

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1993:23	<b>Dokumentdato</b>	1993-07-12
<b>Tittel</b>	Nytt overordnet styringssystem for Statens Vegvesen		
<b>Utvalgsleder</b>	Holler, Kjell		
<b>Utgiver</b>	Samferdselsdepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1991-07-17	<b>Sider</b>	149
<b>Kapittel</b>	2 Hovedpunkter og konklusjoner		
	2.1 Hovedproblemstillinger i utvalgets arbeid		

## kapittel 2

### Hovedpunkter og konklusjoner

#### 2.1 Hovedproblemstillinger i utvalgets arbeid

Utvalget har i sitt arbeid og i sine tilrådinger lagt vekt på å utforme en styringsmodell som skal ivareta to sentrale hensyn:

- legge til rette for en god politisk styring (politisk styrbarhet)
- fremme effektivitet.

Det er etter utvalgets oppfatning vesentlig at de politiske beslutninger knyttet til utbygging og drift av vegnettet fokuserer på de overordnede og strategisk viktige valg i vegpolitikken, samtidig som etaten innenfor fastsatte rammer gis mulighet til å utføre oppgavene på en mest mulig effektiv måte. Dette innebærer en vridning i retning av en mindre detaljert virkemiddelstyring og større vekt på fastsetting og oppfølging av mål og fastlegging av rammebetingelser. Statens vegvesen har et helhetsansvar innen vegtransportsystemet, og etaten utfører oppgaver som spenner over et vidt spekter. Arbeidsområdet omfatter bl.a. planlegging, bygging og vedlikehold av veger, trafikkmessig drift, opplærings- og utdanningsfunksjoner, registrering og kontroll av kjøretøyer, samt forskningsvirksomhet. I arbeidsområdet ligger både myndighetsoppgaver og produksjonsoppgaver.

Utvalget har pekt på problemstillinger som kan være knyttet til at myndighets- og produksjonsoppgaver utføres innenfor samme organisasjon, og trekker bl.a. fram de vurderinger og analyser som er gjort i NOU 1989: 5 En bedre organisert stat. Etter utvalgets oppfatning er dette problemstillinger som også gjelder for Statens vegvesen.

Utvalget har derfor sett det som vesentlig å foreta en drøfting av forholdet mellom myndighetsoppgaver og produksjonsoppgaver, og om de to oppgavetyperne bør behandles styringsmessig og eventuelt organisatorisk adskilt.

Utvalget har analysert oppgavestrukturen i Statens vegvesen og slår fast at det er innenfor to områder vegvesenet i dag utfører oppgaver som naturlig kan regnes som produksjon i styringssammenheng; anlegg og vedlikehold av vegen og kontroll av kjøretøyer i hall. Vegvesenets øvrige oppgaver må etter utvalgets oppfatning defineres som myndighetsoppgaver i denne sammenheng, selv om det også her ligger deloppgaver av produksjonskarakter, dels med bruk av privat bistand.

Det gjøres i det følgende nærmere rede for utvalgets tilrådinger. Utvalget har delt seg på to punkter. Det gjelder organisatorisk løsning for produksjonsvirksomheten og i spørsmålet om nettobudsjettering av biltilsynet.

---

## Kapittel 2 Hovedpunkter og konklusjoner

### 2.2 Den overordnede styring

#### 2.2 Den overordnede styring

Utvalget har konstatert at dagens overordnede styring gjennom planer og budsjetter innebærer en til dels detaljert virkemiddelstyring. Dette gjelder spesielt på investeringsiden, der den overordnede styring i stor grad er rettet inn mot behandling av enkeltprosjekter og for øvrig er sterkt knyttet opp mot en fylkesfordeling av investeringsmidlene. Etter utvalgets oppfatning kan dette innebære både at den politiske styring blir for lite fokusert på overordnede spørsmål, samtidig som det blir liten fleksibilitet for etaten i gjennomføringen av de politiske beslutninger.

Utvalget har i sine vurderinger tatt utgangspunkt i de overordnede mål i samferdsels- og vegpolitikken, slik disse er nedfelt i St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97 og St.meld. nr. 34 (1992-93) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97.

Formålet med å bygge ut og vedlikeholde vegnettet og en infrastruktur generelt er å legge til rette for transport av personer og gods og skape bedre framkommelighet i vid forstand. Utvalget har i utformingen av nytt styringssystem for vegsektoren lagt til grunn at framkommeligheter det sentrale målet for Statens vegvesen. Men vegtrafikken har også negative virkninger i form av trafikkulykker, forurensning og andre miljøproblemer. Det vil være et klart siktemål å redusere disse negative virkningene. Miljø og trafiksikkerhet vil derfor være sentrale rammebetingelser som må tas hensyn til i arbeidet med å opprettholde og forbedre framkommeligheten.

Utbygging og utbedring av vegnettet kan også være et virkemiddel for å opprettholde næringsaktivitet og bosetting i distriktene. Utvalget har sett det som sentralt å legge til rette for en prosess der den politiske styring, herunder den geografiske fordelingspolitikken, kan ivaretas best mulig.

#### Styring gjennom strategier

Utvalget tilrår at den overordnede styring gjennom plandokumentene (tilsvarende dagens Norsk veg- og vegtrafikkplan) knyttes til vurdering av og valg mellom strategier. En slik strategibehandling vil innebære en helhetstenkning der ulike tiltak ses i sammenheng, og mål for og effekter av vegpolitikken synliggjøres. Ulike strategier vil medføre ulik sammensetning av den samlede ressursramme til Statens vegvesen, og herunder spesielt ulik investeringsinnretning.

Utvalget mener det vil være hensiktsmessig at alternative strategier presenteres som strategier med spesielle profiler. Utvalget har skissert fire slike strategier:

- framkommelighetsstrategi
- miljøstrategi
- trafiksikkerhetsstrategi
- distriktsstrategi.

Det er ulike hensyn som vektlegges i de ulike strategiene. Den enkelte strategi vil vise hva som kan oppnås dersom en ønsker å innrette satsingen særlig mot dette hensynet. Utvalget tenker seg ikke strategiene utformet som "ekstremstrategier", men innenfor det som kan være en realistisk innretning i vegpolitikken. Det ligger ikke i strategitenkningen at n av strategiene skal velges, men at strategiene til sammen danner et mulighetsområde. Den strategi som nedfelles

gjennom den politiske behandling, vil kunne inneholde elementer fra alle de alternative strategiene.

Det er som del av beslutningsunderlaget vesentlig at virkningene av strategiene framkommer på en best mulig og sammenlignbar måte. Det må framgå hvilke virkninger strategiene har i forhold til de overordnede mål; framkommelighet, trafiksikkerhet, miljø og geografiske fordelingshensyn. Dette vil kunne uttrykkes f.eks. ved reduserte transportkostnader, ulykkesreduksjon, reduksjon i antall støyutsatte og virkninger på framkommelighet i ulike geografiske områder.

Det er imidlertid etter utvalgets oppfatning også viktig at virkningene av strategiene blir konkretisert og synliggjort på en tilstrekkelig måte. Dette vil være nødvendig som grunnlag for politiske beslutninger, og det vil også kunne tjene som konkrete målformuleringer for Statens vegvesen. Etter utvalgets oppfatning vil det være aktuelt å trekke inn i den overordnede styring bl.a. ulike standardbegreper. Den fysiske vegstandard som tilbys, er viktig for trafikantene. For utbygging av vegnettet er det fastsatt standardkrav gjennom forskrifter og vegnormaler. Disse er fastsatt ut fra kravet til framkommelighet, men også med klare krav knyttet både til trafiksikkerhet og miljø. Virkningene av strategiene kan f.eks. vises ved de standardforbedringer som oppnås i forhold til vegnormalstandard eller målsatt standard.

Etter utvalgets oppfatning vil den innretning som er foreslått, med behandling av alternative strategier og fokusering på de virkninger som strategiene har, gi et vesentlig forbedret grunnlag for en politisk styring knyttet til overordnede mål og hovedvalg i vegpolitikken.

Hva innebærer strategibehandlingen?

Det styringssystem som utvalget foreslår, legger opp til en styring basert mer på måltenkning, samtidig som konkrete løsninger og gjennomføring av tiltak blir et etatsansvar. I prinsippet kunne en tenke seg at det gjennom den overordnede styring ble fastsatt en samlet ramme til vegsektoren, og at Statens vegvesen så ble stilt fritt i virkemiddelbruken innenfor de mål og rammebetingelser som er nedfelt gjennom den politiske behandling. Etter utvalgets oppfatning er ikke dette tilstrekkelig som grunnlag for den overordnede styring. Utvalget vil derfor tilrå at det gjennom den overordnede styring, basert på en behandling av alternative strategier, fastsettes rammer til investeringer, vedlikehold, ferjedrift, samt administrasjon. I tillegg kommer tilskudd til fylkesveger. De alternative strategiene vil kunne innebære vesentlig ulik fordeling av de samlede ressursene.

Det er et vesentlig element i den nye styringsmodellen at det skal legges til rette for større grad av helhetstenkning, med vektlegging på vegruter og sammenhengende vegstrekninger. Dette innebærer også at beslutninger om enkeltprosjekter i betydelig mindre grad enn i dag bør tas av overordnet myndighet.

Av det norske riksvegnettet er snaut 30 pst. definert som stamveger, jf. St.meld. nr. 58 (1984-85) Om norsk vegplan 1986-89. Stamvegnettet er vegruter som er av særlig betydning for transporter mellom landsdeler og til/fra utlandet. Utvalget har ut fra den særlige betydning som stamvegnettet har, vurdert det som hensiktsmessig at det i den overordnede styring skiller mellom stamveger og øvrige riksveger.

Ut fra stamveggenes funksjon mener utvalget at stamvegnettet bør deles inn i ruter, uavhengig av fylkesgrensene. Utvalget har skissert en mulig inndeling i ca. 20 ruter (Ev 6 Riksgrensen-Oslo, Ev 6 Oslo-Trondheim, Ev 6 Trondheim-Fauske osv.). Det vil måtte arbeides videre med en slik inndeling, der en mer inngående vurderer transportstrømmer og ulike strekningers transportfunksjon. Utvalget foreslår at Stortinget i den overordnede styring fastsetter rammer og mål for hver enkelt stamvegrute. Utvalget har pekt på at det for denne del av vegnettet kan formuleres mål av typen:

Innen utgangen av planperioden skal x pst. av stamvegrute nr. i være utbygd til målsatt standard.

Mens stamvegnettet har viktige nasjonale funksjoner, har det øvrige riksvegnettet stor grad en regional og til dels lokal funksjon. Utvalget ser det på den bakgrunn som ønskelig at fylkeskommunen gis en sentral medvirkning i prioriteringene på denne delen av vegnettet. Utvalget mener derfor at den overordnede styring av øvrige riksveger fortsatt bør knyttes til fylkesinndelingen, og med rammer og mål pr. fylke. For store deler av det øvrige riksvegnettet vil en hovedutfordring være å bringe dette opp på en rimelig minstestandard. Det vil derfor etter utvalgets oppfatning være hensiktsmessig å knytte målsettinger til utvikling i sentrale standardkomponenter som akseltrykk, vegbredde og dekkestandard. Det styringsystemet som utvalget tilrår, betyr en overordnet styring som er mer innrettet mot de sentrale politiske valg, samtidig som vegvesenet får større fleksibilitet i gjennomføringen av politikken. Dette innebærer at enkeltprosjekter som hovedregel ikke skal legges fram for Stortinget. Dette gjelder både for stamvegnettet og for øvrige riksveger.

Utvalget mener likevel at det gjennom den sentrale politiske behandling bør tas særskilt stilling til store og kostbare enkeltprosjekter som kan ha betydelige regionale konsekvenser ved at de påvirker trafikantenes vegvalg, eller som på annen måte har vesentlig virkning for strategiene. Etter utvalgets oppfatning kan det også være nødvendig med framlegg for Stortinget når prosjektene er av en slik størrelse at de i avgjørende grad er bestemmende for den økonomiske rammen til vedkommende stamvegrute eller fylke når det gjelder øvrige riksveger.

En betydelig del av veginvesteringene er rettet mot spesielle tiltak på og langs det eksisterende riksvegnettet, jf. posten andre tiltak i dagens plan- og budsjettokumenter. Dette er bygging av gang- og sykkelveger, spesielle trafiksikkerhets- og miljøtiltak og tiltak for kollektivtrafikken. Utvalget mener at det vil være hensiktsmessig at dette behandles styringsmessig adskilt fra de ordinære investeringer i stamveger og øvrige riksveger. Utvalget tilrår således at det gjennom strategibehandlingen tas særskilt stilling til satsingen på denne type tiltak.

Utvalget mener at det både for vedlikehold og ferjedrift er nedfelt standardbegrep, som styringen kan knyttes opp mot. Utvalget har pekt på at det må være et krav at vegkapitalen i hovedsak skal opprettholde sin trafikkfunksjon over tid. Bevaring av vegstandard og den nedlagte vegkapital skjer gjennom det strukturelle vedlikeholdet. I strategivurderingene vil det derfor være det trafikkrettede vedlikeholdet som bør være gjenstand for vurdering. For ferjedriften peker utvalget på at det vil være naturlig å knytte den overordnede styringen til servicenivå relatert til framkommelighet, som f.eks. antall avganger og åpningstid.

## **Kapittel 2** Hovedpunkter og konklusjoner

### 2.2 Den overordnede styring

#### Planperiode

Utvalget tilrår at planmeldingene får en tidshorisont på 10 år, mot dagens fireårige planer. En slik utvidelse vil etter utvalgets oppfatning gi vesentlig forbedret mulighet for å kunne gjøre overordnede og strategisk viktige valg i vegpolitikken. Utvalget tilrår at de fire første år av planperioden får en noe større

konkretiseringsgrad. Utvalget tilrår at planmeldingene fremmes for Stortinget med fire års mellomrom. Dette gir et plansystem med overlappende rullering. En vil dermed unngå å komme i et vakuum mot slutten av planperioden, slik tilfellet kan være i dagens system med fireårige planer.

#### Planprosess

Dagens plansystem inneholder tre hoveddeler eller nivåer. Det laveste nivået er planleggingen ved det enkelte vegkontor, og omfatter særlig investeringsprogrammet i vedkommende fylke. Neste nivå gjelder hovedsakelig Vegdirektoratets utarbeidelse av forslag til handlingsprogram og fylkesdel. Det tredje og mest omfattende nivå er Samferdselsdepartementets utforming av generell del og endelig versjon av handlingsprogram og fylkesdel. Departementets arbeid ender opp i stortingsmelding om NVVP. Det er bare det laveste nivået som er gjenstand for fylkespolitisk behandling, ved at vegsjefen legger fram sitt forslag til investeringsprogram til uttalelse for fylkeskommunen.

Det nye styringssystemet innebærer at det skal utarbeides alternative strategier, som skal legges fram for Stortinget, sammen med departementets/regjeringens tilråding. Vegvesenet skal også utarbeide sin egen faglige tilråding, og denne er forutsatt å inngå som del av planmeldingen. Utvalget har gjort et klart skille mellom stamveger og øvrige riksveger, og har understreket at det for stamvegnettet er vesentlig at den overordnede behandling knyttes til stamvegruter, uavhengig av fylkesgrenser. Med en annen innretning på plandokumentene vil også prosessene og de ulike aktørers rolle i de ulike faser, bli noe endret.

Utvalget ser det som vesentlig at det fra departement/regjering gis en del retningslinjer før vegvesenet starter sitt planarbeid. Ved prosessen for NVVP 1994-97 ble enkelte hovedpunkter klarert underhånden med departementet, men arbeidet med handlingsprogrammet og fylkesdelen ble formelt styrt av Vegdirektoratet. Etter utvalgets oppfatning vil en slik prosess uten overordnede retningslinjer lett medføre at den overordnede politiske styring knyttet til hovedvalg i vegpolitikken blir svekket.

Retningslinjene fra departement/regjering bør angi hvilke strategier som skal utredes, minimumsmål som skal være oppfylt i alle strategiene m.v. Den forrige strategibehandling i Stortinget - med et tidsperspektiv på 10 år - vil være et sentralt utgangspunkt for retningslinjene.

På grunnlag av utfyllende retningslinjer fra Vegdirektoratet skal vegkontorene utarbeide forslag til alternative strategier for sitt fylke.

Vegkontorenes strategiarbeid omfatter hele riksvegnettet i fylket, men vil likevel være av noe forskjellig karakter for stamvegnettet og for øvrige riksveger og andre tiltak. Utvalget har lagt til grunn at styringen av stamvegnettet må knyttes til stamvegruter, uavhengig av fylkesgrenser. Dette innebærer at vegkontorenes arbeid med stamvegnettet i stor grad vil være underlagsmateriale for Vegdirektoratet, som må styre strategiarbeidet for denne del av vegnettet. For investeringer i øvrige riksveger og andre tiltak, samt for øvrige virksomhetsområder, vil vegkontorene i langt større grad ha et selvstendig ansvar.

Utvalget tilrår at vegkontorenes strategiplan forelegges fylkeskommunen til uttalelse. Gjennom denne behandlingen gis fylkeskommunen anledning til å uttale seg om strategiene for hele riksvegnettet i vedkommende fylke. Den fylkespolitiske behandling følger vegkontorets forslag til Vegdirektoratet og departementet. Utvalget har sett det som vesentlig at fylkeskommunen, på samme måte som i dag, kommer inn på et tidlig stadium i planprosessen.

I den strategibehandling som utvalget foreslår, skal det

fokuseres på mål og virkninger og i betydelig mindre grad på enkeltprosjekter. I etatens arbeid med å utforme de alternative strategiene og den faglige tilråding, må det likevel gjøres betydelige vurderinger på tiltaks- og prosjektnivå. Etter utvalgets oppfatning bør fylkeskommunen ha innsyn i dette ved sin vurdering av og uttalelse til vegkontorets strategiforslag.

Vegkontorenes strategiforslag oversendes Vegdirektoratet, som foretar den endelige utforming av de alternative strategiene og vegvesenets egen tilråding til departementet.

Departementets/regjeringens anbefalte strategi utformes og legges fram for Stortinget sammen med de øvrige strategialternativene. Gjennom Stortingets behandling fastlegges den endelige strategien, med mål og rammefordeling som gjort rede for tidligere i kapitlet.

#### Gjennomføring av planen

Det styringssystemet som utvalget foreslår, innebærer en vektlegging av strategibehandling og en mindre detaljert virkemiddelstyring både gjennom planmeldingene og i de årlige budsjetter. Dette betyr en overordnet styring som er mer rettet mot de sentrale politiske valg, samtidig som vegvesenet får større fleksibilitet i gjennomføringen av politikken. Enkeltprosjekter skal i liten grad legges fram for Stortinget i den nye modellen. Innenfor de mål og rammer som er fastsatt ved planbehandlingen, og med eventuelle justeringer i de årlige budsjettene, er det vegvesenet som i hovedsak står for prioriteringen mellom enkeltprosjekter.

Etter at planen er behandlet i Stortinget vil vegvesenet utarbeide konkrete handlingsprogrammer for planperioden, med en noe større detaljeringsgrad for første del av planperioden.

Vegdirektoratet skal utarbeide og fastsette det konkrete handlingsprogrammet for stamvegnettet. Tilsvarende skal vegkontorene utarbeide handlingsprogram for øvrige riksveger og andre tiltak. Utvalget har i den foreslåtte modellen lagt stor vekt på fylkenes medvirkning når det gjelder investeringer i øvrige riksveger og andre tiltak. Etter utvalgets oppfatning må fylkeskommunen få seg forelagt vegsjefens forslag til handlingsprogram.

#### Kunnskapsbehovet for en ny vegpolitikk

Utvalgets forslag om et klart skille mellom strategisk vegpolitikk, med rammer og mål for vegruter som det mest konkrete uttrykk, og Statens vegvesen som ansvarlig for å gjennomføre den valgte politikk, stiller vegsektoren overfor store faglige krav. Dagens opplegg for konsekvensanalyser og samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser som legges til grunn i bl.a. NVVP, har enkeltprosjekter som ramme. Dette opplegget er etter utvalgets oppfatning ikke tilstrekkelig for å gi et beslutningsgrunnlag for strategiske valg. Derimot er det velegnet for den oppgave utvalget foreslår at Statens vegvesen skal ha med hensyn til å prioritere enkeltprosjekter innenfor den politisk valgte strategi.

Statens vegvesen vil ha ansvaret for å tilrettelegge beslutningsgrunnlaget for de strategiske politiske valg som må tas gjennom plandokumentene. For at valg av strategi skal kunne treffes på et rasjonelt grunnlag, kreves innhenting og sammenstilling av kunnskap som hittil ikke har vært nødvendig. Dette gjelder ikke minst kunnskap om vegsystemets funksjon, både geografisk og når det gjelder den kvalitet vegsystemet gir vegbrukerne. Parallelt med innhenting av ny kunnskap må metodegrunnlaget styrkes slik at det gir mulighet for et systemperspektiv på vegenes virkemåte. Det vil samtidig gi grunnlag for å få fram den regionale fordeling av de fordeler som oppnås ved forbedringer i vegsystemet.

Utvalget tilrår derfor at Statens vegvesen i nært samarbeid med Samferdselsdepartementet legger opp til et utviklingsprogram for å sikre det faglige grunnlaget for den overordnede styring av

vegpolitikken.

## Kapittel 2 Hovedpunkter og konklusjoner

### 2.3 Produksjon - anlegg og vedlikehold

#### 2.3 Produksjon - anlegg og vedlikehold

Utvalget har vurdert vegvesenets ulike oppgaver med sikte på et styringsmessig skille mellom myndighets- og produksjonsoppgaver, og har vurdert ulike alternativ for organisering av produksjonsvirksomheten. Utvalget har lagt til grunn at prinsipielle holdninger til et slikt skille ikke må hindre en best mulig og effektiv oppgaveløsning. Utvalget mener at deler av vedlikeholdsoppgavene innen det trafikkrettede vedlikeholdet bør kunne utføres som en del av tilsynsmyndigheten uansett organisasjonsalternativ.

I drøftingen av vegvesenets oppgaver har utvalget også kommet inn på grenseflater til andre forvaltningsenheter. Utvalget tilrår at det foretas en nærmere utredning av grenseflatene, bl.a. i forhold til politiet, med sikte på en best mulig samordning og ressursutnyttelse. Vegvesenet har egen produksjonsvirksomhet både innenfor anlegg og vedlikehold. Vegvesenet benytter ulike driftsformer innenfor anleggsvirksomheten. Ved hovedentreprise settes hele prosjektet ut i en samlet entreprise. Ved delentrepriser splittes prosjektet opp i delavsnitt/delarbeider som settes ut i separate entrepriser. I egenregi styres arbeidene av vegvesenet og utføres med en kombinasjon av egne ressurser og innleie.

Grunnlaget for vegvesenets valg av driftsform er at oppgavene skal gjennomføres på den måten som gir det best mulige økonomiske og kvalitetsmessige resultat.

Utvalget understreker at det må være et sentralt krav til vegvesenets egenproduksjon at denne drives på en effektiv måte. Det kan imidlertid trekkes fram flere ulike forhold som uansett kan tilsi en viss egenproduksjon i vegvesenet:

- Egenproduksjonen bidrar til at vegvesenet kan utføre sine oppgaver som byggherre på en tilfredsstillende måte.
- Egenproduksjonen bidrar til nyttig kompetanseoverføring i FoU-sammenheng.
- Ved egenproduksjon har vegvesenet beredskap for å løse tilfeldige hendelser på vegnettet.
- Forberedende og kompletterende arbeider m.v., som kan være vanskelig å beskrive i anbud.
- Vegvesenets egenproduksjon kan være et korrektiv ved eventuell mangelfull konkurranse i markedet.

ECON Senter for økonomisk analyse, har utført en analyse av konkurranseforholdene i entreprenørmarkedet og vegvesenets rolle, jf. siste strekpunkt ovenfor. I følge ECON er det tilfredsstillende konkurranse på de fleste områder innenfor vegproduksjon, men ECON påpeker at i asfaltmarkedet kan egedriften i vegvesenet være et virkemiddel for økt konkurranse og lavere priser. ECON konkluderer med at konkurranseforholdene ikke er et selvstendig argument for Statens vegvesens egenregi.

Utvalget er oppmerksom på de fordeler som vegvesenets egen produksjonsvirksomhet har på ovennevnte områder, men kan ikke se at disse hver for seg har slik styrke at det skulle tilsi egen produksjonsvirksomhet. Når disse områdene vurderes samlet, står imidlertid begrunnelsen for egenproduksjon sterkere. Etter utvalgets oppfatning vil hensynet til effektiv drift være

avgjørende når en skal vurdere vegvesenets egendrift. Det er ikke indikasjoner på at vegvesenets drift i egen regi, innen de rammer vegvesenet arbeider under, er lite effektiv, men utvalget påpeker at måling av effektivitet og sammenligning med andre virksomheter er vanskelig. Utvalget understreker at vegvesenets produksjonsvirksomhet må vurderes kritisk, og at virksomhetens størrelse må reguleres etter hva som kan forsvares ut fra en effektivitetsbetraktning.

Utvalget har vurdert hvordan vegvesenets produksjonsvirksomhet bør organiseres. I dagens organisering er ansvaret for utbygging og drift og vedlikehold tillagt henholdsvis vegkontorenes anleggs- og driftsavdelinger. Det er ikke etablert en klar rolledeling mellom produksjonsoppgavene og de myndighetsoppgaver som vegvesenet ivaretar. Spesielt er en slik deling ikke etablert mellom vegvesenet som byggherre og vegvesenets produksjonsfunksjoner. Utvalget mener at det som et minimum må være et regnskapsmessig skille mellom vegvesenets myndighets- og produksjonsoppgaver. Det må i tilfelle etableres et troverdig system for kostnadsdeling og avregning mellom de to delene. Utvalget mener at det, uansett organisatorisk løsning, er viktig at det for produksjonsvirksomheten gis regnskapsoppstillinger som viser virksomhetens effektivitet og konkurranseevne i forhold til tilsvarende privat virksomhet.

Utvalget drøfter flere alternative organisasjonsmodeller. Utvalgets flertall, bestående av medlemmene Holler, Gravrák, Johnsen, Rønning, Østmoe og Ávitsland, anbefaler at vegvesenet deles i en myndighetsdel og en produksjonsdivisjon, som begge organiseres innenfor Statens vegvesen. Denne delingen innebærer at vegkontorene i fylkene får ansvar for vegvesenets myndighetsoppgaver, mens produksjonsvirksomheten skilles organisatorisk fra vegkontorene. Produksjonsdivisjonen vil bestå av en produksjonsavdeling i Vegdirektoratet, med det overordnede ansvaret, og enheter på lokalt nivå.

Som egen divisjon vil produksjonsvirksomheten kunne opptre mer som en rendyrket produksjonsenhet. Ved en divisjonalisering vil en i forhold til dagens organisering også få en langt klarere rolledeling, særlig mellom rollene som byggherre og produsent. En divisjonalisering vil gjøre denne rolledelingen mer troverdig enn i dagens system, eller i et system hvor skillet mellom byggherrerollen og produsent går under vegsjefen. Divisjonalisering vil også bidra til at produksjonsvirksomheten blir behandlet mer på linje med konkurrerende virksomhet og vil bidra til en mer effektiv oppgaveløsning.

Ved organisering som egen divisjon vil en stå friere til å tilpasse produksjonsdelens organisasjon til dens oppgaver. Flertallet antar at en større grad av regionalisering av produksjonsvirksomheten enn dagens fylkesvise vegkontorer vil kunne bidra til effektivitetsgevinster.

Medlemmene Gravrák og Ávitsland, som inngår i utvalgets flertall, mener at det er sterke argumenter for at produksjonsvirksomheten i vegvesenet bør organiseres som eget selskap, særlig innenfor anleggsdriften og tyngre vedlikeholdsoppgaver. Disse medlemmene mener at en selvstendig divisjon vil kunne legge til rette for en selskapsorganisering i framtida for deler av eller hele virksomheten. Et mindretall i utvalget, medlemmene Haaland og Nilsen, mener at dagens organisering av Statens vegvesen har mange fordeler, og viser til at vegvesenet gjennom sin organisasjon har vært i stand til å iverksette og gjennomføre de politiske vedtak som er fattet på veg- og vegtrafikksiden, på en effektiv måte med bruk av egne og private ressurser. Disse medlemmene påpeker at styrken for Statens vegvesen som byggherre både for anlegg og vedlikehold og for tiltak i tilknytning til tilsyn med trafikken på vegnettet, er at etaten har et ansvar for alle fasene av arbeidet fra overordnet planlegging og produksjonsplanlegging til bygging, vedlikehold og trafikkmessig drift av vegnettet. For å bevare denne fordel mener disse medlemmene at



oppgavene bør ha en forankring på vegkontornivå, og mener at styringsbehovet vil kunne dekkes gjennom et organisatorisk skille mellom myndighets- og produksjonsoppgaver under vegsjefen. Disse medlemmene mener at utførelsen av tunge anleggsoppgaver som tunnelbygging, større bruer m.v. kan regionaliseres, dvs. at noen vegkontorer har kompetanse og kapasitet til å utføre slike oppgaver. Medlemmet Nilsen, som inngår i utvalgets mindretall, påpeker at kravet til mindre regel- og detaljstyring og mer samfunnsmessig overordnet politisk styring kan ivaretas med den interne organisering vegvesenet har i dag. Samdriften i denne organiseringen gir også samfunnsøkonomisk gevinst. Dette medlemmet understreker at det i de senere år er utviklet regnskapsoppstillinger som viser vegvesenets effektivitet og konkurransevne, og viser i denne sammenheng til vegvesenets egenregikalkyler og det nye regnskapssystemet som innføres i 1994.

Dette medlemmet viser også til at det gjennom utvalgets arbeid ikke har framkommet opplysninger som tilsier at vegvesenets produksjonsvirksomhet bør divisjonaliseres pga. lav effektivitet, kryssubsidiering eller habilitetsproblemer. En divisjonalisering vil etter dette medlemmets oppfatning føre til at vegvesenets distriktpolitiske rolle svekkes, fordi den lokale nærhet til anleggs- og driftssiden i mange fylker blir borte. Videre påpekes at oppbyggingen av en egen produksjonsdivisjon vil føre til større administrasjonskostnader. Dette medlemmet slutter seg likevel sekundært til at det etableres et organisatorisk skille mellom myndighets- og produksjonsoppgaver under vegsjefen.

## **Kapittel 2** Hovedpunkter og konklusjoner

### 2.4 Kjøretøykontroll i hall

#### 2.4 Kjøretøykontroll i hall

Utvalget har i analysen av oppgavestrukturen påpekt at det vil være naturlig å regne hallkontrollene som en produksjonsoppgave. Hallkontrollene er i dag en integrert del av biltilsynet. Utvalget har vurdert om det kan være aktuelt å behandle hallkontrollene styringsmessig og eventuelt organisatorisk adskilt fra den øvrige virksomheten.

Omfanget av teknisk kjøretøykontroll i hall vil få en sterk økning de kommende år som følge av tilpasning til EFs kontrollopplegg. Det er gjennom behandlingen av St.prp. nr. 1 (1992-93) Samferdselsdepartementet, åpnet for konkurranse ved at bilverksteder og testestasjoner også kan utføre kontroller, og det er lagt opp til at biltilsynet skal ta kostnadsriktige gebyrer for å utføre kontroller.

Utvalget tilrår at hallkontrollene fortsatt organiseres som en del av biltilsynet innenfor en organisatorisk ramme i Statens vegvesen. Utvalget viser til at hallkontrollene i 1991 utgjorde ca. 150 årsverk, fordelt på 68 biltilsynsstasjoner. Utvalget mener at en organisering innenfor biltilsynet vil være den mest effektive løsning, og at dette også vil kunne gi en ønskelig kompetanseoverføring, spesielt i forhold til utekontroller.

Utvalget tilrår at hallkontrollene, ved fortsatt organisering innenfor biltilsynet, skilles regnskapsmessig fra den øvrige virksomhet. Utvalget viser til at hallkontrollene utgjør relativt standardiserte oppgaver, noe som gjør det enklere å fastsette kostnadsriktige priser selv om hallkontrollene er organisert som en del av biltilsynet.

---

## Kapittel 2 Hovedpunkter og konklusjoner

### 2.5 Spørsmål vedrørende finansiering

#### 2.5 Spørsmål vedrørende finansiering

Statens vegvesen får i hovedsak stilt midler til rådighet gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. For investeringer i veganlegg er det imidlertid etter hvert også blitt et betydelig omfang av bompengefinansiering. Utvalget har vurdert ulike spørsmål knyttet til finansiering av Statens vegvesen.

#### Inntektsside for Statens vegvesen

Utvalget viser til at det i dag kreves inn avgifter ved bruk av bil og omregistrering av kjøretøyer som er omlag i samme størrelsesorden som de samlede statlige og fylkeskommunale bevilgninger til vegformål. Utvalget har på denne bakgrunn vurdert om det bør etableres en inntektsside for Statens vegvesen gjennom øremerking av de bruksavhengige avgiftene.

Utvalget mener at et vesentlig siktemål med en eventuell øremerking må være at dette kan gi en kobling mellom etterspørsels- og tilbudssiden. Etterspørselssiden og de inntekter som oppnås gjennom avgiftene, må kunne være bestemmende for hvor og hvor mye det skal satses i vegsektoren. Etter utvalgets oppfatning vil en slik kobling bare i begrenset grad oppnås. Utvalget har ikke i full bredde vurdert alle sider ved å etablere en inntektsside gjennom øremerking av avgifter, men ser ikke at en slik modell vil gi vesentlige styringsmessige gevinster.

#### Finansiering av biltilsynet, nettobudsjettering

Biltilsynets utgifter budsjetteres i dag over kap. 1320. Det tas gebyrer for en del av biltilsynets tjenester, som inntektsføres på eget kapittel, kap. 4320. Det er varierende grad av samsvar mellom gebyrene og de kostnadene som biltilsynet har ved å utføre tjenestene. Ved omregistrering av kjøretøyer kreves det inn avgift som inntektsføres på Finansdepartementet. Budsjettoplegget innebærer at biltilsynet i dag er bruttobudsjettert.

Utvalget har gjennomgått et mulig opplegg for brukerfinansiering av biltilsynets ulike oppgaver. På dette grunnlag foreslår et flertall i utvalget, alle unntatt medlemmet Åvitsland, at biltilsynet blir nettobudsjettert.

For tjenester som etterspørres av publikum, forutsettes det gebyrer som dekker kostnadene ved å få utført tjenestene. Dette vil kunne innebære økte gebyrsatser for enkelte tjenester. Flertallet har ikke funnet å ville foreslå at det innføres egne gebyrer for registrering og omregistrering av kjøretøyer, men tilrår at deler av henholdsvis engangsavgiften og omregistreringsavgiften øremerkes som gebyrer og posteres på biltilsynet. Biltilsynets inntektsside vil videre bestå av offentlig kjøp av tjenester som teknisk utekontroll og brukskontroll, og kjøp fra andre avdelinger i vegvesenet.

Utvalgets flertall mener at den foreslåtte modellen vil sette biltilsynet vesentlig bedre i stand til å møte uforutsette svingninger i aktivitetsnivået.

Hele utvalget peker på at det er klart prinsipielle argumenter for at en rekke av biltilsynets tjenester bør finansieres fullt ut gjennom gebyrer.

Medlemmet Åvitsland viser til at omfattende bruk av nettobudsjettering vil svekke statsbudsjettets evne til å gi en samlet

oversikt over statens brutto utgifter og inntekter. Dette medlemmet viser til at utvalget foreslår budsjettekniske endringer og videre fullmakter på andre områder, som medfører større frihet for vegvesenet totalt sett. Bruk av bruttobudsjettering, sammen med bruk av merinntektsfullmakt, vil derfor etter dette medlemmets oppfatning være like velegnet til å møte uforutsette svingninger i biltilsynets aktivitetsnivå som et opplegg med nettobudsjettering.

#### Aktivering av investeringer

Utvalget mener at et system med aktivering av investeringene og årlig belastning med renter og avskrivninger isolert sett vil gi et bedre uttrykk for den reelle ressursbruken hvert enkelt år. Utvalget har imidlertid vanskelig for å se at aktivering vil ha særlig verdi så lenge vedkommende virksomhet ikke har en inntektsside som de årlige kapitalkostnader kan vurderes opp mot. Utvalget har i sin vurdering lagt vekt på at det avgjørende med hensyn til økonomisk styring er investeringsbeslutningene, og ikke konsekvenser som følge av senere kapitalkostnader. Utvalget tilrår at dagens ordning med utgiftsføring av investeringene opprettholdes.

#### Bompengefinansiering

Utvalget har gjennomgått ulike sider ved bompengefinansiering. Utvalget peker på at slik finansiering kan gi utilsiktede trafikale virkninger (omkjøring) og bortfall av trafikk (avvisning), og at det er knyttet relativt høye administrasjonskostnader til ordningen. Utvalget konstaterer samtidig at bompengeinntektene har gitt et tillegg til ordinær finansiering som har bidratt til forsering av prosjekter. Utvalget har understreket at prioriteringene på stamvegnettet innenfor utvalgets forslag til styringsmodell bør underlegges et overordnet sentralt ansvar. Etter utvalgets oppfatning bør det også i hovedsak være et offentlig ansvar å stå for finansieringen av stamvegnettet. I den grad det blir gjennomført bompengefinansiert utbygging på stamvegnettet, bør dette etter utvalgets oppfatning skje som en del av den sentrale planprosessen, men med lokal tilslutning. Utvalget tilrår imidlertid at utbygging på stamvegnettet som hovedregel ikke bør bompengefinansieres innenfor den nye styringsmodellen. Utvalget mener at bompengefinansiering bør kunne nyttes på øvrige riksveger når det er lokalt ønske om dette, og under forutsetning av at denne finansieringen ikke påvirker rammene og prioriteringen av de ordinære statlige bevilgninger til veginvesteringer. Etter utvalgets oppfatning bør det også være mulighet for å bompengefinansiere utbyggingspakker i byområder. Utvalget peker på at det i de områder der dette er aktuelt, som regel er forbundet betydelige eksterne kostnader ved bilbruken i form av kø- og miljøproblemer, og at den trafikkreguleringseffekt som oppnås ved hensiktsmessig utforming av bompengebetalingen, kan bidra til å redusere disse.

## **Kapittel 2** Hovedpunkter og konklusjoner

### 2.6 Budsjettopplegg m.m

### 2.7 Klassefisering av vegnettet

## 2.6 Budsjettopplegg m.m.

### Budsjettssystemet

Utvalget foreslår ikke endret tilknytningsform for Statens vegvesen. Utvalget viser til at en innenfor dagens tilknytningsform som ordinært forvaltningsorgan kan gjennomføre nødvendige tilpasninger for den overordnede styringen av virksomheten. Det gjelder både de organisatoriske endringer som utvalget foreslår, og de krav og friheter som utvalget mener er nødvendige for å oppnå en mest mulig effektiv virksomhet.

De årlige budsjettframlegg vil være en oppfølging av planmeldingene, og må inneholde en redegjørelse for gjennomføringen i forhold til den valgte strategien. I forhold til dagens system vil budsjettframleggene bli mindre fokusert på tiltak og prosjekter og mer på mål og effekter. Utvalget mener at de endringer som foreslås i forbindelse med den overordnede styring av vegvesenet, også må få konsekvenser for budsjettframleggene, og vegvesenets frihet i gjennomføringsfasen. Etter utvalgets oppfatning vil således den nye styringsmodellen legge til rette for større frihet i disponering av budsjettmidlene, og utvalget foreslår at bruk av kapitler og poster reduseres betydelig i forhold til dagens system. Konkret foreslår utvalget at Statens vegvesen budsjetteres på ett utgiftskapittel, med en investeringspost og en post (post 23) for administrasjon og drift (herunder vedlikehold). I tillegg kommer en egen post for nettobudsjettering av biltilsynet, jf. kap. 2.5, og egen post for eventuelt tilskudd til fylkesvegformål.

Utvalget mener også at Statens vegvesen bør ha fullmakt til å etablere en lønns- og stillingsstruktur ut fra fastsatte mål og de oppgaver som vegvesenet er satt til å utføre. Utvalget foreslår at Statens vegvesen får en ordning for hele sin virksomhet på linje med den Statens vegvesen i dag har for anlegg og drift. Det innebærer at vegvesenet for hele sin virksomhet frigjøres fra stillingshjemmelssystemet, slik at vegvesenet får frihet til å opprette og inndra stillinger i administrasjon og drift innenfor rammen av bevilgningen på post 23.

Maskinforvaltningen i Statens vegvesen blir i forbindelse med merverdiavgift og investeringsavgift ikke regnet som forretningsdrivende. Utvalget foreslår at avgiftssystemet blir vurdert med sikte på lik behandling av vegvesenets maskinforvaltning og private maskinentreprenører.

### Styre for Statens vegvesen

Utvalget har drøftet om det bør etableres et styre for Statens vegvesen. Utvalget viser til styrereformutvalget, jf. NOU 1991: 26 Om bruk av styre i statlige virksomheter, og til St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, der spørsmålet om bruk av styre er behandlet. Etter Regjeringens oppfatning bør ikke styre benyttes der oppgavene tilsier at det er behov for en mer kontinuerlig politisk styring, eller hvor det for øvrig er ønskelig å betone det politiske ansvar knyttet til virksomhetens aktiviteter. Utvalget viser til at en vesentlig del av Statens vegvesens virksomhet omfatter aktiviteter som klart hører inn under ovennevnte, og at det ikke vil være i tråd med intensjonene i Regjeringens opplegg å etablere et styre for Statens vegvesen totalt sett.

Vegvesenet utfører imidlertid også aktiviteter av rent produksjonsmessig karakter. Utvalget har derfor vurdert om det bør etableres et styre bare for vegvesenets produksjonsvirksomhet. Utvalget vil ikke tilrå at det etableres et styre med et ansvar begrenset til produksjonsvirksomheten, fordi dette etter utvalgets oppfatning vil skape en uklar rolle og uklare ansvarsforhold for styret, både internt i etaten og i forholdet til overordnet myndighet.

### 2.7 Klassifisering av vegnettet

Det norske vegnettet er i dag tredelt med riksveger, fylkesveger

og kommunale veger. Aktuelle alternativer til dagens klassifisering er et todelt vegnett, bestående av riksveger og kommunale veger, og en stamvegmodell, der staten har ansvaret for stamvegnettet, mens øvrige riksveger nedklassifiseres til fylkesveger.

Utvalget har ved utformingen av styringsmodellen lagt til grunn dagens inndeling av vegnettet. Utvalget har ikke funnet at endringer i klassifiseringen er nødvendig for å oppnå et tilfredsstillende styringssystem, og har på den bakgrunn ikke bedt om utvidet mandat med sikte på eventuelt å komme med tilråding om endret klassifisering. Etter utvalgets vurderinger vil det foreslåtte styringssystemet kunne tilpasses en eventuelt endret klassifisering. Dette gjelder både for stamvegmodellen og et todelt vegnett.

Utvalget vil peke på at i stamvegmodellen vil bare den delen av styringssystemet (strategistyringen) som angår stamvegnettet, være relevant. Med et todelt vegnett får staten ansvaret for et betydelig større vegnett, bl.a. en rekke veger av svært lokal karakter. En slik klassifisering forsterker etter utvalgets oppfatning behovet for et rasjonelt overordnet politisk styringssystem der det styres på måloppnåelse og ikke på enkeltprosjekter.

Utvalget vil ellers peke på de organisatoriske konsekvenser endret klassifisering vil ha. I stamvegmodellen vil riksvegnettet i det enkelte fylke bli lite, og dette vil etter utvalgets oppfatning innebære at dagens vegkontorer blir fylkeskommunale, mens de ved et todelt vegnett blir statlige. Begge de alternative modellene vil således innebære at vegkontorene blir underlagt bare en politisk myndighet, med de forenklinger det vil medføre. Etter utvalgets oppfatning vil det i stamvegmodellen neppe være grunnlag for at Statens vegvesen, med ansvar bare for stamvegnettet, opprettholder egen produksjonsvirksomhet.

Ulike forhold vil måtte tillegges vekt ved en eventuell vurdering av endret klassifisering. Det kan i den sammenheng vises til de standardforskjeller som i dag er mellom riks- og fylkesvegnettet. Utvalget vil imidlertid understreke at omfattende endringer i ansvarsdelingen for vegnettet også har viktige konsekvenser for den mer generelle styring og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene. Etter utvalgets oppfatning bør derfor en eventuell omklassifisering av vegnettet ikke bare vurderes ut fra sektorpregede og vegfaglige argumenter, men ses i sammenheng med overordnede prinsipper og grunnlag for statlig styring og lokalt selvstyre.

## **Kapittel 2** Hovedpunkter og konklusjoner

### 2.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

#### 2.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag vil legge til rette for en bedre politisk styrbarhet og høyere effektivitet. Utvalget legger opp til en endret planprosess og en klarere rolledeling mellom Statens vegvesen, fylkeskommunene, regjeringen/departementet og Stortinget. Dette vil føre til endring av de administrative rutinene, herunder i forhold til fylkeskommunene.

Utvalget skiller mellom vegvesenets myndighets- og produksjonsoppgaver. Flertallets anbefaling om en organisatorisk deling av vegvesenet i en myndighetsdel og en produksjonsdivisjon, vil legge til rette for at produksjonsvirksomheten i vegvesenet kan behandles mer på linje med annen produksjonsvirksomhet, og ha mulighet til å utvikle en fleksibel organisasjon som etter flertallets vurdering bør kunne gi effektivitetsgevinster.

Mindretallets anbefaling om et organisatorisk skille mellom myndighets- og produksjonssiden under vegsjefen, imøtekommer ønsker om et klarere skille mellom byggherre- og produksjonsfunksjonen. Samtidig bevarer denne organiseringen de store fordeler som den samlede kompetanse ved vegkontorene representerer. En slik fleksibel organisering vil etter mindretallets vurdering også gi effektiviseringsgevinster.

Begge forslagene innebærer at vegvesenets personell blir berørt i den forstand at de vil få en noe annen intern organisatorisk tilknytning enn i dag, men innebærer ikke at de tilsatte i Statens vegvesen får endret sin status som statstjenestemenn.

---