

Nytt veg- og jernbanedirektorat?

Om direktoratsoppgaver i veg- og jernbaneforvaltningen

Difi-rapport 2016:3

ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet (SD) har Difi foretatt en vurdering og gjennomgang av direktoratsoppgaver og mulige modeller for felles organisering av veg- og jernbaneforvaltningen.

Vi vil takke alle som har bidratt med synspunkter, innspill og tid i perioden januar til juni 2016. Vi vil særlig rette en takk til Statens vegvesen, Jernbaneverket og Jernbaneprosjektet i SD for nyttige samtaler og konstruktive innspill.

Alle vurderinger og anbefalinger i rapporten står for Difis regning.

Seksjonssjef Asgeir Fløtre har vært prosjektansvarlig i Difi. Oppdraget er utført av Oddbjørg Bakli, Peter Bøgh og Trond Kråkenes (prosjektleder). Dag Solumsmoen har vært kvalitetssikrer.

Oslo, 30. juni 2016



Steffen Sutorius
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	3
2.1	Bakgrunn for prosjektet.....	3
2.2	Oppdraget	3
2.3	Kontekst for transportsektoren	5
2.3.1	Politisk kontekst	5
2.3.2	Demografisk utvikling – urbanisering.....	5
2.4	Datagrunnlag, metode og avgrensning.....	6
3	Faglig tilnærming	8
3.1	Organisering som virkemiddel	8
3.1.1	Endring av organisasjonsform: Trekk ved ulike tilknytningsformer	9
3.1.2	Alternativ til endring av organisasjonsform: Samordning og fellesfunksjoner	10
3.2	Kategorisering av oppgaver	11
3.2.1	Hva er et direktorat?	11
3.2.2	Hva er et direktoratsoppgaver?	12
3.2.3	Hvilke oppgaver kan skilles ut?	13
3.2.4	Kategorisering av oppgavene	13
3.3	Drøfting av hvordan de ulike oppgavene faglig sett best kan organiseres	13
3.3.1	Planleggings- og styringsoppgaver	13
3.3.2	Myndighetsutøvelse	14
3.3.3	Gjennomføringsoppgaver.....	14
3.3.4	Organisering av infrastruktur	15
3.3.5	Gjennomføring av store utbyggingsprosjekter og fellesprosjekter	16
3.3.6	Drift og utføring av forretningslignende virksomhet	16
3.3.7	Lokalt og regionalt nivå	17
4	Organisasjonsstruktur og oppgavefordeling i dagens veg- og jernbaneforvaltning	19
4.1	Veg- og jernbaneinfrastruktur i tall.....	19
4.2	Planleggings- og styringsoppgaver	21
4.2.1	Organisering og oppgavefordeling i Statens vegvesen	21
4.2.2	Organisering og oppgavefordeling i jernbanesektoren	23
4.2.3	Spesielt om Nasjonal transportplan.....	25
4.2.4	Planlegging innenfor rammen av plan- og bygningsloven.....	27
4.3	Myndighetsutøvelse	28
4.3.1	Myndighetsutøvelse for veg	28
4.3.2	Myndighetsutøvelse for jernbane	28
4.4	Gjennomføring av planer, prosjektplanlegging, forvaltning og løpende drift og vedlikehold	29
4.4.1	Utbygging og drift av veginfrastrukturen i SVV	29
4.4.2	Nye Veier AS	29
4.4.3	Det nye jernbaneinfrastrukturforetaket	30

4.5	Likheter og forskjeller	30
5	Tre organisasjonsmodeller	33
5.1	Modell 1 – Dagens modell med justeringer («nullalternativet»)	34
5.1.1	Beskrivelse av modellen.....	34
5.1.2	Modell 1b – fellesfunksjoner på tvers av SVV og JBD	36
5.1.3	Drøfting og vurdering av modell 1 og 1b.....	37
5.2	Modell 2 – Transportetat som omfatter både veg og jernbane.....	39
5.2.1	Beskrivelse av modellen.....	39
5.2.2	Drøfting og vurdering av modellen.....	41
5.3	Modell 3 – Veg- og jernbanedirektorat med trafikant- og kjøretøyetat, selskapsorganisering av infrastrukturoppgaver og togtransport.....	43
5.3.1	Drøfting og vurdering av modellen.....	45
6	Oppsummering og vurderinger	47
6.1	Kartlagte og identifiserte direktoratsoppgaver	47
6.1.1	Direktoratsoppgaver i vegsektoren.....	47
6.1.2	Direktoratsoppgaver i jernbanesektoren.....	48
6.1.3	Mulige gevinster.....	49
6.2	Modellene: Fordeler og ulemper med et felles direktorat	50
6.3	Drøfting av noen sentrale problemstillinger.....	51
6.3.1	Samarbeid om strategisk planlegging	51
6.3.2	Statens vegvesens regionale funksjon	52
6.3.3	Organisering av Samferdselsdepartementet	52
6.3.4	Ny organisering av jernbanesektoren	53
6.4	Veien videre – hva bør gjøres?.....	53
7	Difis anbefalinger	55
	Litteratur/dokumenter.....	57
	Referanseark for Difi	58

1 Sammendrag

Samferdselsdepartementet har gitt Difi i oppdrag å kartlegge direktoratsoppgaver innenfor veg- og jernbanesektorene. Kartleggingen skal få fram likheter og forskjeller i oppgaver og organisering.

Difi har kartlagt og vurdert oppgavestruktur og sentrale problemstillinger knyttet til en eventuell sammenslåing av Statens vegvesen (SVV) og det nye Jernbanedirektoratet. Som grunnlag for å vurdere felles organisering av veg- og bane har vi drøftet tre alternative organisasjonsmodeller.

Jernbanereformen gjør forvaltningen av vei og bane mer ulik

Kartleggingen viser at veg- og jernbanesektoren har organisert oppgavene ganske forskjellig og valgt ulike styringsmodeller og forvaltningsnivåer. Når jernbanereformen er gjennomført, blir jernbaneforvaltningen og vegforvaltningen mer ulike enn tidligere.

Difi vurderer samordningsprosessene i arbeidet med Nasjonal transportplan som gode, men ressurskrevende. Arbeidet krever velvilje og godt samarbeidsklima. Kartleggingen viser at arbeidet med transportplanlegging for byområdene er spesielt krevende.

Veg og jernbane er så ulike at sammenslåing kan være vanskelig

De to sektorene har ulik størrelse, geografisk utbredelse, transportfunksjon og kultur. Det vil trolig bli utfordrende ved en eventuell sammenslåing. Derfor er mulighetene for samordning for gjennomføringsoppgavene begrensede. Derimot mener Difi det er mulig å oppnå høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet gjennom mer helhetlig planlegging og samordnet utvikling av transporttilbudet på veg og jernbane.

Mest å hente på felles planlegging og i storbyregionene

Gevinstene ved bedre samordning mellom veg og jernbane er størst på overordnet, strategisk nivå og i storbyregionene. Det kan også være synergier å hente ved å gjennomføre felles investeringsprosjekter og ved å etablere og utvikle felles funksjoner. Det er viktig å legge bedre til rette for utvikling og analyse, strategisk planlegging og prosjektgjennomføring på tvers av sektorene.

Det er en ulempe at den vedtatte omorganiseringen av jernbanesektoren ennå ikke er gjennomført fullt ut. Hvis «jernbanemodellen» skal danne mal for fremtidig organisering på vegområdet, noe som betyr at størstedelen av gjennomføringsoppgavene for veg organiseres som foretak, vil det medføre endringer både for fylkeskommunene og sams vegadministrasjon.

Samferdselsdepartementet bør vurdere sin organisering

I dette oppdraget har vi ikke vurdert hvordan samordningen fungerer internt i Samferdselsdepartementet. Vår vurdering er likevel at det er vanskelig å få til gode tverrsektorielle prosesser så lenge de organisatoriske skillene mellom transportsektorene går helt til toppen av departementet. Derfor anbefaler vi at departementet også vurderer egen organisering.

Oppsummert anbefaler vi følgende:

- Før ytterligere organisasjonsendringer gjøres, bør erfaringene med hvordan de nye virksomhetene Nye Veier AS, Jernbaneforetaket og Jernbanedirektorat fungerer vurderes.
- Samferdselsdepartementet bør vurdere sin organisering for å se tiltak på tvers av transportsektorer mer i sammenheng.
- Ansvar og funksjon regionalt i Statens vegvesen bør vurderes. Det er viktig å se ordningen med sams vegadministrasjon i lys av hva som skjer med fylkeskommunen fremover. Større fylkeskommuner bør selv bære det økonomiske ansvaret for planlegging av fylkesvegene.
- Etatene bør samarbeide mer og utvikle flere fellestjenester og – funksjoner blant annet på planleggings- og anskaffelsesområdet.

Spørsmålet om et «transportdirektorat» bør vurderes på nytt når jernbanesektoren har høstet erfaringer med ny organisering og et eventuelt nytt regionalt forvaltningskart er på plass.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Bakgrunnen for oppdraget er blant annet regjeringens politiske erklæring hvor samferdsel er et av åtte satsingsområder. Den nye politikken på samferdselsområdet er også beskrevet i to stortingsmeldinger i 2015 som omhandler betydelige forvaltningsmessige endringer på veg- og jernbanelområdene, jf. Meld. St. 25 (2014–15) *På rett vei* og Meld. St. 27 (2014–15) *På rett spor*.

Tidligere arbeid på oppdrag fra SD har stor betydning for prosjektets gjennomføring, jf. Difi-rapport 2011:10 og 2014:15 som dreier seg om endringer av forvaltningen på samferdselsområdet i Danmark, Finland og Sverige. Det vises også til et mindre oppdrag som ble overlevert departementet i form av notat om organisasjonsmodeller i januar 2015.

Hovedmålet med prosjektet er å gi Samferdselsdepartementet faglige råd som er nyttige for deres arbeid med å få til en god og effektiv organisering av forvaltningen for veg- og jernbanesektorene.

2.2 Oppdraget

Oppdraget bestod i å foreta en systematisk kartlegging av direktoratsoppgaver innen veg og jernbane. Resultatene av kartleggingen skal inngå i Samferdselsdepartementets videre arbeid med å utrede modeller for organisering av et eventuelt felles direktorat for veg og jernbane og organisering av øvrige oppgaver i Staten vegvesen.

Kartleggingen skulle bestå av følgende hovedpunkter:

1. *Kartlegging og identifisering av direktoratsoppgaver i hhv. Statens vegvesen (SVV) og Jernbaneverket. For jernbanens vedkommende må det tas utgangspunkt i den mer detaljerte fordeling av ansvar og oppgaver mellom det nye Jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket for jernbane som antakelig vil bli endelig besluttet i januar 2016.*
2. *Kartleggingen må legges opp slik at den gir et mest mulig komplett bilde av likheter og forskjeller i direktoratsoppgaver mellom sektorene og hvordan oppgaveutførelsen er organisert, slik at den kan danne grunnlaget for nærmere vurdering av om et felles direktorat vil være hensiktsmessig på kort eller lengre sikt.*
3. *På grunnlag av de funnene som gjøres gjennom kartleggingen, skal Difi også skissere mulige modeller for et eventuelt felles direktorat og mulige modeller for samarbeid mellom Vegdirektorat og Jernbanedirektorat dersom det besluttes å ikke arbeide for etablering av et felles direktorat.*

-
4. *Skissere og drøfte fordeler og ulemper ved ulike modeller for organisering av de deler av Statens vegvesen for det tilfelle at direktoratsoppgaver skilles ut i et eget direktorat utenfor Statens vegvesen slik det er organisert i dag.*
 5. *Så langt det er mulig basert på foreliggende materiale, også redegjøre for administrative og økonomiske konsekvenser hhv. av å etablere et felles direktorat eller av å legge opp til et mer utvidet samarbeid mellom to adskilte direktorater for hhv. veg og jernbane. Det må her tas hensyn til at implementering av jernbanereformen vil foregå over flere år.*
 6. *I denne sammenheng bør også mulige kriterier og forutsetninger for at et eventuelt direktorat for veg og jernbane skal kunne gi samfunnsøkonomisk gevinst, vurderes.*

For å kunne gjøre en meningsfull drøfting av alternative organisasjonsmodeller, har vi valgt å knytte drøftingen opp mot noen sentrale vurderingskriterier, jf. kapittel 5. Her vil vi redegjøre for hva vi legger i to av de viktigste kriteriene; formåls effektivitet og kostnadseffektivitet.

I praksis skal transportpolitikken ivareta mange ulike mål. Blant annet på bakgrunn av erfaringer fra de øvrige nordiske landene, mener Difi at mål om best mulig transporttilbud på tvers av transportsektorene er særlig relevant for dette arbeidet. Det vil si at det skal utvikles et transporttilbud som dekker samfunnets transportbehov mest mulig effektivt – på kort og lang sikt. Problemstillingen blir da om en ny organisering i større grad kan bidra til dette enn dagens organisering.

Når det gjelder kostnadseffektivitet, blir spørsmålet i hvilken grad ny organisering kan bidra til en effektiv utnytting av den samlede ressursbruken til utvikling og forvaltningen av transporttilbudet – på kort og lang sikt. Det vil blant annet innebære å vurdere administrative kostnader, kostnader til utbygging og kostnader til drift og vedlikehold. Gitt stor usikkerhet omkring oppgavefordeling og mangelfull fordeling av ressurser på de ulike oppgavene, vil vurderingene av kostnadseffektivitet dessverre kun si noe om retning, det vil si om endringene som drøftes påvirker kostnadseffektiviteten positivt eller negativt

Vi oppfatter mandatet slik at mulige organisasjonsendringer skal vurderes opp mot dagens organisering. Samtidig skal beslutninger som allerede er tatt for den fremtidige organiseringen ligge fast. Eksempler på slike beslutninger er blant annet etablering av et nytt infrastrukturforetak for jernbane, etablering av et eget Vegtilsyn på Voss og etableringen av Nye Veier AS.

I kapittel 3 drøfter vi organiseringsprinsipper og ulike typer oppgaver innenfor transportsektoren uavhengig av dagens organisering og føringer. I en slik diskusjon finner vi det også naturlig å trekke inn luftfart og sjøtransport da også disse transportsektorene hører hjemme i en diskusjon om helhetlig transportpolitikk.

For de alternative modellene vi drøfter i kapittel 5, forholder vi oss til mandatet og de føringer vi har fått fra oppdragsgiver. I tillegg trekker vi inn luftfart og sjøtransport og hvilken rolle et veg- og jernbanedirektorat som dekker alle fire transportsektorene kan ha vis-á-vis fylkeskommunene. Vi mener dette er elementer som hører hjemme i en vurdering av organisasjonsmodeller for transportsektoren som skal bidra til mer helhetlig transportpolitikk og økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet samlet sett.

2.3 Kontekst for transportsektoren

2.3.1 Politisk kontekst

I stortingsmeldingene om reformer i veg- og jernbanesektorene blir det blant annet vist til mål om økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet samlet sett i sektoren samt og helhetlige løsninger for transportsektoren, jf. Meld. St. 25 (2014-2015) og Meld. St. 27 (2014-2015).

I regjeringserklæringens kapittel om samferdsel «Vi skal bygge landet», vektlegges effektivitet og høy fremdrift i planlegging og gjennomføring. Konkurransen og mindre politisk styring fremheves som viktige virkemidler. Utbygging skal ifølge erklæringen skje raskere og mer effektivt. Det pekes på at bruk av selskap kan gjøre det mulig å bygge ut, drifte og vedlikeholde mer effektivt. Prosjekter med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal dessuten prioriteres.

Videre er regjeringen opptatt av helhetlig, sammenhengende og rasjonell utbygging og forutsigbar finansiering. Når det gjelder organisering, vektlegges også rolleklarhet, samsvar mellom oppgaver og virkemidler, konkurranse, insentiver til effektiv drift og bruk av marked. Effektiv ressursbruk, brukerorientering og operasjonell frihet og mindre politisk styring fremheves også.

Regjeringen har også lansert reformer for organisering av kommuner og fylkeskommuner.¹ Ny kommunestruktur med færre og større kommuner sammen med færre og større fylkeskommuner vil gi endrede rammebetingelser for transportforvaltningen. Usikkerhet rundt fremtidig kommune- og regionstruktur begrenser også hvor langt vi kan gå i våre anbefalinger.

En annen sentral politisk utfordring for transportsektoren er klimapolitiske mål om reduserte utslipp av klimagasser. Dette kan tvinge frem både endring i transportmønstre og bruk av ny teknologi.²

2.3.2 Demografisk utvikling – urbanisering

Ifølge SSBs Befolkningsframskrivninger 2014–2100 (mellomalternativet) vil folketallet passere seks millioner rundt år 2031 og sju millioner rundt år 2065.

¹ Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereform – nye oppgaver til større kommuner og Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.

² Se f.eks. Meld. St. 13 (2014-2015)

Mellomalternativet er SSBs hovedalternativ og legger til grunn middels utvikling i fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring. Veksten blir særlig stor i og rundt de store byene, og det blir flere eldre.

I perioden til og med år 2040 vil befolkningen vokse i alle fylker, ifølge mellomalternativet. Befolkningsveksten blir høyest rundt Oslo og på Sør- og Vestlandet. Fylkene Akershus, Oslo og Rogaland får den høyeste veksten, mens den blir lavest i Sogn og Fjordane.

Alle de seks landsdelssentrene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø får vekst i innbyggertallet framover. I mellomalternativet passerer Oslo kommune 700 000 innbyggere i 2020, Bergen passerer 300 000 i 2024 og samme år når Trondheim 200 000 innbyggere.

Selv om landsdelssentrene vil vokse, ser veksten ut til å bli enda større i kommunene som ligger rundt disse storbyene. Hele 18 av de 20 kommunene som får høyest prosentvis folketallsvekst i mellomalternativet, er kommuner med relativt kort avstand til en storby. Det er Rennesøy, Hå, Klepp, Gjesdal og Bjerkreim utenfor Stavanger, Meland, Os, Fjell, Austevoll, Askøy og Austrheim utenfor Bergen, Skaun utenfor Trondheim samt Ås, Våler, Hobøl, Ullensaker, Sørum og Hole i nærheten av Oslo.

2.4 Datagrunnlag, metode og avgrensning

Det viktigste datagrunnlaget har vært innhenting av ny informasjon om hvilke typer direktoratsoppgaver som faktisk utøves i de to virksomhetene og i hvilket omfang. Men kartleggingen bygger også på informasjon som er innhentet via dokumenter og samtaler samt tidligere utredningsarbeid.

Datainnsamlingen har dermed bestått av tre ulike metoder:

- Dokumentanalyser.
- Eksplorative intervjuer for å få bedre innsikt i hvordan virksomhetene fungerer.
- Kvantitativ kartlegging av ressurser som er knyttet til utførelse av de ulike kategoriene av oppgaver.

Vi har hatt samtaler med sentrale personer i Vegdirektoratet, SVV region nord, SVV region vest (videomøte), Jernbaneprosjektet, Jernbaneverket, Nordland fylkeskommune, Akershus fylkeskommune og Samferdselsdepartementet.

I tillegg har vi hatt et arbeidsseminar hvor sentrale personer i SVV, Jernbaneverket og Jernbaneprosjektet deltok.

Vi mener i sum at dette gir et godt grunnlag for å vurdere spørsmålene gitt i mandatet innenfor de rammene som er satt for prosjektet.

Faktabeskrivelsen av sektorene vil nødvendigvis være ufullstendig. Vi har konsentrert arbeidet om infrastrukturforvaltning. Det betyr at beskrivelsen av

andre sentrale oppgaver som for eksempel trafikksikkerhet, kollektivtrafikk, kjøp av jernbanetrafikk, godstrafikk og beredskap i liten grad er omtalt.

Difi har et eget fagmiljø for anskaffelsesområdet. Vi har imidlertid ikke oppfattet en dypere analyse av etatenes arbeid med anskaffelser å være en del av oppdraget. Difi mener likevel på generelt grunnlag at det kan være betydelig potensial for økt kostnadseffektivitet, formåls effektivitet, innovasjon og nyskaping innenfor anskaffelsesområdet. En nærmere vurdering av effektiviseringspotensialet innenfor anskaffelser bør derfor gjøres ved fremtidige evalueringer av veg- og jernbaneforvaltningen.

3 Faglig tilnærming

Formålet med dette kapitlet er todelt: For det første gjør vi rede for sentrale faglige begreper og vårt organisasjonsfaglige utgangspunkt for vurdering av ulike organisasjonsmodeller for transportsektoren i Norge. For det andre skisserer vi kategorier for inndeling av sentrale oppgaver og funksjoner på transportområdet og drøfter hvordan disse kan organiseres. Denne oppgaveinndelingen danner grunnlaget for kartleggingen i kapittel 4 og drøftingen av modeller i kapittel 5.

3.1 Organisering som virkemiddel

Både utvikling og gjennomføring av politikk krever organisasjon. Hva slags type organisasjon som er egnet, avhenger av en rekke forhold. NAV-reformen er et eksempel på hvordan man kan søke å få til endring gjennom å lage en helt ny struktur.

Endring av organisasjon for å oppnå bestemte mål i politikken skjer hele tiden. Det er imidlertid ikke uproblematisk å bruke organisering som virkemiddel for å nå bestemte mål. For det første kan kostnadene ved en organisasjonsendring være store og i noen tilfeller kanskje større enn gevinstene. For det andre kan ulike forhold gjøre at effektene av en organisasjonsendring uteblir eller blir annerledes enn det som var tiltenkt.

Derfor bør man, særlig i tilfeller hvor eksisterende organisering fungerer etter forholdene bra, tenke seg godt om før man bestemmer seg for å gjøre store endringer. Evalueringen av NAV-reformen viser eksempelvis at det kan være svært krevende å få til ønskede effekter av slike store organisasjonsreformer.³

Organisasjonsstruktur er like fullt viktig. Hvem som skal eller kan gjøre hva på vegne av en organisasjon ved utføring av oppgavene, er bestemt gjennom formelle roller eller posisjoner og hvilke underenheter de er knyttet til, og hvilke større enheter organisasjonen inngår i. På den måten vil organisasjonsstruktur både muliggjøre og vanskeliggjøre bestemte typer handlinger. Strukturen gir grunnlag for å få noe gjort. Jo bedre organisasjonen er tilpasset de problemene den skal løse, dess mer effektiv vil den være som instrument for å gjennomført politikken på en god måte.

Enhver organisasjon har også uformelle strukturer, det som ofte refereres til som kultur. I praksis er kultur og struktur sammenvevde størrelser ettersom kultur representerer de mellommenneskelige relasjonene som er en sentral del av organisasjonslivet. Men uformelle normer og verdier som er blitt etablert over tid i en organisasjon, kan ha betydning for hvordan en organisasjonsendring vil slå ut.

³ Andreassen, Tone Alm og Aars, Jacob: *Den store reformen – Da NAV ble til*. Universitetsforlaget 2015.

Et sentralt organisasjonsteoretisk poeng er at organisasjoner representerer etablerte regler og normer for hvordan ulike typer problemer skal løses. Det betyr også at etablerte organisasjoner kan være til hinder for endring og nytenkning. Organisasjonsendring kan bidra til å endre etablerte normer og regler og slik skape nye og bedre måter å løse problemer på. Samtidig kan etablerte normer og verdier bremse og påvirke effektene av en organisasjonsendring i en annen retning enn det som var tenkt.

Fusjonering kan skape positiv endring ved at løsninger og problemer som henger sammen i større grad vurderes i sammenheng. Samtidig kan etablering av større enheter med vekt på helhet og stordrift stå i motsetning til fleksibilitet og nytenkning. Flere mindre virksomheter som «konkurrerer» om til dels overlappende oppgaver kan slik sett bidra til mer fleksibilitet og nytenkning sammenlignet med at alle oppgavene samles i samme organisasjon.

Et annet spørsmål er hvorvidt spredning av ansvar på flere versus samling av oppgaver i én organisasjon gir best grunnlag for politisk styring. Flere virksomheter gjør at politisk ledelse har flere å spille på. Samtidig vil samling av ansvaret gjøre det lettere med enhetlig styring. Med store virksomheter vil det da være viktig med sterk sentral styring slik at det blir en klar og tydelig styringslinje fra politisk ledelse og ut til de utøvende leddene i virksomheten. Erfaringsmessig kan det imidlertid ofte oppstå et informasjonsgap mellom en stor tung etat og en relativt liten departementsavdeling.

3.1.1 Endring av organisasjonsform: Trekk ved ulike tilknytningsformer

Begrepet tilknytningsform referer til hvordan en statlig virksomhet er knyttet til statsmyndighetene. Ved valg av tilknytningsform legges rammene for styrings-, ansvars- og kontrollrelasjonene mellom det politisk ansvarlige nivået og det utførende nivået. Bevissthet rundt egenskapene ved ulike tilknytningsformer er sentralt for en diskusjon om organisering av transportsektoren.

Forvaltningsorganer er en del av staten som juridisk person og er direkte underlagt Kongen. Det innebærer at alle sidene ved den løpende driften kan instrueres. De er, med noen unntak, finansiert ved bevilgninger fra Stortinget, og Riksrevisjonen kan kontrollere at bevilgningene disponeres i samsvar med Stortingets premisser.

Forvaltningsorganer omfattes av forvaltningsloven, offentlighetsloven, anskaffelsesregelverket og Sivilombudsmannens kompetanse. Ansatte omfattes av tjenestemannsloven, tjenestetvistloven og tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene. Videre gjelder regelverk for statens økonomiforvaltning og personalforvaltning.

Det er rom for å gi statlige forvaltningsorgan videre fullmakter ved å bruke formene forvaltningsorgan ved særskilte fullmakter eller forvaltningsbedrift. Forvaltningsbedriftsformen har tradisjonelt vært nyttet når statlig engasjement gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet.

Statlig eide selskaper kan være organisert som statsaksjeselskaper, statsforetak eller særlovsselskaper. Sentrale fellestrekk ved de ulike selskapsformene er:

- De er selvstendige rettssubjekter med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi.
- Selskaper må normalt skaffe sine inntekter i markedet, men statlige bevilgninger i form av tilskudd eller kjøp av tjenester eller produkter forekommer.
- Utøvelse av eiermyndighet skjer gjennom generalforsamlingen, foretaksmøte eller annet eierorgan. Utenfor dette organet kan eieren ikke utøve myndighet. Det innebærer at det stilles klare formkrav til eierens styring av selskapet.
- Den statsråden som forvalter statens eierinteresser, er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for at eierskapet forvaltes forsvarlig. Dette innebærer et overordnet tilsynsansvar. Derimot har statsråden ikke ansvar for styrets forvaltning av virksomheten og ledelsen av den løpende virksomheten.
- Riksrevisjonens myndighet er å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger.
- Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i utgangspunktet ikke. Men utfører statselskapet myndighetsoppgaver, kommer lovene til anvendelse for den delen av virksomheten dette gjelder.

Som selvstendige rettssubjekter disponerer statlig eide selskaper selv sine egne inntekter og har innenfor rammen av gjeldende lovgivning adgang til å ta opp lån for å finansiere virksomheten.

Statsforetak skiller seg fra statlig eid selskap blant annet ved at staten må være eieier. I forvaltningsmeldingen heter det at statlige virksomheter som opererer i et marked bør organiseres som selskap. Hvis de samtidig skal fremme viktige sektorpolitiske hensyn, bør de organiseres som et statsforetak, jf. Meld. St. 19 (2008–2009).

3.1.2 Alternativ til endring av organisasjonsform: Samordning og fellesfunksjoner

Difi har i flere omganger belyst samordning i norsk forvaltning og pekt på mulige veier til å forbedre samordningen. I Difi-rapport 2014:7 drøftes blant annet samordningsbegreper og -mekanismer som *hierarki* – avveininger skjer ved autoritative beslutninger på overordnet nivå – og *frivillig tilpasning* – egeninitiert tilpasning mellom sideordnede aktører uten at dette er besluttet eller regelfestet av et overordnet nivå.

Selv om denne rapporten fokuserer på samordning på tvers av departementssektorer, vil sannsynligvis noen av mekanismene og virkemidlene som drøftes også ha relevans for samordning på tvers av transportsektorer.

Det er ikke noe nytt å tenke fellesfunksjoner i statsforvaltning – verken innenfor enkeltvirksomheter/-etater eller på tvers av sektorer. Departementenes servicesenter (DSS), Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Statsbygg er

eksempler på organisering av administrative støttefunksjoner på tvers av sektorer. Tilsvarende har nesten alle større etater, som SVV, NAV og skatteetaten organisert både administrative og faglige oppgaver som mer eller mindre sentraliserte funksjoner (lokalisert spredt rundt i landet) innenfor etatene.

På oppdrag fra (daværende) Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjennomførte Difi en kartlegging og analyse av effektiviseringsmulighetene innenfor administrative støttefunksjoner for statlige virksomheter (utenom departementene).⁴ Utredningen deler administrative støttefunksjoner inn i følgende fem hovedkategorier:

- IKT
- Tekniske tjenester
- Informasjonsforvaltning (arkiv m.m.)
- Personal/HR
- Økonomi, anskaffelser, lønn og reiseadministrasjon

Difi konkluderer her med at IKT, anskaffelser og økonomiforvaltningsområdet generelt, synes best egnet for sentrale løsninger.

Et alternativ til å slå sammen SVV og det nye Jernbanedirektoratet kan være å etablere en eller flere administrative fellesfunksjoner på tvers av de to virksomhetene, for eksempel knyttet til IKT, anskaffelser, økonomifunksjoner, arkiv mv.

Fellesfunksjonene kan enten legges til eksisterende virksomheter, eventuelt bare én av dem, eller organiseres som en ny selvstendig organisasjonsenhet, i praksis en form for konsernorganisering.

En etablering av fellesfunksjoner kun på det administrative området, enten den er tvungen eller frivillig, vil bare omfatte deler av virksomheten. Det ligger ikke inne noen faglig samordning ut over dette. Derfor vil et slikt samordningsvirkemiddel ha en positiv effekt først og fremst på kostnadseffektiviteten.

3.2 Kategorisering av oppgaver

Hva er egentlig et direktorat og direktoratsoppgaver og hvordan kan vi på en hensiktsmessig måte kategorisere de ulike oppgavene i transportsektoren?

3.2.1 Hva er et direktorat?

Det foreligger ikke noen fasit for hvilke organer som skal regnes som direktorater. Det er imidlertid vanlig å bruke betegnelsen om statlige sentraladministrative organer som har myndighetsoppgaver og som har hele landet som virkefelt (AD 1993).

⁴ Difi-notat 2012:2 (<https://www.difi.no/sites/difino/files/administrative-stottefunksjoner-i-staten-forstudie-difinotat-2012-2.pdf>)

Spørsmål om direktoratenes faglige rolle og oppgavefordeling mellom direktorat og departement berører spørsmål om forholdet mellom fag og politikk. Det vil kontinuerlig være et spenningsforhold mellom fag og politikk og det er ingen gitt grense mellom hva som er politikk og hva som er fag. Når det gjelder organisering, er det to hovedtilnærminger: 1) Den som gir et formelt organisatorisk skille mellom utøving av politikk og fag, og 2) den hvor forholdet er mer infiltrert. Eksempel på det første vil være hvor statsråden formelt er avgrenset fra å instruere fagmyndigheten i enkeltsaker. Eksempel på den andre, som er den mest vanlige ordningen, er der hvor det er en mer praktisk oppgavefordeling mellom departement og direktorat, men hvor statsråden har full instruksjonsrett.

3.2.2 Hva er et direktoratsoppgaver?

I tidligere arbeid har Difi definert tre roller for et direktorat:⁵

- Iverksettende rolle, som kan deles i
 - Myndighetsutøvelse, herunder forvaltning av regelverk og tilskudd
 - Løpende iverksetting av vedtatt politikk (tiltak/prosjekter, handlingsplaner, kjøp av tjenester osv.)
 - Tjenesteytende rolle overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner
- Faglig rolle, som kan deles i
 - Faglig rådgiver for departementet
 - Kompetanseorgan utad overfor sektoren, andre offentlige organer og allmennheten
- Etatsledelse, der vil si styre, organisere og utvikle underliggende/ytre etat

Særlig for større etater vil erfaringsmessig den iverksettende rollen og etatsledelsesrollen overlapse hverandre i stor grad.

Denne inndelingen er først og fremst nyttig for å skille mellom direktoratsoppgaver og departementsoppgaver. I dette prosjektet trenger vi imidlertid også et grunnlag for å skille mellom oppgaver som *må* eller *bør* være direkte underlagt politisk og konstitusjonelt ansvar og oppgaver som kan skilles ut og slik få et mer indirekte politisk ansvar. I så måte mener vi det kan være nyttig å skille mellom *gjennomføring av vedtatt politikk* og *samfunnsstyring*.

Med gjennomføring av vedtatt politikk mener vi iverksetting av beslutninger om investeringer, produksjon, drift og vedlikehold. Det er ikke vesentlig tvil om hva som skal gjøres eller prioriteres, men snarere et spørsmål om å få utført oppgavene kvalitativt tilfredsstillende og effektivt.

⁵ Difi rapport 2008:14: *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?*

Difi rapport 2013:11: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.*

Med samfunnsstyring mener vi oppgaver som representerer utøvelse av makt på vegne av de folkevalgte. Skal maktutøvelsen være legitim må de folkevalgte ha kontroll på oppgavens innhold, at virksomheten er formåls effektiv og at rettsikkerheten er ivaretatt. Samfunnsstyring vil for det første dreie seg om utøvelse av myndighet. Men det er også en form for samfunnsstyring når et organ er sentral premissgiver for hvordan den offentlige politikken blir gjennomført i form av styring og hvordan politikken blir utformet i form av strategisk planlegging, regelverksutvikling og disponering av virkemidler.

3.2.3 Hvilke oppgaver kan skilles ut?

Når beslutninger om ressursbruk og prioriteringer er truffet og oppgavene først og fremst skal gjennomføres effektivt og godt, kan oppgavene i prinsippet legges til et organ utenfor staten. Jo mer oppgavene representerer avveining mellom ulike hensyn og verdier, dess mer kontroversielt vil en slik utskilling være.

Også håndheving av regelverk kan settes ut til andre. Det kan være regelverk hvor det i liten grad er rom for skjønn og hvor vedtakene er lette å kontrollere for andre, for eksempel kontroll av kjøretøy, ulike typer sertifiseringsordninger m.m. Etter det vi kjenner til åpner nytt EU-regelverk for at enkelte av de kontrollfunksjonene som trafikkstasjonene utfører i dag, kan settes ut til private.

3.2.4 Kategorisering av oppgavene

Vi har valgt å dele hovedoppgavene for transportpolitikken inn i følgende kategorier:

- 1) Samfunnsstyring
 - a. Overordnet planlegging, utvikling, samordning og styring (forkortes til *planleggings- og styringsoppgaver*)
 - b. Myndighetsutøvelse
- 2) Gjennomføring av planer, prosjektplanlegging, forvaltning og løpende drift og vedlikehold (forkortes til *gjennomføringsoppgaver*)
 - a. Forvaltning av infrastruktur
 - b. Gjennomføring av store utbyggingsprosjekter og fellesprosjekter
 - c. Drift og utføring av forretningslignende virksomhet

3.3 Drøfting av hvordan de ulike oppgavene faglig sett best kan organiseres

Formålet med denne delen er å drøfte hvordan de ulike oppgavene best kan organiseres uavhengig av hvordan forvaltningen av oppgavene faktisk er organisert i dag. En slik drøfting kan være et nyttig utgangspunkt for den senere drøftingen i kapittel 5 og 6.

3.3.1 Planleggings- og styringsoppgaver

En helt sentral oppgave for transportforvaltningen er å skaffe til veie beslutningsgrunnlag for å kunne beslutte hvordan vi ønsker transporttilbudet

skal være. Det vil blant annet innebære å utvikle kunnskap, gjøre analyser, utvikle strategiske planer og utvikle regelverk.

Dette er oppgaver som handler om hvordan de offentlige ressursene skal forvaltes best mulig og er slik sett klart politisk-administrative oppgaver. Det vil si at oppgavene bør være direkte underlagt politisk styring og kontroll. Det betyr imidlertid ikke at oppgavene må legges til et departement. I et system som det norske, med økt vekt på departementet som faglig sekretariat for statsråden, og hvor oppgaver av mer forvaltningsmessig karakter settes ut til direktorater, kan disse oppgavene legges til en underliggende virksomhet med direkte instruksjonsrett fra departementet. I så fall er det viktig at departementets interne organisering legger til rette for en samordnet og helhetlig styring av underliggende virksomheter.

Det avgjørende i denne sammenheng er ikke om oppgavene legges til et departement eller direktorat, men at oppgavene samles. Det vil si at ansvaret for å planlegge og utvikle, samt styre gjennomføringen for hele transportsystemet, samles slik at alle de sentrale virkemidlene vurderes i sammenheng.

Ideelt sett burde man ha en enhet underlagt folkevalgt styring for å ivareta hele transportsystemet også på regionalt og lokalt (byområder) nivå. Når transporttilbudet for Oslo-området skal planlegges og utredes i dag, er det eksempelvis svært mange ulike aktører fra ulike forvaltningsnivåer som må involveres.

3.3.2 Myndighetsutøvelse

Myndighetsoppgavene på transportområdet har ulik karakter. Myndighetsoppgaver knyttet til planarbeid etter plan- og bygningsloven er nært knyttet til infrastrukturforvaltningen. Andre myndighetsoppgaver handler om kontroll og tilsyn med aktørene for å sikre at regelverket blir etterlevd. Det kan gjelde både offentlige og private aktører. Det er vanlig at forvaltning av slike oppgaver er statlig. Med mindre regelverket er av en slik karakter at det kan utøves politisk skjønn, for eksempel i en klagesak, er enkeltvedtak imidlertid frikoblet politisk innblanding.

Håndheving av regelverk og regelverksutvikling kan med fordel skilles. Regelverksutvikling bør ses som en del av utviklingsarbeidet for transportpolitikken og kan etter Difis vurdering med fordel organiseres sammen med det øvrige plan- og utviklingsarbeidet. Selve håndhevingsarbeidet kan imidlertid være frikoblet fra både politikktutviklingsarbeidet og det øvrige forvaltningsarbeidet.

3.3.3 Gjennomføringsoppgaver

Et organisatorisk skille mellom den overordnede planleggingen og styringen på den ene siden og gjennomføringen på den andre, kan være fordelaktig med hensyn til klarhet i rolle- og ansvarsdelingen. I gjennomføringen vil det etter Difis vurdering være mindre behov for politisk styring og mindre behov for kontakt på tvers av transportsektorene. Derimot vil det være mer behov for spesialisert kompetanse og mer teknisk og operativ kompetanse. En slik tilnærming innebærer at det kan være hensiktsmessig med spesialenheter for

gjennomføring av planene og politikken innenfor de ulike transportområdene. Organisasjonsform kan da tilpasses særtrekk ved de ulike transportsektorene.

Et slikt organisatorisk skille vil imidlertid redusere mulighetene for vertikal samordning og utveksling av kompetanse og kunnskap mellom operativt og strategisk nivå.

3.3.4 Organisering av infrastruktur

Bør ansvaret for gjennomføring av infrastrukturforvaltningen legges til en etat underlagt direktoratet, et foretak eller et selskap? Per i dag har vi alle tre organisasjonsformene representert på transportområdet. Kystverket er både et direktorat og en etat, den nye infrastrukturorganisasjonen på jernbanesiden er et foretak og Nye Veier AS og Avinor AS er heleide statlige aksjeselskap. I SVV er både overordnede planleggingsoppgaver og utviklingsoppgaver organisert sammen med gjennomføringsoppgavene. Avinor har tilsvarende samling av oppgavene, men da i et statlig eid aksjeselskap.

Om ansvaret for gjennomføring av statlige infrastrukturoppgaver skal legges til et statlig forvaltningsorgan, et statlig foretak, et statlig eid selskap eller settes ut i markedet, avhenger av en rekke ulike kriterier.

For det første vil det ha stor betydning hva slags styringsbehov ansvarlige myndigheter skal ha for oppgaveutførelsen. Statlige forvaltningsorgan gir best mulighet for tett politisk oppfølging, og det er en klar styringslinje fra ansvarlig politisk ledelse ned til de som utfører oppgavene. I et selskap vil det være styret som har ansvaret for den løpende driften og det vil være større avstand mellom de som utfører oppgavene og den ansvarlige myndigheten. Den faglige styringen av selskaper vil være i form av kontrakter og avtaler.

Der hvor oppgavene kan settes ut til et marked etter konkurranse, vil det også være avtaler som styrer oppgaveinnholdet. I begge tilfeller vil det være behov for en form for kontroll og tilsyn med at oppgavene blir utført i henhold til avtaler. I et forvaltningsorgan kan oppfølgingen være mer løpende og tettere, og det vil være større rom for justeringer og endringer fortløpende.

Normalt vil oppgaver som i hovedsak er finansiert over offentlige budsjetter og i tillegg er komplisert i sin natur, best kunne ivaretas i et statlig forvaltningsorgan. Jo mer oppgavene har en forretningslignende karakter og hvor finansiering i stor grad ikke er statlig, dess mer vil bruk av selskaper og marked kunne være egnet. Alternativt kan man bruke forvaltningsbedriftsmodellen. Da beholder man ansvaret for oppgavene innenfor staten samtidig som man får økt driftsmessig fleksibilitet.

Forvaltningen av infrastruktur for veg, jernbane kan enten ivaretas av egne etater direkte underlagt et felles departement eller de kan underlegges et felles veg- og jernbanedirektorat. Ved et felles veg- og jernbanedirektorat med underliggende etater, vil vi få et ekstra statlig forvaltningsnivå.

Det kunne også være en felles transportetat underlagt departementet. Det kan ligge driftsmessige besparelser i å ha én etat. Så lenge vi her snakker om relativt

store og ulike etater, synes imidlertid synergiene av å ha én fremfor to, eventuelt tre-fire etater/virksomheter, å være relativt små. En kombinasjon av betydelige synergier på overordnet nivå på og kompleksitet og særegenhet på gjennomføringsnivå, kan rettferdiggjøre et system med bruk av tre forvaltningsnivåer. Et alternativ kan være å flytte noe av den strategiske planleggingen fra direktoratsnivå til departementsnivå.

På et prinsipielt grunnlag mener Difi virksomheter/etater under et direktorat også bør organiseres som forvaltningsorganer. Dersom ulike forhold gjør det mest hensiktsmessig å organisere virksomhetene utenfor staten – som foretak eller aksjeselskap – bør de organiseres direkte under departementet (eventuelt at eierstyringen legges til Nærings- og fiskeridepartement).

3.3.5 Gjennomføring av store utbyggingsprosjekter og fellesprosjekter

Når det gjelder forvaltning av infrastruktur, kan det være ganske stort sprang mellom løpende drift, vedlikehold og mindre utbygging på den ene siden og gjennomføring av store utbyggingsprosjekter på den andre. For å utvikle og samle spisskompetanse for store infrastrukturprosjekter, kan en egen virksomhet som har spesialkompetanse for gjennomføring (byggherrefunksjonen) av store infrastrukturprosjekter, gjerne på tvers av transportsektorer, være hensiktsmessig. Det kan være store vegprosjekter med en nasjonal betydning, felles prosjekter for veg- og jernbane, eller prosjekter som evt. også inkluderer lufthavn- og eller havneprosjekter. Bruk av selskapsformen for gjennomføring av større «lokale byutviklingssatsninger» som omfatter en blanding av statlig, kommunale, eventuelt også privat finansiering og deltakelse, er også et tenkbart alternativ, jf. pkt. 3.3.7.

Å legge en gjennomføringsoppgave til et foretak eller selskap kan bidra til å understreke at man for gjennomføringen av disse prosjektene vil legge særlig vekt på rasjonell fremdrift frikoblet fra årlige politiske budsjettprosesser m.m. Samtidig kan sannsynligvis det samme oppnås gjennom et statlig forvaltningsorgan, jf. blant annet Statsbygg. Styringen og samordningen med det øvrige må uansett tillegges veg- og jernbanedirektoratet.

Denne typen oppsplitting kan imidlertid være positivt med hensyn til utfordringene knyttet til store og «eneherskende» organisasjoner beskrevet i 3.1. Samtidig vil oppsplitting normalt innebære økte administrative kostnader og også utfordringer knyttet til samordning og enhetlig styring.

3.3.6 Drift og utføring av forretningslignende virksomhet

I utgangspunktet er foretak eller selskap en egnet organisasjonsform for virksomhet som har et stort element av forretningsdrift, ofte i konkurranse med andre. Det vil si at det er vanlig å organisere virksomheter/etater som først og fremst skal forvalte ressurser på vegne av et folkevalgt organ som forvaltningsorganer. Ved forretningsvirksomhet hvor det er stort behov for offentlig styring og kontroll, kan man dessuten benytte forvaltningsbedriftsvarianten.

I noen tilfeller velges likevel foretaks- eller selskapsformen for å understreke et selvstendig ansvar for løpende drift og for å markere avstand til den løpende politiske virksomheten. Et eksempel er sykehusene hvor foretaksmodellen er valgt. På transportsektor ble selskapsformen valgt for bygging og driften av Gardermobanen, og nå også for Nye veier AS. På jernbane er foretaksmodellen valgt, noe som blant annet medfører nye og hittil relativt lite utprøvde statlige styringsmodeller.

Samtidig er det områder innenfor transportsektoren hvor selskapsformen kan være langt mindre kontroversiell og til og med hensiktsmessig. Store lufthavner er forretningsvirksomheter uten statlig finansiering overhodet. Slike virksomheter som typisk driver med aktiviteter som kjøpesenter, hotell m.m. i tillegg til lufthavntjenester, kan etter Difis mening med fordel organiseres som selskaper med offentlig eller privat eierskap. Styringen vil uansett først og fremst skje gjennom regulering i medhold av luftfartsloven.

Direktorsoppgaver som strategisk planlegging av infrastruktur og annet viktig utviklingsarbeid hører imidlertid etter Difis vurdering ikke hjemme i slike selskaper.

3.3.7 Lokalt og regionalt nivå

Framskrivninger viser at urbaniseringen vil fortsette og at hovedskillet for fremtiden når det gjelder transportutfordringer vil stå mellom byområder på den ene siden og distrikter på den andre. Norge har per i dag i liten grad en forvaltningsinndeling som samsvarer med sammenhengende bytransportområder eller naturlige regionale transportnivåer.

Endringer i kommune- og fylkesinndelingen kan skape større samsvar mellom forvaltningsinndeling og sammenhengende transportområder, jf. ny stortingsmelding om folkevalgte regioner hvor det blant annet vises til at større regioner kan få et større ansvar for transportinfrastruktur.⁶ Et felles veg- og jernbanedirektorat og en sammenslåing av Oslo og Akershus ville eksempelvis halvere antall aktører som må involveres når transporttilbudet for Oslo-området skal utvikles.

En ideell organisering for helhetlig og samordning transportpolitikk ville være å samle ansvaret for hele det geografiske området som hører naturlig sammen, samle kontroll over virkemidlene og myndighet over de økonomiske ressursene. Nasjonalt er dette mulig når alt ansvaret ligger hos staten. Lokalt og regionalt er det mer krevende å få til. Samtidig er det viktig å unngå en ansvarsdeling som kan gi uheldige spillsituasjoner eksempelvis ved at politisk myndighet ikke samsvarer med myndighet over de økonomiske ressursene. I dag har fylkeskommunene politisk og økonomisk ansvar for fylkesveiene, men bærer ikke kostnadene for planleggingen. Tilsvarende har kommuner og fylkeskommuner i praksis stor innflytelse på drift av lokale flyplasser, men bærer ikke noe økonomisk ansvar for denne driften. Denne type misforhold

⁶ Meld. St. 22 (2015-2016) – Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.

mellom politisk myndighet og økonomisk ansvar kan bidra til å undergrave samfunnsøkonomisk effektivitet.

Ideelt sett burde fylkeskommunene enten ha egen vegadministrasjon eller selv bære kostnadene for planlegging av fylkesveger. Tilsvarende burde ansvaret for lokale flyplasser kunne legges til et regional nivå slik at kostnader for å drive disse kan vurderes i sammenheng med utvikling og drift av det øvrige regionale transporttilbudet.

I en situasjon med et regionalt forvaltningsorgan, hvis territoriale ansvarsområde er et sammenhengende storbyområde eller en naturlig avgrenset region-, burde ideelt sett flest mulig virkemidler for den regionale transporten samles her. I tillegg til kommunale veger og fylkesveger, kunne dette være kjøp av lokale/regionale transporttjenester for buss, tog, båt og fly, drift av lokale flyplasser mv. Samordningen mellom de regionale og det nasjonale planene og strategiene måtte da skje i regi av et eventuelt veg- og jernbanedirektorat og den regionale forvaltningsmyndigheten. I hvilken grad de regionale enhetene skal ha egen infrastrukturadministrasjon eller trekke på de statlige etatene, ville da måtte avhenge av hvordan det underliggende apparatet organiseres.

4 Organisasjonsstruktur og oppgavefordeling i dagens veg- og jernbaneforvaltning

I kapittel 3 lanserte vi en inndeling i hovedoppgaver som grunnlag for drøfting av organisering for transportsektoren. Disse hovedoppgavene er:

- 1) Planleggings- og styringsoppgaver
- 2) Myndighetsutøvelse
- 3) Gjennomføringsoppgaver

I dette kapitlet innleder vi med en del tallstørrelser for veg- og jernbaneinfrastrukturen som gjelder lengde, transportarbeid og finansiering. Deretter beskrives den enkelte av de nevnte hovedoppgavene på hhv. veg- og jernbanesiden. Til slutt kommer vi inn på likheter og forskjeller mellom de to.

Gjennomgangen har som formål å gi en beskrivelse som gir et godt analytisk utgangspunkt for å drøfte mulige nye organisasjonsformer og mulige samarbeidsmodeller for veg og jernbane.

4.1 Veg- og jernbaneinfrastruktur i tall

Infrastrukturomfang

Jernbanen er, i motsetning til veisystemet, geografisk «skjevfordelt» ved at den har vesentlig betydning i deler av landet, og av liten eller bortimot ingen betydning i andre deler av landet. Jernbanen betyr mest på det sentrale Østlandsområdet, men har også en viss betydning i Bergensområdet og på Nord-Jæren.

Infrastrukturen som skal forvaltes av de ulike aktørene er av ulike størrelsesorden.

Tabell 1: Antall km infrastruktur, 2015

Type infrastruktur	Samlet lengde	Merknad
Riksveg	10 700	
Fylkesveg	44 500	
Kommunal veg	38 578	2010-tall (etter reformen)
Jernbane	3 857	Herav 256 km dobbeltspor

Kilder: SVV Årsrapport 2015 og Jernbanestatistikk 2015. Spor uten regulær trafikk (352 km) ikke medregnet.

Både Jernbanedirektoratet og SVV skal tilrettelegge for effektive knutepunkter mellom ulike transportformer.

Andeler av utført transportarbeid

Markedsandelene i tabellene nedenfor er beregnet ut fra utført transportarbeid, dvs. hhv. ved tonnkilometer (antall tonn x avstand) og personkilometer (antall reisende x avstand). Med dette forstås total mengde/antall som fraktes, og hvor langt. For å få et helhetlig bilde av transportarbeidet i Norge, er sjø- og lufttransport tatt med.

Tabell 2: Markedsandeler i pst fordelt på transportform, 2014

	Persontransport	Godstransport
Veg	87,6	52,9
Bane	5,3	6,2
Sjø	1,0	40,8
Fly	6,1	0,0
SUM	100	100

Kilder: TØI-rapport 1454/2015 Transportytelser i Norge 1946–2014, tabellene D og G.
Merknader: Oljetransport fra kontinentalsokkelen er ikke medregnet. Godstransport på fly består for det meste av postforsendelser.

Vi ser at det utførte transportarbeidet er langt større på veg enn på bane både når det gjelder person- og godstransport.

Transport på jernbane utføres av et lite antall profesjonelle aktører, mens det på veg utføres av et stort antall profesjonelle aktører, næringsdrivende og privatpersoner.

Finansiering

I statsregnskapet for 2015 fremkommer følgende tall på programområdet Innenlands transport.

Tabell 3: Regnskapstall for transportformål

Regnskap 2015	Mrd. kr	Pst.
Veg	26,7	53
Jernbaneformål	20,4	40
Kystforvaltning	2,6	5
Luftfartsformål	1,0	2
SUM	50,7	100

Administrasjon m.m., Særskilte transporttiltak og Lånetransaksjoner er holdt utenfor.

I 2015 var det et forbruk på 25,7 mrd. kr til riksvegformål over statsbudsjettet. I tillegg benyttet Statens vegvesen 8,4 mrd. kr som ble stilt til rådighet av bompengeselskaper, fylkeskommuner, kommuner med flere.⁷

⁷ SVVs Årsrapport 2015

Fylkeskommunenes investeringer i fylkesveier har økt etter at forvaltningsreformen ble gjennomført: Mens det i 2010 ble investert 6,5 milliarder kroner, var beløpet 8,5 milliarder i 2014. Samme år ble 7,6 milliarder kroner bevilget til drift og vedlikehold.⁸

For Nye Veier AS er det lagt til grunn et maksimalt årlig beløp på om lag 5 mrd. kr til investering når selskapets aktivitet er innfaset (Meld. St. 25 (2014–2015) På rett vei). Inkluderer bompenger er investeringsrammen totalt 130 mrd. (2015-kr) over 20 år. Midler til drift og vedlikehold kommer i tillegg.

Til jernbaneinfrastruktur har det skjedd en vesentlig økning fra 2013 til 2015: Fra 2013 til 2014 økte utgiftene med 25,4 prosent, og fra 2014 til 2015 økte de med 8,2 prosent.⁹ Økningen gjelder både drift og vedlikehold og investeringer.

Når det gjelder statens budsjett til hhv. veg- og jernbaneformål, kan de i 2015 sies å være i samme størrelsesorden, og begge har hatt en vesentlig vekst de senere år. Økningene skyldes oppfølging av Nasjonal transportplan.

4.2 Planleggings- og styringsoppgaver

Dette er oppgaver som i stor grad handler om å utarbeide beslutningsgrunnlag for den fremtidige transportpolitikken eller for hvordan det fremtidige transporttilbudet skal være. Det samsvarer med det man ofte refererer til som direktoratsoppgaver og inkluderer utvikling, men ikke håndheving av regelverk.

4.2.1 Organisering og oppgavefordeling i Statens vegvesen

Statens vegvesen (SVV) består av driftsenhetene Vegdirektoratet (VD) og fem regioner. Hver region har egne vegavdelinger lokalisert i hvert fylke. Organisatorisk utgjør disse avdelinger i regionkontoret, og er dermed ikke egne driftsenheter.

Oppgavene som i sum handler om å skaffe til veie beslutningsgrunnlag for utvikling av det fremtidige transporttilbudet, kunnskapsutvikling, analyser strategisk planlegging og regelverksutvikling, gjøres både i Vegdirektoratet og i regionene.

Særlig når det gjelder strategisk planlegging som innspill til arbeidet med Nasjonal transportplan, spiller regionene en sentral rolle. Videre har regionene ansvaret for utvikling av beslutningsgrunnlag for fylkeskommunene. Når det gjelder analyse og utredningsarbeid og regelverksutvikling, ligger hovedtyngden av ressursinnsatsen i Vegdirektoratet.

Difi har fått en presentasjon av SVVs kvalitetssystem og dets prosesser og delprosesser. Videre har vi fått oversendt oversikter over hvordan årsverkene i SVV fordeler seg i 2015 på organisatorisk nivå og på hovedoppgaver slik SVV har definert og operasjonalisert dem.

⁸ SSB. Drift og vedlikehold er brutto. Bompenger kommer i tillegg.

⁹ Meld. St. 3 (2015–2016) – Statsregnskapet 2015

Tabell 4: SVVs årsverk fordelt på hovedoppgaver og organisasjonsnivå, 2015

Hovedoppgave	VD	Region	SUM	Merknad
Styring og ledelse	128	393	521	Herunder beredskap og krisehåndtering (VD 11, Regionene 18)
Utvikle regelverk	34	18	52	
Skaffe beslutningsgrunnlag for overordnet myndighet	30	132	161	Strategisk planlegging og styring av riksveger, herunder bidrag til NTP, handlingsprogram, resultatavtaler, rapportering og bompengeproposisjon
Utøve sektoransvar	102	75	177	Herunder miljø, kollektiv, samordnet areal og transport, FoU, samordne etatenes arbeid med NTP
Vegforvaltning	77	3281	3358	Planlegge, bygge, drifte, vedlikeholde og forvalte eierskap til veg
Kjøretøyforvaltning	73	606	679	Veiledning, registrering, kontroll, tilsyn
Trafikantforvaltning	48	453	501	Veiledning, førerkort, tilsyn
Støtte	584	973	1558	Internadministrasjon og kommunikasjon
TOTALT	1075	5932	7006	

Kilde: Vegdirektoratet. Ett årsverk er 1650 timer (faktisk arbeidede timer; avviker fra årsverk ansatt). Tallene representerer grove anslag.

Tilpasset vår oppgavekategori *planlegging, utvikling, samordning og styring*, tilsvarer dette – slik vi forstår det – SVVs oppgaver *skaffe beslutningsgrunnlag for overordnet myndighet, utøve sektoransvar og utvikle regelverk*.

Nedenfor er ressursbruk i årsverk angitt på disse oppgavene samt fordeling mellom VD og regionene.

Tabell 5: SVVs ressursbruk på planlegging, utvikling samordning og styring

Hovedoppgave	Årsverk	VD/regionfordeling, %
Skaffe beslutningsgrunnlag for overordnet myndighet	161	18/82
Utøve sektoransvar	177	58/42
Utvikle regelverk	52	65/35
Totalt	390	44/56

Kilde: Vegdirektoratet. Ett årsverk er 1650 timer (faktisk arbeidede timer; avviker fra årsverk ansatt).

Det vil si at SVV bruker om lag 390 årsverk på planlegging, samordning og styring. Mer enn halvparten av disse er plassert på regionnivå.

Et viktig forhold som ikke fremgår direkte av ressursoversiktene, men som har vært viktig i intervjuer i VD, SVVs regioner og med representanter for fylkeskommunene, er SVVs rolle som felles administrasjon for riksveger og fylkesveier – sams vegadministrasjon.

Sams (felles) vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunene gjør bruk av samme vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre oppgaver på henholdsvis riks- og fylkesveg. I dette ligger at Statens vegvesen stiller sin regionale vegadministrasjon, systemer og verktøy med mer til disposisjon for å kunne følge opp oppgaver etter vegloven for fylkeskommunene på fylkesveg. Regionvegsjefen hører under fylkeskommunene i fylkesvegsaker og Vegdirektoratet i riksvegsaker, jf. vegloven § 10 og Samferdselsdepartementets instruks for Statens vegvesen av 15.03.2011. Staten betaler utgiftene til sams vegadministrasjon, jf. vegloven § 19.¹⁰ Regionvegsjefen bidrar med beslutningsunderlag til fylkeskommunens arbeid med langtidsplaner m.m., samt sørger for at de tiltak (utbygging, drift, vedlikehold, forvaltning og dels fylkesvegferjedrift) som fylkeskommunen beslutter, blir gjennomført.

Siste større drøfting av behovet for å opprettholde sams vegadministrasjon var i tilknytning til forvaltningsreformen som ble gjennomført i 2010.

4.2.2 Organisering og oppgavefordeling i jernbanesektoren

Jernbaneverket (JBV), som er besluttet splittet opp i et direktorat og et foretak, er en infrastrukturforvalter organisert som et ordinært forvaltningsorgan. JBV har en sammensatt portefølje, fra overordnede strategiske plan- og utviklingsoppgaver med en tidshorisont på flere tiår, til operative oppgaver som utbygging og daglig drift av infrastrukturen.

Ny organisering og fordeling av oppgaver mellom Samferdselsdepartementet, direktoratet, infrastrukturforetaket og øvrige aktører i sektoren er i all hovedsak skissert i Meld. St. 27 (2014–2015) og Innst. 386 S.

Oppgaver knyttet til å være faglig rådgiver for SD, utvikling av transporttilbudet, utredning, strategisk planlegging, NTP-arbeid og tidlig planarbeid¹¹, skal ivaretas av Jernbanedirektoratet. Avtalestyring av jernbaneforetaket og ansvar for å inngå og følge opp avtaler om persontrafikk med togselskapene m.fl. vil også være sentrale oppgaver. I tillegg får direktoratet ansvar for noen oppgaver som ikke er opplagte direktoratsoppgaver, f.eks. museumsdrift og kompetanseforvaltning.

I henhold til instruks av 5. februar 2016 skal Jernbanedirektoratet fra 1.1.2017 blant annet ha ansvar for:

- Å initiere, utvikle og presentere forslag som angår utviklingen av jernbanen og kollektivtransportsystemet i lys av de transportbehovene direktoratet identifiserer.

¹⁰ Dette betyr ikke at fylkeskommunen ikke har noen kostnader i forbindelse med planlegging av vegprosjekter. I følge SVV vil eksempelvis fylkeskommunen bære kostnader til prosjektledelse for større prosjekter.

¹¹ Konseptvalgutredninger (KVU) kan også bli gjennomført helt eller delvis av infrastrukturforetaket, etter oppdrag fra Jernbanedirektoratet (ref. SDs brev av 25. mai 2016 til Jernbanedirektoratet).

-
- Å etablere planer for den fremtidige utviklingen av jernbanen i Norge. Dette inkluderer å legge frem langsiktige utviklingsplaner for sektoren, fremtidige rutemodeller, konseptutredninger og prioriterte forslag og tiltaksplaner som grunnlag for politiske beslutninger.
 - Koordinering av sektoren. Dette innebærer blant annet å sikre et hensiktsmessig samspill mellom infrastrukturutvikling, jernbanetransport og persontogmateriell, og å ta et overordnet og helhetlig ansvar for sikkerhet og beredskap, herunder påse at krav til utvikling av nasjonalt sikkerhetsnivå følge opp.
 - Å inngå og følge opp nødvendige avtaler om utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av infrastrukturen, kjøp av persontransport, tilgang på persontogmateriell mv.
 - Å overvåke kompetansesituasjonen i sektoren og utarbeide strategier og være pådriver for at utdanningssystemet skal kunne møte sektorens behov for kompetanse.
 - Å drive Norsk jernbaneskole som et kompetansesenter for jernbanesektoren i Norge.
 - Styring og drift av Norsk Jernbanemuseum.
 - Deltakelse i internasjonalt samarbeid.
 - Å avgi uttalelser i saker som forelegges av Samferdselsdepartementet og i den utstrekning departementet ber om det, bistå ved behandling av saker mv., samt ta opp saker på eget initiativ blant annet knyttet til regelverksutviklingen i sektoren.
 - Å rapportere til Samferdselsdepartementet i løpet av året og i en egen årsrapport om Jernbanedirektoratets aktiviteter og resultater, blant annet for overordnede mål.

Tabell 6: Anslått fordeling av personalressurser i Jernbanedirektoratet

Hovedoppgave	Årsverk	Merknad
Direktoratsledelse og lederstøtte	8	
Marked og samfunn	36	Regional samhandling, bymiljøavtaler, marked, miljø og utredningsledelse
Jernbanestrategi	28	NTP/handlingsprogram, samfunnsøkonomi, langsiktig strategi, rutemodeller og transportanalyser
Persontransport	34	Anskaffelse, trafikkavtaler, oppfølging av togselskaper, kapasitetsanalyser, materiell, juridisk
Infrastrukturavtaler	23	Statsbudsjett, myndighetskontakt, oppfølging av avtaler med foretaket, jernbanetekniske spørsmål
Organisasjon	30	Administrasjon, kompetanse, FoU, statistikk og sektorstyring
Kommunikasjon	6	Inkludert Jernbanemagasinet for hele jernbanesektoren
Jernbaneskolen	58	Del av direktoratet
Jernbanemuseet	22	Del av direktoratet
SUM	245	Herav 165 i selve direktoratet og tilsammen 80 ved Jernbaneskolen og Jernbanemuseet (egne enheter).

Kilde: JBV, juni 2016

Jernbanetilsynet utfører mye av arbeidet knyttet til regelverksutvikling. Det foreligger ikke planer om å overføre dette til det nye jernbanedirektoratet.

Det vil særlig være årsverkene knyttet til *kapasitetsanalyser, utvikling av rutemodeller, strategisk planlegging og utredningsarbeid, samfunnsøkonomisk analyse og overordnet budsjettarbeid* - totalt 90 årsverk - som etter vår forståelse samsvarer med vår hovedkategori planlegging, utvikling, samordning og styring.

4.2.3 Spesielt om Nasjonal transportplan

Den første NTP-en erstattet de tidligere sektorvise stortingsmeldingene om vegtransport, havner og sjøtransport, jernbanen og flytransporten, ble lagt fram høsten 2000 og behandlet av Stortinget i februar 2001.

NTP varer i ti år, men revideres hvert fjerde år. NTP for 2014–2023 ble lagt fram 12. april 2013, ble behandlet i Stortinget 18. juni 2013 og gjelder fra 01.01.14. Fra 2018 utvides planperioden fra 10 til 12 år.

NTP-arbeidet skjer ut fra en felles ramme. Det er Samferdselsdepartementet som lager føringer og samkjører arbeidet.

Vegdirektøren leder den tverretatlige styringsgruppen for NTP. Før en ny NTP skal lages, gjennomfører transportetatene (Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket) og Avinor en rekke utredninger (utredningsfasen), både sektorvise og tverretatlige innenfor såkalte programgrupper. Det kan være opp til 15 slike programgrupper.

Transportetatene lager et omforent forslag til NTP på bakgrunn av retningslinjer fra Samferdselsdepartementet (planfasen). Forslaget danner grunnlaget for regjeringens melding om NTP til Stortinget. NTP behandles i transport- og kommunikasjonskomiteen, som lager en innstilling og legger den fram for Stortinget. Når NTP er ferdig behandlet, utarbeider Avinor og transportetatene hvert sitt handlingsprogram for de fire første årene av planperioden. Det er disse sektorvise handlingsprogrammene som er gjennomføringsplaner for Nasjonal transportplan og som legges til grunn ved de årlige budsjettforslagene.¹²

Av rammen går mye til drift og vedlikehold, prioriterte områder, eksempelvis bymiljøavtaler og bestemte utbedringstiltak, og andre politiske bindinger. Om lag 15 pst. av NTP-rammen (ekskl. bompenger) går til store nye prosjekter. Ut fra beregnet nytte pr. krone (samfunnsøkonomiske analyser) rangerer NTP-styringsgruppen prosjektene «til streken på ramma» er nådd.

Det teoretiske grunnlaget for de samfunnsøkonomiske analysene og transportmodellene er felles, men brukes og tilpasses likevel noe forskjellig fra sektor til sektor. Om og på hvilken måte konsekvenser for næringsutvikling regionalt ivaretas, er eksempel på et område der det kan sprike mye.

Samlet sett bruker sektorene relativt mye ressurser på NTP-arbeidet. NTP-sekretariatet utgjør fem til seks årsverk. De er ansatt i SVV, men arbeider også med de øvrige sektorene. Ut over NTP-sekretariatet er det vanskelig å trekke et klart skille mellom NTP-arbeid og annet (strategisk) planarbeid. Det er andre deler av VD, og alle vegregionene, som står for utredningene på vegsiden i tillegg til at de deltar i de ulike programgruppene. Ifølge SVV brukte de 118 årsverk på strategisk planlegging og styring av riksveger i 2015, hvorav 26 årsverk i Vegdirektoratet. Vi har ikke tilgang til data om ressursbruk i de andre sektorene.

Deltakelse i styrings- og referansegrupper kommer i tillegg til utrednings- og planarbeidet. Eksempelvis har det vært avviklet 45 styringsgruppemøter knyttet til utarbeidelsen av NTP 2018–2027.

NTP har vært sett, og ses fortsatt, som et viktig virkemiddel for å nå mål om å se de ulike transportformene i sammenheng, få til helhetlige politiske prioriteringer og mer effektive transportløsninger på tvers av transportsektorene. Den skal danne grunnlag for effektiv bruk av virkemidler og styrket samspill mellom transportformene.

Evalueringer av de tidligere planene og planprosessene viser at en så langt ikke har nådd disse målene fullt ut.¹³ Evalueringene og intervjuer med ulike aktører, viser imidlertid at det har vært en positiv utvikling over tid.

¹² NTPs hjemmeside

¹³ NTPs hjemmeside

Som ledd i en evaluering av arbeidet med NTP 2014–2023 ble det foretatt en intervjurunde i regi av SD (med fire virksomhetsledere og elleve nøkkelpersoner i etatene og Avinor).¹⁴ Flere av dem peker blant annet på at tett samarbeid bidrar til mer helhetlig planarbeid enn om det ville blitt om transportetatene og Avinor hadde arbeidet hver for seg. De sier imidlertid også at det er ulik praksis når det gjelder tolkning og bruk av samfunnsøkonomiske analyser, og at planforslagene fra etatene inneholder relativt få forslag til gjennomgripende strukturelle reformer. Begge disse forholdene er det de ansvarlige departementene som eventuelt må gi føringer til, mener respondentene. Videre kommer det frem at de ønsker seg et mer utviklet metodeapparat, og at tydeligere politiske mål vil gjøre tverrsektorielle prioriteringer lettere.

Arbeidet med grunnlaget for NTP har i de siste rulleringene vært delt mellom en strategifase og en planfase. Etatene fikk ifm. NTP 2018–2029 retningslinjer om å arbeide med ulike alternativer innenfor felles økonomiske planrammer. Etatene skulle rangere mulige satsinger etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette er første gang en slik tilnærming er brukt.

4.2.4 Planlegging innenfor rammen av plan- og bygningsloven

Det er kun kommunene og staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet som kan vedta planer etter plan- og bygningsloven. Transportetatene har imidlertid en sentral rolle i planprosessene og etatenes roller er endret og blitt viktigere i forbindelse med økt bruk av statlig plan.

Statlig planprogram er et nytt grep innenfor rammen av plan- og bygningsloven for å effektivisere planprosessene for statlig infrastruktur av en viss størrelse. Etter vår informasjon ble denne metoden utviklet av tidligere Miljøverndepartementet i samarbeid med Jernbaneverket i forbindelse med et jernbaneprosjekt. Metoden går i korthet ut på at man beslutter tidlig at en vegstrekning skal planlegges med bruk av statlig plan. Det utarbeides da et helhetlig program for et sett av reguleringsplaner for ulike delstrekninger. Både planprogrammet og reguleringsplanene vedtas av KMD. På den måten skal det være mulig å gjennomføre planlegging av en lengre vegstrekning betydelig raskere enn hva som var mulig tidligere. Det er en forutsetning at de berørte kommunene selv ønsker bruk av statlig plan for den aktuelle vegstrekningen. Et eksempel på bruk av denne metoden er Hålogalandsvegen.¹⁵

¹⁴ Internt notat fra SD med gjengivelse av funn, datert 30.10.2015

¹⁵ Statens vegvesen: Forslag til planprogram for Hålogalandsvegen. Høringsutgave.

4.3 Myndighetsutøvelse

4.3.1 Myndighetsutøvelse for veg

SVV er vegmyndighet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg. I tillegg til myndighetsoppgaver på riksveg (og noe på fylkesveg), har SVV en stor mengde myndighetsoppgaver etter vegtrafikkloven på riks- og fylkesveg og til dels på kommunal veg (skilt, oppmerking, annen trafikkregulering m.m.). De fleste myndighetsoppgavene utføres av regionvegkontorene, enten gjennom enkeltvedtak med VD som klageinstans, eller forskriftsvedtak uten adgang til klage.

Vegtilsynet fører tilsyn med at Statens vegvesen ivaretar krav om sikkerhet knyttet til riksveginfrastrukturen. Tilsynet skal være en aktiv pådriver for et sikkert og formålstjenlig vegnett i tråd med det overordnede målet for transportpolitikken. Vegtilsynet fører risikobasert tilsyn med at pliktsubjektet har effektive og tilstrekkelige styringssystemer for å ivareta sikkerhet i veginfrastrukturen for transport på veg. Vegtilsynet er direkte underlagt vegdirektøren, men det er et organisatorisk og styringsmessig skille mellom Vegtilsynet og resten av virksomheten til Statens vegvesen.

Regjeringen har besluttet at Vegtilsynet skal opprettes som et eget organ under Samferdselsdepartementet og ikke være underlagt vegdirektøren som i dag. Det tas sikte på å etablerere Vegtilsynet som eget organ fra 2017 (jf. Prop. 126 S (2015–2016)). Forslaget til ny veglov som er på høring vil gi Vegtilsynet myndighet til å føre tilsyn med både Statens vegvesen og det nye statlige utbyggingselskapet for veg, Nye veier AS (omtalt nedenfor). Vegtilsynet skal ikke føre tilsyn med fylkesveger.

Håndheving av lover og forskrifter på hhv. kjøretøy- og trafikantområdet skjer i det alt vesentlige på regionnivå. Regelverket som forvaltes i regionene, er for en stor del utviklet i Vegdirektoratet.

Tabell 7: Myndighetsutøvelse i SVV, ressursbruk og fordeling

Hovedoppgave	Årsverk	VD/regionfordeling, %
Kjøretøyforvaltning	679	11/89
Trafikantforvaltning	501	10/90
Sum	1180	10/90

Kilde: Vegdirektoratet. Ett årsverk er 1650 timer (faktisk arbeidede timer; avviker fra årsverk ansatt).

Dette viser at SVV etter vår forståelse bruker om lag 1180 årsverk på myndighetsutøvelse og at om lag ti prosent av ressursbruken skjer sentralt i Vegdirektoratet.

4.3.2 Myndighetsutøvelse for jernbane

Jernbaneforskriften gir blant annet bestemmelser om Statens jernbanetilsyn (JT), som er tilsynsmyndighet iht. jernbaneloven og et eget forvaltningsorgan. Jernbanetilsynet har totalt om lag 60 ansatte. Utover å føre tilsyn med

jernbanevirksomhetene, har JT også ansvar for å føre tilsyn med trikk og T-bane og for taubaner, park og tivoli i Norge.

I tillegg utøver Jernbaneverket akkurat som SVV myndighet i medhold av plan- og bygningsloven i forbindelse med ekspropriasjon av eiendom, dispensasjoner og innsigelser etter plan- og bygningsloven. I den nye organiseringen vil både foretaket og Jernbanedirektoratet utøve myndighet i medhold av plan- og bygningsloven.

Jernbaneverket har myndighet til å fordele kapasitet på det nasjonale jernbanenettet.

Jernbaneverket har ikke myndighetsoppgaver utover myndighet etter jernbaneloven og plan- og bygningsloven.

4.4 Gjennomføring av planer, prosjektplanlegging, forvaltning og løpende drift og vedlikehold

4.4.1 Utbygging og drift av veginfrastrukturen i SVV

Tabell 8: Utbygging og drift i SVV, ressursbruk

Hovedoppgave	Årsverk	VD/regionfordeling, %
Veg- og vegtrafikkforvalter	3376	2/98

Kilde: Vegdirektoratet. Ett årsverk er 1650 timer (faktisk arbeidede timer; avviker fra årsverk ansatt).

Ut fra våre opplysninger bruker SVV knapt 3400 årsverk på gjennomføring av planer, forvaltning og løpende drift og vedlikehold. Så å si all ressursbruken skjer i regionene.

Vegavdelingene har i stor grad det operative ansvaret eller utføreransvaret for drift og vedlikeholdsoppgavene samt mindre utbyggingsprosjekter, mens ansvaret for større utbyggingsprosjekter styres fra regionskontorene direkte gjennom en egen prosjektavdeling. Større prosjekter utføres av egne prosjektorganisasjoner koordinert gjennom prosjektavdelingene.

4.4.2 Nye Veier AS

Den siste nyskapingen innenfor den statlige vegforvaltningen er etableringen av Nye Veier AS. Selskapet har fått ansvar for å gjennomføre utvalgte utbyggingsprosjekter som er vedtatt gjennomført og drift og vedlikehold av disse vegene etter utbygging. Oppstartsporteføljen består av syv veistrekninger med en investeringsramme på ca. 130 mrd. kroner. Nye Veier AS skal bygge over 500 km riksvei, hovedsakelig firefeltsvei, i fire utbyggingsområder.

Selskapet kan selv styre gjennomføringen for å sikre en mest mulig rasjonell fremdrift samlet sett. Forskjellen blir da at mens gjennomføringen av andre

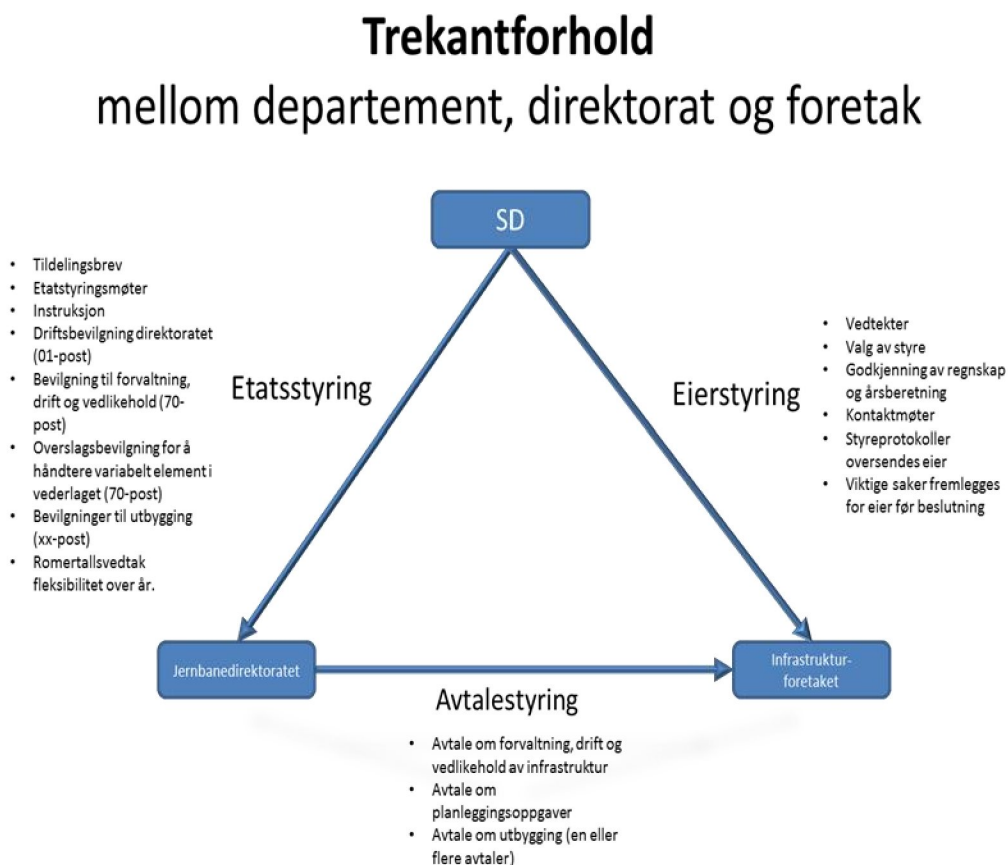
vedtatte utbyggingsprosjekter styres av årlige bevilgninger fra Stortinget, har Nye Veier AS fått tilført en sum som gir selskapet større handlingsrom mht. å planlegge fremdriften enn det SVV har.

Selskapet har vært i drift siden 1. januar 2016, og planlegger å ha mellom 75 og 100 fast ansatte innen årets utgang.

4.4.3 Det nye jernbaneinfrastrukturforetaket

Jernbaneforetaket skal forvalte, drifte og vedlikeholde infrastrukturen. Videre skal foretaket planlegge utbyggingsprosjekter etter plan- og bygningsloven og ha byggherrefunksjon i utbyggingsprosjekter.

Styringslinjene mellom departementet, direktoratet og infrastrukturforetaket er ikke endelig fastlagt, men kan bli omtrent slik:



Figur 1: Relasjoner og oppgaver - jernbane

4.5 Likheter og forskjeller

Man har valgt ulike styringsmodeller og forvaltningsnivåer for de ulike transportformene, og ved gjennomføringen av jernbanereformen blir jernbaneforvaltningen og vegforvaltningen mer ulike enn tidligere.

På jernbanesida innføres det et skille mellom et direktorat som er strategisk og styrende på den ene siden og et infrastrukturforetak som har ansvar for infrastrukturen på den andre, og med en avtalebasert relasjon mellom dem. Statens vegvesen har både strategiske og styrende oppgaver samt infrastrukturoppgaver, i tillegg til en regel- og avtalebasert relasjon til fylkeskommunen (sams vegadministrasjon).

Den typen oppgaver som er lagt til det nye Jernbanedirektoratet ivaretas på vegsiden dels av Vegdirektoratet og dels av regionkontorene. For den delen av vegnettet hvor ansvaret er lagt til Nye Veier AS, er oppgavefordelingen mellom SVV og selskapet på mange måter parallell med oppgavefordelingen mellom Jernbanedirektoratet og jernbaneinfrastrukturforetaket. Det er imidlertid også viktige forskjeller:

- 1) Nye Veier AS skal ikke eie infrastrukturen den har ansvaret for å bygge ut og vedlikeholde.
- 2) Jernbaneforetaket får ansvaret for *all* planlegging etter plan- og bygningsloven.
- 3) Statens vegvesen/Vegdirektoratet skal ikke inngå oppdragsavtaler med Nye Veier AS. Både eierstyring og avtalestyring skjer fra SD. På jernbanesiden skjer avtalestyringen fra Jernbanedirektoratet.

Vi står derfor overfor en svært ulik organisasjonsstruktur på veg- og jernbaneområdene. Ser vi bort fra den porteføljen som er overført til Nye Veier AS, er organiseringen på vegområdet i større grad enn for jernbane regionalisert. Det vil si at hver region med noen unntak har et helhetlig ansvar for å forvalte veginfrastrukturen innenfor sin region. Ansvaret inkluderer blant annet strategisk planlegging og rådgivning og utarbeiding av beslutningsgrunnlag for departementet.

Videre har regionene (med unntak av Oslo) tilsvarende ansvar for fylkesveger innenfor regionen. SVV skiller seg således fra de andre statlige transportetatene ved at den betjener to forvaltningsnivåer – staten og fylkeskommunene.

VD har ansvaret for nasjonal styring og koordinering samt ulike fellestjenester og -funksjoner. I tillegg er VD klageinstans for vedtak som treffes på regionnivå – dette gjelder først og fremst for trafikanter- og kjøretøyforvaltningen.

På jernbaneområdet har man skilt mellom overordnede oppgaver og mer operative oppgaver. De operative oppgavene vil fra 1.1.2017 ligge i det nasjonale jernbaneinfrastrukturforetaket. En tilsvarende organisasjonsstruktur på vegområdet, ville innebære omfattende endringer i organisasjonsstruktur og oppgavefordeling sammenlignet med i dag. Et eventuelt foretak for veginfrastruktur ville i så fall måtte overta oppgavene til regionkontorenes vegavdelinger i tillegg til oppgavene som prosjektavdelingene har.

Et eventuelt foretak for veginfrastruktur vil også måtte betjene fylkeskommunene forutsatt at en videreføring av dagens inndeling av vegnettet i kommunale, fylkeskommunale og statlige veger videreføres. Fylkeskommunenes eventuelle anskaffelse av tjenester fra et statsforetak kan muligens reise noen rettslige spørsmål.

Samarbeid mellom – eller sammenslåing av – direktoratsfunksjoner på veg- og jernbanesiden vil skje mellom det som blir et lite direktorat uten regional struktur (jernbane), og direktoratsfunksjoner som i dag er fordelt på sentralt og regionalt nivå (veg), og som for det regionale nivået til dels gjelder «direktoratsfunksjoner» overfor fylkeskommunen.

Ettersom dette dreier seg om svært ulike typer infrastruktur, vil også forvaltningen av det/de som skal *bruke* infrastrukturen være forskjellig: For Jernbanedirektoratet vil en stor oppgave være å inngå og følge opp avtaler med togoperatører. For jernbaneforetaket vil kapasitetsstyring være en sentral oppgave.

For veg er kjøp av transporttjenester og kapasitetsstyring ikke like sentralt. Kjøp av ferjetjenester regnes som en del av infrastrukturen og håndteres lokalt av vegavdelingene i stor grad (det pågår riktignok en vurdering om denne oppgaven bør sentraliseres ettersom ferjemarkedet er i ferd med å endre seg mot stadig færre antall tilbydere). Kapasitetsstyring eller trafikkregulering er først og fremst en sentral oppgave i byområder hvor det er kapasitetsbegrensninger.

Kontroll og tilsyn med jernbaneaktørene, både infrastrukturforetaket og operatørene, er lagt til et eget forvaltningsorgan – Jernbanetilsynet. Vegtilsynet har bare ansvar for å føre tilsyn med forvaltning av riksvegene. SVV har selv ansvaret for tilsyn og kontroll med trafikanter og kjøretøy. Videre utføres regelutviklingsarbeid i Vegdirektoratet, mens det på jernbanesiden for det meste vil skje i Jernbanetilsynet.

5 Tre organisasjonsmodeller

Vi har valgt å dele drøftingen av organisasjonsalternativer inn i tre modeller;

Modell 1: Dagens modell med justeringer («nullalternativet»)

Modell 2: Transportetat med direktoratsfunksjon som omfatter både veg og bane

Modell 3: Veg- og jernbanedirektorat med trafikant- og kjøretøyetat, foretaksorganisering av infrastrukturoppgaver og togtransport

Til grunn for alle modellene ligger de beslutninger som er tatt når det gjelder ny organisering av forvaltningen for veg- og jernbaneområdene. Det vil si at infrastruktur- og myndighetsoppgavene på veg er fordelt mellom Vegdirektoratet/SVV og Nye veier AS mens tilsvarende oppgaver på jernbane, infrastruktursiden, er fordelt mellom Jernbanedirektoratet (JBD), Jernbaneinfrastrukturforetaket og Jernbanetilsynet (JT).

Med dette som utgangspunkt har vi valgt å skissere tre modeller for drøfting av samordning og synergier mellom planlegging og utbygging av jernbaneinfrastruktur og veginfrastruktur.

Det er viktig å ha i mente at rammebetingelsene rundt omorganiseringer på transportområdet ikke er gitt. Vi er blant annet midt oppe i en større kommunereform, noe som også kan komme til å få konsekvenser for fylkeskommunenivået. Vi drøfter heller ikke kollektivtrafikk og reguleringen av denne.

Tanken er at drøftingen av disse modellene ikke bare skal si noe om de tre alternative modellene, men at den også kan gi innspill til å tenke ytterligere alternativer og sammensetning av oppgaver, roller og ansvar. I drøftingen av modellene tar vi utgangspunkt i følgende kriterier/hensyn;

Tabell 9: Kriterier for valg av organisasjonsmodell

Vurderingskriterier	Utdyping
Formåls effektivitet	Er organiseringen hensiktsmessig for å løse prioriterte oppgaver? ¹⁶
Kostnadseffektivitet ¹⁷	Bidrar organiseringen til at en unngår unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid? Legger organiseringen til rette for en rasjonell utvikling og bruk av kompetanse?
Rolleklarhet	Gir organiseringen mest mulig klare og forutsigbare ansvarsforhold? Gir den legitimitet og tillit overfor tjenesteeiere og andre brukere/interessenter?

¹⁶ Med prioriterte oppgaver mener vi i denne sammenheng mer helhetlig planlegging og styring av transportområdet, jf. også pkt. 2.2.

¹⁷ Gitt stor usikkerhet omkring oppgavefordeling og mangelfull fordeling av ressurser på de ulike oppgavene, vil vurderingene av kostnadseffektivitet dessverre kun si noe om retning, det vil si om endringene som drøftes påvirker kostnadseffektiviteten positivt eller negativt.

Vurderingskriterier	Utdyping
Styrbarhet	Gir organiseringen klare ansvarsforhold for styring, samordning og prioritering?
Gjennomførbarhet	Vil alternativ organisering medføre gjennomføringskostnader og motstand i form av støy og krevende prosesser? (Hvis alternativ organisering medfører betydelige gjennomføringskostnader, bør gevinstene av alternativ organisering mer enn oppveier disse kostnadene.)
Fleksibilitet	Gir organiseringen rom for å kunne ivareta nye behov og oppgaver? Ivaretar den behov for å være proaktiv?
Brukerorientering	Gir organiseringen best mulig kvalitet på produkter og tjenester, best mulig samordnede tjenester, god tilgjengelighet og brukermedvirkning?

5.1 Modell 1 – Dagens modell med justeringer («nullalternativet»)

5.1.1 Beskrivelse av modellen

Denne modellen er i praksis en videreføring av dagens modell – gitt vedtatte beslutninger og føringer om organiseringen. I tillegg er Vegtilsynet – som p.t. er organisert direkte under vegdirektøren – skilt ut som en selvstendig virksomhet under Samferdselsdepartementet (SD), jf. skjematisk oppsett av modell 1 under. Vegtilsynet fører tilsyn med veginfrastrukturdelen av SVV og med Nye Veier AS. Dagens SVV med Vegdirektoratet og fem regionskontor består.

Organisasjonsendringene som følger av den vedtatte jernbanereformen gjennomføres. Nye Veier AS, det nye jernbaneforetaket, NSB og andre togoperatører og et «togmateriellselskap» styres dels gjennom SDs eierstyring, dels gjennom avtaler med henholdsvis Vegdirektoratet og det nye jernbanedirektoratet. Helhetlig, strategisk planlegging av infrastruktur vil primært skje gjennom det etablerte samarbeidet for Nasjonal transportplan.

Vegdirektoratet/SVV vil ha ansvaret for:

- Helhetlig og strategisk planlegging på vegområdet, inklusive sekretariatsansvar for NTP-arbeidet (VD)
- Å gi (transport)faglig råd og bistand til SD (VD)
- Å sørge for at nytenkning og fagutvikling finner sted og legge til rette for at dette spres i vegsektoren (VD og regionen)
- Myndighetsoppgaver knyttet til veginfrastrukturen (regionene)
- Myndighetsoppgaver knyttet til trafikanter- og kjøretøyområdet (strategisk styring i VD, regionene utførende)
- Intern styring og ledelse i SVV (styring av trafikanter- og kjøretøyområdet i regionene)
- Å utlyse, inngå og følge opp avtaler om kjøp av ferjetjenester (regionene)
- Samarbeid med fylkeskommuner og andre regionale og lokale myndigheter (regionene)

-
- Fellesfunksjoner; administrative og faglige (VD)
 - Enkelte andre oppgaver som museumsdrift, ivaretagelse av kulturminner mv. (VD)

For en mer detaljert beskrivelse av oppgavene i henholdsvis VD og regionene, vises til beskrivelsen under punkt 4.1.

Jernbanetilsynet (JBT) vil fortsatt ha ansvaret for å utarbeide forskrifter.

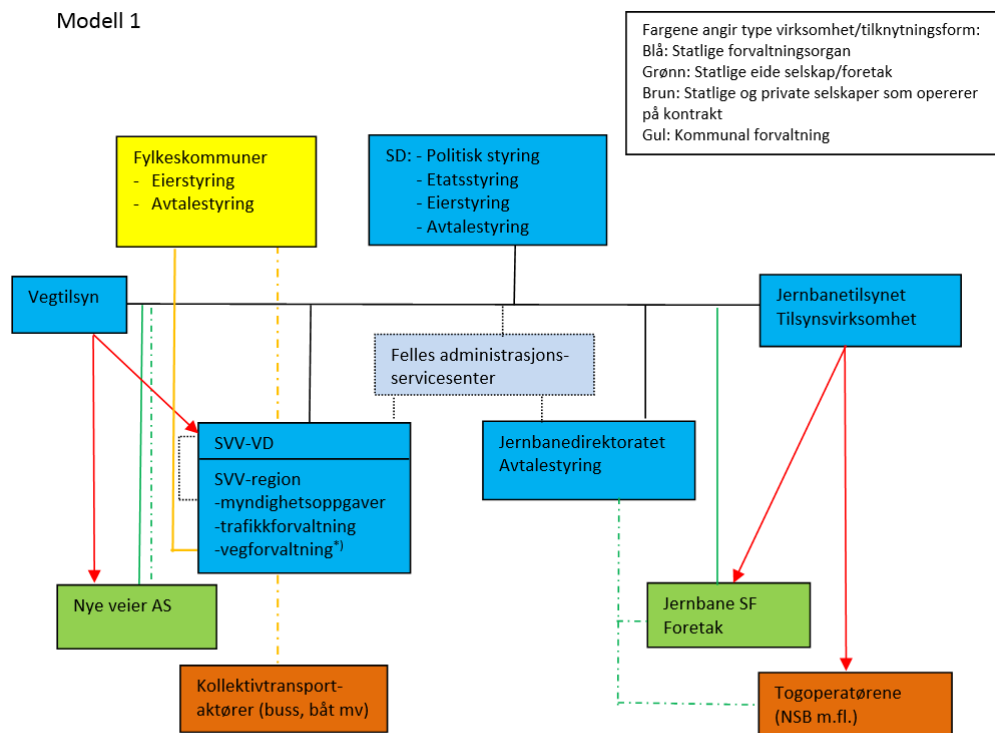
Jernbanedirektoratet (JBD) vil fra 1.1. 2017 i henhold til instruks ha ansvar for:

- Forslag og planer for utvikling av jernbanen
- Koordinering av jernbanesektoren, sikkerhet og beredskap på overordnet nivå
- Inngå og følge opp avtaler om infrastrukturen, om kjøp av persontransport og tilgang på persontogmateriell mv.
- Overvåke kompetansesituasjonen og drive Norsk jernbaneskole
- Norsk Jernbanemuseum

Det nye jernbane-infrastrukturforetaket vil ha ansvaret for:

- Infrastrukturforvaltning, drift og vedlikehold
- Trafikk og marked
- Ansvar for all arealplanlegging
- Myndighetsoppgaver (ikke ekspropriasjon og forhåndstillatelse for utbyggingsprosjekter)
- Operativt ansvar for samordning av beredskap og krisehåndtering
- Planlegge utbyggingsprosjekter (teknisk planlegging og planlegging etter plan- og bygningsloven)
- Utbygging
- Forvalte og utvikle eiendom

Modell 1



*) Omfatter oppgaver knyttet til drift, vedlikehold og utbygging av statlige og fylkeskommunale veiger

Et alternativ kunne også være at SD selv tok ansvaret for en større del av NTP-arbeidet, inklusive NTP-sekretariatet.

5.1.2 Modell 1b – fellesfunksjoner på tvers av SVV og JBD

Et alternativ til å slå sammen SVV og det nye Jernbanedirektoratet, kunne derfor være å etablere én eller flere administrative, eventuelt også faglige, fellesfunksjoner på tvers av de to virksomhetene, for eksempel knyttet til IKT, driftsanskaffelser, økonomifunksjoner, arkiv mv.

Fellesfunksjonene kan enten legges til eksisterende virksomheter (noen til den ene virksomheten og noen det andre), eventuelt bare til én av dem, eller organiseres som en ny selvstendig organisasjonsenhet, i praksis en form for konsernorganisering.

I denne sammenheng velger vi å drøfte etableringen av et «administrasjonsservicesenter» – organisert som et eget forvaltningsorgan – for et utvalg administrative funksjoner. En slik avgrensning medfører at dagens organisering av NTP-arbeidet og arbeidet med andre sentrale planfunksjoner videreføres som i dag. Senteret vil primært være en driftsenhet ved at den strategiske styringen og utviklingen av administrative funksjoner og oppgaver på transportområdet fortsatt vil være henholdsvis JBDs og SVVs, eventuelt også SDs, ansvar.

Finansieringen av servicesenteret kan diskuteres. Én mulighet er finansiering over statsbudsjettet på vanlig måte – selvsagt mot et kutt i virksomhetenes

budsjetter tilsvarende det de «sparer» på å ikke ha ansvaret for de utvalgte administrative funksjonene lenger.

Det mest hensiktsmessige ville selvsagt være at alle virksomhetene innenfor samferdselsområdet benytter tjenestetilbudet fra senteret. Når det gjelder lønn og regnskap, arbeider DFØ med veiledningsmaterieell som virksomheter kan ta i bruk for sammenlikning av administrative kostnader med DFØs pristilbud. Det kan eventuelt vurderes å ta dette materiellet i bruk, og legge inn et «bruk eller forklar-prinsipp» i SDs etatsstyring på det administrative området. Det vil si at virksomhetene pålegges å bruke den antatt gunstigste løsningen, enten det er administrasjonssenteret, DFØ, egenregi eller annen løsning.

5.1.3 Drøfting og vurdering av modell 1 og 1b

Formålseffektivitet

Modellen viderefører det tradisjonelle skillet mellom veg og bane og en videreføring og videreutvikling av dagens system for utarbeiding av NTP. Det legges heller ikke opp til endringer mht. planlegging og gjennomføring av transportløsninger for storbyregioner. Hvis vi ser veg- og jernbanesektorene samlet, er det derfor lite sannsynlig at den vil medføre vesentlige endringer i formålseffektivitet. Den vil da sannsynligvis heller ikke bidrar positivt til å løse sentrale utfordringer knyttet til urbanisering, klima, ITS (Intelligente Transport Systemer) mv.

Dersom SD tar ansvar for en større del av NTP-planleggingen, vil det sannsynligvis kunne bidra til høyere formålseffektivitet. Det forutsetter imidlertid at departementet greier å prioritere ut fra transportbehov og transportløsninger heller enn transportsektorbehov og -løsninger. Ut fra erfaringer i de andre nordiske landene forutsetter det sannsynligvis også at dagens organisering internt i departementet bør endres.

En etablering av fellesfunksjoner kun på det administrative området, enten den er tvungen eller frivillig, vil bare omfatte deler av virksomheten. Det ligger ikke inne noen faglig samordning ut over dette. Et slikt samordningsvirkemiddel vil derfor kun ha en positiv effekt på kostnadseffektiviteten, ikke på formålseffektiviteten.

Kostnadseffektivitet

Fordi hovedmodellen medfører relativt få og mindre organisatoriske endringer, vil den ikke medføre store omstillingskostnader. Samtidig vil den heller ikke medføre innsparingsgevinster.

Avhengig av hvilke administrative funksjoner som samordnes, og hvor man legger grensesnittet mellom henholdsvis SVV og JBD, vil et felles servicesenter (modell 1b) sannsynligvis medføre ekstrakostnader i etableringsfasen. Etter etableringen kan etableringen av et felles servicesenter medføre noe lavere administrative kostnader. Siden det nye Jernbanedirektoratet er så lite sammenlignet med SVV – det nye Jernbanedirektoratet vil bruke om lag 30 årsverk på administrative funksjoner – er det tvilsomt om de eventuelle

innsparingene er større enn kostnadene ved å skille ut og etablere et nytt felles organ/servicesenter. Det mest realistiske alternativet her ville nok eventuelt være at SVVs administrasjon også betjener Jernbanedirektoratet.

Rolleklarhet

På jernbaneområdet er det store organisatoriske endringer på gang. Et mål med disse er nettopp å etablere en tydeligere rolle- og ansvarsdeling mellom overordnet strategisk styring, utvikling og samordning av jernbanesektoren (direktoratet) og operative gjennomføringsoppgaver (foretaket, togoperatørene m.fl.). Med så store og uprøvde endringer kan imidlertid endringene også medføre økt uklarhet omkring rolle- og ansvarsdeling – i hvert fall på kort sikt.

Når det gjelder vegsiden, vil en utskilling av Vegtilsynet medføre en klarere rolle- og ansvarsdeling på tilsynsområdet. SVV vil imidlertid fortsatt ha mange ulike roller, eksempelvis i forbindelse med innsigelser. SVV kan gi innsigelse som vegeier av riksvei, som vegeier av fylkesvei via fylkeskommunen, som sektormyndighet på trafikksikkerhet, som sektormyndighet på fremkommelighet og de har også uttalelser- og innsigelsesrett på miljøproblematikk.¹⁸

Et eventuelt servicesenter vil medføre et tydeligere skille mellom transportsektorenes kjerneoppgaver og administrative støttefunksjoner.

Styrbarhet

Styrbarheten innenfor henholdsvis veginfrastruktur-, trafikant- og kjøretøy- og jernbaneområdet vil stort sett være uendret. Etablering og utvikling av departementets eierstyringsrolle og direktoratenes avtalestyring overfor de relativt nyetablerte foretakene, eventuelt inklusive et administrasjonsservicesenter (modell 1b), kan bli krevende i en overgangsfase.

For modell 1b vil det måtte avklares om, eventuelt i hvilken grad, SVV, JBD og eventuelle andre virksomheter skal pålegges å kjøpe administrative tjenester og støttefunksjoner fra administrasjonsservicesenteret.

Gjennomførbarhet

I og med at de viktigste endringene allerede er besluttet og gjennomført et stykke på veg, vil gjennomførbarheten her være god. Dersom det besluttes å opprette et eget administrasjonsservicesenter (modell 1b), vil gjennomføringen bli mer krevende, blant annet fordi dette er en – så langt – relativt lite utprøvd modell innenfor forvaltningen (det kan imidlertid være noe å hente gjennom å se på erfaringer med DSS, DFØ og erfaringer innenfor helse/spesialisthelsetjenesten).

Fleksibilitet

Erfaringer fra andre omorganiseringer tilsier at det vil være behov for endringer og organisatoriske tilpasninger framover i tid. Dagens modell vil være rimelig

¹⁸ Ref. eksempel fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag på innsigelsesvarsler fra SVV til én konkret sak (kilde; presentasjon på Partnerforums vårkonferanse, 03.06.2016)

fleksibel når det gjelder muligheter for å skille ut eller endre organisering innenfor den enkelte sektor. Et valg nå om å videreføre et organisatorisk skille mellom veg/trafikannt/kjøretøy og bane, vil imidlertid sannsynligvis redusere mulighetene for fleksibilitet på tvers av den tradisjonelle transportsektortenkningen. Et administrasjonsservicesenter (modell1b) vil kunne øke fleksibiliteten noe.

Brukerorientering

I den grad modellen er innrettet på brukere/brukergrupper, fokuserer den primært på brukergrupper innenfor den enkelte transportsektor. Gitt dagens innretning av NTP-arbeidet og annen strategisk planlegging, har den i liten grad fokus på helhetlig tenkning omkring «transportbrukere», transportbehov, transportløsninger.

5.2 Modell 2 – Transportetat som omfatter både veg og jernbane

5.2.1 Beskrivelse av modellen

I denne modellen slås det nye Jernbanedirektoratet sammen med dagens SVV til en «transportetat» med et felles veg- og jernbanedirektorat/hovedkontor for veg og bane. Ut over dette videreføres dagens SVV-organisering med fem regioner – som har oppgaver på trafikannt- og kjøretøyområdet og statlig vegadministrasjon. Sams vegadministrasjon vil videreføres. Regionene vil fortsatt utføre veginfrastrukturoppgaver for de 18 fylkeskommunene.

Veg- og jernbanedirektoratet får ansvaret for helhetlig og strategisk transportplanlegging for veg, jernbane, sjø og luft slik Trafikvirket i Sverige har. Merk at det her kun dreier seg om strategiske planoppgaver – tilsvarende det som i dag skjer innenfor NTP-prosessen – ikke alle andre «direktoratsoppgaver» på sjø- og luftsiden.

Det vil sannsynligvis være behov for å vurdere oppgavefordelingen mellom dagens Vegdirektorat og vegregionene, eventuelt også fylkeskommunene. Blant annet kan det være behov for å samle all strategisk planlegging (NTP, KVV mv.) på vegsiden i det nye veg- og jernbanedirektoratet. Det vil i tilfellet kunne medføre at fylkeskommunene må overta noen planoppgaver knyttet til fylkesvegene.

Det vil sannsynligvis også være mest hensiktsmessig å samle mest mulig av regelverksutviklingen, forskriftsarbeid mv. i «veg- og jernbanedirektoratet». På jernbanesiden ligger i dag denne oppgaven i Jernbanetilsynet.

Samferdselsdepartementet (SD) vil ha ansvar for:

- Politikktutforming på grunnlag av politisk plattform, grunnlagsdata og faglige råd fra underliggende etater og virksomheter
- Overordnet styring og prioritering av transportpolitikken
- Etatsstyring av det nye veg- og jernbanedirektoratet, Vegtilsynet og Jernbanetilsynet

-
- Eierstyring av Nye Veier AS, det nye jernbaneforetaket, statlig eide togoperatører og andre selskap/foretak i jernbanesektoren
 - Avtalestyring av Nye Veier AS

Det nye veg- og jernbanedirektoratet/hovedkontoret vil blant annet ha ansvar for:

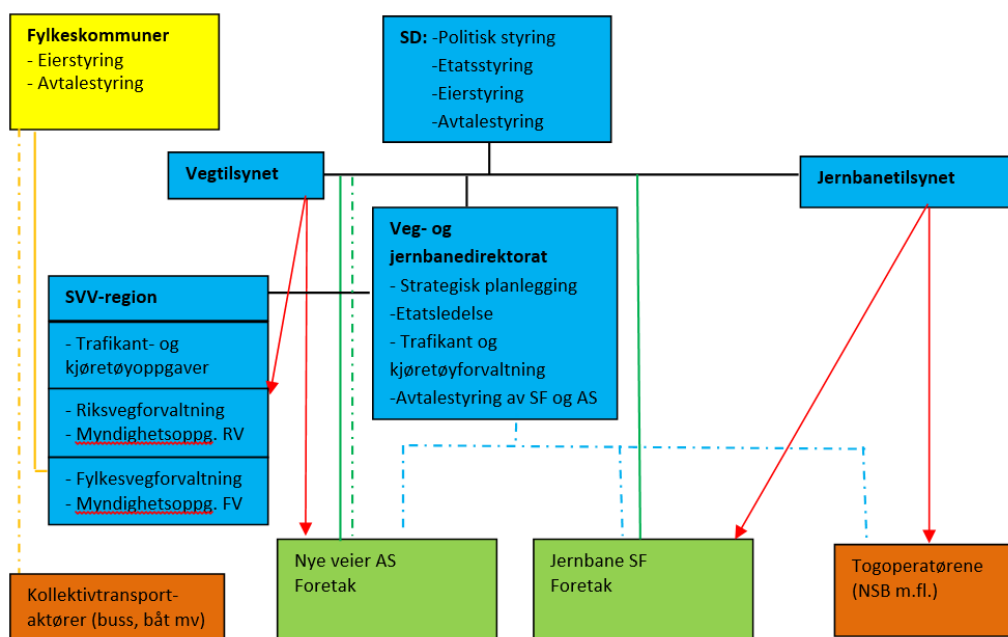
- Helhetlig og strategisk planlegging på transportområdet tilsvarende dagens NTP-planlegging (omfatter alle de fire transportgreinene, jf. svensk modell)
- Å gi (transport)faglige råd og bistand til SD
- Å sørge for at nytenkning og fagutvikling finner sted og legge til rette for at dette spres i sektorene (veg og jernbane)
- Myndighetsoppgaver som i dag utføres av SVV og JBV (med unntak av ekspropriasjon og forhåndstillatelse for utbyggingsprosjekter som skal ligge i det nye jernbaneforetaket). Det vil være behov for å vurdere nærmere rolle- og ansvarsdeling for myndighetsutøvelse i denne modellen.
- Etatsstyring av regionapparatet (oppgaver/områder som ikke har tilknytning til veginfrastruktur, trafikanter og kjøretøy)
- «Avtalestyring» av Infrastrukturforetaket/Jernbane SF, materiellselskapet, verksteddriften og togselskapene
- Å utlyse, inngå og følge opp avtaler om kjøp av transporttjenester (jernbane)
- En rekke «hovedkontor-funksjoner» og fellestjenester/-funksjoner (FoU, IKT, HR mv.) som understøtter begge sektorer

Dagens SVV regioner vil fortsatt bestå – og blant annet ha følgende oppgaver:¹⁹

- Planlegge og gjennomføre på riks- og fylkesveger
 - (Mindre) investeringsprosjekter
 - Driftsoppgaver
 - Vedlikeholdsoppgaver
 - Plan- og forvaltningsoppgaver
- Utførende ledd for mange av SVVs operative oppgaver på veg
- Kontakt med fylkeskommunene, naboer, trafikanter, ulike organisasjoner, lokalutvalg og media
- Sikre at felles vegadministrasjon tilrettelegges og stilles til disposisjon for fylkeskommunene
- Bistå fylkene med å tilrettelegge for politiske beslutninger og sikre oppfølging

Samferdselsdepartementet og Infrastrukturforetaket/Jernbane SF vil ha de samme oppgavene som beskrevet under modell 1.

¹⁹ PP-presentasjon fra SVV Nord



5.2.2 Drøfting og vurdering av modellen

Formålseffektivitet

Formålseffektiviteten mht. mer helhetlig og samordnet grunnlag for prioritering, planlegging og styring av transportløsninger og -alternativ vil sannsynligvis øke. Det gjelder særlig dersom forutsetningen om å overføre ansvaret for strategisk planlegging for sjø og luft til Veg- og jernbanedirektoratet følges opp.

P.t. er det om lag 1100 ansatte i Vegdirektoratet mens det etter planene vil være om lag 240 årsverk, inklusive administrative årsverk, i det nye Jernbanedirektoratet. Det vil sannsynligvis være en utfordring, selv om noen oppgaver eventuelt kunne overføres fra det nåværende vegdirektoratet til regionkontorene, at det nye veg- og jernbanedirektoratet vil få en sterk slagside mot veg. Vegsiden vil jo også ha et stort regionalt apparat som, med denne modellen, fortsatt er en del av staten og underlagt direkte politisk og administrativ styring. Dette vil medføre usikkerhet om formålseffektiviteten i gjennomføringen av planer og prioriteringer på transportområdet vil øke.

Kostnadseffektivitet

Denne modellen vil sannsynligvis være noe mer kostnadseffektiv enn modell 1, blant annet fordi den vil åpne for effektivisering gjennom felles støttefunksjoner i det nye veg- og jernbanedirektoratet (etableringen av danske Trafikstyrelsen medførte en estimert kostnadsinnsparing på om lag 15 prosent, primært knyttet til administrative funksjoner), eventuelt også bedre anskaffelsesprosesser og mer effektive prioriterings- og planprosesser. Jo flere «delte» fellesfunksjoner (Anskaffelser, FoU, IKT, HR mv.) som innføres, jo mer kostnadseffektiv vil sannsynligvis modellen være.

Rolleklarhet

Hvorvidt modellen medfører klare rolle- og ansvarsforhold vil blant annet avhenge av i hvor stor grad man ønsker/greier å justere dagens rolle- og ansvarsdeling i de to sektorene så de blir mer like. Det gjelder blant annet planlegging av infrastruktur. På jernbanesiden er det besluttet å skille mellom strategisk planlegging (Jernbanedirektoratet) og planlegging etter plan- og bygningsloven (Jernbane SF). På vegsiden går ikke skillet her. Regionene har også strategiske planoppgaver, både knyttet til NTP og KVVU-er. Rolle- og ansvarsdelingen er også forskjellig på myndighetssiden. På jernbanesiden foregår all myndighetsutøvelse sentralt, mens dette ligger ute i regionene på vegsiden. Slike ulikheter kan medføre usikkerhet hos sentrale interessentgrupper mht. hvem som har ansvar for hva.

Styrbarhet

Endringer med hensyn til styrbarhet i modell 2, vil avhenge av om, eventuelt hvordan omorganiseringen påvirker overordnet departements styringsbehov og -ønsker. Dersom den politiske styringen og departementets etatsstyring viderefører dagens styring med mer eller mindre separate løp for henholdsvis veg og jernbane, vil sannsynligvis styrbarheten ikke endres vesentlig. Dersom omorganiseringen medfører endret styringspraksis med økt vekt på transportbehov og -løsninger og mindre styring på konkrete veg- eller baneløsninger, vil endringene kunne medføre betydelig bedre styrbarhet på et overordnet nivå, jf. blant annet svenske erfaringer.

Gjennomførbarhet

Også denne modellen er gjennomførbar og krever relativt lite omstillinger på kort sikt, i hvert fall så lenge det primært handler om å slå sammen det nyetablerte Jernbanedirektoratet og det nåværende Vegdirektoratet sammen under en felles ledelse – uten at det gjøres vesentlige endringer i funksjoner eller oppgavefordeling mellom det nye veg- og jernbanedirektoratet og nåværende regionapparat på vegsiden. Samtidig vil denne modellen medføre en rekke utfordringer blant annet fordi:

- Den ene sektoren (veg) er så mye større enn den andre (jernbane) med hensyn til infrastruktur og transportarbeidet som utføres og betydningen i samfunnet (utgiftene på statsbudsjettet er imidlertid ganske like).
- Vegsektoren har med seg en ytre etat (regionkontorene).
- Det er ikke samsvar mellom organiseringen av «direktoratsoppgaver» på henholdsvis veg- og på jernbanesiden, eksempelvis vil det nye veg- og jernbanedirektoratet ha et sentralisert ansvar for planoppgaver på jernbanesiden der tilsvarende oppgaver på vegsiden ligger i regionkontorene. Tilsvarende gjelder myndighetsoppgaver.
- Omorganiseringer, som medfører sammenslåing av ulike kulturer, er erfaringsmessig ofte krevende. Selv om både jernbane og veg er delsektorer innenfor den større samferdsels- eller transportsektoren, er inntrykket at kulturen i de sektorene er svært forskjellig.

Fleksibilitet

Avhengig av hvilken styringspraksis politiske myndigheter og overordnet departement vil følge, så er denne modellen sannsynligvis noe mer fleksibel enn modell 1 fordi det nye direktoratet vil ha noe større handlingsrom, innenfor

rammene som legges av den politiske styringen, til å tenke på tvers av de tradisjonelle transportsektorgrensene. Samtidig vil ulike organisatoriske rammer for henholdsvis veg (ordinært forvaltningsorgan) og jernbane (statsforetak) gjøre samarbeid om felles utbyggingsprosjekter mer krevende

Brukerorientering

Igjen avhengig av hvilken styringspraksis politiske myndigheter og overordnet departement vil følge, så vil denne modellen kunne ha en noe større brukerorientering enn modell 1. Det gjelder særlig dersom transportbehov vektlegges mer en transportsektorbehov.

5.3 Modell 3 – Veg- og jernbanedirektorat med trafikant- og kjøretøyetat, selskapsorganisering av infrastrukturoppgaver og togtransport

I denne modellen etableres det også et felles Veg- og jernbanedirektorat for veg og bane – med ansvar for helhetlig og strategisk transportplanlegging for veg, jernbane, sjø og luft jf. modell 2. Trafikant- og kjøretøypoppgavene organiseres som en etat under det nye Veg- og jernbanedirektoratet; Trafikant- og kjøretøyetaten.

Denne modellen skiller seg først og fremst fra modell 2 ved at oppgaver knyttet til all veginfrastruktur skilles ut og omdannes til et vegforetak (etter modell av det nye infrastrukturforetaket på jernbaneområdet), eventuelt med regionale avdelinger. Nye Veier AS omdannes til et selskap for transportinfrastruktur, dvs. at det også får ansvaret for å gjennomføre felles utbyggingsprosjekter for veg og jernbane (f.eks. prosjektet Arna-Fløen) og eventuelt større jernbaneprosjekter, og avtalestyringen flyttes fra SD til det nye veg- og jernbanedirektoratet.

Det legges det opp til at fylkeskommunene forholder seg til det nye vegforetaket. Det vil medføre at de fylkeskommunale vegmyndighetene får utvidede oppgaver sammenlignet med dagens modell.

Samferdselsdepartementet (SD) vil ha ansvar for:

- Politikktutforming på grunnlag av politisk plattform, grunnlagsdata og faglige råd fra underliggende etater og virksomheter
- Overordnet styring og prioritering av transportpolitikken
- Etatsstyring av det nye veg- og jernbanedirektoratet, Vegtilsynet og Jernbanetilsynet
- Eierstyring av nytt/nye vegforetak, jernbaneforetaket, «Nye infrastrukturprosjekter AS», statlig eide togoperatører og andre selskap/foretak i jernbanesektoren

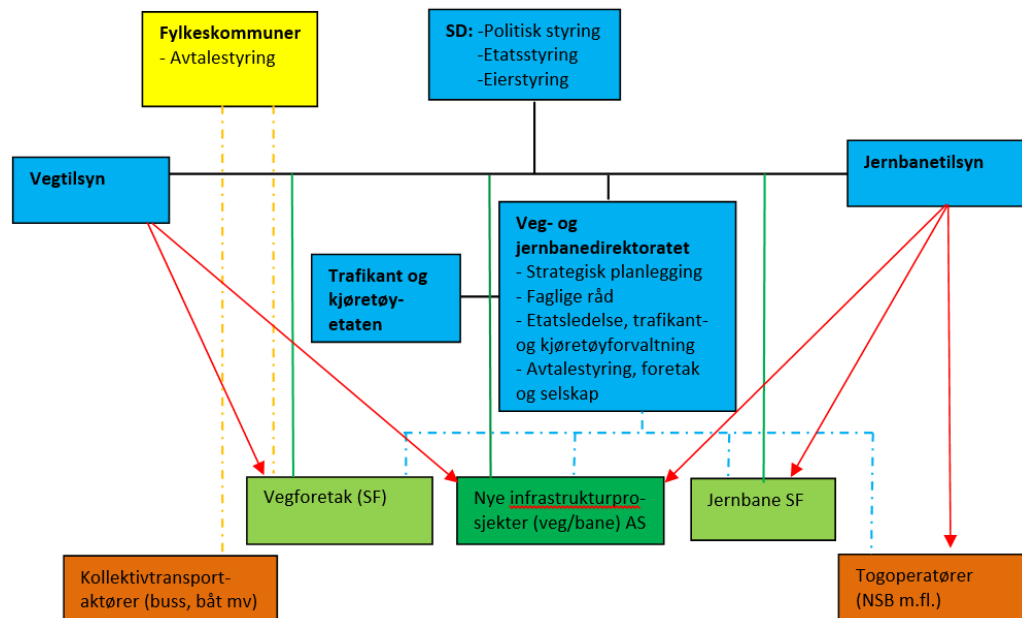
Veg- og jernbanedirektoratet vil blant annet ha ansvar for å:

- Helhetlig og strategisk planlegging på transportområdet (omfatter alle de fire transportsektorene)
- Å gi (transport)faglig råd og bistand til SD

- Å sørge for at nytenkning og fagutvikling finner sted og legge til rette for at dette spres i sektoren
- Myndighetsutøvelse
- Etatsstyring av Trafikant- og kjøretøyetaten (regionapparat med ansvar for (myndighets)oppgaver i trafikanter og kjøretøy)
- «Avtalestyring» av infrastrukturforetak og -selskap på veg- og jernbanesiden
- Å utlyse, inngå og følge opp avtaler om kjøp av transporttjenester på jernbanestrekninger og bilferjer

Jernbaneforetaket vil i utgangspunktet ha de samme oppgavene som beskrevet under modell 1. Når det gjelder veginfrastrukturforetaket, er det naturlig å legge opp til om lag samme oppgaveansvar som det Jernbaneforetaket har/får.

Modell 3



Det vil selvsagt være behov for en langt mer detaljert grenseoppgang i forkant av en eventuell omorganisering. Erfaringer fra de andre nordiske landene tilsier også at det vil være behov for justeringer av roller og oppgavefordeling mellom ulike enheter over tid.

En variant av denne modellen kunne være å slå sammen det som her benevnes «Trafikant- og kjøretøyetaten» med Vegtilsynet, eventuelt også Jernbanetilsynet, til et eget Transporttilsyn etter modell av den svenske Transportstyrelsen. Siden dette har vært drøftet tidligere, og departementet har valgt ikke å gå videre med en slik organisasjonsmodell, drøftes dette ikke videre her.

En annen variant kunne være å implementere også jernbaneforetaket inn i ett felles *transportforetak*, dvs. en modell med ett transportforetak (i motsetning til de tre som er skissert innenfor modell 3) – eventuelt flere konkurrerende? –

med ansvar for infrastrukturoppgaver både på veg og jernbane. Heller ikke denne modellen drøftes videre.

5.3.1 Drøfting og vurdering av modellen

Formålseffektivitet

I likhet med vurderingene i modell 2, vil sannsynligvis formålseffektiviteten mht. mer helhetlig og samordnet grunnlag for prioritering, planlegging og styring av transportløsninger og –alternativ øke. Fordi det her er snakk om såpass store endringer, er det imidlertid vanskelig å si noe entydig om den samlede formålseffektiviteten før en har sett og erfart hva som skjer etter at endringene er gjennomført og ny rolle- og ansvarsdeling i større grad har «satt» seg.

Dagens SVV samordner og gjennomfører planprosesser og utfører myndighetsoppgaver for både riks- og fylkesveger. Med foretaksorganisering vil det sannsynligvis være begrenset hvor omfattende plan-, regulerings- og myndighetsprosesser fylkeskommunen kan sette ut til foretakene. De vil derfor selv måtte bygge opp et apparat og tiltrekke seg (allerede knapp) kompetanse for å kunne ivareta plan-, myndighets- og bestilleroppgaver knyttet til fylkesvegene. Dette behøver ikke å være negativt. Dersom vi får større regionale enheter kan det imidlertid også være en ønsket utvikling at regionene bygger opp mer og bredere transport- og samferdselskompetanse.

Ifølge SVV henger veginfrastrukturområdet og trafikant- og kjøretøyområdet tett sammen, særlig når det gjelder trafikkikkerhet. Her skiller vegsektoren seg fra jernbanesektoren. Et organisatorisk skille mellom veginfrastruktur og trafikant- og kjøretøyområdet kan derfor føre til svekket trafikkikkerhet – med mindre tiltak iverksettes for å motvirke dette.

Kostnadseffektivitet

Tilsvarende gjelder for kostnadseffektiviteten. Felles administrative og andre funksjoner vil sannsynligvis bidra til noe bedre kostnadseffektivitet i den statlige delen av apparatet. Økt ansvar for planleggings- og bestilleroppgaver i fylkeskommunene vil imidlertid bidra til økte kostnader i denne delen av offentlig sektor. Samtidig vil økt ansvar på fylkeskommune-/regionnivå også kunne medføre mer effektive ved at fylkeskommunene /regionene selv må finansiere planleggingskostnadene. Den samlede effekten er derfor usikker.

Når det gjelder foretakene, var forventninger om økt effektivitet en viktig årsak til etableringen av både Nye Veier AS og infrastrukturforetaket på jernbanesiden. Isolert sett skulle da foretaksorganisering på vegsiden medføre økt kostnadseffektivitet. En beslutning om å benytte selskapsformen for gjennomføring av felles utbyggingsprosjekter, for eksempel ved en utvidelse av Nye Veier AS, vil redusere samordningsbehovet og sannsynligvis også bidra til økt kostnadseffektivitet. Eventuell gevinst knyttet til foretaksorganisering må imidlertid veies opp mot ressursbruk knyttet til relativt omfattende avtalestyring.

Konkurransen mellom foretakene om «oppdrag»/kontrakter kunne eventuelt bidra til økt kostnadseffektivitet. Det er imidlertid ikke innbakt i denne

løsningen. Siden det vil være flere aktører på infrastrukturområdet, vil det sannsynligvis uansett være noe «konkurrans» dem imellom som kan bidra til gevinster, blant annet som følge av økt innovasjon og fleksibilitet.

Rolleklarhet

Denne modellen ville medført en mer enhetlig og tydelig rolle- og ansvarsdeling. Skillet mellom strategisk planlegging og styring og gjennomføring blir tydeligere. Organisering av gjennomføringsoppgavene som foretak vil, i hvert fall i prinsippet, medføre mindre detaljstyring og økt handlingsrom for de som er ansvarlig for gjennomføringen.

Styrbarhet

Dersom omorganiseringen medfører endret styringspraksis med økt vekt på transportløsninger og mindre styring på henholdsvis veg- og baneløsninger, kan endringene medføre bedre overordnet styrbarhet. Samtidig vil sannsynligvis modellen medføre mindre styrbarhet på enkeltstrekninger og valg av løsninger, noe som har vært trukket fram som et ønske med en slik omlegging, men som sannsynligvis også vil være politisk omstridt.

Gjennomførbarhet

Modellen vil kreve store omstillinger, noe som kan komme til å true gjennomførbarheten. Modellen forutsetter blant annet at rolle- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåer endres, noe som vil medføre politiske beslutninger på to forvaltningsnivåer. Det kan bli krevende.

Fleksibilitet

Det kan være lettere å gjennomføre endringer når oppgaver er organisert utenfor staten, noe som kan sies å øke fleksibiliteten. Samtidig vil begrensningene som ligger i eierstyrings- og avtalestyringskonseptet kunne oppfattes som hindre for fleksibilitet og direkte politisk styring.

Brukerorientering

Igjen avhengig av hvilken styringspraksis politiske myndigheter og overordnet departement vil følge, så vil denne modellen kunne ha en noe større brukerorientering enn modell 1. Det gjelder særlig dersom transportbehov vektlegges mer en transportsektorbehov.

6 Oppsummering og vurderinger

I henhold til mandatet skulle vi i grove trekk 1) kartlegge og identifisere direktoratsoppgaver inkludert beskrivelse av likheter og forskjeller mellom sektorene, 2) skissere mulige modeller for et felles direktorat og 3) drøfte fordeler og ulemper inkludert økonomiske og administrative konsekvenser.

I dette kapitlet oppsummerer vi arbeidet innenfor disse tre hovedtemaene. Avslutningsvis drøfter vi noen sentrale problemstillinger som danner grunnlaget for anbefalingene i kapittel 7.

6.1 Kartlagte og identifiserte direktoratsoppgaver

I kapittel 4 har vi forsøkt å kartlegge og identifisere direktoratsoppgaver basert på oppgaveinndelingen beskrevet og drøftet i kapittel 3.

Ut fra vår faglige tilnærming vil direktoratsoppgaver være oppgaver som bør ivaretas av et statlig forvaltningsorgan direkte underlagt et departement. Det vil i hovedsak si oppgaver knyttet til overordnet planlegging, utvikling, samordning og styring og myndighetsutøvelse med et nasjonalt nedslagsfelt.²⁰ Det betyr at oppgaver som kan ivaretas av et direktorat, men som også kan skilles ut, ikke er å forstå som direktoratsoppgaver i denne sammenheng.

6.1.1 Direktoratsoffgaver i vegsektoren

Et spesielt kjennetegn ved vegsektoren er omfang i form av vegkilometer og transportarbeid og geografisk utstrekning ved å være den viktigste transportmåten over hele landet. I et slikt perspektiv er vegsektoren helt unik sammenlignet med de andre sektorene.

Et annet særtrekk ved vegsektoren er at vegen er mer eller mindre åpen for alle, og at privat transport med egne kjøretøy utgjør en sentral del av transportarbeidet. Dette er kjennetegn som har vesentlige implikasjoner for hvordan sektoren kan styres og forvaltes.

Som en naturlig konsekvens av veginfrastrukturens utbredelse og trafikk og ordningen med sams vegadministrasjon, er den statlige vegforvaltningen til stede over hele landet. SVVs regioner har egne vegavdelinger i hvert fylke og lokale trafikkstasjoner med kontrollfunksjoner for kjøretøy og trafikanter.

VD har sentrale direktoratsoppgaver for veginfrastrukturen. Blant annet gjør VD viktig analyse- og utviklingsarbeid. Videre styrer VD NTP-arbeidet og styrer og samordner det strategiske planarbeidet som skjer innenfor regionene.

Regionkontorene utøver også direktoratsoppgaver slik vi har definert dem. Mye av SVVs kompetanse for utvikling og planlegging av veginfrastruktur ligger slik vi forstår det i regionene. Det betyr at regionene gir viktige innspill til det strategiske planarbeidet for fremtidens infrastruktur.

²⁰Med «utvikling» mener vi her særlig utrednings- og analysearbeid samt regelverksutvikling.

I tillegg er regionene vegadministrasjon for fylkeskommunene. Det betyr at regionene utarbeider beslutningsgrunnlag og sørger for gjennomføringen av vegpolitikken til fylkeskommunene. SVVs regionkontorer er derfor langt mer enn et gjennomføringsorgan for den statlige vegpolitikken.

Hovedskillet innenfor infrastrukturforvaltningen mellom direktoratsoppgaver og gjennomføringsoppgaver synes å ligge mellom regionnivået og vegavdelingene som er operative enheter. I tillegg har prosjektavdelingene ansvar for gjennomføring av større infrastrukturprosjekter.

I tillegg har vi fått Nye Veier AS som har fått gjennomføringsansvaret for utbygging og drift av bestemte strekninger.

Regionene spiller en sentral rolle i trafikksikkerhetsarbeidet, både når det gjelder oppfølging av ulykker og hendelser og for håndheving av vegtrafikkloven. På dette området synes det imidlertid å være et organisatorisk skille mellom regionene og Vegdirektoratet hvor sistnevnte er et overordnet forvaltningsorgan og har en direktoratsfunksjon overfor regionene som da fungerer som en ytre etat styrt av VD.

6.1.2 Direktoratsoppgaver i jernbanesektoren

Sammenlignet med vegsektoren har jernbanen i Norge en langt mer begrenset geografisk utstrekning. Videre er jernbaneinfrastrukturen også et lukket system hvor trafikken styres og reguleres på en helt annen måte. Jernbanesektoren skiller seg også fra vegsektoren ved at trafikken drives utelukkende av profesjonelle operatører.

Lokalt har jernbanen derfor først og fremst en funksjon i de største byene, mellom de største byene og regionalt på det sentrale Østlandet. Som en naturlig konsekvens av dette er jernbaneforvaltningens tilstedeværelse konsentrert rundt disse områdene.

Med den nye organiseringen i jernbanesektoren søker man å lage et klart skille mellom direktoratsoppgaver og gjennomføringsoppgaver for infrastrukturforvaltningen. Gjennomføringsoppgavene skal også ivaretas av et statlig foretak framfor et statlig forvaltningsorgan.

Et særtrekk ved jernbaneforvaltningen er dessuten et eget Jernbanetilsyn som også ivaretar en stor del av regelverksutviklingsarbeidet. Både tilsyn og regelverksutvikling er vanlige direktoratsoppgaver i andre sammenhenger.

Organisatorisk skiller jernbaneforvaltningen seg fra veg på flere måter. De viktigste organisatoriske forskjellene er:

- Vegsiden har et stort regionalt apparat som betjener fylkeskommuner og ivaretar en rekke tradisjonelle direktoratsoppgaver mens det på jernbanesiden legges opp til en samling av direktoratsoppgavene i to sentrale organer (Jernbanedirektoratet og Jernbanetilsynet)

-
- Forvaltning av infrastrukturen ivaretas et ordinært forvaltningsorgan og et statlig eid selskap på vegsiden, mens store deler av dette legges til et foretak på jernbanesiden.

6.1.3 Mulige gevinster

Når staten har tatt på seg ansvaret med å gjøre transport mulig gjennom ulike transportformer, er utfordringen å få til en hensiktsmessig sammensetning av kapasitet og av geografisk dekning gjennom de aktuelle transportformene. I vurderingen må demografi og forventet utvikling av transportbehovet tas i betraktning, i tillegg til allerede foretatte investeringer, miljøhensyn og andre samfunns mål. Dette er både et faglig spørsmål og (i praksis) et politisk spørsmål.

I utgangspunktet er veinettet og jernbanen like ved at de begge kan utføre transportarbeid lokalt, innen regioner og mellom regioner. De kan dermed være alternativer til hverandre både for offentlige investeringer og når enkeltvirksomheter og personer skal ha en transporttjeneste.

Gitt de to sektorenes ulikheter når det gjelder geografisk utstrekning, transportarbeid og funksjon, vil områdene hvor samorganisering kan gi synergier likevel være begrenset. Vi har da ikke vurdert mulighetene for gevinster innenfor anskaffelsesområdet.

Synergier blir det først når helhetlige vurderinger av hvordan ulike transportformer og løsninger kan supplere og avlaste hverandre for å dekke ulike brukergruppers samlede behov på en formåls- og kostnadseffektiv måte, jf. eksisterende samarbeid og samordning gjennom NTP-arbeidet, eventuelt også gjennom felles utbyggingsprosjekter av parallelle vei- og jernbanetraseer.

Vi legger til grunn at høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan oppnås dersom man evner å planlegge og utvikle veg og jernbane i en helhetlig sammenheng slik at transporttilbudet blir best mulig for samfunnet samlet sett. Der hvor både veg og jernbane er eller kan/bør bli en sentral del av transporttilbudet, bør en derfor legge til rette for en slik helhetlig transportplanlegging.

Synergiene vil sannsynligvis være størst på overordnet og strategisk nivå (og i storbyregionene). Men det kan også være synergier knyttet til gjennomføring av større investeringsprosjekter og etablering og utvikling av felles funksjoner. Det vil derfor være viktig med en organisering som legger til rette for utvikling og analyse, strategisk planlegging og prosjektgjennomføring på tvers av sektorene.

I tillegg vil det sannsynligvis være administrative besparelser ved å slå sammen virksomheter. Sammenslåing kan også gi bedre muligheter for kompetanseutvikling og samarbeid for andre typer oppgaver som for eksempel anskaffelser, regelverksutvikling og IKT.

Etter vår vurdering vil det være mindre å tjene på felles organisering av ansvaret for drift og vedlikehold, mindre utbyggingsprosjekter, kapasitetsstyring og kjøp av transporttjenester.

6.2 Modellene: Fordeler og ulemper med et felles direktorat

Vi har i kapittel 5 skissert og drøftet tre modeller for mulige løsninger på spørsmålet om et felles direktorat for veg- og jernbanesektorene.

Den første modellen er et null-alternativ hvor vi drøfter mulige mindre justeringer innenfor dagens modell. I den andre modellen etableres et felles direktorat for veg og jernbane, men SVV med sine regioner og sams vegadministrasjon består. I den tredje modellen vurderes å etablere et foretak for veginfrastruktur tilsvarende det som skal etableres i jernbanesektoren.

Formålet med modellene er primært å drøfte fordeler og ulemper med ulike typer organisatoriske tiltak og å belyse denne drøftingen med noen konkrete organisasjonsmodeller.

Innenfor og mellom modellene kan en tenke seg en rekke varianter og alternative løsninger. Eksempler på mulige organisatoriske tiltak som ikke ligger eksplisitt inne i noen av modellene er å overføre deler av det strategiske planarbeidet til Samferdselsdepartementet, etablere en felles transportmyndighet med ansvar for tilsyn, kontrollfunksjoner og regelverksutvikling, overføre mer ansvar til større regionale folkevalgte organer eller etablere ett felles infrastrukturforetak for både veg- og jernbane, eventuelt flere «konkurrerende» foretak.

Ulike gevinster kan oppnås med ulike typer endringer. Sammenslåing kan gi mer helhet og bedre samordning. Oppsplitting kan gi klarere roller og ansvarsdeling, økt spesialisering, fleksibilitet og konkurranse. Store enheter kan være mindre fleksible enn små, men samtidig er det enklere å ta ut stordriftsfordeler knyttet til felles administrative og faglige (spesialist)funksjoner. Utskilling av oppgaver kan gi mer effektivitet i gjennomføringsarbeidet, men kan også tilsløre det politiske ansvaret og gjøre politisk styring mer krevende. Omfattende avtalestyring av mange ulike enheter er også krevende.

Drøftingen i kapittel 5 viser at fordelene ved et felles direktorat for veg og jernbane først og fremst er knyttet til muligheter for mer helhetlig og strategisk transportplanlegging (særlig hvis et nytt direktorat får et formalisert ansvar også for den strategiske planlegging innenfor luft- og sjø/kyst) og organisering av sentraliserte funksjoner (administrative og faglige).

Hvis etableringen av et felles direktorat for veg- og jernbane medfører integrering av oppgaver og funksjoner i ytre etat, kan dette være positivt også for lokal planlegging av det samlede kollektivtransporttilbudet og lokale bymiljøavtaler mv., der det er relevant også å trekke inn jernbane.

Ulempene ved et felles direktorat for veg og jernbane er svært ulik organisering innenfor de to transportsektoren av 1) planlegging, utvikling, samordning og

styring, 2) myndighetsutøvelse og 3) gjennomføring av investeringsplaner, forvaltning, drift og vedlikehold. I tillegg kommer SVVs ansvar innenfor sams vegadministrasjon.

Med ett direktorat fremfor to, mister man også fordelene det innebærer å ha flere virksomheter når det gjelder innovasjon og fleksibilitet samt at politisk ledelse har flere aktører å spille på i sin politikkutvikling.

Ulikt størrelsesforhold mellom de to sektorene, ulik geografisk utbredelse og kanskje også ulike kulturer vil sannsynligvis også være utfordrende.

Det må også vurderes som en ulempe at den vedtatte omorganiseringen av jernbanesektoren ennå ikke er gjennomført fullt ut. Det gjør det sannsynligvis vanskeligere både å få aksept for en ny omorganisering og å velge en annen modell enn den valgte «jernbanemodellen».

Hvis «jernbanemodellen» skal danne mal for organiseringen også på vegområdet, det vil si at størstedelen av gjennomføringsoppgavene for veg organiseres som foretak, vil dette medføre endringer for fylkeskommunene og utfordre ordningen med sams vegadministrasjon. Spørsmålet blir da om fylkeskommunene fremdeles kan, eventuelt vil se seg tjent med, å bruke foretaket på samme måte som de bruker SVV i dag.

6.3 Drøfting av noen sentrale problemstillinger

6.3.1 Samarbeid om strategisk planlegging

NTP har over tid utviklet seg til å bli et stort og veletablert system for å legge til rette for samordnet transportplanlegging i Norge. Det er vårt inntrykk at man har kommet et stykke på vei i retning av å foreta reelle prioriteringer på tvers av transportsektorene. Samtidig virker det som mye av planleggingsarbeidet fortsatt skjer innenfor de ulike etatene preget av den enkelte etats tradisjoner, metoder, kultur m.m.

I kjølvannet av NTP-arbeidet er det også utviklet nye grep innenfor rammen av plan- og bygningsloven for å effektivisere planarbeidet. Bruk av statlig planprogram og statlig plan for større vegprosjekter synes å være et godt grep som gir mer effektive planprosesser, uten at det trenger å gå utover kvaliteten eller involveringen av berørte parter og lokale myndigheter.

En interessant observasjon er at dette nye grepet ble utviklet utenfor SVV som har det mest etablerte plansystemet for infrastruktur. Det viser at nye ideer også kan komme utenom det etablerte systemet. Flere aktører som jobber til dels med overlappende oppgaver kan slik sett være en styrke.

Samordning mellom mange aktører er ressurskrevende, og det kan være krevende å justere samordnede planer dersom forutsetningene endres. Det synes i dag å være gode samordningsprosesser, men en er hele tiden avhengig av velvilje og godt samarbeidsklima. Særlig fremstår arbeidet med transportplanlegging for byområdene som tungt. Sannsynligvis skyldes dette

like mye at byområdene omfatter flere kommuner, for Oslo flere fylker, som at staten består av flere aktører.

6.3.2 Statens vegvesens regionale funksjon

SVV kjennetegnes av en regionalisert struktur hvor regionene er relativt selvstendige. Deres selvstendighet forsterkes av at de tjener to herrer.

Utfordringen ved en slik desentral struktur er begrensede muligheter for sentral styring og koordinering. Det kan utvikle seg ulike praksiser mellom regionene og det kan være vanskelig å få gjennomført ønskede tilpasninger og harmonisering fra sentralt hold. Dette kan være en utfordring om man ønsker mer helhet og samordning fra et nasjonalt ståsted.

Det at SVVs regioner også betjener fylkeskommunene har en opplagt fordel i at det gir en god utnyttelse av den kompetansen og kapasiteten som er i SVV. Dersom fylkeskommunen skulle bygge opp sin egen vegadministrasjon, ville det innebære mye duplisering og konkurranse om knappe ressurser. Et skarpt skille mellom fylkes- og riksveger kan også medføre mindre helhetlig planlegging på regionnivå.

Fylkeskommunene bruker egne midler til investerings-, drift og vedlikehold, men regionnivået og vegkontorene utfører også planleggingsoppgaver mv. mer eller mindre gratis for dem. Det gir større økonomisk handlerom i den enkelte fylkeskommune. Når fylkeskommunene ikke bærer alle kostnadene for sin vegadministrasjon, kan det imidlertid også føre til ineffektiv bruk av ressurser dersom fylkeskommunene ikke er tilstrekkelig nøkterne ved dimensjonering av planleggingsaktiviteten. En annen potensiell uheldig side ved ordningen er at SVVs regioner får en uforholdsmessig sterk posisjon som regional vegaktør.

6.3.3 Organisering av Samferdselsdepartementet

Det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad SDs egen interne organisering legger til rette for mest mulig helhet og samordning i transportpolitikken. SD har i dag egne avdelinger for henholdsvis veginfrastruktur og trafikksikkerhet og bane og kollektivtransport. Luftfart og sjøtransport er også organisert i egne avdelinger. Ansvar for NTP lagt til en tredje avdeling med en eget planseksjon.

I 2010 foretok Difi en organisasjonsgjennomgang av Samferdselsdepartementet (SD).²¹ I denne rapporten peker vi blant annet på at SD er et lite departement med et stort underliggende apparat. Mye av ansvaret for å forberede det strategiske arbeidet legges derfor i praksis til etatene. I tillegg peker vi på at en komplisert rolleproblematikk, ved at SD både er eier av en rekke selskaper og regulerings- og tilsynsmyndighet, klagemyndighet og kjøper av transporttjenester innenfor de samme sektorene, kunne medføre fare for svekket tillit til SD eksternt. Når det gjaldt organisering, viser rapporten til at selv om organisering med en fagseksjon for hver sektor og klar linjestyring har en rekke fordeler, skaper den også behov for mer samhandling og samordning på tvers. I

²¹ Difi-rapport 2010:13 *Organisasjonsgjennomgang av Samferdselsdepartementet*

2010 fant Difi at det var lite utveksling av erfaring/kunnskap/kompetanse på tvers mellom de sektorinndelte seksjonene og at tilrettelegging for å arbeide i et mer helhetlig transportpolitisk perspektiv var en hovedutfordring.

Difi har ikke grunnlag for å si at situasjonen i dag er den samme som i 2010. Samtidig er rammebetingelsene langt på vei de samme. Departementet er fortsatt et relativt lite departement – vurdert opp mot underliggende virksomheter og etater. Det har fortsatt eier- og styringsansvar for en rekke ulike selskap, foretak, etater og andre virksomheter, kanskje flere enn i 2010. Og de har fortsatt en organisering etter transportsektor.

Selv om vi ikke har undersøkt nærmere hvordan samordningen faktisk fungerer på departementsnivå i dag, kan det likevel påpekes at det er vanskelig å få til gode tverrsektorielle prosesser så lenge de organisatoriske skillene mellom transportsektorene går helt til toppen av departementet. En annen type organisering ville sannsynligvis legge til rette for en mer helhetlig transportpolitikk hvor man tenker transport mer enn transportsektor, ref. erfaringer fra de andre nordiske landene.

6.3.4 Ny organisering av jernbanesektoren

Ny organisering av jernbaneforvaltningen er faglig spennende på den måten at man søker å lage et organisatorisk skille mellom direktoratsoppgaver og gjennomføringsoppgaver. Det blir spennende å se hvordan modellen vil fungere i praksis.

Modellen gir grunnlag for økt vektlegging av effektiv utbygging og drift. Det er positivt. Samtidig vil bruk av foretaksformen kunne medføre noen styringsutfordringer. Avtalestyring forutsetter at oppgavene er lette å konkretisere og at resultatene er lette å observere og måle. Det er uklart for oss om dette er tilfelle for alle de oppgavene foretaket skal ha.

Samferdselsdepartementet skal eie foretaket og oppnevne styret. Styret skal så ha ansvaret for den løpende driften. Et slikt skille forutsetter et relativt klart skille mellom fag og politikk, mellom utforming og fastsetting av politikken på den ene siden og gjennomføring på den andre. I praksis er ikke dette skillet alltid like klart og entydig, ref. blant annet sykehussektoren. Ansvarsdelingen mellom ansvarlig statsråd og styret kan lett bli uklar.

6.4 Veien videre – hva bør gjøres?

En del av bakteppet for vurdering av organisatoriske endringer i transportsektoren er at mye synes å fungere bra. Det er stor aktivitet, prosjekter blir gjennomført på en tilfredsstillende måte og sikkerheten vurderes som god. Samtidig er det også en del av bakteppet at vi har vært gjennom en periode hvor tilgangen til statlige bevilgninger har vært usedvanlig god. Det betyr at selv om aktiviteten er høy og gjennomføringen er god, er ikke nødvendigvis kostnadseffektiviteten optimal. Det er også en kjensgjerning at det gjennomføres betydelige investeringer med lav eller negativ samfunnsøkonomisk nytte. Da må det også legges til at det ligger politiske vurderinger bak disse valgene.

Vi forventer at presset på offentlig pengebruk vil bli høyere i fremover. Da vil det være nødvendig å ha økt oppmerksomhet både mot samfunnsøkonomisk effektivitet og kostnadseffektivitet. Herunder vil en forbedring innenfor anskaffelsesområdet også kunne utgjøre et betydelig virkemiddel.

SVV har vært gjennom betydelige organisatoriske endringer de siste 15 årene og jernbanesektoren er midt oppe i en svært stor strukturendring nå. En nye større organisasjonsendring vil derfor sannsynligvis bli krevende å gjennomføre. Det er også en utfordring at det allerede er tatt beslutninger om hvordan jernbaneforvaltningen skal organiseres og at det bør ligge svært gode – og sikre – anslag på nettonytte til grunn før en beslutter nye store omorganiseringer.

I tillegg må vi ha med oss at de folkevalgte regionene er i spill. I sum mener vi disse momentene gjør at det ikke er grunnlag for å anbefale større organisatoriske endringer i transportsektoren på kort sikt.

7 Difis anbefalinger

De vedtatte organisasjonsendringene bør prøves ut og evalueres

Nye Veier AS er opprettet og godt i gang med sitt arbeid. Nytt jernbaneforetak og jernbanedirektorat er i støpeskjeen. Før det gjøres ytterligere endringer, bør man trekke erfaringer med hvordan de nye virksomhetene fungerer.

Samferdselsdepartementets organisering bør vurderes

Et mulig grep for i større grad oppnå at tiltak på tvers av sektorer vurderes i sammenheng, er mer felles styring og samordning på departementsnivå. Ved å vektlegge transportfunksjon i større grad enn transportsektor i den interne organiseringen i departementet, vil man potensielt kunne oppnå mer helhet og vurdering på tvers, for eksempel gjennom helhetlige utredninger og større grad av avveininger på tvers. Tilsvarende ville styringen av etatene potensielt kunne bli mer koordinert, jf. eksempelvis utfordringene med ulike tilnærminger i etatene når det gjelder metoder og prosjektutvikling.

SVVs ansvar og funksjon regionalt bør vurderes

Det bør vurderes å gjøre noe med forholdet mellom Vegdirektoratet og regionene i SVV. En viss sentralisering av det vi kan kalle direktoratsoppgaver kan gi større muligheter for helhetlig styring og samordning med andre etater.

Større fylkeskommuner med egen vegadministrasjon mener vi kan være en styrke med hensyn til samordnede og lokalt forankrede planprosesser på regionalt nivå. Det vil også bidra til større rolleklarhet i forholdet mellom staten og fylkeskommunen.

Ordningen med sams vegadministrasjon må vurderes i lys av hva som skjer med fylkeskommunen. SVVs rolle og posisjon regionalt fremstår i dag som uforholdsmessig sterk. Finansieringsmodellen hvor fylkeskommunen mer eller mindre kostnadsfritt kan benytte seg av SVVs planleggingsressurser, bør uansett vurderes.

Mer samarbeid og fellestjenester mellom etatene bør utvikles

Det er etter Difis vurdering et potensial for å få mer effektive prosesser og samarbeidsløsninger mellom etatene. Gjennom faste samarbeidsavtaler kan man for eksempel i større grad samarbeide om planlegging av utbyggingsprosjekter, anskaffelser av varer og tjenester samt generelle driftsanskaffelser, utveksling av kompetanse, kanskje også bruk og utnyttning av spisskompetanse på overlappende fagområder og fellestjenester for IKT o.l.

Ideen om et «transportdirektorat» bør ikke legges død

Erfaringene fra andre nordiske land viser at et felles transportdirektorat som omfatter veg og jernbane, eventuelt også sjø og/eller lufttransport har mange fordeler. Spørsmålet bør derfor vurderes på nytt når man har gjort seg erfaringer med ny organisering av jernbanesektoren, og et eventuelt nytt regionalt forvaltningskart med større folkevalgte regioner er på plass.

I forlengelsen av dette vil Difi også vise til at alle de andre nordiske landene på ulike måter har etablert et felles transporttilsyn, eventuelt i kombinasjon med

andre direktoratsoppgaver. Etter vårt skjønn bør felles organisering på myndighets- og tilsynsområdet vurderes før et felles direktorat for infrastruktur.

Litteratur/dokumenter

- Andreassen, Tone Alm og Aars, Jacob (2015): *Den store reformen. Da NAV ble til*. Universitetsforlaget.
 - Christensen, Tom; Egeberg, Morten; Læg Reid, Per; Roness, Paul G. og Røvik, Kjell Arne (2015): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utgave, Universitetsforlaget.
 - Difi-notat 2016:1 *Direktorat eller foretak? En drøfting av tilknytningsformer for spesialisthelseforvaltningen*.
 - Difi-notat 2012:2: *Administrative støttefunksjoner i staten – forstudie*
 - Difi-rapport 2008:14: *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?*
 - Difi-rapport 2010:13: *Organisasjonsgjennomgang av Samferdselsdepartementet*.
 - Difi-rapport 2011:10: *Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark – Forvaltning og organisering. En kartlegging*.
 - Difi-rapport 2013:11: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*.
 - Difi-rapport 2014:5: *Erfaringskartlegging – organisering av transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark*.
 - Hermansen, Tormod (2015): *En bedre styrt stat?* Fagbokforlaget.
 - Johannessen, Stig O. og Gomseth, Rune, red. (2015): *Politiledelse*. Gyldendal akademisk.
 - Nesheim, Torstein (2015): *Enhetlig styring i en mangfoldig stat? En kunnskapsoversikt over betingelser for ledelse, styring, organisering og samordning i staten*. SNF Rapport nr. 13-2015.
-
- Meld. St. 13 (2014-2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*.
 - Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereform – nye oppgaver til større kommuner*.
 - Meld. St. 3 (2015–2016) *Statsrekneskapen 2015*.
 - Meld. St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.
-
- *Jernbanestatistikk 2014*.
 - Statens vegvesen: *Forslag til planprogram for Hålogalandsvegen*. Høringsutgave.
 - Statens vegvesen: *Vegvesenboka. Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen*.
 - *Årsrapport for Statens vegvesen 2015*.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Nytt veg- og jernbanedirektorat? Om direktoratsoppgaver i veg- og jernbaneforvaltningen
Difis rapportnummer:	2016:3
Forfatter(e):	Oddbjørg Bakli, Peter Chr. Bøgh, Trond Kråkenes
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	16/00549-1
Prosjektnummer:	
Prosjektnavn:	
Prosjektleder:	Trond Kråkenes
Prosjektansvarlig avdeling:	LEO
Oppdragsgiver:	Samferdselsdepartementet
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	Juni 2016
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no