



Nasjonale føringer for riks- og fylkesvegnettet



Innhold

Sammendrag.....	4
1 Bakgrunn for arbeidet.....	12
1.1 Regionreformen og sams vegadministrasjon.....	12
1.2 Oppdrag fra Samferdselsdepartementet	12
1.3 Formålet med prosjektet.....	13
1.4 Tidligere arbeider og rapporter.....	14
2 Organisering og gjennomføring av arbeidet	15
2.1 Prosjektarbeidet.....	15
2.2 Medvirkning	15
2.3 Metode.....	16
3 Situasjonsbeskrivelse.....	17
3.1 Rolle- og ansvarsfordeling.....	17
3.1.1 Vegnormaler.....	17
3.1.2 Myndighet i planlegging etter plan- og bygningsloven.....	18
3.1.3 Drift- og vedlikehold.....	19
3.2 Regionreformen og opphør av sams vegadministrasjon	19
3.3 utfordringer.....	20
3.4 Aktuelle områder for nasjonale føringer.....	21
4 Behovsanalyse, mål og betingelser.....	22
4.1 Behov og mål.....	22
4.2 Betingelser.....	23
5 Nasjonale føringer – modeller og vurderinger	24
5.1 Alternative modeller	24
5.2 Vurderinger og forslag.....	24
5.2.1 Vegloven § 13 (anlegg av offentlig veg)	25
5.2.2 Forskrift om anlegg av offentlig veg § 2 (dimensjonerende trafikkmengder og kjøretøy)	25
5.2.3 Forskrift om anlegg av offentlig veg § 3 (vegnormaler)	26
5.2.4 Bruforskrift for fylkesveg.....	28
5.2.5 Trafikklastforskriften	30
5.2.6 Ny forskrift etter vegloven om overgangsbruer.....	30
5.2.7 Tunnelsikkerhetsforskriftene	33
5.2.8 Vegloven § 16 (drift og vedlikehold)	34
5.2.9 Ny forskrift etter vegloven om bilferjer	36
5.2.10 Vegsikkerhetsforskriften §§ 3, 4, 5, 6, 7 og 9 (trafiksikkerhetsrevisjoner m.m.)	37
5.2.11 Vegdataforskriften	37
5.2.12 Vegtrafikkloven § 40 a (ansvar for trafiksikkerhetsarbeid)	38
5.2.13 Plan- og bygningsloven og rundskriv T-1057 for planlegging av riks- og fylkesveg	39

5.2.14	Utbyggers plikt til å sikre et komplett veganlegg.....	39
5.2.15	Nasjonale turistveger og nasjonal verneplan.....	40
5.2.16	Trafikkberedskap.....	41
6	Måloppnåelse.....	44
7	Forutsetninger for en vellykket gjennomføring.....	47

Vedlegg:

- 1) Oppdragsbrev (29.11.2018).
- 2) Brev om presisering av oppdrag ang. nasjonale føringer (20.08.2019).
- 3) Interessentanalyse – behov og mål

Sammendrag

Bakgrunn og mandat

Endringer i vegsektoren knyttet til den delen av regionreformen som gjelder overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene ble vedtatt i Stortinget i forbindelse med behandlingen Prop. 79 L (2018-2019) og Innst. 312 L (2018-2019).

Det administrative arbeidet med riks- og fylkesvegene har fram til 2020 vært utført av Statens vegvesen gjennom sams vegadministrasjon, i henhold til vegloven § 10 og § 19. Fylkeskommunen har hatt ansvar som vegmyndighet, forvalter/eier og byggherre for fylkesveg, men i flere bestemmelser har vedtaksmyndighet knyttet til fylkesveg vært lagt til Statens vegvesen. På flere områder, med variasjoner fra fylke til fylke, har fraviktsmyndighet knyttet til vegnormaler som har ligget hos fylkeskommunene vært delegert til Statens vegvesen som en del av sams vegadministrasjon. Fra og med 2020, med regionreformen, opphørte sams vegadministrasjon.

Vegdirektoratet er gitt i oppdrag av Samferdselsdepartementet å utrede behovet for nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet som følge av overføringen av vegadministrasjon til fylkeskommunen. Målet er å ha nasjonale føringer som sikrer enhetlighet, kvalitet og effektivitet i oppgavegjennomføringen i vegsektoren, og oppfyllelse av nasjonale mål for vegeierne, men som ikke gir en regulering som er mer omfattende enn nødvendig.

Oppdraget omfatter i utgangspunktet ikke gjennomgang av gjeldende myndighetsfordeling i vegtrafikklovgivningen. Men behov for, og om mulig innhold i, nasjonale føringer for fylkeskommunenes trafikksikkerhetsarbeid i henhold til Vegtrafikklovens § 40a skal vurderes.

Oppdraget er første av to faser, som arbeidet er delt inn i:

Fase 1: Vurdering av behov for nasjonale føringer sortert i tre modeller med ulik frihetsgrad for fylkeskommunene

Fase 2: Valg og utforming av nasjonale føringer basert på fase 1 og beslutninger fra Samferdselsdepartementet.

De tre modellene som skal vurderes med tanke på frihetsgrad for fylkeskommunene er:

- Høy frihetsgrad / minimum av føringer, gitt ivaretagelse av trafikksikkerhet
- Middels frihetsgrad / middels mengde føringer
- Lav frihetsgrad / mange føringer

Modellinndelingen er valgt for gjennomgående å synliggjøre avveiningene som må gjøres mellom nasjonale føringer som sikrer enhetlighet på den ene siden, og på den andre siden hensynet til handlefrihet for fylkeskommunene. Det understrekes at det ikke ligger noen binding om at en av hovedmodellene fra utredningsarbeidet må velges. Valgt av nasjonale føringer kan også bli en kombinasjonsløsning med anbefalinger fra ulike modeller innenfor ulike områder. Vegdirektoratet gir heller ikke anbefaling om valg av modell i denne utredningen. Behovet for nasjonale føringer skal veies opp mot fylkeskommunens handlefrihet og annet regelverk så langt som mulig, også for modellene med lavere frihetsgrad. Ivaretagelse av trafikksikkerhet er en forutsetning i alle modellene.

Valg av nasjonale føringer vil gjøres av Samferdselsdepartementet basert på utredningsgrunnlaget. Deretter vil arbeidet med detaljert utforming av nasjonale føringer starte (fase 2).

Andre føringer som er gitt for arbeidet:

- Dagens standarder skal ikke økes og enhetlig standard er ikke en premiss.
- Forslag til føringer skal begrenses til tekniske og funksjonelle minstekrav til standard og prosess, og skal ikke medføre unødige kostnader.
- Det skal vurderes en forskrift for å ivareta plikter for utbygger av riksveg og fylkesveg for å sikre et komplett veganlegg med ivaretagelse av bl.a. tilstøtende vegnett. Dette vil også gjelde Nye Veier AS.
- Føringer for kommunenivå skal vurderes dersom behov oppstår, f.eks. for tømmertransport og modulvogntog.
- I utredningen skal det også vurderes hvordan nasjonale føringer bør forankres rettslig.

Metodikk og behov/mål som er vektlagt

En forenklet tilpasning av metodikk for konseptvalgutredninger for store statlige investeringstiltak (KVU), er brukt som metodikk i arbeidet.

Behov/mål for nasjonale føringer er sortert i:

- Behov/mål for samfunnet generelt (moderne og effektiv transportsektor, fremkommelighet for alle i hele landet, transportsikkerhet/trafiksikkerhet, klima og miljø, samfunnsikkerhet)
- Behov/mål for overordnet myndighet, næringsliv og trafikanter (rett kvalitet og effektivitet fra vegeierne i rollene myndighet, forvalter og byggherre).

Behov/mål for samfunnet generelt tilsvarer nasjonale mål i NTP.

Tabellen under viser vektleggingen av de ulike målene i de tre modellene. I tillegg er en videreføring av dagens situasjon (modell 0) tatt med som et sammenligningsgrunnlag.

Modeller	Behov/mål som vektlegges
Modell 0: <i>Dagens situasjon videreført uten endringer</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Samtlige nasjonale mål i NTP - God kvalitet og effektivitet fra vegeierne i rollene som myndighet, forvalter og byggherre - Fylkeskommunenes handlefrihet/egen styringsrett
Modell 1: <i>Høy frihetsgrad</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Trafiksikkerhet - Fylkeskommunenes handlefrihet/egen styringsrett
Modell 2: <i>Middels frihetsgrad</i>	<p>Som modell 1, men i tillegg:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Øvrige nasjonale mål i NTP - Rett kvalitet for valgt standard og effektivitet fra vegeierne i rollene som myndighet, forvalter og byggherre
Modell 3: <i>Lav frihetsgrad</i>	<p>Som modell 2, men med strengere føringer på noen områder for å sikre høyere måloppnåelse på nasjonale mål i NTP</p>

Aktuelle områder for nasjonale føringer

Følgende lover, forskrifter, normaler, retningslinjer og ansvarsområder er vurdert med tanke på behov nasjonale føringer:

- vegloven med forskrifter m.m. (forskrift om anlegg av offentlig veg, bruforskrift for fylkesveg, trafikklastforskriften, ny forskrift for overgangsbruer, tunnelsikkerhetsforskriftene, ny forskrift for bilferjer, vegsikkerhetsforskriften, vegdataforskriften, vegnormaler)
- vegtrafikkloven §40a ansvar for trafiksikkerhetsarbeid
- forholdet til plan- og bygningsloven
- riksvegutbyggers plikt til å sikre et komplett veganlegg med ivaretagelse av tilstøtende vegnett
- nasjonale turistveger og nasjonal verneplan
- sikkerhetsloven (lov om nasjonal sikkerhet) og håndbok R611 Trafikkberedskap

Vurderinger og forslag – sammenfatning

En kortfattet sammenfatning av vurderinger og anbefalinger for hvert område som er vurdert, er gitt nedenfor. For nærmere beskrivelser og vurderinger, se omtaler i rapporten.

Vegloven § 13 (anlegg av offentlig veg)

Etter veglovens § 13 gir Samferdselsdepartementet «føresegner om anlegg av offentlig veg (vegnormaler)».

Dette er kun en forskriftshjemmel og utforming av denne påvirker ikke hvordan nasjonale føringer kan gis på tvers av ulike myndigheter. Det foreslås følgende ingen endringer av § 13.

Forskrift om anlegg av offentlig veg § 2 (dimensjonerende trafikkmengder og kjøretøy)

Forskriftens § 2 gir noen få krav om dimensjonerende trafikk og kjøretøy. Myndighet til å fravike disse ligger til Samferdselsdepartementet.

Det vurderes ikke å være behov for endringer i § 2 for eventuelt å gi nasjonale føringer. § 2 er ikke oppdatert med hensyn på de siste års utvikling av tunge kjøretøy. Minimumskrav for dimensjonering av modulvogntog bør tas inn i forskriften.

Forskrift om anlegg av offentlig veg § 3 (vegnormaler)

Etter § 3 nr. 4 er myndighet til å fravike vegnormalene lagt til Vegdirektoratet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg. Dette gjelder dersom ikke annet følger av annen forskrift etter vegloven.

Forskriften setter ikke krav til hvordan behandling av fravikssaker skal gjøres. Vegdirektoratet baserer fraviksbehandling på en faglig vurdering som er sporbar, datert og signert på forsvarlig nivå, og med et standardisert søknadsskjema med krav til konsekvenser som skal vurderes. Etter avviklingen av sams vegadministrasjoner er det ikke lenger automatikk i at Statens vegvesens skjema og praksis blir lagt til grunn for fylkesvegsaker.

Det foreslås varierende grad av nasjonale føringer, avhengig av modell:

Modell 1: Det settes krav om rutiner som sikrer forsvarlig saksbehandling og etterprøvnbarhet i forskriften. Det skal gjøres rede for hvordan sikkerheten til trafikantene påvirkes ved søknader om fravik, men fylkeskommunen beholder myndighet til å avgjøre fravikssaker.

Modell 2: Samme krav til rutiner som i modell 1, men med krav om at det også gjøres rede for hvordan de øvrige NTP-målene, i tillegg til trafiksikkerhet, påvirkes ved søknader som fravik.

Modell 3: Samme krav som i modell 2, men i tillegg legges fraviksmyndighet for «skal»-krav til Vegdirektoratet for å sikre at viktige nasjonale hensyn ivaretas.

Bruforskrift for fylkesveg

Forskrift om standarder, fravik, kontroll, godkjenning m.m. ved prosjektering, bygging og forvaltning av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon på fylkesveg, hjemlet i vegloven), skal bidra til at bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon i fylkesvegnettet ved prosjektering, bygging og forvaltning gis en god og enhetlig standard med hensyn på sikkerhet og funksjonalitet.

Det foreslås varierende grad av nasjonale føringer, avhengig av modell:

Modell 1 og 2: Bruforskriften beholdes som i dag, der fylkeskommunene har fraviksmyndighet på bærende konstruksjoner tilsvarende som for veger ellers. Vegdirektoratet beholder fraviksmyndigheten for saker som vedrører konstruksjonsmessig sikkerhet og funksjon.

Modell 3: Det gjøres endringer i bruforskriften og/eller anleggsforskriften, slik at Vegdirektoratet er fraviksmyndighet for alle fravik på bærende konstruksjoner, uansett vegnormal etter anleggsforskriften, og uavhengig av om fravik relaterer seg til konstruksjonsmessig sikkerhet og funksjon eller ikke.

Trafikklastforskriften

Forskrift for trafikklast på bruer, ferjekaier og andre bærende konstruksjoner i det offentlige vegnettet, hjemlet i vegloven, gjelder ved dimensjonering av:

- bruer, ferjekaier og andre bærende konstruksjoner i det offentlige vegnettet
- andre bærende konstruksjoner i offentlige rom, som torvarealer, gågater og lignende, uten fysiske hindringer for kjøretøyers atkomst.

Det anbefales at forskriften videreføres som den er for alle modeller. Videreføring av forskriften vurderes som nødvendig for å opprettholde et robust og trafiksikkert vegnett.

Ny forskrift etter vegloven om overgangsbruer

Statens vegvesen og fylkeskommunene har over flere år erfart at kommuner ikke tar tilstrekkelig ansvar for vedlikehold og utbedring av kommunale overgangsbruer som krysser over riks- og fylkesveger. Dette har ført til at staten, og delvis fylkeskommuner, i ganske mange tilfeller har dekket og dekker vedlikehold av kommunale bruer.

Det er behov for en forskrift som tydeligere regulerer ansvarsforholdene for overgangsbruer mellom stat, fylkeskommune og kommune. Forskriften foreslås utformet likt i alle modeller.

Tunnelsikkerhetsforskriftene

Dette gjelder forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (riksveger) og forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse tunneler på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo.

Vegdirektoratet er i tilleggsbestilling til oppdraget bedt om også å vurdere endring av gjeldende tidsfrister i tunnelsikkerhetsforskriftene. I henhold til gjeldende tunnelsikkerhetsforskrifter skal sikkerhetsmessig oppgradering av tunneler lenger enn 500 meter være utført innen 30.04.2014 for riksveger, med mulighet for 5 års forlengelse. For fylkesveger skal oppgradering av tunneler lenger enn

500 meter og med gjennomsnittlig ÅDT på over 300 kjøretøy være utført innen 01.01.2020, med mulighet for forlengelse med 5 år.

Det anbefales at tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg videreføres for alle modeller.

Forlengelse av frister for å tilfredsstillе tunnelsikkerhetsforskriftene er nødvendig for å kunne holde eksisterende tunneler åpne i påvente av tunneloppgraderingsprosjektet som er forsinket. Vegdirektoratet legger opp til å komme snarlig tilbake med forslag til endring av tunnelsikkerhetsforskriftene med tanke på tidsfrister, som et eget arbeid.

Vegloven § 16 (drift og vedlikehold)

Standarden for den delen av riksvegnettet som Statens vegvesen har ansvar for å drifte og vedlikeholde blir fastsatt gjennom håndbok R610 Standard for drift og vedlikehold av riksveger. Fylkeskommunene har i stor grad valgt å legge til grunn R610 som sin standard også.

I dag er det gitt nasjonale føringer om drift og vedlikehold om bruforvaltning og tunnelforvaltning i henholdsvis vegnormal N401 og tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg. Det er ellers ikke gitt nasjonale føringer om dette.

Det foreslås varierende grad av nasjonale føringer, avhengig av modell:

Modell 1: Det fastsettes nasjonale krav for forhold som har vesentlig betydning for sikkerheten til trafikantene. Fylkeskommunen er fraviktsmyndighet.

Modell 2: Samme forslag som i modell 1, men det innføres i tillegg nasjonale krav knyttet til klima- og miljø, samfunnsikkerhet og fremkommelighet.

Modell 3: Samme forslag som i modell 2, men Vegdirektoratet er fraviktsmyndighet.

Det kan være hensiktsmessig at føringene gis som en forskrift etter Veglovens § 16 med en utfyllende vegnormal. (Dagens R610 er en retningslinje og ikke mulig å omgjøre direkte til vegnormal).

Ny forskrift etter vegloven om bilferjer

Fra 2020 vil det trolig fortsatt være ni innkjøpere av ferjetjenester på det offentlige vegnettet. Det foreligger ingen felles kontraktssmal for kjøp av ferjetjenester med standardkrav til transporttjenesten som skal kjøpes inn. Ulik praksis mellom vegeiere kan redusere fremkommeligheten på vegnettet og medføre at det ikke vil være mulig å flytte ferjemateriell fra et samband til et annet.

Det bør etableres nasjonale føringer, i form av en forskrift, som sikrer at alle bilferjer som trafikkerer norske ferjesamband kan transportere kjøretøy som trafikkerer det offentlige vegnettet og sikrer at norske bilferjer kan trafikkere alle ferjekaier på det offentlige vegnettet. Anbefalingen gjelder for alle modellene.

Vegsikkerhetsforskriften §§ 3, 4, 5, 6, 7 og 9 (trafikksikkerhetsrevisjoner m.m.)

Vegsikkerhetsforskriften gjelder kun for TEN-T (det transeuropeiske transportnettet)-vegnettet, men Vegdirektoratet har besluttet at den også skal gjelde for hele riksvegnettet med noen unntak. Statens vegvesen har gjennom sams vegadministrasjon, utført trafikksikkerhets-revisjoner på noen fylkesvegprosjekter som ikke omfattes av forskriften. Gjennom slike revisjoner er det avdekket kritiske feil som har betydning for trafikksikkerheten.

Det kommer et nytt EU-direktiv som medfører behov for endring av vegsikkerhetsforskriften. Det er naturlig at forholdet til fylkesveg vurderes ved revisjon av forskriften. Dersom forskriften utvides til å

gjelde fylkeskommunene, vil det stille større krav til prosess og dokumentasjon, men det reduserer ikke i seg selv fylkeskommunenes handlingsrom.

Vegdataforskriften

Vegdataforskriften skal sikre innhenting av vegdata fra fylkeskommunene og Oslo kommune. Veg- og trafikkdata brukes bl.a. for å oppfylle krav til ITS-tjenester i henhold til ITS-loven og kreves for å oppfylle ulike EU-direktiver. Vegdataforskriften gir Vegdirektoratet myndighet til å fastsette hvilke formater som skal benyttes og i hvilket omfang data skal innhentes, kvalitetssikres og formidles.

For dette teamet arbeides det allerede med forslag til ny forskrift i Vegdirektoratet. Denne vil bli sendt på egen høring.

Vegtrafikkloven § 40 a (ansvar for trafikksikkerhetsarbeid)

Fylkene følger i dag opp vegtrafikkloven § 40 a gjennom Fylkets trafikksikkerhetsutvalg FTU (eller tilsvarende). Dette temaet påvirkes i utgangspunktet ikke av opphør av sams vegadministrasjon, men vi har funnet det naturlig å foreslå en formalisering av vanlig praksis i mange fylker, siden det er variasjon fylkene imellom i hvor aktive de er i arbeidet med trafikksikkerhet og i hvordan ansvaret for å tilrå og samordne trafikksikkerhetsarbeidet i fylket ivaretas.

Det foreslås varierende grad av nasjonale føringer, avhengig av modell:

Modell 1: Krav om politisk forankring av arbeidet med trafikksikkerhet.

Modell 2: Som modell 1, men i tillegg krav om konkrete mål for ulykkesutviklingen.

Modell 3: Fylkeskommunen pålegges å lage trafikksikkerhetsplan med tiltak som nevnt i vegtrafikkloven.

Plan- og bygningsloven og rundskriv T-1057 for planlegging av riks- og fylkesveg

Statens vegvesen ivaretar sektoransvar gjennom veiledning og medvirkning i planprosesser, og har mulighet til å fremme innsigelser til planer som er i strid med nasjonale eller regionale interesser. Rundskriv T-1057 Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven gir viktige avklaringer av roller og ansvar i planleggingen.

Det anbefales at føringene i rundskriv T-1057 oppdateres og gis en hensiktsmessig form. Relevante tekniske krav og føringer for vegplanlegging innarbeides i forskrift om anlegg av offentlig veg, og mer generelle mål og føringer om samarbeid og rollefordeling innarbeides i eksisterende Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Utbyggers plikt til å sikre et komplett veganlegg

I oppdraget er det bedt om å vurdere behov for en forskrift for å ivareta plikter for utbygger av riks- og fylkesveg til å sikre et komplett veganlegg med ivaretagelse av blant annet tilstøtende vegnett. Behovene er uavhengig av opphør av sams vegadministrasjon og vil gjelde alle utbyggere, også Nye Veier AS.

Hva som inngår i et riks- eller fylkesvegprosjekt bør defineres, og grensesnittene mellom anleggene bør avklares. Roller og ansvar mht. planlegging, finansiering, utbygging og drift/vedlikehold/eierskap bør avklares. Definisjoner og ansvarsfordeling kan f.eks. inngå i T-1057 Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveg. Mer politiske føringer for f.eks. lokalisering eller utforming av rasteplasser, kontrollplasser/-stasjoner, ferjekaier, døgnhvileplasser osv. kan gjøres i form av en statlig planretningslinje.

Nasjonale turistveger og nasjonal verneplan

Nasjonale turistveger er et statlig ansvar med Statens vegvesen som eier av ti særskilte attraksjoner og med disposisjonsrett på andre tomter med tiltak som inngår i attraksjonen. Ansvarsfordelingen mellom Statens vegvesen og andre vegeierne om drift, vedlikehold, forvaltning og videreutvikling av nasjonale turistveger er hjemlet i signerte avtaler fra 2014.

Nasjonal verneplan for veger, bruer og vegrelaterte kulturminner ble utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet som en del av Statens vegvesens ansvar for etatens egne kulturminner. Det er utarbeidet forvaltningsplaner for alle bruer og veger i verneplanen og føringer for bevaring av verneverdien.

Det vurderes ikke å være behov for nasjonale føringer for nasjonale turistveger eller vernede veger og bærende konstruksjoner som er fylkesveger.

Trafikkberedskap

Håndboken R611 Trafikkberedskap i Statens vegvesen gir retningslinjer for planlegging og gjennomføring av trafikkberedskap på riksvegnettet og har også vært benyttet på fylkesveg som følge av sams vegadministrasjons oppgaver her. Etter bortfallet av sams vegadministrasjon er det behov for å ivareta den totale trafikkberedskapen på vegnettet. I R611 stilles det bl.a. krav om at vegnettet skal inndeles i ulike trafikkberedskapsklasser og at det skal foreligge planer for hvordan uventete hendelser skal håndteres. Herunder hvilke veger som skal benyttes som omkjøringsstrekninger dersom veger stenges.

Vegdirektoratet jobber allerede med å utarbeide et forslag til en forskrift som skal sendes på høring - og deretter vedtas, og er i dialog med Samferdselsdepartementet om dette. Foreløpige anbefalinger er at Håndbok R611 Trafikkberedskap gjøres nasjonal og behov for forskriftsfesting av elementer av retningslinjen vurderes nærmere. Det bør vurderes om krav og metodikk i verktøyet VegROS, for identifisering og vurdering av risiko og sårbarhet for framkommelighetsbrudd i vegnettet i Statens vegvesen, også skal gjelde for fylkesveg.

Vurdering av måloppnåelse for de tre modellene

Det er gjort en grovvurdering av måloppnåelse for de tre modellene med tanke på hvert av effektmålene. Vurderingen fremgår av tabell under.

For alle mål er det gitt en måloppnåelse på en tredelt skala:

- 1) Lav måloppnåelse (rød)
- 2) Middels måloppnåelse og/eller det er knyttet usikkerhet til måloppnåelse (gul)
- 3) Høy måloppnåelse (grønn)

Det er her forutsatt at alle vegmyndigheter og Nye Veier AS, organiserer og bemanner seg slik at forutsetningene for å gjøre oppgavene med tilstrekkelig teknisk produktkvalitet for den standard som er valgt, er til stede. Det motsatte kan påvirke måloppnåelsen betydelig i negativ retning.

Det understrekes at det ikke er foretatt innbyrdes vektig av effektmålene, og at en summering av måloppnåelse for modellene ikke trenger være uttrykk for hvilken modell som gir best samlet måloppnåelse. Nærmere vektig og avveininger mellom de ulike målene kan gjøres av beslutningstaker.

Effektmål	Modell			
	0: Dagens situasjon videreført	1: Høy frihetsgrad for FK	2: Middels frihetsgrad for FK	3: Lav frihetsgrad for FK
1) Moderne og effektiv transportsektor	Yellow	Yellow	Green	Green
2) Fremkommelighet for alle i hele landet	Yellow	Yellow	Green	Green
3) Transportsikkerhet/trafikksikkerhet	Yellow	Green	Green	Green
4) Klima og miljø	Green	Green	Green	Green
5) Samfunnssikkerhet	Yellow	Yellow	Green	Green
6) Rett kvalitet og effektivitet	Green	Green	Yellow	Red
7) Fylkeskommunenes handlefrihet/egen styringsrett	Green	Green	Yellow	Red

1 Bakgrunn for arbeidet

1.1 Regionreformen og sams vegadministrasjon

I behandlingen av Prop. 84 S (2016-2017) om ny inndeling av regionalt folkevalgt

nivå, kom Stortinget med et anmodningsvedtak om overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Regjeringen har fulgt dette opp i forslag til statsbudsjett for 2019, hvor det er foreslått at fylkesvegadministrasjonen overføres fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. «Sams» veiadministrasjon ble dermed avviklet ved overgangen fra 2019 til 2020.

Samferdselsdepartementet la i Prop. 79 L (2018-2109) frem forslag til endringer i vegsektoren knyttet til den delen av regionreformen som gjelder overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Stortinget har behandlet og vedtatt endringene gjennom behandling av Innst. 312 L (2018-2019).

Samferdselsdepartementet uttaler at beslutningen om å overføre fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene fører til at det er behov for å utrede forskriftsfestede bestemmelser om utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold for riksvegene og fylkesvegene.

Regionreformen og overføring av fylkesvegadministrasjonen medfører konsekvenser for ansvarsfordelingen mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene, men ikke for myndighetsforhold. Fylkeskommunene har f.eks. fremdeles fraviktsmyndighet fra vegnormalene etter vegloven, med noen unntak.

Regionreformen og den tidligere opprettelsen av et statlig utbyggingsselskap for riksveger (Nye Veier AS) innebærer en oppsplitting av organisasjonene for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveger. Dette kan bety risiko for svekkede fagmiljøer og mindre enhetlig oppgaveutførelse overfor trafikanter, grunneiere og øvrige interessenter. På den annen side kan det bety større mulighet for å prøve ulike gjennomføringsmodeller, og mer tilpasning til regionale og lokale utfordringer og politikk.

1.2 Oppdrag fra Samferdselsdepartementet

Det vises til oppdragsbrev fra departementet til Vegdirektoratet datert 29.11.2018 (vedlegg 1).

På bakgrunn av overføring av vegadministrasjonen til fylkeskommunene, ber Samferdselsdepartementet Vegdirektoratet om å utrede behovet for, og eventuelt utformingen av, bindende nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveinettet. I utredningen skal det også vurderes hvordan nasjonale føringer bør forankres rettslig.

Oppdraget omfatter ikke en gjennomgang av gjeldende myndighetsfordeling i vegtrafikklovgivningen. Behovet for, og mulig innhold i, eventuelle nasjonale føringer om fylkeskommunenes trafikksikkerhetsarbeid, jf. vegtrafikkloven § 40a, skal likevel vurderes som en del av oppdraget.

I oppdragsbrevet gis det følgende føringer for arbeidet:

- Alternative løsninger med ulike innretninger skal utredes.
- Ett alternativ skal ha minimum med føringer og kun vektlegge trafikksikkerhet.
- Andre alternativ kan vurderes med vektlegging av andre hensyn som f.eks. fremkommelighet og klima- og miljø.
- Dagens standarder skal ikke økes og enhetlig standard er ikke en premiss.

- Forslagene til føringer skal begrenses til tekniske og funksjonelle minstekrav til standard og prosess og skal ikke medføre unødige kostnader.
- Omfang av føringer skal vurderes opp mot fylkeskommunenes handlefrihet og annet regelverk.

I møte med Samferdselsdepartementet 11.03.2019 fikk Vegdirektoratet også disse føringene for utredningsarbeidet:

- Det skal vurderes en forskrift for å ivareta plikter for utbygger av riksveg og fylkesveg for å sikre et komplett veganlegg med ivaretagelse av bl.a. tilstøtende vegnett. Dette vil også gjelde Nye Veier AS.
- Føringer for kommunenivå skal vurderes dersom behov oppstår, f.eks. for tømmertransport og modulvogntog.
- Arbeidet kan deles i to faser:

Fase 1: Vurdering av behov for nasjonale føringer sortert i tre modeller med ulik frihetsgrad for fylkeskommunene

Fase 2: Valg og utforming av nasjonale føringer basert på fase 1 og beslutninger fra Samferdselsdepartementet.

Dette prosjektet skal ivareta fase 1 ovenfor. Når departementet har valgt innretning for føringene, starter fase 2 med detaljert utforming av føringer.

Vegdirektoratet har fått aksept for å vurdere følgende tre modeller med tanke på ulike grader av føringer og frihetsgrad for fylkeskommunene:

- 1) Høy frihetsgrad/minimum av føringer gitt ivaretagelse av trafikksikkerhet
- 2) Middels frihetsgrad/middels mengde føringer
- 3) Lav frihetsgrad/mange føringer

Modellene vil i ulik grad ivareta samfunnsmålene som er beskrevet senere i rapporten. I hovedsak er dette mål fra Nasjonal transportplan. Trafikksikkerhet vektlegges i alle modeller. Oppdraget omfatter ikke gjennomgang av gjeldende myndighetsfordeling i vegtrafikklovgivningen med unntak av vurdering av behov knyttet til fylkeskommunens trafikk-sikkerhetsarbeid, jf. føringer gitt fra Samferdselsdepartementet i skriv av 20.08.2019 (vedlegg 2).

1.3 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet er definert slik:

- Utrede behovet for, og eventuelt utformingen av, bindende nasjonale føringer for planlegging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet
- Føringene skal sikre enhetlighet, kvalitet og effektivitet i oppgavegjennomføringen, samt oppfyllelse av nasjonale mål for vegeierne
- Trafikant- og kjøretøyområdet i Statens vegvesen skal ikke vurderes
- Levere høringsgrunnlag til Samferdselsdepartementet

1.4 Tidligere arbeider og rapporter

- Rapport: Nasjonale føringer for fylkesvegnettet. Høringsutkast – januar 2011
- Rapport: Fra sams og samling. Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer
- Rapport: Utredning om organisering av Statens vegvesen fra 1. januar 2020
- Prop. 79 L (2018-2019) Endringer i vegloven mv. (overføring av fylkesveiadministrasjonen). Behandlet i Stortinget 11.06.2019

Ovennevnte rapporter inngår i prosjektets kunnskapsgrunnlag.

2 Organisering og gjennomføring av arbeidet

2.1 Prosjektarbeidet

Arbeidet med nasjonale føringer har vært organisert som et prosjekt i Statens vegvesen:

Styringsgruppe	Per Morten Lund, Statens vegvesen Region øst, regionvegsjef Marit Brandtsegg, Vegdirektoratet, direktør transportavdelingen Jane Bordal, Vegdirektoratet, direktør vegavdelingen Astrid Fortun, Vegdirektoratet, Økonomi og virksomhetsstyring
Prosjekteier	Gyda Grendstad, Vegdirektoratet, seksjonssjef planlegging og grunnnerv
Prosjektgruppe	Frank Berntsen, Statens vegvesen Region nord, prosjektleder Marius Slinde, Vegdirektoratet Anne Britt Kihle Gravermoen / Tore Elnæs, Vegdirektoratet Guro Ranes, Vegdirektoratet Thomas Tangvik Magnussen, Vegdirektoratet Kjersti Bakken, Vegdirektoratet Kristian Hole Fløtre, Vegdirektoratet Hallvard Brenna, Vegdirektoratet Eva Solvi, Trøndelag fylkeskommune

Prosjektarbeidet er delt i to faser i tråd med avklaringer i oppdrag fra Samferdselsdepartementet:

Fase 1: Vurdering av behov for nasjonale føringer sortert i tre modeller med ulik frihetsgrad for fylkeskommunene

Fase 2: Valg og utforming av nasjonale føringer basert på fase 1 og beslutninger fra Samferdselsdepartementet.

Denne rapporten svarer ut fase 1.

2.2 Medvirkning

Eksterne interessenter som det har vært mulig å involvere med den tiden som har vært til rådighet:

- Kontaktutvalget mellom fylkesrådmannskollegiet og vegdirektøren
- Rådgivende vegnormalutvalg med bl.a. representanter for entreprenørbransjen, ulike organisasjoner som arbeider for trafiksikkerhet og Nye Veier AS
- Fylkesordførerkollegiet
- Fylkesrådmannskollegiet

Prosjektet har ellers stilt opp i ulike fora etter behov. Blant annet Trygg Trafikk trafiksikkerhetskonferanse i april 2019 og Opplysningsrådet for veitrafikkens frokostmøte om fylkesveiene i mars 2019.

I tillegg gjennomføres ekstern høring av fase 1 - utredning om behov for føringer - før endelig oversendelse til Samferdselsdepartementet.

Interne interessenter er involvert gjennom:

- I noen grad gjennom deltakelse i prosjektgruppen
- Involvering i arbeidet
- Kvalitetssikring av arbeidet

2.3 Metode

I arbeidet er det brukt en forenklet tilpasning av metodikk for konseptvalgutredninger for store statlige investeringstiltak (KVU). Metodikken ivaretar også kravene i utredningsinstruksen av 19.02.2016.

3 Situasjonsbeskrivelse

3.1 Rolle- og ansvarsfordeling

De offentlige vegene er delt inn i riksveger, fylkeskommunale veger og kommunale veger. Ansvaret for de offentlige vegene er regulert i vegloven. Det følger av vegloven § 9, jf. § 20 at Vegdirektoratet er «sentralstyremakt» for riksvegene, fylkeskommunene er «vegstyremakt» (vegmyndighet) for fylkesvegene og kommunene er vegstyremakt for de kommunale vegene. Myndigheten som «sentralstyremakt» og «vegstyremakt» innebærer at de respektive offentlige myndighetene har ansvaret for bl.a. å planlegge, bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde de offentlige vegene i henhold til bestemmelsene i vegloven og forskrifter til vegloven.

Det administrative arbeidet med riksvegene og fylkesvegene ble fram til 01.01.2020 utført av Statens vegvesen i henhold til vegloven § 10 og § 19. Denne funksjonen var beskrevet som «sams vegadministrasjon» i loven. Fylkesvegoppgavene som Statens vegvesen utførte for fylkeskommunene var i stor grad fastsatt i avtaler mellom den enkelte fylkeskommune og regionvegsjef. Fylkeskommunene har ansvar som vegmyndighet og forvalter/eier av fylkesveg og er byggherre etter byggherreforskriften både ved utbygging, drift og vedlikehold. Vegloven gir fylkeskommunen hjemmel til å fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven (jf. blant annet vegloven kapitlene V, VI og VIII) og å foreta andre disposisjoner som er nødvendige for å ivareta ansvaret som vegmyndighet for fylkesveg. I flere av disse bestemmelsene var vedtaksmyndigheten lagt direkte til det tidligere regionvegkontoret i Statens vegvesen, med fylkeskommunen som klageinstans. Sams vegadministrasjon opphørte fra 01.01.2020.

Kommunene er selvstendig vegstyremakt for sitt vegnett.

Statens vegvesen er et myndighetsorgan både etter vegloven og vegtrafikkloven. Dette betyr at etaten bl.a. fatter enkeltvedtak, godkjenner tekniske konstruksjoner og fastsetter forskrifter og normaler for å sikre effektiv, trafiksikker og miljøvennlig transport m.m. Vegdirektoratet har myndighet til å vedta forskrifter og normaler for alle offentlig veger (riksveg, fylkesveg og kommunal veg), se nærmere i forskrift om anlegg av offentlig veg. Normaler av stor samfunnsmessig betydning legges frem for Samferdselsdepartementet. Dette har blitt praktisert for N100 Veg- og gateuforming og N200 Vegbygging. Vegnormalene følges i stor grad ved bygging av ny veg, men fravik fra normalene forekommer, når situasjonsbestemte forhold gjør det mindre egnet å bruke vegnormalene sine krav fullt ut. På eksisterende vegnett som er utviklet over tid, vil det naturlig nok kunne være løsninger som ikke er i tråd med de normaler som er gjeldende i dag.

3.1.1 Vegnormaler

Vegnormalene gjelder for alle offentlige veger; både riksveger, fylkesveger og kommunale veger. De er bindende innenfor de rammene som er gitt. Normalene må være uavhengige av hvem som er byggherre, hvilken gjennomførings- og kontraktstrategi byggherren velger, hvordan byggherren er organisert (offentlig organ, AS, foretak) m.m. Vegnormalene må utformes med tanke på at offentlig veg fra tid til annen omklassifiseres og at ansvar for vegen også av andre grunner flyttes. Enkelt sagt: Vegnormalene er samfunnets vegfaglige tekniske/funksjonelle krav ved bygging av offentlig veg, uavhengig av byggherre og organisering.

Normalene er kravdokumenter som bygger opp under ivaretagelse av målene for vegsektoren, eksempelvis for trafiksikkerhet, fremkommelighet og miljø. Som gjennomarbeidede krav er de også

en god støtte i planlegging og prosjektering av veg, fordi de gir fastsatte krav som danner grunnlag for en god veg.

Hjemmelsgrunnlag

Vegnormaler utarbeides av Vegdirektoratet med hjemmel i vegloven § 13 (anlegg av offentlig veg, anleggsforskriften) eller §16 (drift og vedlikehold), eller etter skiltforskriften § 35. Vegnormaler som kan ha miljø- eller samfunnsmessige konsekvenser, skal godkjennes av Samferdselsdepartementet. N100 Veg -og gateutforming og N200 Vegbygging er godkjent av Samferdselsdepartementet.

I dag finnes det elleve ulike vegnormaler, der seks er forankret i vegloven § 13, en er forankret i vegloven § 16 og fire er forankret i skiltforskriften § 35.

I denne rapporten omtales ikke de normalene som er forankret i skiltforskriften, da skiltforskriftens lovhjemmel ligger i vegtrafikkloven, og følgende er utenfor mandatet til denne utredningen, jf. kap. 2.

Gjeldende vegnormaler etter vegloven er: N100 Veg- og gateutforming, N101 Rekkverk og vegens sideområder, N200 Vegbygging, N400 Bruprosjektering, N401 Bruforvaltning fylkesveg, N500 Vegtunneler og N601 Elektriske anlegg.

Det er Statens vegvesens vurdering at selv om normalene i seg selv ikke er utgitt som forskrift, så er hjemmelsgrunnlaget tydelig med tanke på at vegnormalene er gjeldende for alle offentlige veger.

Fravik fra vegnormalene

Anleggsforskriften § 3 nr. 4 omhandler fraviksmyndighet. Myndighet til å fravike vegnormalene innenfor forskriftenes rammer, er lagt til Vegdirektoratet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg, dersom ikke annet følger av annen forskrift etter vegloven. Fylkeskommunene har i dag fraviksmyndighet fra vegnormalene etter vegloven for fylkesveg med unntak for bruer ut fra særskilt hjemmel gitt i bruforskrift for fylkesveg og trafikklastforskrift for bruer. For bruer har Vegdirektoratet fraviksmyndigheten i saker som gjelder konstruksjonsmessig sikkerhet og funksjon. For tunneler har fylkeskommunene fraviksmyndighet, men Vegdirektoratet har etter tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m. myndighet til å sikkerhetsgodkjenne disse tunnelene. Konsekvensen av dette er at fylkeskommunene og Oslo kommune må legge fravik frem for Vegdirektoratet for forhåndsvurdering, slik at man unngår å jobbe videre med løsninger som senere og i forbindelse med sikkerhetsgodkjennelse ikke aksepteres.

Da man hadde sams vegadministrasjon, var fylkeskommunens fraviksmyndighet i varierende grad fra fylke til fylke delegert til Statens vegvesen, etter de avtaler som hvert fylke hadde med regionvegsjefen.

Det er Statens vegvesen sin vurdering at vegnormalene er juridisk bindende for all offentlig veg, til tross for det forhold at de kan fravikes.

Det presiseres at adgangen til å fravike normalene gjelder «... innenfor forskriftens rammer...». Dette innebærer at det ikke er adgang til å fravike de kravene til dimensjonerende trafikkmengder og kjøretøy som er gitt i anleggsforskriften § 2. Også vegloven vil gi rammer for hvilke fravik som er lovlig å tillate, jf. da spesielt § 1 a, formålsparagrafen.

3.1.2 Myndighet i planlegging etter plan- og bygningsloven

Offentlige veganlegg som er detaljert avklart i reguleringsplan, er unntatt fra bestemmelser om byggesaksbehandling i plan- og bygningsloven. Blant annet ut fra at vegnormalene og reglene om fravik fra disse skal ivareta kvaliteten for veganlegg. Videre er alle offentlige veganlegg hvor Statens

vegvesen, fylkeskommunen eller et statlig utbyggingselskap for veg (Nye Veier AS) er tiltakshaver, unntatt fra reglene om ansvar, kontroll og tilsyn (kapitlene 22-25) i plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for unntaket fra disse reglene, er at det finnes eget regelverk på dette området med forankring i vegloven som skal ivareta kvaliteten for offentlige veganlegg.

3.1.3 Drift- og vedlikehold

Departementet har hjemmel i vegloven § 16 til å fastsette forskrift om bl.a. nærmere bestemmelser om minstestandard ved drift og vedlikehold og annen oppfølging (eksempelvis nasjonal beredskap og turistveg) av offentlige veger. Det er i dag ikke fastsatt noen forskrift om bindende føringer om minstestandard for drift av offentlige veger. Vegdirektorater har imidlertid med hjemmel i bruforskrift for fylkesveg fastsatt vegnormal N401 om forvaltning av bærende konstruksjoner på fylkesveg. Det er i tunnelsikkerhetsforskriften satt krav til drift og vedlikehold av fylkesvegtunneler og tunneler på kommunalt vegnett i Oslo.

Standarder for utbygging, drift, vedlikehold, beredskap og forvaltning er i dag også gitt ved instruks, herunder håndbøker for Statens vegvesens oppfølging av riksveg, og vil derfor i flere tilfeller ikke være bindende for fylkeskommunenes oppfølging av deres vegnett. De er forøvrig heller ikke bindende for Nye Veier AS.

Det er i håndbok R610 Standard for drift og vedlikehold av riksveger fastsatt retningslinjer som angir krav til funksjon, tilstand og utførelsen av drift og vedlikehold. Standarden er tilrettelagt slik at den også kan brukes på fylkeskommunal og kommunal veg etter beslutning av disse vegstyremaktene. Fylkeskommunene har fram til nå valgt å legge standarden til grunn for drift og vedlikehold av sitt vegnett, som ble forvaltet av de tidligere regionvegkontorene gjennom sams vegadministrasjon fram til 01.01.2020.

3.2 Regionreformen og opphør av sams vegadministrasjon

Ved behandling av Prop. 84 S (2016–2017) Ny inndeling av regionalt forvaltningsnivå, jf. Innst. 385 S (2016–2017), gjorde Stortinget anmodningsvedtak om at regional vegadministrasjon skal overføres til regionalt folkevalgt nivå. Anmodningsvedtaket var en oppfølging av et vedtak fra våren 2016, jf. Innst. 377 S (2015–2016) og Meld. St. 22 (2015–2016). Regjeringens oppfølging og beslutning i saken fremgår av omtalen i Prop. 1 S (2018–2019) for Samferdselsdepartementet i generell del under omtalen av «Regionreformen». Denne delen av regionreformen er også omtalt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner, kapittel 17.4. Dette betyr at alle oppgavene med utredning, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av fylkesvegene, som Statens vegvesen har utført for fylkeskommunene gjennom sams vegadministrasjon, skal utføres av fylkeskommunene selv i fremtiden.

Samferdselsdepartementet la på denne bakgrunn frem Prop. 79 L (2018-2109), med etterfølgende Innst. 312 L (2018-2019) fra Stortinget, om endringer i vegloven mv., som gjelder overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Statens vegvesen skal på noen områder knyttet til sikkerhet og beredskap beholde et nasjonalt ansvar. Dette gjelder beredskap knyttet til bru og reservebrumateriell og faglig ekspertise knyttet til sikkerhet på veg i forbindelse med fare for eller naturhendelser som skred og flom. Staten tar ansvaret for å stille med sentrale ressurser til felles beredskapsopplegg for riksveg og fylkesveg. Ressursene organiseres innenfor Statens vegvesen. Reservebrumateriell, mobile ferjekaier og annet beredskapsutstyr skal ikke overføres til fylkeskommunene. Disse ressursene organiseres som en del av Statens vegvesen og er tilgjengelig for fylkeskommunene etter behov. At Statens vegvesen stiller med felles ressurser endrer ikke det

selvstendige ansvaret fylkeskommunen har for samfunnssikkerhet og beredskap knyttet til fylkesvegene.

Det ansvaret som Statens vegvesen og fylkeskommunene har for å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap tilknyttet henholdsvis riksveg og fylkesveg innebærer blant annet ansvar for å ha en tilfredsstillende beredskaps-organisasjon, krise- og beredskapsplaner og forberedte tiltak for å ta vare på og beskytte kritisk infrastruktur.

Ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap som staten har knyttet til riksveg og fylkeskommunen knyttet til fylkesveg, har tidligere i stor grad blitt fulgt opp av den felles vegadministrasjonen. Overføringen av vegadministrasjonen til fylkene innebærer at det vesentligste av beredskapsfunksjonen i sams vegadministrasjon som utfører oppgaver på fylkesveg for fylkeskommunene er overført til fylkeskommunene.

Vegtrafikksentralene (VTS) og Nasjonal vegdatabank (NVDB) står sentralt i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Ved forvaltningsreformen i 2010 ble Statens vegvesens ansvar for VTS og NVDB som nasjonal løsning klarlagt, jf. Ot.prp. nr. 68 (2008-2009). Det gjøres ingen endringer i dette ansvaret nå, men med opphør av sams vegadministrasjon er det behov for å tydeliggjøre det felles ansvaret og samarbeidsplikten Statens vegvesen og fylkeskommunene har for å sikre vegtrafikksentralene og Nasjonal vegdatabank som nødvendige elementer i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og med trafikkstyring og informasjon til trafikantene. Noe av dette er allerede regulert i forskrift om innhenting, kvalitetssikring og formidling av data knyttet til offentlig veg, trafikken m.m. (vegdataforskriften), som regulerer innsamling og rapportering av vegdata til vegtrafikksentralene og nasjonale registre. Det er behov for avklaringer av ansvar og samarbeidsplikt ut over det som gjelder dataleveranser i forskriften.

3.3 utfordringer

Selv om regionreformen ikke innebærer formell ansvarsoverføring for fylkesvegnettet, kan det ha betydning for oppgaveutførelsen at sams vegadministrasjon for riks- og fylkesveger har opphørt og at ti av fylkeskommunene får egne vegadministrasjoner (Oslo kommune har ikke fylkesveger). Statens vegvesen har fylt rollen som både riks- og fylkesvegadministrasjon og har ivaretatt at de som arbeider med riks- og fylkesvegoppgaver har felles interne retningslinjer, arbeidsrutiner, IKT-systemer, opplæringstilbud og ledelse. Statens vegvesen har arbeidet systematisk med å sikre enhetlig og god kompetanse innad i etaten. Det er ikke avklart om etaten eventuelt skal bidra med dette for fylkeskommunene og Nye Veier AS etter 31.12.2019. Ved oppsplitting av fagmiljøene er det risiko for at disse svekkes og at det i større grad utvikler seg ulik praksis for planlegging, utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning.

Med egne vegadministrasjoner kan fylkeskommunene tilpasse vegpolitikken og standard for utbygging, drift og vedlikehold til lokale forhold og politiske hensyn. Dette kan være uheldig for enhetlighet i tilbudet til vegbrukerne innen f.eks. vegutforming, trafikkisikkerhet, framkommelighet, sikkerhet og beredskap og miljø. I tillegg kan dette gjøre at man, i større grad enn i dag, har ulik praksis i vegmyndighetenes behandling av eksterne interessenter.

Samlet medfører dette behov for nasjonale føringer for å sikre enhetlighet i oppgaveutførelsen overfor trafikanter, grunneiere og andre interessenter.

Oppsummering av mulige risikofaktorer som følge av regionreformen og opphør av sams vegadministrasjon:

- Ulik håndtering av sikkerhet og beredskap

- Utilstrekkelig enhetlighet i utbyggingsstandard
- Utilstrekkelig enhetlighet i drift- og vedlikeholdsstandard
- Utilstrekkelig likebehandling av trafikanter og andre interessenter
- Utilstrekkelig effektivitet i forvaltningen

Risikofaktorene og endringsbehovene de representerer ivaretas i behovsanalysen og effektmål senere i rapporten.

3.4 Aktuelle områder for nasjonale føringer

Prosjektet har gått gjennom relevante lover, forskrifter, normaler, retningslinjer og ansvarsområder og vurdert i hvilken grad nasjonale føringer er aktuelle. Føringene vil gjelde alle utbyggerne på riks- og fylkesvegnettet, og på kommunalt vegnett der dette er relevant.

Oversikt over områder som er vurdert:

- Vegloven med forskrifter m.m. (anleggsforskriften, bruforskrift for fylkesveg, trafikklastforskriften, ny forskrift for overgangsbruer, tunnelsikkerhetsforskriften, vegdataforskriften, vegnormaler)
- Vegtrafikkloven §40a ansvar for trafiksikkerhetsarbeid
- Forholdet til plan- og bygningsloven
- Sikkerhetsloven (Lov om nasjonal sikkerhet) og håndbok R611 Trafikkberedskap
- Riksvegutbyggers plikt til å sikre et komplett veganlegg med ivaretagelse av tilstøtende vegnett
- Nasjonale turistveger og nasjonal verneplan

Se kapittel 6.2 for vurderinger og forslag til behov for føringer innenfor de ulike områdene.

4 Behovsanalyse, mål og betingelser

4.1 Behov og mål

Det er tatt utgangspunkt i interessentanalysen i rapporten «Fra regioner til divisjoner – Utredning om organisering av Statens vegvesen fra 1. januar 2020». Relevante tema er tilpasset formålet med denne rapporten og inngår her. For å ivareta samfunnets behov er nasjonale mål i Nasjonal transportplan NTP 2018-2029 tatt med. I tillegg er det mål om å ivareta ulike myndighetsnivå, næringslivet og trafikantene med. Ut fra utredningens karakter er det valgt å gjøre en forenkling med inndeling i nasjonale behov og overordnet myndighet, næringsliv og trafikanters behov.

Interessent	Behov/mål - se vedlegg 3 for underliggende effektmål på nasjonale behov
Samfunnet - nasjonale behov/mål fra NTP	<ul style="list-style-type: none"> - Moderne og effektiv transportsektor (herunder: transportsystem, vegdata og digitalisering) - Fremkommelighet for alle i hele landet - Transportsikkerhet/trafikksikkerhet - Klima og miljø - Samfunnssikkerhet
Samfunnet – overordnet myndighet, næringsliv og trafikanter	<ul style="list-style-type: none"> - God kvalitet og effektivitet fra vegeierne i rollene myndighet, forvalter og byggherre <ul style="list-style-type: none"> o God oppfølging av overordnet myndighet på departementsnivå med minst mulig ressursbruk og kortest mulig saksbehandlingstid o Minimum av kontroll og godkjenning på flere nivå o Rett teknisk produktkvalitet for valgt standard o Kostnad, herunder livsløpskostnad (bygging, forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling i brukstiden) o Forutsigbarhet i forvaltningen (prosessen og likebehandling) o Gode påvirkningsmuligheter og medbestemmelse fra næringsliv og trafikanter

Til denne rapportens formål er følgende effektmål vurdert som tilstrekkelige:

- 1) Moderne og effektiv transportsektor (herunder: transportsystem, vegdata og digitalisering)
- 2) Fremkommelighet for alle i hele landet
- 3) Transportsikkerhet/trafikksikkerhet
- 4) Klima og miljø
- 5) Samfunnssikkerhet
- 6) Rett kvalitet for valgt standard og effektivitet fra vegeierne i rollene myndighet, forvalter og byggherre
- 7) Fylkeskommunenes handlefrihet/egen styringsrett

4.2 Betingelser

Betingelser er å oppfatte som absolutte krav som oppdraget skal oppfylle.

Krav fra Samferdselsdepartementet i oppdraget er at:

- 1) Trafikksikkerhet skal vektlegges.
- 2) Enhetlig standard skal ikke være en premiss for utredningen.
- 3) Forslagene til føringer skal begrenses til tekniske og funksjonelle minstekrav til standard og prosess. De skal ikke utløse mer omfattende og kostbare tiltak enn nødvendig.
- 4) De standarder vi har i dag skal ikke økes og derved utløse merutgifter for vegeierne.
- 5) Behovet for, og omfanget av, bindende nasjonale føringer vurderes opp mot fylkeskommunenes handlingsfrihet og annet regelverk.

Kravene 1-4 er ivaretatt gjennom modellene og forslag til føringer i hver av disse. Krav 5 tas med som eget mål: Fylkeskommunenes handlefrihet/egen styringsrett.

5 Nasjonale føringer – modeller og vurderinger

5.1 Alternative modeller

Med utgangspunkt i oppdraget fra Samferdselsdepartementet og møte 11.03.2019 er følgende modeller lagt til grunn:

Modeller	Behov/mål som vektlegges
Modell 0: <i>Dagens situasjon videreført uten endringer</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Samtlige nasjonale mål i NTP – God kvalitet og effektivitet fra vegeierne i rollene som myndighet, forvalter og byggherre – Fylkeskommunenes handlefrihet/egen styringsrett
Modell 1: <i>Høy frihetsgrad</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Trafikksikkerhet – Fylkeskommunenes handlefrihet/egen styringsrett
Modell 2: <i>Middels frihetsgrad</i>	Som modell 1, men i tillegg: <ul style="list-style-type: none"> – Øvrige nasjonale mål i NTP – Rett kvalitet for valgt standard og effektivitet fra vegeierne i rollene som myndighet, forvalter og byggherre
Modell 3: <i>Lav frihetsgrad</i>	Som modell 2, men med strengere føringer på noen områder for å sikre høyere måloppnåelse på nasjonale mål i NTP

Modell 0 «Dagens situasjon videreført uten endringer» inngår ikke i departementets bestilling, men tas med som sammenligningsgrunnlag. Modellen innebærer at alle eksisterende føringer for riksveg og fylkesveg videreføres som de er i dag. Blant annet vil fylkeskommunene ha fraviksmyndighet for vegnormaler som er hjemlet i forskrift om anlegg av offentlig veg, med unntak knyttet til bærende konstruksjoner. Det vil også være områder som har uklare reguleringer som f.eks. samfunnssikkerhet og beredskap.

5.2 Vurderinger og forslag

Det er først gjort en overordnet vurdering av områder hvor det kan være behov for nasjonale føringer, jf. kap. 4.4. For hvert aktuelt område/tema er det gitt en kort beskrivelse av dagens status. Det er vurdert behov for føringer i de ulike modellene, med begrunnelse for disse og eventuelle konsekvenser. For flere tema vil føringene være like for to eller alle modeller.

Merk at føringene er tilpasset den enkelte modell etter beste skjønn. Det er viktig å merke seg at det er mulig å kombinere føringer på tvers av modellene. Det vil si at man innenfor et område/tema kan konkludere med en modell og at man innenfor andre områder/tema konkluderer med andre modeller. Vesentlige endringer i modellsammetningen vil imidlertid kunne påvirke modellens måloppnåelse i kapittel 7.

Offentlige veganlegg planlegges etter plan og bygningsloven, og anlegges etter vegloven. Vegnormalene etter vegloven gjelder for all offentlig veg. Det er vurdert behov for forskriftsfesting av saksbehandlingsregler for fravik fra vegnormaler for å sikre gode beslutninger, ivaretagelse av trafikksikkerhet og andre nasjonale mål. Dersom Vegtilsynet i fremtiden skal føre tilsyn med fylkesveger, vil en slik forskriftsfesting gi et grunnlag for tilsynet til å vurdere om også

fylkeskommunene har og bruker tilstrekkelige og effektive systemer for behandling av fravik fra normalene, og for læring av dette arbeidet.

Vi har lagt til grunn for forslagene at det er mest hensiktsmessig å begrense føringer i forskriftsform til saksbehandlingsregler og eventuelle funksjonskrav, fremfor å forskriftsfeste standardkravene i vegnormalene. Det er en rask utvikling innen kunnskap og metoder i vegfagene, kjøretøyteknologi og digitalisering av vegnettet m.m., og det er også behov for å kunne tilpasse kravene til rådende vegpolitikk. Dette medfører behov for et dynamisk og digitalt regelverk som kan endres raskt ved behov, noe Vegdirektoratet mener vegnormalene oppfyller i større grad enn forskrifter.

5.2.1 Vegloven § 13 (anlegg av offentlig veg)

Status

Etter vegloven § 13 gir Samferdselsdepartementet «føresegner om anlegg av offentlig veg (vegnormaler)». § 13 er en forskriftshjemmel og utforming av denne påvirker ikke hvordan nasjonale føringer kan gis på tvers av ulike vegmyndigheter.

Behov for føringer

Ingen endringer.

Begrunnelse

Dette er kun en forskriftshjemmel.

Konsekvenser

Ingen.

5.2.2 Forskrift om anlegg av offentlig veg § 2 (dimensjonerende trafikkmengder og kjøretøy)

Status

Forskrift om anlegg av offentlig veg § 2 omhandler dimensjonerende trafikk og kjøretøy. Det gis noen få krav om dette, som må tas hensyn til ved anlegg av offentlig veg. Myndighet til å fravike disse kravene ligger til Samferdselsdepartementet.

Behov for føringer

Vegdirektoratet vurderer at det ikke er behov for endringer av § 2 i anleggsforskriften for eventuelt å gi nasjonale føringer. Det bør likevel gjøres en endring i form av at minimumskrav for dimensjonering av modulvogntog tas inn i forskriften.

Begrunnelse

Nasjonale føringer for fylkesvegnettet kan ivaretas tilfredsstillende, uten å gjøre endringer i § 2. Forskriften er ikke à jour med hensyn på de senere års utvikling av tunge kjøretøy, og derfor er ikke modulvogntog omtalt i dagens forskrift.

Konsekvenser

Det er ingen konsekvenser da det ikke er behov for å endre forskriften for eventuelt å gi nasjonale føringer. Modulvogntog har blitt hensyntatt gjennom vegnormalene, og omtale av disse i forskriften anses derfor som en formalitet.

5.2.3 Forskrift om anlegg av offentlig veg § 3 (vegnormaler)

Status

Forskrift om anlegg av offentlig veg § 3 omhandler vegnormaler. Vegnormalenes status er også omtalt i rapportens kapittel 4.1, og det anbefales at teksten der ses spesielt sammen med det som er sagt under.

Etter § 3 nr. 2, kan «Statens vegvesen Vegdirektoratet ... innenfor rammen av forskriftene fastsette utfyllende bestemmelser – vegnormaler». Eventuelle nasjonale føringer som man ønsker for fylkesvegene kan varetas tilfredsstillende, uten å gjøre endringer i denne delen av forskriften. Denne delen av forskriften er som følge av dette ikke omtalt i det videre.

Etter § 3 nr. 4 legges «myndighet til å fravike vegnormalene ... til Statens vegvesen ved Vegdirektoratet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg, dersom ikke annet følger av annen forskrift etter vegloven». Vegmyndighetene har fraviksmyndighet, med mindre annet er bestemt. Annet er bestemt i noen få tilfeller, herunder trafikklastforskriften for bruer, bruforskriften og tunnelsikkerhetsforskriften, der Vegdirektoratet er tillagt fraviksmyndighet for fylkesveg. Det understrekes at myndigheten til å godkjenne fravik allerede før avviklingen av sams vegadministrasjon lå til fylkeskommunene. Selv om myndigheten i noen fylker var delegert til Statens vegvesen, ga ikke avviklingen av sams vegadministrasjon noen endringer i myndigheten til å avgjøre fravikssaker.

Vegnormalene kan fravikes, men det må gjøres innenfor rammene av det regelverket som ligger bak vegnormalene. Det forhold at vegnormalene kan fravikes, gjør ikke at de ikke er bindende. Det betyr at avgjørelser blant annet må være i samsvar med formålet i vegloven § 1 a. Der fremgår det at formålet med vegloven er å «tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private veger, slik at trafikken på dei kan gå på eit vis som trafikantene og samfunnet til ei kvar tid kan vere tent med.»

Forskrift om anlegg av offentlig veg setter ikke krav til hvordan behandling av fravikssaker skal gjøres, men dette må avgjøres av hver enkelt vegmyndighet. Vegdirektoratet anbefaler at fravik baseres på en faglig vurdering som er sporbar, datert og signert på forsvarlig nivå. Dette er god forvaltningsskikk. Direktoratet har derfor laget et standardisert søknadskjema med blant annet krav om vurdering av konsekvenser for sentrale tema (teknisk kvalitet, sikkerhet, miljøkvalitet, ytre miljø, HMS, estetikk, økonomi, drift og vedlikehold, framkommelighet og andre konsekvenser), og avbøtende tiltak. Det til enhver tid gjeldende skjemaet finnes på: vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/om-handbokene/vegnormalene/fravik. Skjemaet brukes for riksveg, samt fylkesveg og kommunal veg i de saker der Vegdirektoratet har myndighet til å avgjøre sakene. Men også for øvrige søknader om fravik på fylkesveg har Vegdirektoratets skjemaet vært brukt, fordi Statens vegvesen har stått for saksforberedelsene gjennom sams vegadministrasjon. Etter at sams vegadministrasjon ble avviklet, er det ikke automatisk i at Statens vegvesen sine skjema og vår praksis i saksbehandlingen blir lagt til grunn for fylkesvegsaker.

Behov for føringerModell 1 – høy frihetsgrad for fylkeskommunen

I anleggsforskriften settes det inn krav om rutiner som sikrer forsvarlig saksbehandling og etterprøvnbarhet. Det skal gjøres rede for hvordan sikkerheten til trafikantene påvirkes ved søknader om fravik, men fylkeskommunen beholder myndighet til å avgjøre fravikssaker.

Eksempel på saksbehandlingsregler er at fravik som har betydning for planutformingen må være avklart før planforslag blir lagt ut til offentlig ettersyn.

Saksbehandlingsregimet skal sikre at konsekvenser er vurdert før fravikssaken behandles.

Modell 2 – middels frihetsgrad for fylkeskommunen

Som modell 1, men med krav om at det også gjøres rede for hvordan de øvrige NTP-målene påvirkes ved søknader som fravik.

Modell 3 – lav frihetsgrad for fylkeskommunen.

Som modell 2, men i tillegg:

Fraviksmyndighet legges til Vegdirektoratet for å sikre at viktige nasjonale hensyn ivaretas.

Begrunnelse

Forskrift om anlegg av offentlig veg gir ingen saksbehandlingsregler for fravikssaker, og det er Statens vegvesen sin vurdering at heller ikke de generelle reglene i forvaltningsloven kommer til anvendelse. Likevel er praksis relativt god, noe som blant annet skyldes at Statens vegvesen har praktisert bruk av et standardisert skjema med felter som skal fylles ut for sentrale konsekvenser. Dette er praktisert både for riksveg og fylkesveg frem til regionreformen. Selv om praksisen har sikret god saksbehandling, gjør mangel på formelle krav at man risikerer at kvaliteten forringes når sams vegadministrasjon er avviklet. Mangel på konsekvensvurderinger vil kunne innebære at man ubevisst reduserer sikkerhet for trafikantene i forhold til øvrige mål, for eksempel for å redusere kostnader. Krav til utredning settes derfor i modell 1 og 2.

I fase 2 av dette arbeidet, vil det være nødvendig å avklare nærmere hvilke saksbehandlingsregler som mangler i dag. Som eksempel for å vise behovet for dette, kan det nå nevnes at det virker å være manglende regler om når saksbehandlingen skal være gjennomført. Statens vegvesen sine interne rutiner stiller krav om at bruk av fraviksløsninger som har betydning for kostnader og/eller arealbruk, skal være godkjent før forslag til reguleringsplan blir lagt ut til offentlig ettersyn. For andre vegmyndigheter og Nye Veier AS har man ikke en slik føring. Både for å sikre at fravikssaker kan avgjøres på et friest mulig grunnlag, men også for å sikre forutsigbar arealplanlegging, er det vesentlig at det fastsettes en regel om at fravik som har betydning for arealbruken, skal være godkjent før forslag til reguleringsplan legges ut til offentlig ettersyn. Da kan planmyndigheten vedta planer basert på godkjente vegløsninger.

Fylkeskommunene har også tidligere hatt myndighet til å avgjøre fravikssaker for normalene som er gitt med hjemmel i anleggsforskriften. Det er ikke grunnlag for å påstå at avviklingen av sams vegadministrasjon fører til at fylkeskommunene vil fatte beslutninger som går utover trafiksikkerheten eller de andre NTP-målene. Statens vegvesen mener derfor det er riktig at fylkeskommunene beholder fraviksmyndigheten i modell 1 og 2.

Det er likevel slik at etter avviklingen av sams vegadministrasjon, så vil ikke lenger Statens vegvesen gå gjennom fravikssakene og gi en anbefaling til fylkeskommunene, slik de tidligere regionale

fraviksgruppene til Statens vegvesen gjorde. De regionale fraviksgruppene hadde faglig tyngde som det er en risiko for at ikke fylkeskommunene klarer å inneha. Det er knapp tilgang på veg- og trafikkfaglig spisskompetanse i Norge, og slik kompetanse trenger man for å vurdere fravikssaker på en god måte. I modell 3 tas det høyde for denne risikoen ved at fraviksmyndigheten flyttes til Vegdirektoratet.

Konsekvenser

Det legges til grunn at fylkeskommunene vil utøve god forvaltningsskikk og gjennomføre fraviksbehandling i stor grad som i dag. Modell 1 og 2 formaliserer således bare den praksis som allerede foreligger i dag og som vi forventer vil foreligge i fremtiden. Nye saksbehandlingsregler vurderes derfor å ikke ha negative konsekvenser.

Det er mulig å tenke seg at fylkeskommunene ønsker å legge seg på en standard som ikke ivaretar de nasjonale målene som er løftet fram i dette arbeidet. Der dette skulle gjelde kan man risikere at fylkeskommunene sine kostnader øker noe dersom Vegdirektoratet er fraviksmyndighet, slik det er lagt opp til i modell 3. Dette fordi Vegdirektoratet da ikke vil akseptere løsninger som vesentlig går utover de nasjonale målene. Nasjonale føringer og flytting av fraviksmyndighet til Vegdirektoratet, går videre generelt utover fylkeskommunene sin handlingsfrihet. Nasjonale føringer sikrer for øvrig at sikkerheten til trafikantene og nasjonale målsettinger ellers ivaretas i fylkeskommunale vegprosjekter. Overføring av myndigheten til å avgjøre fravikssaker fra fylkeskommunene til Vegdirektoratet vil føre til en relativt stor økning i mengden arbeid som Vegdirektoratet har med fravikssaker.

5.2.4 Bruforskrift for fylkesveg

Status

Forskrift om standarder, fravik, kontroll, godkjenning m.m. ved prosjektering, bygging og forvaltning av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon på fylkesveg trådte i kraft 02.09.2014 som en følge av forvaltningsreformen.

Forskriftens formål og virkeområde er definert i forskriftens § 1 og 2.

§ 1. Formål

Forskriften skal bidra til at bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon i fylkesvegnettet ved prosjektering, bygging og forvaltning gis en god og enhetlig standard med hensyn til sikkerhet og funksjonalitet.

§ 2. Virkeområde

Forskriften gjelder fravik, kontroll, godkjenning og annen oppfølging av bestemmelser etter vegloven ved prosjektering, bygging og forvaltning av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon i fylkesvegnettet.

Vegdirektoratet kan fastsette utfyllende bestemmelser for drift og vedlikehold av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon – vegnormaler.

Forskriften hjemler at normaler om «... inspeksjon, drift, vedlikehold og annen forvaltning av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjoner ...» kan fastsettes av Vegdirektoratet. For disse har Vegdirektoratet fraviksmyndighet.

Forskriften sier også at «Vegdirektoratet ... ved prosjektering og bygging av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon fravike bestemmelser gitt i vegnormal etter vegloven § 13 ...». Som følge av

dette har Vegdirektoratet fraviksmyndighet for alle normaler etter anleggsforskriften, når fravik oppstår på fylkesveg på bærende konstruksjon, forutsatt at fraviket gjelder konstruksjonsmessig sikkerhet eller funksjon (jf. § 1 i forskriften).

Den fylkeskommunen som vil fravike normaler, skal redegjøre for konsekvenser av fraviket, samt beskrive nødvendige tiltak for at sikkerheten ikke blir redusert og at den bærende konstruksjonens tekniske og funksjonelle standard opprettholdes. All fraviksbehandling skal dokumenteres. Vegdirektoratet kan sette vilkår for fravik.

Vegdirektoratet har oversendt forslag til endring i bruforskrift for fylkesveg til Samferdselsdepartementet i skriv av 18.10.2019. Det foreslås at virkeområdet for bruforskrift for fylkesveg utvides til også å omfatte riksveger. Hensikten er å harmonisere bestemmelsene om sikkerhet, funksjonalitet og enhetlig standard for bruer og øvrige bærende konstruksjoner både på riksveger og fylkesveger. Vegdirektoratet får dermed hjemmel til å fastsette vegnormaler for drift og vedlikehold også for riksveger. Slike krav er i dag fastsatt i intern instruks og retningslinje ved forvaltning av riksvegbruer m.m. Det statlige utbyggingsselskapet for riksveg, Nye Veier AS, er underlagt forskrift og vegnormaler ved prosjektering og anlegg av riksveg. Forslaget innebærer at krav til forvaltning av slike konstruksjoner vil være bindene for selskapets drift og vedlikehold av riksvegene som inngår i porteføljen.

Behov for føringer ut fra gjeldende forskrift

Forskriften skal bidra til at bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon i fylkesvegnettet ved prosjektering, bygging og forvaltning gis en god og enhetlig standard med hensyn til sikkerhet og funksjonalitet.

Det anbefales at forskriften i hovedsak videreføres som den er.

Modell 1 – høy frihetsgrad for fylkeskommunen

Bruforskriften beholdes som i dag, der fylkeskommunene har fraviksmyndighet på bærende konstruksjoner tilsvarende som for veger ellers, jf. kapittel 5.2.3. Vegdirektoratet beholder myndigheten til å kunne fravike i saker som vedrører konstruksjonsmessig sikkerhet og funksjon.

Modell 2 – middels frihetsgrad for fylkeskommunen

Lik som modell 1.

Modell 3 – lav frihetsgrad for fylkeskommunen.

Det gjøres endringer i bruforskriften og/eller forskrift om anlegg av offentlig veg, slik at Vegdirektoratet er fraviksmyndighet for alle fravik på bærende konstruksjoner, uansett vegnormal etter anleggsforskriften, og uavhengig av om fravik relaterer seg til konstruksjonsmessig sikkerhet og funksjon eller ikke.

Begrunnelse

Dette er en nasjonal myndighetsoppgave. Videreføring av forskriften er nødvendig for å opprettholde et robust og trafikksikkert vegnett.

Me de endringer som foreslås vil man oppnå harmoni i kravene til behandling av fravik på veg i dagen og på bærende konstruksjoner på fylkesveg.

Konsekvenser

Bortfall av forskriften kan medføre fare for trafiksikkerhet og uforutsigbar fremkommelig på vegnettet. Konsekvenser for fylkeskommunenes handlefrihet vurderes som begrenset. Det forventes ikke kostnadsøkninger sammenlignet med dagens situasjon. Forskriften videreføres derfor i hovedsak.

Endring i fraviksmyndighet i modell 3 reduserer fylkeskommunal handlingsfrihet

5.2.5 Trafikklastforskriften**Status**

Krav til konstruksjonssikkerhet fastsettes gjennom forskrifter eller gjennom standarder som har vært gjenstand for en bred offentlig høring. Slike standarder må da også forankres gjennom forskrift – jf. plan- og bygningsloven og byggeteknisk forskrift (TEK17), vegloven og trafikklastforskrift; Petroleumstilsynet og forskriftsverket for offshore-installasjoner (som hjemler NORSOK - «Norsk Sokkels Konkurransesposisjon»).

Trafikklastforskriften gjelder ved dimensjonering av:

- Bruer, ferjekaier og andre bærende konstruksjoner i det offentlige vegnettet
- Andre bærende konstruksjoner under offentlige rom, som torvarealer, gågater og lignende, uten fysiske hindringer for kjøretøyers atkomst.

Forskriften kan fravikes når spesielle grunner gjør fravik nødvendig eller rimelig og fraviket ikke reduserer sikkerheten for trafikanter, omgivelser eller andre. All fraviksbehandling skal dokumenteres. Myndighet til å fravike forskriften er lagt til Vegdirektoratet.

Behov for føringer

Denne forskriften skal sikre at alle typer kjøretøyer skal kunne trafikere bærende konstruksjoner i hele det offentlige vegnettet.

Det anbefales at forskriften videreføres som den er for alle modeller.

Begrunnelse

Videreføring av forskriften er nødvendig for å opprettholde et robust og trafiksikkert vegnett.

Konsekvenser

Bortfall av forskriften eller overføring av fraviksmyndighet kan medføre fare for trafiksikkerhet, uforutsigbar fremkommelighet på vegnettet og negative konsekvenser for sikkerhet og beredskap. Konsekvenser for fylkeskommunenes handlefrihet vurderes som begrenset. Det forventes ikke kostnadsøkninger sammenlignet med dagens situasjon.

5.2.6 Ny forskrift etter vegloven om overgangsbruer**Status**

Samferdselsdepartementet har i skriv av 06.06.2019 gitt Vegdirektoratet en presisering av oppdrag av 29.11.2018 om utredning av behovet for, og eventuell utforming av, bindene nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet.

Når det gjelder vedlikeholdsansvaret for overgangsbruer på de offentlige vegene vises til tidligere dialog med Vegdirektorat om temaet. Det har blant annet fremkommet at Statens vegvesen og fylkeskommunene gjennom flere år har erfart at kommuner ikke tar tilstrekkelig ansvar for vedlikehold og utbedring av kommunale overgangsbruer som krysser over riks- og fylkesveger. Dette har ført til at staten og, i noen grad fylkeskommuner, i relativt mange tilfeller har dekket og fortsatt dekker vedlikehold av kommunale bruer.

Statens vegvesen legger i brev til Samferdselsdepartementet av 25.02.2012 «Avklaring av ansvarsforhold og behov for en forskrift om overgangsbruer» til grunn at den som er vegmyndighet for vegen som støter til overgangsbrua, også er vegmyndighet for overgangsbrua, jf. veglovens § 1 der det fremgår at blant annet bru inngår i begrepet "veg". Det følger av veglovens § 20 at vegmyndighetene skal dekke alle kostnader for de veger de er vegmyndighet for med hensyn til planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift. Dette betyr eksempelvis at kommunen er både vegmyndighet og ansvarlig for å dekke alle kostnader for blant annet overgangsbruer som inngår i kommunale veger. Tilsvarende vil gjelde for stat og fylkeskommune for overgangsbruer som inngår i henholdsvis riksveger og fylkesveger.

Veglovens § 20 åpner for at vegmyndigheter i særlige tilfeller kan avtale kostnadsfordeling for planlegging, bygging og utbedring. Denne bestemmelsen kommer til anvendelse når eksempelvis bygging av veg medfører tiltak på tilstøtende vegnett som eies av en annen vegmyndighet. Bestemmelsen endrer imidlertid ikke det fremtidige eierskapet og kostnadsansvaret for brua. I praksis betyr dette at dersom staten har bygd og bekostet en kommunal overgangsbru i forbindelse med bygging av en riksveg, så kan ikke staten forpliktes til å bekoste fremtidig forvaltning, drift, vedlikehold, utbedring og eventuell utskifting av den kommunale overgangsbrua.

I brevet ligger det forslag til klassifiseringer av veger i planskilte kryss.

- På- og avkjøringsramper klassifiseres som en del av primærvegen.
- Eventuelle rundkjøringer mellom på- og avkjøringsrampene og sekundærvegen klassifiseres som en del av sekundærvegen.
- Når en sekundærveg krysser over en primærveg, klassifiseres overgangsbrua som endel av sekundærvegen.
- Når en sekundærveg krysser under en primærveg, klassifiseres overgangsbrua som en del av primærvegen.
- Det presiseres at også bru bygd som betongkulvert inngår i begrepet «overgangsbru».
- Dersom klassifiseringen gir uhensiktsmessige avgrensninger, forutsettes dette regulert gjennom avtale mellom de berørte vegmyndigheter.

I skriv av 12.06.2017 til departementet «Avklaring av ansvarsforhold for overgangsbruer» er det gjort supplerende vurderinger av eierskap og i tillegg foreslått prinsipper for eierskap og vedlikeholdsansvar for gang- og sykkelvegbruer.

- Sekundærveg som krysser over/under primærvegen bør avsluttes før overgangsbrua eller undergangen dersom den ikke er gjennomgående (eller fortsetter videre som privat veg). Dette betyr at overgangsbrua eller vegen gjennom undergangen bør tilhøre samme vegeier som for primærvegen.
- Noen planskilte kryss ligger i en gråsoner som gjør det nødvendig med en særskilt vurdering. Dette kan være kryss hvor det er etablert sideanlegg som er rettet inn mot trafikken på

primærvegen, eksempelvis rasteplasser, kontrollplasser/-stasjoner, døgnhvileplasser og kollektivknutepunkt. Slike anlegg forutsetter adkomst via overgangsbru/undergang. I slike tilfeller bør overgangsbrua eller vegen gjennom undergangen tilhøre samme vegeier som for primærvegen.

- Når gjennomgående sekundærveg som krysser over/under riksveg endrer vegeier fra fylkeskommune til kommune ved kryssing av riksveg, bør overgangsbrua eller vegen gjennom undergangen være et fylkeskommunalt ansvar

I tillegg er det foreslått prinsipper for eierskap og vedlikeholdsansvar for gang- og sykkelvegbruer:

- Gang- og sykkelvegbruer har samme vegeier som eventuell gang- og sykkelveg langs den vegen som gang- og sykkelvegbrua krysser.
- Gang- og sykkelvegbruer som krysser veg som ikke har langsgående gang- og sykkelveg, har samme vegeier som gang- og sykkelvegen eller bilvegen som leder inn til brua.

Prinsippene for ansvarsforhold som anbefales godkjent er formelt sett ikke nye, men for et stort antall overgangsbruer vil dette likevel være en endring av etablert praksis

Behov for føringer

Forskriften foreslås lik for modellene 1, 2 og 3 og skal etter bestilling fra departementet av 06.06.19 omfatte følgende:

- Regulering av ansvarsforholdet for overgangsbruene på offentlige veger basert på ansvarsforholdet mellom vegmyndighetene iht. vegloven § 9, jf. § 20.
- Bestemmelser om teknisk godkjenning av planer for bygging og utbedring av overgangsbruer over offentlig veg herunder også jernbanebruer, t-banebruer, trikkebruer, skogsbilvegbruer og private bruer. Dette er regulert i N400.
- Bestemmelser om inspeksjon og innsyn i dokumentasjon knyttet til overgangsbruer over offentlig veg.
- Bestemmelser om pålegg om gjennomføring av tiltak på overgangsbruer over offentlig veg når dette er nødvendig av hensyn til sikkerhet og fremkommelighet på underliggende veg.
- Brev fra Samferdselsdepartementet datert 24. november 1971 «Retningslinjer for vedlikehold av underganger (riksveg under jernbanen) og overgangsbruer (riksveg over jernbane) som regulerer ansvarsforhold mellom riksveg og jernbane kan utgå.

Som en del av forslaget til føringer, skal Vegdirektoratet utrede økonomiske og administrative konsekvenser og om forslaget til forskrift bør føre til at kommunal- og fylkeskommunal sektor skal kompenseres økonomisk som en del av forslaget.

Konsekvenser

Mangelfull oppfølging av vegeieransvaret kan føre til situasjoner der sikkerheten på vegen under overgangsbrua ikke er tilfredsstillende ivaretatt. Det kan i verste fall føre til at underliggende veg må stenges i påvente av at tiltak på overgangsbrua er gjennomført. Omfanget av overgangsbruer øker og bidrar til at problemstillingen blir stadig mer aktualisert.

5.2.7 Tunnelsikkerhetsforskriftene

Det foreligger tunnelsikkerhetsforskrifter for riksveg (forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler) og fylkesveg (forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse tunneler på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo).

Status

Samferdselsdepartementet har i skriv av 06.06.2019 gitt Vegdirektoratet en presisering av oppdrag av 29.11.2018 om utredning av behovet for, og eventuell utforming av, bindene nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet. I presiseringen ber departementet om at Vegdirektoratet vurderer endring av gjeldende tidsfrister i tunnelsikkerhetsforskriftene, herunder behov for dispensasjonsbestemmelser. Vurderingen må ta hensyn til eventuelle begrensninger i gjeldende tunnelsikkerhetsdirektiv. Bakgrunnen er at i henhold til gjeldende tunnelsikkerhetsforskrift for riksveg skulle sikkerhetsmessig oppgradering av tunneler lenger enn 500 meter langs riksveg være utført innen 30.04.2014, men med mulighet for 5 års forlengelse (30.04.2019).

Ut fra en samlet vurdering der risiko og konsekvenser knyttet til ulykker ble vurdert, ble tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m. begrenset til å gjelde tunneler over 500 meter og med en gjennomsnittlig årsdøgntrafikk (ÅDT) på 300 kjøretøyer eller mer. I denne forskriften er frist for sikkerhetsmessig oppgradering satt til 01.01.2020, med mulighet for forlengelse med 5 år.

Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg

Formålet med forskriften er å sikre laveste tillatte sikkerhetsnivå for trafikanter i tunneler ved krav til å forebygge kritiske hendelser som kan sette menneskeliv, miljøet og tunnelanlegg i fare og til å sørge for vern i tilfelle av ulykker.

Forskriften gjelder for tunneler som er i bruk, under bygging eller på prosjekteringsstadiet på fylkesveg og kommunal veg i Oslo, med lengde på over 500 meter og med gjennomsnittlig årsdøgntrafikk på 300 kjøretøy eller mer. Når særlige grunner foreligger, kan Vegdirektoratet eller den direktoratet delegerer myndighet til, bestemme at enkelte tunneler med gjennomsnittlig årsdøgntrafikk under 300 kjøretøy, skal omfattes av forskriften.

Fylkeskommunen er forvaltningsmyndighet med ansvar for koordinerende oppgaver for å påse at alle sider ved sikkerheten i tunnel på fylkesveg er ivaretatt.

Vegdirektoratet er gitt myndighet til å:

- Gi tillatelse til at ny eller rehabilitert tunnel på fylkesveg kan tas i bruk.
- Innstille eller begrense bruken av tunnel på fylkesveg dersom sikkerhetskrav ikke er oppfylt, jf. vegtrafikklovens §7.

Behov for føringer

Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg skal sikre tilstrekkelig sikkerhetsnivå for trafikanter og robusthet med tanke på kritiske hendelser i tunnelen.

Det anbefales at forskriften videreføres for alle modeller, men med endringer i tidsfrister som angitt under. Fylkeskommunen er tunnelforvalter for fylkesvegtunneler. Statens vegvesens myndighet og ansvar videreføres.

I fase 2 i arbeidet med nasjonale føringer vurderes også om deler av sikkerhetsforvaltningen i retningslinje R511 Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler skal reguleres i vegnormalen N500 Vegtunneler.

Forlengelse av frister for å tilfredsstillende tunnelsikkerhetsforskriftene er nødvendig for å kunne holde eksisterende tunneler åpne i påvente av tunneloppgraderingsprosjektet som er forsinket.

En betydelig andel av oppgaven med tunneloppgraderingsprosjektet er knyttet opp mot reduksjon av kritisk forfall. Dette er hovedårsaken til at det ikke har vært mulig å gjennomføre tunneloppgraderingen innen gjeldende frister.

Vegdirektoratet legger opp til å komme snarlig tilbake med forslag til endring av tunnelsikkerhetsforskriftene med tanke på tidsfrister, som et eget arbeid.

Begrunnelse

Dette er en nasjonal myndighetsoppgave. Videreføring av forskriften er nødvendig for å opprettholde et robust og trafikksikkerhet vegnett.

Konsekvenser

Bortfall av forskriften kan medføre fare for hendelser i tunnel, trafikksikkerhet og uforutsigbar fremkommelig på vegnettet. Konsekvenser for fylkeskommunenes handlefrihet vurderes som begrenset. Det forventes ikke kostnadsøkninger sammenlignet med dagens situasjon.

5.2.8 Vegloven § 16 (drift og vedlikehold)

Status

For den delen av riksvegnettet som Statens vegvesen har ansvar for å drifte og vedlikeholde, blir standarden fastsatt gjennom håndbok R610. Denne håndboken gir krav til standard, hovedsakelig, ut fra hva som er samfunnsøkonomisk optimalt, og er ikke en standard som baserer seg på minste nødvendige nivå for å vareta tilfredsstillende sikkerhet for trafikantene. Selv om det ikke er føringer knyttet til standarden for fylkesvegnettet, viser det seg at fylkeskommunene i stor grad velger å legge til grunn R610 som sin standard også. Det er nærliggende å tenke seg at dette både henger sammen med at dagens driftskontrakter både omfatter riks- og fylkesveg, men det kan også skyldes at fylkeskommunene anser Statens vegvesen sin standard for å være godt egnet å bruke også på fylkesvegnettet.

De nasjonale føringene om standard for drift og vedlikehold for fylkesvegene som man har i dag, er gitt i vegnormalen N401 Brukforvaltning fylkesveg og i tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m.

Mangel på nasjonale standarder for drift og vedlikehold gjør det vanskelig å rapportere på andre tilstandsindikatorer enn vegdekketilstand for veg i dagen. (Denne problemstillingen er allerede påpekt for riksvegnettet i en egen sak, der både Statens vegvesen og Nye veier AS har ansvar for drift og vedlikehold, og har mulighet til å utføre denne på forskjellige måter). Et eventuelt ønske om at tilstanden blir rapportert for fylkesvegnettet, kan derfor kreve en nasjonal standard. Det er vurdert at det ligger utenfor oppgaven til dette prosjektet å gå nærmere inn på dette.

Behov for føringer

Det er åpenbart at dårlig driftstilstand kan påvirke både sikkerheten til trafikantene og de øvrige målene. Gitt prosjektets mandat, bør en derfor gi nasjonale føringer for minimumskrav til driftstilstand.

Krav som settes bør være funksjonelle og reflektere den tilstanden som trengs for å ivareta målene med kravene. Eksempler på forhold som det kan være aktuelt å stille nasjonale krav til er vegdekkets tilstand (spor, jevnhet, hull etc.), friksjon (særlig aktuelt vinterstid) og tilstanden til rekkverk og annet sikkerhetsutstyr.

I en fase 2 må det jobbes videre med hvilke krav som skal settes og disse må utredes grundig, særlig for å klargjøre om, og eventuelt i hvor stor grad, fylkeskommunenes kostnader øker.

Føringer kan gis som en forskrift etter Veglovens § 16 («Departementet gir nærare føresegner om drift og vedlikehold av offentlig veg.»). Dersom en forskrift blir omfattende, kan det være hensiktsmessig å lage en kort forskrift med en utfyllende vegnormal.

Modell 1 – høy frihetsgrad for fylkeskommunen

Det fastsettes nasjonale krav for forhold som har vesentlig betydning for sikkerheten til trafikantene som ny vegnormal. Fylkeskommunen er fraviksmyndighet. Dagens R610 er en retningslinje og ikke mulig å omgjøre direkte til vegnormal.

Eksempel på forhold som har vesentlig betydning for trafiksikkerhet:

vinterdrift, dekketilstand på kjøreveg og gang- og sykkelveg som friksjon og slaghull m.m.

Modell 2 – middels frihetsgrad for fylkeskommunen

Som modell 1, men i tillegg innføres det nasjonale krav knyttet til klima- og miljø, samfunnssikkerhet og fremkommelighet.

Modell 3 – lav frihetsgrad for fylkeskommunen

Som modell 2, men Vegdirektoratet er fraviksmyndighet.

Konsekvenser

Modellene gir nasjonale føringer som skal ligge til grunn, og dette kan bidra til forutsigbar driftstilstand for trafikantene på tvers av ulike vegstandarder og på tvers av fylkesgrenser. Fylkeskommunene kan potensielt redusere denne forutsigbarheten i større eller mindre grad, dersom de blir gitt fraviksmyndighet, og velger å fravike kravene. Modell 1 sikrer bare ivaretagelse av sikkerheten til trafikantene og kan blant annet gi dårligere fremkommelighet og fare for utilstrekkelig håndtering av samfunnssikkerhet ved stengt veg enn hva som vil være tilfelle med modell 2. Nasjonale føringer kan generelt gi noe økte kostnader for fylkeskommunene dersom de ønsker enn lavere standard enn føringene legger opp til.

Fylkesvegnettet har et stort etterslep når det gjelder drifts- og vedlikeholdstilstand i forhold til standarden gitt i håndbok R610. Dersom nasjonale føringer gir behov for at fylkeskommunene må ta igjen dette etterslepet, slik det i disse dager blir gjort for tunnel i stort omfang, vil dette føre til store kostnader for fylkeskommunene. Det kan også øke fylkeskommunene sine løpende kostnader til drift og vedlikehold dersom standarden legges på et høyere nivå enn det fylkeskommunene i utgangspunktet ville lagt seg på. De kostnadmessige konsekvensene vil være sentrale å utrede i fase 2.

5.2.9 Ny forskrift etter vegloven om bilferjer

Status

De viktigste krav til fartøy i ferjedriften er gitt av Sjøfartsdirektoratet som forskrifter. Disse må være oppfylt for at ferjene skal være lovlig å bruke til transport av kjøretøy og passasjerer, og gjelder uavhengig av type vegsamband.

Det er i dag ni innkjøpere i det norske ferjemarkedet. Statens vegvesen er den største innkjøperen med direkte ansvar for 17 riksvegferjesamband og ansvar for 56 ferjesamband på vegne av fylkeskommunene (Aust-Agder, Rogaland, Sogn og Fjordane, Møre- og Romsdal, Trøndelag og Nordland). 57 samband lyses ut og følges opp av fylkeskommunene selv. Fra 01.01.2020, med en samlet enhet for innkjøp av riksvegferjetjenester, vil det trolig fortsatt være ni innkjøpere av ferjetjenester (på grunn av fylkessammenslåinger og noen fylkeskommuner som begynner å kjøpe inn tjenester på egen hånd).

Det foreligger ingen felles kontraktsmal for kjøp av ferjetjenester på det offentlige vegnettet med standardkrav til transporttjenesten som skal kjøpes inn.

Behov for føringer

Det er behov for nasjonale føringer som skal sikre at bilferjer som trafikkerer norske ferjesamband skal kunne transportere kjøretøy som trafikkerer det offentlige vegnettet, og for å sikre at norske bilferjene skal kunne trafikere ferjekaier på det offentlige vegnettet.

Videre er det behov for felles innsamling av data for ferjedriften for bedre data- og beslutningsgrunnlag. I et utredningsarbeid gjennomført av Oslo Economics, på oppdrag for Statens vegvesen, er bedre data- og beslutningsgrunnlag påpekt som ett av hovedtiltakene som kan styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenestene. Det vil også ha en positiv innvirkning på transportpolitiske prioriteringer på ferjeområdet.

Føringene vil gjelde for alle modeller.

Begrunnelse

Ferjene er en del av vegnettet og det er derfor viktig at bilferjene kan transportere kjøretøyene som trafikkerer det offentlige vegnettet. Dette er viktig for å unngå å komme i en situasjon hvor de reisende må undersøke egenskaper ved ferjene som benyttes på et samband når de skal planlegge sine reiser. Videre er det ut fra beredskaps- og konkurransehensyn viktig at ferjer kan flyttes mellom ulike samband. For at det skal være mulig å flytte ferjer mellom ulike samband, er det viktig at det er en viss grad av standardisering i grensesnittet mellom ferje og ferjekai.

Bedre data om ferjedriften gir beslutningstagerne i ferje- og samferdselsforvaltningen bedre mulighet til å tilpasse ferjetilbudet og å prioritere ressursene dit behovet og effektene er størst.

Konsekvenser

Fravær av nasjonale føringer kan bidra til å redusere fremkommeligheten på vegnettet ved at ikke nødvendigvis alle ferjer kan transportere alle typer kjøretøy som er tillatt på det offentlige vegnettet. Videre kan fravær av nasjonale føringer i grensesnittet mellom ferje og ferjekai bidra til at det ved uforutsette hendelser i driften av et ferjesamband, eller på vegnettet, ikke vil være mulig å flytte ferjemateriell fra et samband til et annet. Resultatet kan bli stenging av vegen i lengre perioder enn hva som hadde vært tilfellet med større fleksibilitet i ferjeflåten. Dette kan få betydelige konsekvenser for befolkning og næringsliv langs kysten, og for sikkerhet og beredskap.

Mangel på standardisering i grensesnittet mellom ferje og ferjekai kan også ha en negativ innvirkning på konkurransen i det nasjonale ferjemarkedet, med høyere utgifter til kjøp av ferjetjenester og et dårligere ferjetilbud som konsekvens.

Fravær av data gjør det vanskelig for beslutningstagerne med budsjettansvar å fatte faglig funderte beslutninger. Det kan medføre risiko for feilprioriteringer.

5.2.10 Vegsikkerhetsforskriften §§ 3, 4, 5, 6, 7 og 9 (trafikksikkerhetsrevisjoner m.m.)

Status

Vegsikkerhetsforskriften er en implementering av EUs Directive 2008/96/EC on road infrastructure and safety management. Den er fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i vegloven § 62, jf. § 13 og § 16.

Forskriftens § 9 gir Vegdirektoratet hjemmel til å gi retningslinjer for gjennomføring av forskriften. Disse er gitt i form av NA-rundskriv 5/2019 Retningslinjer til vegsikkerhetsforskriften. Bruk av «skal»-krav og anbefalinger skal forstås på samme måte som i håndboksystemet.

Vegsikkerhetsforskriften gjelder kun for TEN-T (det transeuropeiske transportnett)-vegnettet, men Vegdirektoratet har besluttet at den også skal gjelde for hele riksvegnettet med noen unntak.

Statens vegvesen utfører Trafikksikkerhets (TS)-revisjoner på utvalgte fylkesvegprosjekter utenfor TEN-T som ikke omfattes av forskriften. Gjennom TS-revisjoner er det avdekket kritiske feil som har betydning for trafikksikkerheten.

Behov for føringer

Det kommer nytt EU-direktiv som medfører behov for endring av vegsikkerhetsforskriften. Det er naturlig at forholdet til fylkesveg vurderes ved revisjon av forskriften.

Konsekvenser

Dersom forskriften utvides til å gjelde fylkeskommunene, vil det stille større krav til prosess og dokumentasjon, men reduserer ikke i seg selv fylkeskommunenes handlingsrom. Prosessen rundt fastsetting av retningslinjer til forskriften må kanskje formaliseres, og kan bli noe mer omfattende for Vegdirektoratet enn i dag.

Erfaringsmessig finner man ofte feil og mangler på store og kompliserte prosjekter selv om disse i utgangspunktet er planlagt og bygd i henhold til alle krav og er uten fravik. Dette kan relativt enkelt fanges opp gjennom trafikksikkerhetsrevisjoner, med potensielt stor trafikksikkerhetsgevinst.

5.2.11 Vegdataforskriften

Status

Vegdataforskriften er hjemlet i veglovens § 62 og skal sikre innhenting av vegdata fra fylkeskommunene og Oslo kommune. Formålet er at data leveres til det nasjonale systemet NVDB og til Vegtrafikkentralene.

Forskriften gir også grunnlaget for at det kan samles inn trafikkdata, jf. håndbok V714. Det arbeides nå med en ny håndbok for trafikkdata, og for at denne skal gjøres nasjonal.

ITS-loven med forskrifter stiller også krav til ITS-tjenester om f.eks. sanntids trafikkinformasjon. Dette er betinget av at det er samlet inn sanntids veg- og trafikkdata. Innsamling av Vegdata er også nødvendig for å oppfylle forpliktelser etter Inspire-direktivet fra EU, direktiv 2007/2/EF, med delegerte rettsakter og forordninger om samvirkingsevne mellom geodatasett og geodatatjenester. EU-rettsaktene er gjennomført i norsk rett i geodataforskriften. Etter denne forskriften skal geodatasett og geodatatjenester som omfatter transportnett være tilgjengelige med samvirkingsevne innen 23.11.2020, jf. geodataforskriften § 15 annet ledd, § 6 og § 2 første ledd nr. 7.

Forskriften gir Vegdirektoratet myndighet til å fastsette hvilke formater som skal benyttes og i hvilket omfang av data skal innhentes, kvalitetssikres og formidles.

Behov for føringer

For dette teamet arbeides det allerede med forslag til ny forskrift i Vegdirektoratet som blir sendt på egen høring uavhengig av denne rapporten.

5.2.12 Vegtrafikkloven § 40 a (ansvar for trafikksikkerhetsarbeid)

Status

Fylkene følger i dag opp vegtrafikkloven § 40 a gjennom Fylkets trafikksikkerhetsutvalg FTU (eller tilsvarende). Disse er litt ulikt sammensatt, og ikke alle har politisk representasjon. Det er behov for å presisere at arbeidet bør være politisk forankret og mer konkret forpliktende enn i dag. Dette temaet påvirkes i utgangspunktet ikke av opphør av sams vegadministrasjon, men prosjektet har funnet det naturlig å foreslå en formalisering av vanlig praksis i mange fylker i modellene.

Behov for føringer

Modell 1 – høy frihetsgrad for fylkeskommunen

Krav om politisk forankring av arbeidet med trafikksikkerhet.

Modell 2 – middels frihetsgrad for fylkeskommunen

Som modell 1 og i tillegg krav om konkrete mål for ulykkesutviklingen.

Modell 3 – lav frihetsgrad for fylkeskommunen.

Fylkeskommunen pålegges å lage trafikksikkerhetsplan med tiltak som nevnt i vegtrafikkloven.

Begrunnelse

Det er variasjon fylkene imellom i hvor aktive de er i arbeidet med trafikksikkerhet og hvordan de ivaretar ansvaret for å tilrå og samordne trafikksikkerhetsarbeidet i fylket. For å sikre bred forankring av arbeidet bør dette arbeidet forankres politisk, gjerne også med krav til mål og leveranse.

Konsekvenser

Fylkeskommunens rolle i trafikksikkerhetsarbeidet blir vesentlig mer omfattende etter region-reformen. Dersom denne rollen ikke forankres politisk, kan dette bli en rolle uten reell kraft og mulighet til å påvirke.

5.2.13 Plan- og bygningsloven og rundskriv T-1057 for planlegging av riks- og fylkesveg

Planlegging av riks- og fylkesveger skjer etter plan- og bygningsloven. Prosessregler i loven bidrar til å ivareta nasjonale mål og føringer gitt i sektorlover og til å samordne vedtak etter mange ulike lover. Viktige føringer for planlegging av riks- og fylkesveg er blant annet gitt i forskrift om anlegg av offentlig veg (hjemlet i vegloven), og gjelder for alle som skal planlegge offentlig veg.

Statens vegvesen ivaretar sektoransvar gjennom veiledning og medvirkning i planprosesser, og har mulighet til å fremme innsigelser til planer som er i strid med nasjonale eller regionale interesser. Rundskriv T-1057 Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven gir viktige avklaringer av roller og ansvar i planleggingen. Det er behov for en oppdatering av rundskrivet, og en avklaring av hva som inngår i komplette riks- og fylkesvegprosjekt.

Status og behov

Vurderinger av dette rundskrivet ligger ikke som et krav i oppdraget fra Samferdselsdepartementet. Prosjektet kan likevel se på behov for nærmere vurderinger.

Det anbefales at føringene oppdateres og gis en hensiktsmessig form. Relevante tekniske krav og føringer for vegplanlegging innarbeides i forskrift om anlegg av offentlig veg, og mer generelle mål og føringer om samarbeid og rollefordeling innarbeides i eksisterende Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Kommunal og moderniseringsdepartementet).

Eksempler på krav:

- Mål på saksbehandlingstid og prosess
- Kostnadseffektive løsninger
- Nullvisjonen som grunnlag for trafikksikkerhet

5.2.14 Utbyggers plikt til å sikre et komplett veganlegg

Følgende bestilling ble gitt fra Samferdselsdepartementet i møte 11.03.19 med Statens vegvesen:

Føringer for Nye Veier AS skal ikke inngå i arbeidet, men prosjektet skal se på en forskrift for å ivareta plikter for utbygger av rv. og fv. for å sikre et komplett veganlegg med ivaretagelse av bl.a. tilstøtende vegnett. Dette vil også gjelde Nye Veier AS.

Status

Det finnes ikke en klar og omforent definisjon av hva som inngår i riks- og fylkesvegprosjekt.

For tiltak på avlastet vegnett som skal omklassifiseres, gjelder føringer i NA rundskriv 97/13. Utkast til nye retningslinjer har vært på høring og ligger til behandling i Samferdselsdepartementet (mai 2017), men er ikke godkjent.

For kollektivknutepunkt er det utarbeidet en fellesveileder (Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, KS) som er godkjent av Samferdselsdepartementet i januar 2018. Veilederen fordeler roller og ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehold, og gir retningslinjer om samfunnssikkerhet og beredskap. Disse er ikke juridisk bindende.

Behov for føringer

Behovene under er uavhengig av opphør av sams vegadministrasjon og modellene i denne rapporten, og vil gjelde alle utbyggere.

Behov for føringer for bruk av riksvegmidler og avgrensing av riksvegansvaret er bl.a. spilt inn til Samferdselsdepartementet i brev av 08.03.19. I brevet oppgis behov for føringer på disse områdene:

- Anlegg for gang- og sykkeltrafikk
- Kollektivtiltak som del av riksveganlegg
- Ferjeleier
- Tiltak på avlastet vegnett som skal omklassifiseres
- Rasteplasser
- Kontrollplasser/-stasjoner
- Utfartsparkering
- Døgnhvileplasser
- Lokale tilførselsveger til nye riksveger

Hva som inngår i et riks- eller fylkesvegprosjekt bør defineres, og grensesnittene mellom anleggene bør avklares. Roller og ansvar med hensyn på planlegging, finansiering, utbygging og drift/vedlikehold/eierskap bør avklares.

Definisjoner og ansvarsfordeling kan f.eks. inngå i T-1057 Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveg, mens mer politiske føringer for f.eks. lokalisering eller utforming av rasteplasser, kontrollplasser/-stasjoner, ferjekaier, døgnhvileplasser osv. kan gjøres i form av en statlig planretningslinje. Dette er en form for «myk styring» som i liten grad begrenser fylkeskommunenes handlingsrom. Merk at statlige planretningslinjer ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Konsekvenser

Dersom staten avgrensar riksvegansvaret i større grad enn i dag, kan dette føre til økte kostnader for fylkeskommunene og kommunene. Klare føringer vil tydeliggjøre roller og ansvar, og kan gi smidigere samhandling. De kan også gi større forutsigbarhet i planprosesser.

5.2.15 Nasjonale turistveger og nasjonal verneplan

Status

Nasjonale turistveger er eget programområde i Samferdselsdepartementets vegbudsjett. Med nyskapende arkitektur på rasteplasser i unik natur utvikler Statens vegvesen en turistattraksjon som frister vegfarende turister til å benytte Norge som feriemål. Målet er styrket næringsliv og bosetting. Av de 18 vegene med en total lengde på 2151 km er 1538 fylkesveg.

Nasjonal verneplan for veger, bruer og vegrelaterte kulturminner ble utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, som del av Statens vegvesens ansvar for etatens egne kulturminner.

Eiendomsrett til fast eiendom som er direkte knyttet til øvrig riksveg som omklassifiseres, overføres formelt til ny vegmyndighet. Nasjonale turistveger er et statlig ansvar med Statens vegvesen som eier

av ti særskilte attraksjoner og med disposisjonsrett på andre tomter med tiltak som inngår i attraksjonen.

Fylkeskommunene er ansvarlig for drift og vedlikehold av turistvegstrekingene som er fylkesveg. Unntak er vedlikeholdet og fornyelsen av særskilte installasjoner og attraksjoner med næringsdrift.

Signerte avtaler fra 2014 fordeler ansvaret for drift, vedlikehold, forvaltning og videreutvikling mellom Statens vegvesen og andre vegeiere. Her inngår noen utvalgte prosesser fra Håndbok R610.

Av 270 (2010) objekter i Nasjonal verneplan er 46 eid av fylkeskommunene og noen få er eid av kommuner eller privatpersoner. Det er utarbeidet forvaltningsplaner for alle bruer og veger i verneplanen for forvaltning og drift og føringer for bevaring av verneverdien. Det er ikke tilsvarende prosedyrer for objekter som er overført til fylkeskommunene.

Behov for føringer

Det vurderes å ikke være behov for nasjonale føringer for nasjonale turistveger eller vernede veger og bærende konstruksjoner som er fylkesveger.

Konsekvenser

Manglende eller ulikt vedlikehold av Nasjonale turistveger og vernede objekter kan over tid forringe verdi og kvalitet.

5.2.16 Trafikkberedskap

Status

Trafikkberedskap omfatter planlegging, organisering og gjennomføring av tiltak for effektiv håndtering av hendelser på veg. Med gjennomføring av tiltak menes oppdagelse, verifikasjon, informasjon og varsling, samt tiltak for å redusere omfanget og skadevirkningene av hendelsene og gjenopprette normalsituasjonen.

Veglova § 10 har følgende ordlyd:

«Statens Vegvesen, eit statlig utbyggingsselskap for veg med oppgåver etter § 9 første ledd, fylkeskommunen og kommunen, har eit sjølvstendig ansvar for samfunnstryggleik og beredskap for høvesvis riksveg, fylkesveg og kommunal veg. Statens vegvesen har ansvar for nasjonale oppgaver som gjeld samfunnssikkerhet og beredskap, nasjonalt register for vegdata og trafikkinformasjon for offentlig veg. Departementet kan i forskrift gi nærmere forskrifter om ansvar og samarbeidsplikt etter første ledd.»

I henhold til bestemmelsen skal Statens vegvesen ha ansvar for nasjonale oppgaver som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap, nasjonalt register for vegdata og trafikkinformasjon for offentlig veg. Innbakt i dette ligger også ansvar for trafikkstyring og Vegtrafikksentraler, jf. forarbeidene til loven Prop. 79 L (2018-2019). §10 2. ledd gir departementet hjemmel til å fastsette en forskrift om ansvar og samarbeidsplikt etter første ledd.

Departementet uttalte i forarbeidene til loven at det vil vurdere nærmere om det er behov for avklaringer av ansvar og samarbeidsplikt ut over det som gjelder dataleveranser i forskriften, jf. forslaget til forskriftshjemmel i ny § 10. Departementet signaliserte at det vil se nærmere på behovet for en slik forskrift i arbeidet med endringer i forskrifter. Statens vegvesen har sendt et brev til Samferdselsdepartementet med en beskrivelse av behovet for en forskrift som skal regulere hvilket ansvar og hvilke plikter vegmyndigheter og vegforvaltere skal ha for at Statens vegvesen skal kunne

utøve sitt nasjonale ansvar for oppgavene knyttet til nasjonalt register for vegdata og til trafikkinformasjon for offentlig veg på en best mulig måte.

Vegdirektoratet jobber med å utarbeide et forslag til en forskrift som skal sendes på høring og deretter vedtas, og er i dialog med Samferdselsdepartementet om dette. Trafikkberedskap vil være en del av dette arbeidet.

Håndbok R611 Trafikkberedskap gir retningslinjer for planlegging og gjennomføring av trafikkberedskap på riksvegnettet. Håndboka stiller krav om at vegnettet skal inndeles i ulike trafikkberedskapsklasser og at det skal foreligge planer for hvordan uventete hendelser skal håndteres. Herunder hvilke veger som skal benyttes som omkjøringsstrekninger dersom veger stenges. Fravik skal behandles av Statens vegvesen (Håndboken vil bli oppdatert til å være i samsvar med ny divisjonsstruktur i etaten fra 2020, med tanke på hvilke enheter i etaten som behandler fravik.) «Kan»-krav i R611 er å anse som veiledende.

Både politiet og Statens vegvesen har myndighet til å stenge en veg og dirigere trafikken. For Statens vegvesen er dette hjemlet i vegtrafikkloven § 7 «Særlige forbud mot trafikk». For politiet er myndighet til å stenge en veg og omdirigere trafikken hjemlet i vegtrafikkloven § 9 «Trafikkregulering».

Håndbok R610 Standard for drift og vedlikehold av riksveger, er overordnet håndbok R611 Trafikkberedskap. Håndbok R610 stiller krav til drift og vedlikehold av veg, bru, tunnel, sideområde og sideanlegg med utstyr og installasjoner, inklusiv vinterdrift. Oversikt over de mest relevante håndbøkene innen Statens vegvesens som berører forhold rundt trafikkberedskap er gitt nedenfor:

- N300 Trafikkskilt
- N301 Arbeid på og ved veg. Krav og retningslinjer til varsling og sikring
- N500 Vegtunneler
- R611 Trafikkberedskap
- R310 Trafikksikkerhetsutstyr. Tekniske krav
- R612 Vegmeldingstjenesten
- R763 Utarbeidelse av konkurransegrunnlag
- V321 Variable trafikkskilt
- V830 Nasjonalt vegreferansesystem

Gjennom sams vegadministrasjon hadde Statens vegvesen ansvar for drift, vedlikehold og forvaltning av fylkesvegnettet på vegne av fylkeskommunene. Hendelser på fylkesvegnettet ble håndtert etter Statens vegvesens beredskapsplaner. Statens vegvesen har hatt det operative ansvaret.

Behov for føringer

Det er behov for å ivareta den totale trafikkberedskapen etter bortfallet av sams vegadministrasjon fra 2020. Det er viktig at alle aktørene samvirker slik at det oppnås tilstrekkelig samfunnssikkerhet. Hver vegeier har et selvstendig ansvar for å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap for sitt vegnett.

Forslag i tråd med brev med behovsbeskrivelse allerede sendt til Samferdselsdepartementet, jf. over:

- Håndbok R611 (retningslinje) gjøres nasjonal
- Krav om planverk for beredskap som dekker riks- og fylkesvegnettet forskriftsfestes

- De mest kritiske delene av R611 med hensyn til trafikkberedskap forskriftsfestes.
- Den som har behov for omkjøring skal dekke vegeiers kostnad ved stille til disposisjon omkjøringsveg (vedlikeholdskostnad, beredskapskostnad m.m.)

Under vises noen eksempler på tema som bør vurderes nærmere for forskriftsfesting basert på «skal»-krav i R611. Vegeier for riks- og fylkesveg skal, for å ivareta uforutsette hendelser eller situasjoner langs vegen som påvirker trafikkavvikling og som kan medføre forsinkelser eller en forhøyet ulykkesrisiko:

- Utarbeide trafikkberedskapsplaner for sitt vegnett som minimum skal ivareta vegtunneler, naturfare, værutsatte strekninger (f.eks. fjelloverganger), bruer og ferjekaier. Planene skal koordineres over vegeiernes grenser.
- VTS skal være kontaktpunkt mellom Statens vegvesen, fylkeskommunene og politiet, andre redningsinstanser, organisasjoner og publikum hele døgnet, året rundt.

Forslagene på dette området vil gjelde alle modeller og grader av føringer for fylkeskommunene. Fraviksmyndighet vil også bli vurdert.

Etter departementets vurdering i Prop. 79 L (2018-2109), bør en forskriftshjemmel etter veglovens § 10 omfatte alle delene av vegstyresmaktens og Nye Veier AS' selvstendige ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Statens vegvesens nasjonale ansvar og samarbeidet mellom aktørene innenfor «Strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren» av oktober 2015 gir føringer for hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet skal ivaretas i virksomhetene i samferdselssektoren og integreres i virksomhetsstyringen. Ovennevnte forslag til forskriftsfesting forutsettes innen trafikkberedskap å ivareta kap. 6.3 Sikre kritiske objekter, systemer og funksjoner. Strategien må oppdateres som følge av opphøret av sams vegadministrasjon.

Verktøyet VegROS brukes for identifisering og kvalitativ vurdering av risiko og sårbarhet for framkommelighetsbrudd i vegnettet. Det kan være aktuelt å vurdere om VegROS krav og metodikk også skal gjelde for fylkesveger.

Konsekvenser

Konsekvensene ved manglende håndtering av hendelser på vegnettet vil kunne ha stor betydning for samfunnssikkerheten. En robust samferdselssektor er en forutsetning for å kunne opprettholde viktige nasjonale funksjoner, samt tilgjengelighet, framkommelighet og trafiksikkerhet. Det å opprettholde beredskap og framkommelighet på vegnettet kan medføre kostnader for vegeier avhengig av hvordan kostnadene fordeles.

6 Måloppnåelse

Det ligger ikke i Statens vegvesens oppdrag å gi en anbefaling av modell. Valg av modell, dersom man ønsker en gjennomgående frihetsgrad for fylkeskommunen, vil avhenge av hva beslutningstaker vektlegger. I tillegg vil det som nevnt tidligere kunne velges føringer som vektlegger ulike hensyn for ulike tema, uten å ha en gjennomgående modell.

Vi har likevel valgt å vurdere modellenes oppnåelse av effektmålene. Det er viktig å være klar over at vurderingene er overordnede og at det i noen grad er innbyrdes avhengighet mellom effektmålene f.eks. trafiksikkerhet, fremkommelighet og samfunnssikkerhet. På grunn av usikkerheten i vurderingene når det gjelder nøyaktig grad av måloppnåelse er det er det brukt en grov tredelt skala:

- 1) Lav måloppnåelse (rød)
- 2) Middels måloppnåelse og/eller det er knyttet usikkerhet til måloppnåelse (gul)
- 3) Høy måloppnåelse (grønn)

Vurderingene kan brukes til en forenklet vurdering av samlet måloppnåelse ved å summere måloppnåelse for de ulike modellene. Det understrekes imidlertid at det ikke er foretatt innbyrdes viktig av effektmålene og at dette derfor ikke nødvendigvis sier hvilken modell som gir best måloppnåelse. Nærmere vektning og avveininger mellom de ulike målene kan gjøres av beslutningstaker.

Vurderingene av måloppnåelse for de ulike modellene er gjort ut fra hvilke føringer som er foreslått i hver modell. Det er her forutsatt at alle vegmyndigheter og Nye Veier AS organiserer og bemanner seg slik at forutsetningene for å gjøre oppgavene med tilstrekkelig teknisk produktkvalitet for den standard som er valgt er til stede. Det motsatte kan påvirke måloppnåelsen betydelig i negativ retning. Det vises for øvrig til kapittel 8 i rapporten for ytterligere betraktninger rundt dette.

Det er også verdt å merke seg at modeller med store frihetsgrader kan åpne for regionale forskjeller som i sum kan påvirke måloppnåelsen.

Effektmål	Modell			
	0: Dagens situasjon videreført	1: Høy frihetsgrad for FK	2: Middels frihetsgrad for FK	3: Lav frihetsgrad for FK
1) Moderne og effektiv transportsektor				
2) Fremkommelighet for alle i hele landet				
3) Transportsikkerhet/trafiksikkerhet				
4) Klima og miljø				
5) Samfunnssikkerhet				
6) Rett kvalitet og effektivitet				
7) Fylkeskommunenes handlefrihet/egen styringsrett				

Kravet fra Samferdselsdepartementet om at trafikkisikkerhet skal vektlegges i alle modellene 1, 2 og 3 sikrer god måloppnåelse for dette effektmålet. Føringerne som skal sikre ivaretagelse av trafikkisikkerhet vil også slå positivt ut på andre mål, spesielt fremkommelighet, og gjør at forskjellen i samlet måloppnåelse mellom modellene vil bli begrenset.

Modellene 2 og 3 med flest føringer som begrenser fylkeskommunenes handlefrihet og medfører saksbehandling både i stat og fylke, gir lavere måloppnåelse på effektmålene 6 og 7 enn modellene 0 og 1. Modell 3 rangeres under modell 2 når det gjelder de samme målene grunnet strengere krav knyttet til vegnormalene og drift- og vedlikehold, uten at måloppnåelsen for nasjonale mål (1-5) vurderes å være vesentlig høyere enn for modell 2.

Dersom man benytter en forenklet, uvektet summering, jf. omtale over, for å vurdere samlet måloppnåelse, vurderes modell 2 vurderes å ha best måloppnåelse. Modell 1 gir nest beste måloppnåelse og at modell 3 gir dårligst måloppnåelse. Modell 0, dagens regelverk, gir en samlet måloppnåelse omtrent som modell 3.

For de ulike effektmålene er det spesielt følgende forhold som skiller modellene:

Moderne og effektiv transportsektor

Prosjektet vurderer at modell 2 og 3 best sikrer ivaretagelse av ITS (intelligente transportsystemer) og digitalisering av vegnettet gjennom flere føringer som sikrer enhetlige løsninger.

Fremkommelighet for alle i hele landet

Modell 0 har ingen formelle føringer for driftsstandard. Selv om fylkeskommunene i stor grad legger Vegvesenets håndbok R610 til grunn i dag, kan modellen gi fare for ulik praksis. Modell 2 og, i noe større grad, 3 har mer omfattende føringer enn modell 1 og vurderes å gi noe høyere måloppnåelse enn øvrige modeller.

Transportsikkerhet/trafikkisikkerhet

Som nevnt, ligger ivaretagelse av trafikkisikkerhet som et krav i alle modeller. Føringerne i modellene skal dermed ivareta trafikkisikkerhet, og det er antatt lik måloppnåelse for modellene 1, 2 og 3, selv om spesielt modell 3 har noe strengere føringer når det gjelder vegnormalene og drift og vedlikehold. Modell 0 er vurdert å gi noe lavere måloppnåelse enn øvrige modeller grunnet større frihetsgrader for fylkeskommunene til å fravike driftsstandard der hvor det ikke er formelle føringer i dag.

Klima og miljø

Klima og miljø omfatter utslipp fra bygging, drift og vedlikehold av infrastrukturen, naturmangfold, luft- og støyforurensning og det å unngå omdisponering av dyrka mark.

Modell 2 og 3 forutsetter nasjonale krav som ivaretar klima og miljø i driftsstandard, men det er usikkert om dette vil gi forskjeller i måloppnåelse innenfor det presisjonsnivå som er mulig i denne rapporten. Alle modeller er derfor vurdert å gi høy måloppnåelse.

Samfunnssikkerhet

God samfunnssikkerhet forutsetter et pålitelig og fremkommelig vegnett i alle situasjoner, og at arbeidet med sikkerhet og beredskap er tilstrekkelig profesjonelt.

Føringerne innen samfunnssikkerhet og beredskap er like for alle modellene 1, 2 og 3. Modell 2 og 3 har imidlertid føringer som skal sikre driftsstandard og sikkerhet mot skred, og dermed ivaretagelse av dette temaet spesielt, for et pålitelig og fremkommelig vegnett i krisesituasjoner. Disse modellene er derfor gitt høyere måloppnåelse enn modell 0 og 1.

Rett kvalitet for valgt standard og effektivitet

I kvalitet ligger her teknisk produktkvalitet og kostnad i vegens livsløp. Det forutsettes som nevnt i kap. 7.2 at oppgavene utføres med tilstrekkelig teknisk produktkvalitet for den standard som er valgt. Forskjeller i standardvalg og manglende enhetlighet ivaretas under effektmålene 1-5 i rapporten.

I dette effektmålet inngår videre god oppfølging av overordnet myndighet og effektiv saksbehandling med minimum av kontroll og godkjenningmekanismer på flere nivå samt kostnader i vegens livsløp. Her er det vurdert at modellene 2 og 3 gir mer saksbehandling enn øvrige modeller, samt at modell 3, med mindre fraviksmyndighet med tanke på vegnormalene og drift og vedlikehold enn modell 1 og 2, kan medføre høyere standard og økte kostnader for fylkeskommunene.

Ressursbruken hos stat og fylke knyttet til oppgavegjennomføringen kan variere i modellene. I rapporten «Fra sams og samling», som ligger til grunn for overføring av oppgaver og kompetanse mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene, er det beregnet ressursbruk (personellressurser basert på timeføring) for oppgaver etter vegloven på et grovt nivå. I tillegg inngår forberedende arbeider, men ikke myndighetsoppgaver etter vegtrafikkloven. Modellene i denne utredningen skiller på myndighet til å fatte vedtak og gjøre fravik. Det er forutsatt at alle vegeiere kan ivareta samfunnets interesser (myndigheter, publikum etc.) på en god måte.

Det anslås følgende konsekvenser for personellressurser ut over de som er ivaretatt i tidligere prosesser:

- Modell 1: overføring av myndighet etter vegloven som forutsatt
- Modell 2: overføring av myndighet etter vegloven som forutsatt, men noen flere forskriftsfestede krav innen vegnormaler og drift- og vedlikehold
- Modell 3: overføring av oppgaver som forutsatt og noe strengere regime etter vegloven for fylkeskommunene på noen få punkter enn modell 2

Ut fra dette kan antas at modellene gir ressursbruk for fylkeskommunene og Statens vegvesen omtrent som forutsatt. Det lar seg vanskelig gjøre å kvantifisere ressursbruken nærmere.

Fylkeskommunenes handlefrihet/egen styringsrett

Her er det vurdert slik at flere og strengere føringer reduserer fylkeskommunenes handlefrihet og styringsrett. Modell 2 og 3 får dermed dårligere måloppnåelse enn modell 0 og 1.

7 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Risiko for vellykket innføring av føringene i berørte organisasjoner er ikke utredet. Det vil erfaringsmessig måtte forventes en viss organisatorisk skepsis og motstand mot endring i formell organisering, oppgaver, roller og ansvar. En slik motstand vil ofte bli større jo større endringene er i forhold til dagens situasjon og organisasjonens kultur. Ut fra dette er det grunn til å anta at modellene 2 og 3 vil kreve noen forholdsregler knyttet til implementering dersom de velges gjennomgående for alle tema for føringer.

Generelle forutsetninger for alle vegeiere for å lykkes med å skape en profesjonell og lærende organisasjon som leverer til rett tid, kvalitet og kostnad:

- Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet
- Kvalitetsstyring med prosessstyring og læring av feil
 - o Planlegge, utføre, kontrollere og korrigere
- Risikostyring av prosjekt og oppgavegjennomføring

Det anbefales at et statlig organ fører tilsyn med at vegmyndigheter og Nye Veiers virksomhet utøves slik at et sikkert og formålstjenlig vegnett i tråd med overordnede mål for transportpolitikken oppnås.

Vedlegg 1: Oppdragsbrev

 DET KONGELIGE SAMFERDSELSDEPARTEMENT				
Vegdirektoratet Postboks 8142 Dep. 0033 OSLO				
Deres ref	Vår ref	Dato		
	18/1878-3	29. november 2018		
Overføring av sams veiadministrasjon - Utredning av nasjonale føringer for riks- og fylkesveinettet				
Vi viser til regjeringens oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om å overføre ansvaret for fylkesdelen av sams veiadministrasjon til fylkeskommunene.				
I utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveinettet legges Statens vegvesens veinormaler til grunn. Veinormalene er basert på oppdatert fagkunnskap og gir føringer for blant annet veiens bæreevne, bredde, linjeføring, kryss og gang- og sykkelløsninger. Mange av kravene i veinormalene er knyttet til utforming av veiene og setter krav for at veien skal ivareta effektiv og sikker transport for alle trafikantgrupper. Veinormalene er fastsatt med hjemmel i lov og forskrift, men i liten grad i forskrifts form. Normalene og håndbøkene er følgelig ikke bindende utover vegvesenets eget ansvarsområde.				
Når fylkeskommunene overtar ansvaret for selv å forvalte fylkesveinettet, står de derfor fritt til selv å vurdere hensiktsmessigheten av å legge vegvesenets normaler og håndbøker til grunn for eget veinett. Det er derfor behov for å vurdere nødvendigheten av og innholdet i eventuelle lov- og forskriftsfestede bindende nasjonale føringer for både riks- og fylkesveinettet.				
Samferdselsdepartementet ber Vegdirektoratet om å utrede behovet for, og eventuelt utformingen av, bindende nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveinettet. I utredningen skal det også vurderes hvordan nasjonale føringer bør forankres rettslig.				
Postadresse Postboks 8010 Dep 0030 Oslo postmottak@sd.dep.no	Kontoradresse Akersg. 59 www.sd.dep.no	Telefon* 22 24 90 90 Org.nr. 972 417 904	Avdeling Veg-, by- og trafiksikkerhetsavdelingen	Saksbehandler Sonja Lindqvist 22 24 83 40

Det skal utredes og fremmes forslag til flere alternative løsninger med ulikt omfang og hvor ulike hensyn vektlegges. Ett av alternativene skal være en minimumsregulering som kun vektlegger trafiksikkerhet. Innholdet i en slik minimumsregulering skal også innarbeides i de øvrige alternativene, som i tillegg hver skal vektlegge andre hensyn. Aktuelle hensyn kan være eksempelvis fremkommelighet, herunder standarder for vinterdrift o.l., samt klima-/miljø mål gitt i Nasjonal Transportplan.

Enhetlig veistandard skal ikke være et generelt premiss for utredningen. De ulike forslagene til føringer skal begrenses til tekniske og funksjonelle minstekrav til standard og prosess, og skal ikke utløse mer omfattende og kostbare tiltak enn nødvendig ut fra de hensyn som skal ivaretas. Det skal også legges til grunn at de standardene vi har i dag ikke skal økes og derved utløse merutgifter for veieiere.

I Vegdirektoratets utredning skal behovet for, og omfanget av, bindende nasjonale føringer vurderes opp mot fylkeskommunenes handlingsfrihet og annet regelverk. Vi viser i denne forbindelse til veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Vegdirektoratet skal i samråd med departementet involvere fylkeskommunene eller representanter for fylkeskommunene i arbeidet før utkastet forelegges Samferdselsdepartementet og det gjennomføres formelle høringer.

Vegdirektoratet utredet i 2011 behovet for nasjonale føringer i tilknytning til Forvaltningsreformen. Vi ber direktoratet om å se hen til dette arbeidet. Vegdirektoratets utredning nå og etterfølgende høring vil inngå i grunnlaget for departementets vurdering av behovet for bindende nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier samt innhold i og forankring av slike.

Samferdselsdepartementet vil innkalle til et møte for å drøfte videre arbeid og rammer for oppdraget.


Med hilsen

Hans Einar Nerhus (e.f.)
avdelingsdirektør

Sonja Lindqvist
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg 2: Brev om presisering av oppdrag ang. nasjonale føringer

 DET KONGELIGE SAMFERDSELSDEPARTEMENT				
Vegdirektoratet Postboks 8142 Dep. 0033 OSLO				
Deres ref	Vår ref	Dato		
	18/2264-24	20. august 2019		
Supplerende tildelingsbrev nr. 17 - Presisering av oppdrag ang. nasjonale føringer				
Samferdselsdepartementet viser til vedlagte oppdrag av 29.11.2018 om utredning av behovet for, og eventuelt utformingen av, bindende nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveinettet. Vi viser også til brev av 6. juni 2019, der det presiseres at oppdraget også omfatter " <i>en gjennomgang av forskriftsfestede krav hjemlet i veglova som regulerer riks- og fylkesveinettet.</i> "				
På bakgrunn av etterfølgende dialog med Vegdirektoratet ang. oppdragets omfang, ser vi behov for å presisere at oppdraget ikke omfatter en gjennomgang av gjeldende myndighetsfordeling i vegtrafikklovgivningen. Vi slutter oss til at det som skissert vurderes behovet for, og mulig innhold i, eventuelle nasjonale føringer om fylkeskommunenes trafiksikkerhetsarbeid, jf. vegtrafikkloven § 40 a.				
Vi forutsetter at rapporten som sendes på høring er oppdatert mht. de vedtatte endringene i veglova og vegtrafikkloven fra i vår (Prop. 79 L) og høringsbrevet om forskriftsendringer som er nær ved å bli ferdigstilt i Vegdirektoratet og skal på høring i høst..				
Med hilsen				
Hans Einar Nerhus (e.f.) avdelingsdirektør			Sonja Lindqvist seniorrådgiver	
Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer				
Postadresse Postboks 8010 Dep 0030 Oslo postmottak@sd.dep.no	Kontoradresse Akersg. 59 www.sd.dep.no	Telefon* 22 24 90 90 Org.nr. 972 417 904	Avdeling Veg-, by- og trafiksikkerhetsavdelingen	Saksbehandler Sonja Lindqvist 22 24 83 40

Vedlegg 3: Interessentanalyse – behov og mål

Interessent	Behov/mål	Målepunkt
Samfunnet - nasjonale mål/behov fra NTP	Moderne og effektiv transportsektor (herunder: transportsystem, vegdata og digitalisering)	<ul style="list-style-type: none"> – ITS – Helhetlig og koordinert implementering av digitalt vegnett
	Fremkommelighet for alle i hele landet	<ul style="list-style-type: none"> – Helhetlig transportsystem som dekker grensesnittet mellom veg, sjø, bane og luft. – Godt vedlikeholdt infrastruktur – Mobilitet for alle – universell utforming – Kollektivtransport
	Transportsikkerhet/trafikksikkerhet	<ul style="list-style-type: none"> – Reduksjon av antall drepte og hardt skadde i vegtrafikken - mål 350 i 2030 – Program for å redusere utforkjøringsulykker
	Klima og miljø	<ul style="list-style-type: none"> – Reduserte utslipp fra bygging, drift og vedlikehold av infrastrukturen <ul style="list-style-type: none"> ○ Gjøre bevisste valg av materialer og materialmengder ○ Utslippene fra bygging av infrastruktur skal reduseres med 40 pst. innen 2030 ○ Utslippene fra drift og vedlikehold skal reduseres med minst 50 pst. innen 2030 – Begrense tap av naturmangfold <ul style="list-style-type: none"> ○ Ta hensyn til naturmangfold og økologisk- og kjemisk vannkvalitet gjennom planleggingsfasen, byggefasen og gjennom drift og vedlikehold. – Bidra til å oppfylle nasjonale mål for ren luft og støy – Innsats for å unngå omdisponering av dyrka mark
	Samfunnssikkerhet	<ul style="list-style-type: none"> – Pålitelighet og fremkommelighet i infrastrukturen i normalsituasjon og under påkjenninger

Interessent	Behov/mål	Målepunkt
		<ul style="list-style-type: none"> – Videreføre og styrke arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser som grunnlag for valg av forebyggende tiltak, utarbeidelse av beredskapsplaner og gjennomføring av øvelser – Ha høy oppmerksomhet på evaluering og oppfølging av læringspunkter fra krisehåndteringsøvelser og reelle hendelser – Sikre en fortsatt god ledelsesforankring av samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren, og sørge for god risikoforståelse og sikkerhetskultur på alle nivåer – Sørge for samhandling og erfaringsoverføring mellom relevante myndigheter og aktører for bedre å kunne håndtere større hendelser i transportsektoren – Gjøre transportinfrastrukturen mer robust mot ekstremvær og klimatiske påkjenninger gjennom betydelig innsats på drift, vedlikehold og fornying, samt oppmerksomhet på infrastrukturens omgivelser – Styrke sikkerheten og beredskapen mot tilsiktede hendelser ved viktige kontroll- og trafikkstyringssystemer og gods- og passasjerterminaler – Bidra til et effektivt totalforsvar
Samfunnet – overordnet myndighet, næringsliv og trafikanter	Rett kvalitet for valgt standard og effektivitet fra vegeierne i rollene myndighet, forvalter og byggherre	<ul style="list-style-type: none"> – God oppfølging av overordnet myndighet på departementsnivå med minst mulig ressursbruk og kortest mulig saksbehandlingstid – Effektiv saksbehandling med minimum av kontroll og godkjenning på flere nivå – Rett teknisk produktkvalitet for valgt standard – Kostnad, herunder livsløpskostnad (bygging, forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling i brukstiden)

Interessent	Behov/mål	Målepunkt
		<ul style="list-style-type: none"> - Forutsigbarhet i forvaltningen (prosessen og likebehandling) - Gode påvirkningsmuligheter og medbestemmelse fra næringsliv og trafikanter
Overordnet myndighet	<ul style="list-style-type: none"> - God økonomi og virksomhetsstyring - God oppfølging av vedtak i daglig drift og god rapportering (ivaretas ovenfor?) - Respektert og profesjonell aktør med stor faglig integritet - Gode beslutningsgrunnlag - Svar på spørsmål og rådgivning 	<p>Hentet fra rapporten «Fra regioner til divisjoner»</p> <p>Tas inn under kvalitet og effektivitet</p>
Næringsliv og trafikanter	<ul style="list-style-type: none"> - God fremkommelighet - Forutsigbarhet gjennom pålitelige tjenester og infrastruktur - Trafikksikkerhet - Standardisering, universell utforming og likebehandling over hele landet - Effektive og tilgjengelige tjenester som følger teknologisk utvikling og digitalisering - Informasjon om trafikk, kjøretøy og infrastruktur - Like konkurransevilkår som andre land - Påvirkningsmulighet og medbestemmelse. 	<p>I hovedsak hentet fra rapporten «Fra regioner til divisjoner»</p> <p>Tas inn under kvalitet og effektivitet</p> <p>Likebehandling og påvirkningsmulighet og medbestemmelse må ivaretas. Resten bør dekkes av nasjonale mål i NTP med unntak av like konkurransevilkår.</p>