



Statens vegvesen

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Postboks 8010 DEP

0030 OSLO

Behandlende enhet:
Økonomi- og
virksomhetsstyring

Saksbehandler/telefon:
Gyda Grendstad / 95272428

Vår referanse:
22/113236-2

Deres referanse:

Vår dato:
10.08.2022

Statens vegvesens innspill til gjennomgang av organisering av vegsektoren

Det vises til Samferdselsdepartementets brev av 7.juni og innspillmøtet 23.juni 2022. Vedlagt følger Statens vegvesens innspill til gjennomgangen.

Bakgrunn og innledning

Meld. St. 25(2014–2015) Reformen i veisektoren innebar tre reformer, etablering av utbyggingsselskap for vei, rammeverk for offentlig privat samarbeid (OPS) i transportsektoren og bompengereformen. I 2015 ble Nye Veier AS stiftet med nye og annerledes rammebetingelser for å bygge riksvei.

I 2019 og 2020 ble Statens vegvesen omorganisert, man gikk blant annet fra en regional struktur til landsdekkende divisjoner. Samtidig ble regionreformen, der sams veiadministrasjon ble oppløst etter over 100 år, gjennomført. Det ble etablert veiadministrasjoner i 11 fylker. I løpet av det siste halve året er det besluttet at 11 fylkeskommuner skal bli til 15, noe som vil dele opp ansvaret for veinettet ytterligere. Til sammen en betydelig fragmentering av veisektoren.

Statens vegvesen mener fragmenteringen forsterker behovet for at en statlig virksomhet har ansvar for helheten i transportsystemet på tvers av veieierskap og virksomheter. Noen må ta ansvar for helheten på veiene, slik at det samlede transportsystemet gir sikker og forutsigbar framkommelighet for alle transportbrukere

Statens vegvesens helhetsansvar for trafiksikkerhet er et eksempel på en slik viktig nasjonal leder- og koordineringsrolle når mange skal bidra mot felles mål. Det samme gjelder Statens

Postadresse
Statens vegvesen
506M744441M744783M744787M744791Mfirmapost@vegvesen.no
Postadresse
Postnummer

Telefon: 02030

Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsengfare 6A
0667 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Landsdekkende regnskap

9815 Vadsø
Telefon: 78 94 15 50

vegvesens ansvar for felles regelverk og forvaltning, og vår myndighet til å sikre at regelverk blir fulgt opp.

Konklusjoner og anbefalinger

- Erfaringer fra ny organisering i sektoren viser at det er behov for en overordnet ledelse og koordinering av en del oppgaver som; trafikksikkerhet, beredskap, vegdata, vegtrafikksentaler, nasjonal vegdatabank. Digitaliseringen av sektoren generelt og oppbyggingen av systemer for å møte kravene automatisert kjøring stiller, skjerper behovet for nasjonal koordinering og felles dialogfront med internasjonale aktører og myndighetsorganer.
- En utredning av veisektoren bør være basert på den rolleforståelsen som har vært grunnlaget for dagens organisering, med et tydelig organisatorisk skille mellom myndighetsoppgaver og veiforvalteroppgaver som utbygging, drift og vedlikehold
- Større oppdeling av driftsansvar og hyppige skift av aktører som drifter og vedlikeholder offentlig vei er ineffektivt, og kan gi ulemper for trafikanter og samfunnsikkerhet
- Det er uheldig for en helhetlig utvikling av riksveinettet at deler av riksvei-utbyggingen er underlagt politiske prioriteringer i de årlige statsbudsjettene, mens Nye Veiers strekninger ikke er det. Denne utfordringen blir tydeligere med trangere økonomiske rammer. Dersom Nye Veiers prosjekter for eksempel utgjør tilnærmet det samme som Statens vegvesens store prosjekter per år, vil dette redusere muligheten for politisk helhetlig vurdering og prioritering av utbygging av riksveinettet.
- Kapasitet, innovasjonskraft og kompetanse i sektoren bør ivaretas i utredningen. Her er faktorer som økte kostnader, redusert kvalitet og attraktivitet, og ev. andre uheldige virkninger av mer fragmenterte fagmiljøer i sektoren, spesielt relevant.
- Statens vegvesen erfarer at Samferdselsdepartementet fortsatt har behov for bidrag når det gjelder nasjonale oppgaver på tvers av veieiere, og Statens vegvesen rolle i slike saker bør tydeliggjøres.
- Det bør gjøres en bred utredning av hvordan veisektoren kan organiseres for å ivareta målene i Nasjonal transportplan og et helhetlig transportsystem best mulig. Utredningen bør ikke kun ta utgangspunkt i organisering av utbygging, drift og vedlikehold. Mange av de oppgavene som er lagt til Statens vegvesen tilsier ett samlet statlig veivesen, med en bred oppgaveportefølje og størrelse som gir mulighet for tilstrekkelig spisskompetanse og gode fagmiljø.

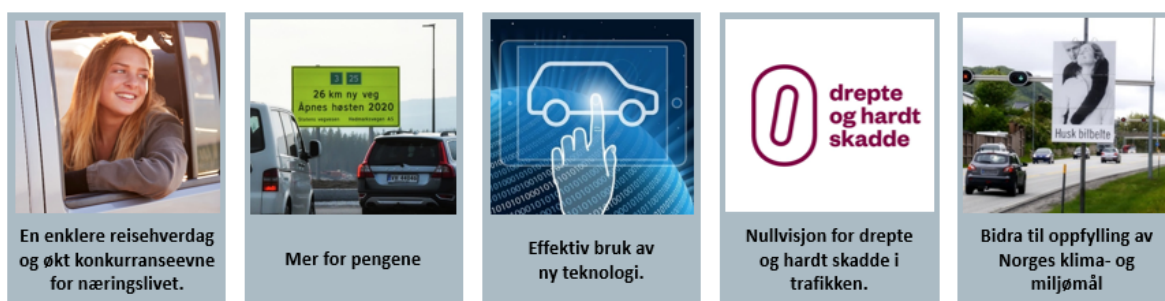
Statens vegvesen utfører sitt samfunnsoppdrag som forvaltningsorgan og statlig tjenesteproducent gjennom tre roller: fagorgan, myndighetsorgan og byggherre. I forvaltningssaker er Vegdirektoratet et overordnet forvaltningsnivå og klageinstans for vedtak i divisjonene.

Som *fagorgan* bistår Statens vegvesen med utredninger, faktainformasjon og forslag til Samferdselsdepartementets arbeid med Nasjonal transportplan, statsbudsjettet, i lov- og regelverkssaker og andre stortingsdokumenter.

En oversikt over *myndighet* er gitt i utredningene om «Nasjonale føringer knyttet til vegloven» og «Nasjonale føringer knyttet til vegtrafikkloven». Disse utredningene er oversendt Samferdselsdepartementet henholdsvis i desember 2020 og april 2021. Utredningen «Nasjonale føringer knyttet til vegtrafikkloven» redegjør for aktuelle endringer knyttet til fylkeskommunal myndighet, og det er laget en plan for videre arbeid med disse spørsmålene.

Som *byggherre* har Statens vegvesen ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av riksveinettet, med unntak av strekninger i Nye Veiers portefølje.

Statens vegvesen mener at det bør gjøres en vurdering av hvordan veisektoren kan organiseres for å ivareta målene i Nasjonal transportplan best mulig.



Statens vegvesen legger til grunn at oppgaver med et helhetlig transportsystem vil få økende betydning i årene som kommer. Dette betyr at utredningen også bør omfatte hvordan organiseringen virker inn på oppgaver som:

- Arbeid med Nasjonal transportplan og andre overordnede utredninger før prosjektplanlegging etter plan- og bygningsloven
- Utvikling av bærekraftige løsninger i transportsektoren med sømløse overganger mellom transportformene
- Utvikling av et digitalt navigerbart veinett/automatisert kjøring, som krever et koordinert nasjonalt arbeid og samhandling internasjonalt. Teknologisk og bærekraftig utvikling krever beredskap og helhetstenking for det digitale veinettet
- Statens vegvesens ledende rolle i Norges satsing på teknologi og intelligente transportsystemer (ITS), både som kunnskapsutvikler og systemeier. Nasjonal veidatabank er sentral, men også det kommende veidatahuset, hvor Statens vegvesens data skal publiseres. Samling og tilgjengeliggjøring av data om veinettet i en nasjonal database for alle veier, skilt, stikkrenner, rekkverk, trafikkmengder, trafikkulykker med mer inngår. Statens vegvesen har ansvar for å legge til rette for og utvikle standardisert og enhetlig dataflyt på tvers av virksomheter og veityper.
- Utvikling av en helhetlig transportpolitikk for byene, slik at målet i de største byområdene om at all vekst i persontransport i byene skal tas med kollektivtransport, sykling og gange kan nås

- Utvikling og forvaltning av regelverk, for å sikre at veiene har en god og enhetlig standard, uavhengig av hvem som eier og forvalter dem
- Myndighetsutøvelse innenfor veglov, vegtrafikklov, plan- og bygningslov, ITS-lov, lov om utprøving av elektriske kjøretøy og yrkestransportlov
- Beredskap uavhengig av veiforvalteransvar: veitrafikksentralen, nasjonal bruberedskap og nasjonal beredskap for naturhendelser som skred, ras og flom
- Samordning av innsats for økt trafiksikkerhet, slik at vi for hvert år som går kommer nærmere visjonen om null drepte og hardt skadde i trafikken. Statens vegvesen anser det som særlig viktig at det i utredningen blir vurdert hvordan dagens organisering og alternative organiseringer kan bidra til bedre trafiksikkerhet
- Trafikkinformasjon og trafikkstyring uavhengig av veiforvalteransvaret. Dette er basert på veitrafikksentralen som driver døgnkontinuerlig trafikkovervåking, meldingsmottak og varslingstjeneste til veiforvalter og veibrukere
- Ansvar for nasjonale turistveier, nasjonal verneplan for veier og bruer, nasjonale sykkelruter mm.
- Statens vegvesen erfarer at Samferdselsdepartementet fortsatt har behov for bidrag til slike nasjonale oppgaver, og at disse oppgavene var enklere for Statens vegvesen å løse da man hadde en felles administrasjon for riks- og fylkesvei.
Eksempler på slike oppgaver er:
 - ansvar for trafikkstyring og beredskap. Med flere veiforvaltere blir Statens vegvesens arbeid med sikker og effektiv trafikkstyring og beredskap mer komplekst.
 - samlede tilstandsvurderinger for riks- og fylkesveinettet – dette har blitt mer krevende etter opphør av sams veiadministrasjon for riks- og fylkesveier og oppstart av Nye Veier.
 - oppdeling av kompetansemiljøet for geologi gir uheldige konsekvenser av for tilgjengeligheten på fagkompetanse ved hendelser som f.eks. ras og flom.

Nasjonalt ansvar som er lagt til Statens vegvesen bør tydeliggjøres

De nasjonale oppgavene som er uavhengig av veiforvalteransvaret, er i stor grad definert gjennom lovverket og Samferdselsdepartementets instruks for Statens vegvesen. Statens vegvesen mener likevel at det er erfaringer fra ny organisering av veisektoren som tilsier behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom Statens vegvesen, Nye Veier og fylkeskommunene. Med videreføring av riksveiforvalteransvaret om lag som i dag, og ytterligere oppsplittet på fylkesnivå, er det viktig å vurdere hvordan nasjonale oppgaver tillagt Statens vegvesen kan tydeliggjøres og styrkes. Dette kan for eksempel skje gjennom nasjonale føringer, ulike retningslinjer og ev. forskriftsfesting. jfr. utredningene om nasjonale føringer.

Myndighetsoppgaver bør utredes med basis i tydelig rolleforståelse

Myndighet og regelverk er Vegdirektoratets fag- og myndighetsorgan. I tillegg ligger en del myndighets- og fagoppgaver i resten av organisasjonen i Vegdirektoratet og i de ulike divisjonene.

Myndighet og regelverk utvikler regelverk, foretar kontroll og teknisk godkjenning og gir faglige råd til vegdirektøren. Myndighet og regelverk ivaretar klagebehandling for vedtak fattet i divisjonene i Statens vegvesen forvaltningsloven.

Myndighet og regelverk sørger for at regelverk utvikles kontinuerlig, i tråd med teknologiutvikling og samfunnstrender. Regelverket utvikles i et kompetent fagmiljø som sikrer at ny kunnskap blir brukt eller innhentes der det er nødvendig, uavhengig av veitype eller hvilken virksomhet som er utbygger eller forvalter. Effektiv regelverksutvikling utføres ved at aktører som Statens vegvesen, Nye Veier, fylkeskommunene, kommunene og andre relevante aktører er involvert i arbeidet.

Erfaringen gjennom utstrakt dialog med aktørene i sektoren, er at god involvering medvirker til at regelverket som utvikles av Myndighet og regelverk oppleves som nyttig, at utviklingsarbeidet er effektivt, og at det er god konsistens i håndbøker og normaler som alle aktører må forholde seg til. Forutsetningen for slike resultat mener Statens vegvesen er en samlet myndighetsenhet på nasjonalt nivå slik Myndighet og regelverk i dag er. Felles standarder gir et forståelig og sikkert vei- og veitrafikksystem, og sikrer at alle veiforvaltere får tilgang til beste praksis utviklet ut fra nasjonale mål.

Særlig for de nye regulatoriske områdene knyttet til forvaltning av data og automatisert kjøring, vil rekruttering og oppbygging av kompetansemiljøer dra stor nytte av en samlet myndighet for alle veityper. Det er også et økende behov for tung juridisk kompetanse innen veg- og vegtrafikklov.

Under Samferdselsdepartementets innspillkonferanse i juni kom innspill om at Vegdirektoratet som myndighetsorgan burde vært uavhengig av Statens vegvesen. Innspillene var i liten grad begrunnet med konkrete eksempler på hvilke utfordringer dagens organisering på dette området gir, ut over en antakelse om ulik behandling. Statens vegvesen har satt i gang en prosess med å vurdere disse innspillene.

Statens vegvesen mener at en utredning av veisektoren bør være basert på den rolleforståelsen som har vært grunnlaget for dagens organisering: et tydelig organisatorisk skille mellom myndighetsoppgaver og veiforvalteroppgaver som utbygging, drift og vedlikehold.

Divisjonsmodellen for Trafikant og kjøretøy gir stordriftsfordeler

For Trafikant- og kjøretøyområdet har omorganisering til divisjon ført til mer likebehandling og økt kvalitet i våre tjenester. Organiseringen har gjort det mulig å drive mer effektivt og rasjonelt, og ha økt prioriteringen ventetider og produksjonsresultater.

At regelverksutviklingen nå ligger i divisjon Trafikant og kjøretøy gir bedre samhandling med det utførende nivået. Vegdirektoratet ved Myndighet og regelverk vedtar forskrifter eller endring av forskrifter som er utredet og foreslått av Trafikant og kjøretøy. Myndighet og regelverk har i tillegg klagesaksbehandling innenfor området. Vi vurderer samhandlingen mellom Myndighet og regelverk og Trafikant og kjøretøy vil kunne være upåvirket av organisering av veisektoren ellers. Organiseringen har for eksempel gjort det enklere å flytte

ressurser under pandemien for å møte behovet for flere førerprøver. Antall prøver er økt med om lag 20 pst sammenlignet med 2019.

Statens vegvesen ønsker å fortsette arbeid med Trafikant og kjøretøyreform

Gjennom flere år er tjenestetilbudet i økende omfang blitt digitalisert, og det reduserer i vesentlig grad behovet for bruk av et fysiske tjenestetilbud. For 2024 er det beregnet at fysisk oppmøte på trafikkstasjonene vil være om lag det halve av nivået i 2021. Dette vil innebære at mange trafikkstasjoner vil ha svært få kunder som skal ha utført tjenester i skrankene.

Når stadig færre kunder møter på trafikkstasjonene for å få utført skrankehandlinger, og det samtidig settes økte krav til reduksjon av interne kostnader og mer effektiv drift, ønsker Statens vegvesen større muligheter til å tilpasse tjenestetilbudet til reell etterspørsel, forsvarlig drift og effektiv ressursutnyttelse.

Drift og vedlikehold kan løses mer effektivt

Det er når veien er bygd at den har verdi for trafikanten. Det er gjennom god drift at trafikantens behov blir ivarettatt:

- komme deg dit du skal, når du skal, på en trafiksikker måte.

Gjennom godt vedlikehold sørges det for å ta vare på den investeringen som gjør at veien kan ha verdi for trafikanten i hele veiens levetid. Å ta vare på det vi har er noe av det viktigste Statens vegvesen kan gjøre for samfunnet og for klimaet. Det er et langsiktig, møysommelig arbeid. Det er lite snorklipping for en vei som er brøytet, men det skaper mye oppmerksomhet når veien ikke er brøytet.

Ulike investeringsbehov gjennomføres i dag for riksveier gjennom OPS-selskaper, Nye Veier og Statens vegvesen, og for fylkesveiene gjennom de ulike fylkeskommunene. Drifts- og vedlikeholdsbehov dekkes av de samme som har bygd veien. For en trafikant som skal reise 40 mil langs E18 fra Sandnes til Larvik dekkes drifts- og vedlikeholdsbehovene enten av Nye Veier, et OPS-selskap eller Statens vegvesen, delt opp i ca. 15 strekninger/parseller litt avhengig av tellemetode og tidsperspektiv. Vi har vist at det er mulig, men det er også kompliserende.

I siste NTP endret enkelte riksveistrekninger fordelt mellom Nye Veier og Statens vegvesen karakter. Det gjorde at Statens vegvesen sammen med Nye Veier måtte se på hvordan vi skulle løse de nye utfordringene som oppstår, slik at vi fortsatt kan levere gode kundetjenester. Og vi gjør det vi kan for å løse dette sammen. På E6 mellom Nordkjosbotn og nord for Kvæangsfjellet, en strekning på ca. 20 mil, skal trafikanten sju ganger veksle mellom at det er Nye Veier eller Statens vegvesen som skal sørge for at trafikantene kommer seg dit de skal, når de skal, på en trafiksikker måte. På E6 nord for Trondheim har Nye Veier mesteparten av aktiviteten, og midt innimellom har Statens vegvesen en rundkjøring. Mellom Statens vegvesen og fylkene ses nå at kjøringen med pløgen løftet, uten å brøyte,

mellom ulike veiparseller øker. Vi er alle opptatt av at oppdelingen skal gi minst mulig belastning for trafikantene, og har vist at det er mulig. Men er det lurt?

Statens vegvesen mener at det ikke er det. Drift og vedlikehold er et fag, en logistikk, en kombinasjon av gode planer for at hendelser ikke skal oppstå, og daglige håndtering av hendelser som uansett oppstår. Dette krever fagmiljøer og kapasitet, det krever lokalkunnskap, og forståelse for trafikantens behov. For at veien skal bygges slik at den over tid skal gi kunde verdi på en effektiv og trafikksikker måte må erfaringer fra drift og vedlikehold bygges inn i løsningene som velges.

Vi skal også som nasjon løfte transportsystemet inn i en digital verdikjede, en overgang til stadig mer automatisert kjøring og behov for digitale løsninger i og langs veien. Et helhetlig og godt prioritering av samfunnsikkerhet og beredskap påvirkes av oppdelingen. I krisesituasjoner som flommer, ras etc., må beslutninger tas raskt og nært, i forlengelsen av den daglige organiseringen av arbeidet, og koordineres av færrest mulige parter. Statens vegvesen har lang tradisjon for å være en aktiv og god samvirkende partner på riksveisiden med Statsforvalterens beredskapsorgan. Dette genet ligger i vår organisasjon og er viktig for hele samfunnet.

Når vi deler opp driftsansvar som faglig sett burde henge sammen vil det koste mer, og øke behovet for koordinering i vekslingspunktene.

Større koordineringsbehov gir også økt risiko for feil eller mangel på informasjon, som går ut over evnen til å levere sammenhengende oppetid og trafikksikkerhet til trafikantene. Det merkes ikke akutt, men over tid reduserer det evnen til å utvikle og levere en enklere arbeidshverdag for kunden og næringslivet. Det er mulig, men utredningen må gi grunnlag for å vurdere om det er en god løsning.

For vedlikehold og reinvestering/fornyning er det alltid en iboende risiko for suboptimalisering ved å se enkeltobjekter og enkeltprosjekter for seg. Økt oppdeling reduserer den samlede evnen til å prioritere ut fra kritikalitet og kundebehov, og øker risikoen for at enkeltobjekter blir det svake leddet i en sammenhengende logistikk/transportkjede.

Vi har vist at det er mulig å håndtere en fragmentert sektor så langt. Men når antall aktører øker blir det et stadig økende koordineringsbehov og risiko for feil eller mangel på informasjon. Vi ser enkeltteksempler som går i den retning.

Utbygging av store riksveiprosjekter bør prioriteres samlet

Etter to og et halvt år med en landsdekkende utbyggingsdivisjon i Statens vegvesen er bl.a. følgende oppnådd:

- Landsdekkende og enhetlig byggherre
- Fokus på å utbedre der vi kan og bygge nytt der vi må
- Integreert samarbeid mellom Utbyggings- og Drift og vedlikeholdsdivisjonen

- Tydelig eierstyring
- Tydelig og ønsket kontraktsmodell der forhandling med flere aktører er sentralt
- Mer vei for pengene
- Faglig styrke og effektivitet gjennom egen kompetanse
- I front på digitalisering og bærekraft
- Tett og godt samarbeid med bransje og bransjeorganisasjoner
- Tett kontakt med kommuner og fylkeskommuner langs strekninger
- Større innovasjonskraft

Nye Veier har bidratt godt som utfordrer ut fra sitt oppdrag særlig mht. veinormaler og gjennomføring, men har litt andre rammebetingelser.

Regjeringen har skissert at den enorme veksten i investeringer som i dag ligger i Nasjonal transportplan, ikke er realistisk. Ny Nasjonal transportplan kommer allerede i 2024. Videre har regjeringen i Hurdalsplattformen gitt signal om at veiutbygging må underlegges politisk styring og offentlig eierskap.

Nye Veier har i dag avtale på konkrete strekninger og styret kan prioritere selskapets midler innenfor disse. Statens vegvesen er avhengig av prioritering i de årlige statsbudsjettene og dermed har regjeringen mulighet til å vise retning for Statens vegvesens strekninger, basert på virksomhetens faglige anbefalinger.

Med strammere rammer følger også tøffere prioritering. Dette reiser noen fundamentale spørsmål som må besvares:

- Er det rett for riksvegnettet at Nye Veiers styre prioriterer sin bevilgning innenfor sine strekninger, mens Statens vegvesen gir innspill til regjeringens prioritering for resten av landet?
- Er det rett for Norge at f.eks. Ytre Ringvei i Kristiansand prioriteres foran Ringvei øst i Bergen? Eller at E6 Åsen–Steinkjer prioriteres foran E18 Retvedt–Vinterbro? Eller E39 mellom Lyngdal–Ålgård foran E39 mellom Stavanger og Bergen?

Alt annet likt – utredningen bør vise om denne todelingen på riksvei gir den mest effektive organisering av veisektoren for å nå regjeringens mål i Nasjonal transportplan, gitt strammere økonomiske rammer.

Kompetansedimensjonen må ivaretas i utredningen

Sterke fagmiljøer bidrar til innovasjon, lavere leveranserisiko og reduserte kostnader. I tillegg gir sterke fagmiljøer større mulighet for utvikling for den enkelte fagperson. Statens vegvesen er landets største veiforvalter og har et vidt veifaglig kompetansespekter. Spesialisering i større kompetanseenheter har gjort det mulig å utnytte etatens kompetanse på tvers av organisatoriske og geografiske grenser. Dette har også skapt attraktive fagmiljøer hvor det er mulig å utvikle, rekruttere og beholde spisskompetanse, som også er svært ettertraktet av private arbeidsgivere.

Bredden av operative oppgaver i kombinasjon med kompetente medarbeidere både i divisjoner og i Vegdirektoratet, gjør det mulig for Statens vegvesen å ivareta sine oppgaver og sørge for god kompetanseutvikling på flere fagområder knyttet til vei og transport. Det er stor konkurranse om talentene mellom bransjer, og vår sektor bør innrette seg slik at sektoren blir attraktive for å sikre at sektoren har gode kompetansemiljøer.

Det vises ellers til rapporten *«Fra sams og samlings – Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer»* utarbeidet av Statens vegvesen 2018, og Prop. 84 S (2016–2017) med regjeringens vurderinger og forutsetninger for opphør av sams veiadministrasjon.

Med hilsen

Ove Myrvåg
Direktør økonomi- og virksomhetsstyring

Klikk eller trykk her for å skrive inn tekst.

Tekst for godkjenning settes inn ved ekspedering.