

03 AUG 2009

*Vår dato:*  
31. juli 2009*Vår referanse:*  
30 LEF/MK*Deres dato:*  
24.4.2009*Deres referanse:*  
09/1626-TRSSamferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
N-0030 OSLO

### Høringsuttalelse om vegtilsyn – NOU 2009:3

Transportøkonomisk institutt takker for invitasjonen til å avgi høringsuttalelse om NOU 2009:3 På sikker veg.

TØI har merket seg at Samferdselsdepartementet denne gang ber om en noe bredere vurdering enn den som fulgte av utvalgets mandat. Etter vårt skjønn er dette verdifullt, da infrastruktur, kjøretøy og trafikanter inngår i et komplisert samspill, slik at det er vanskelig, og trolig lite formålstjenlig, å begrense oppmerksomheten til én av disse tre hovedgruppene av risikofaktorer/sikkerhetstiltak.

Som påpekt av utvalget kan det tenkes mange grunner til at et uavhengig tilsyn vil kunne bedre sikkerheten i vegtrafikken. TØI vil i det følgende gi vår vurdering på området og trekke fram noen hovedargumenter.

#### Internt kontra eksternt tilsyn

Vegmyndighetene har lang tradisjon for å ha eget tilsyn med sin virksomhet og for å ha et samlet tilsynsansvar på de ulike områder som påvirker trafikkulykkene. Dette er ikke unikt for Norge eller for vegsektoren. Det er ikke så mange år siden jernbanesektoren i Norge, det som da i hovedsak bestod av NSB, var en samlet enhet som integrerte de ulike rollene fra myndighet med regel- og tilsynsansvar til produksjons- og driftsvirksomhet.

Disse store integrerte aktørene har skjøttet sitt tilsynsansvar på sikkerhetsområdet godt. Statens vegvesen har i betydelig grad lyktes med å redusere ulykkesrisikoen, slik at tallet på drepte har gått kraftig ned på tross av sterk trafikkvekst. Samtidig taler ny ansvarsdeling mellom stat og lokale vegmyndigheter og nye organisasjonsformer med oppdeling og privatisering av virksomhetens ulike oppgaver for at et eksternt uavhengig tilsyn og et klarere skille mellom bestiller-, produksjons- og tilsynsrollene kan være hensiktsmessig. Slik er det blitt i jernbanesektoren. På samme måte er det naturlig å tenke seg at de store omorganiseringene i vegsektoren bør resultere i et uavhengig vegtrafikktilsyn.

TØI gjorde for en tid tilbake en undersøkelse av sikkerhetskulturen i SVV Region sør (TØI rapport 942/2008, se kap. 5). Vi fant at denne sikkerhetskulturen var god i mange henseender, men undersøkelsen avdekket også at det internt i SVV var stor frustrasjon over at innrapporterte feil og mangler ved veginfrastrukturen ikke ble utbedret. Bakgrunnen var dels en angivelig mangel på ressurser, dels at man hadde så mange andre oppgaver. Det kan se ut til at dette er en tendens som vedrører hele den offentlige sektor – stadig flere gode formål skal inkorporeres, noe som fører til at kjerneaktiviteten blir skadelidende. Et vegtilsyn ville kunne motvirke denne tendensen for vegsektorens del og stille krav om at sikkerheten i enda større grad settes i sentrum. Særlig gjelder dette dersom vegtilsynet blir kunnskapsbasert og baserer sine pålegg og tilrådinger på vitenskapelig fundert informasjon om effektive sikkerhetstiltak og -strategier. Tilsynet vil da trolig kunne gi viktige bidrag til å ”skjære gjennom” og prioritere sikkerhet framfor andre, mindre godt begrunnede hensyn eller behovet for å videreføre innarbeidede prioriteringer og arbeidsmåter.

TØI er således enig med flertallet i at et uavhengig tilsynsorgan på en tydeligere måte vil kunne sette fokus på sikkerheten i de mange private og offentlige organer på ulike nivå som etter omorganiseringene skal håndtere sikkerheten i vegtrafikken. Det er på sett og vis et paradoks at vegtrafikken, som er den transportgren som har størst risiko og flest drepte og skadde, er den eneste sektoren uten et eksternt sikkerhetstilsyn. Særlig stort blir dette tankekorset når en tar i betraktning at operatørene på veg, til forskjell fra i de andre transportgrenene, består av milliontalls enkeltpersoner som med stor grad av individuell frihet og med minimal overvåkning produserer sine egne transporttjenester.

### **Detalj- og fagfokusert tilsyn kontra systemtilsyn**

Trafikkulykker forårsakes av en rekke ulike faktorer. Her bidrar både samspill mellom veg, trafikant og kjøretøy, samspill mellom vegtrafikken og samfunnet og samspill mellom de aktører som påvirker trafikksystemets utforming og funksjonsmåte. Hele utvalget mener derfor at et risikobasert systemtilsyn er den rette veien å gå. TØI støtter dette. Et slikt tilsyns formål er å sørge for en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling gjennom regelverksutvikling, oppfølging av krav, godkjenning av aktører/systemelementer og faglig rådgivning for departementet.

Med et systemtilsyn kan en lettere unngå kompetansekonflikter mellom tilsyn og tilsynssubjekter. Tilsynet skal ha et helhetsgrep som går ut over det perspektiv den enkelte etat eller aktør kan ha. Et tilsyn vil sjelden kunne ha like god detaljkunnskap som de som driver en aktivitet i praksis. Avsløring av manglende detaljkompetanse i tilsynet vil kunne svekke tilsynets status og legitimitet. Et systemtilsyn er i tråd med de generelle prinsipper for tilsynsvirksomhet man ofte bruker i Norge og andre land. Virksomhetene praktiserer internkontroll og har selv ansvar for at detaljene er i orden. Tilsynet lager reglene som skal følges, og overvåker oppfølgingen av dem på et overordnet nivå.

### **Infrastrukturtilsyn kontra samlet vegtrafikktilsyn**

Vegtilsynsutvalget skulle bare vurdere et infrastrukturtilsyn og opplevde dette som problematisk. De skriver i sammendraget: *”.. Med tanke på samhengene som utvalet har sett mellom trafikant, kjøretøy 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.”*

TØI slutter seg til utvalgets bekymringer. Ut fra et systemperspektiv på tilsyn er det viktig å gi tilsynet oppgaver som fanger hele trafikksystemet, og ikke bare ett av elementene – slik som f eks infrastrukturen eller vegen. Ulykker har normalt flere medvirkende årsaker. Trafikantatferd er medvirkende årsak i nesten alle alvorlige ulykker, mens veginfrastrukturen ifølge utvalget er medvirkende i 20-30% av ulykkene. En kan ikke se bort fra at å etablere et tilsyn bare for infrastrukturen til en viss grad vil kunne øke sikkerheten. På den annen side synes det ulogisk at Vegdirektoratet, som vil bli underlagt et eventuelt infrastrukturtilsyn, selv skal være tilsynsmyndighet for tiltak rettet mot trafikanter og kjøretøy. Som påpekt av utvalgets mindretall, er Vegdirektoratet/Statens vegvesen den eneste av de tre grupper av hovedaktører som allerede i dag står under direkte instruksjon fra statsråden/departementet. Det synes verken formålstjenlig eller kostnadseffektivt å opprette et tilsyn begrenset til den ene delen av vegtrafikksystemet som allerede er under direkte statlig kontroll. TØI tror sikkerhetseffekten av et slikt tilsyn vil være begrenset, med mindre en ser veginfrastrukturtilsynet som et første steg i retning av et bredere vegtrafikktilsyn med ansvar også for kjøretøy og trafikanter.

Særlig stor effekt vil et vegtilsyn kunne få dersom det ble utstyrt med ansvar, myndighet og effektive sanksjonsmuligheter rettet mot trafikantene, f eks gjennom opprettelse av en vegpatrolje med myndighet omtrent som dagens Utrykningspoliti, men med 10 til 20 ganger så store ressurser. Et slikt vegtilsyn ville etter TØIs syn kunne få stor betydning for trafikksikkerheten, da det i avgjørende grad ville øke oppdagelsesrisikoen ved brudd på vegtrafikklovgivningen.

Utilstrekkelig samarbeid mellom vegetaten og de ulike aktørene utenfor etaten kan allerede i dag være en barriere for å sikre gjennomføring av effektive tiltak. Siden vegutforming, trafikantatferd og kjøretøy i de fleste tilfeller spiller sammen i 'produksjonen' av trafikkulykker, vil det være av stor betydning at et eventuelt tilsynsorgan også kan rette seg mot alle tre hovedgrupper av risikofaktorer. Et slikt tilsyn vil trolig ha større legitimitet og gjennomslagskraft for forslag som retter seg mot flere aktører (f eks om endret ressursfordeling mellom aktører) enn hva vegmyndigheten alene vil kunne ha.

### **Fra sektortilsyn til et samlet transporttilsyn**

I flere land vi vanligvis sammenlikner oss med, skjer det en utvikling fra intern kontrollvirksomhet til sektortilsyn og videre til et samlet tilsyn for samferdsel. Særlig interessant for Norge er utviklingen i Sverige. Her har veien gått fra et internt tilsyn, via et eget Vegtrafikktilsyn (Vägtrafikinspektionen utenfor Vägverket, men under samme styre) til den nye, helt uavhengige Transportstyrelsen, som startet opp 1. januar 2009. Transportstyrelsen omfatter alle transportgrenene og har ansvar for de tilsynsoppgaver vegmyndighetene i Norge i dag har. (Se Vedlegg 1 for kort oversikt over Transportstyrelsens organisasjon og oppgaver.) I Norge har vi sett tilsvarende utvikling når det gjelder ulykkesgranskning, der Havarikommisjonen for sivil luftfart er blitt utvidet til å omfatte først jernbane og så også vegtrafikkulykker.

TØI finner en slik samordning av de sektorspesifikke tilsynene naturlig ut fra et overordnet systemperspektiv. Innenfor alle transportgrenene blir det stadig mer tydelig at ulykker har både direkte og indirekte årsaker og at komplekse samfunnsmessige og organisatoriske faktorer påvirker forløpet og konsekvensene av en ulykke. Det synes også som om forståelse av menneskelig atferd og feilhandlinger er kunnskap som med fordel kan utvikles på tvers av transportgrener. Fag som dekker slike områder har i dag en mindre framtrædende plass i sikkerhetsarbeidet enn teknisk og ingeniørfaglig kompetanse. Hvert enkelt sektortilsyn vil trolig ikke ha mulighet til å bygge opp en like sterk psykologisk, organisatorisk og samfunnsfaglig kompetanse som et samlet transporttilsyn. Det vil derfor også ut fra økonomiske hensyn være hensiktsmessig å samle flere tilsynsorganer under en paraply.

I Sverige går utviklingen i retning av at også selve transportaktiviteten som det skal øves tilsyn med, vil bli samlet. I april 2009 kom innstillingen fra Trafikverksutredningen (SOU 2009:31 *Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*), der en foreslår å slå sammen alle de offentlige transportetatene til en samlet en etat/direktorat kalt Trafikverket. Banverket, Vägverket og SIKA foreslås nedlagt, og oppgaver relatert til overordnet planlegging foreslås overført til Trafikverket fra henholdsvis Transportstyrelsen, Luftfartsverket og Sjøfartsverket. Trafikverkets oppgave blir å holde sammen ansvaret for den overordnede planleggingen for samtlige transportgrener, ivareta bestilling av drift og vedlikehold samt av nybygging av veger og jernbaner. At de ulike transportgrenene blir integrert i ett Trafikverk mener en vil medføre at en står bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer når det gjelder klima og miljø, trengsel og regional utvikling. Planen er å få Trafikverket på plass innen 1.7.2010.

### **Valg av tilsyn – fra lønnsomhet til viktighet**

Departementet spør i sitt høringsbrev om en vurdering av lønnsomheten med tilsyn i forhold til en alternativ bruk av midlene. Det er vanskelig å gi et enkelt svar på dette. Som utgangspunkt kan en fremholde at trafikksikkerhetsarbeidet i Norge så langt er en

suksess, at enhver personskadeulykke menneskelig sett er én for mye, og at ulykkene samlet sett koster samfunnet enorme summer hvert år (26 mrd).

Kostnadene for å opprette et tilsyn kan naturligvis veies mot effektene av ulike konkrete tiltak. Men i tillegg må en veie inn mulige effekter av et tilsyn når det gjelder å ta nye grep, å løse fastlåste situasjoner og liknende. Vil f eks et tilsyn kunne bidra til å øke og effektivisere kontrollvirksomheten – noe som i vesentlig grad vil kunne redusere alvorlige ulykker som følge av promille eller høy fart? Vil et tilsyn f eks kunne bidra til krav om montering av ISA-utstyr (Intelligent Speed Adaption) eller annen sikkerhetsteknologi i kjøretøy, noe som vil virke på samme måte? Med slike ”indirekte” mekanismer med i regnestykket, vil en kunne få store positive økonomiske effekter ut av et tilsyn.

Dette er ikke lett å regne på, og en kan spørre seg om det er gjort denne type økonomiske beregninger ved etablering av andre tilsynsfunksjoner i transport og samfunnet ellers. Ble det gjort slike vurderinger ved etablering av Luftfarts- eller Jernbanetilsynet? Slik TØI ser det, vil etablering av myndigheter som skal ivareta overordnet ansvar for viktige samfunnsoppgaver normalt måtte begrunnes i vurderinger av hvor viktig det er for samfunnet at de aktuelle tilsynsoppgaver blir ivaretatt og ikke ut fra enkle økonomiske betraktninger.

## **Konklusjon**

Det er gode grunner for å etablere et uavhengig vegtilsyn med ansvar og myndighet rettet mot alle aktører og elementer i vegtrafikksystemet – infrastruktur, kjøretøy og trafikanter. Argumentene for å opprette et tilsyn med ansvar kun for veginfrastrukturen er etter vårt skjønn vesentlig svakere, men dette kan eventuelt utgjøre et første steg i utviklingen av et samlet vegtrafikktilsyn med bredt ansvar, vid myndighet og effektive sanksjonsmidler. Ut fra det komplekse årsaksmønsteret trafikkulykker har, bør et vegtrafikktilsyn utformes som et uavhengig systemtilsyn med ansvar for regelverk og tilsyn med alle elementer i trafikksystemet – både veger, kjøretøy, trafikanter og organisering av aktørene.

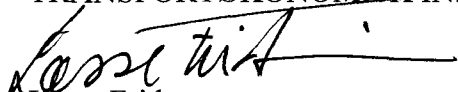
Etter vårt skjønn er det særlig viktig å styrke kontrollen med trafikantenes atferd. Dette kan skje enten ved at Utrykningspolitiet får vesentlig større ressurser, eller ved at det nye Vegtilsynet overtar UPs oppgaver og myndighet gjennom en egen vegpatrulje.

Et slikt uavhengig vegtilsyn vil bidra til å styrke fokus på trafikksikkerheten i en periode med store organisatoriske endringer knyttet bl a til forvaltningsreformen.

Som neste steg i utviklingen bør en etter vårt skjønn overveie om alle transporttilsynene bør samles under én hatt, slik en nå har gjort i Sverige. Det kan innebære betydelige synergieffekter at en kan betrakte risiko og sikkerhetstiltak på tvers av de ulike transportformene. Ikke minst vil dette gjelde den psykologiske, organisatoriske og samfunnsfaglige kompetanse som vil trenge for drive effektive systemtilsyn. Forståelse av menneskelig atferd og feilhandlinger er kunnskap som med fordel kan utvikles på tvers av transportgrenene.

Erfaringene fra Statens havarikommisjon for transport vil kunne være relevante med hensyn til spørsmålet om hvorvidt en kan forvente slike synergivirkninger. Det vil dessuten være svært nærliggende å følge utviklingen i Sverige og legge vekt på de erfaringene en der høster, før en tar beslutning om et mulig samlet transporttilsyn for Norge.

Vennlig hilsen  
TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

  
Lasse Fridstrøm  
instituttssjef

Vedlegg: Beskrivelse av den svenske Transportstyrelsens virksomhet