



Innst. S. nr. 289

(2007–2008)

Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen

St.prp. nr. 45 (2007–2008), sak 2.1

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om system for styring og rapportering i Statens vegvesen

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Departementet orienterer i St.prp. nr. 45 (2007–2008), sak 2.1, om system for styring og rapportering i Statens vegvesen.

Etter raset i Hanekleivtunnelen på E18 i nordre Vestfold den 25. desember 2006 blei det oppnemnd fleire undersøkingsgrupper og arbeidsgrupper, som hadde til oppgåve å finne årsaka til at dette kunne skje, samt å foreslå eventuelle tiltak for å unngå at slike hendingar skal kunne skje i framtida.

Etter at desse utgreiingane var utførde, og ein rapport frå internrevisjonen i Vegdirektoratet ikkje gav svar på dei spørsmåla Samferdselsdepartementet ønskte å få avklara, avgjorde departementet at det skulle gjennomførast ei ekstern undersøking som skulle sjå på rapporteringsrutinar og formidling av styringsinformasjon i Statens vegvesen i perioden då E18 i nordre Vestfold blei prosjektert og bygd. Undersøkinga skulle også omfatte ein gjennomgang av tilsvarande forhold i Statens vegvesen i dagens organisasjon.

Konsulentselskapet AGENDA Utredning & Utvikling AS blei gitt dette oppdraget, og rapport frå konsulentselskapet blei overlevert til Samferdselsdepartementet 15. oktober 2007.

Samferdselsdepartementet konstaterer at AGENDA Utredning & Utvikling AS fann svakheiter ved ansvarsforhold og styringssystem i samband med bygging av Hanekleivtunnelen, men har ikkje

funne tilsvarande på andre prosjekt frå den same tidsperioden. Dette kan etter departementet si vurdering tyde på at det var spesifikke problem knytte til forholda på det konkrete prosjektet og ikkje nødvendigvis eit problem som var gjennomgåande i heile organisasjonen.

Dei problema med uklåre ansvarsforhold som er avdekka i samband med Hanekleivprosjektet, synest ikkje å kunne oppstå med den organiseringa som i dag er i vegsektoren, der produksjonsverksemd ikkje lenger er ein del av oppgåvene til vegvesenet. Dette blir òg klårt stadfesta gjennom AGENDA sin rapport. Dei områda som AGENDA peiker på, der Statens vegvesen og dei fleste andre store byggherreorganisasjonane i Noreg har eit potensial for å forbetre seg, er tekne tak i. Vegstyresmaktene har gjennom heile det siste året lagt ned eit omfattande arbeid for å ta tak i desse utfordringane.

Samla vurderer Samferdselsdepartementet situasjonen slik at Statens vegvesen i dag er ein organisasjon med klåre ansvarsforhold og styringssystem som i hovudsak er tilfredsstillande.

Tilsyn i vegsektoren

Som omtala i St.prp. nr. 68 (2006–2007) har Regjeringa sett ned eit offentleg utval som skal sjå på organiseringa av tilsynsoppgåver knytt til infrastrukturen i vegsektoren. Ei hovudoppgåve for ei slik utgreiing vil vere å utgreie behov for å opprette eit sjølvstendig tilsyn og behov for endringar i regelverk. Ein viktig del av dette arbeidet er å vurdere ei føremålstenleg ansvarsdeling mellom Statens vegvesen og eit slikt eventuelt tilsyn og mellom tilsyn og departement. Utvalet skal leggje fram innstillinga si i form av ei offentleg utgreiing innan utgangen av 2008.

KOMITEENS MERKNADER

Innledning

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Karita Bekkemellem, Eirin Faldet, Irene Johansen, Torstein Rudihagen, Tor-Arne Strøm og Truls Wickholm, fra Fremskrittspartiet, Bård Hoksrud, lederen Per Sandberg og Arne Sortevik, fra Høyre, Øyvind Halleraker og Trond Helleland, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Kristelig Folkeparti, Jan Sahl, fra Senterpartiet, Jenny Klinge, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til etterfølgende merknader som gjelder St.prp. nr. 45 (2007–2008), sak 2.1 System for styring og rapportering i Statens vegvesen. Saken omhandler styringssystemer hos Statens vegvesen med bakgrunn i rasulykken i Hanekleivtunnelen på E18 i nordre Vestfold 25. desember 2006. Stortinget har tidligere behandlet en teknisk rapport, jf. St.prp. nr. 68 (2006–2007) og Innst. S. nr. 274 (2006–2007).

Bakgrunn og departementets håndtering

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er tilfreds med at Samferdselsdepartementet har lagt frem en grundig redegjørelse for bakgrunnen for saken, for styringssystemene og for prosessene knyttet til rapporteringssystemer og utviklingen og forbedringen av disse i Statens vegvesen.

Flertallet vil peke på at de rapportene som følger saken og øvrig dokumentasjon, er svært detaljerte, og at komiteen også har fått seg forelagt ytterligere dokumenter i sitt arbeid med saken. Dokumentene følger saken, og disse vil derfor ikke bli kommentert i detalj.

Flertallet merker seg at departementet gir en omfattende redegjørelse av system for rapportering i Statens vegvesen, og at det også konkluderes med forbedringer som er iverksatt. Flertallet er tilfreds med departementets avgjørelse om å tilsidesette internrevisjonen i Vegdirektoratets rapport da denne ikke ga svar på de spørsmål Samferdselsdepartementet ønsket å få avklart. Flertallet er tilfreds med departementets handlingsmåte, og sier seg fornøyd med at departementet deretter engasjerte et utenforstående konsultantselskap med relevant kompetanse; AGENDA Utredning & Utvikling AS.

Flertallet vil likevel bemerke at om Vegdirektoratets egne kontrollorgan og organisasjonsledd hadde håndtert saken på en annen måte, ville man kanskje også ha unngått at vegdirektøren måtte gå ut i permisjon som vegdirektør. Flertallet mener

likevel dette understreker alvorret i situasjonen som departementet avdekket.

Flertallet har merket seg at deler av dokumenttilfanget er unntatt offentlighet av personvern hensyn. Flertallet ønsker derfor ikke å kommentere dette nærmere. Flertallet tilrår imidlertid at man for fremtiden sørger for at interne kontroll- og rapporteringsorgan og rapporter holder et faglig, presist og tillitvekkende nivå som ikke gir grunn til å betvile hele sakens fremstilling og gjennomgang.

Agendarapporten

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at byggingen av Hanekleivtunnelen startet i februar 1996. Flertallet er kjent med at Statens vegvesen i 1995 gjennomførte en stor omorganisering der det viktigste grepet var å innføre en organisatorisk deling mellom myndighetsfusjonen og den utførende fusjonen. De myndighetsutførende organisatoriske enhetene var "Trafikk og utbygging", mens den utførende enhet var "Produksjon".

Flertallet har merket seg Agendarapportens påpeking om at Vegdirektoratet nok var mer opptatt av byggherrens rolle som bestiller av tjenester fra Produksjon, fremfor rollen som kontrollør av kvaliteten på produksjonsleveranser.

Flertallet registrerer at rapporten peker på at man dermed skulle kontrollere ansatte fra egen etat som hadde solid erfaring og kompetanse i bygging av tunneler. Dette viste seg i ettertid å være problematisk.

Flertallet konstaterer at det var klare svakheter i rolle og ansvarsdeling internt i Statens vegvesen, og at det var uklart på hvilken måte man skulle følge opp den produksjonen som skjedde i egen virksomhet.

Flertallet viser til at rapporten slår fast at det synes klart at ansvars- og rolledeling mellom "Utbygging" og "Produksjon" ikke var tilstrekkelig klarlagt på det tidspunkt Hanekleivtunnelen og andre prosjekter ble bygget. Flertallet registrerer at man i liten grad fulgte opp hvordan organisasjonsmodellen ble praktisert.

Flertallet konstaterer videre at de problemer som i ettertid er avdekket i forbindelse med bygging av Hanekleivtunnelen, ikke ble rapportert fra prosjektet til vegsjefen i fylket og vegdirektøren. Flertallet viser til at Agendarapporten også slår fast at ledere i Vegvesenet synes å måtte forholde seg til et utall av retningslinjer og styringssignaler, og at dette kan ha hatt betydning for etatens evne til å etterleve styringsretningslinjene fullt ut.

Flertallet viser til at Agendarapporten fastslår at man gjennom utskillelsen av produksjonsoppgavene har skapt et klart og entydig skille mellom

bestiller- og utførerrollen. Flertallet har merket seg at uklarheten som eksisterte mellom disse rollene på det tidspunkt E18 i nordre Vestfold ble bygget, nå er ryddet av veien, og at dagens organisering ikke gir mulighet for tilsvarende uklare ansvarsforhold. Flertallet er også fornøyd med at undersøkelsen viser, etter Agendarapportens vurdering, at det nå er klarhet i hvem man skal rapportere til i hele kjeden.

Flertallet har merket seg at Agendarapporten også konkluderer med at det var uklart på hvilken måte man skulle følge opp produksjonen som skjedde i egen virksomhet, og at det manglet systematisk rapportering på kvaliteten i det arbeidet som ble gjort.

Flertallet har også merket seg prosjektlederen for E18 Vestfolds synspunkter i ettertid til denne konklusjonen

Flertallet merker seg imidlertid at etatens rapportering om kvalitet bør forbedres, at styring av risiko kan bli bedre, og at Statens vegvesen kan arbeide mer systematisk med å ta erfaringer fra tidligere hendelser og prosjekt inn i styringen av etaten.

Flertallet viser til at Samferdselsdepartementet er enig med Agendarapporten på disse punktene. Flertallet registrerer at Samferdselsdepartementet konstaterer at AGENDA Utredning & Utvikling AS fant svakheter ved ansvarsforhold og styringssystem i forbindelse med bygging av Hanekleivtunnelen, men har ikke funnet tilsvarende på andre prosjekt fra den samme tidsperioden.

Flertallet registrerer at det etter departementets vurdering kan tyde på at det var spesifikke problem knyttet til forholdene og det konkrete prosjektet, og ikke nødvendigvis et problem som var gjennomgående i organisasjonen. Flertallet vil i denne sammenheng vise til Samferdselsdepartementets svar på komiteens spørsmål nr. 17 i brev av 21. mai 2008 med notat fra Karl Høiland og Arvid Veseth til vegdirektør Terje Moe Gustavsen datert 15. mai 2008. Flertallet har ingen kompetanse til å gå inn og vurdere disse synspunkter opp mot det som står i Agendarapporten.

Flertallet er imidlertid glad for at Samferdselsdepartementet vurderer situasjonen dit hen i dag at Statens vegvesen nå er en organisasjon med klare ansvarsforhold og styringssystem som i hovedsak er tilfredsstillende, og at de forbedringspunkt som er omtalt i rapporten og i proposisjonen, stadig blir forbedret på en tilfredsstillende måte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at det i saken gis en omfattende redegjørelse av system for styring og rapportering i Statens vegvesen på bakgrunn av raset i Hanekleivtunnelen på E18 i nordre Vestfold

25. desember 2006, og som er basert på rapporter fra flere undersøkingsgrupper og arbeidsgrupper.

Disse medlemmer har merket seg at hovedfunnet i den gjennomførte eksterne undersøkelsen i regi av AGENDA Utredning & Utvikling AS er at det var flere klare svakheter i rolle- og ansvarsfordelingen internt i Statens vegvesen på den tiden Hanekleivtunnelen ble bygget.

Disse medlemmer har merket seg følgende formulering fra Agendas rapport, side 9, under "Rapportens hovedbudskap":

"Samlet sett synes det klart at ansvars- og rolledeling mellom utbygging og produksjon ikke var tilstrekkelig klarlagt på det tidspunktet Hanekleivtunnelen ble bygd. Inntrykket er at Vegdirektoratet i for liten grad fulgte opp hvordan organisasjonsmodellen ble praktisert. Vegdirektoratet bidro selv til å skape uklarhet gjennom å pålegge forenklet byggherreoppfølging av statens egenproduksjon uten å avklare hvordan dette innvirket på ansvarsfordelingen mellom utbygging og produksjon."

Disse medlemmer har merket seg at dette er ytterligere omtalt i Agendarapporten på side 12:

"Når det gjelder byggherrerollens rollelement på grunnlagsdokumentet mindre kontroll med produksjon i egen regi. Produksjonsavdelingen skulle rapportere til utbyggingsavdelingen ut fra den avtalen som var inngått om utførelse av arbeidet. Det skulle legges vekt på enkle rutiner. Samlede kostnader til ledelse og oppfølging i utbyggings- og produksjonsavdelingene skulle være så lave så mulig i forhold til oppgavens omfang og vanskelighetsgrad. Kontroll skulle ivaretas gjennom krav til dokumentasjon og rapportering. *I følge retningslinjene var det ikke forutsatt å være nødvendig med egen byggeleder for spesiell oppfølging av produksjon i egen regi. Dette hadde antagelig sin begrunnelse i at man ikke skulle behøve å kontrollere egne ansatte på samme måte som private entreprenører. På den annen side sier retningslinjene at det ikke skulle stilles mindre krav til egen produksjon. Forenklet kontroll og oppfølging av produksjon vil nødvendigvis også medføre en overføring av ansvar. Vegdirektoratet bidro ikke til å avklare dette forholdet. Dette ga grunnlag for forskjellig praksis. Flere informanter gir uttrykk for at det var en alminnelig oppfatning i etaten at produksjon i egen regi skulle kontrolleres mindre enn produksjon i regi av private entreprenører.*"

Utheving er gjort av disse medlemmer, som peker på at dette fremstår som sterk kritikk av Vegdirektoratets ledelse. Disse medlemmer anser at denne kritikken også rammer utbyggingsavdelingens ledelse, men konstaterer at denne ledelsen fremstår uendret etter skifte av vegdirektør.

Disse medlemmer har videre merket seg rapporten fra Internrevisjonen i Statens vegvesen om mangelfull sikring av Hanekleivtunnelen.

Disse medlemmer viser spesielt til pkt. 5's sammenfatning angående "organisasjonsform og

ansvarsforhold", som etter disse medlemmers syn også fremviser manglende oppfølging fra overordnet ledelse, altså utbyggingsavdelingen.

Disse medlemmer viser også til Samferdselsdepartementets svar på spørsmål nr. 17 i brev av 21. mai 2008 med notat fra Karl Høiland og Arvid Veseth til vegdirektør Terje Moe Gustavsen datert 15. mai 2008.

Disse medlemmer har videre merket seg Samferdselsdepartementets understrekning av at departementet er enig med Agenda i at Vegvesenet har et potensial for forbedring på viktige, konkrete områder; dokumentasjon og rapporteringsrutiner av kvalitet og vurdering av risikoforhold i utbyggingsprosjekter. Disse medlemmer viser til kapittel 7 i Agendarapporten som omhandler "styringssystemer og ansvarsforhold innenfor dagens vegvesen". Disse medlemmer har merket seg omtale av at utarbeiding av sluttrapporter som ofte kan gi viktig erfaringsoverføring til senere prosjekter, ikke blir prioritert. Disse medlemmer har videre merket seg rapportens merknader om den såkalte "frivillighetskultur" når det gjelder etterlevelse av styringssignaler og rapporteringskrav.

Disse medlemmer forutsetter at Samferdselsdepartementet forsikrer seg om at nødvendig forbedring gjennomføres og videreføres. Disse medlemmer har i den forbindelse merket seg følgende utsagn i saken (side 3):

"Selv om krav til kvalitetssystem og rutiner er godt skildret og gjort kjent, gjenstår det ennå en del når det gjelder å sikre at systemer og rutiner blir forstått, dokumentert og rapportert".

Disse medlemmer legger til grunn at Samferdselsdepartementet også forsikrer seg om at disse forhold følges godt opp, spesielt med bakgrunn i at utbyggingsavdelingen i Vegdirektoratet har uendret ledelse etter Hanekleivhendelsen og de granskinger som er gjennomført i ettertid. Disse medlemmer forutsetter at dette bl.a. gjøres gjennom ekstern(e) vurdering(er), og at Stortinget på egnet måte holdes orientert om dette arbeidet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av et system for klassifisering av det nasjonale vegnettet."

"Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om å utvide vegtrafikkloven til å omfatte bestemmelser om juridisk ansvar for vegholder."

Tilsyn i vegsektoren

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at Regjeringen i St.prp. 68 (2006–2007) foreslår å nedsette et offentlig utvalg som skulle se på organiseringen av tilsynsoppgaver knyttet til vegsektoren, med hovedformål å utrede behovet for et selvstendig tilsyn i vegsektoren.

Flertallet konstaterer at utvalget vil legge fram sine konklusjoner og tilråding i saken i form av en offentlig utredning innen utgangen av 2008.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil i denne sammenheng vise til sine merknader og forslag i Innst. S. nr. 141 (2006–2007).

Disse medlemmer mener at denne saken viser at sammenblanding av roller, uklar ansvarsfordeling og behov for frittstående kontrollorgan fortsatt aktualiserer opprettelsen av et uavhengig veitilsyn.

Disse medlemmer mener at en frittstående tilsynsmyndighet i større grad enn det som kommer fram i denne saken, vil være bedre i stand til å etterprøve, stille spørsmål ved og for øvrig fange opp mangler i Statens vegvesens virksomhet.

Disse medlemmer mener at et frittstående vegtilsyn vil bidra til å forebygge slike uønskede hendelser i fremtiden og å styrke trafikksikkerheten. Disse medlemmer vil også peke på prinsippet om at kontroll- og tilsynsoppgaver må foregå uavhengig av de partene som har sikkerhets- og økonomisk ansvar.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen opprette et frittstående vegtilsyn."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til omtale i proposisjonen av utvalget som skal se på organiseringen av tilsynsoppgaver knyttet til infrastruktur i vegsektoren.

Disse medlemmer viser til Fremskrittspartiets forslag i Innst. S. nr. 141 (2006–2007). Disse medlemmer viser til at trafikken på norske veier øker, samtidig som vegstandarden stadig forringes. Disse medlemmer mener det haster med å få på plass et helhetlig system for transporttilsyn som også omfatter vegtilsyn, klassifisering og periodisk godkjenning av veier og innarbeiding i vegtrafikkloven av bestemmelser om juridisk ansvar for vegholder.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av tilsyn med ansvar for virksomheten innenfor alle transportsektorene samordnet med

eksisterende Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen opprette et frittstående vegtilsyn.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av et system for klassifisering av det nasjonale vegnettet.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om å utvide vegtrafikkloven til å omfatte bestemmelser om juridisk ansvar for vegholder.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av tilsyn med ansvar for virksomheten innenfor alle transportsektorene samordnet med eksisterende Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til sak 2.1 i proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.prp. nr. 45 (2007–2008), sak 2.1 System for styring og rapportering i Statens vegvesen – vedlegges protokollen.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 10. juni 2008

Per Sandberg

leder

Øyvind Halleraker

ordfører

