip i norsk kontrollerte farvatn. Lova tydeleggjer krav til tryggleiksstyringssystem og gir administrative sanksjonsmoglegheiter. Lova tydeleggjer òg ansvarsfordeling mellom reiarlag og skipsførar, der reiarlaga er gjort til hovudpliktsubjekt. Lova legg opp til utøving av tilsynsverksemda etter overordna kontrollprinsippet.

5.3.4 Petroleumssektoren

Avsnittet omhandlar arbeidet med tryggleik og organiseringa av tilsynsarbeid i andre samfunnsområde enn transportsektoren. DSB og Arbeidstilsynet er omtala i avsnitt 5.1, her vil vi sjå på tryggleiksarbeidet i oljesektoren.

Petroleumstilsynet er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet og har styresmaktansvar for tryggleik, beredskap og arbeidsmiljø i

petroleumsverksemda. Dette ansvaret blei overtatt frå Oljedirektoratet ved etablering av Petroleumstilsynet 1. januar 2004. Samstundes blei ansvaret utvida til òg å omfatte tilsyn med tryggleik, beredskap og arbeidsmiljø på petroleumsanlegga og knytt til røyrleidningssystem. Tilsynet held til i Stavanger og har vel 160 medarbeidarar.

«Tryggleik» er eit ord som i Petroleumstilsynet sin terminologi femner vidt, og kan delast i tre hovudgrupper, tryggleik for menneskeliv, helse og velferd, for det ytre miljøet og for økonomiske investeringar og driftsregularitet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har delegert Petroleumstilsynet mynde til å fastsetje utfyllande forskrifter for tryggleik og arbeidsmiljø i verksemda, og til å fatte enkeltvedtak i form av løyve og samtykke, pålegg, tvangsmulkt, stansing av verksemda, forbod, unntak etc.

Regjeringa har tillagt Petroleumstilsynet følgjande oppgåver:

- Sikre at petroleumsverksemda og tilknytte verksemdar blir følgd opp på ein heilskapleg måte
- Drive informasjons- og rådgjevingsverksemd mot aktørane i verksemda, etablere hensiktsmessige samarbeidsrelasjonar med andre HMS-styresmakter og bidra til kunnskapsoverføring på helse-, miljø- og tryggleiksområdet i samfunnet generelt
- Uttale seg og gi bistand til overordna departement

Departementet har gitt følgjande føringar for koreis Petroleumstilsynet skal ivareta sine oppgåver:

- Oppfølginga skal vere systemorientert og risikobasert
- Oppfølginga skal kome i tillegg til, og ikkje som erstatning for, den oppfølginga av ei verksemd som blir gjennomført av næringa sjølv
- Det skal vere ei balansert avveging mellom Petroleumstilsynet si rolle som høgrisiko-/teknologitilsyn og arbeidstilsyn
- Medverknad og partssamarbeid inngår som viktige føresetnader for og prinsipp i Petroleumstilsynet si verksemd

Kapittel 6

Tilsyn

I følge mandatet for utvalet sitt arbeid bør utvalet gjere greie for kva som er meint med eit tilsyn. Føremålet med kapitlet er først å gi ei kort og generell skildring av tilsyn som statleg oppgåve og deretter skildre meir konkret ein mogleg hovudmodell for eit tilsyn avgrensa til veginfrastrukturen, slik utvalet ser det.

6.1 Statleg tilsyn

I dette avsnittet blir det gjort greie for generelle kjenneteikn ved statleg tilsyn¹. Framstillinga dannar grunnlag for den modellen for eit vegtilsyn for veginfrastruktur som er skildra i avsnitt 6.2.

6.1.1 Kva er tilsyn

Omgrepet tilsyn blir nytta i ulike tydingar, og tilsyn er noko òg andre enn staten kan drive med. Tilsyn kan bety:

- ei organisatorisk eining, dvs. organ, etat eller styresmakt som har tilsyn som si oppgåve
- aktivitet som har som føremål å kontrollere om noko er i samsvar med gitte normer

Her blir ordet tilsyn nytta i den siste tydinga, altså som ein aktivitet eller eit verkemiddel.

Omgrepet tilsyn kan då (i innsnevra forstand) definerast som:

- styresmaktene (staten) si utoverretta verksemd for å sikre at lover og forskrifter blir etterlevde.

Tilsyn dreier seg altså om krava i lover og forskrifter vert oppfylde. Ein annan mogleg definisjon er:

- den enkeltvise faktiske kontrollen av eit konkret pliktsubjekt²si etterleving av ein regel i lovgjevinga

¹ Meir om tilsyn som omgrep finst i St. meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlig tilsyn og i Statskonsult rapport 2002:12 (Be)grep om tilsyn. Gjennomgang av statlige tilsynsordningar.

² Den som er juridisk ansvarleg for det kontrollen rettar seg mot

6.1.2 Kvifor tilsyn?

Vi finn tilsyn på område der staten vurderer tilsyn som naudsynt for å ivareta viktige samfunnsomsyn. Generelt omfattar dette vern av verdiar knytt til personar, miljø og økonomiske forhold. Desse verdiane eller omsyna er så viktige og vesentlege at dei er regulert i lovgjevinga (lover og forskrifter), og statleg tilsyn er heimla i regelverket. Både spørsmålet om det skal vere tilsyn og korleis deler av tilsynet skal innrettast, er på fleire område òg bestemt eller spring ut fra internasjonale avtalar og lovgiving, til dømes EØS-avtalen.

Gjennom regelverket blir det bestemt (avgrensa) kva tilsynet skal rette seg mot, til dømes aktivitetar, infrastruktur og produkt, òg kalla tilsynsobjekt, og kven som har juridisk ansvar for dette, òg kalla pliktsubjekt. Det er oppretta ei rekkje statlege tilsynsorgan som grovt sett har generelle føremål som å sikre tryggleik for liv, helse, miljø og materielle verdiar, fungerande marknader (samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning), integritetsvern og ideelle verdiar.

6.1.3 Oppgåvesamansetjinga til tilsynsorgan

Tilsyn er berre eitt av fleire verkemiddel som blir brukt for å følgje opp føremålet til ei lov. Eit tilsynsorgan kan difor forvalte eit ulikt utval av andre verkemiddel i tillegg til dei reine kontroll- og tilsynsoppgåvene. Dei grunnleggjande verkemidla er:

- Tilsyn – kontroll av at den ansvarlege etterlever gjeldande formelle (juridiske) krav, samt reaksjonar ved avvik
- Detaljregulering eller normerande vedtak – å fatte enkeltvedtak eller utarbeide forskrifter
- Informasjon – generell opplysning om føremålet til reguleringa, om krav i regelverket og liknande tema av tyding for dei regelverket rettar seg mot
- Områdeovervaking – å samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av tyding for reguleringsområdet

Vektlegginga av eit verkemiddel vil variere over tid, og mellom ulike reguleringsområde.

I tillegg bidreg som regel tilsynsorgan til å fremje eit reguleringsføremål ved bruk av andre verkemiddel. Dette er verkemiddel eller arbeidsmåtar som ikkje like direkte følgjer regelverket som organet forvaltar, og inneber heller ikkje alltid ei like klar oppgåve for tilsynsorganet. Slike verkemiddel kan mellom anna omfatte:

- å gi ut statistikkar, utgreiningar og liknande av interesse for fleire innan området
- å delta med ekspertise i formelle, faglege råd og utval
- å inngå uformelt samarbeid med bransjeorganisasjonar
- å ta initiativ overfor andre offentlege organ
- å yte tilskot til ulike organisasjonar
- å fungere som sekretariat og førestå reine driftsoppgåver for ulike ordningar
- å yte tenester (eventuelt betalte) overfor målgruppa

Desse verkemidla kan vere like viktige for å ivareta føremål i lovgivinga som dei verkemidla som i den første punktlista over er kalla dei grunnleggjande verkemidla. Kjernen i tilsynsrolla er den konkrete kontrollen av om pliktsubjekta etterlever ein norm som allereie er fastsett ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjon ved avvik.

Samanhengen mellom oppgåvene og verkemidla gjer det likevel i praksis vanskeleg å skilje mellom dei. Detaljregulering og tilsyn inneber òg informasjon og rettleiing, og denne informasjonen vil vere relativt konkret og situasjonsavhengig. Samstundes genererer tilsyns- og reguleringsarbeid innsikt i problemstillingar på området som i sin tur blir nytta som grunnlag for å utarbeide informasjon.

Ein bør vere merksam på at det kan vere uheldig å kombinere til dømes det å utøve tilsyn overfor eit pliktsubjekt og å yte tenester overfor den same målgruppa. Dette gjeld særleg om tilsynsorganet tar seg betalt for tenestene.

6.1.4 Rolla til tilsynsorganana

Tilsyna skal føre tilsyn med at pliktsubjekta etterlever regelverket. Som oftast er denne funksjonen lagt til forvaltningsorgan som òg har andre viktige oppgåver. Det er i alt 34 forvaltningsorgan med tilsynsfunksjonar. Eit fåtal av dei er organ som ber nemninga «tilsyn». Dei aller fleste er forvaltningsorgan som i tillegg skal ivareta andre oppgåver.

Døme på dette er Kystverket, Utdanningsdirektoratet, Direktoratet for naturforvaltning, Sjøfartsdirektoratet, Statens byggtkniske etat som alle har tilsynsfunksjonar i tillegg til andre oppgåver som styresmakt. Dei som ber nemninga «tilsyn» kan òg ha andre oppgåver enn tilsynsoppgåvene, slik som punktlista under 6.1.3 gir døme på. Tanken bak dette har vore at det er fordelar ved å sjå dei ulike funksjonane i samanheng, jf St.meld. nr. 17 (2002-2003) om statlege tilsyn.

Tilsynsorgan har blitt etablert som ei følge av at staten i større grad må skilje rolla som tenesteproducent og rolla som utøvar av mynde. Ein har ikkje ynskt at staten sine roller skal blandast på ein uheldig måte slik at det blir uklart kven som tek avgjerder eller kva for føremål som er styrande, eller at eit og same organ både styrer og er målgruppe for tilsynsorganet. Dette gjeld særleg i situasjonar der det kan stillast spørsmål om tilsynsorganet òg har næringsinteresser eller kommersielle interesser innan den same sektoren som tilsynsorganet skal føre tilsyn med.

St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlege tilsyn* slo fast at nokre rollekonfliktar kan vere særleg problematiske:

- Når tilsynsorganet òg driv kommersiell tenesteproduksjon overfor pliktsubjekta, kan det stillast spørsmål om kopling mellom tenestekjøp og tilsynsresultat.
- Når andre forvaltningsoppgåver til tilsynsorganet kan vere i konflikt med føremålet for tilsynsverksemda. Til dømes kan omsynet til tryggleik og omsynet til næringsverksemd eller ressursforvaltning, gi problematiske avvegingar. Slike målkonfliktar bør avgjerast av departementet eller av dei politiske styresmaktene.

Det kan oppstå konflikt mellom mål dersom det skal førast tilsyn etter fleire lovar med motstridande føremål eller dersom det er motstridande føremål i ein og same lov. Eit alternativ til lovendring er at tilsynsansvaret blir flytta slik at føremål som står i konflikt med kvarandre ikkje blir ivaretatt av eitt og same tilsyn. Tilsvarande kan det vere uheldig om same føremål skal ivaretakast av ulike tilsyn. I slike tilfelle krev det god koordinering mellom tilsynsorganana.

I nokre tilfelle har ein valt å skilje ansvaret for dei primære tilsynsoppgåvene frå ansvaret for andre forvaltningsoppgåver eller utøving av anna slags mynde. Eit døme på dette er skiljet mellom Helsedirektoratet og Helsetilsynet.

6.1.5 Nærare om verkemiddelbruken til tilsynsorgana

Tilsyn tek utgangspunkt i det systemet pliktsubjekta har etablert for å etterleve regelverket. Forskrifter med krav om internkontroll og styringssystem gjeld på ei rekkje reguleringsområde, blant anna innanfor tryggleik, miljø, og helse. Desse inneheld generelle krav til leiing, organisering og systematikk i etterlevinga av regelverket. Dette inneber at tilsynet til styresmaktene i stor grad blir retta mot dei ansvars- og styringssystema som er etablerte for internkontroll. Hovudmetoden for tilsyn vil vere såkalla systemrevisjon, dvs. ei systematisk gransking av verksemda for å fastslå om det interne styringssystemet og tilhøyrande resultat stemmer overeins, og om styringssystemet er godt innretta for å oppnå måla. Dei meir tekniske kontrollane kan inngå i en slik revisjon, men har då meir som føremål å avdekke svakheiter ved systemet som heilskap, og kan i den samanhengen meir sjåast på som stikkprøvar.

Det kan skiljast mellom tilsyn som utelukkande tek sikte på å avdekke avvik i forhold til regelverk, og tilsyn som òg i varierende omfang omfattar råd eller rettleiing om korleis avvik skal rettast opp. Tilsynsetatar har som forvaltningsorgan ei rettleiingsplikt etter forvaltningslova. Ei sentral problemstilling er kor langt ein tilsynsetat kan gå i å gi råd om val av løysingar utan at den sjølv blir gjort ansvarleg for å ivareta det regulerte omsynet.

Tilsynsetatane sine formelle reaksjonsformer er fastsett i regelverket. Døme på dette kan vere å påpeike plikter, kome med åtvaring, tvangsmulkt, overtredingsgebyr, tilleggsbetaling, pålegg om retting og stansing, tilbakekalling av løyve/produkt og politimeldingar. Den faktiske bruken av slike verkemiddel er uttrykk for reaksjonsprofilen til tilsynsetatane.

6.1.6 Ulike forventningar til tilsyn

Ulike grupper pliktsubjekt (næringsliv, kommunar og andre), politikarar, borgarar og media vil ha eit vidt spekter av forventningar til tilsynsetatar, f. eks.

- Kvalitet og kompetanse i tilsynsutøvinga
- Rettstryggleik (likebehandling, konkurranse-likskap, prosedyrekrav etc.)
- Kontroll over og avgrensing av regelomfang, og forståing for rammevilkåra til pliktsubjektet
- Forståeleg og tydeleg regelverk
- Realistisk regelverk som det er mogleg å etterleve
- Fleksibelt og funksjonsretta regelverk, og «fleksibel» handheving

- Harmonisering og fråver av motstridande krav
- Risikobaserte regler og risikobasert tilsyn
- Harmonisert og koordinert tilsyn
- Fagleg rådgjeving frå tilsynsetatar
- Lite kostnadskrevjande tilsyn

I tillegg til forventningar om kva ein tilsynsetat kan oppnå som handhevar av eit regelverk, møter tilsyna òg forventningar om korleis dei bør opptre som offentleg styresmakt. Det blir forventa at tilsyna følgjer lover og reglar som forvaltningslova og offentlegheitslova, og at dei heller ikkje bryt ikkje-lovfesta prinsipp for god forvaltningsskikk og forsvarleg sakshandsaming. Vedtak må ikkje byggje på utanforliggande omsyn, vere vilkårlege, urimelege eller innebere usakleg skilnadshandsaming.

6.2 Vegtilsyn for infrastruktur – Hovudmodell

I dette avsnittet skildrar utvalet ein hovudmodell for eit eventuelt nytt uavhengig tilsynsorgan for veginfrastrukturen. I det vidare blir omgrepet «vegtilsyn» brukt om eit slikt organ.

Modellen byggjer på den generelle tilsynsmodellen som er skildra i føregåande avsnitt, og er ei konkretisering av dei viktigaste elementa i eit mogleg vegtilsyn. Utvalet tek her ikkje standpunkt til om eit slikt tilsyn bør opprettast, det kjem utvalet attende til i kapittel 8. Føremålet med denne hovudmodellen er å etablere eit grunnlag for å kunne vurdere og ta stilling til spørsmålet om det bør opprettast eit vegtilsyn eller ikkje, jf kapittel 8.

I hovudmodellen for eit vegtilsyn vil utvalet ta for seg følgjande sentrale element nærare:

- Tryggleiksomgrep og føremål
- Tilsynsobjekt – kva tilsynet rettar seg mot
- Pliktsubjekt – kven tilsynet rettar seg mot
- Avgrensing mot køyretoy og trafikant
- Formelt rammeverk
- Oppgåver
- Tilsynsmetodar
- Kompetanse og kapasitet
- Tilhøvet til andre tilsynsstyresmakter
- Tilknytning til departement

6.2.1 Tryggleiksomgrep og føremål (overordna)

Eit eventuelt vegtilsyn skal føre tilsyn med regelverket for tryggleik for liv og helse knytt til veginfrastruktur, og for materielle og økonomiske verdiar som infrastrukturen representerer for samfun-

net. Dette omfattar for det første førebygging av skade på liv og helse for trafikantar og andre som kan bli påverka av infrastrukturtryggleik, og for det andre førebygging av skadar på veginfrastrukturen. Omgrepet tryggleik omfattar her ikkje tryggleik mot forureining frå veg og vegtrafikk, branntryggleik i tunnelar, tryggleik for vegarbeidarar og tryggleik i ferjetrafikken. Heller ikkje tryggleik for framkome for trafikantane er omfatta. Omgrepet tryggleik er drøfta nærare i kapittel 7.

6.2.2 Tilsynsobjekt – kva tilsynet rettar seg mot

Tilsynet vil rette seg mot veginfrastruktur. Med veginfrastruktur meines vegar, inkludert bruer, tunnelar og tekniske innretningar som er ein integrert del av infrastrukturen, som til dømes skilt, vegmerking, signalanlegg, ferjekaier og vegbelysning.

Tilsynsobjekta omfattar offentlege veger, det vil seie riksvegar, fylkesvegar og kommunale vegar. Private vegar er i utvalet sin hovudmodell for tilsyn ikkje teke med som eit pliktsubjekt, jamfør utvalet sine vurderingar i kapittel 7.

Tilsynet omfattar drift og vedlikehald av eksisterande infrastruktur, og planlegging og bygging av ny infrastruktur, medrekna endringar av eksisterande infrastruktur.

6.2.3 Pliktsubjekt – kven tilsynet rettar seg mot

Eigar av veginfrastruktur er hovudansvarleg for tryggleiken. Offentlege vegar er i veglova definert som vegar eller gater som er opne for allmenn ferdsel og som blir haldne vedlike av stat, fylkeskommune eller kommune. Staten, fylka og kommunane blir dermed dei primære pliktsubjekta tilsynet rettar seg mot.

Eigar engasjerer normalt andre aktørar som entreprenørar og tekniske konsulentar til å utføre bygging, drift og vedlikehald av infrastruktur. Desse aktørane er direkte og via kontrakt ansvarlege overfor vegeigar/byggherre for kvaliteten på arbeidet og leveransane sine. Vegtilsynet vil få innsyn i desse aktørane si verksemd gjennom tilsyn med dei primære pliktsubjekta (vegeigarane), men vegtilsynet vil ikkje ha heimel i lov eller forskrift til å påleggje entreprenørane og konsulentane tiltak. Eventuelle pålegg om tiltak må rettast til vegeigar.

6.2.4 Avgrensing mot køyretøy og trafikant

Eigenskapar og kvalitet ved veginfrastrukturen har verknad på tryggleiken til trafikantar og køyre-

tøy. Eigaren av infrastrukturen er den som avgjer eigenskapar og kvalitet, og er difor ansvarleg for denne sida av tryggleiken. Vegtilsynet vil vere tilsynsstyresmakt for infrastrukturen/vegeigar.

Eigar av køyretøy er ansvarleg for den tekniske tryggleiken til køyretøyet, og trafikantar er ansvarlege for eigne kvalifikasjonar, eigen bruk av veg, eige køyretøy og eiga åtferd på vegane. Statens vegvesen er tilsynsstyresmakt for køyretøy og trafikantar. Modellen inneber at styresmaktene sitt ansvar for trafikktryggleik blir fordelt på to organ, vegtilsynet og Statens vegvesen.

Tryggleiksvurderingar av veginfrastrukturen vil fagleg sett ofte henge saman med tilhøve ved køyretøya og trafikantane. Risikoreduserande veginfrastrukturtiltak må difor utformast på grunnlag av analysar av samanhengar mellom desse områda. Dette set krav til kompetansen i vegtilsynet og til samarbeid med andre styresmakter og organisasjonar, jamfør punkt 6.2.8.1 og 6.2.9, samt utvalet sine vurderingar i kapittel 7 og tilrådingar i kapittel 8.

6.2.5 Formelt rammeverk

Det er veglova³ og vegtrafikklova⁴ med ei rekkje forskrifter som gjeld infrastruktur som dannar det juridiske grunnlaget for reguleringa til vegtilsynet. Veglova med forskrifter omfattar tryggleik som til dømes gjeld utforming og standard ved planlegging og bygging av offentlege vegar og gater, samt tryggleikskrav til visse vegtunnelar. Vegtrafikklova med forskrifter omfattar tryggleik som til dømes gjeld skilting, vegoppmerking og signalanlegg.

Kva desse to regelverka seier om fordeling av ansvar og mynde vegtilsynet og Statens vegvesen er drøfta i utvalet sine vurderingar i kapittel 7.3.4.

6.2.6 Oppgåver

Eit vegtilsyn vil i prinsippet ha fire hovudoppgåver:

- Tilsyn – kontroll av at staten, fylkeskommunar og kommunar etterlever gjeldande formelle tryggleikskrav, samt reaksjonar ved avvik
- Regulering og normerande vedtak – å fatte enkeltvedtak når det er naudsynt og utarbeide forskrifter
- Informasjon – generell informasjon om føremålet med tryggleiksreguleringa av veginfrastruktur, om krav i regelverket og liknande tema av tryggleiksmessig tyding for dei regelverket rettar seg mot

³ LOV 1963-06-21 nr 23: Vegloven

⁴ LOV 1965-06-18 nr 04: Vegtrafikkloven

- Områdeovervaking – å samle inn, systematisere og formidle ulike former for kunnskap knytt til infrastrukturtryggleik

I tillegg vil vegtilsynet generelt ha som oppgåve å fremje reguleringsføremålet infrastrukturtryggleik gjennom mellom anna:

- Å gi ut statistikk, utgreiingar og liknande av interesse for fleire innanfor området
- Å delta med ekspertise i formelle, faglege råd og utval
- Å inngå uformelt samarbeid med bransjeorganisasjonar
- Å ta initiativ overfor andre offentlege organ, til dømes å sjå til at utdanningsinstitusjonar fyller kompetansebehov som er sentrale for betre måloppnåing på etaten sitt forvaltningsområde
- Internasjonalt arbeid

Oppgåvefordelinga mellom vegtilsynet og Statens vegvesen er drøfta i utvalet sine vurderingar i kapittel 7.

6.2.7 Tilsynsmetodar

Tilsynsmetodikken byggjer på eigaren (pliktsubjektet) sine system for kvalitetssikring og internkontroll, og relasjonen mellom eigar/byggherre og leverandørar. Tilsynet tek såleis utgangspunkt i styringssystemet for tryggleik hos pliktsubjektet og ikkje i detaljar i konkrete tilhøve. Dette føreset at vegeigar organiserer systematiske interne aktivitetar der ansvar, prosedyrar og oppgåver for å etterleve krava i regelverket er klargjort. Arbeidsmåten eller tilsynsmetodikken vil i hovudsak vere systemrevisjonar og målretta verifikasjonsaktivitetar av tekniske/konkrete forhold.

Denne tilsynsmetodikken er tilsvarande som for andre tilsynsstyresmakter, og dreier seg generelt om:

- Gjennom revisjonar å gjennomføre systematisk granskning av styrings- og kontrollsystem hjå vegeigar. Til dømes å sjå til at det er prosedyrar, reglar, handbøker osv. i organisasjonen, det er etablert system for å fange opp avvik frå desse prosedyrane, reglane, handbøkene osv og at det er eit system for å pløye tilbake læring frå avvika i organisasjonen.
- Ved hjelp av verifikasjonar som måling, testing eller inspeksjon kontrollere om dei faktiske tilhøva er i samsvar med regelverket og krava i styringssystema

Vegtilsynet sine prioriteringar av tilsyn er i hovudsak risikobasert, dvs at risikovurderingar er styrande for kva innsatsen rettar seg mot og når. Risikovurderingar vil setje søkelys på det som er vesentleg for tryggleiken, men vil ikkje åleine avgjere prioriteringar. Tilsyn vil i praksis òg vere bestemt av kapasiteten til vegtilsynet (disponible ressursar: talet på personar og utgiftsramme).

Regelverket angir dei virkemidla vegtilsynet har til rådvelde for sanksjonar. Med eit funksjonelt regelverk, dvs eit regelverk som ikkje går i detalj i tekniske metodar og løysingar, blir det ved avvik frå regelverkskrav normalt gitt pålegg om å rette på manglane, ikkje om korleis dette skal gjerast. Kva slag sanksjonar som er naudsynte og tenlege, er drøfta i vurderingane til utvalet i kapittel 7.

6.2.8 Kompetanse og kapasitet

6.2.8.1 Kompetanse

Kompetansen omfattar ei rekkje ulike kunnskaps- og kompetanseområde. Det kan grovt sett skiljast mellom:

- Fagkompetanse på dei teknikk og andre område som er sentrale for infrastrukturtryggleik og trafikktryggleik, her medrekna noko kompetanse på tryggleik knytt til køyretøy og trafikantar. Det er òg naudsynt med organisasjons- og systemkompetanse på blant anna internkontroll og interne organisatoriske faktorar som påverkar etterlevingsgraden
- Tilsynskompetanse knytt til tilsyns- og kontrollmetodik, som systemrevisjon, revisjonsleing, verifikasjon og inspeksjon
- Juridisk kompetanse knytt til regelverket for veginfrastruktur, og i tillegg særleg forvaltningslov, offentleglov og anna regelverk som gjeld for offentlege verksemdar, medrekna kompetanse på føresetnader for gjennomføring og etterleving av regelverk
- Administrativ kompetanse – økonomi, personale, IKT
- Sektorkompetanse knytt til den spesifikke samsvarssektoren som reguleringar og tilsyn er retta mot, dvs vegsektoren

I tillegg kjem såkalla forvaltningskompetanse, å ha kunnskap og rolleforståing som gjer at vegtilsynet opptrer i samsvar med dei gjennomgåande krav og forventningar til statsforvaltninga som del av eit demokratisk politisk system. Sentrale verdiar er at normene og reglane skal sikre transparens og likehandsaming, og vere forsvarlege og føreseielege.

6.2.8.2 Kapasitet

Med kapasitet meiner ein storleiken på vegtilsynet målt i årsverk (eller talet på tilsette). Det er vanskeleg på generelt grunnlag å vurdere dette utan å gå nærare inn i kva saker og oppgåver eit vegtilsyn bør engasjere seg i og kva omfang desse har. Ein tilsynsorganisasjon på eit så stort og viktig område som det offentlege vegnettet bør ha ein viss storleik for å ha tilstrekkeleg sterke og dynamiske fagmiljø. Deler av Vegdirektoratet arbeider i dag med nokre av dei oppgåvene som er aktuelle for eit vegtilsyn. Dette vil vere eit utgangspunkt for å vurdere dimensjoneringa av eit vegtilsyn.

Kapasiteten til eksisterande tilsynsstyresmakter innan helse, miljø og tryggleik varierer monaleg, og dei fleste ligg i intervallet frå om lag tretti årsverk til fleire hundre årsverk (til dømes har Jernbanetilsynet om lag 30 årsverk og Mattilsynet om lag 1500 årsverk).

Eit vegtilsyn for infrastrukturtryggleik som driv eit risikobasert systemtilsyn kan i utgangspunktet truleg ligge i intervallet 50 til 100 årsverk. Dette vil mellom anna vere avhengig av kva oppgåvefordelinga blir mellom vegtilsynet og Statens vegvesen. Generelt vil storleiken på eit vegtilsyn vere avhengig av ambisjonsnivået for tilsyn og kontroll. Storleiken er òg avhengig av aktivitetsnivået og kvaliteten på arbeidet i vegsektoren i samband med planlegging, bygging, drift og vedlikehald samt utviklinga i trafikkulukker.

Storleiken til eit vegtilsyn er drøfta i utvalet sine vurderingar og tilrådingar i kapittel 7 og 8.

6.2.9 Vegtilsynet og andre tilsynsstyresmakter

Vegtilsynet vil ha viktige grenseflater til og behov for samarbeid og samordning med fleire reguleringsstyresmakter. Den klart viktigaste samarbeidsparten vil bli Statens vegvesen, Vegdirektoratet.

- Både vegtilsynet og Statens vegvesen vil vere styresmakter for trafikktryggleik: vegtilsynet for infrastruktur og Statens vegvesen for køyretoy og trafikantar. I prinsippet har dei like og sideordna roller.
- Vegtilsynet vil føre tilsyn med verksemda til Statens vegvesen når det gjeld planlegging,

bygging, drift og vedlikehald av infrastruktur. I denne samheng er Statens vegvesen eigar / byggherre og pliktsubjekt, medan tilsynet og Statens vegvesen i rolla som styresmakt har ulike oppgåver.

Andre viktige grenseflater og område for samarbeid, samordning og utveksling av kunnskap:

- Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap – branntryggleik i tunnelar og transport av farleg gods, samt koordineringsansvar for tilsyn med aktivitetar, objekt og verksemdar med potensiale for store ulukker
- Sjøfartsdirektoratet – ferjer
- Statens forureiningstilsyn – forureining
- Statens jernbanetilsyn – tilhøvet veg og jernbaneinfrastruktur
- Statens havarikommisjon for transport – vegtrafikkulukker
- Politiet
- Fylkeskommune – reguleringsstyresmakt og vegeigar
- Kommune – reguleringsstyresmakt og vegeigar

I tillegg til dette er det naudsynt med samarbeid og utveksling av kunnskap med til dømes helsestyresmaktene, forskings- og utdanningsinstitusjonar og frivillige organisasjonar, jf punkt 6.2.8.1 om kompetanse. Forholdet mellom vegtilsynet og andre styresmakter er drøfta i utvalet sine vurderingar og tilrådingar i kapittel 7 og 8.

6.2.10 Tilknytning til departement

I utgangspunktet verkar det nærliggande at vegtilsynet skal vere administrativt og fagleg knytt til Samferdselsdepartementet, fordi Statens vegvesen vil rapportere til Samferdselsdepartementet om tryggleik for køyretoy og trafikantar. Med ei slik løysing vil dette departementet få ansvaret for all trafikktryggleik. Spørsmålet om tilknytning til departementet er omtala i kapittel 8.2.

Vegtilsynet bør vere organisert som eit ordinært forvaltningsorgan og følgje normalordninga i forvaltningslova for klagehandsaming. Det bør vurderast nærare om instruksjonsmynda til statsråden bør vere avskoren i bestemte enkeltsaker.

Kapittel 7

Utvalet sine vurderingar

Eit samla utval står bak ein god del felles vurderingar. Desse vurderingane går fram av dette hovudkapitlet.

7.1 Forståing og vurdering av mandatet

Utvalet forstår mandatet slik at det er viktig at det innan vegsektoren er ei effektiv og føremålstenleg tilsynsorganisering.

Dei formelle tilsynsorgana som opererer i vegsektoren (Statens vegvesen og Politiet) utøver hovudsakleg tilsyns- og kontrolloppgåver mot trafikantar og køyretøy.

Vegdirektoratet har ein del kontrolloppgåver retta mot regionvegkontora, til dømes tryggleiksgodkjenning av visse typar tunnelar, teknisk godkjenning av bruer og godkjenning av fråvik frå vegnormalane. Denne typen oppgåver blir løyst som ein integrert del av verksemda til vegstyremaktene. For Statens vegvesen skjer dette i stor grad etter regelverk og retningsliner fastsett av etaten sjølv. Unntak frå dette hovudbiletet er branntryggleik i tunnelar der Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap saman med dei lokale brannvesena har tilsynsansvar, og tryggleiken på ferjene, der Sjøfartsdirektoratet har tilsynsansvar.

Hovudoppgåva for utvalet har vore å sjå på behovet for å opprette eit sjølvstendig tilsyn. Ein viktig del av utvalsarbeidet består i å vurdere kva som vil vere ei føremålstenleg ansvarsdeling mellom Statens vegvesen og Vegtilsynet og mellom departementet og tilsynet. Det er òg naudsynt å sjå på behov for endringar i regelverket.

Mandatet slik det blei gitt frå regjeringa har fungert som ei overordna ramme som utvalet har konkretisert der det har vore behov for det. I mandatet er det ei avgrensing om at eit eventuelt vegtilsyn ikkje skal overta tilsynsoppgåver som i dag ligg hos andre etatar enn Statens vegvesen. Dette betyr at tryggleiksomgrepet ikkje omfattar tryggleik mot forureining frå veg og vegtrafikk, branntryggleiken i tunnelar, tryggleiken for vegarbeidarar og tryggleiken i ferjetrafikken. Tryggleiksom-

grepet omfattar heller ikkje tryggleik for framkome for trafikantane. Vegtilsynet si verksemd vil likevel verke inn på framkome og miljø, og må difor ta omsyn til dette i si sakshandsaming.

I følgje mandatet skal utvalet vurdere om det er behov for eit sjølvstendig tilsyn i vegsektoren. I dette legg utvalet til grunn at eit eventuelt slikt behov må underbyggjast med vurderingar om det i dag er tilstrekkeleg tillit til styresmaktene si styring og kontroll med vegsektoren eller om det er ei uheldig rolleblanding som kan få konsekvens for tryggleiken, om eit sjølvstendig tilsyn vil kunne føre til ei betring av tryggleiken og kva økonomiske og administrative konsekvensar det vil ha. Tilsvarande gjeld om utvalet skulle kome fram til at det ikkje er eit slikt behov. Med eit sjølvstendig tilsyn har utvalet lagt til grunn at det er snakk om eit organ som organisatorisk er skild frå Statens vegvesen, men som ikkje treng å vere knytt til eit anna departement enn Samferdselsdepartementet.

Etter mandatet skal utvalet berre vurdere behovet for eit sjølvstendig tilsyn for veginfrastrukturen. Det vil mellom anna seie at utvalet ikkje skal vurdere eit tilsyn som får ansvar for det tilsynet Statens vegvesen i dag har med trafikantar og køyretøy. Med tanke på samhengane mellom trafikant, køyretøy og veginfrastruktur er ikkje denne avgrensinga uproblematisk. Statens vegvesen har i dag allereie tilsyns- og kontrollansvar med trafikantane og køyretøya og ansvar for å kontrollere entreprenørane sitt arbeid med å bygge, drive, og vedlikehalde riks- og fylkesveg. Eit tilsynsansvar tillagt eit eksternt tilsynsorgan, men avgrensa til veginfrastrukturen, vil gi utfordringar fordi tilsynet ikkje har ansvaret for heile breidda av verkemiddel i trafikktryggleiksarbeidet.

For å kunne gjere heilskaplege vurderingar må tilsynsorganet dermed ha kompetanse ut over primæransvaret sitt, og samarbeide med dei andre aktørane i tryggleiksarbeidet. Det vil vere størst behov for samarbeid med Statens vegvesen, men òg med Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap, Statens havarikommisjon for transport og nokre forskings- og utdanningsinstitusjonar. Eit sjølvstendig vegtilsyn må, som dei andre nemnde aktørane i vegsektoren, ha ansvar for å sikre sam-

arbeid om det heilskaplege trafikktryggleiksarbeidet i vegsektoren. Dersom dette samarbeidet ikkje finn gagnlege former, kan det oppstå suboptimalisering og gråsoner som gir redusert effektivitet.

7.2 Målsetjinga med og behovet for eit vegtilsyn

Dei siste åra har det vore om lag 250 drepne og 1000 varig skadde i trafikken kvart år. Det gjer trafikkulukker til ein av dei største risikofaktorane i samfunnet og ei svært stor utfordring i vegsektoren. Årsakene til og konsekvensane av trafikkulukene er svært samansette. Forsking og analyser av ulukkene viser nær samheng mellom forhold ved trafikantane, køyretøya og veginfrastrukturen. Ein slik samheng gjer det viktig òg med auka fokus på at infrastrukturen har mykje å seie for trafikktryggleiken.

Det er ikkje kjent at nokon har blitt drepne eller varig skadde som følgje av samanbrot i vegkonstruksjonen, som nedfall i tunnel eller kollaps av bru.

Det er årleg om lag 2 personar som blir drepne av ulike former for ras på vegnettet. Sjølv om slike hendingar ikkje gir store utslag i ulukkesstatistikken fører dei i mange høve til ei kjensle av manglande tryggleik hjå trafikantane.

Det er òg store miljø- og tryggleiksutfordringar knytt til støy og luftforureining frå biltrafikken, men dette er område som høyrer inn under Statens forureiningstilsyn og difor fell utanfor mandatet til utvalet. Det same gjeld utfordringa knytt til veganleggsdrifta, der det årleg er om lag 2 drepne, men der Arbeidstilsynet har tilsynsansvaret.

Spørsmålet om å etablere eit vegtilsyn blei aktualisert etter raset i Hanekleivtunnelen på E18 i Vestfold 25. desember 2006. Etter denne hendinga er det gjennomført eit omfattande arbeid for å motverke tilsvarende hendingar. Ein har i dette arbeidet involvert det tunnelfaglege miljøet i Noreg. Resultatet er nye og meir utfyllande reglar og prosedyrar for planlegging, prosjektering, bygging, drift og vedlikehald av vegtunnelar. Det er òg sett i verk eit omfattande opplæringsprogram for å styrkje kompetansen i Statens vegvesen.

Raset i Hanekleivtunnelen skuldast at ansvars- og rolledeling i Statens vegvesen ikkje var tilstrekkeleg klarlagd på det tidspunktet tunnelen blei bygd. Etter at produksjonsverksemda i Statens vegvesen blei skild ut som eit eige statleg aksjeselskap i 2003, er det ikkje lenger slike uklare ansvarsforhold på produksjonsområdet.

Jamført med historiske ulukkestal, og tiltaka etter raset i Hanekleivtunnelen, er det ikkje tvil om at eit eventuelt vegtilsyn må rette hovudfokus sitt mot den delen av trafikktryggleiken som kan skrivast attende til en planlegging, bygging, drift og vedlikehald av infrastrukturen. Dette betyr ikkje at eit vegtilsyn ikkje skal ha ansvar for konstruksjonstryggleik og rastryggleik, men at aktiviteten til tilsynet på desse områda bør vere vesentleg lågare enn på trafikktryggleiksområdet, ut frå risikosituasjonen i dag.

For utvalet har trafikktryggleiken difor stått sentralt i vurderinga av behovet for eit vegtilsyn. Det betyr at utvalet i hovudsak har vurdert behovet for eit tilsyn opp mot moglege effektar på trafikktryggleiken. Mandatet sitt krav om å vurdere alternativ bruk av ressursane inneber at utvalet òg skal gjere det sannsynleg at same måloppnåing (auka tryggleik) ikkje like effektivt kan nåast med alternative verkemiddel og same ressursbruk.

Tillit hos vegbrukarar og politikarar er ført inn som eit moment i utvalet sitt arbeid. Under dette ligg ei meining om at det i dag eksisterer ei rolleblanding som gjer at det kan stillast spørsmål ved habiliteten til vegstyresmaktene. Dette gjeld særleg Statens vegvesen, som både er byggherre og har mynde til å utforme regelverket for anlegg, drift og vedlikehald av veg. Dersom ei eventuell rolleblanding er så alvorleg at ein trur at ei anna organisering vil kunne gi betre balanse mellom ulike omsyn, må dette leggast vekt på.

Etter utvalet si vurdering må ein vere trygg på at å opprette eit vegtilsyn gir *minst* like godt tryggleiksarbeid som alternative løysingar der ein ikkje opprettar eit tilsyn. Utvalet har lagt til grunn at det ikkje er aktuelt å tilrå ei organisering som utvalet meiner gir dårlegare tryggleiksarbeid, sjølv om det kan tenkjast å auke legitimiteten.

Utvalet er samstemt i at trafikktryggleik må vere målsetjinga for vurderinga av behovet for eit vegtilsyn, men er delt i tilrådinga si fordi utvalet har ulike vurderingar av kva effektar eit vegtilsyn vil kunne få på trafikktryggleiken, jf kapittel 8. Utvalet er òg samstemt i at eit eventuelt nytt tilsynsorgan for veginfrastrukturen må byggast opp som eit risikobasert systemtilsyn, jf kapittel 6.2.

7.3 Avgrensing, ansvarsdeling og omfang for eit vegtilsyn

I mandatet står det at «utvalet skal vurdere ei formålstenleg ansvarsdeling mellom Statens vegvesen og eit eventuelt tilsyn og mellom eit eventuelt tilsyn og departementet. Det er ein premiss at eit

eventuelt nytt tilsyn ikkje skal overta tilsynsoppgåver som i dag ligg til andre etatar enn Statens vegvesen».

Utvalet har ikkje konkretisert ei oppgåvefordeling mellom eit eventuelt vegtilsyn og dei andre aktørane. Dette er eit omfattande arbeid som utvalet meiner må gjerast dersom ein vil gå vidare i arbeidet med å etablere eit nytt tilsynsorgan.

Teoretisk kan ein sjå for seg to ytterpunkt i oppgåvefordelinga. Det eine ytterpunktet er at vegtilsynet får ansvaret for all utøving av mynde som er knytt til tryggleiken ved veginfrastrukturen, dvs at tilsynet får ansvaret for:

- å utarbeide og vedta forskrifter og vegnormalar
- teknisk godkjenning av alle veganlegg
- utøving av mynde knytt til søknader om å bygge langs veg, etablere avkøyningar med meir
- reaksjonar ved avvik frå regelverket

Det andre ytterpunktet er at vegtilsynet berre vil ha mynde til å påpeike avvik frå eit regelverk som andre fastset.

Konklusjonen om at eit eventuelt vegtilsyn må vere eit risikobasert systemtilsyn legg føringar for kva for oppgåver og kapasitet tilsynet bør ha. Det første ytterpunktet er ikkje praktisk mogleg fordi det vil innebere ei svært stor overføring av oppgåver frå Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, regionvegkontora, fylkeskommunane og kommunane.

Til dømes er det lite aktuelt at vegtilsynet skal få ansvar for ei stor mengd søknadar frå private om å få byggje avkøyrslar, byggje innanfor byggjegransene langs veg, sette opp reklameskilt langs veg osv. Dette er oppgåver som i dag ligg til Statens vegvesen sine distriktskontor eller kommunane. Det verkar òg lite aktuelt at vegtilsynet skal få ansvar for å utarbeide og vedta vegnormalar eller få mynde til teknisk godkjenning av veganlegg. Her er det likevel behov for å vurdere nærare grensene mellom kva som bør vere fastsett i forskrift og kva som bør vere fastsett i vegnormalane, og om vegtilsynet bør ha ansvar for teknisk godkjenning på visse område.

Det kan vere aktuelt å leggje ansvaret for å initiere nye forskrifter som gjeld infrastrukturtryggleik og i siste instans fremje desse for departementet til eit vegtilsyn. Før dette blir avgjort må det gjerast ei nærare vurdering av gjeldande forskrifter, aktuelle regelverksendringar og kva som er ei føremålstenleg avgrensing mellom forskrifter og vegnormalar ved ei tilsynsorganisering.

7.3.1 Infrastruktur/trafikannt/køyretøy – samarbeid og samhandling

Ulukkesanalysane tyder på at utforming, drift og vedlikehald av veginfrastrukturen har vore medverkande årsak i opp mot 30 prosent av dødsfalla og mange av ulukkene med hardt skadde. Utvalet vil likevel peike på at vegutforminga, køyretøya og trafikantåtferda ikkje er uavhengige av kvarandre. Ein kan til dømes ikkje slutte at 30 prosent av ulukkene ikkje ville ha skjedd om ein hadde utbetra vegen, jamfør kapittel 4.1. Ei ulukke skuldast som oftast eit samspel mellom veg, trafikant og køyretøy. Utvalet meiner difor det er viktig at trafikktryggleikstiltak mot trafikant, køyretøy og veg må utgjere ein heilskap.

I Nasjonal transportplan 2010-2019 har dei fire transportetatane arbeidd fram ein «halveringsstrategi» med tiltak innanfor infrastrukturen, trafikant og køyretøy. Å gjennomføre desse tiltaka vil halvere talet på hardt skadde og drepne samanlikna med å ikkje setje inn nye tiltak. Utrekningane av effekten viser at det er mogleg å auke trafikktryggleiken gjennom tiltak i infrastrukturen om trafikktryggleiken blir prioritert høgare enn dei andre transportpolitiske måla (framkome, miljø og tilgjenge)

7.3.2 Systemtilsyn

Utvalet er som nemnd samla om at eit eventuelt nytt vegtilsyn må drive eit risikobasert systemtilsyn. Dette betyr eit tilsyn som:

- ser til at verksemda det blir ført tilsyn med følger forskrifter og har normalar, retningsliner, prosedyrar og liknande
- kontrollerer /fører tilsyn med at kommunane, fylkeskommunane og Statens vegvesen har eit etablert system for å fange opp avvik frå desse
- kontrollerer /fører tilsyn med at kommunane, fylkeskommunane og Statens vegvesen har eit system som gjer at lærdom frå avvik blir ført tilbake i verksemda
- rettar aktiviteten mot område der det er stor risiko for ulukker
- ikkje driv detaljert kontroll med vegstyresmaktene si kontraktsoppfølging

Eit systemtilsyn kan ha ansvar for å fastsetje overordna regelverket, dvs forskrifter, knytt til tryggleiken for veginfrastrukturen. Det meir spesifikke regelverket må utformast av aktørane sjølv.

Eit systemtilsyn kan i prinsippet opprettast som eit reint supplement til vegstyresmaktene, det vil seie at tilsynet ikkje skal overta oppgåver som veg-

styresmaktene har i dag. Alternativt kan eit systemtilsyn overta ansvaret vegstyresmaktene i dag har for å utarbeide og vedta forskrifter og normalar knytt til tryggleiken ved veginfrastrukturen og for ulike ordningar med tryggleiksgodkjenningar og godkjenningar av fråvik frå vegnormalane.

Forskriftene etter veglova og vegtrafikklova blir i dag i stor grad vedtatt av Samferdselsdepartementet etter framlegg frå Vegdirektoratet. Vegnormalane blir utarbeidd og vedtatt av Vegdirektoratet med noko bistand frå regionvegkontora, men normalar som kan ha miljø- eller samfunnsmessige konsekvensar skal godkjennast av Samferdselsdepartementet. Nokre kommunar har eigne vegnormalar. For riksveg godkjenner Vegdirektoratet fråvik frå vegnormalane og har ansvaret for kontroll og godkjenning av tunnelar og bruer. Vegnormalane gjeld for alle offentlege vegar, men fylkeskommunane og kommunane har mynde til sjølv å gjere fråvik. Bruer på fylkesvegnettet må likevel godkjennast av Statens vegvesen.

Som det er gjort greie for over, er det behov for å vurdere nærare grensene mellom kva som bør vere fastsett i forskrift og kva som bør vere fastsett i vegnormalane, og om vegtilsynet bør ha ansvar for teknisk godkjenning på visse område.

7.3.3 Forsking og utvikling – grensedraging

I tillegg til forskings- og utdanningssektoren sit Statens vegvesen på mykje av kompetansen innanfor forskning og utvikling på trafikktryggleksområdet. Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet finansierer det meste av forskning og utvikling på området. Utvalet ser ikkje bort frå at ein meir mangslungen kunnskapsproduksjon kunne ha vore ein fordel, og at konkurrerande kunnskapsmiljø som til dømes eit vegtilsyn kunne vore med på å få fram ny kunnskap.

Utvalet vil òg trekkje fram den rolla Statens vegvesen i dag spelar for forskning og utvikling innanfor trafikktryggleik, der det er eit nært samarbeid med fleire forskings- og utdanningsinstitusjonar knytt til kunnskapsutvikling, metodeutvikling og opplæring. Det er viktig at FoU i regi av eller finansiert av Vegdirektoratet ikkje blir redusert dersom ein opprettar eit vegtilsyn. For å oppretthalde nærleiken mellom byggherrerolla og kunnskapsutviklinga i sektoren, meiner utvalet at det er viktig å sikre at kunnskapsutviklinga internt i vegetaten ikkje blir dårlegare dersom ein opprettar eit vegtilsyn. Utvalet meiner difor at informasjon om og områdeovervaking av trafikktryggleik må vere oppgåver både for Statens vegvesen og eit eventuelt tilsyn.

7.3.4 Regelverk – grensedraging

Utvalet vil peike på at lista over oppgåver (sjå kapittel 7.3.2) ikkje tar stilling til kven – departementet, tilsynet eller Vegdirektoratet – som skal gjere desse oppgåvene. Det er elles vanleg at styresmaktene ikkje berre utarbeider detaljerte reglar, men fastset funksjonskrav. Forskriftene i vegsektoren er overordna og lite detaljerte og blir i stor grad fastsett av Samferdselsdepartementet etter framlegg frå Vegdirektoratet. Det meir detaljerte regelverket blir i hovudsak utarbeidd og fastlagt av Vegdirektoratet som set dei tekniske krava til vegutforminga (normalar, retningslinjer, prosedyrar og anna). Det er òg Vegdirektoratet som handsamar søknader frå regionane om fråvik frå normalane når det gjeld riksveg. For fylkesveg og kommunal veg er det kommunane og fylkeskommunane som sjølv avgjer fråvik frå vegnormalane.

Om det blir oppretta eit uavhengig tilsyn for veginfrastrukturen, bør departementet i samråd med Statens vegvesen og vegtilsynet gå gjennom arbeidet med forskrifter, normalar og liknande og vurdere om delar av dette arbeidet bør bli overført til tilsynet.

7.3.5 Offentlege og private vegar

Utvalet har lagt til grunn at eit vegtilsyn berre skal ha tilsyn med offentlege vegar (riksveg, fylkesveg og kommunal veg) og tilhøyrande vegforvaltarar (Statens vegvesen, fylkeskommunane og kommunane, jamfør kap 6.2.3). Utvalet grunnir dette med ulukkestatistikk for offentlege og private vegar og utstrekninga av, og funksjonen til, det private vegnettet. Berre 2-3 prosent av ulukkene med drepne eller alvorleg skadde skjer på privat veg. Ein svært stor del av det private vegnettet er skogbilvegar, samlevegar eller tilkomstvegar med liten trafikk og lågt fartsnivå. Mange private vegar er ikkje opne for allmenn motorisert ferdsel.

Utvalet gjer likevel merksam på at det er nokre døme på private vegar med stor trafikk, og at desse kan framstå som ein del av det offentlege vegnettet.

7.3.6 Sanksjonar

Vegtilsynet må ha naudsynte verkemiddel til råvælde overfor vegeigar i avvikssituasjonar, slik at avvik frå regelverket blir retta i rimeleg tid. Vegtilsynet må ha heimel i lov eller forskrift om kva sanksjonar som kan nyttast. Kva reaksjonsmåtar som blir nytta, må vegtilsynet vurdere i kvart enkelt tilfelle, og alle avgjerder vil kunne påklagast til departementet.

Systemorientert og risikobasert oppfølging frå vegtilsynet skal kome i tillegg til og ikkje vere erstating for oppfølginga av eiga verksemd som vegeigarane sjølv gjennomfører. Sentralt i ein slik tilsynsstrategi står kontinuerleg dialog mellom vegtilsynet og vegeigarane. Ein slik dialog skal påverke avgjerder og handlingar i vegsektoren på ein måte som bidreg til best mogleg tryggleik. Når det viser seg at dialog ikkje er tilstrekkeleg, bør det nyttast lovfesta verkemiddel. Ved avvik frå regelverkskrav er det aktuelt med sanksjonar for å markere at brotet på regelverket blir rekna som alvorleg.

Med eit funksjonelt regelverk som ikkje går i detalj i tekniske metodar og løysingar, bør ein vanlegvis ikkje krevje konkrete endringar eller bestemte tekniske løysningar – med mindre regelverket stiller krav om dette. I dei tilfella konkrete manglar skal rettast, bør det normalt bli gitt pålegg om å rette på manglane, men ikkje seiast noko om *korleis* dette skal gjerast. Blir det avdekka omfattande og grunnleggjande manglar ved systemet må tilsynet kunne gi pålegg som sikrar gjennomgang og endring av styringssystemet. Elles er det generelt viktig at eit tilsyn har sterke reaksjonsmåtar i tilfella med grove brot på regelverket for tryggleik. Slike moglege sanksjonar til bruk i særskilde høve vil òg gi eit vegtilsyn meir autoritet og ha førebyggjande effekt i arbeidet med tryggleik.

7.4 Tiltak som kan betre tryggleiken innanfor dagens organisering

Utvalet er samstemt i at det er mogleg å betre trafikktryggleiken innanfor dagens organisering.

7.4.1 Trafikktryggleik kan prioriterast høgare

Sjølv om det er komplekse samanhengar i trafikktryggleiksarbeidet, er det mykje kunnskap om verknaden av ulike trafikktryggleikstiltak.

Mykje av denne kunnskapen er dokumentert og samla i «Trafikksikkerhetshåndboka» (<http://tsh.toi.no/>) utarbeidd av Transportøkonomisk institutt. Håndboka oppsummerer meir enn 1600 nasjonale og internasjonale forskingsrapportar og inneheld ei evaluering av om lag 130 konkrete trafikktryggleikstiltak. Håndboka gir gode svar på kva trafikktryggleikstiltak som verkar og kor kostnadseffektive dei er.

Håndboka skildrar mellom anna effekten av konkrete trafikktryggleikstiltak samla i nokre hovudgrupper:

- vegutforming og vegutstyr
- vegvedlikehald
- trafikkregulering
- køyretøyteknikk og personleg verneutstyr
- køyretøykontroll og godkjenning av verkstader
- krav til førarar, føraropplæring og yrkeskøyring
- trafikkopplæring og informasjon
- kontroll og sanksjonar

Effekt- og kostnadsberekningane syner at det er mogleg å oppnå store reduksjonar i talet på drepne og skadde i trafikken gjennom auka prioritering av kjende tiltak innan desse hovudgruppene av tiltak.

Likevel er det grenser for kva forbetringar det er mogleg å oppnå på kort sikt. Noreg er saman med Sverige, Nederland og Storbritannia blant dei landa i verda som har oppnådd størst tryggleik på vegane. Det betyr at mykje er gjort rett og at dei største effektane av kjende tiltak allereie er tekne ut. Ytterlegare forbetringar krev kreative nye tiltak og endå meir målretta innsats.

Mange av dei mest effektive trafikktryggleikstiltaka er knytt til utvikling av køyretøy og ulike system for kommunikasjon mellom veg og køyretøy. Teknologisk utvikling på køyretøysida ligg utanfor det norske styresmakter kan påverke. Men styresmaktene kan likevel påverke kor raskt og i kva grad ny og sikrare teknologi blir teke i bruk i Noreg. Den høge eingongsavgifta på personbilar gir stort rom for å innføre insentiv knytt til tryggleiksutstyr i køyretøya.

Den politiske prioriteringa av trafikktryggleikstiltak skjer i hovudsak gjennom Stortinget si handsaming av stortingsmeldinga om Nasjonal transportplan kvart fjerde år, dei årlege statsbudsjetta og planlegginga og budsjetteringa til fylkeskommunane og kommunane.

«Nullvisjonen» er i Nasjonal transportplan definert som rettesnor for trafikktryggleiksarbeidet. Resultat i retning av Nullvisjonen krev målretta og langsiktig arbeid der det kan vere ei føremon å talfeste delmål. Transportetatane har i sitt framlegg til Nasjonal transportplan for 2010-2019 talfesta eit mål om ein tredel færre drepne og varig skadde i år 2020. Framlegget inneheld òg ei skildring av kva tiltak som må til for å nå målet, og ei analyse om kva som må til dersom målet er ei halvering av talet på drepne og varig skadde i 2020.

7.4.2 Tiltak knytt til Statens vegvesen

Som det går fram av kapittel 4 er det mange viktige aktørar i trafikktryggleiksarbeidet.

Sjølv om Statens vegvesen ikkje har hand om alle verkemidla i trafikktryggleiksarbeidet, har etaten stor innverknad på trafikktryggleiken. Dei politiske organa (Samferdselsdepartementet, fylkestinga og kommunestyra) er avhengige av faglege vurderingar for å setje seg realistiske mål i trafikktryggleiksarbeidet. Dette krev at staten, fylkeskommunane og kommunane har tilgang på heilskapleg kompetanse som kan hjelpe dei å vurdere verknader og kostnader av ulike trafikktryggleikstiltak.

Innan tidsramma til utvalet har det ikkje vore mogleg å gjennomføre grundige analysar av organiseringa av trafikktryggleiksarbeidet i Noreg. Med utgangspunkt i bakgrunnen for oppnemninga av utvalet og kor viktig rolle Statens vegvesen spelar i trafikktryggleiksarbeidet, har utvalet brukt mest tid på å gjere seg kjend med Statens vegvesen sitt tryggleiksarbeid i vegsektoren. Utvalet har i sine vurderingar i hovudsak støtta seg på to evalueringar som Agenda Utredning & Utvikling AS nyleg har gjennomført, informasjon som Vegdirektoratet har kome med i utvalsarbeidet og eit innspel til utvalet frå ei gruppe konsulentar: Transportøkonomisk institutt, Det Norske Veritas AS, Proactima AS og Safetec Nordic as.

Sistnemnde innspel er eit arbeid der oppdrags-takarane blei bedne om å vurdere Statens vegvesen sitt arbeid med trafikanttryggleik. Resultata frå arbeidet er presentert for utvalet og er tenkt brukt vidare av Statens vegvesen i etaten sitt arbeid med ny organisasjon frå 1. januar 2010.

Den eine evalueringa frå Agenda Utredning & Utvikling er utført på oppdrag frå Vegdirektoratet i 2006, og er ei generell vurdering av omorganiseringa av etaten i 2003. Den andre evalueringa til Agenda er utført på oppdrag av Samferdselsdepartementet i 2007 etter raset i Hanekleivtunnelen.

I innspelet utvalet har fått frå konsulentgruppa seier konsulentane at Statens vegvesen arbeider profesjonelt og effektivt med trafikktryggleiken i vegsektoren. Konsulentane peikar på at store deler av trafikktryggleiksarbeidet baserer seg på faktisk kunnskap om verknaden av ulike strategiar og tiltak. Tiltaka har dessutan vore fordelt over eitt breitt spekter knytt til vegsystemet, trafikantane og køyretøya. Oppdragsgjeveren til Statens vegvesen, Samferdselsdepartementet, har òg i fleire stortingsmeldingar og brukarundersøkingar sagt seg godt nøgd med etaten sitt arbeid på området.

Resultata av trafikktryggleiksarbeidet er gode. Sidan det organiserte trafikktryggleiksarbeidet starta i 1970 er talet på drepne i trafikken meir enn halvert, sjølv om trafikken har blitt om lag tre gon-

ger så stor. Statens vegvesen har hatt ei hovudrolle i dette arbeidet.

Konsulentinnspelet peikar på nokre årsaker til dei gode resultatane Statens Vegvesen har oppnådd i trafikktryggleiksarbeidet. Desse viser til at etaten

- har utvikla nye tiltak og verktøy til nytte for tryggleiksarbeidet
- er kunnskapsbasert, det betyr mellom anna at etaten evaluerar eigen aktivitet, er ein viktig bidragsytar til forskning og utvikling av nye verktøy og metodar, og brukar kunnskapen i arbeidet sitt og prioriteringane sine
- søkjer samarbeid med andre aktørar i nasjonale handlingsprogram for trafikktryggleik

Utvalet har ikkje gjennomført analyser som gir grunnlag for å kome med detaljerte framlegg om kva som bør gjerast annleis i vegsektoren og i Statens vegvesen for å oppnå ytterlegare forbetringar i tryggleiken. Med utgangspunkt i dei to rapportane nemnd over frå Agenda Utredning & Utvikling AS, merknader frå Riksrevisjonen, informasjon frå Vegdirektoratet og innspelet frå konsulentane, kan det vere potensiale for forbetring på nokre områder. Det må understrekast at det som er omtala nedanfor er basert på desse kjeldene, og at utvalet ikkje har gjort sjølvstendige vurderingar utover dette.

Det er likevel nokre utfordringar:

- Regelverket kan forenklast
- Statens vegvesen kan utvikle ein meir lærande organisasjon
- Ei tydelegare rolle for Vegdirektoratet i tryggleiksarbeidet
- Tydelegare rolledeling og forenklingar i organisasjonen
- Byggherrefunksjonen kan styrkast

Det er gode grunnar til å vurdere korleis ein kan oppnå meir tryggleik. Det er framleis for mange ulukker, og risikoen for å bli drepne eller skadd i trafikken er mykje høgare enn i yrkeslivet totalt sett, i heimen eller i dei fleste fritidsaktivitetar. Det er òg nokre trekk ved utviklinga som kan gi fleire ulukker, mellom anna trafikkveksten og at det blir fleire i høgrisikogrubbene.

7.4.2.1 Regelverket kan forenklast

Regelverket for planlegging, bygging, drift og vedlikehald er omfattande og komplisert. Vegdirektoratet har utarbeidd ei rekkje retningslinjer, normalar, rettleiarar, rundskriv og brev som skal leggjast til grunn for og set krav til regionvegkontora sitt arbeid. Kompleksiteten gjer det vanskeleg for regi-

onvegkontora og andre å orientere seg om kva krav som til ei kvar tid gjeld. Det kan difor vere grunn til å utvikle regelverket med sikte på forenkling og betre struktur. Forvaltningsreforma aktualiserer eit slikt arbeid.

7.4.2.2 *Statens vegvesen kan utvikle ein meir lærande organisasjon*

Agendarapporten frå 2007 viser døme på at Statens vegvesen ikkje følgjer opp eigne system og regelverk. Eit komplisert regelverk kan vere ein viktig årsak til dette, men det verkar òg naudsynt å utvikle ein betre kultur for å dele kunnskap internt i organisasjonen slik at ein dreg nytte av både gode og dårlege erfaringar.

Dei tilsette i Statens vegvesen møter mange mål, krav og prosessar som det er utfordrande å handtere. Dette kan vere årsak til at vedtak, strategiar og policy ikkje alltid blir følgd godt nok opp, seier rapporten. Konsekvensen kan vere at det utviklar seg ulik praksis på viktige område og at det tek lengre tid enn planlagt å gjennomføre vedteke endringar.

Forenklingar i regelverk, prosessar og sjølve organiseringa er nøkkelfaktorar for å skape meir rom for læring.

Ein annan nøkkelfaktor er å rekruttere og utvikle leiarar som motiverer til læring og samhandling, som er tydelege, tek avgjerder raskt når det er naudsynt, tek tak i og løyser konflikhtar straks dei oppstår og som tenkjer konsekvens ved avvik.

Agenda si evaluering og brukarundersøkingar Statens vegvesen har gjort, viser at etaten samarbeider godt med kommunane, fylkeskommunane, statlege fagorgan og andre i prosessane med Nasjonal transportplan, budsjett og planlegging etter plan- og bygningslova. I andre samanhenger er samarbeidet meir ustrukturert og variabelt. Etaten bør generelt bli flinkare til å lytte til og invitere til eksterne innspel. Dette kan gjelde alt frå meldingar frå brukarar, samarbeidet med konsulentar og til dei større prosessane der etaten bør arbeide systematisk for å invitere til andre synsvinklar.

7.4.2.3 *Ei tydelegare rolle for Vegdirektoratet i tryggleiksarbeidet*

Statens vegvesen er organisert med eit vegdirektorat underlagt Samferdselsdepartementet og som eit forvaltningsnivå overordna regionvegkontora. Dette er eit godt utgangspunkt for å få fram fagleg uavhengige vurderingar som grunnlag for prioritering av effektive tiltak. I arbeidet med å oppnå betre tryggleik på vegane, er det særleg viktig at

organiseringa legg til rette for direktoratet si rolle som sjølvstendig fagorgan.

Dersom Vegdirektoratet står fram med ei fagleg klar og uavhengig stemme for trafikktryggleiken, vil dette styrke tilliten til trafikktryggleiksarbeidet. Dette vil igjen kunne gi positive resultat i form av auka tryggleik. Det blir gjort mykje godt trafikktryggleiksarbeid i Vegdirektoratet og på regionvegkontora, men dette bør kome meir tydeleg fram enn i dag, der til dømes media ofte søker andre informasjonskjelder enn Statens vegvesen.

7.4.2.4 *Tydelegare rolledeling og forenklingar i organisasjonen*

Korleis Statens vegvesen organiserer si verksemd har mykje å seie for korleis etaten er i stand til å løyse sine oppgåver, til dømes innanfor trafikktryggleiksområdet.

Statens vegvesen arbeider for tida med endringar i organisasjonen. Det er viktig at dette arbeidet resulterer i ein organisasjon med tydeleg fordeling av roller og ansvar.

For å gjere direktoratsrolla til Vegdirektoratet tydelegare kan det til dømes vere grunn til å vurdere organisatoriske tiltak for å reindyrke rollene meir enn i dag. Det betyr at det kan vere grunn til å vurdere ei organisering med vekt på Vegdirektoratet sine roller som styresmakt, fagorgan, sektoransvarleg og byggherre/vegforvaltar, jf kapittel 3.5.

Det kan òg vere grunn til å vurdere forenklingar i organiseringa av regionvegkontora. Dagens organisering fører til mange grensesnitt der det lett oppstår tvil om ansvar og til dels roller. For eksterne kan det vere vanskeleg å forstå kven i Statens vegvesen ein skal ta kontakt med i ulike samanhengar. Det kan vere grunn til å sjå etter om ordrelinene i etaten kan bli enklare dersom vegregionane blir enklare og meir einsarta organisert enn i dag.

7.4.2.5 *Byggherrefunksjonen kan styrkast*

Samla sett har Statens vegvesen stor kapasitet og kompetanse som byggherre. I Vegdirektoratet er byggherre-/vegforvaltaroppgåvene delt mellom ein Byggherreseksjon på Utbyggingsavdelinga som har overordna ansvar for gjennomføring av investeringsprosjekt, ein Seksjon for veg- og ferjeforvaltning på Veg- og trafikkavdelinga som har overordna ansvar for forvaltning, drift og vedlikehald av eksisterande vegar, og fleire seksjonar på Teknologivdelinga med ansvar for teknisk godkjenning og fagleg utvikling. I regionane er bygg-

herreoppgåvene fordelt på ulike måtar mellom regionvegkontora på utbyggingsavdelinga, trafikkavdelinga, ressursavdelinga, distriktskontora og i store utbyggingsprosjekt.

Vegdirektoratet har informert utvalet om at det i omorganiseringsarbeidet i Statens vegvesen vil bli vurdert sterkare samling av byggherreoppgåvene. Dette vil etter Vegdirektoratet sitt syn kunne

auke kompetansen, betre effektiviteten og gjere styringa enklare. Særleg for oppfølginga av entreprenørar som utfører drift og vedlikehald vil ei sterkare samling av byggherreoppgåvene kunne styrkje kompetansen til Statens vegvesen på kontraktutforming og kontraktsoppfølging. Dette vil òg kunne ha verknad for tryggleiken på vegane.

Kapittel 8

Tilrådingar frå utvalet

Dette kapitlet presenterer tilrådingane til utvalet.

8.1 Organisatoriske tiltak i arbeidet med trafikktryggleik

Utvalet vil peike på at vegtrafikk er eit statleg reguleringsområde som samanlikna med andre sektorar har stor risiko for dødsfall og alvorleg skadde. Tryggleiken i vegsektoren er eit stort samfunnsproblem som utfordrar styremaktene si regulering og gjennomføring av trafikktryggleikstiltak.

Utviklinga gjennom mange år både her i landet og internasjonalt viser at samfunnet si generelle styring av helse, miljø og tryggleik ikkje berre stiller store krav til tekniske løysingar, men òg til arbeidsmåtar og organisering av tryggleiksarbeidet. Det er gjennom mange år med systematisk tryggleiksarbeid oppnådd stadig betre resultat, òg når det gjeld trafikktryggleik. Med utgangspunkt i prinsippet om internkontroll er det lagt stor vekt på organisering og system som bidrar til klare ansvars- og rollefordelingar.

Mange og ulike tiltak må til for å oppnå varige forbetringar i trafikktryggleiken. Dette er ein lang og kontinuerleg prosess. I debatten om trafikktryggleik hevdar ein del at det trengst fleire og strengare krav til vegstandard, køyretøy og trafikantar. Utvalet meiner dette er ein naudsynt, men *ikkje tilstrekkeleg* føresetnad for høgt tryggleiksnivå. For gode og varige resultat er det òg naudsynt at aktørane i trafikktryggleiksarbeidet har klart definerte roller og ei tydeleg ansvarsdeling. Det er òg naudsynt at aktørane sitt ansvar er underbygd av regelverk, og at det finst gode prosedyrar for samhandling mellom aktørane.

Å opprette et vegtilsyn for infrastruktur er eit tiltak som endrar organiseringa av trafikktryggleiksarbeidet. Utvalet legg til grunn eit vegtilsyn etter den modellen som er skildra i kapittel 6.2, altså eit tilsyn som rettar seg mot det offentlege vegnettet. Eit vegtilsyn vil medføre endra ansvar, roller og arbeidsmåtar for styresmaktene og vil òg få påverknad på forholdet mellom styresmaktene og dei ulike aktørane på vegsektoren. Generelt vil dette igjen kunne få verknader både for trafikk-

tryggleiken og for kva løysingar og ressursbruk ein vel ved utbygging, drift og vedlikehald av infrastruktur. I kva grad dei ulike konsekvensane talar for eller mot å etablere eit sjølvstendig tilsyn for veginfrastrukturen, har utvalet handsama i samband med tilrådingane som er lagde fram under.

8.2 Forslag om eit vegtilsyn for infrastruktur

8.2.1 Forslag frå eit fleirtal i utvalet:

For å styrkje det totale systemet for vegtrafikktryggleik føreslår *fleirtalet* i utvalet – leiaren Jorunn Ringstad og medlemmene May Kristin Ensrud, Ingun Hagesveen, Per Steinar Jensen, Bård Morten Johansen, Tor Nordstrøm og Hanne Varhaug Søberg – at det bør opprettast eit statleg vegtilsyn for veginfrastruktur. Framlegget er basert på den hovudmodellen for eit vegtilsyn som utvalet har gjort greie for i kapittel 6.2

Bakgrunnen for forslaget er det store talet skadde og drepne i vegsektoren, dette gjer vegtrafikken til den største risikoen i transportsektoren. I dag fører ikkje styresmaktene eit uavhengig tilsyn med veginfrastrukturen. Sjølv om årsakene til trafikkulukker er samansette og tala kan vere vanskelege å tolke, viser analysar at ei vesentleg mengd ulukker med drepne og skadde kunne vore unngått med ein betre veginfrastruktur. Fleirtalet meiner at oppretting av eit vegtilsyn vil gi staten meir tillit og truverd med ei rolle som uavhengig tilsynsstyresmakt for vegtrafikktryggleik.

Fleirtalet meiner både prinsipielle og faglege grunnar talar for at det bør vere ein uavhengig instans som fører tilsyn med eigarane av offentlege veger. Desse grunnane fylgjer nedanfor.

Tiltak for å redusere talet på drepne og skadde i vegtrafikken er ei stor og viktig oppgåve for samfunnet, og *fleirtalet* meiner at eit vegtilsyn for infrastruktur vil vere ei organisatorisk endring i vegsektoren som over tid vil føre til betre trafikktryggleik. Utgangspunktet for *fleirtalet* er at tilstrekkelege forbetringar av trafikktryggleiken vil krevje noko vesentleg nytt i organiseringa av verksemda til sta-

ten og at det ikkje er eit alternativ å ikkje endre organiseringa.

Fleirtalet vil understreke at framlegget om eit statleg vegtilsyn ikkje er meint som eit alternativ til eksisterande planar for vidareutvikling av arbeid til Statens vegvesen med infrastrukturtryggleik. Dersom det blir etablert eit vegtilsyn vil det framleis vere viktig at Statens vegvesen styrkjer arbeidet sitt på området ut frå tryggleiksansvaret som følger av rolla som eigar og forvaltar av sentrale deler av vegnettet.

Med forvaltningsreforma vil fylkeskommunane overta ansvaret for store delar av riksvegnettet. Staten vil framleis ha ansvar for dei riksvegane som i dag er stamvegar, og truleg, nokre få riksvegstrekningar i tillegg. Statens vegvesen skal framleis fungere som ein sams vegadministrasjon som skal tene både fylkeskommunane og staten. *Fleirtalet* vil peike på at dette vil medføre endå tettare samarbeid mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen. *Fleirtalet* meiner det vil vere uheldig dersom det same statlege organet skal føre tilsyn med fylkeskommunen, fordi tilsyn krev distanse til den som blir kontrollert. Det er *fleirtalet* sitt syn at dette tilhøvet i seg sjølv er eit viktig argument for eit vegtilsyn for infrastruktur.

I NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn* er det sagt at spørsmålet om å opprette eit frittstående vegtilsyn på line med det ein har på andre transportområde er reist. Utvalet skriv: «Dette vil sikre at kravene til en sikkerhetsstandard på hele vegnettet vil bli stilt fra en instans uavhengig av den som bygger og driver vegnettet.»

Med eit vegtilsyn for infrastruktur får vi ein ny og uavhengig aktør som tydelegare enn i dag vil kunne setje trafikktryggleik på dagsorden og vere pådrivar for å prioritere. Dette vil stimulere og utfordre kompetanse og arbeidsmåtar i miljø som i dag arbeider med tryggleik.

Fleirtalet vil peike på at det er lettare å sjå svakheit ut frå. Ein uavhengig, ekstern instans vil betre kunne vurdere om krav blir etterlevd og følgd opp. Eit vegtilsyn vil lettare kunne løfte perspektivet opp frå det daglege arbeidet til eit større, heilskapleg samfunnsperspektiv, noko som er særskild viktig når ein skal gi råd til departementet. Eit vegtilsyn har betre moglegheit til å setje av tid og ressursar til å vurdere status og utvikling i tryggleiksarbeidet og til å vurdere heilskapen ved tryggleiksarbeidet i sektoren.

Generelt vil eventuelle krav om å gjennomføre tryggingstiltak bli pålagt og følgd opp av juridiske sanksjonar. Eit vegtilsyn vil medføre ekstern vurdering av systemet i Statens vegvesen, og vegtilsynet vil kunne krevje forbetringar òg i dei tilfella der

ein internt i vegvesenet ikkje ser behov for endringar. Tilsvarende gjeld overfor dei andre vegeigarane, fylkeskommunar og kommunar.

Samanlikna med i dag vil eit vegtilsyn gjere at ein unngår ressurskonfliktar mellom vegprosjekt og regelverksutvikling/tilsyn. Til dømes vil det truleg vere lettare for vegtilsynet enn for Statens Vegvesen å prioritere kontroll av om kontinuerleg oppdatering av vegnormalar skjer etter planen.

Eit vegtilsyn for infrastruktur vil bidra til at avveginga av tryggleik mot andre faktorar og interesser, til dømes kostnader og finansiering, blir meir synleg for samfunnet ved planlegging, utbygging, drift og vedlikehald av veg. Slik kan ein utvikle betre system for slike avvegingar enn det som finst i dag.

Fleirtalet vil understreke at opprettinga av eit vegtilsyn vil gi staten meir tillit og truverd i rolla som uavhengig tilsynsstyresmakt for vegtrafikktryggleik. Slik blir òg staten sin legitimitet som forvaltar av eit sentralt og viktig område av samfunnstryggleiken styrka.

Fleirtalet vil vise til at tilsyna i andre næringar der tryggleik er ein sentral og viktig faktor, er organisert uavhengig av den som driv næringsverksemd eller tenesteyting. Dette gjeld til dømes industrien, olje- og gassverksemda, bygg og anlegg, samt på transportområda luft, sjø og jernbane. Vegsektoren har ikkje på tilsvarende måte ei uavhengig tilsynsstyresmakt for infrastrukturen. *Fleirtalet* finn det dokumentert at opprettinga av eit tilsyn vil auke fokuset på arbeidet med tryggleik og at dette vil betre tryggleiken i sektoren. *Fleirtalet* vil mellom anna vise til at alle representantane frå sektorar der tilsyn er etablerte og som har vore invitert til utvalet har uttalt til utvalet at moderne tryggleiksforvaltning med internkontroll og tilsyn har verka positivt i arbeidet med å betre tryggleiken.

Statens vegvesen forvaltar vegar eigd av staten, og regionkontora i Statens vegvesen forvaltar fylkesvegane for fylkeskommunen. *Fleirtalet* vil peike på at dette ikkje er det same som eit uavhengig statleg tilsyn, slik utvalet har skildra dette tidlegare, jf. kap 6. *Fleirtalet* vil òg vise til at Statens vegvesen heller ikkje fører tilsyn med kommunale vegar. Desse utgjer ein stor del av det offentlege vegnettet og blir i utgangspunktet bygde, drivne og vedlikehaldne i samsvar med vegnormalane, sjølv om vegnormalane ikkje er juridisk bindande for kommunen.

Dette viser etter *fleirtalet* si oppfatning at trafikktryggleik, medrekna infrastrukturtryggleik, er underlagt ei statleg regulering der det uavhengige statlege tilsynet er avgrensa eller på vesentlege

område har manglar. *Fleirtalet* meiner difor det kan reisast spørsmål ved om tryggleiksvurderingane blir lagt nok vekt på i omfattande faglege og politiske prosessar der mange interesser er representerte og finansielle omsyn veg tungt.

Fleirtalet ser på eit vegtilsyn for infrastruktur som ei organisatorisk reform som vil vere eit effektivt bidrag til trafikktryggleiksarbeidet ikkje berre internt i staten, men i heile samfunnet. Ei slik reform må som andre organisatoriske endringar og forbetringstiltak sjåast i eit langsiktig trafikktryggleiksperspektiv der ein gjerne ikkje ser resultat omgåande, men der ein legg grunnlaget for stadig betre tryggleik.

I mandatet til utvalet er spørsmålet om eit eventuelt vegtilsyn avgrensa til tryggleik knytt til infrastrukturen, og skal ikkje omfatte køyretøy og trafikantar. *Fleirtalet* sitt framlegg om eit vegtilsyn for infrastruktur inneber at det vil bli to statlege organ som fører tilsyn med trafikktryggleik, vegtilsynet for infrastruktur og Statens vegvesen for køyretøy og trafikantar. Desse tre faktorane heng saman, noko utvalet har gjort greie for tidlegare. Eit vegtilsyn for infrastruktur vil difor òg måtte ha ein viss kompetanse på køyretøy og trafikant, særleg når det gjeld grensesnittet til infrastruktur.

Fleirtalet meiner dei prinsipielle og generelle argumenta som er nemnd overfor ovanfor, altså større grad av sjølvstende, klarare fordeling av ansvar og roller, forvaltningsreforma og det at eit vegtilsyn vil vere ein pådrivar i arbeidet med trafikktryggleik, gjer vegtilsyn til ei meir føremåls- og kostnadseffektiv løysing enn ei vidareutvikling av Statens vegvesen som tilsynsstyresmakt.

Forslaget inneber ei overføring frå Statens vegvesen til vegtilsynet av det noverande ansvaret for tilsyn med infrastrukturtryggleik, og vil krevje ei fagleg og ansvarsmessig grenseoppdraging mot køyretøy og trafikantar. Det vil vere naudsynt med samarbeid og koordinering mellom vegtilsynet og Statens vegvesen når det gjeld arbeid med trafikktryggleik. *Fleirtalet* føreslår å etablere ei formalisert ordning eller ein avtale mellom vegtilsynet og Statens vegvesen om arbeidet med trafikktryggleik for å finne gode løysingar på generelle grenseflatespørsmål og konkrete saker. Ei slik ordning bør i tillegg til å utveksle erfaringar òg omfatte risikovurderingar og statistikk, regelverksutvikling og internasjonalt arbeid.

Fleirtalet finn likevel grunn til å understreke at ei løysing med to statlege tilsyn for trafikktryggleik ikkje er ei ideell løysing. *Fleirtalet* ser at det er faglege grunnar som talar for at styresmaktene sitt fagmiljø for trafikktryggleik styresmaktene ikkje blir oppsplitta. Mot ein slik bakgrunn vil *fleirtalet*

tilrå at departementet føreteik ei fornya vurdering av om det no eller seinare bør opprettast eit vegtilsyn for trafikktryggleik som ikkje er avgrensa til infrastruktur. *Fleirtalet* ser eit slikt vegtilsyn som eit endå meir slagkraftig og effektivt tiltak for trafikktryggleik, eit tiltak som vil innebere ei klarare fordeling av ansvar og roller mellom statlege organ, og meiner at dette vil leggje grunnlaget for større grad av legitimitet i den statlege reguleringa av trafikktryggleik.

Dersom ei slik løysing blir vurdert, vil *fleirtalet* peike på at det òg bør opnast for å vurdere eit samla transporttilsyn på Samferdselsdepartementet sitt område, altså å slå saman vegtilsynet med Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet. *Fleirtalet* viser til at ein liknande løysing nylig er oppretta i Sverige, og meiner erfaringane frå Sverige bør inngå i ei slik vurdering.

Statskonsult har i Notat 2000:8 *Statlege tilsyn* peika på ei liknande løysing. Under avsnittet Transport står: «Foreslår samling av sikkerhetsfunksjonene i et eget transporttilsyn, uansett hva slags transport det er snakk om. NOU 2000: 24 Sårbarhetsutvalget anbefaler et liknende forslag.»

Fleirtalet legg til grunn at storleiken på eit vegtilsyn er i samsvar med det utvalet har gjort greie for i punkt 6.2.8.2 og i kapittel 7 om kapasiteten eller storleiken på ein hovudmodell for eit vegtilsyn. Storleiken ligg truleg i intervallet 50 til 100 årsverk. Det er gjort greie for faktorar som vil påverke dimensjoneringa, blant anna behovet for revidering og utvikling av regelverket for infrastrukturtryggleik og kva aktivitets- og kvalitetsnivå ein legg seg på i samband med planlegging, bygging, drift og vedlikehald i vegsektoren. Uviklinga i risikobiletet vil òg spele inn. *Fleirtalet* vil i denne samanhengen minne om at eit vegtilsyn vil føre systemretta tilsyn basert på vurdering av risiko, og i utgangspunktet ikkje kontrollere tekniske detaljar. *Fleirtalet* vil understreke at det er uvisse knytt til dimensjoneringa av eit vegtilsyn, og at det ikkje har vore mogleg for utvalet å gå nærare inn i dette spørsmålet. *Fleirtalet* tilrå at departementet utgreier omfanget på oppgåvene til eit vegtilsyn nærare, og mellom anna ser på tilhøvet mellom utvikling av regelverk på den eine sida og tilsyn, områdeovervaking og informasjon på den andre. *Fleirtalet* vil òg tilrå at eit vegtilsyn blir bygd gradvis opp over ei tid, til det nivået som blir vurdert som tenleg ut frå erfaringar undervegs.

Utvalet ser det som nærliggjande at vegtilsynet skal vere administrativt og fagleg knytt til Samferdselsdepartementet, fordi Statens vegvesen vil rapportere til Samferdselsdepartementet om tryggleik for køyretøy og trafikantar. *Fleirtalet* legg vekt

på at ei slik løysing vil innebere at Samferdselsdepartementet, som i dag, vil ha ansvaret for all trafiktryggleik, at det framleis blir eit samla kompetansmiljø i Samferdselsdepartementet og at det konstitusjonelle ansvaret for trafiktryggleik ikkje blir delt. Løysinga inneber òg at både vegtilsynet og Statens vegvesen rapporterer til Samferdselsdepartementet om tryggleik, og at Statens vegvesen dessutan rapporterer i eigenskap av forvaltar av statens vegar (planlegging, bygging, drift og vedlikehald). *Fleirtalet* vil peike på at rolla til vegtilsynet krev eit minimum av avstand til næringsverksemd og økonomiske interesser på samferdselsområdet for å sikre uavhengig sakshandsaming og unngå rollekonflikt.

Fleirtalet vil òg peike på at ein i prinsippet kan sjå for seg at vegtilsynet blir underlagt eit anna departement som er nøytralt når det gjeld sektorpolitikk og næringsinteresser i vegsektoren. *Fleirtalet* viser til at det er to departement som har ansvar for tryggleik utan å ha sektoransvar for næringsverksemd, økonomiske interesser og liknande. Det er Arbeids- og inkluderingsdepartementet med Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, og Justisdepartementet med Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap. Ut frå den løysinga som er tilrådd ser ikkje *fleirtalet* det som naturleg å gå nærare inn i spørsmålet om tilknytning til departement.

8.2.2 Forslag frå eit mindretal i utvalet

For å styrkje og vidareutvikle arbeidet med trafiktryggleiken i vegsektoren, vil eit *mindretal i utvalet* – medlemmene Kjell Bjørvig, Lasse Fridstrøm og Inger-Anne Ravlum – tilrå at ressursar som vil gå med til oppretting og drift av eit nytt statleg tilsynsorgan med, etter *mindretalet* si vurdering, ein usikker verknad på tryggleiken, heller blir nytta til andre tiltak med dokumenterte gode effektar for tryggleiken. *Mindretalet* viser her til vurderingane i kapittel 7.4 av tiltak innan dagens organisering og kapittel 9 om kva tryggleiksforbetringar ein kan oppnå med alternativ ressursbruk.

Om det trengs eit tilsyn

Mindretalet viser til at eit samla utval meiner at vurderinga av at det trengst eit tilsyn med korleis veghaldarane (Statens vegvesen, fylkeskommunane og kommunane) driv tryggleiksarbeid på infrastrukturen må byggje på ei antaking om at dette ikkje er godt nok i dag. *Mindretalet* vurderer at eit for dårleg arbeid kan skuldast at trafiktryggleik ikkje er prioritert høgt nok samanlikna med dei

andre måla for vegsektoren, at veghaldarane ikkje prioriterer tryggleiken høgt nok innan dei rammevilkåra og politiske styringssignala som er gitt, eller at dei manglar kunnskap om korleis tryggleiken kan bli betre.

Eit prioriteringsproblem? Mindretalet viser til at «halveringsstrategien» til dei fire transportetatane inneheld tiltak innan infrastruktur-, trafikant- og køyretøyområdet som vil halvere talet på hardt skadde og drepne samanlikna med om det ikkje vert sett inn nye tiltak. Berekningane viser at det er mogleg å auke trafiktryggleiken gjennom tiltak i infrastrukturen om trafiktryggleiken vert prioritert høgare enn dei andre transportpolitiske måla (framkome, miljø og tilgjenge). Det er ikkje Statens vegvesen eller eit eventuelt tilsyn, men departementet og i siste instans Stortinget, som må gjere slike prioriteringar.

Utforkøyringar og møteulukker er dominerande ulukkestypar med om lag 65 prosent av dei drepne eller hardt skada. Om lag 70 prosent av dei mest alvorlege ulukkene skjer på riksvegnettet. Her er det mest trafikk og høgast fart. I tillegg skjer dei aller fleste ulukkene på «gamal» veg, og ikkje på nybygd veg, som er konstruert etter dagens vegnormalar. Det ville ha kosta mellom 600 og 700 milliardar kroner å oppgradere det eksisterande riksvegnettet til den standarden som gjeld for nybygd veg. Til samanlikning er investeringsbudsjettet for Statens vegvesen i 2008 12 milliardar kroner, inkludert brukarfinansiering. Det er urealistisk å sjå for seg at heile det offentlege vegnettet skulle ha ein standard som nybygde vegar. For eksisterande veg er det mindre utbetringar, drift og vedlikehald av eksisterande veg som må prioriterast.

Som det går fram av kapittel 4 og 7 er årsakene til trafikkulukkene samansette. Årsaksforholda kan delast i tre hovudgrupper – trafikantfeil, forhold ved køyretøya og forhold ved veginfrastrukturen. Desse forholda er ikkje uavhengige av kvarandre, men trafikantfeil er medverkande årsak i nesten alle ulukkene. Dei mest utslagsgivande trafikantfeila er for høg fart, rus, søvmangel, konsentrasjonssvikt og manglande beltebruk. Samanhengen mellom dei medverkande årsakene til trafikkulukker illustrerer etter *mindretalet* sitt syn kor viktig det er å samle oppgåvene med veginfrastruktur, trafikantåtferd og køyretøyutvikling.

Eit eventuelt tilsyn med veginfrastrukturen skal ikkje inkludere trafikant og køyretøy. Om oppretting av tilsynet skal ha effekt, er det grunn til å tru at denne avgrensinga vil føre til auka merksemd om tiltak innan infrastrukturen. *Mindretalet* er redd dette utilsikta kan føre til at meir effektive

tryggleikstiltak på trafikant- og køyretøyområdet blir nedprioritert. Dette ville blitt annleis med eit tilsyn som òg hadde ansvar for trafikant- og køyretøyområdet, men med utgangspunkt i mandatet har ikkje utvalet vurdert ei slik løysing

Eit organisasjonsproblem? Innan gjeldande økonomiske rammer, politiske prioriteringar og andre føringar frå Samferdselsdepartementet, er det sannsynlegvis mogleg for Statens vegvesen å prioritere tryggleiken høgare enn det som er gjort i dag. *Mindretalet* viser til at arbeidet til Statens havarikommisjon for transport og rapportar som Statens vegvesen sine ulykkesanalysegrupper har laga, viser at etaten har eit forbettringspotensial til dømes knytt til vegutforming, skilting og vinterdrift. Statens vegvesen har likevel utvikla gode system for trafikktryggleiksrevisjonar av planar, trafikktryggleiksinspeksjonar for nybygd veg og eksisterande vegar, og gode registreringar av trafikktryggleiksstandarder på vegnettet som grunnlag for prioritering av tiltak.

Mindretalet har merka seg dei eksterne vurderingane som seier at Statens vegvesen arbeider profesjonelt og effektivt med trafikktryggleiken i vegsektoren, at store delar av trafikktryggleiksarbeidet er basert på faktisk kunnskap og at verksemda har vore retta breitt inn mot vegsystemet, trafikantane og køyretøya, jf kapittel 7.4.2. Det er påvist nokre område for moglege forbetringar innan dagens organisering, men desse er ikkje av slik karakter eller omfang at dei etter *mindretalet* si vurdering gjer det aktuelt å opprette eit nytt uavhengig tilsynsorgan.

Eit kunnskapsproblem? Noreg, saman med Sverige, ligg langt framme internasjonalt på området for forskning og utvikling innan trafikktryggleik. I tillegg til forskings- og utdanningssektoren sit Statens vegvesen på mykje av denne kompetansen. Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet finansierer det meste av forskning og utvikling på området. *Mindretalet* ser ikkje bort frå at denne innsatsen kunne vore styrka, men meiner at etablering av eit tilsyn i seg sjølv ikkje vil føre til at den samla innsatsen vil bli større, men at ansvaret for kunnskapsproduksjonen som Statens vegvesen i dag har blir flytta eller delt mellom tilsynet og Statens vegvesen. Konkurrerande kunnskapsmiljø kan medverke til å få fram ny kunnskap. Etter *mindretalet* sitt syn er ikkje dette argumentet tilstrekkeleg til å opprette eit uavhengig tilsyn. Det er andre måtar å fremje konkurrerande kunnskapsmiljø på, som ikkje vil ha dei negative sideeffektane på det totale tryggleiksarbeidet som *mindretalet* meiner det vil gi å splitte oppgåvene innan trafikktryggleiken.

Mindretalet vil òg trekkje fram den rolla Statens vegvesen i dag spelar for forskning og utvikling innan trafikktryggleik, der det er eit nært samarbeid med fleire forskings- og utdanningsinstitusjonar knytt til kunnskapsutvikling, metodeutvikling og opplæring. I tråd med det som er vanleg for tilsynsorgan, har utvalet gått inn for at eit *eventuelt* nytt uavhengig tilsyn med veginfrastrukturen òg skal ha ansvar for å drive informasjon og områdeovervaking. For å oppretthalde nærleiken mellom byggherrerolla og kunnskapsutviklinga innan sektoren, meiner *mindretalet* at oppretting av eit tilsyn med veginfrastrukturen må skje på ein slik måte at kunnskapsutviklinga internt i vegstaten ikkje vert dårlegare. *Mindretalet* meiner difor at slike oppgåver må ivaretaast av både Statens vegvesen og eit eventuelt nytt tilsyn, det vil seie ei dublering av desse oppgåvene.

Grensedraging mot byggherre, drift og vedlikehald: Moglege rollekonflikar

Mindretalet viser til drøftinga av moglege rollekonflikar i kapittel 6.1.4. og til dei vurderingane som er gjort i NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn*, og i St.meld. nr 17 (2002-2003) *Om tilsyn*, jf kapittel 2. I desse dokumenta er det lagt vekt på rollekonflikar som kan oppstå som følgje av at eit og same organ er styresmakt og samstundes har næringsinteresser, driv produksjonsverksemd eller har tilsyn med næringsverksemd innan same området.

På bakgrunn av St.meld. nr. 32 (1994-95) om grunnlaget for samferdselspolitikken fekk Statskonsult (direktoratet for forvaltningsutvikling) i oppdrag å greie ut organiseringa av tilsynsfunksjonane til transportetatane der det var eller ville kunne oppstå habilitetsproblem. Statskonsult konkluderte den gongen (desember 1996) med at spørsmåla om truverd i vegsektoren var så små at det ikkje kunne forsvare ein eigen tilsynsetat. Statskonsult var særleg merksame på produksjonsverksemda i Statens vegvesen som eit område der det kunne vere problem knytt til habilitet eller truverd. Produksjonsoppgåvene blei definert til det å utføre vegutbygging, vegdrift og periodisk køyretøykontroll (EU-kontroll). På desse områda utførte Statens vegvesen på den tida oppgåver som andre kunne gjere i ein etablert open marknad med private tenesteytarar. Statskonsult la i konklusjonen vekt på at Statens vegvesen ikkje hadde inntekter frå veg eller vegtransport. *Mindretalet* viser til at det er gjort store endringar i organiseringa i vegsektoren sidan 1996. I 2003 blei alle produksjonsoppgåvene knytt til utbygging, drift og vedlikehald skilt ut frå Statens vegvesen, og den

periodiske køyretøykontrollen er avvikla som eit tenestetilbod frå Statens vegvesen. Statens vegvesen har dermed blitt eit meir reindyrka forvaltningsorgan. Eventuelle rollekonfliktar som kan oppstå som følge av at eit og same forvaltningsorgan er både bestillar og utførar (byggherre og entreprenør) er altså ikkje lengre tilstades for riksvegar og fylkesvegar, der Statens vegvesen er veghaldar.

Mindretalet meiner oppgåvefordelinga mellom eit eventuelt vegtilsyn og dei andre aktørane er eit kritisk punkt for å kunne vurdere om det er hensiktsmessig eller ikkje å opprette eit tilsyn. For å ta stilling til om oppretting av eit vegtilsyn vil løyse eventuelle rollekonfliktar, er det naudsynt å ta stilling til kva for oppgåver som skal overførast frå dagens vegstyresmakter (Statens vegvesen, fylkeskommunar og kommunar) til eit nytt organ. Utvalet drøftar ikkje dette i særleg grad i kapittel 6.2, der hovudmodellen for eit eventuelt tilsyn er presentert. Utvalet tek ikkje stilling til om forskriftskompetansen og ansvaret for vegnormalane faktisk bør bli lagt til eit tilsyn. I hovudmodellen er det heller ikkje tatt stilling til om søknad om fråvik frå vegnormalane skal handsamast av tilsynet eller av vegeigarane, som i dag. Det er heller ikkje tatt stilling til om godkjenninga av tunnelar, som i dag ligg til Vegdirektoratet, bør bli overført til eit tilsyn. Utvalet tar heller ikkje stilling til kva for sanksjonar eit eventuelt tilsyn skal kunne nytte seg av. Eit samla utval skriv i kapittel 8.1. at det er naudsynt med ei tydeleg ansvarsdeling for at tryggleiksarbeidet skal få gode og varige resultat. Etter *mindretalet* sitt syn vil ikkje dette målet bli godt ivaretatt med oppretting av eit tilsyn etter hovudmodellen utvalet har skissert.

Mindretalet viser til gjennomgangen av dagens ansvar, oppgåver og roller som utvalet har gjort i kapittel 3.5. *Mindretalet* meiner gjennomgangen viser at dei oppgåvene Statens vegvesen har i dag, ikkje representerer store rollekonfliktar.

Mindretalet vil understreke at arbeidet med normalar, retningslinjer og anna regelverk krev høg teknisk kompetanse om veginfrastrukturen. Det er i dag ikkje noko anna miljø nasjonalt som har den nødvendige kompetansen til å gjere dette arbeidet. *Mindretalet* vil vise til det allereie i dag er knapt om fagkompetanse innan vegsektoren. Dette gjeld særleg teknisk kompetanse for å utvikle forskrifter, normalar og retningslinjer, handsaming av fråvik frå vegnormalane og teknisk godkjenning av bruer og tunnelar. Å byggje opp eit alternativt miljø som heller ikkje kan nytte godt av kompetanseoverføringa frå byggherresida i Statens vegvesen, vil kunne bli krevjande. Eit eventu-

elt tilsyn vil medføre store utfordringar med rekrutteringa. Uansett korleis ansvarsdelinga mellom Statens vegvesen og eit eventuelt tilsyn blir, vil dei to etatane konkurrere om same fagkompetanse. Det vil òg vere naudsynt for eit eventuelt tilsyn å ha kompetanse innan trafikant- og køyretøyområdet, sjølv om tilsynet ikkje er direkte retta mot desse områda. Om ressursane til tilsynet skal hentast frå Statens vegvesen, kan det i alle fall på kort sikt kunne bety eit tilbakeslag for tryggleikskompetansen i Statens vegvesen, og *mindretalet* er redd dette vil få negativ effekt for trafikktryggleiken. *Mindretalet* har difor kome fram til at det vil ha klare fordelar å halde kompetansemiljøet samla.

Mandatet ber utvalet særleg sjå på grensedragninga mellom kontrollverksemd og byggherre-, drifts- og vedlikehaldsoppgåver. *Mindretalet* vil trekke fram arbeidet som har vore gjort i Statens vegvesen dei siste åra med å integrere arbeidet med trafikktryggleik betre i byggherreoppgåvene, og med å sjå arbeidet med betre trafikktryggleik i infrastrukturen i samband med arbeidet med trafikant og køyretøy. *Mindretalet* fryktar dette blir reversert om det blir for skarp grensegang mellom det tilsynet skal ha ansvaret for og det vegstyresmaktene skal ha ansvar for. Om eit nytt tilsyn skal ha slike oppgåver, trengst det på den andre sida ein kritisk masse av kompetanse og oppgåver.

Mindretalet vil òg vise til at det ikkje er enkelt å trekkje ei klar grense mellom rolla som byggherre og rolla som styresmakt etter plan- og bygningslova. I praksis vert alle vegprosjekt og utbetringar – og med det vegstandarden – avklart gjennom kommunedelplanar og deretter i reguleringsplanar. I begge tilfelle er det kommunane som gjer vedtak. *Mindretalet* meiner at om det vert oppretta eit tilsyn, bør ein ikkje endre oppgåvene Statens vegvesen i dag har etter plan- og bygningslova.

Eit nytt tilsynsorgan for veginfrastrukturen vil innebere ei oppsplitting av tryggleiksarbeidet og nye grensesnitt. Konsekvensen kan bli ei negativ utvikling i tryggleiksarbeidet fordi styringa av trafikktryggleiksarbeidet blir meir komplisert, og fordi det blir vanskelegare å utnytte kompetansen effektivt. *Mindretalet* legg òg vekt på at det å opprette eit nytt tilsynsorgan må ha som mål at det skal gi god effekt for trafikktryggleiken. I arbeidet til utvalet har det ikkje vore mogleg å dokumentere slike positive effektar for trafikktryggleiken av oppretting av tilsynsorgan. *Mindretalet* vurderer det òg som tvilsamt om eit slikt tilsyn vil ha positive effektar for trafikktryggleiken. Dermed kan eit nytt tilsynsorgan bety auka byråkrati utan positiv effekt for tryggleiken i vegsektoren.

Internkontroll og styring av forvaltningsorgan

Trafikkulukkene er eit stort samfunnsproblem og den største tryggleiksutfordringa i vegsektoren, jf kapittel 4 om tryggleik i vegsektoren og utvalet sine vurderingar i kapittel 7. Noreg, Sverige, Nederland og Storbritannia er stabilt blant landa i verda som har oppnådd best resultat i trafikktryggleiksarbeidet. Det er likevel uakseptabelt at det i Noreg er om lag 250 drepne og 1000 varig skadde kvart år i vegtrafikken. Situasjonen gjer det naudsynt med eit endå meir målretta arbeid for å kome nærare nullvisjonen. Dette krev sterk og klar styring og god utnytting av fagkompetansen i sektoren. *Mindretalet* legg til grunn at eit nytt tilsynsorgan både kan komplisere styringa og føre til mindre effektiv utnytting av naudsynt fagkompetanse.

Mindretalet viser til at Statens vegvesen er eit ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Det vil seie at statsråden sin instruksjon ikkje er avskoren og at statsråden står ansvarleg overfor Stortinget for det Statens vegvesen gjer. Fylkeskommunar og kommunar er folkevalde forvaltningsnivå og står ansvarleg overfor fylkesting og kommunestyre. Dei alminnelege reglane for økonomistyring og budsjettering gjeld for Statens vegvesen, og etaten er underlagt kontroll frå Riksrevisjonen. Departementet styrer etaten med utgangspunkt i budsjettvedtak frå Stortinget, gjennom tildelingsbrev og løyvingar, rapportering frå etaten og i styringsdialogen, på same måte som alle andre ordinære forvaltningsorgan blir styrt frå departementa dei ligg under.

Mindretalet meiner at eit eventuelt tilsyn for veginfrastrukturen vil vere eit uryddig innslag i styringsrelasjonane mellom statsråden/departementet og forvaltningsorganet, og stride mot det som har vore alminneleg forvaltningspolitisk tenking. Som for andre ordinære forvaltningsorgan meiner *mindretalet* at styringa av Statens vegvesen skal følgje alminnelege reglar for etatsstyring. Det finst ikkje døme på uavhengige tilsyn som har eit ordinært forvaltningsorgan eller fylkeskommunar og kommunar som *einaste* pliktsubjekt. Dei andre tilsyna innan transportsektoren har òg transportutøvarar som pliktsubjekt, i tillegg til infrastrukturhaldarar. Andre tilsyn innan helse, miljø og tryggleik har òg eit breiare spekter av pliktsubjekt

Mindretalet ser ikkje bort frå at styring med ein teknisk krevjande sektor og ein stor etat som Statens vegvesen er komplisert og at det kan oppstå asymmetrisk informasjon – at den styrte har betre informasjon enn den som styrer. I og med at eit tilsyn med infrastrukturen ikkje skal drive tilsyn med sjølve vegen, vil tilsynet avgrense seg til å under-

søke om Statens vegvesen, fylkeskommunane og kommunane har gode nok internkontrollsystem. *Mindretalet* meiner at eit permanent eksternt tilsyn av den storleiken utvalet har drøfta ikkje vil vere ein effektiv eller riktig måte å sjå til at ordinære forvaltningsorgan og folkevalde organ har internkontrollsystema på plass. *Mindretalet* tilrår departementet å vurdere å nytte aktørar med god kompetanse til å utføre tematiske kontrollar av Statens vegvesen sin tryggleiksstyring og internkontroll.

Andre spørsmål

Mindretalet finn at ulukkessituasjonen på det offentlege vegnettet gir grunn til å vidareutvikle Statens vegvesen og kommunane sitt ansvar for tryggleiken på veginfrastrukturen. Forvaltningsreforma der fylkeskommunane overtek ansvaret for to tredeler av riksvegnettet frå staten gjer det òg meir aktuelt med ei systematisk oppfølging for å ivareta nasjonale tryggleikskrav, mellom anna gjennom sterkare nasjonale føringar i lovar og forskrifter enn det som er tilfelle i dag. *Mindretalet* meiner likevel at regionreforma ikkje endrar dei grunnleggjande styringssystema i vegsektoren. Reforma inneber at fylkeskommunane får ansvar for ein større del av vegnettet. Ordninga etter veglova § 10 med felles vegadministrasjon for staten og fylkeskommunane vert vidareført. *Mindretalet* kan difor ikkje sjå at denne reforma gjer trongen for eit uavhengig tilsyn for veginfrastrukturen vesentleg meir eller mindre påtrengjande.

Mindretalet vil peike på at tilsyn og kontroll med alle offentlege vegar er ei svært krevjande oppgåve fordi det i tillegg til det framtidige riksvegnettet på om lag 10 000 km vil omfatte eit fylkesvegnett på om lag 44 000 km, truleg administrert av 19 fylkeskommunar. Føringane og tilsynsbehovet for det kommunale vegnettet vil kanskje bli noko mindre omfattande enn for fylkesvegnettet, men om lag 38 000 km veg administrert av 430 kommunar vil òg vere ei krevjande oppgåve. Statens vegvesen har oppgåver i heile landet og har gode føresetnader for å utføre kontrolloppgåver knytt til fylkeskommunale og kommunale vegar. Ei eventuell utviding av tilsynsoppgåvene til Vegdirektoratet og Statens vegvesen krev etter *mindretalet* si vurdering ei klarare rolledeling i Statens vegvesen, jf utvalet sine vurderingar i kapittel 7.4.2.

Mindretalet viser til at Vegdirektoratet i dag har sektoransvar for trafikktryggleik, jf instruksjonen til etaten. Sektoransvaret er ein svært viktig funksjon på eit område der gode resultat er avhengig av at

mange aktører arbeider i same retning. Eit nytt uavhengig vegtilsyn utfordrar etter *mindretalet* si vurdering Vegdirektoratet sitt sektoransvar på ein måte som kan reise spørsmål om vidareføringa av sektoransvaret. Mindretalet er redd dette vil svekke trafikktryggleiksarbeidet.

Organisering av tilsynsoppgåver i andre land

Mindretalet viser til at det ikkje er kjent at andre land har eigne tilsynsorgan for veginfrastrukturen. Det er heller ikkje kjent at dette blir drøfta i andre land. Den generelle tendensen i land som gjen-

nomfører reformer i vegsektoren, til dømes Sverige og New Zealand, går dessutan i retning av å samle oppgåvene i større einingar. Sverige har nyleg etablert eit nytt organ i transportsektoren: Transportstyrelsen. I dette organet har ein samla alle tilsynsfunksjonane for transportgreinene veg, bane, sjø og luft. Tilsynet i vegsektoren omfattar tilsynet med trafikant, køyretøy og infrastruktur, samt andre tilsynsoppgåver som grip inn i vegsektoren. Organiseringa av transportsektoren og tilsynsarbeidet er i Sverige dermed innretta på ein heilt annan måte enn i Noreg.

Kapittel 9

Økonomiske og administrative konsekvensar

Mandatet for utvalet sitt arbeid slår fast at det skal gjerast greie for venta økonomiske og administrative konsekvensar av tilrådinga, kva omfang eit sjølvstendig tilsyn bør få og kva vinstar og kostnader dette vil medføre. I tillegg ligg det fast at utvalet bør sjå på alternativ bruk av desse ressursane.

Storleiken på offentlege utgifter til vegtilsynet vil vere avhengig av ambisjonsnivå og oppgåvetilfang. Utvalet er samstemt i at eit nytt tilsynsorgan for veginfrastrukturen må byggjast opp som eit risikobasert systemtilsyn, jf. kapittel 6.2., 7.3 og 8. Sidan det innan tidsramma ikkje har vore mogleg å konkretisere ei oppgåvefordeling mellom vegtilsynet og dei andre aktørane, har det heller ikkje vore mogleg å gjere ei eksakt kvantifisering av dei økonomiske og administrative konsekvensane av utvalet si tilråding. Utvalet må difor avgrense vurderinga til grove anslag

Oppretting av eit nytt uavhengig tilsynsorgan fører med seg direkte kostnader knytt til etablering, lønn og drift. Etableringskostnadene vil vere avhengig av lokalisering og kva tiltak som må til for å sikre naudsynt kompetanse. Her kan det hentast erfaring frå nye tilsynsorgan og flyttingar av tilsynsorgan dei siste åra. Kompetansebehovet er nærare omtalt i kapittel 6.2.8.1, og omfattar i grove trekk naudsynt fagkompetanse, tilsynskompetanse, juridisk kompetanse, administrativ kompetanse, kunnskap om vegsektoren og generell forvaltningskompetanse.

Utvalet anslår at vegtilsynet vil måtte ha ei kapasitetsmessig dimensjonering i intervallet 50 til 100 årsverk avhengig av ansvars- og oppgåvefordeling. Tala i statsbudsjettet, St. prp. nr 1 (2008-2009), syner at eksisterande tilsynsorgan har driftskostnader i storleiken ein million kroner per tilsett. Dette inneber at eit nytt tilsynsorgan for veginfrastrukturen på sikt vil føre til ei auke i årlege statlege driftskostnader i storleiken 50 til 100 millionar kroner. Utvalet vil understreke at dette er eit grovt anslag, og at det er naudsynt å vurdere bemanninga nærare ut frå ei meir detaljert oppgåveavgrensing. Utrekinga tar ikkje stilling til om ressursane til eit nytt vegtilsyn vil medføre omprioriteringar innan ramma av vegbudsjettet eller om det skal tilførast friske midlar

Med eit tilsyn som skal supplere det arbeidet vegstyresmaktene gjer i dag, vil alle årsverka til det nye tilsynsorganet kome i tillegg. Dersom tilsynsorganet skal få eit meir utvida ansvar for regelverksutvikling, tryggleiksgodkjenningar, områdeovervaking og informasjon, kan det vere rom for å frigjere noko bemanning i Statens vegvesen. Det vil likevel vere behov for ein viss parallell kompetanse, og i praksis vil det ta tid før bemanninga kan reduserast.

9.1 Effektar av eit tilsyn

Det er svært vanskeleg å bedømme nytte/kostnadsverdien av organisatoriske tiltak. Dersom tiltaka fører til meir effektiv bruk av trafikktryggleikstiltak kan nytte-/kostnadsverdien vere høg. Utvalsarbeidet har ikkje gitt grunnlag for å seie noko sikkert om kvantifiserbare effektar av eit tilsyn. Det er heller ikkje mogleg å hente erfaringar frå andre land, fordi ein ikkje veit om noko land som har prøvd ut ei slik organisering tidlegare.

Når eit fleirtal i utvalet likevel tilrår etablering av eit vegtilsyn, er det fordi ein meiner ei slik organisering på sikt vil føre til større merksemd om trafikktryggleik, betre prioritering av dei mest kostnadseffektive trafikktryggleikstiltaka og ei høgare prioritering av tryggleiken i forhold til andre oppgåver. Fleirtalet legg til grunn at det vil oppstå vinstar som på sikt vil overstige drifts- og etableringskostnadene for eit nytt tilsynsorgan og andre kostnader knytt til nye grensesnitt, jf. kapittel 8.1. Mindretalet vurderer dette annleis og legg til grunn at eit tilsynsorgan avgrensa til infrastrukturen kan verke negativt inn på det heilskaplege tryggleiksarbeidet eller ha liten eller ingen positiv effekt for trafikktryggleiken, jf. diskusjon i kapittel 8.2.

9.2 Alternativ bruk av midlane

Alle økonomiske midlar kan brukast alternativt til andre samfunnsnyttige føremål. Ut frå mandatet har det vore naturleg å sjå på alternativ til å etablere eit nytt tilsynsorgan.

Utvalet har tidlegare slått fast at eit vegtilsyn vil krevje mellom 50 og 100 millionar kroner årleg i auka driftsutgifter. Statens vegvesen har på denne bakgrunn gjennomført ei utrekning av forventa reduksjon i talet på drepne eller hardt skadde dersom det i staden årleg blir brukt 100 millionar kroner ekstra til trafikktryggleikstiltak. Utrekninga er gjort med utgangspunkt i ein modell utarbeidd av Transportøkonomisk institutt (TØI) og TØI-rapport 851/2006 *Effektkatalog for trafikkikkerhetstiltak*. Verknadsberekningane er svært grove og forenkla og difor ikkje sikre. Dei gir likevel eit lite bilete av moglege verknader av alternativ bruk av midlane.

Det er sett på tre ulike alternativ: (A) bruk av 100 mill. kr ekstra per år til bilbeltekontrollar, (B) ein fordeling av 100 mill. kr ekstra med 33,3 mill. kr ekstra til bilbeltekontrollar, 33,3 mill. kr ekstra til fartskontrollar og 33,3 mill. kr ekstra til promille-

kontrollar og (C) ein ekstrainsats med 1 mrd. kr til målretta trafikktryggleiksinvesteringar på stamvegnettet i perioden 2010-2019 (100 mill. kr per år i tiårsperioden). I alle tre berekningane blir det brukt til saman 1 mrd. kr i tiårsperioden 2010-2019.

Alternativa er ikkje fullt ut samanliknbare. Dersom ekstrainsatsen fell bort frå og med 2020 blir verknaden av A og B redusert til null frå og med 2021, medan verknaden for alternativ C blir oppretthalden kvart år gjennom prosjektet si levetid¹. Tek ein utgangspunkt i levetida til tiltaka vil ekstrainsatsen på 1 mrd. kr over ti år i utrekning A gi 290 færre drepne eller hardt skadde, alternativ B vil gi 310 færre drepne eller hardt skadde og alternativ C om lag 160 færre drepne eller hardt skadde.

¹ Gjennomsnittleg levetid for slike tiltak er her sett til 20 år.

Vedlegg 1

Forskrifter

Etter veglova

- § 3 - 2000.11.27 nr. 1178: (SD) Delegering av myndighet til Vegdirektoratet etter vegloven § 3 og § 7.
- § 7- 2000.11.27 nr. 1178: (SD) Delegering av myndighet til Vegdirektoratet etter vegloven § 3 og § 7.
- § 9- 1990.05.23 nr. 0380: (SD) Forskrift om forbud mot variabel reklame langs offentlig veg.
- §§ 9 og 10- 2005.05.27 nr. 0472: (SD) Delegering av myndighet til Samferdselsdepartementet etter vegloven § 9 første ledd og § 10 tredje ledd.
- §§) og 10 2005.05.27 nr. 0473: (SD) Instruks for Statens vegvesen.
- § 13 - 2007.03.29 nr. 0363: (SD) Forskrift om anlegg av offentlig veg og 2007.05.15 nr. 0517: (SD) Forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften) (gjeld berre riksveg).
- § 27 - 1995.11.24 nr. 0893: (SD) Forskrift om innkreving av bompenger i visse tilfeller - gjennomføring av direktiv 1999/62/EF og 2004.04.30 nr. 0678: (SD) Forskrift om betaling av bomavgift og tilleggsavgift.
- § 30 - 1966.11.04 nr. 4011: (SD) Forskrift om plassering av skogsvirke ved riksveg.
- § 33 - 1990.05.23 nr. 0380: (SD) Forskrift om forbud mot variabel reklame langs offentlig veg.
- § 40 - 1982.02.26 nr. 3791: (SD) Forskrift om retningslinjer for behandling av avkjørslesaker for riksveg, jfr. veglova §§ 40 og 41.
- § 41 - 1982.02.26 nr. 3791: (SD) Forskrift om retningslinjer for behandling av avkjørslesaker for riksveg, jfr. veglova §§ 40 og 41.
- § 43 - 1964.07.16 nr. 3905: (SD) Forskrift om alminnelige regler om bygging og vedlikehold av avkjørsler fra offentlig veg.
- § 45 - 1969.10.09 nr. 3815: (SD) Forskrift om gjerde ved offentlig veg.
- § 50 - 1981.09.11 nr. 8603: (SD) Forskrifter om eidsinngrep etter veglova og 2004.08.27 nr. 1219: (SD) Delegering av mynde til Samferdselsdepartementet etter veglova § 50 fjerde ledd.

Etter vegtrafikklova

er det ei lang rekkje forskrifter. Her er berre lista opp dei som er sett på som relevante i høve til utvalet sitt mandat:

- 2005.10.07 nr. 1219: (SD) Forskrift om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikksignaler og anvisninger (skiltforskriften).
- 1993.10.01 nr. 0921: (SD) Forskrift om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr.
- 1996.06.07 nr. 0533: (AID) Overføring av ansvar for landtransport av farlig gods fra Samferdselsdepartementet til Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- 1997.03.05 nr. 0239: (JD) Delegering av myndighet til Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern etter forskrift om transport av farlig gods på veg og jernbane.
- 2002.05.23 nr. 0770: (AID) Delegering av myndighet til Direktoratet for brann- og elsikkerhet etter lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr § 2, § 5, § 6, § 7, § 10, § 11 og § 13, lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk § 1, § 6, § 11A, § 15, § 20, § 21, § 23, § 32, § 33, § 34, § 35, § 37 og § 43, lov om eksplosive varer
- 2005.06.30 nr. 0793: (SD) Forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikklukker mv.

Etter plan- og bygningslova er det ein del forskrifter. Her er berre lista opp dei som er sett på som relevante i høve til utvalet sitt mandat:

- 1997.01.22 nr. 0033: (KRD) Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK).
- 1997.01.22 nr. 0035: (KRD) Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF).
- 2003.06.24 nr. 0749: (KRD) Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK).
- 1995.09.20 nr. 4146: (MD) Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging.
- § 17-1
- 1993.08.20 nr. 0817: (MD) Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.
- 1994.11.10 nr. 1001: (MD) Forskrift om rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.

- 2005.04.01 nr. 0276: (MD) Forskrift om konsekvensutredninger

Etter arbeidsmiljølova

- 1996.12.06 nr. 1127: (AID) Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).

Etter brann- og eksplosjonsvernlova

- 2002.06.26 nr. 0847: (JD) Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn.
- 2002.06.26 nr. 0922: (JD) Forskrift om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff
- 2002.06.26 nr. 0729: (JD) Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.



Noregs offentlege utgreiingar 2008 og 2009

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.
NOU 2008: 10.

Yrkessykdommer. NOU 2008: 11.

Skift og turnus – gradvis kompensasjon for
ubekvem arbeidstid. NOU 2008: 17.

Barne- og likestillingsdepartementet:

Kvinner og homofile i trossamfunn. NOU 2008: 1.

Kjønn og lønn. NOU 2008: 6.

Med barnet i fokus. NOU 2008: 9.

Finansdepartementet:

Kulturomsutvalget. NOU 2008: 7.

Revisjonsplikten for små foretak. NOU 2008: 12.

Eierkontroll i finansinstitusjoner. NOU 2008: 13.

Om foretaksstyring og tiltak mot manipulering
av finansiell informasjon. NOU 2008: 16.

Skadeforsikringsselskapenes virksomhet.
NOU 2008: 20.

Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.
NOU 2009: 2

Fiskeri- og kystdepartementet:

Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.

NOU 2008: 5.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Individ og integritet. NOU 2009: 1.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.
NOU 2008: 2.

Justis- og politidepartementet:

Fra ord til handling. NOU 2008: 4.

Bourbon Dolphins forlis den 12. april 2007.

NOU 2008: 8.

Barn og straff. NOU 2008: 15.

Fiskefartøyet "Western"s forlis 6. februar 1981.

NOU 2008: 19.

Nettbankbasert betalingsoverføring. NOU 2008: 21.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kultur- og kirkedepartementet:

Kunnskapsdepartementet:

Sett under ett. NOU 2008: 3.

Fagopplæring for framtida. NOU 2008: 18.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøverndepartementet:

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

På sikker veg. NOU 2009: 3.

Utenriksdepartementet:

Samstemt for utvikling? NOU 2008: 14.

Offentlege publikasjonar

Opplysningar om abonnement, laussal og pris får ein hjå:

Akademika AS

Avdeling for offentlege publikasjonar

Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo

E-post: offpubl@akademika.no

Telefon: 22 18 81 00

Faks: 22 18 81 01

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er å også tilgjengeleg på
www.regjeringen.no