

Statens vegvesen: Håndtering av kvikkleireskredet i Levanger

Rapport 29. april 2026



Forsidebilde: Kvikkleireskredet ved Nesvatnet. Foto: Jan Langhaug / NTB

Innholdsfortegnelse

Forkortelser	2
1. Introduksjon	3
1.1. Bakgrunn	3
1.2. Metodikk og datagrunnlag	3
1.3. PwCs mandat	4
1.4. Om rapporten og vårt forbehold.....	5
2. Sammendrag og anbefalinger	6
2.1. Hovedspørsmål.....	6
2.2. Perioden før skredhendelsen.....	6
2.3. Perioden etter skredhendelsen.....	8
2.4. Læringspunkter og anbefalinger	11
3. Observasjoner og vurderinger	13
3.1. Relevante organisatoriske forhold	13
3.2. Fase 1 – Forebygging og saksbehandling.....	15
3.3. Fase 2 – Beredskap og hendelseshåndtering	32
3.4. Fase 3 – Læringspunkter	57
Vedlegg 1: Dokumentliste	65

Forkortelser

DoV	Divisjon Drift og vedlikehold
GIS	Geografiske informasjonssystemer
MoR	Myndighet og regelverk
NVDB	Norsk vegdatabank
ROS	Risiko- og sårbarhet
SVV	Statens vegvesen
ToS	Divisjon Transport og samfunn
TRFK	Trøndelag fylkeskommune
VTS	Vegtrafikksentralen
ØKV	Økonomi og virksomhetsstyring

1. Introduksjon

1.1. Bakgrunn

Morgenen den 30. august 2025 inntraff et omfattende kvikkleireskred ved Nesvatnet i Levanger. Skredet førte til store ødeleggelser av infrastrukturen, inkludert begge kjørefelt på E6, en lokal veg og deler av Nordlandsbanen. Hendelsen fikk umiddelbare og alvorlige konsekvenser for både lokalbefolkningen og nasjonal transport. Én person omkom i skredet.

Skredet førte til full stans i trafikken på E6, Norges viktigste nord-sør-veg, samt på jernbanestrekningen mellom Trondheim og nordlige deler av landet. Dette skapte store utfordringer for både persontransport og varelogistikk. Midlertidige omkjøringsruter ble etablert, blant annet via Sverige og lokale fylkesveger, men disse innebar betydelig økt reisetid og kostnader.

Bane NOR har bekreftet at det pågikk grunnarbeid i området i forkant av skredet, inkludert stabilisering med kalksementpeler. Det er mistanke om at disse tiltakene kan ha påvirket den ustabile kvikkleiren i området. Statens havarikommisjon undersøker årsaken til skredet, og flere geotekniske eksperter er involvert i arbeidet.

1.2. Metodikk og datagrunnlag

Undersøkelsen er gjennomført som en system- og prosessorientert gjennomgang, og bygger på dokumentanalyse av styringssystemer, risikovurderinger, inspeksjonslogger, endrings- og avviksmeldinger, korrespondanse med Bane NOR og relevante leverandører, møtereferater, beredskapsplanverk og beslutningslogger. Videre er det innhentet informasjon gjennom 39 strukturerte intervjuer og samtaler med ansatte og ledere i relevante enheter. Intervjuene har vært rettet mot å forstå systemer, prosesser og samhandling, uten å evaluere individuelle prestasjoner.

Observasjoner, vurderinger og anbefalinger i rapporten er strukturert etter evalueringskriterier som vi har utviklet for denne gjennomgangen. Evalueringskriteriene er utledet fra mandatet for oppdraget og er valgt ut basert på vår vurdering av hvilke temaer og vurderingspunkter som er mest vesentlige etter gjennomgangen av dokumentasjon og intervjuer. Kriteriene dekker sentrale temaer som rollefordeling, samhandling, saksbehandling, risikohåndtering, faglig involvering og beredskapsorganisering. Kriteriene er fordelt på de ulike fasene som rapporten er inndelt i.

Evalueringskriteriene er utformet som påstander. Disse beskriver det vi vurderer som god praksis innenfor de aktuelle temaene, gitt SVVs samfunnsoppdrag og ansvar. Observasjoner og funn måles opp mot disse kriteriene. Avvik fra kriteriene er ikke nødvendigvis kritikkverdige, men tiltak for å redusere slike avvik forventes å bidra til forbedring av SVVs systemer, organisering og praksis. Kriteriene forbinder det

innsamlede empiri- og dokumentgrunnlaget med normative forventninger, og legger til rette for en transparent begrunnelse av observasjoner, vurderinger og anbefalinger.

Undersøkelsen er gjennomført i samråd med SVV og i henhold til etablert tidsplan.

1.3. PwCs mandat

Statens vegvesen (SVV) har bedt Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS (PwC) om å evaluere SVVs saksbehandling i forkant av hendelsen, håndteringen av selve hendelsen, samt hvilke læringspunkter SVV bør ta med seg videre. Undersøkelsen skal gi et helhetlig grunnlag for konkrete forbedringstiltak.

Vår evaluering dekker perioden fra Bane NORs varslede oppstart av grunnarbeider og frem til «normalisert drift» på midlertidig veg etter skredet, inndelt i følgende tre faser:

(i) Fase 1 - Forebygging og saksbehandling

Denne fasen dekker i hovedsak perioden fra SVV mottok varsel om tiltaket fra Bane NOR til skredet gikk. Vi belyser også noen relevante forhold fra arealplanen for bygging av krysningsspor for jernbanen. Denne forelå på et langt tidligere tidspunkt. Fasen fokuserer på SVVs interne saksbehandling og håndtering av varselet fra Bane NOR, samt hvem som ble involvert. En vesentlig problemstilling er hvordan varselet ble vurdert i sammenheng med kunnskapen om kvikkleiren i området og om saksbehandlingen kunne bidratt til å avverge skredet.

(ii) Fase 2 - Beredskap og hendelseshåndtering

Denne fasen dekker perioden fra skredet gikk, til ferdigstillelse og normalisert drift av midlertidig stedsnær omkjøringsveg. Beredskapsplaner og kriseorganisering er sentralt for denne fasen. En vesentlig problemstilling er om den samlede håndteringen var god, gitt hovedoppdraget til SVV under slike hendelser.

(iii) Fase 3 - Læringspunkter

I fase 3 oppsummerer vi læringspunkter både fra gjennomgangen av saksbehandlingen (fase 1) og hendelseshåndteringen (fase 2) og kommer med anbefalinger om forbedringer. Uavhengig av leirskredet har SVV igangsatt et arbeid med å bygge opp en ny beredskapsorganisasjon som skal ivareta sektorens ansvar som del av landets totalforsvar. Vi har også sett nærmere på hvordan læring fra SVVs håndtering av denne hendelsen kan tas med inn i etableringen av ny beredskapsorganisasjon.

1.4. Om rapporten og vårt forbehold

I samsvar med vårt mandat har undersøkelsen resultert i en sluttrapport inndelt i de definerte fasene, og med særlig fokus på hendelsesforløp og kronologi, med vurdering av observasjoner, beslutninger og tiltak før, under og etter hendelsen. Rapporten inkluderer også, der dette er relevant, analyser av mulige svakheter i systemer, rutiner, datagrunnlag og samhandling, samt forslag til styrking av kompetanse, overvåkning, datainnsamling og samhandling i SVVs organisasjon.

I det følgende vil vi først i kapittel 2 presentere et sammendrag av våre funn og anbefalinger. Deretter gjennomgås fase 1 og 2 i kapitlene 3.2 og 3.3, med gjengivelse av hendelsesforløp slik dette fremgår av innhentet dokumentasjon og gjennomførte intervjuer, samt våre observasjoner og anbefalinger. I kapittel 3.4 gjennomgår vi fase 3, som omhandler mulige læringspunkter og våre anbefalinger basert på gjennomgangen av de to fasene.

Vår vurdering er at rapporten belyser taushetsbelagt informasjon om SVVs beredskapsorganisasjon. Den bør derfor unntas offentlig innsyn og for øvrig behandles internt som et konfidensielt dokument.

Denne rapporten er utarbeidet for SVVs interne bruk. Den bygger på informasjon vi har samlet inn gjennom intervjuer og innhentet dokumentasjon. Vi kan ikke utelukke at det finnes informasjon som vi ikke har blitt gjort kjent med og som kan ha påvirket våre vurderinger. Utover det ufravikelige profesjonsansvaret tar vi ikke ansvar for tap som følge av den videre bruken av denne rapporten.

2. Sammendrag og anbefalinger

2.1. Hovedspørsmål

Kunne skredhendelsen vært forhindret gjennom SVVs interne saksbehandling av plandokumentene for bygging av kryssningssporet, eksempelvis ved at områdestabilitetsutredningen¹ hadde blitt etterprøvd? Kunne etaten ha håndtert skredhendelsen på en måte som i større grad begrenset de negative konsekvensene for trafikkavviklingen? Dette er sentrale spørsmål som etaten søker svar på gjennom denne eksterne evalueringen. SVV er interessert i både proaktive og reaktive muligheter til forbedring. I tråd med mandatet for oppdraget har vi også undersøkt hvordan etatens pågående arbeid med beredskap kan påvirke forebygging og håndtering av slike hendelser i fremtiden.

Det er indikasjoner på at det var arbeidet med etablering av nytt kryssningsspor som utløste leirskredet. Det skal likevel bemerkes at undersøkelsen av årsaken til skredet ikke er ferdigstilt. Evalueringen i denne rapporten bygger derfor dels på forutsetninger som ikke er endelig avklart. En sentral forutsetning for evalueringen er at skredet ble forårsaket av tredjepartsarbeid med stabilisering av grunnforhold i forbindelse med etablering av nytt kryssningsspor for jernbanen. Denne forutsetningen har særlig betydning for vurderingene i fase 1, der vi ser på om SVVs saksbehandling av plandokumentene kunne bidratt til å avdekke eller redusere risikoen. Dersom den endelige årsaksanalysen skulle konkludere annerledes, vil dette kunne påvirke relevansen av enkelte av disse vurderingene. Belysning av funn og våre anbefalinger er likevel utformet slik at de har verdi for SVVs fremtidige håndtering av tilsvarende situasjoner uavhengig av hva årsaken viser seg å være. Vi har følgelig lagt vekt på å trekke frem både proaktive og reaktive elementer som vil være aktuelle utover denne konkrete saken.

2.2. Perioden før skredhendelsen

Hovedfunn: SVV kunne behandlet varselet fra Bane NOR på en grundigere måte gitt den høye ibrørende risikoen tiltaket representerte for SVVs veginfrastruktur. Det er imidlertid usikkert hvorvidt spørsmål og merknader fra SVV ville forhindret skredet i dette tilfellet. Likevel vil SVV for fremtiden være tjent med at saksbehandlingen i større grad baseres på risiko og at saksbehandlingen utvides i saker med høy risiko. I saker som omhandler SVV som vegeier må ansvarlig divisjon involveres.

Det er usikkert om SVV kunne ha forhindret skredhendelsen dersom man hadde gått mer i dybden på datagrunnlaget og risikovurderingene som lå til grunn for områdestabilitetsutredningen. Selve utredningen fulgte ikke med blant høringsdokumentene, uten at dette ble påpekt av saksbehandlerne i SVV. Selv om denne hadde blitt innhentet og gjennomgått er det usikkert om det hadde hatt betydning for skredet. På generelt grunnlag mener vi likevel at saksbehandlingen må sikre at dokumentasjonen er komplett og at

¹ Områdestabilitetsutredning, 04.11.2022

den gjennomgås av personell med kompetanse til å forstå innholdet. Det skal påpekes at det ikke er avklart om det var mangler ved den geotekniske utredningen som førte til skredet, eller om det var utførelsesfeil i oppstartsfasen av anleggsarbeidet. I sistnevnte tilfelle ville innsigelser på områdestabilitetsutredningen ikke hatt noen innvirkning på utfallet.

Det skal også bemerkes at den informasjonen SVV bygget på da de uttalte at grunnforhold, områdestabilitet og skredfare var godt ivaretatt, var utarbeidet av geotekniske fageksperter. Det var ingenting i dokumentasjonen i høringsrunden som tilsa at dette ikke stemte. Likevel viser vår gjennomgang at sentral risikoinformasjon var utelatt fra dokumentasjonen som SVV fikk tilgang til, og at SVV satt på annen risikoinformasjon (RiksROS) som burde vært tilført saken.

Plandokumentene ble behandlet i divisjonen Transport og samfunn (ToS) uten at den divisjonen som drifter den berørte vegstrekningen ble varslet eller involvert. Det er divisjon Drift og vedlikehold (DoV) som har rollen som vegeier i det aktuelle området, herunder ansvar for drift, vedlikehold og fremkommelighet på vegen. Vi mener denne divisjonen burde blitt involvert i saksbehandlingen, fordi det er her ansvaret for- og kompetansen på vegstrekningen befinner seg. Involvering av berørt enhet er også mer i tråd med retningslinjene i etatens kvalitetssystem. Det er i DoV naboforholdet til tiltaket med nytt krysningsspor forvaltes operativt. Dersom SVV skulle involvert egne geoteknikere i saksbehandlingen, er det også nærliggende at dette hadde måtte basere seg på en vurdering fra DoV.

Vi har funnet flere bakenforliggende årsaker til at DoV ikke ble involvert. Dels mener vi at det knytter seg til omorganiseringen fra en regionmodell der de fleste funksjoner var autonomt plassert i den aktuelle regionen. I den nåværende organisasjonsmodellen er sentrale funksjoner som de gamle regionene forvaltet på egenhånd, sentralisert og landsdekkende. Dette gjelder blant annet flere funksjoner som nå er administrert av ToS. Dette skaper risiko for organisatoriske siloer. Vi mener rutineene for samhandling ikke fullt ut veier opp for at sentrale funksjoner for vegforvaltningen er sentralisert. Som faginstans og med ansvar på tvers av vegeiere (stat, fylke og kommune) er det ToS som håndterer høringer i plansaker. Dette gjaldt også høringen i 2022 knyttet til etablering av krysningsspor for jernbanen ved Ronglan i Levanger.

SVVs egen rapport² etter rashendelsen i Gjerdrum i 2020 trekker frem flere forhold som kan redusere risikoen for skredhendelser. I rapporten påpekes blant annet behovet for at vegeier får informasjon om tiltak som kan ha betydning for skredfaren i eget område. Rapporten kunne med fordel vært fulgt opp i retningslinjer for saksbehandlingen i ToS i slike saker. Gjennom intervjuer fremkommer det også at praksis og interne kulturelle forhold kan ha vært medvirkende faktorer for at vegeier ikke ble involvert. Under kontradiksjonsrunden til denne rapporten fremkom også at retningslinjen i kvalitetssystemet om at

² Håndtering av kritiske grunnforhold: Status for, og arbeid med, kvikkleireproblematikk knyttet til riksvegene, 13.12.2021

saksbehandler skal søke informasjon internt ikke praktiseres i særlig grad. Dette selv om retningslinjen er formulert slik:

“Saksbehandler skal søke informasjon internt om forhold som kan ha betydning for vår holdning til plansaken. Dette kan være fagkompetanse innenfor fagområdene trafiksikkerhet, klima, miljø eller annen vegfaglig kompetanse (faglig rådgiver). Eksempler på fagekspertise i egen og andre divisjoner kan være [...] Drift og vedlikehold.”

I tillegg til samhandlingen og involveringen av relevante enheter har vi trukket frem manglende rutiner for en risikobasert tilnærming i divisjonens saksbehandling. Variasjonen i sakstyper til behandling i ToS kan tidvis være stor. En innledende risikovurdering av saker kan bidra til at SVVs håndtering og intern involvering av fagressurser skjer i samsvar med identifisert risiko og kritikalitet, særlig der hvor tredjeparters tiltak kan påvirke vegnettet. Området i Levanger var godt kjent for SVV, som allerede hadde kunnskap om kvikkleire og krevende grunnforhold der skredet gikk. Vegstrekningen var dessuten identifisert som spesielt utfordrende når det gjaldt omkjøringsmuligheter. Likevel behandlet SVV varselet fra Bane NOR uten egne særskilte risikovurderinger eller involvering av geoteknisk fagkompetanse. Organiseringen der fagressurser kun kobles inn på bestilling, kombinert med uklare bestillingsrutiner og kapasitetsproblemer, har i tillegg gjort det utfordrende å sikre riktig kompetanse i saksbehandlingen. Vi anbefaler derfor tydeligere rutiner for samhandling, risikovurdering og dokumenthåndtering, inkludert tidlig involvering av fagressurser for å forebygge lignende hendelser i fremtiden.

Vår gjennomgang av perioden før skredhendelsen er gjengitt i kapittel 3.2 nedenfor.

2.3. Perioden etter skredhendelsen

Hovedfunn: Skredhendelsen ble hovedsakelig håndtert operativt av DoV midt med en imponerende fremdrift. Til tross for hendelsens omfang og kompleksitet ble det ikke etablert nasjonal kriseledelse og sentral beredskapsstab. Dette førte til styrings- og kommunikasjonsutfordringer som kunne vært unngått.

Overordnet om håndteringen

Den operative hendelseshåndteringen ble organisert og gjennomført av VTS-aksen og DoV i området midt som henholdsvis koordinator og vegeier for den aktuelle strekningen. DoV midt har en egen beredskapsplan³ som skal sette føringer for hendelseshåndteringen. Den første fasen ble preget av at området ikke var frigitt av politiet som følge av en pågående redningsaksjon. Det gikk over en uke til

³ Beredskapsplan for hendelseshåndtering ved avdeling Drift og vedlikehold midt (DoV midt), 06.05.2025

området ble frigitt av politiet. Deretter pågikk hendelseshåndteringen i et imponerende tempo frem til interimsvegen ble åpnet bare 10 uker etter skredet.

Vi mener hendelsen skapte så omfattende og komplekse ringvirkninger at det burde blitt etablert en sentralisert strategisk kriseledelse støttet av en sentral beredskapsstab i tillegg til den operative håndteringen i DoV midt. Dette ville også være i tråd med de føringene som følger av det overordnede beredskapsplanverket til etaten. Tatt i betraktning at hoveddelen av hendelseshåndteringen ble gjennomført uten etablerte formelle strategiske støtte- og ledelsesfunksjoner, var fremdriften i håndteringen etter vårt syn imponerende. Likevel er det flere lærings- og forbedringspunkter knyttet til hvordan ulike ledernivåer i organisasjonen samhandler i en så stor og kompleks krise som dette.

Beredskapsplanverket

Etter kollapsen av Tretten bru i Gudbrandsdalen i august 2022, gjennomførte etatsledelsen en evaluering⁴ av hvordan hendelsen ble håndtert. Evalueringen viste at det var behov for å profesjonalisere beredskapen. Det ble særlig lagt vekt på å klargjøre den overordnede strukturen for håndtering av alvorlige og komplekse hendelser. Den 6. mars 2023 besluttet etatsledermøtet følgende overordnede prinsipper, slik vi tolker det (forenklet):

- Den operative håndteringen gjennomføres av den enheten som eier krisen, typisk av DoV i det området som er berørt. Dette utgjør førstelinjeberedskapen ved hendelser som berører veg. VTS og kontraherte entreprenører inngår også i førstelinjen.
- Vegdirektørens ledergruppe utgjør den strategiske beredskapsledelsen og tydeliggjøres som kriseledelse ved nasjonale store hendelser. Leder for Økonomi og virksomhetsstyring (ØKV) kaller inn til det første møtet i kriseledelsen. Det blir da etablert en fast sentralisert beredskapsstab som støtte for ledergruppens kriseledelse. Vegdirektøren avgjør om den sentraliserte beredskapsstaben skal aktiveres.
- Statsforvalterne har en instruksfestet beredskaps- og samordningsrolle ved regionale hendelser. Blant annet har Statsforvalteren ansvaret for etablering av et fylkesberedskapsråd, med blant annet representanter for kritisk infrastruktur. Ledergruppen i SVV besluttet således også at de regionale transportavdelingene i ToS var ansvarlig for å koordinere SVVs representasjon i Fylkesberedskapsrådet.

Etaten hadde en overordnet beredskapsplan⁵ (oppdatert 25. oktober 2023) som, etter vårt syn, i større grad kunne reflektert beslutningen i ledermøtet fra mars samme år. Planen gjengir ikke forståelsen av forskjellen mellom den strategiske og den operative beredskapsledelsen. Det er også noe uklart hva som

⁴ Styrking og profesjonalisering av krise- beredskapshåndteringen I SVV, 06.03.2023

⁵ Beredskapsplan for Statens Vegvesen, 25.10.2023

skal til for aktivering av den strategiske kriseledelsen og nasjonal beredskapsstab. Det følger av beredskapsplanen at det skal etableres nasjonal beredskapsstab når det oppstår en hendelse eller krise som *“berører flere enheter og divisjoner, er nasjonal, eller som har en kompleksitet som tilsier tverrfaglig oppfølging og tett kontakt med andre vegmyndigheter, statlige eller fylkeskommunale etater.”* Men det fremgår ikke når kriseledelsen skal aktiveres. Siden det er den sentrale kriseledelsen, altså Vegdirektørens ledergruppe som aktiverer den sentrale beredskapsstaben, burde dette komme tydeligere frem i planen.

Vår gjennomgang av SVVs beredskapsplanverk viser at dette vedtaket fra Vegdirektørens ledergruppe i mars 2023 i liten grad er fulgt opp og implementert i planverket.

Hendelseshåndteringen

En mulig konsekvens av manglende oppfølging av vedtaket om strategisk kriseledelse ble i dette tilfellet at den overordnede ledelsen av kvikkleireskredet ble for fragmentert og ustrukturert. Beredskapsplanen til DoV midt var, etter vår vurdering, ikke dimensjonert for hendelser på dette nivået, og vår gjennomgang viser også at det ble fattet beslutninger for hvordan hendelsen skulle håndteres på nivå over den kriseledelsen som var etablert i DoV midt.

Sammen med hendelsens iboende varighet og kompleksitet, uten ytterligere støtte fra en nasjonal beredskapsstab, førte dette til stor belastning for den operative kriseledelsen og staben som håndterte hendelsen. Vår konklusjon er likevel at hendelsen ble håndtert på en god måte, mye takket være erfaring og kompetanse hos sentrale medarbeidere som deltok fra ulike divisjoner og enheter i hendelseshåndteringen. Det er likevel vesentlig å merke seg at dette skjedde mer på tross av, enn på grunn av det beredskapsplanverket som forelå på tidspunktet for hendelsen, og sådan eksponerer en sårbarhet i situasjoner hvor ikke tilsvarende erfaring og kompetanse er tilgjengelig.

SVVs egnevaluering

I tråd med gjeldende rutiner i DoV midt er håndteringen av denne hendelsen evaluert i DoVs system ServiceNow. Vår vurdering er at denne evalueringen fanger opp mange av de sentrale forbedringspunktene som vi finner i vår gjennomgang, men at evalueringen lider under å være gjennomført på et for lavt nivå i organisasjonen. Flere av forbedringspunktene som identifiseres adresserer systemiske utfordringer på overordnet nivå og på tvers av ulike divisjoner. Da er det, etter vårt syn, ikke tilstrekkelig at oppfølgingen av de identifiserte forbedringspunktene er delegert internt i DoV uten behandling og eierskap på etatsnivå.

I vår vurdering av denne egnevalueringen har vi begrenset oss til å adressere de forbedringspunktene som gjelder SVV selv. Vi er enige i de fleste av disse anbefalingene, og presiserer hvordan vi mener at oppfølgingen bør foregå.

2.4. Læringspunkter og anbefalinger

Saksbehandlingsrutiner og praksis for høringer i denne typen saker bør utbedres. Dette gjelder ikke bare i ToS men for alle som involveres i saksbehandlingen fra andre interne enheter.

Vår gjennomgang viser at DoV i dette tilfellet satt på omfattende risikoinformasjon knyttet både til grunnforholdene fra tidligere arbeid med utbedring av E6 i samme område, samt utfordringer knyttet til omkjøringsmuligheter dersom den aktuelle vegstrekningen skulle bli stengt. Selv om deler av denne risikoinformasjonen var tilgjengelig for ToS i saksbehandlingen av varselet om oppstart fra Bane NOR, ble ikke varselet med underliggende dokumenter vurdert av de som hadde utarbeidet risikoinformasjonen. Vi har følgende anbefalinger for saksbehandlingen forut for skredet.

Anbefaling 1: Innføre risikobasert sortering av plansaker med krav om involvering av berørt enhet (eksempelvis vegeier) og eventuelt fagressurser i høyrisikosaker som truer SVVs infrastruktur.

Anbefaling 2: Sikre overholdelse av retningslinjer for saksbehandling som stiller krav til informasjonsdeling og samhandling mellom ToS og DoV.

Anbefaling 3: Sikre tilstrekkelig tilgjengelighet og samhandling med fagmiljøene og etablere arenaer for tverrfaglig læring og erfaringsdeling.

For å tilpasse SVVs beredskap til nasjonal sikkerhetsstrategi og regjeringens Totalberedskapsmelding, har SVV vedtatt en ny *Policy for totalberedskap*⁶ i SVV, samt gjennomført organisatoriske endringer for å samle det meste av første-, andre- og tredjelinjeresponsen i DoV. Selv om den overordnede policyen er vedtatt og de organisatoriske endringene gjennomført, er det vår forståelse at det gjenstår en del arbeid før "ny beredskapsorganisasjon" er på plass. Det gjenstår blant annet å vedta nye beredskapsplaner på ulike nivåer.

For å sikre at læringen fra håndteringen av kvikkleireskredet ved Nesvatnet ivaretas i ny organisering av beredskapsarbeidet i SVV, anbefaler vi følgende:

Anbefaling 4: SVV vil være tjent med et beredskapsplanverk som tydeliggjør hvordan strategisk kriseledelse på overordnet nivå og operativ kriseledelse i første- og andrelinje skal fungere sammen ved større og mer komplekse hendelser.

Anbefaling 5: Det nye beredskapsplanverket i SVV bør adressere følgende:

⁶ Policy for totalberedskap i Statens Vegvesen, 17.11.2025

- (i) Divisjon Utbygging kobles på hendelseshåndtering gjennom en egen beredskapsplan.**
- (ii) Det klargjøres hvordan unntak fra ordinære rutiner, instruksjer og regelverk kan gis i en bestemt krisesituasjon.**
- (iii) Det utvikles egne planer for kommunikasjon i krisesituasjoner som også klargjør hvordan kommunikasjon og samhandling med eksterne interessenter skal ivaretas.**
- (iv) Sikrer dokumentasjon og etterprøvnbarhet for beslutninger som fattes som en del av hendelseshåndteringen ved at beredskapsplanene inneholder eksplisitte rollekort for nøkkelfunksjoner som f.eks. loggfører.**

Anbefaling 6: SVV bør utvikle et rammeverk for evalueringer av håndteringen av større hendelser på nivå med Levanger-skredet.

3. Observasjoner og vurderinger

3.1. Relevante organisatoriske forhold

SVVs sektoransvar

SVV er et statlig forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet med hovedoppdrag om å utvikle og tilrettelegge for et helhetlig, sikkert og framtidsrettet transportsystem i hele landet. Organisasjonen legger særlig vekt på fremkommelighet, trafiksikkerhet og miljøhensyn. SVV har ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og europaveger, samt forvaltning av riksvegferjer. I tillegg har etaten myndighetsoppgaver knyttet til trafikanter og kjøretøy, og fungerer som fagorgan for transportsektoren i Norge. Organisasjonen består av Vegdirektoratet og seks landsdekkende divisjoner.

Regionvegreforamen

I 2020 gjennomførte SVV en større omorganisering, der etaten gikk fra en regionbasert struktur med fem relativt autonome regioner til seks landsdekkende divisjoner med ulike funksjoner under et sentralt direktorat - Vegdirektoratet. De seks divisjonene er Utbygging, Drift og vedlikehold, Trafikant og kjøretøy, Transport og samfunn, Fellesfunksjoner og Vegdirektoratet. Ansvar for fylkesvegene ble overført fra SVV til fylkeskommunene, slik at etaten nå kun har ansvar for riksvegene. Om lag 1500 ansatte ble overført til fylkeskommunene, og det totale antallet ansatte i SVV ble redusert fra cirka 7500 til under 5000. Som følge av omorganiseringen har divisjonene DoV og ToS fortsatt geografiske avdelinger, men disse er nå landsdekkende og ikke lenger basert på tidligere regionskontorer. Støttefunksjoner som IT, HR og økonomi er samlet i egne divisjoner eller staber, og Vegdirektoratet har fått en tydeligere rolle som klageinstans, regelverkutvikler og strategisk ledelse. Denne omorganiseringen har skapt en mer funksjonsbasert og slankere organisasjon, men også utfordringer knyttet til samhandling, kompetanse og robusthet i fagmiljøene.

Transport og samfunn

ToS, med hovedkontor i Trondheim, har det utførende ansvaret for oppgaver som SVV utfører uavhengig av vegeier, for hele transportsystemet. Dette inkluderer blant annet trafiksikkerhet, trafikkstyring og beredskap, samfunnsutvikling og klima, transportutvikling og analyse, samt kontakt med regionale og lokale myndigheter og næringsliv. ToS er organisert i flere underenheter, som teknologistab, samfunnsutvikling og klima, trafiksikkerhet, samt geografiske transportenheter for ulike regioner i Norge. Divisjonen spiller en sentral rolle i å analysere, planlegge og implementere tiltak som forbedrer trafiksikkerhet, fremkommelighet og samfunnsmessige gevinster. I tillegg er det ToS som uttaler seg til planer etter plan- og bygningsloven på vegne av SVV.

Drift og Vedlikehold

DoV, med hovedkontor i Tromsø, har ansvar for å forvalte det statlige vegeierskapet på eksisterende riksveger, inkludert riksvegferjestrekninger, samt mindre utbyggingsprosjekter under 200 millioner kroner. DoVs hovedoppgaver omfatter brøyting, strøing og salting av riks- og europaveger, vedlikehold av tunneler, bruer, ferjekaier og rasteplasser, skredsikring, asfaltering, samt drift og vedlikehold av dreneringsanlegg, vegutstyr og trafikkskilt. Drifts- og vedlikeholdsoppgavene utføres i stor grad av innleide entreprenører etter anbud. Etter regionreformen i 2020 ble det slutt på felles driftskontrakter for riksveg og fylkesveg, og SVV har videreutviklet kontraktstrategien for å sikre bedre kvalitet og mer effektiv ressursbruk.

Geoteknikk

Geoteknikk er et sentralt fagområde i SVV, med egne veiledere og normer for geoteknisk prosjektering, som for eksempel *N-V220:2025*. Kompetansen innen geoteknikk er plassert i ulike divisjoner og enheter i SVV, blant annet under Drift og vedlikehold og Utbygging. Geoteknisk kompetanse kan koples på ved behov, også av andre divisjoner og enheter som ikke selv besitter denne kompetansen.

SVV som vegeier og vegforvalter

Rollen som vegeier, representert ved DoV, innebærer et direkte ansvar for den daglige driften og vedlikeholdet av vegnettet. Dette inkluderer rutinemessige inspeksjoner, reparasjoner, snørydding, vedlikehold av skilt og annet utstyr, samt å sikre at vegene til enhver tid er trygge og funksjonelle for brukerne. DoV har også ansvar for beredskap, som betyr at de må ha planer og ressurser klare for å håndtere nødsituasjoner som trafikkulykker, naturkatastrofer eller plutselige skader på infrastrukturen. Dette krever tett koordinering med nødetater og beredskapsteam for raskt å kunne gjenopprette sikkerhet og fremkommelighet på vegene.

ToS har på sin side ansvar for planforvaltning og overordnet risikostyring. Dette innebærer strategisk og langsiktig planlegging av vegnettet, inkludert analyser av trafikkflyt, vurdering av fremtidige kapasitetsbehov og integrering av ny teknologi eller infrastrukturforbedringer. ToS har også ansvar for å identifisere, vurdere og redusere risikoer knyttet til både den daglige driften og langsiktige utviklingen av vegnettet. Dette omfatter operasjonelle risikoer som trafikkulykker og værpåvirkninger, samt strategiske risikoer som regelverksendringer og langsiktige sikkerhetstrender. For å sikre dette utvikler ToS rammeverk for risikostyring og sørger for at nasjonale sikkerhetsstandarter overholdes.

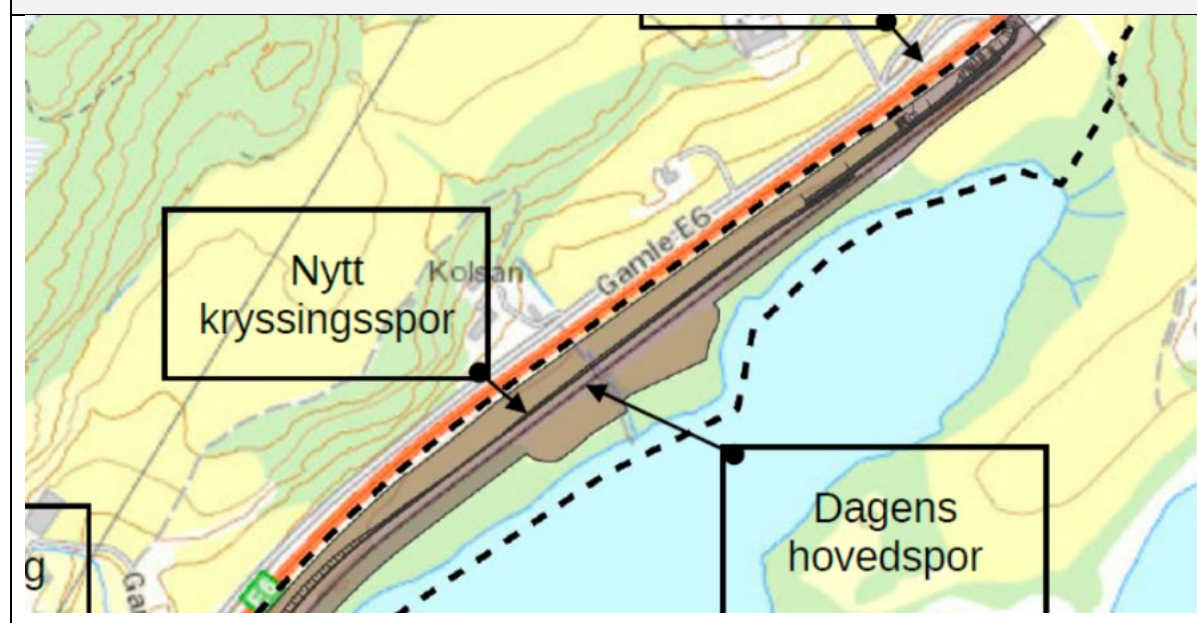
3.2. Fase 1 – Forebygging og saksbehandling

Introduksjon

I dette kapittelet tar vi for oss tidsperioden fra SVVs egen utbygging av E6-strekningen Vassmarka-Ronglan, via Bane NORs varsel til SVV om bygging av et kryssningsspor (se figur 1), og frem til skredet gikk den 30. august 2025. Gjennomgangen starter med E6-utbyggingen i perioden 2015–2018, da SVV gjennom geotekniske grunnundersøkelser og ROS-analyser opparbeidet kunnskap om grunnforholdene i det aktuelle området. Denne kunnskapen utgjør en viktig del av konteksten for de påfølgende hendelsene og vurderingene. Vi vil først presentere tidslinjen og de mest sentrale hendelsene i SVVs håndtering. Fasen fokuserer på SVVs interne saksbehandling og håndtering av plandokumentene og varselet fra Bane NOR. En vesentlig problemstilling er hvordan denne informasjonen ble vurdert i sammenheng med kunnskapen om kvikkleiren i området.

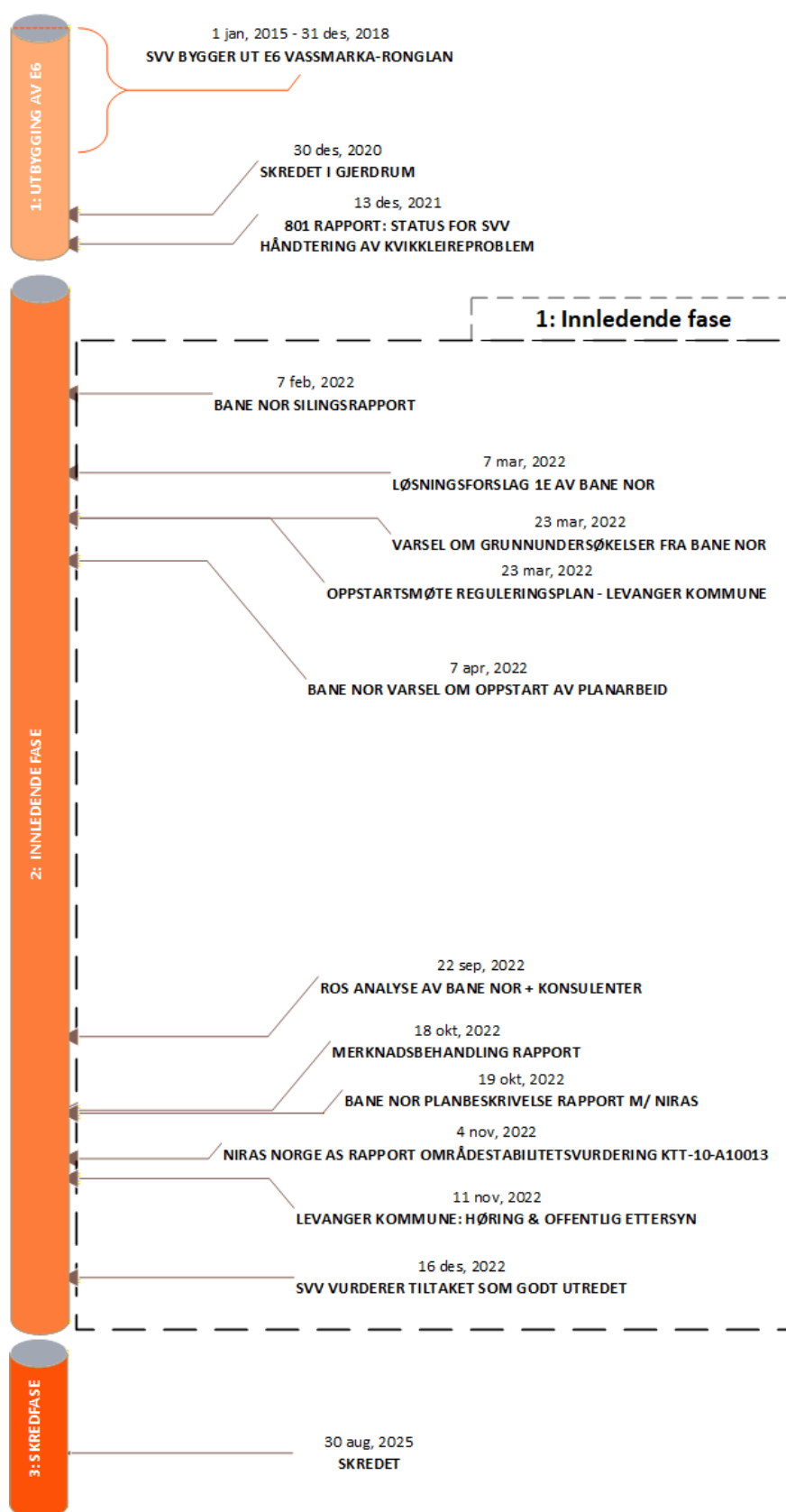
Vi beskriver rutiner og praksis knyttet til saksbehandling ved mottak av arealplaner og nabovarsler, med særlig fokus på risikovurdering og kvalitetssikring. Det redegjøres for hvordan innkomne planer og tilhørende dokumentasjon håndteres, hvordan samarbeid mellom interne enheter foregår, samt hvordan ekstern dokumentasjon vurderes og eventuelt etterprøves. Videre belyser vi hvordan informasjon formidles internt, og hvordan roller og ansvar ivaretas i prosessen. Målet er å gi en oversikt over eksisterende arbeidsmåter og identifisere eventuelle utfordringer knyttet til koordinering, kommunikasjon og risikohåndtering.

Figur 1: plantegning for nytt kryssningsspor⁷



⁷ Fra dokument KTT-10-A-10015 – Kartlegging av naturmangfold, side 5.

Sentrale tidfestede hendelser



I perioden fra 1. januar 2015 til 31. desember 2018 gjennomførte SVV utbedring av E6-strekningen mellom Vassmarka og Ronglan med etablering av midtdeler. I forbindelse med utbyggingen ble det gjennomført geotekniske grunnundersøkelser (tilgjengeliggjort i NADAG) og utarbeidet ROS-analyser for strekningen. Denne utbyggingen var en del av større infrastrukturtiltak i området, og bidro til at det ble opparbeidet kunnskap om grunnforholdene på den aktuelle strekningen i SVVs geotekniske fagmiljø.

Skredhendelsen i Gjerdrum den 30. desember 2020 bidro til økt oppmerksomhet rundt kvikkleireproblematikk i Norge, og hadde en betydelig påvirkning på hvordan risiko knyttet til slike grunnforhold ble vurdert og håndtert fremover. I denne konteksten ble det den 13. desember 2021 utarbeidet en rapport som evaluerte SVVs status i håndteringen av kvikkleireutfordringer, med særlig fokus på identifisering og oppfølging av risiko.

I 2022 startet den innledende fasen med flere tiltak og utredninger relatert til kvikkleireproblemene i området rundt Ronglan og Nesvatnet i Levanger. Den 7. februar leverte Bane NOR en silingsrapport⁸ utarbeidet av NIRAS, og den 7. mars fulgte de opp med et løsningsforslag. SVV og andre berørte grunneiere mottok et varsel om grunnundersøkelse⁹ fra Bane NOR den 23. mars 2022. Av varselet fremgikk det at det skulle gjennomføres grunnundersøkelser i forbindelse med etablering av et nytt kryssningsspor for jernbanen. Det skulle først gjennomføres befaringsfor å avtale plassering av borepunkter. Det skulle plasseres ut enkelte piezometere (poretrykksmålere)¹⁰ langs det planlagte området for å måle poretrykket. Dette måles for å vurdere stabiliteten til grunnen i området. Det formelle varselet om planoppstart¹¹ etter plan- og bygningsloven ble sendt 7. april 2022. Varselet om grunnundersøkelse gikk til naboer, mens varsel om planoppstart gikk til myndigheter og etater.

I løpet av høsten 2022 fortsatte prosessen med detaljert analyse og videre behandling av planforslagene. Den 22. september mottok Bane NOR en risiko- og sårbarhetsanalyse¹² (ROS-analyse) fra Asplan Viak og NIRAS. Denne ble fulgt opp med en merknadsbehandlingsrapport¹³ den 18. oktober, samtidig som Bane NOR leverte en planbeskrivelsesrapport¹⁴ i samarbeid med NIRAS den 19. oktober.

Den 11. november 2022 ble planforslagene sendt ut på offentlig høring og ettersyn¹⁵ via Levanger kommune. SVV vurderte deretter, den 16. desember 2022, at de foreslåtte tiltakene var godt utredet, noe som la grunnlaget for videre framdrift i planprosessen. ToS noterte følgende¹⁶:

⁸ Silingsrapport, 07.02.2022

⁹ Km 67 –68 på Nordlandsbanen – ved Nesvatnet i Levanger – varsel om grunnundersøkelser, 23.03.2022

¹⁰ Måler væsketrykk som fyller porene i jord. Viktig for å vurdere stabiliteten i grunnen før bygging.

¹¹ Varsel om oppstart av planarbeid, 07.04.2022

¹² Risiko- og Sårbarhetsanalyse (ROS), 22.09.2022

¹³ Merknadsbehandling til varsel om oppstart av reguleringsplan, 18.10.2022

¹⁴ Planbeskrivelse Reguleringsplan, 19.10.2022

¹⁵ Planforslaget Detaljregulering for Ronglan kryssingsspor legges ut på høring og offentlig ettersyn, 11.11.2022

¹⁶ Statens vegvesens uttalelse - detaljregulering for Ronglan kryssingsspor, 16.12.2022

“Planens dokumenter viser at hensyn til grunnforhold, områdestabilitet og skredfare er godt ivaretatt, og vi har derfor ingen innvendinger til at planen vedtas og tiltaket gjennomføres.”

Denne uttalelsen ble gitt uten at områdestabilitetsutredningen eller fagrapport geoteknikk¹⁷ var en del av dokumentene til offentlig høring.

Etter SVVs uttalelse i desember 2022, ble reguleringsplanen vedtatt av Levanger kommune og Bane NOR igangsatte anleggsarbeid. Vår gjennomgang av tilgjengelige dokumenter viser at SVV ikke hadde ytterligere dialog eller kommunikasjon om byggeprosjektet mellom planuttalelsen og skredet 30. august 2025.

Observasjoner og vurderinger

I denne delen presenterer vi først de relevante rutinene for SVVs saksbehandling, før vi går gjennom observasjoner og vurderinger knyttet til SVVs saksbehandling forut for kvikkleireskredet ved Nesvatnet. Gjennomgangen er knyttet til følgende evalueringskriterier:

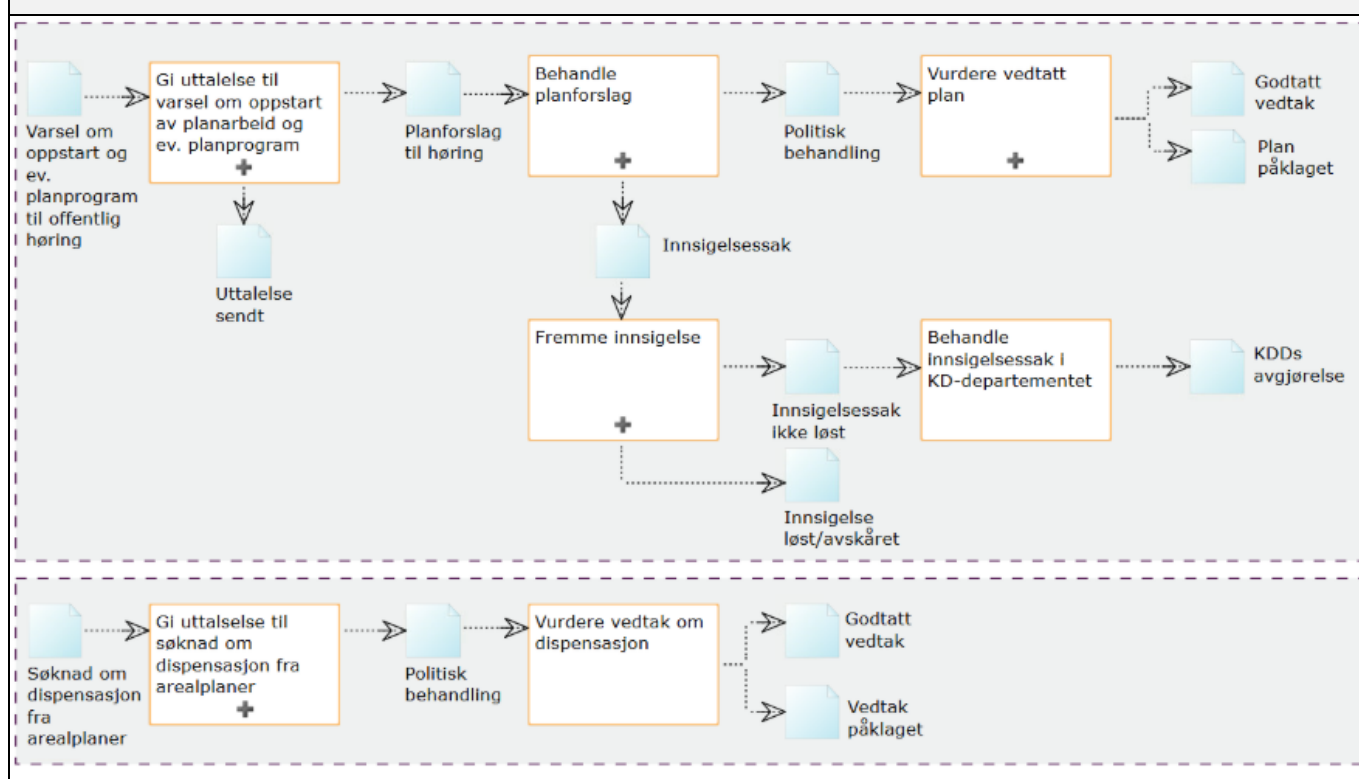
- (i) Saksbehandlingen ble utført i henhold til gjeldende rutiner og retningslinjer for arealsaker
- (ii) Saksbehandlingsrutinene er tilstrekkelige og forsvarlige

Redegjørelse for saksbehandlingsrutinene

Statens vegvesens *Kvalitetssystemet* samler prosessbeskrivelser for flere av etatens viktigste arbeidsprosesser. Her finnes blant annet den relevante prosessbeskrivelsen for denne saken, tilleggende ToS, gjengitt i figur 2.

¹⁷ Vurderinger av ytre miljø til forenklet hovedplan, 14.09.2022

Figur 2: Prosessbeskrivelse 'Gi uttalelser i plansaker'¹⁸

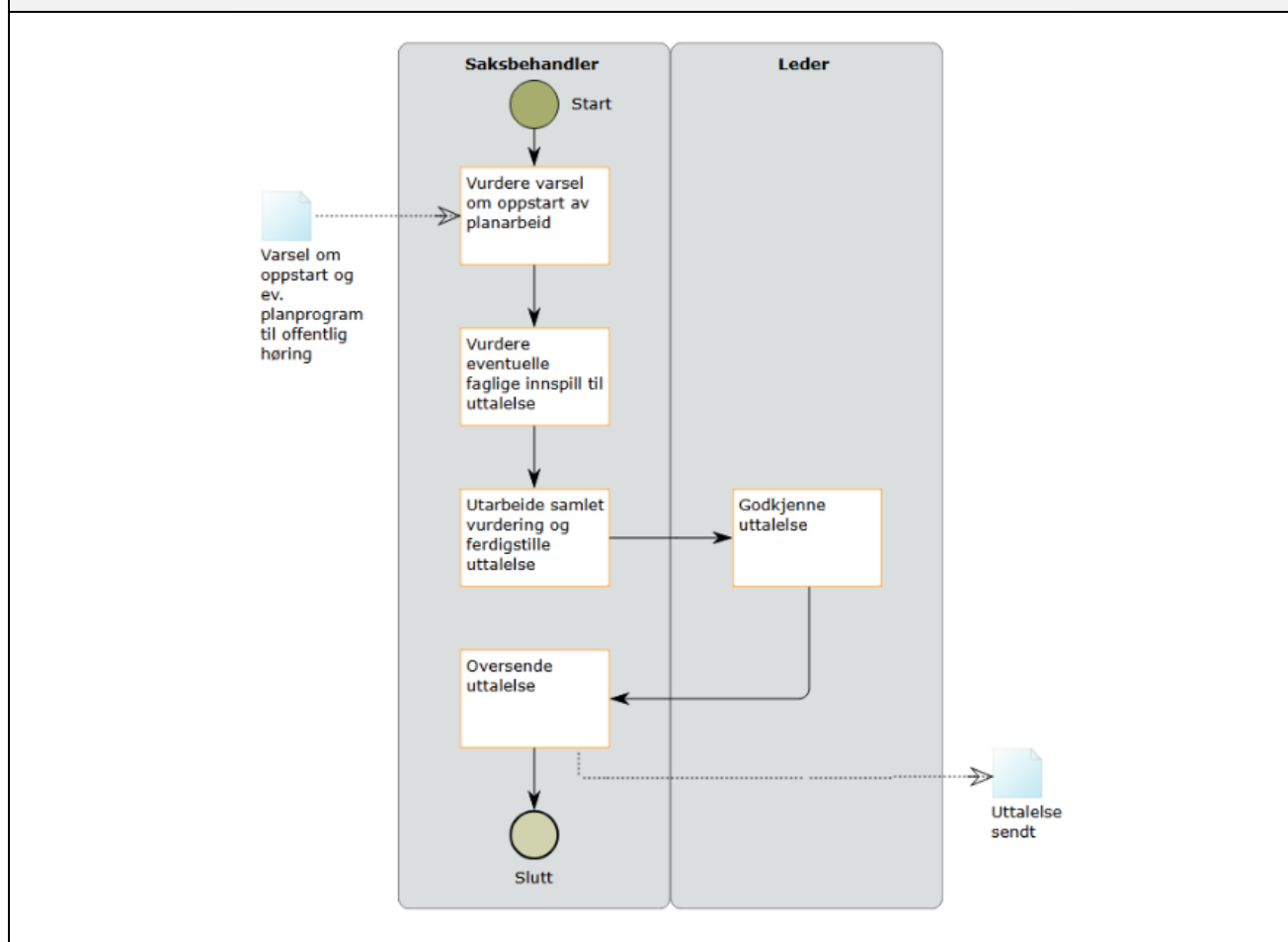


Det er denne prosessbeskrivelsen som var gjeldende for behandlingen av planarbeidet i forbindelse med nytt kryssningsspor på Ronglan. Prosessen beskriver de aktuelle steg i forbindelse med å skulle gi uttalelser til arealplaner, og ved å trykke på de "hvite boksene" blir det gitt en nærmere beskrivelse av hva som skal utføres i det aktuelle steget.

Det første steget i saksbehandlingen, er at det kommer inn et varsel om oppstart, evt. planprogram til offentlig høring. Når Statens vegvesen mottar slike varsler eller høringsdokumenter, blir det neste steget å "Gi uttalelse til varsel om oppstart av planarbeid og ev. planprogram." Ved å trykke på den hvite boksen med denne teksten, kommer det opp en ny prosessbeskrivelse (figur 3).

¹⁸ SVVs kvalitetssystem

Figur 3: Utklipp fra prosessbeskrivelsen 'Gi uttalelser i plansaker'¹⁹



Det første steget i denne delprosessen er å vurdere varsel om oppstart av planarbeid. I Kvalitetssystemet er følgende hensikt og innledende beskrivelse gjengitt (PwCs uttrekk):

“Hensikt

Informere om Statens vegvesen sin rolle i planarbeidet, og om våre fagområder i planforslaget.

Sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, slik at vi kan gi en god uttalelse.

Beskrivelse

Etter pbl § 3-2 har vi rett og plikt til å delta i planlegging som berører vårt saksområde. Statens vegvesen har god kompetanse på transportplanlegging og teknisk planlegging av veginfrastruktur. Hvis

¹⁹ Ibid.

Statens vegvesen blir kontaktet av forslagsstiller eller kommuner når de arbeider med arealplaner, bør vi kunne gi veiledning og informasjon. Vi må imidlertid være ryddige og skille mellom å gi råd og utøve myndighet. Når vi har dialog med forslagsstiller, bør vi skrive referat fra dialogen som også bør sendes til kommunen som planmyndighet.

I noen tilfeller ønsker kommunen at regionale og statlige myndigheter skal delta på oppstartsmøter dvs. før det blir sendt varsel om oppstart av planarbeidet. Da er det viktig å være tilgjengelig for forslagsstiller og kommunen. Vær raus med å dele kunnskap og vurderinger om det aktuelle planområdet, samt informere om vårt ansvar og våre interesser inn mot planen og planarbeidet.”

Det er videre gjengitt hjelpetekst for den aktuelle saksbehandler, bl.a. en sjekkliste for hva et varsel om oppstart skal inneholde.

Det neste steget i delprosessen er å vurdere eventuelle faglige innspill til uttalelse. Det er gjengitt følgende hensikt og beskrivelse for steget (PwCs uttrekk):

“Hensikt

Sikre at alle interessene til Statens vegvesen blir ivaretatt og sikre at vi opptreer enhetlig utad.

Beskrivelse

Saksbehandler skal søke informasjon internt om forhold som kan ha betydning for vår holdning til plansaken. Dette kan være fagkompetanse innenfor fagområdene trafiksikkerhet, klima, miljø eller annen vegfaglig kompetanse (faglig rådgiver). Eksempler på fagekspertise i egen og andre divisjoner kan være:

[...]

Drift og vedlikehold som vegeier

Planløsninger som har betydning for vegeieren.

Koordinering mot planer, utbyggingsprosjekter og drift og vedlikehold.

[...]

Dersom de faglige rådene ikke kan innhentes i egen divisjon, må oppdraget bestilles. Dette kan være tidkrevende.

Uttalelsen sendes saksbehandler, som tar den med seg i den avgjørende vurderingen av uttalelsen.”

Som det fremgår av beskrivelsen, skal saksbehandler søke informasjon om forhold som kan ha betydning for SVVs holdning til plansaken. Dette gjelder også uavhengig av om den nødvendige fagkompetansen kan innhentes i egen divisjon, eller om kompetansen må innhentes fra en annen divisjon.

Etter at dette steget er slutført, skal saksbehandler "Utarbeide samlet vurdering og ferdigstille uttalelse". Også dette steget har en nedfelt hensikt og beskrivelse (PwCs uttrekk):

"Hensikt

Å kunne gi tidlig innspill som grunnlag for det videre planarbeidet.

Få større innflytelse og lage rammer for det videre planarbeidet.

Ved å være aktiv i denne fasen av planprosessen vil vi ofte(re) også bli trukket mer inn i planarbeidet, samt skape større handlingsrom for oss selv ved senere høring og offentlig ettersyn av planforslaget.

Beskrivelse

Til varsel om oppstart kan vi gi tilbakemelding om:

Tiltaket er i overensstemmelse/eventuelt i strid med nasjonal politikk innenfor samferdsel jf. nasjonale forventning, statlige planretningslinjer, vårt sektoransvar og våre håndbøker.

Planområdet omfattes av eksisterende planer.

Hva som må legges til grunn/arbeides videre med, for at nasjonal politikk og vårt sektoransvar skal bli tilstrekkelig ivaretatt. Dette gjelder alt fra overordnede føringer til konkrete løsninger som kan reflekteres i kart og bestemmelser.

Planarbeidet vil utløse innsigelse ved offentlig ettersyn av planforslag."

I beskrivelsen kommer det frem at SVV eksempelvis vil kunne gi tilbakemelding om hva tiltakshaver må arbeide videre med, for at SVVs sektoransvar skal bli tilstrekkelig ivaretatt.

Planbehandlingen i ToS skal dermed følge standardiserte skriftlige prosedyrer som omfatter involvering av interessenter, risikovurderinger og dokumentasjon for å sikre åpenhet og sporbarhet. I kvalitetssystemet fremgår det også at faglige råd skal innhentes der kompetansen ikke finnes i egen divisjon. Det er opp til den enkelte saksbehandler å vurdere når det er behov for slike faglige råd.

(i) Saksbehandlingen ble utført i henhold til gjeldende rutiner og retningslinjer for arealsaker

Retningslinjene i kvalitetssystemet skal sikre ensartet saksbehandling som ivaretar SVVs ulike arbeidsprosesser på en forsvarlig måte, sett hen til SVVs sektoransvar. I denne konkrete saken innebærer dette at saksbehandlingen av varselet og den påfølgende plansaken knyttet til Bane NORs kryssningsspor ved Ronglan, skulle gjennomføres i tråd med SVVs gjeldende rutiner og retningslinjer for arealsaker. I vår vurdering har vi gjennomgått den aktuelle saksbehandlingen, herunder om relevant dokumentasjon ble innhentet og gjennomgått, om nødvendig fagkompetanse ble koblet på, og om vurderinger og beslutninger ble dokumentert på en etterprøvbar måte. I det følgende beskrives våre observasjoner knyttet til hvordan saken ble håndtert i praksis, etterfulgt av vår vurdering.

Observasjoner

23. mars 2022 varslet Bane NOR SVV, som berørt part, om geotekniske undersøkelser og poretrykkmålinger ved Nesvatnet. Sammen med høringsrunden for planforslaget i november 2022 fulgte det med en rekke dokumenter knyttet til saken.

Vår gjennomgang av disse viser at Bane NOR, ved underleverandør (NIRAS) hadde gjennomført geotekniske undersøkelser, samt at det var blitt utarbeidet en ROS-analyse for detaljreguleringen. Det varslede tiltaket var klassifisert i tiltakskategori K3, som er den nest høyeste risikokategorien for arbeid i kvikkleireområder. ROS-analysen plasserte kvikkleireskred og masseutglidning i gul risikosone, med lokalstabiliserende tiltak som foreslått risikoreduserende tiltak, og konkluderte med at risikoen vurderes som akseptabel ved gjennomføring av tiltakene. Forhold i anleggsfasen ble avgrenset med henvisning til at dette reguleres gjennom annet regelverk. I planbeskrivelsen som forelå på høringstidspunktet, var det videre angitt at risikovurderingen for kvikkleireskred ikke var endelig, da den uavhengige tredjepartskontrollen av områdestabiliteten ennå ikke var gjennomført.

Vi har også hentet inn den ROS-analysen som SVV selv fikk utformet i forbindelse med utbedring av veg og etablering av midtdeler på E6 mellom Vassmarka og Ronglan i 2015. Dette tiltaket omfattet samme vegstrekning langs Nesvatnet som tiltaket fra Bane NOR. I denne ROS-analysen plasseres risiko for kvikkleireskred i rød risikosone med følgende kommentar²⁰: *“Kvikk eller sensitiv (sprøbruddsmateriale) leire i området. Stabiliteten må ikke forverres, verken ved ferdig anlegg eller under anleggsarbeidet. Spesielle tiltak må iverksettes, jfr. Geoteknisk rapport og reguleringsbestemmelser.”*

Planbeskrivelsen som ToS mottok, omtalte områdestabilitetsutredningen og konkluderte med at kravene til dokumentasjon for områdestabilitet gitt i plan- og bygningsloven, TEK17 og NVE var ivaretatt. Det var altså Bane NORs egen planbeskrivelse som fastslo dette, og ToS la denne konklusjonen til grunn i sin

²⁰ Detaljreguleringsplan ROS-analyse: E6 midtdeler Vassmarka – Ronglan, 20.01.2015

videre saksbehandling. Selve områdestabilitetsutredningen og den tilhørende fagrapporten for geoteknikk var ikke en del av dokumentpakken som fulgte med varselet til SVV.

Disse observasjonene bekreftes i intervjuer med ansatte i SVV. Det bemerkes at NVE i sin høringsuttalelse²¹ datert 10. januar 2023 opplyser å ha blitt forelagt den uavhengige kvalitetssikringen av områdestabiliteten. Tilsvarende dokumentasjon ble altså ikke oversendt til SVV.

I etterkant er det fra ToS beskrevet at de geotekniske rapportene ikke var tilgjengelige i SVVs saksbehandlingssystem på tidspunktet da de ga sin uttalelse. Vurderingen var derfor basert på ROS-analysen og planmaterialets omtale av områdestabiliteten.

Vi har gjennomgått *Planforslaget Detaljregulering for Ronglan kryssingsspor*, som ble lagt ut på høring og offentlig ettersyn av Levanger kommune i brev av 11.11.2022. Der fremgår det av vedleggslisten at verken områdestabilitetsutredningen eller tilhørende fagrapport fulgte med i dokumentpakken som ble sendt på høring.

Vi har innhentet områdestabilitetsutredningen fra Levanger kommune. Kommunen opplyser at de ikke besitter den geotekniske fagrapporten som er sentral premissgiver for konklusjonen i områdestabilitetsutredningen.

Når vi så sammenlikner rapportene fra de geotekniske undersøkelsene foretatt i 2015 for SVV og 2022 for Bane NOR, ser vi at rapporten fra 2015 adresserer selve anleggsarbeidet, mens rapporten fra 2022 kun omtaler ferdigstilt tiltak og ikke anleggsarbeidet. Vi tar forbehold om at vi ikke har foretatt en geofaglig vurdering av disse rapportene, men forstår at rapporten fra 2022 er basert på grundigere grunnundersøkelser, oppdaterte veiledere og strengere krav enn den fra 2015. Likevel legger ikke rapporten fra 2022 føringer for anleggsarbeidet, noe som er hovedtemaet i rapporten fra 2015 hvor det foreskrives to konkrete tiltak og en rekke bestemmelser om blant annet rekkefølgen for anleggsarbeidet. ROS-analysen som fulgte med varselet fra Bane NOR i denne saken adresserte med andre ord ikke risiko som var knyttet til det anleggsarbeidet som skulle utføres for Bane NOR. Dette er informasjon som SVV kunne tilegnet seg dersom man i saksbehandlingen hadde bedt om tilgang til områdestabilitetsutredningen.

Varselet ble videre håndtert innenfor ToS som en ordinær plan- og arealbehandling, uten at dette utløste bredere involvering fra DoV eller det geotekniske fagmiljøet. Dette bekreftes både av det geotekniske teamet og ToS.

²¹ NVEs uttalelse - Offentlig ettersyn - Detaljreguleringsplan for Ronglan kryssingsspor - Levanger kommune, brev datert 10.01.23

Fra intervjuene fremkommer det at beslutningen om å ikke involvere DoV som vegeier eller geoteknikk som fagrådgivere, ble tatt internt i ToS, uten at SVV hadde fått innsyn i de sentrale dokumentene som belyste risikoen ved de ustabile grunnmassene der arbeidet med kryssningsspor skulle starte.

Gjennom intervjuer med ansatte i både ToS og DoV fremkommer det at det er stor tillit til tiltakshavers vurderinger og dokumentasjon, særlig der dette kommer fra andre offentlige aktører. Flere oppgir at intern etterprøving eller kontroll av risikovurderinger fra tiltakshaver ikke skjer rutinemessig, men først og fremst ved særskilte behov. Flere ansatte peker også på kapasitetsbegrensninger, samt tidkrevende og omfattende prosesser knyttet til bestilling av fagressurser, som en årsak til at faglige vurderinger sjelden blir gjort i saker som denne.

I høringsuttalelsen datert 16. desember 2022 konkluderte ToS med at²² *"planens dokumenter viser at hensyn til grunnforhold, områdestabilitet og skredfare er godt ivarettatt, og vi har derfor ingen innvendinger til at planen vedtas og tiltaket gjennomføres."*

Uttalelsen inneholdt ingen merknader knyttet til avgrensningen av anleggsfasen eller forbehold knyttet til manglende tredjepartskontroll. I planbehandlingen baserte SVV seg følgelig på tiltakshavers faglige vurderinger og dokumentasjon, uten at det ble etablert en egen intern risikovurdering for E6.

PwCs vurdering

Observasjonene tyder på at ToS i denne saksbehandlingen primært la vekt på at prosesser og nødvendige dokumenter var på plass, og i mindre grad på selvstendige faglige vurderinger av tiltakshavers dokumentasjon. På generelt grunnlag kan den tilliten som ToS i denne saken viste Bane NOR sies å være i tråd med tillitsreformen for offentlig sektor fra den første Støre-regjeringen. Offentlige etater skal i større grad ha tillit til hverandre og ikke bruke unødvendige ressurser på å kontrollere hverandre. Så er spørsmålet om hvordan dette hensynet skal vektes mot SVVs sektoransvar og det medfølgende ansvar for å verne om egne verdier, herunder veginfrastrukturen.

Kvalitetssystemet setter krav til involvering av fagekspertise i forbindelse med arealsaker. Gjennomgangen viser likevel at verken DoV (vegeier) eller det geotekniske miljøet (fagressurser) ble involvert i denne saksbehandlingen. Dette er ikke i tråd med retningslinjene i kvalitetssystemet. Dersom det skal være noe hensikt i å motta og behandle dokumenter som krever særskilt kompetanse for å forstå, må det være et poeng at denne fagkompetansen involveres i saksbehandlingen.

I intervjuer opplyses det at det ofte er det korte høringsfrister i plansaker, presset kapasitet hos fagressurser (geoteknikere), samt tidkrevende bestillingsprosesser for å få koblet på disse

²² Statens vegvesens uttalelse - detaljregulering for Ronglan kryssingsspor - planID 5037_L2022002 - Levanger kommune, brev datert 16.12.22

fagressursene i saksbehandlingen. Dersom dette er realiteten, er det vår vurdering at SVV vil være tjent med at prioritert tilgang på fagressurser baseres på risiko.

ROS-analysen som fulgte med varselet fra Bane NOR var eksplisitt avgrenset mot anleggsfasen. I planbeskrivelsen som forelå på høringstidspunktet, var det videre angitt at risikovurderingen for kvikkleireskred ikke var endelig, da den uavhengige tredjepartskontrollen av områdestabiliteten ennå ikke var gjennomført. Høringsuttalelsen fra ToS kommenterte ikke disse forholdene. Begge er forhold som ved en selvstendig faglig gjennomgang kunne gitt grunnlag for å stille utdypende spørsmål til tiltakshaver eller koble på egne interne fagressurser for utdypende vurderinger av sakens dokumenter. En vurdering av om anleggsarbeidet i kvikkleireområdet innebar risiko for E6 ble ikke foretatt av SVV gjennom saksbehandlingen i ToS.

Vår vurdering er at naturlige spørsmål fra SVV til Bane NOR, basert på varselet, ville vært hvordan risiko knyttet til grunnforholdene skulle håndteres i anleggsfasen og hvordan SVVs veginfrastruktur på nabotomten skulle sikres.

I tillegg viser vår gjennomgang at ROS-analysen fra Bane NOR vurderte risiko knyttet til de aktuelle grunnforholdene som lavere enn hva SVVs egen ROS-analyse fra 2015 knyttet til utbedringen av E6, gjorde. Dette ble heller ikke kommentert i høringssvaret. Vår vurdering er at ulik risikokategorisering for kvikkleireskred i de to ROS-analysene ikke nødvendigvis er dramatisk og kan skyldes naturlige forklaringer knyttet til forbedrede metoder for grunnundersøkelser eller endringer i selve grunnforholdene. Poenget er at dette vil være vanskelig å avgjøre for andre enn fageksperter som kan sammenlikne rapportene fra de geotekniske undersøkelsene, noe som illustrerer behovet for at relevant fagkompetanse burde vært koblet på saksbehandlingen i denne saken.

Tiltakskategori K3 er den nest høyeste risikokategorien for arbeid i kvikkleireområder. Etter NVEs veileder krever slike tiltak at områdestabiliteten utredes. Etter vår vurdering tilsier dette at man på saksbehandlernivå i ToS i en slik sak bør utvise varsomhet med å konkludere med at «hensyn til grunnforhold, områdestabilitet og skredfare er godt ivaretatt.» Vår vurdering er at en slik konklusjon kunne ikke ToS underbygge med sikkerhet på det aktuelle tidspunktet, ettersom de ikke hadde tilgang til selve utredningen.

At NVE fikk forelagt den uavhengige kvalitetssikringen av områdestabiliteten, mens SVV ikke mottok tilsvarende dokumentasjon, viser at SVV som høringspart ikke ble gitt samme informasjonsgrunnlag. Vår vurdering er at SVV i dette tilfellet burde ha etterspurt dokumentasjon som var nødvendig for å utøve sin rolle som vegeier.

Overordnet er vår vurdering at ulike rammebetingelser som kapasitetspress, omfattende bestillingsprosesser og knappe høringsfrister har gjort at det har utviklet seg en praksis knyttet til saksbehandlingen i ToS hvor vegeier (DoV) og fagressurser ikke involveres. Dette er i strid med prosessbeskrivelsen og rutinene i kvalitetssystemet. I denne aktuelle saken viser vår gjennomgang at det var mangelfull informasjon i varselet fra Bane NOR og at deler av den risikoinformasjonen som lå vedlagt varselet, avvek fra SVVs egen risikoinformasjon knyttet til de aktuelle grunnforholdene.

Evalueringskriteriet er derfor etter vår vurdering ikke oppfylt. De interne retningslinjene for saksbehandlingen ble ikke fulgt.

(ii) Saksbehandlingsrutinene er tilstrekkelige og forsvarlige

Mens det første evalueringskriteriet vurderer om gjeldende rutiner ble fulgt i saksbehandlingen av varselet fra Bane NOR, vurderer dette kriteriet om rutinene i seg selv er tilstrekkelig innrettet til å fange opp og håndtere saker med forhøyet risiko for veginfrastrukturen. Vurderingen rettes mot systemiske forhold – herunder rutiner for tverrfaglig koordinering, kriterier for involvering av fagkompetanse, differensiering av saker etter risikonivå, og kobling av risikoinformasjon i saksbehandlingen. I det følgende beskrives våre observasjoner knyttet til hvordan disse forutsetningene ivaretas, etterfulgt av vår vurdering.

Observasjoner

SVVs kvalitetssystem angir, som redegjort for tidligere, at faglige råd skal innhentes i behandling av plansaker. Dersom ikke disse rådene kan innhentes fra egen divisjon, så skal de bestilles. I kvalitetssystemet står det også at *“dette kan være tidkrevende.”*

En gjennomgående observasjon fra intervjuene med ansatte er at grensesnittet mellom ToS og DoV beskrives som noe uklart. Ansatte opplever usikkerhet rundt når og hvordan divisjonene skal involvere hverandre i saker som gjelder vegnettet og tilgrensende naboforhold, og grenseoppgangen mellom ansvar og roller i enkeltsaker er uklar. Kommunikasjonen skjer i stor grad gjennom individuell e-postutveksling, og det er ikke etablert faste mekanismer som sikrer at saker med mulige konsekvenser for veginfrastrukturen, systematisk identifiseres og følges opp tverrfaglig.

Ansatte peker også på at divisjonsmodellen medfører et internt fokus på egne oppgaver snarere enn å fremme samarbeid på tvers av organisasjonen. Kommunikasjonen og kontakten mellom divisjonene beskrives i noen tilfeller som mangelfull, og det var ikke utpekt faste kontaktpersoner mellom ToS og DoV for saker som berører begge enheter. Ansatte i DoV oppgir at de ikke visste hvem de skulle kontakte i ToS om saksbehandling.

Geografisk spredning og ulik faglig kultur mellom regionene beskrives som forhold som kan bidra til ulik praksis i saksbehandlingen. Ansatte beskriver videre at dokumentasjon og informasjon i begrenset grad overføres systematisk mellom divisjonene, noe som svekker sporbarhet og informasjonsflyt i komplekse saker.

Flere av disse observasjonene er av generell karakter, men kan likevel kaste lys over hvordan saksbehandlingsrutinene ble praktisert i denne saken.

Ansatte i DoV uttrykker at ansvaret for å involvere relevante fagmiljøer ved nabovarsler bør ligge hos ToS som hovedsaksbehandler, slik rutinen sier i dag. Samtidig fremhever enkelte at vegeierrollen bør være mer aktiv ved å etterspørre nødvendig dokumentasjon fra tiltakshaver, særlig å innhente geotekniske vurderinger i forbindelse med prosjekter i områder med forhøyet risiko. Dersom DoV skal etterspørre dokumentasjon, forutsetter det at de er blitt gjort kjent med saken fra ToS sin side.

Observasjonen er videre at det ikke finnes noen rutine for hvordan DoV og fagressurser skal ivareta sitt ansvar i de tilfellene hvor de blir koblet på saksbehandling.

Videre observeres det at saksbehandlere i ToS ikke har tilgang på et samlet risikobilde knyttet til de sakene de jobber med. For den aktuelle saken har vi allerede belyst den risikoen som forelå knyttet til grunnforhold i det området hvor Bane NOR skulle bygge kryssningsspor.

Etter kvikkleireskredet i Gjerdrum i 2020, ble det nedsatt en arbeidsgruppe i SVV som ble bedt om å rapportere status for riksveger med hensyn til kvikkleireområder, status for SVVs håndtering av kvikkleireproblematikk, samt foreslå en prioritering for sikring av utsatte strekninger og komme med forslag til metodikk for kartlegging.

I desember 2021 la gruppen frem rapport 801 *Håndtering av kritiske grunnforhold* som beskriver et mål om at SVV skal arbeide mer proaktivt og risikobasert med kvikkleire langs vegnettet, blant annet gjennom etablering av GIS-baserte oversikter og interaktive webkart over veger i kvikkleireområder. Rapporten dokumenterer at slike faglige verktøy og oversikter er utviklet på systemnivå for å støtte beslutninger og prioriteringer.

I rapporten står det blant annet:

“Per i dag har SVV ikke gode nok rutiner for å dokumentere og kvalitetssikre byggingen av geotekniske sikringskonstruksjoner. Dokumentasjon er viktig for at informasjonen skal bli tilgjengelig for de som skal forvalte veien i fremtiden. Vegforvaltere som behandler saker der SVV er nabo eller er høringspart, må kunne finne informasjon om konstruksjonene slik at de kan følge opp at det ikke gjøres endringer i tiltakene uten at det er vurdert av en geotekniker. (Eksempel: Masseflytting i et område

med motfyllinger.) De som drifter vegstrekninger, må vite om konstruksjonene slik at de kan følge med om det skjer signifikante endringer i tiltakene. (Eksempel: Ødeleggelse av erosjonssikring.) Planleggere som skal prosjektere nye tiltak i et område må også vite om konstruksjonene slik at de nye tiltakene ikke forringer effekten av sikringen som er gjort. Første steg på veien er at geotekniske sikringskonstruksjoner blir registrert i NVDB.”

Selv om dette utdraget fra rapporten handler om geotekniske sikringskonstruksjoner, illustrerer det behovet for tilgjengeliggjøring av geoteknisk informasjon knyttet til risikable grunnforhold i bredere forstand. Vår gjennomgang viser at disse forholdene i begrenset grad var adressert og fanget opp i kvalitetssystemet, da Levanger-saken ble behandlet.

Informasjon mottatt i intervjuer indikerer at det ikke var etablert faste rutiner som sikret at kartleggings- og risikoinformasjon fra slike verktøy systematisk ble koblet inn i saksbehandlingen i ToS på det tidspunktet hvor gjeldende sak ble behandlet.

Det geotekniske fagmiljøet i DoV disponerer bred kompetanse innen planlegging, prosjektering og skredvurderinger. Fagmiljøet fungerer som rådgivere som kan konsulteres av saksbehandlere, men har ikke en selvstendig rolle med rett til å gi uttalelser i plan- og nabosaker.

For å koble på interne geotekniske vurderinger benyttes et bestillingssystem. Dette systemet omtales som relativt nytt og flere sier det er krevende å bruke i praksis. Det pekes blant annet på at bestillinger tar lang tid og dermed kan forsinke saksbehandlingen og innebære at tidsfrister ikke nås. Enkelte nevner at det er uklart hvilke kanaler som skal benyttes, og hvilke avklaringer som må være på plass før en bestilling sendes, og hvordan de ulike bestillingene prioriteres internt. Samtidig opplyses det at det pågår arbeid med å forenkle og forbedre dette systemet, blant annet for å tydeliggjøre ansvar og gjøre det enklere for saksbehandlere å bestille og motta geoteknisk bistand i tide.

I tillegg til risikoen knyttet til grunnforhold observerer vi at DoV midt i sin Riks-ROS fra 2024 har identifisert den aktuelle E6-strekningen ved Ronglan som særskilt sårbar, blant annet på grunn av kompliserte omkjøringsforhold ved bortfall av vegforbindelsen. Denne informasjonen var tilgjengelig internt i etaten, men ble ikke lagt til grunn for behandlingen av nabovarselet fra Bane NOR.

Det er ikke identifisert rutiner eller kriterier som differensierer saksbehandlingen etter risikonivå. I praksis innebærer dette at saker med forhøyet risiko for veginfrastrukturen behandles etter samme prosedyre som ordinære arealplaner.

PwCs vurdering

Den aktuelle rutinen for behandling av denne saken foreskriver at saksbehandler skal søke informasjon om forhold som kan ha betydning for SVVs holdning til plansaken. Dette gjelder uavhengig av om den nødvendige fagkompetansen kan innhentes i egen divisjon, eller om kompetansen må innhentes fra en annen divisjon.

Rutinen sier også at dersom faglige råd må hentes inn utenfor egen divisjon, så må dette bestilles og at slik bestilling kan være tidkrevende. Vår vurdering er at det er uheldig at SVV legger opp til såpass tidkrevende prosesser for faglige innspill knyttet til behandling av plansaker med korte tidsfrister. Når rutinen selv påpeker at dette er tidkrevende, kan dette i seg selv være med å påvirke saksbehandleres skjønnsmessige vurderinger knyttet til behovet for slike faglige innspill.

Vi har forståelse for det ressurspådraget det innebærer å hente inn faglige råd og innspill knyttet til behandling av plansaker, særlig når det er andre offentlige samferdselsaktører som er tiltakshaver. Det er etter vår vurdering naturlig at det i de sammenhengene utvises en større grad av tillit til tiltakshavers egne faglige vurderinger enn i tilfeller hvor det er private tiltakshavere.

I denne sakens natur må likevel graden av tillit til ekstern tiltakshaver veies opp mot SVVs risiko for egen trafikkinfrastruktur.

Det er derfor vår vurdering at det er en svakhet at SVV ikke har en formell risikobasert tilnærming til saksbehandling av plansaker som klargjør i hvilke tilfeller det er riktig å lene seg på tillit til ekstern tiltakshaver, og i hvilke tilfeller det er i SVVs interesse å gjøre en risikovurdering på selvstendig grunnlag gjennom innhenting av råd og innspill fra egen organisasjon.

Vår gjennomgang viser også at SVV i denne saken også satt på en annen type risikoinformasjon enn det som var vektlagt i de dokumentene som fulgte varselet fra Bane NOR knyttet til ustabile grunnforhold. DoVs Riks-ROS-analyse av den aktuelle vegstrekingens sårbarhet knyttet til omkjøringsalternativer ga SVV innsikt i hvor omfattende konsekvensene av en eventuell hendelse kunne bli. Denne informasjonen var unik for SVV og var naturlig nok ikke en del av tiltakshavers risikovurderinger. Vår vurdering er likevel at denne informasjonen er relevant for saken da den belyser SVVs interesser i saken.

Vi vurderer derfor at det er tre forhold knyttet til denne sakens iboende risiko som burde vært fanget opp i saksbehandlingen;

- Varselet og medfølgende dokumentasjon inneholdt ikke selve områdestabilitetsutredningen hvor risikoanalysen av grunnforholdene ble belyst, kun planforslagets og ROS-analysens gjengivelse av denne.
- Bane NORs ROS-analyse knyttet til grunnforholdene avvek fra SVVs egen ROS-analyse for samme område utarbeidet noen år tidligere i forbindelse med etablering av midtdeler på E6 i samme område.
- SVV satt på annen risikoinformasjon knyttet til kompliserte omkjøringsalternativer for gjeldende vegstrekning.

Kombinasjonen av disse tre forholdene knyttet til grunnforhold (sannsynlighet) og vanskelige omkjøringsalternativer (konsekvens) burde, etter vår vurdering, automatisk medført at saken ble behandlet som høyrisikosak, og at DoV som vegeier og geoteknikk som fagressurs, ble koblet på saksbehandlingen.

Vår samlede vurdering er derfor at denne saken viser at saksbehandlingsrutinene ikke er tilstrekkelige for å fange opp risiko på en måte som beskytter SVVs veginfrastruktur og at evalueringskriteriet derfor ikke er oppnådd. Dagens saksbehandlingsrutiner er ikke tilstrekkelige.

Manglende samhandling og kommunikasjon, uklare grensesnitt og omstendelige prosedyrer for bestilling av fagressurser kan påvirke hvordan rutinene i kvalitetssystemet praktiseres. Særlig gjelder dette i de tilfellene hvor rutinene også baserer seg på saksbehandlers skjønnsmessige vurderinger. Vår vurdering er at saksbehandlingens praktisering av rutinene i dette tilfellet har blitt påvirket av uheldige interne forhold knyttet til manglende samhandling mellom ToS og DoV og en opplevelse av liten tilgang på fagressurser.

SVV vil derfor være tjent med å sikre en enklere og mer effektiv tilgang på fagressurser i behandling av saker med stor iboende risiko hvor slike ressurser bør prioriteres.

3.3. Fase 2 – Beredskap og hendelseshåndtering

Introduksjon

I dette kapittelet tar vi for oss hendelseshåndteringen fra skredet gikk den 30. august 2025 til interimsvegen ble åpnet den 8. november 2025. Vi vil først gjøre rede for tidslinjen og de mest sentrale hendelsene i SVV, før vi presenterer en gjennomgang av beredskapsplanverk, kriseledelse og organisering. Deretter analyserer vi hvordan SVVs håndtering samsvarer med beredskapsplanverket.

Vår gjennomgang og evaluering tar utgangspunkt i det planverket som gjaldt på tidspunktet for hendelsen.

Sentrale tidfestede hendelser



Bilde 1: Skredgropa ved Nesvatnet. Foto: Ole Martin Wold / NTB

Kvikkleireskredet ved Nesvatnet inntrådte kl. 08:54 lørdag 30. august 2025. Rundt 22 minutter senere, kl. 09:16, ble hendelsen opprettet i VegCIM²³, og sentrale ledere og personer ble varslet. Allerede kl. 10

²³ SVVs digitale beredskapsstøtteverktøy

samme dag avholdes det første samordningsmøtet i VTS-regi. Dette var det første av totalt fem samordningsmøter denne lørdagen. Parallelt ble det utarbeidet kart for omkjøringsruter og tre ulike situasjonsrapporter som ble sendt oppover i systemet. Samme dag ble dialog etablert med Tolletaten knyttet til omkjøringsruter via Sverige, og kommunikasjonsberedskap ble mobilisert for å håndtere mediedekningen.

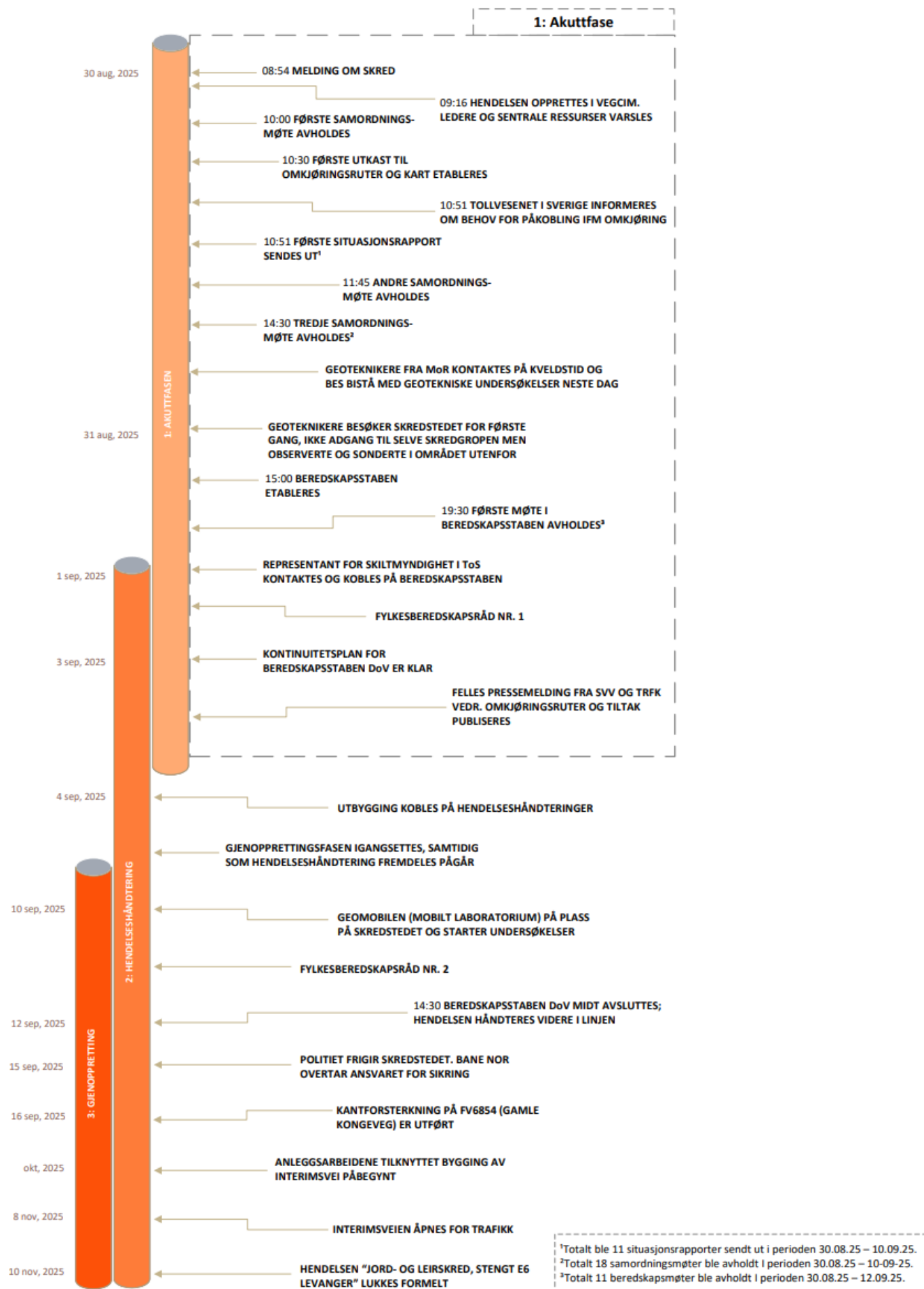
På kvelden den 30. august ble to geoteknikere som jobber i avdeling for Myndighet og regelverk (MoR) kontaktet av sin leder med forespørsel om å bistå i hendelseshåndteringen, og reise til skredstedet allerede dagen etter for å starte undersøkelser.

Det var raskt klart at dette var en hendelse som skulle kategoriseres på nivå 'høy' eller 'rød' jf. Beredskapsplan for hendelseshåndtering ved avdeling DoV midt. Søndag 31. august ble det satt krisestab i DoV midt, og allerede samme kveld ble det første stabsmøtet avholdt.

Skredområdet ble tidlig sperret av mens det pågikk en redningsaksjon etter en savnet person. SVV fikk dermed ikke tilgang til området for å komme i gang med egne undersøkelser. Referater fra stabsmøter viser at dette var et stort fokus for krisestaben innledningsvis. På dette tidspunktet visste man ikke at det ville gå 16 dager (15. september) før politiet friga skredområdet og Bane NOR overtok ansvaret for sikring av skredkanten.

Parallelt med samordningsmøtene i regi av VTS, ble det gjennomført daglige stabsmøter i DoV midt. I tillegg til de faste personene som i henhold til beredskapsplan for DoV midt inngår i stab, ble det innhentet en representant for skiltmyndighet i ToS. I tillegg bistod geoteknikere fra MoR staben som fagressurser.

Vi har laget en illustrasjon som viser de ulike hendelsene i tidsrekkefølge:



Seksjonsleder for Drift midt hadde sin første dag i ny jobb mandag 1. september, og det ble derfor besluttet at både ny og utgående seksjonsleder for Drift skulle inngå i beredskapsledelsen lokalt. I tillegg ble staben, etter ønske fra kriseleder (avdelingsleder DoV midt), supplert med nasjonal beredskapsvakt. Rollen til nasjonal beredskapsvakt var, i tillegg til å bistå med utvikling av situasjonsforståelsen, å rapportere oppover.

De første dagene var preget av noe uenighet med Trøndelag fylkeskommune om hvor omkjøringsvegene skulle gå. Dette etter at fylkeskommunen hadde sendt ut en pressemelding med anbefalt omkjøring i strid med anbefalingene fra SVV ved DoV midt. Først onsdag 3. september ble fylkeskommunen og SVV enige om omkjøringsrutene og fikk sendt ut en felles pressemelding om dette. Samtidig ble det igangsatt arbeid med å skaffe skilt til omkjøring, samt endrede fartsgrenser på omkjøringsvegene. Det ble også sikret en midlertidig lemping på bestemmelser om kjøring og hviletid for de lange omkjøringsvegene.

Midtveis i den første uken etter skredet, onsdag 3. september, ble det utviklet en kontinuitetsplan for beredskapsstaben for de tre første ukene etter rashendelsen. Her ble beredskapsrådgivere fra DoV vest og øst koblet på for å avlaste nøkkelpersonell i staben, og det ble laget en rotasjonsordning for stabslederfunksjonen.

Fredag 5. september ble det kommunisert til kriseledelsen at det var besluttet på øverste nivå i Vegdirektoratet at divisjon Utbygging skulle overta ansvaret for gjenoppretting av E6 der skredet hadde gått, et ansvar som etter hvert også inkluderte bygging av en interimsveg rundt rasstedet. I løpet av den påfølgende helgen ble det mobile laboratoriet klargjort, og 10. september (onsdag i uke 2) var de på plass ved rasstedet og startet analyser av prøver fra grunnboring i området. DoV midt opprettet en liaisonordning, der en representant for beredskapsledelsen avsettes for å bistå Utbygging midt med arbeidet med interimsvegen.

Den 10. september avholdes det siste av totalt 18 samordningsmøter i VTS-aksen. To dager senere, fredag 12. september avvikles beredskapsstaben i DoV midt og videre hendelseshåndtering tilbakeføres til linjeorganisasjonen. Fortsatt er skiltmyndighet i ToS tett koblet på den videre hendelseshåndteringen og det utvikles planer for håndtering av mer krevende kjøreforhold på omkjøringsvegene inn mot vintersesongen.

Den 16. september avsluttes arbeidet med kantforsterkning på Gamle Kongeveg (fv. 6854) som er en raskere omkjøringsveg forbeholdt utrykningskjøretøy og kollektivtransport. Veggen er eid av fylkeskommunen, men SVV har bistått med kantforsterkning for å sikre at veggen skal tåle den økte belastningen som følger med at den nå benyttes som omkjøringsveg.

Parallelt med at DoV trapper ned intensiteten i sin håndtering innenfor sitt ansvarsområde, har Utbygging samlet et team og raskt utviklet en plan for interimsvegen. I denne prosessen hadde de fire geoteknikerne jobbet tilnærmet døgnet rundt. Utbygging fikk også skrevet kontrakt med en entreprenør til å utføre arbeidet og som raskt forstod alvoret i situasjonen.

I begynnelsen av november ble de siste grunnundersøkelsene knyttet til bygging av interimsvegen ferdigstilt, og lørdag 8. november ble interimsvegen åpnet. To dager senere falt den første snøen.

Mandag 10. november ble hendelsen 'Jord- og leirskred, stengt E6 Levanger' formelt lukket i VegCIM.

Observasjoner og vurderinger

I denne delen presenterer vi observasjoner og vurderinger knyttet til SVVs håndtering av hendelsen (fase 2), hvor gjennomgangen er knyttet til følgende evalueringskriterier:

- (i) SVV var godt nok forberedt til å håndtere denne hendelsen
- (ii) SVV håndterte denne hendelsen i tråd med egne målsetninger for hendelseshåndtering
- (iii) De driftstekniske tiltakene SVV igangsatte, bidro til god hendelseshåndtering og effektiv restitusjon
- (iv) Validering av SVVs egevaluering i lys av vår gjennomgang av hendelseshåndteringen

Det overordnede spørsmålet i denne fasen er altså hvorvidt SVV kunne håndtert skredhendelsen på en annen og bedre måte slik at konsekvensene for trafikkavviklingen ble mindre i omfang.

Sentrale elementer i evalueringen er publikumsinformasjon, koordinering med andre aktører, samt valg og etablering av omkjøringsruter og ny interimsveg. For å kunne ivareta slike forhold under en krisehendelse må etaten samlet sett ha en velfungerende beredskapshåndtering. Dette innebærer at etaten må være tilstrekkelig forberedt på hva som skal gjøres når krisen oppstår.

Vi har også gjennomgått SVVs egevaluering av hendelseshåndteringen, og vi vil i tilknytning til fase 2 også gjengi hovedpunktene i vår validering av denne egevalueringen.

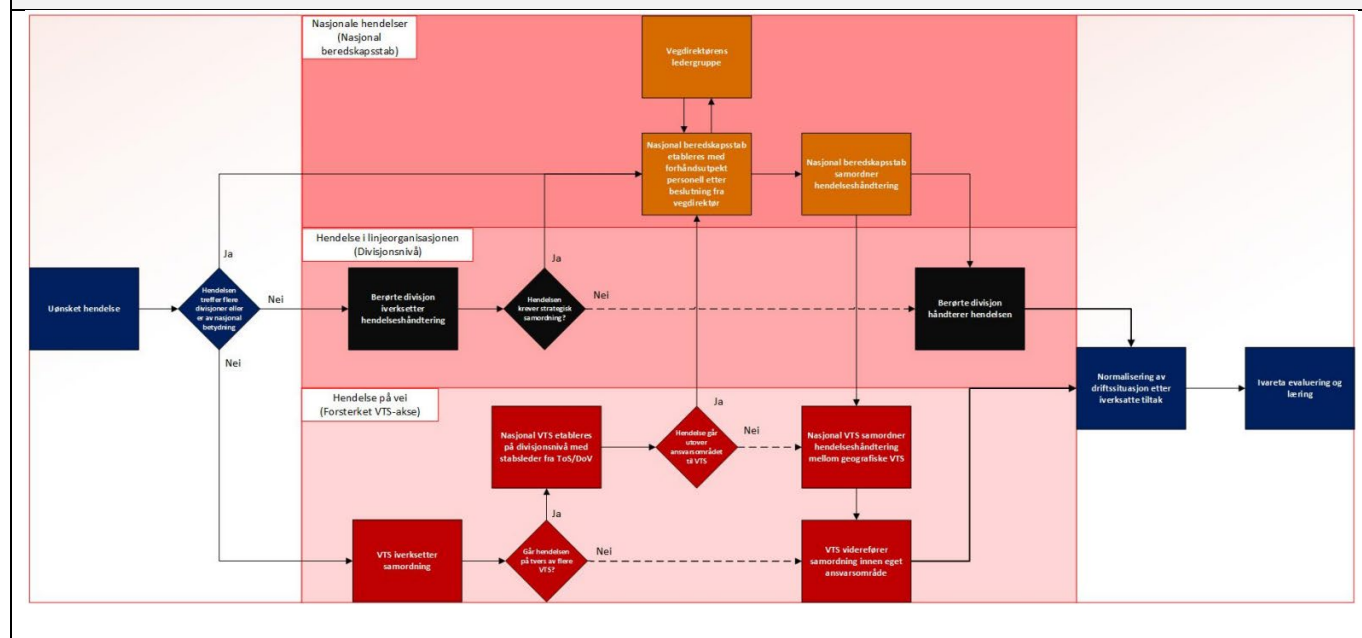
(i) SVV var godt nok forberedt til å håndtere denne hendelsen

Observasjoner av planverk

SVV hadde på tidspunktet for hendelsen et beredskapsplanverk bestående av en overordnet beredskapspolicy²⁴ og beredskapsplan for SVV, i tillegg til planverk på divisjonsnivå. Beredskapspolicyen definerer målsetninger, prinsipper og ansvarsoppgaver for de ulike divisjonene og avdelingene i SVV. Det fremgår blant annet at SVV skal ha en grunnberedskap som muliggjør at de fleste hendelser kan håndteres i ordinær linjeorganisasjon, samtidig som man ved en større hendelse skal kunne etablere en effektiv beredskapsorganisasjon. Videre slår policyen fast at de overordnede prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke skal ligge til grunn for alt beredskapsarbeid i SVV.

Den overordnede beredskapsplanen er først og fremst retningsgivende for beredskapsplaner på strategisk, operativt og taktisk nivå. Planen tegner opp tre nivåer for håndtering av en hendelse i SVV. 'Hendelser på veg' skal håndteres i en forsterket VTS-akse, hendelser på divisjonsnivå skal håndteres i linjeorganisasjonen, mens hendelser som treffer flere divisjoner eller er av nasjonal karakter, skal håndteres som en nasjonal hendelse av nasjonal beredskapsstab.

Figur 4: Vedlegg 1 i Beredskapsplan for SVV, oversikt over nivå av hendelseshåndtering i SVV²⁵. Også lagt ved denne rapporten i større format.



²⁴ Policy for beredskap og hendelseshåndtering i Statens vegvesen, 21.08.2023

²⁵ Ibid.

Planen slår fast at det er Vegdirektøren, i samråd med berørte divisjonsdirektører, som kan beslutte etablering av nasjonal beredskapsstab. Videre står det: *"(...) nasjonal beredskapsstab kan etableres når det oppstår en hendelse eller krise som berører flere enheter og divisjoner, er nasjonal, eller som har en kompleksitet som tilsier tverrfaglig oppfølging og tett kontakt med andre vegmyndigheter, statlige eller fylkeskommunale etater."*

DoV midt har en beredskapsplan for ulike hendelser på veg. Planen skiller mellom hendelser på lavt (gult), middels (oransje) og høyt (rødt) nivå, der gult nivå tilsvarer hendelser med stenging av veg opp til fire timer, oransje innebærer stenging av veg fra fire til åtte timer, og rødt nivå innebærer stenging av veg over åtte timer. Planen definerer hvem som utgjør beredskapsledelse, fast beredskapsstab og eventuelt utvidet beredskapsstab. Planen beskriver videre hvordan hendelseshåndteringen skal foregå, hvilke kritiske funksjoner og leveranser som må ivaretas og hva som er oppgavene til henholdsvis ledelse og stab. Videre inneholder planen informasjon om beskyttede rom dersom hendelseshåndteringen krever det. Det står også beskrevet hvordan tilbakeføring til normaltilstand skal foregå og at hendelser som skal evalueres, skal skje sammen med VTS og følge vedtatt prosess *Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser*²⁶.

Beredskapsstaben ved DoV midt skal gjennomføre stabsmøter etter fast dagsorden, ivareta medieberedskap, etablere situasjonsbilde og gjennomføre situasjonsrapportering i VegCIM. Videre skal staben føre referat fra møter og løpende logg i VegCIM, holde en overordnet statusoversikt for DoV midt, følge med på mediebildet og sikre utsjekk av oppgaver i tiltakskort for beredskapsstaben. I denne hendelsen var det DoV midt som hadde kriseledelsen.

Beredskapsplanen til DoV midt har en oversikt over fellesoppgaver for hele beredskapsstaben og ikke individuelle rollekort for de enkelte medlemmene eller funksjonene i staben. I intervjuer opplyses det om at dette er å foretrekke da det sikrer en lagfølelse, og at de få personene som deltar i stab, kan fylle inn for hverandre. Planen har heller ingen bestemmelser om hva som skjer i tilfeller hvor stab og eventuelt beredskapsledelsen utvides til å inkludere andre divisjoner og funksjoner i SVV. I intervjuer opplyses det at det er vanlig praksis at det tas inn fagressurser fra andre deler av SVV dersom hendelsens natur og kompleksitet krever dette.

ToS har også en beredskapsplan²⁷ som beskriver hvordan divisjonen skal ivareta beredskap og håndtere hendelser som berører divisjonens ansvarsområder. Planen beskriver hva som ligger i samordningsrollen til VTS (VTS var på hendelsestidspunktet organisert under divisjon ToS), samt rolle og ansvar for nasjonal beredskapsstab i hendelser som eskaleres til nasjonalt nivå. Her presiseres det at ved slik eskalering *"(...) kan en nasjonal beredskapsstab støtte beredskapsorganisasjonen og linjeledelsen for å få en bedret*

²⁶ SVVs kvalitetssystem

²⁷ Beredskapsplan divisjon Transport og samfunn, revidert 19.05.25

situasjonsforståelse, og fremskaffe adekvate beslutningsalternativer for linjeledelsen. Den nasjonale beredskapsstaben tar ikke over, men støtter den eksisterende beredskapsorganisasjon. Planverket følges og IKT-beredskapsstøtteverktøyet benyttes i alle faser av hendelsen. Staben besettes av seksjon Samfunnssikkerhet og beredskap, da ved nasjonal beredskapsvakt som autorisert stabsleder.”

I beredskapsplanen til ToS står også VTS sin samordningsrolle beskrevet i punkt 4.1:

“Vegtrafikksentralene ivaretar SVVs samordningsrolle ved planlagte eller akutte uønskede hendelser som påvirker fremkommelighet.

Vegtrafikksentralene skal etablere felles situasjonsforståelse mellom vegeiere innenfor sitt geografiske område ved varslede eller akutte uønskede hendelser. Dette gjøres blant annet gjennom samordningsmøter med vegeiere fag- og nødetater. Andre aktører med relevans for håndtering eller informasjon kan også inviteres inn til slike møter. Hovedformålet med samordningen er å sikre fremkommelighet og trafiksikkerhet selv under krevende forhold.

Vegtrafikksentralenes samordningsrolle følger de etablerte samfunnssikkerhetsprinsippene. I tråd med disse overtar ikke vegtrafikksentralene ansvaret som foreligger vegeier eller den enkelte aktør. Ansvaret for tiltak og oppfølging på vegnettet eies av den enkelte vegeier. Vegtrafikksentralene har ingen form for beslutningsmyndighet overfor den enkelte vegeier eller samvirkeaktør.”

Denne presiseringen og tydeliggjøringen av VTS sitt ansvar for samordning mellom ulike vegeiere var et resultat av en beslutning i Vegdirektørens ledermøte²⁸ 06.03.2023. Dette var en av flere beslutninger knyttet til et notat om *Styrking og profesjonalisering av krise- og beredskapshåndteringen i SVV*.

I intervjuer har vi blitt fortalt at andre divisjoner som har vært involvert i hendelseshåndteringen i dette tilfellet, som divisjon Utbygging, ikke har egne beredskapsplaner rettet mot denne typen hendelser og bistand i restitusjonsfasen av hendelseshåndtering som ledes av andre enheter.

Kriseorganisasjon og ledelse

Ledermøtet i Vegdirektoratet behandlet 6. mars 2023 en sak med tittelen *Styrking og profesjonalisering av krise- og beredskapshåndteringen i SVV*. Dette var en beslutningssak som fulgte opp evalueringen etter hendelsen med Tretten bru i august 2022. Vedtaket i denne saken sier blant annet “*Vegdirektørens ledergruppe tydeliggjøres som SVVs strategiske kriseledelse ved nasjonale store hendelser*”.

Saksfremlegget legger opp til at det er direktør ØKV som leder SVVs kriseledelse på vegne av Vegdirektøren og som kaller inn og drifter kriseledelsen. Videre foreslås det i saksfremlegget at når

²⁸ Vegdirektørens ledermøte, 06.03.2023

strategisk kriseledelse etableres, kan det samtidig etableres beredskapsstab på etatsnivå under ledelse av den enhet/divisjon som er utpekt til å eie krisen. Slik vi tolker beslutning fra ledelsen innebærer dette en organisering som kan illustreres slik ved nasjonale store hendelser (sett bort fra VTS-aksen):



Beslutningen fra SVVs ledergruppe lyder som følger: *“Notatet vedtas med forbehold om justeringer av begreper og tydeliggjøring av rollen til SVV. ØKV følger opp med bestilling til divisjonene og oppfølging av videre utvikling av beredskapsplaner og organisering. (...) ØKV v/Kvalitet og sikkerhet følger og setter opp rollekart i Tjenestemodellen for å tydeliggjøre ansvar ved hendelser. Frist før 12. April.”*

Beslutningen om at Vegdirektørens ledergruppe er strategisk kriseledelse ved nasjonale store hendelser, er reflektert i den overordnede *Beredskapsplan for SVV*, men uten at det klargjøres hva 'strategisk kriseledelse' betyr og hvordan etatsens ledergruppe skal samarbeide og koordinere sin ledelse med operativ kriseledelse i linjeorganisasjonen. Beredskapsplanen på etatsnivå sier eksplisitt at *“Vegdirektørens ledergruppe utgjør beredskapsledelse på etatsnivå, mens divisjonsdirektørens ledergruppe utgjør tilsvarende på nivå 1”*. Det er ingen referanse til begrepet 'strategisk kriseledelse' i beredskapsplanen. Denne planen ble sist revidert 27.05.25.

Videre observerer vi at denne beslutningen ikke er reflektert i underliggende beredskapsplaner – verken hos ToS eller DoV. *Beredskapsplan for ToS* omhandler rollen til nasjonal beredskapsstab ved eskalering av hendelser til nasjonalt nivå. Her presiseres det at i tilfeller hvor nasjonal beredskapsstab etableres, er deres rolle å bidra til å etablere en situasjonsforståelse og skape grunnlag for gode beslutninger for kriseledelsen som da vil befinne seg i linjeledelsen. Planen sier ingenting om hvordan nasjonal beredskapsstab skal forholde seg til den strategiske kriseledelsen på etatsnivå, og eventuelt hvordan samhandling mellom strategisk kriseledelse på etatsnivå og operativ kriseledelse på divisjonsnivå skal koordineres. Denne planen er datert 13.06.25.

Tilsvarende finner vi ingen referanser i *Beredskapsplan DoV midt* til hvordan operativ kriseledelse eller beredskapsstab i DoV skal forholde seg til strategisk kriseledelse eller nasjonal beredskapsstab ved hendelser som blir eskalert. Denne planen er datert 06.05.25, over to år etter beslutningen om strategisk kriseledelse.

Systemer

Samtlige beredskapsplaner refererer til VegCIM som det etablerte systemet for loggføring dersom det vedtas at hendelsen skal loggføres. Vår observasjon fra intervjuer er at dette systemet er godt kjent for de som jobber med beredskap til daglig og at systemet fungerer godt som informasjonskanal i en beredskapssituasjon.

Samtidig observerer vi at de divisjonene i SVV som ikke har den samme beredskapserfaringen, i mindre grad er kjent med og har benyttet VegCIM.

I DoV har det også blitt utviklet en prosedyre og et system (ServiceNow) for evalueringer av hendelser på oransje (middels) og rødt (høyt) nivå. Dette systemet samler erfaring fra ulike personer og enheter og sikrer at forbedringspunkter blir allokert til ansvarlige internt i DoV for oppfølging.

Kompetanse

I SVV er det mange ulike enheter som jobber med beredskap og hendelseshåndtering. Bare i DoV er det beredskapsrådgivere og staber i alle geografiske enheter. I ToS var det et sentralt miljø i seksjon for Samfunnssikkerhet og beredskap, i tillegg til miljøer i VTS-aksen.

Vår observasjon etter å ha snakket med representanter for alle disse miljøene i en rekke intervjuer, er at SVV besitter solid kompetanse på beredskap og krisehåndtering. Det er mange erfarne nøkkelpersoner med tidligere erfaring fra andre beredskapsorganisasjoner som forsvar og politi, og det gjennomføres regelmessige øvelser i de mest sentrale divisjonene og enhetene for å teste planer, samt sikre at staber i ulike enheter er samkjørte. Disse observasjonene er særlig gjeldende for DoV midt som ble sentral i håndteringen av den aktuelle hendelsen.

Vi observerer samtidig at det er flere divisjoner og enheter som ikke er øvd og trent i beredskap og hendelseshåndtering, noe som kan skyldes at de ikke er omfattet av egne beredskapsplaner. Observasjonen fra intervjuer med flere nøkkelpersoner i beredskapsorganisasjonen er at det sjelden gjennomføres beredskapsøvelser på tvers av ulike divisjoner for hendelser på nivå med kvikkleireskredet i Levanger.

PwCs vurdering

Våre observasjoner tyder på at SVV hadde et beredskapsplanverk som skulle gjøre organisasjonen i stand til å håndtere denne hendelsen. Samtidig viser gjennomgangen av hendelseshåndteringen at flere divisjoner og enheter som har vært involvert i hendelseshåndteringen, ikke hadde egne beredskapsplaner, noe som førte til utfordringer knyttet til deres involvering og ansvar. Vår vurdering er at SVV hadde vært

tjent med et beredskapsplanverk som kunne gjøres gjeldende for andre divisjoner og enheter som ble trukket inn i håndteringen av hendelsen, og på den måten legitimert at man i håndteringen av denne krisen måtte avvike fra gjeldende rutiner og normer.

Videre tyder observasjonene på at det har vært uklart i planverket hvordan strategisk kriseledelse på etatsnivå og operativ kriseledelse i linjeorganisasjonen skal fungere sammen under en eventuell hendelse på nasjonalt nivå. Konkret vurderer vi at beslutningen fra Vegdirektørens ledergruppe den 6. mars 2023 i liten grad er klargjort og videreført i beredskapsplanen for SVV og tatt inn og reflektert i underliggende beredskapsplaner på divisjonsnivå. Dette til tross for at samtlige beredskapsplaner er revidert og godkjent senest i henholdsvis mai og juni 2025, over to år etter beslutningen i etatens ledermøte.

Vi vurderer også at den manglende konkretiseringen av hvordan strategisk kriseledelse skulle foregå og samhandle med operativ kriseledelse står i kontrast til hvor tydelig VTS sin samordningsrolle er skrevet ut i beredskapsplanen til ToS.

Når det gjelder SVVs systemer for loggføring og informasjonsdeling i VegCIM, er det vår vurdering at dette er godt innarbeidet i beredskapsmiljøene i de ulike divisjonene. Håndteringen av kvikkleireskredet i Levanger viser samtidig utfordringer med loggføring og informasjonsdeling når enheter i SVV som i mindre grad er trent i beredskapssystemene, deltar og blir sentrale i hendelseshåndteringen. Vi finner få loggføringer i VegCIM fra Utbygging midt knyttet til bygging av interimsveg, noe som skyldes at Utbygging midt i liten grad oppfattet sin rolle som en del av hendelseshåndteringen, men mer som et selvstendig byggeprosjekt. Vår vurdering er likevel at dette utbyggingsprosjektet hadde sentrale elementer av krisehåndtering, blant annet knyttet til behov for avvik fra rutiner grunnet tidspress, som gjør at SVV ville vært tjent med å se byggingen av interimsvegen som en del av den totale hendelseshåndteringen. For eksempel burde avvikene knyttet til tredjepartskontroller for grunnundersøkelsene vært begrunnet i VegCIM.

Observasjonene antyder at aktuelle ansatte i SVV innehar tilstrekkelig erfaring og kompetanse for håndtering av denne hendelsen. Samtidig viser vår gjennomgang at enkelte enheter og divisjoner som ikke var trent i beredskap og krisehåndtering, ble trukket aktivt inn i hendelseshåndteringen. Vår vurdering er at disse enhetene håndterte omstillingen fra ordinær drift til krisehåndtering på tross av manglende beredskapsplaner og øvelser. Dette viser fleksibilitet og god evne til omstilling i SVVs organisasjon.

(ii) SVV håndterte denne hendelsen i tråd med egne målsetninger for hendelseshåndtering

SVVs målsettinger for beredskap og hendelseshåndtering, slik de lød på tidspunktet for denne hendelsen, fremkommer i *Policy for beredskap og hendelseshåndtering i SVV* (sist oppdatert 21.08.23). De relevante målsetningene for hendelseshåndtering fra denne policyen, lyder som følger:

- *SVV skal ha en grunnberedskap som sikrer at vi kan håndtere de fleste hendelser som berører vårt forvaltningsområde ved hjelp av ordinær linjeorganisasjon etter ansvars-, nærhet-, likhets- og samvirkeprinsippet.*
- *SVV skal ha tydelige ansvars- og beslutningslinjer, samt forutsigbare og hensiktsmessige fullmakter og rutiner for beredskap og hendelseshåndtering.*
- *SVV skal i en beredskapssituasjon eller ved en større hendelse kunne etablere en effektiv og funksjonell beredskapsorganisasjon.*

I denne delen vil vi vurdere beredskapen og hendelseshåndteringen opp mot disse målene.

Observasjoner

Ble planverket og systemene fulgt?

En hovedobservasjon i vår gjennomgang av hendelseshåndteringen er at denne hendelsen hadde høy grad av kompleksitet. For det første førte skredet til at E6, hovedfartsåren mellom nord og sør i landet, ble stengt i ti uker. Dette er betydelig lenger tid enn innsteget på 'høyt nivå' (rødt) i beredskapsplanen til DoV midt som er mer enn åtte timer. I tillegg skjedde skredet på en strekning av E6 hvor omkjøringsalternativene innebar betydelig lenger kjøretid og hvor de få omkjøringsalternativene med raskere fremkommelighet var av en kvalitet som gjorde at disse måtte forbeholdes utrykningskjøretøy og kollektivtransport. Dette var, som omtalt tidligere, kjent gjennom en Riks-ROS utført av DoV midt selv.

For det andre traff hendelsen både VTS-aksen (ToS) og DoV umiddelbart, og senere divisjon Utbygging da de ble trukket inn i hendelseshåndteringen for bygging av interimsveg og gjenopprettelse av E6.

Konsekvensene av skredet og stengingen av E6 førte også med seg en betydelig interesse fra eksterne offentlige og private aktører. Vi observerer at det i samordningsmøtene til VTS etter hvert deltok en lang rekke aktører som i henhold til formålet til disse møtene, ikke hadde noe der å gjøre. I tillegg skjedde skredet litt over en uke før stortingsvalget, noe som naturlig førte til betydelig interesse fra politisk hold.

Observasjonen er også at toppledelsen i Vegdirektoratet hadde behov for å være koblet på hendelseshåndteringen og ønsket regelmessige statusrapporter. Det var også flere statusmøter mellom den operative kriseledelsen i DoV midt og politisk ledelse i Samferdselsdepartementet.

Planen til DoV midt sier at det helt innledningsvis skal varsles fra linjeleder til avdelingsdirektør og eventuelt divisjonsdirektør for avklaring av nivå for håndtering. Observasjonen fra intervjuer er at slik varsling ble gjennomført og at fungerende divisjonsdirektør for DoV besøkte krisestaben i Trondheim allerede dagen

etter at skredet gikk. Vi finner ingen dokumentasjon i VegCIM eller andre steder på at det er tatt en formell beslutning knyttet til nivå for hendelseshåndtering, annet enn at det opplyses i intervjuer at man virker å være tilfreds med at DoV midt og VTS midt håndterte hendelsen fra starten av.

Vår observasjon er at hendelsen forble håndtert etter beredskapsplan for DoV midt som en hendelse på 'rødt nivå'. Prosessflyten i vedlegg 1 til Beredskapsplan for SVV åpner også for at hendelseshåndteringen kan eskaleres til nasjonalt nivå på et senere tidspunkt dersom man ser at hendelseshåndteringen krever strategisk samordning. Observasjonen er at det ikke skjedde i dette tilfellet.

Vi observerer også gjennom intervjuer at det i etterkant av hendelsen er noe ulikt syn mellom nasjonalt nivå i SVV og DoV midt på hvorvidt denne hendelsen kvalifiserte som 'nasjonal hendelse'. Flere i DoV midt er tydelig på at dette var en nasjonal hendelse og at det burde settes nasjonal stab, samt opprettes formelle koblinger til strategisk kriseledelse i Vegdirektoratet, mens flere på nasjonalt nivå mener at denne hendelsen ble håndtert på riktig nivå i linjen, representert ved DoV midt.

Observasjonen er videre at beredskapsstaben i DoV midt ble supplert med nasjonal beredskapsvakt fra ToS som fikk et ansvar for å støtte beredskapsstaben i DoV midt, samt utarbeide og levere situasjonsrapporter til ledelsen i ØKV. Vi observerer også at kriseledelsen i DoV midt har mobilisert fagressurser fra andre divisjoner og enheter som har gått inn i beredskapsstaben til DoV midt og som viste seg nødvendige for håndteringen av hendelsen.

Vi har gått gjennom loggen fra VegCIM knyttet til denne hendelsen. Det er i tråd med beredskapsplanene at hendelser skal loggføres i VegCIM som fungerer som et system for varsling, informasjonsdeling og loggføring under kriser og hendelseshåndtering. Observasjonen er at systemet er brukt og at sentral informasjon er loggført og delt gjennom systemet. Under denne hendelsen i VegCIM er det totalt 187 loggføringer. Samtidig er det enkelte beslutninger det er vanskelig å finne igjen i loggen, og i intervjuer opplyses det om at loggfører ofte har loggført på instruks fra andre i stab. I tillegg har andre som har vært involvert i hendelseshåndteringen ofte lagt inn varsler, informasjon og notater selv. Det observeres også at det er lite sporbarhet i systemet knyttet til divisjon Utbyggings rolle og ansvar for restitusjon og interimsveg. Vi observerer i tillegg at beslutninger og kritiske vedtak mangler i møtetreferatene fra den lokale operative beredskapsstaben.

Videre observerer vi at VTS tok sitt samordningsansvar og kalte inn de ulike vegeierne, nødetater og andre berørte myndighetsorganer til samordningsmøter. Totalt ble det gjennomført 18 samordningsmøter, noe som i seg selv er et uttrykk for kompleksiteten til denne hendelsen. Observasjonen er videre at det på et tidspunkt ble invitert eksterne interessenter inn i disse samordningsmøtene med begrunnelse om at disse interessentene trengte informasjon om hvordan omkjøring og trafikkavvikling ble organisert. Vår

informasjon tyder på at denne invitasjonen kom fra ledelsen i Vegdirektoratet etter henvendelse fra politisk hold, og er en indikasjon på at denne hendelsen hadde sterke interessenter utover normale trafikanter.

For VTS midt ble konsekvensen av denne invitasjonen at det stadig meldte seg nye eksterne interessenter, både fra offentlig og privat sektor, som ønsket å delta i samordningsmøtene. I intervjuer oppgis det at på det meste var det over 40 representanter fra ulike aktører til stede i disse møtene. Flere representanter for SVV følte etter hvert at de ikke kunne si det de ønsket fordi det satt for mange aktører i rommet som ikke forstod formålet til disse samordningsmøtene. De var heller ikke innforstått med den konfidensialiteten som vanligvis rår i disse møtene. Enkelte opplyser også i intervjuer at de opplevde visse representanter for eksterne aktører som forstyrrende i disse møtene. Det ble bedt om avklaringer og beslutninger som lå utenfor samordningsmøtets mandat og myndighet å avgjøre.

Håndteringen av eksterne deltakere og effektiv gjennomføring av samordningsmøtene i henhold til mandat ble etter hvert en utfordring for VTS. Observasjonen gjennom intervjuer er likevel at VTS ledet disse møtene på en god måte som til tross for mange deltakere som ikke forholdt seg til samordningsmøtets formål, førte til at samordning mellom de nødvendige vegeierne og nødetatene ble ivarettatt.

Fungerte kriseorganisasjonen og -ledelsen slik den skulle?

Som følge av at det ikke ble satt 'strategisk kriseledelse' sentralt, ble hendelsen håndtert i linjen med kriseledelse i DoV midt. Observasjoner gjennom intervjuer og referater fra møter i den lokale beredskapsstaben viser at kriseledelsen i DoV midt i praksis også fungerte som leder for den lokale beredskapsstaben.

Som en følge av at det ikke ble satt 'strategisk kriseledelse' i Vegdirektoratet, ble det igangsatt en rekke kompenserende tiltak for å sikre rapportering oppover til etatsledelsen og ledelsen i DoV. Det ble også fattet vedtak på etatsnivå som omhandlet hendelseshåndteringen uten at kriseledelsen i linjen (DoV midt) var involvert. Dette gjaldt særskilt beslutningen om overføring av ansvaret for restitusjon, som etter hvert også inkluderte interimsvegen, fra DoV midt til Utbyggingsområde midt.

Observasjoner fra intervjuer og gjennomgang av SVVs egenevaluering av hendelsen viser at kriseleder i en periode måtte forholde seg til flere parallelle rapporteringslinjer internt. Samtidig som nasjonal beredskapsvakt utarbeidet situasjonsrapporter, kalte Vegdirektøren inn kriseleder til ukentlige statusmøter. Som kriseleder måtte avdelingsdirektør DoV midt dermed rapportere til fire interne kontaktpunkt, henholdsvis divisjonsdirektør DoV, ØKV, nasjonal beredskapsrådgiver og Vegdirektør. Parallelt med dette pågikk omfattende ekstern rapportering til Samferdselsdepartementet, fylkeskommunen og Levanger kommune.

I intervjuer blir det beskrevet at dette skapte unødig duplisering av rapportering og økt belastning på kriseledelsen. På toppen av dette var det mange henvendelser fra media og andre eksterne aktører som måtte håndteres fortløpende.

Gjennomgangen av hendelseshåndteringen viser også at kriseledelsen i DoV midt har klart å koble til seg nødvendige fagressurser fra andre divisjoner og enheter i SVV som var avgjørende for å håndtere hendelsen. Representant for skiltmyndighet i ToS ble hentet inn for å bistå med skilting knyttet til omkjøring. I tillegg var to geoteknikere fra MoR først med som fagressurser i krisestaben til DoV midt, og deretter med for å bistå Utbygging i planleggingen av interimsvegen. I tillegg ble beredskapsrådgivere fra DoV vest og DoV øst koblet på kontinuitetsplanen og en av dem rakk å tre inn i turnusen før staben ble avviklet.

Informasjon fra flere intervjuer tyder på at kriseledelsen i DoV midt har fungert godt og at man har klart å samarbeide i staben på geografisk nivå. Samtidig er det flere intervjuobjekter som trekker frem at kriseledelsen ble for sentral og det til tider var et nærmest umenneskelig press knyttet til de ansvarsoppgavene som falt på kriseledelsen i DoV midt.

Videre er observasjonen at kriseledelsen delvis ble delt mellom DoV midt og Utbyggingsområdet midt etter at Utbygging fikk ansvaret for restitusjon av E6 og bygging av interimsveg. DoV midt utpekte da en liaison som hadde vært en del av krisestaben siden starten som gikk inn og støttet divisjon Utbygging i deres oppgaver. Observasjonen er at dette grepet var noe uvant for divisjon Utbygging, men at løsningen fungerte bra etter noe innkjøring.

PwCs vurdering

Kombinasjonen av denne hendelsens kompleksitet og observasjoner knyttet til beredskapsplanen til DoV midt gjør at vi vurderer at denne hendelsen både var større og mer kompleks enn hva beredskapsplanen til DoV midt og VTS-aksen var dimensjonert for å håndtere.

For det første var dette en hendelse hvor vegen var stengt i ti uker, som er et betydelig lengre tidsrom enn de åtte timene som indikerer nedre grense for en hendelse på 'høyt' eller rødt nivå. Håndteringen av konsekvensene som fulgte var omfattende. Omkjøringsveger, kommunikasjon med svenske myndigheter, kjøre- og hviletidsbestemmelser, skiltmyndighet, samt ulike driftskontrakter knyttet til omkjøringsvegene er vesentlige elementer ved vurdering av organiseringen. Dette indikerer en størrelse på hendelsen som ligger over det spekteret av hendelser som beredskapsplanen til DoV midt er dimensjonert for å håndtere uten sentralisert kriseledelse og nasjonal beredskapsstab. Vår vurdering er at hendelsen burde utløst formell etablering av sentral kriseledelse støttet av nasjonal beredskapsstab på strategisk nivå i tråd med beslutningen i ledermøtet. Dette ville avlastet den lokale beredskapsstaben og den lokale kriseledelsen.

Det ville bidratt til bedre styrt informasjonsutveksling og beslutningsprosesser mellom de lokale aktørene og den sentrale ledelsen i Vegdirektoratet.

Vurderingen er at det var riktig at DoV midt inntok den sentrale rollen i den operative håndteringen av hendelsen i tråd med nærhetsprinsippet i SVVs beredskapspolicy. Samtidig vurderer vi at SVV totalt sett ville vært tjent med at det formelt ble satt nasjonal beredskapsstab som i større grad kunne avlaste beredskapsstaben i DoV midt og VTS midt, blant annet med håndtering av eksterne interesser.

Hendelsen viste seg å ha en høy iboende kompleksitet. Kvikkleireskredet ved Nesvatnet delte hovedåren mellom Nord- og Sør-Norge i realiteten i to da omkjøringsalternativene var dårlige og involverte omkjøring om Sverige (se figur 5). Interessen knyttet til hendelseshåndteringen fra media, politisk ledelse og andre eksterne interesser var stor. I tillegg viser gjennomgangen at flere divisjoner og avdelinger etter hvert ble involvert i håndteringen, samt at flere beslutninger knyttet til hendelseshåndteringen ble tatt på et høyere nivå enn kriseledelsen i DoV midt. Kompleksiteten ble delvis løst ved involvering fra ledelsen i Vegdirektoratet uten at det formelt sett ble iverksatt strategisk kriseledelse slik dette er definert i den overordnede beredskapsplanen for SVV. Håndtering på nasjonalt nivå, jf. figur 4, ville sikret en formell strategisk kriseledelse som kunne koordinert med og bistått den operative kriseledelsen i DoV midt.

Figur 5: Anbefalte omkjøringsruter fra SVV²⁹



²⁹ Fra «Innfører trafikkbegrensning på fv. 6854 Gamle Kongevei etter raset i Levanger», 2025, Statens Vegvesen (<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/europaveg/e6levanger/nyhetsarkiv-e6-levanger/trafikkbegrensning-gamle-kongeveg/>)

Observasjonene knyttet til VTS midt og samordningsmøtene tyder på at VTS midt har tatt sitt ansvar og ledet samordningsmøtene på en god måte. Beslutningen som ble tatt om å slippe andre aktører inn i samordningsmøtene for å sikre informasjonsflyt, skulle vært mer koordinert med VTS. Vår gjennomgang har vist at det etter hvert ble veldig mange eksterne aktører med og at representanter for SVV la bånd på seg selv knyttet til hva de sa åpent i disse møtene. Vurderingen er videre at kommunikasjon og informasjonsflyt til eksterne aktører burde vært ivaretatt under en beredskapsplan for kommunikasjon som burde vært aktivert i dette tilfellet. Rent praktisk kunne behovet for informasjonsdeling i denne hendelsen vært løst med et påfølgende informasjonsmøte i etterkant av samordningsmøtene.

Vurderingen er at det er uheldig at samordningsmøtene mellom vegeiere og andre offentlige etater blir en arena for informasjon og diskusjon med andre offentlige og private aktører som i utgangspunktet ikke har noe i disse samordningsmøtene å gjøre. Vurderingen er videre at dette skjedde delvis som et resultat av manglende planer for krisekommunikasjon som adresserte håndteringen av slike interessenter, og delvis som en følge av at det ikke var en bedre koordinering mellom ledelsen i Vegdirektoratet og operativ kriseledelse hos VTS og DoV midt.

Observasjoner fra intervjuer og gjennomgang av loggen i VegCIM tyder på at dette systemet for varsling, informasjonsflyt og loggføring har fungert godt for den delen av hendelseshåndteringen som er knyttet til VTS og DoV midt. Vurderingen er videre at det er noe svak loggføring av beslutninger som er tatt underveis, og at loggføringen kunne vært noe mer proaktiv. Dette kan løses ved at det tydeliggjøres i et eget rollekort i beredskapsplanen hva som er loggførerens ansvar.

Sett opp mot SVVs egne målsetninger for beredskap og hendelseshåndtering, er vår vurdering at SVV har en grunnberedskap som sikrer at organisasjonen kan håndtere de fleste tilfeller som berører etatens forvaltningsområde i ordinær linjeorganisasjon. Vi vurderer likevel at denne hendelsen var større og mer kompleks enn hva beredskapsplanen til DoV midt var dimensjonert for å håndtere.

Videre vurderer vi at hendelseshåndteringen ikke svarte til målet om tydelige ansvars- og beslutningslinjer, samt forutsigbare og hensiktsmessige fullmakter og rutiner. Vår gjennomgang av hendelseshåndteringen viser at det flere ganger ble tatt beslutninger over hodet på kriseledelsen uten at hendelseshåndteringen var eskalert til nasjonalt nivå og strategisk kriseledelse iverksatt. Antallet interne rapporteringslinjer fra kriseledelsen, samt beslutningen om å overføre ansvaret for restitusjon til Utbygging, viser at det ikke er tydelige ansvars- og beslutningslinjer i dette tilfellet.

Vår evaluering viser videre at SVV håndterte hendelsen dels på siden av beredskapsplanverket, noe som i seg selv er helt greit, da det alltid må påregnes improviserte løsninger knyttet til god hendelseshåndtering. En god beredskapsplan er en plan som muliggjør god hendelseshåndtering uten å være en forhåndsbestemt oppskrift på hvordan hendelsen skal håndteres. Dette fordi det er umulig på forhånd å

forutse nøyaktig hvordan en krise eller hendelse vil utspille seg. Derfor vurderer vi mye av de improviserte løsningene knyttet til hendelseshåndteringen i dette tilfellet som positive.

Vi vurderer videre at beredskapsplanverket til SVV i denne hendelsen ble benyttet feil ettersom hendelsen utelukkende ble håndtert med en beredskapsplan (DoV midt) som var dimensjonert for langt mindre hendelser med lavere kompleksitet. Det ble heller ikke iverksatt noen vurdering av om håndteringen på noe tidspunkt skulle eskaleres til nasjonalt nivå. Følgelig er det vår vurdering at SVVs beredskapsorganisasjon kunne vært mer funksjonell dersom hendelsen hadde blitt håndtert som en nasjonal hendelse.

På tross av dette ble hendelsen håndtert på en måte som bidro til rask gjenoppretting. Det ble etablert en interimsveg etter ti uker. Dette i et område som i lengre tid var sperret av politiet grunnet redningsaksjon og søk etter savnet person. I tillegg var det krevende grunnforhold med mye kvikkleire. Den raske gjenopprettingen skyldes i stor grad erfaring og kompetanse hos nøkkelpersoner. Det muliggjorde at man fant improviserte løsninger utenfor beredskapsplanverket. Det var stor vilje til omstilling og å bidra til håndteringen hos personer og enheter utenfor beredskapsmiljøet i SVV. Håndteringen viser således en iboende fleksibilitet og tilpasningsevne, både organisatorisk og blant personellet som satte etaten i stand til å håndtere gjenoppretting på en svært effektiv måte. Ved slike hendelser er gjenoppretting svært viktig for at SVV skal oppfylle sitt samfunnsoppdrag.

(iii) De driftstekniske tiltakene SVV igangsatte, bidro til god hendelseshåndtering og raskere restitusjon.

Denne delen tar for seg de driftstekniske tiltakene som ble igangsatt som en del av hendelseshåndteringen. Dette inkluderer bistand til kantforsterkning av fylkesveg 6854 (Gamle Kongeveg), etablering av omkjøringsveger med tilhørende skilting og beredskap, samt etablering av interimsveg rundt rasstedet.

Observasjoner

SVV og Trøndelag fylkeskommune (TRFK) klarte ikke å bli enige om omkjøringsruter umiddelbart etter hendelsen. TRFK sendte raskt ut en pressemelding etter skredet som anbefalte omkjøring om fv. 6854 – kjent som Gamle Kongeveg. Dette omkjøringsalternativet var ikke SVV enige om da tilstanden på denne fylkesvegen ikke var god nok for å ta unna trafikkmengden, samt at det var enkelte smale underganger og krappe svinger som ville bli utfordrende for større kjøretøy og tungtransport.

Først onsdag 3. september ble TRFK og SVV enige om å innføre en trafikkbegrensning på fv. 6854 på maks 3,5 tonn. Kjøretøy over denne vekten måtte da kjøre enten om Sverige via E14, lokalveg 322 og fv. 72 eller fv. 755 via Fosen – da med øvre begrensninger på 50 tonn og høyde på 4,2 meter.

Unntak for kjøretøy over 3,5 tonn ble gitt for buss i rute, utrykningskjøretøy og kjøring til eiendommer langs vegstrekningen.

SVV satte tidlig i gang med å skaffe nye skilt, noe som viste seg vanskelig fra eksisterende leverandør. Løsningen ble etter hvert å benytte lysskilt som kunne programmeres til å vise ønsket informasjon. Denne prosessen ble ytterligere komplisert av at det manglet rutiner for avvik fra anskaffelsesregelverk i kritesituasjoner. SVV stilte også med trafikkdirigenter for å håndheve omkjøringsalternativene i påvente av skilting.

Det ble underveis tatt enkelte beslutninger knyttet til fartsbegrensning som ikke fulgte de normale rutinene for sanksjonspliktige skilt. Normalt skal endringer i sanksjonspliktige skilt sendes på høring med 30 dagers frist. Det ble ikke gjort i dette tilfellet. I stedet ble det fattet vedtak med kommentar om at høringsinstanser umiddelbart måtte protestere hvis de var uenige.

Samtidig startet SVV arbeidet med kantforsterkning av fv. 6854 da denne omkjøringsvegen uansett ville få en økt belastning. Dette ble gjort både for å bedre passeringsmulighetene og trafikksikkerheten på denne vegen.

Allerede torsdag 4. september ble divisjon Utbygging ved Utbyggingsområde midt kontaktet med beskjed om at de hadde fått overført ansvaret med restitusjon av E6 ved skredet. På det tidspunktet var det enda ikke snakk om å etablere en interimsveg. De møtte imidlertid de samme utfordringene som DoV midt hadde stått i knyttet til at politiet hadde sperret av rasområdet da det fortsatt foregikk en leteaksjon etter savnet person.

De startet derfor ganske raskt å planlegge en interimsveg som kunne gå rundt rasområdet og som ville avlaste mye trafikk fra omkjøringsvegene. I intervjuer opplyses det om at planprosessen for denne interimsvegen tok to dager, mens en ordinær prosess gjerne kan ta opp mot et halvt år.

Samtidig var det mobile laboratoriet under Fagressurs DoV klargjort og på vei til rasstedet for å bistå med testing knyttet til nødvendige geotekniske undersøkelser for klargjøring av rute for interimsvegen. Totalt bistod fire geoteknikere fra Utbyggingsområde midt og de to geoteknikerne fra MoR som hadde vært påkoblet beredskapsstaben til DoV midt som fagressurser. Det ble også opprettet kontakt med Grunnboring under Fagressurs DoV med spørsmål om de kunne bidra i dette arbeidet. Forespørselen ble senere trukket tilbake da det ble besluttet å anskaffe borerigger eksternt.

Til tross for at verken Utbygging eller Fagressurs DoV hadde noen beredskapsplan å forholde seg til i dette tilfellet, klarte de å sette opp turnusordninger og koble på nok nøkkelpersonell til at arbeidet med å kartlegge grunnforhold og planlegge interimsvegen gikk raskt. Ved et tilfelle måtte Utbygging benytte seg av fullmakter i vegtrafikkloven for å innhente nødvendige prøver på området til andre grunneiere, men

ellers blir det opplyst at Statsforvalter, fylkeskommune og andre involverte parter viste stor samarbeidsvilje underveis. Entreprenør både for restituering av E6 og bygging av interimsvegen ble raskt kontraktet og forstod betydningen av rask igangsettelse.

Av hensyn til tid, ble det besluttet å starte bygging av interimsvegen før tredjepartskontrollen var gjennomført. Det opplyses at dette var en av de risikoene man måtte ta for å sikre raskest mulig åpning av vegen.

Interimsvegen åpnet lørdag 8. november, nøyaktig ti uker etter at skredet gikk.



Bilde 2: Interimsvegen rundt skredgropa ved Nesvatnet. Foto: Gorm Kallestad / NTB

PwCs vurdering

Vår vurdering er at de driftstekniske tiltakene som SVV iverksatte, hadde god effekt på trafikkavvikling, både på omkjøringsvegene og ved at interimsvegen kunne åpnes såpass raskt etter skredet.

Observasjonene knyttet til den innledende uenigheten med TRFK om hvor omkjøringsvegene skulle gå, indikerer at SVV i liten grad er å klandre for de komplikasjonene som fulgte av at TRFK først sendte ut en pressemelding som måtte korrigeres fire dager senere. Den umiddelbare konsekvensen av dette ble redusert fremkommelighet på fv. 6854, noe som kunne fått uheldige konsekvenser for utrykningskjøretøy. Vår vurdering er at dette først og fremst bidro til et vanskelig samarbeidsklima mellom SVV og TRFK som de to sentrale vegeierne, men at dette ble håndtert profesjonelt og gikk seg til etter hvert.

Vurderingen er videre at det er uheldig at enkelte ansatte selv måtte ta avgjørelser om å avvike fra rutiner og instruksjoner for å sikre tidsriktig håndtering av hendelsen. SVV ville vært tjent med at etatens overordnede beredskapsplan åpnet opp for unntak fra visse ordinære retningslinjer i krisesituasjoner, eller som i det minste etablerte en mekanisme for å få forankret slike avgjørelser. Videre viser utfordringene knyttet til å skaffe til veie skilt for håndtering av omkjøring, at SVV vil være tjent med forhåndslagring av digitale skilttavler. Beredskapsplanene bør også gi veiledning til håndtering av anskaffelser. Normalt bør bruk av unntaksbestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser vurderes og avklares med juridisk avdeling. Forskriften § 5-2 gir eksempelvis muligheter for unntak ved uforutsette omstendigheter dersom visse vilkår er oppfylt. Det er også regler for protokollering som må følges.

Observasjonene knyttet til byggingen av interimsvegen tyder på at dette arbeidet har vært effektivt og gått raskere enn planlagt. Vi har ikke gjort en teknisk gjennomgang av byggingen av denne vegen, men observerer at geoteknikere har vært involvert og bidratt til at vegen kunne bygges i et område med krevende grunnforhold. At det ble besluttet å starte byggingen av interimsvegen før tredjepartskontrollen av de geotekniske undersøkelsene var gjennomført, viser etter vår vurdering at Utbyggingsområde midt har vist forståelse for at det i håndteringen av en krise må være en høyere risikoaksept knyttet til beslutninger som tas underveis. For fremtiden vil SVV være tjent med at den aksepten er hjemlet i relevant beredskapsplanverk hos den enheten som tar beslutningen.

Det faktum at vegen åpnet bare noen dager før det første snøfallet, bidro til at trafikken kunne flyttes fra lite egnede omkjøringsruter tilbake til E6. Dette sparte mye ressurser knyttet til forsterkede driftstiltak på omkjøringsrutene.

(iv) Validering av egnevalueringen

Observasjoner

Hendelseshåndteringen har blitt evaluert etter gjeldende prosedyre i SVVs kvalitetssystem *Vurdere tiltak etter alvorlige hendelser* som gjelder for divisjon Drift og vedlikehold. Evalueringen foregikk i systemet ServiceNow og er oppsummert i ulike presentasjoner, den siste oppdatert 25.11.25. Evalueringen er utført

av divisjon DoV midt med innspill fra VTS midt. Det er bekreftet at ToS ved seksjon for Samfunnssikkerhet og beredskap stiller seg bak evalueringen og har bidratt med perspektiver fra nasjonal beredskapsvakt.

Evalueringen redegjør for hvordan varslingen foregikk umiddelbart etter rastidspunktet og hvordan kriseledelse og situasjonsforståelse ble etablert tidlig samme formiddag. Videre redegjør evalueringen for hvordan hendelseshåndteringen foregikk og utviklet seg gjennom den første uka, samt den kontinuitetsplanen som ble etablert for kriseledelse og stab under Drift og vedlikehold midt.

Evalueringen tar også opp de delene av hendelseshåndteringen som ble ekstra utfordrende. Her nevnes særlig uenighet og manglende koordinering med Trøndelag fylkeskommune rundt etablering av omkjøringsruter og ekstern kommunikasjon om dette. I tillegg synliggjøres utfordringen ved at såpass mange eksterne og kommersielle aktører etter hvert deltok aktivt i samordningsmøtene under ledelse av VTS. Evalueringen peker også på krevende kommunikasjonslinjer fra kriseledelsen og oppover i systemet i SVV der kriseleder etter hvert satt med fire ulike rapporteringskanaler, noe som opplevdes som ekstra ressurskrevende.

I evalueringen presenteres 13 forbedringspunkter. Disse er alle allokert til enkeltpersoner/ funksjoner i divisjon Drift og vedlikehold for oppfølging. De 13 punktene er:

1. Politiet må informere VTS om beslutninger/iverksetting av omkjøring.
2. Det må avklares organisatorisk når Nasjonal stab inntreffer ved store hendelser.
3. Det må gjøres en grenseoppgang og etableres klare rammer for hvilke oppgaver som ligger til forsterket VTS og hva som er Statsforvalters rolle ved slike hendelser.
4. Ved hendelser av omfang som dette, må det etableres en kanal for innspill og informasjonspåkobling for næring, fagforeninger og relevante aktører. Dette må ligge utenom VTS samhandlingsmøter.
5. SVV må sørge for at det ikke legges ekstra press på aktørene i VTS-aksehåndteringen ved store hendelser av nasjonal interesse. En nasjonal stab bør i slike tilfeller være kontaktpunkt mot departement og politisk ledelse. Det må i hvert enkelt tilfelle tidlig avklares hvem som er kontaktpunkt mot fylkesdirektører/fylkesting/ordførere og kommunestyrer.
6. Det må utarbeides en prosess i KS for tilpasning av regelverk for Kjøre og Hviletid, samt kontakt mot Toll når det må etableres grensekryssende omkjøringer.

7. Fylket var ikke enig i forslag til trafikkregulering som SVV la frem tidlig i hendelsen, hvilket også var svært forsinkende. At SVV ikke lenger har denne myndigheten i det fragmenterte vegeierskapet hindrer god hendelseshåndtering.
8. Fylket publiserte egen pressemelding vedrørende anbefalte omkjøringer - Dette var ikke avstemt med pressevakt SVV og VTS. Dette førte til forvirring om hvilke alternative omkjøringsruter som var anbefalt – Konsekvens: Omdømme til SVV og Fylket.
9. Det bør vurderes om SVV bør ha et sentralisert kriselager (container) for aktuelle skilt som kan benyttes av alle vegeiere under større hendelser.
10. Det er behov for en egen prosess for gjennomføring av hastevedtak for skiltplaner og trafikkregulering ved store hendelser.
11. Overordnede føringer som plasserer ansvar og styring over flere divisjoner om beslutning vedrørende overføring av ansvaret for interimsveg, burde vært meddelt i linja eller i et felles møte med berørte.
12. Det bør vurderes en alternativ løsning for restitusjonsberedskap ved de største naturhendelsene som påvirker veg med en organisert involvering av Utbygging. En slik justering må bygge på et planverk og en organisering som også blir trenet gjennom øvelser. Utbygging har ikke et system for beredskap, hendelseshåndtering eller et planverk for beredskap og en ny løsning bør derfor bygge på en trinnvis beredskap der Utbygging blir involvert ved høy kompleksitet etter introduksjon fra DoV. Alternativt kan det vurderes etablering av en egen restitusjonsberedskap i form av nasjonal ekspertgruppe, enten etter modell for bruberedskap eller for UG.
13. Politiet bør få innspill om hvem som bør være faglig støtte til et KO (Innsatsleders kommandoplass), basert på erfaringer fra Levanger hendelsen der løsningen ble fagressurser hos en organisasjon (Bane NOR) som i etterkant er mistenkt og under etterforskning. Det bør vurderes en henvendelse til Politidirektoratet fra SVV, der man tematiserer dette. I de fleste tilfeller vil aktuell byggeleder, kontrollingeniør, geotekniker eller geolog være typiske ressurser som tilbys et KO i felt. Dersom forespørselen gjelder liasonering i politiets stab/OPS, så vil det være aktuelt for SVV å stille ressurser til rådighet.

PwCs vurdering

Vår gjennomgang av hendelseshåndteringen har konsentrert seg om SVV og vi har ikke hatt mandat til å kontakte andre aktører utenfor SVV. Vi kan derfor ikke validere de forbedringspunktene som gjelder andre aktører enn SVV selv. Vi kommenterer derfor ikke forbedringspunktene 1, 3 og 13 som omhandler politi

og statsforvalter. Selv om vår gjennomgang bekrefter hendelsene som omtales i punktene 7 og 8, kan vi ikke validere forbedringspunktene som angår TRFK.

De samlede observasjonene fra gjennomgangen av hendelseshåndteringen tyder på at denne evalueringen er grundig gjennomført og treffer på de utfordringene den tar opp. Våre observasjoner underbygger evalueringens påpekte utfordringer knyttet til samhandling med Trøndelag fylkeskommune om omkjøringsveger, et stort antall eksterne deltakere i samordningsmøtene som gjorde disse møtene mindre effektive, samt mange parallelle og delvis uklare rapporteringslinjer fra kriseledelse og oppover i SVV.

Eskalering og ledelse, forbedringspunktene 2, 5 og 11.

Vår vurdering er at forbedringspunktene 2, 5 og 11 bør sees i sammenheng. Vi deler anliggende i punkt 2, og mener dette også henger sammen med etablering av strategisk kriseledelse på etatsnivå, noe som ville adressert anliggende i punkt 11, og kunne forhindret anliggende i punkt 5. Vår vurdering, basert på gjennomgangen av hendelseshåndteringen som helhet, er at dette er evalueringens viktigste forbedringsområder da de sammen adresserer den uklarheten som oppsto knyttet til beslutninger angående hendelseshåndteringen på nivåer over den operative kriseledelsen. Dette kunne vært unngått hvis beslutningen fra Vegdirektørens ledergruppe i mars 2023 hadde blitt fulgt opp, implementert i beredskapsplanverket og gjort gjeldende for håndteringen av denne hendelsen.

I punkt 5 deler vi anliggende, men vurderer at det ikke er naturlig at det er en nasjonal stab som er kontaktpunkt mot departement og politisk ledelse. Det naturlige er at det er den strategiske kriseledelsen på etatsnivå som ivaretar denne rapporteringslinjen.

Samordning og kommunikasjon, forbedringspunkt 4

Vi deler også anliggende i punkt 4. Vår vurdering er at anliggende i dette forbedringspunktet bør ivaretas med en beredskapsplan for kommunikasjon i krisesituasjoner som gjerne kan gå på tvers av de ulike divisjonene i SVV. En slik beredskapsplan bør inneholde en vurdering av eksterne interessenter som ikke dekkes gjennom den ordinære pressevaktordningen, og anbefalte tiltak for å imøtekomme disse interessentene. I dette tilfellet er det vår vurdering at eksterne interessenter som ble inkludert i samordningsmøtene burde vært håndtert gjennom egne møter i etterkant av samordningsmøtene.

Regelverk og fullmakter, forbedringspunktene 6, 9 og 10

Vi er også enig i anliggende i punkt 6, men mener det vil være uheldig å begrense dette til regelverk for kjøre- og hviletid, samt kontakt med tollmyndigheter. Dette er riktignok to av de sentrale elementene som denne hendelsen belyser, men vår vurdering er at SVV vil være tjent med å ta et bredere perspektiv knyttet

til unntaksbestemmelser og dialog med andre myndigheter i krisesituasjoner av denne størrelsen. Vi ser for eksempel dette punktet også i sammenheng med punkt 9 om sentral forhåndslagring av skilt og punkt 10 om skiltmyndighet. Konkret er vår vurdering at slike unntaksbestemmelser på generelt grunnlag bør forankres i beredskapspolicy og eventuelt i overordnet beredskapsplan. Der bør det gis tydelige føringer for hvordan slike unntak skal håndteres, samt hvem som gis fullmakt til å treffe beslutninger om dette i en krisesituasjon.

Unntaksbestemmelsene bør sorteres i henhold til interne og eksterne lover og regler. I lov om offentlige anskaffelser finnes det unntak knyttet til krisesituasjoner. SVV vil være tjent med at slike unntaksbestemmelser også reflekteres i interne retningslinjer og prosedyrer.

Restitusjon, forbedringspunkt 12

Vi deler også anliggende i punkt 12. Vår vurdering er imidlertid at Utbygging bør inkluderes i beredskapsplanverket med en egen beredskapsplan som henger sammen med resten av planverket. Vår vurdering er at SVV er best tjent med denne løsningen, fremfor alternativet som skisseres i dette punktet, da den bedre vil kunne ivareta beslutnings- og lederstrukturen i krisehåndteringen, samt bedre samsvarer med likhetsprinsippet for beredskap. (I kontradiksjonsrunden for denne rapporten ble det opplyst at Utbygging i etterkant av denne hendelsen har laget en egen responsplan for restitusjonsberedskap med utgangspunkt i det nye beredskapsplanverket.)

I tillegg er det vår vurdering at en evaluering av en hendelse på dette nivået og med den kompleksiteten hendelseshåndteringen har hatt, burde vært forankret på et høyere nivå enn i DoV midt. Det begrunnes i at en del av forbedringspunktene hører hjemme på etatsnivå eller i andre divisjoner enn DoV. Slik systemet for evalueringer i DoV er satt opp i ServiceNow, er samtlige oppfølgingspunkter satt ut til ansatte i denne divisjonen. Skal forbedringspunktene ha noe for seg, må de løftes ut av DoV og håndteres delvis på ledernivå i etaten og delvis i andre divisjoner og avdelinger.

Vår vurdering er derfor at evalueringen lider under noe av den samme systemiske svikten som selve hendelseshåndteringen - nemlig at ansvaret beholdes på et for lavt nivå i organisasjonen, gitt den kompleksiteten hendelseshåndteringen her har hatt. Dette underbygges med flere observasjoner fra intervjuer om at divisjon Utbygging, til tross for sin sentrale rolle i denne hendelseshåndteringen, ikke er kjent med denne evalueringsprosessen og opererer med egne erfarings- og læringsnotater.

3.4. Fase 3 – Læringspunkter

Gjennomgangen av hendelser i tidsperioden før og etter kvikkleireskredet i Levanger representerer en mulighet for SVV til å identifisere læringspunkter og gjennomføre forbedringer i egen organisasjon. Dette gjelder særlig prosesser for intern håndtering av varsler og saksbehandling knyttet til tredjeparters varslede tiltak, samt hvordan slik saksbehandling kan graderes basert på risiko. I tillegg kan SVV, basert på erfaringer fra håndteringen av Levanger-skredet, justere prosesser og interne beredskapsplaner i forbindelse med strukturering av ny beredskapsorganisasjon som trådte i kraft den 1. januar 2026. Det er også et poeng for fremtiden at slike hendelser utløser en mer formell sentralisert kriseledelse med dertil hørende beredskapsstab istedenfor den mer uformelle sentraliserte styringen som ble gjennomført under håndteringen av dette skredet.

I dette kapittelet vil vi redegjøre for de viktigste læringspunktene fra fase 1 og fase 2, og presentere anbefalinger for forbedringer hos SVV.

Læringspunkter og anbefalinger fra fase 1: Saksbehandlingen

Skredet i Levanger antas å være forårsaket av tredjepart i forbindelse med arbeider som var varslet til SVV som nabo. Skredet intrådte i et område som SVV kjente godt. Etaten hadde inngående informasjon om risiko knyttet til kvikkleire og krevende grunnforhold, etter at det noen år tidligere var gjennomført utbedringer på E6 i det samme området. I tillegg var den relevante vegstrekningen (E6) identifisert som én av tre særskilt krevende strekninger i området med tanke på omkjøringsalternativer. SVV hadde altså relevant risikoinformasjon for den aktuelle vegstrekningen. Likevel ble varselet fra Bane NOR håndtert uten at det ble foretatt egne risikovurderinger eller en utvidet saksbehandling med involvering av fagressurser hensyntatt sakens forhøyede iboende risiko.

Vår gjennomgang av fase 1 identifiserer både systemiske og rutinemessige forbedringsmuligheter knyttet til SVVs saksbehandling av varselet fra Bane NOR.

Ut fra informasjonen vi har mottatt fra SVVs interne geotekniske miljø, er det lite som tyder på at detekteringsteknologi og et tenkt system for “tidlig varsling” kunne avverget kvikkleireskredet. Det er også umulig å slå fast med sikkerhet hvorvidt skredet kunne vært unngått med grundigere saksbehandling og involvering av enheter og divisjoner med bedre innsikt i risikobildet. Vi mener likevel at en risikobasert tilnærming til saksbehandling i større grad vil sikre at høyrisiko-saker får tilstrekkelig oppmerksomhet.

Vår gjennomgang av fase 1 viser videre at SVVs håndtering av varsel om tiltak og tilhørende saksbehandling preges av utfordringer knyttet til organisering, rollefordeling og samhandling mellom divisjonene ToS og DoV. Selv om det foreligger en formell rollefordeling mellom planmyndighet og vegeierfunksjon, er grenseflatene i praksis uklare, og det er manglende faste og entydige rutiner for

hvordan ansvar og oppgaver skal fordeles og koordineres i saker som berører kritisk infrastruktur og tredjepartsaktiviteter. Dette har medført fragmentert kommunikasjon og en praksis hvor avgjørelser i stor grad er person- og situasjonsavhengige.

Saksbehandlingen har i hovedsak hatt et formelt preg, hvor vurdering av risiko og geoteknisk tilstand i liten grad er blitt integrert som en eksplisitt og systematisk del av pågående prosesser. SVV har i praksis i stor grad støttet seg på tiltakshavers dokumentasjon uten egne selvstendige geotekniske analyser eller intern reell risikovurdering. Dette har begrenset etatens rolle som uavhengig risikoeier for berørt infrastruktur. Videre har ressursbegrensninger, uklare bestillingsrutiner, korte frister og manglende tilgjengelighet på kritisk dokumentasjon redusert muligheten for en grundigere faglig oppfølging.

SVVs geotekniske fagmiljø besitter betydelig kompetanse og hadde i dette tilfellet inngående kjennskap til grunnforholdene på den aktuelle strekningen. Fagmiljøet ble imidlertid aldri koblet på saken. Den nåværende organiseringen, der geoteknisk kompetanse involveres på bestilling og ikke har en selvstendig inngang til plansaker, kombinert med et bestillingssystem som oppleves som uklart og krevende, gjør at terskelen for å innhente nødvendig fagkompetanse i praksis er for høy. Dette forsterkes av korte høringsfrister og presset kapasitet i fagmiljøet. Gjennomgangen har heller ikke avdekket etablerte arenaer for systematisk erfaringsdeling og tverrfaglig læring mellom ToS, DoV og geoteknisk fagmiljø, noe som innebærer at verdifull kunnskap om grunnforhold og risiko på spesifikke strekninger forblir hos enkeltpersoner og ikke kommer saksbehandlere og beslutningstakere til gode.

Vår gjennomgang og evaluering avdekker således et behov for tydeligere rutiner for samhandling, risikovurdering og dokumenthåndtering, samt tidlig involvering av nødvendige fagressurser. Spesielt framstår en styrket integrasjon mellom rollefordeling, kapasitet og ansvar som kritisk for å sikre at tilsvarende hendelser kan forebygges i fremtiden.

I det følgende vil vi presentere konkrete anbefalinger og tiltak som kan bidra til å adressere de identifiserte gapene, og styrke SVVs evne til å forebygge, oppdage og håndtere risiko knyttet til kritisk infrastruktur.

Anbefaling 1: Innføre risikobasert sortering av plansaker med krav om involvering av berørt enhet (eksempelvis vegeier) og eventuelt fagressurser i høyrisikosaker som truer SVVs infrastruktur.

SVV bør formalisere en saksbehandlingsrutine for ToS der innkommende plansaker og nabovarsler sorteres basert på risiko. I saker med forhøyet risiko, eksempelvis ved tiltak i kvikkleireområder, høye tiltakskategorier etter NVEs veileder, eller ved tiltak som innebærer graving nær riksveg, bør det innføres et krav om at DoV som vegeier og geoteknisk fagmiljø varsles og involveres før SVV avgir uttalelse.

For å operasjonalisere en slik saksbehandlingsrutine, bør det utarbeides en sjekklister som veileder saksbehandler i vurderingen av om det er innhentet nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon. Sorteringen

bør kobles til risikoinformasjon som allerede finnes i etaten, blant annet kartdata over kvikkleireområder og data i Norsk vegdatabank.

SVV bør videre fastsette tydelige kriterier for når etaten skal gjennomføre en egen faglig vurdering av tiltakshavers geotekniske dokumentasjon, fremfor å basere seg utelukkende på tiltakshavers konklusjoner. Dette bør gjelde i saker der det aktuelle tiltaket vurderes å innebære forhøyet risiko og der planmaterialet inneholder forbehold eller uavklarte forhold. I slike saker bør SVV innhente og gjennomgå de underliggende fagrapportene, og sikre at geoteknisk kompetanse vurderer om konklusjonene er forsvarlige. Formålet er ikke å overta tiltakshavers ansvar, men å gi SVV et tilstrekkelig grunnlag for å ivareta egne interesser og følge opp eventuelle risikofaktorer.

Den risikobaserte sorteringen bør også hensynta vegstrekningens betydning for nasjonal fremkommelighet og samfunnssikkerhet. SVV verner i dag om konstruksjoner som bruer og tunneler gjennom særskilte krav og oppfølgingsrutiner. Tilsvarende bør vegstrekninger der grunnforholdene utgjør en særskilt sårbarhet, og der det ikke finnes reelle omkjøringsalternativer, identifiseres og gis et forhøyet beskyttelsesnivå i saksbehandlingen. For slike strekninger bør risikovurderingen ikke begrenses til geotekniske forhold alene, men også omfatte konsekvensene ved bortfall av vegforbindelsen, herunder tilgjengelighet til omkjøringsruter, kapasitet på alternative vegnett, og betydningen for beredskap, næringstransport og samfunnskritiske funksjoner. Dette vil innebære at plansaker og nabovarsler som berører slike strekninger automatisk klassifiseres som høyrisiko og utløser krav om involvering av vegeier og relevante fagressurser, uavhengig av om tiltaket i seg selv vurderes som teknisk risikofyllt.

Anbefaling 2: Sikre etterlevelse av retningslinjene for saksbehandling som stiller krav til informasjonsdeling og samhandling mellom ToS og DoV

Som følge av reorganiseringen er enkelte deler av saksbehandlingen som berører DoV overført til ToS. SVV bør sikre at saksbehandlingen ikke bare ivaretar rollen som høringsinstans etter plan- og bygningsloven, men også rollen som vegeier for berørt infrastruktur. Det bør innføres et fast steg i saksbehandlingen der saksbehandler vurderer og dokumenterer om tiltaket kan påvirke riksvegen. Der det er tilfellet, bør DoV involveres med en formell forespørsel som dokumenteres i sakssystemet. Uttalelser i saker der riksveg er berørt, bør synliggjøre hvordan vegeiers interesser er vurdert og ivaretatt. Formålet er å sikre at SVVs uttalelser i fremtidige saker bygger på en helhetlig vurdering som dekker både myndighetsrollen og vegeieransvaret, uavhengig av hvem som er saksbehandler.

SVV bør etablere faste kontaktpunkter i DoV for mottak av informasjon om plansaker og nabovarsler som kan berøre riksveg. Disse kontaktpunktene bør ha ansvar for å vurdere om saken krever videre oppfølging fra vegeier eller fagmiljø.

Informasjon om slike saker bør deles gjennom felles, sporbare systemer, slik at dialog og vurderinger kan dokumenteres og etterprøves. Tiltakene beskrevet ovenfor er ment å understøtte og styrke dette

samarbeidet gjennom tydeligere strukturer og felles arenaer, slik at den kompetansen og kunnskapen som finnes i begge divisjoner kommer til sin rett i saksbehandlingen.

Anbefaling 3: Sikre tilstrekkelig tilgjengelighet og samhandling med fagmiljøene og etablere arenaer for tverrfaglig læring og erfaringsdeling

SVVs geotekniske fagmiljø er i dag organisert som en oppdragsfinansiert rådgivningsfunksjon som involveres på bestilling. Gjennomgangen viser at bestillingssystemet oppleves som krevende å bruke, at det er uklart hvilke kanaler som skal benyttes, og at terskelen for å innhente geotekniske vurderinger i praksis er høy. Kombinert med korte høringsfrister og begrenset kapasitet i fagmiljøet, innebærer dette en risiko for at geoteknisk kompetanse ikke kobles på saker der den ville hatt størst verdi.

SVV bør forenkle og tydeliggjøre bestillingsveiene for geoteknisk kompetanse, slik at det er klart for saksbehandlere i ToS hvordan, hvor og til hvem en bestilling skal rettes. Det bør etableres et prioriteringssystem som sikrer at fagmiljøets begrensede kapasitet rettes mot de sakene der risikoen er høyest. Saker som utløser krav om geoteknisk involvering etter de risikobaserte kriteriene i anbefaling 1, bør gis forrang i fagmiljøets portefølje. En slik prioritering vil innebære at lavrisikosaker i større grad håndteres av saksbehandler alene, mens fagmiljøets ressurser konsentreres om saker med høy potensiell konsekvens for veginfrastrukturen.

Det bør i tillegg etableres faste arenaer for tverrfaglig erfaringsdeling mellom ToS, DoV og geoteknisk fagmiljø. Vår gjennomgang har avdekket at kunnskap om grunnforhold på spesifikke strekninger i stor grad ligger hos enkeltpersoner i fagmiljøet, og at faglige verktøy som GIS-baserte oversikter og interaktive webkart i begrenset grad er kjent og tatt i bruk i den daglige saksbehandlingen. Faste møtepunkter for erfaringsdeling vil bidra til at slik kunnskap gjøres tilgjengelig på tvers av divisjonene, og at tverrfaglig samhandling over tid blir en integrert del av arbeidsprosessene snarere enn avhengig av enkeltpersoners initiativ og nettverk.

Læringspunkter og anbefalinger fra fase 2: Hendelseshåndteringen - til bruk i utvikling av “ny” beredskapsorganisasjon

Vår gjennomgang av hendelseshåndteringen i etterkant av skredet viser at hendelsen totalt sett ble effektivt håndtert, gjennom blant annet gjenoppretting av trafikkavviklingen på E6 via en interimsveg i løpet av ti uker. Samtidig viser vår evaluering at SVVs håndtering delvis skjedde utenfor det gjeldende beredskapsplanverket. SVVs krisehåndtering, som vi mener var god, skjedde således i hovedsak på grunn av erfarne og kompetente nøkkelpersoner som klarte å finne fleksible og hensiktsmessige løsninger på utfordringer underveis i prosessen.

Vår gjennomgang av hendelseshåndteringen viser også at det oppsto flere utfordringer knyttet til håndtering av eksterne interessenter, samordning med fylkeskommunen, og vedtak angående hendelseshåndteringen som ble fattet uten involvering av den operative kriseledelsen på geografisk nivå.

I forrige kapittel beskrev vi en validering av SVVs egenevaluering av hendelseshåndteringen og kommenterte på de ulike forbedringspunktene i denne evalueringen. Vi vil ikke presentere egne anbefalinger basert på gjennomgangen av hendelseshåndteringen utover denne valideringen og kommentarene til SVVs egne anbefalinger der. Derimot vil vi trekke frem hvilke læringspunkter SVV bør inkludere i videreutviklingen av den nye beredskapsorganiseringen gjeldende fra 01.01.2026.

“Ny” beredskapsorganisasjon

Som følge av nasjonal sikkerhetsstrategi fra mai 2025, har SVV utarbeidet en ny beredskapspolicy som ble vedtatt av ledergruppen den 17. november 2025. Bakgrunnen for den nasjonale sikkerhetsstrategien er at endringer i Norges sikkerhetssituasjon gjør at det stilles strengere krav til totalberedskap. For SVVs sektoransvar innebærer det en forventning om at etaten kan skape et felles situasjonsbilde og samvirke i større og mer komplekse hendelser – regionalt og nasjonalt.

Den nye beredskapsorganiseringen innebærer at VTS overføres styringsmessig fra ToS til DoV. På den måten blir førstelinje (VTS) og de mest sentrale delene av andrelinje (DoV) samlet i samme divisjon under felles ledelse. I tillegg flyttes seksjon for Samfunnssikkerhet og beredskap fra ToS til DoV, noe som innebærer at det som tidligere het nasjonal stab i beredskapsplanene og som lå organisert under ToS, også overføres til DoV under den samme ledelsen og blir hetende ‘sentral stab’. Den samme styringsmessige forflytningen til DoV skjer også med bruberedskap som tidligere lå i ToS.

Med denne omorganiseringen er det meste av beredskapsorganisasjonen samlet i samme divisjon (DoV) under felles ledelse av divisjonsdirektør DoV.

Samtidig er det etablert en Totalberedskapsansvarlig direktør som i ny policy er delegert ansvaret for SVVs arbeid med totalberedskap. Ansvaret som Totalberedskapsansvarlig er gitt til direktør for DoV som i denne rollen kan lene seg på ØKV som vil utføre stabsoppgaver for Totalberedskapsansvarlig.

Dette innebærer at divisjonsdirektør for DoV sitter med to hatter og to stabsfunksjoner. Sentral stab vil understøtte arbeidet med beredskap og hendelseshåndtering i DoV, mens ØKV vil understøtte og koordinere arbeidet med totalberedskap på tvers av hele SVV.

Med den nye organiseringen av beredskapsfunksjonene i SVV blir det også gjort et skille mellom å *aktivere* stab og å *sette* stab. Det betyr at en stab kan aktiveres før den settes og blir operativ. Når det settes stab

på et underordnet nivå, vil automatisk staben på nivået over aktiveres. På denne måten er tanken at man forsterker grunnberedskapen ved å forsterke linja for håndtering av ulike hendelser.

Det blir også gjort en endring i hvem som representerer SVV i fylkesberedskapsrådet. Tidligere skulle både ToS og DoV representere SVV i dette organet under koordinerende ledelse fra ToS. I ny organisering legges det opp til at DoV på geografisk nivå får ansvaret som hovedkontaktpunkt inn mot Statsforvalteren og for koordinering av representasjonen i fylkesberedskapsrådet.

Videre opplyses det i intervjuer at nye beredskapsplaner på etatsnivå for de ulike divisjonene er under utvikling. Det opplyses også at det er naturlig at de divisjonene og enhetene som i policyen er tillagt særskilte ansvarsoppgaver, får egne beredskapsplaner. I ny policy er Utbygging gitt en mer sentral plass og gitt ansvaret for å *“bistå ved beredskap og hendelser, der Utbygging vil ha en rolle [...]”*. Vi observerer i denne sammenheng at det ikke er presisert at Utbygging kan eller skal ha en rolle i restitusjonsfasen ved en aktuell hendelse, men antar dette er innforstått i divisjonens overordnede ansvar ved beredskap og hendelser.

Vår vurdering av hvilke utfordringer fra håndteringen av skredet i Levanger som ny beredskapsorganisering kan løse

Vår vurdering, basert på ny policy for totalberedskap og presentasjon av ny organisering, er at denne nye modellen vil samle første-, andre- og tredjelinjeforsvaret i én divisjon under felles linjeledelse. Her tas det forbehold om at det nye beredskapsplanverket ikke var ferdigstilt på undersøkelsestidspunktet, og en forutsetning for flere av vurderingene som presenteres her, er at de ulike beredskapsplanene henger sammen på en måte som sikrer tydelige eskaleringsprinsipper og at etablering av kriseledelse på ulike nivåer følger av aktivering og operasjonalisering av de ulike stabene.

Under disse forutsetningene vurderer vi at den nye organiseringen vil tilrettelegge for at utfordringene knyttet til uklarhet i forholdet mellom strategisk kriseledelse og operativ kriseledelse, vil løses. Tilsvarende legger ny organisering opp til én rapporteringslinje fra operativ kriseledelse/ stab og oppover langs ordinær linje. Dette vil forenkle rapporteringen betydelig sammenliknet med hvordan dette ble praktisert i håndteringen av denne hendelsen.

Med færre ansvarlige ledere for de enhetene som er aktivert i hendelseshåndteringen, reduseres også risikoen for at det tas beslutninger som har uheldige konsekvenser for håndteringen totalt sett. Vår vurdering er derfor at det med den nye organiseringsmodellen eksempelvis er mulig å unngå at eksterne aktører som normalt ikke skal delta i samordningsmøtene under VTS-aksen, likevel inkluderes og vanskeliggjør disse møtenes funksjon.

Hvilke andre læringspunkter fra Levanger-hendelsen bør SVV fange opp i “ny” beredskapsstruktur?

De følgende anbefalingene presenteres med det forbehold om at ikke alle deler av ny beredskapsstruktur er klare og at vi ikke har sett eventuelle utkast til beredskapsplaner som måtte foreligge. Anbefalingene må derfor leses som innspill til det arbeidet som pågår med å ferdigstille planverket og etablere systemer og systematikk i beredskapsarbeidet til SVV.

Anbefaling 4: SVV vil være tjent med et beredskapsplanverk som tydeliggjør hvordan strategisk kriseledelse på overordnet nivå og operativ kriseledelse i første- og andrelinje skal fungere sammen ved større og mer komplekse hendelser

Gjennomgangen av hendelseshåndteringen av Levanger-skredet viser utfordringer knyttet til samhandling mellom operativ kriseledelse og ledelsen på etatsnivå. Selv om ny beredskapsorganisasjon samler første, andre og tredje linje i beredskapshåndteringen i samme divisjon og under felles ledelse, kan det være fornuftig å klargjøre forventninger til de ulike nivåene for kriseledelse og hvordan rapporteringslinjene skal fungere. Levanger-hendelsen var et eksempel på at ulike divisjoner og enheter ble involvert i håndteringen, og i slike situasjoner vil det være tjenlig å ha avklart hvordan kriseledelsen skal fungere.

Anbefaling 5: Det nye beredskapsplanverket i SVV bør adressere følgende:

- (i) Divisjon Utbygging kobles på hendelseshåndtering gjennom en egen beredskapsplan.**
- (ii) Det klargjøres hvordan unntak fra ordinære rutiner, instruksjer og regelverk kan gis i en bestemt krisesituasjon.**
- (iii) Det utvikles egne planer for kommunikasjon i krisesituasjoner som også klargjør hvordan kommunikasjon og samhandling med eksterne interessenter skal ivaretas**
- (iv) Sikrer dokumentasjon og etterprøvbarehet for beslutninger som fattes som en del av hendelseshåndteringen ved at beredskapsplanene inneholder eksplisitte rollekort for nøkkelfunksjoner som f.eks. loggfører.**

I vår gjennomgang observerer vi også at ingen av de beredskapsplanene som var gjeldende på rastidspunktet, var unntatt offentlighet. I lys av ny *Policy for totalberedskap* og SVVs forpliktelser under sikkerhetsloven³⁰, vurderer vi at SVVs beredskapssystem i seg selv utgjør en verdi som etaten kan være forpliktet til å beskytte. I så tilfelle bør SVV vurdere å unnta beredskapsplanverket for offentlig innsyn.

³⁰ Lov om nasjonal sikkerhet § 1-2, første ledd

Anbefaling 6: SVV bør utvikle et rammeverk for evalueringer av håndteringen av større hendelser på nivå med Levanger-skredet

Valideringen av egevalueringen som ble utført i etterkant av hendelseshåndteringen i dette tilfellet, viser at det er utfordrende når evalueringen gjøres på et for lavt nivå. Evalueringssystemet ServiceNow allokere oppfølgingsansvaret innenfor DoV, mens flere av forbedringspunktene er av en natur som forutsetter involvering og beslutninger på etatsnivå eller i andre divisjoner. Vi vurderer derfor at SVV vil være tjent med en retningslinje for evalueringer av hendelser hvor flere divisjoner og enheter har vært involvert i hendelseshåndteringen. Slik sett kan det være hensiktsmessig at sentral beredskapsledelse deltar i evalueringer av beredskapshendelser som ikke er eskalert, gitt at spørsmålet om eskalering kan bli et tema i evalueringen.

Vedlegg 1: Dokumentliste

Doknr	Tittel
1	Områdestabilitetsutredning (KTT-10-A-10013) (04.11.2022)
2	Håndtering av kritiske grunnforhold: Status for, og arbeid med, kvikkleireproblematikk knyttet til riksvegene (13.12.2021)
3	Beredskapsplan for hendelseshåndtering ved avdeling Drift og vedlikehold midt (DoV midt) (06.05.2025)
4	Styrking og profesjonalisering av krise- beredskapshåndteringen i SVV (06.03.2023)
5	Beredskapsplan for Statens Vegvesen (25.10.2023)
6	Policy for totalberedskap i Statens Vegvesen (17.11.2025)
7	Silingsrapport (22_71551-1) (07.02.2022)
8	Km 67 –68 på Nordlandsbanen – ved Nesvatnet i Levanger – varsel om grunnundersøkelser (23.03.2022)
9	Varsel om oppstart av planarbeid – Detaljregulering Ronglan kryssingsspor (22_71551-1) (07.04.2022)
10	Risiko- og Sårbarhetsanalyse (ROS) (KTT-10-A-10122) (22.09.2022)
11	Merknadsbehandling til varsel om oppstart av reguleringsplan (KTT-10-A-10123) (18.10.2022)
12	Planbeskrivelse Reguleringsplan (KTT-10-A-10120) (19.10.2022)
13	Planforslaget Detaljregulering for Ronglan kryssingsspor legges ut på høring og offentlig ettersyn (22_71551-5) (11.11.2022)
14	Statens vegvesens uttalelse - detaljregulering for Ronglan kryssingsspor (22_71551-6) (16.12.2022)
15	Vurderinger av ytre miljø til forenklet hovedplan (KTT-10-A-10014) (14.09.2022)
16	Detaljreguleringsplan ROS-analyse: E6 midtdeler Vassmarka – Ronglan (20.01.2015)
17	NVEs uttalelse - Offentlig ettersyn - Detaljreguleringsplan for Ronglan kryssingsspor - Levanger kommune (10.01.23)
18	Statens vegvesens uttalelse - detaljregulering for Ronglan kryssingsspor - planID 5037_L2022002 - Levanger kommune (16.12.22)

19	Policy for beredskap og hendelseshåndtering i Statens vegvesen (21.08.2023)
20	Beredskapsplan divisjon Transport og samfunn (19.05.2025)
21	Referat fra Vegdirektørens ledermøte (06.03.2023)

Vedlegg 2: Figur fra beredskapsplan for Statens vegvesen

