

Tilsynsrapport
sak 2020-02

System for drift av veg

Nye Veier

Saksnummer	2020-02
Publiseringsdato	2. juli 2020
Tilsynslag	Stefan Karlstrøm, tilsynsleiar Sverre Slettemark, fagrevisor veg Håvard Hanto-Haugse, fagrevisor juridisk
Tilsynspart	Nye Veier AS

Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn med Nye Veier AS. Tilsynssaka omhandlar delar av tilsynspart sitt styringssystem for drift av veg.

Rapporten inneheld ei oppsummering av tilsynet og ein presentasjon av tilsynsfunn.

Sign.:



Trude Tronerud Andersen
direktør

Sign.:



Stefan Karlstrøm
tilsynsleiar

Samandrag

Målet med tilsynet har vore å undersøke om tilsynspart har eit tilstrekkeleg system for å sikre drift av vegnettet.

Vegtilsynet har undersøkt styringssystemet for drift av vegnettet, utført dokumentgjennomgang og intervjuar relevante personar frå Nye Veier og driftsentrepreneur Risa AS. Under intervjuar vart Nye Veier sine prosessar og styringssystem samt funn frå dokumentgjennomgangen brukt aktivt.

Samla sett viste tilsynssaka at Nye Veier sitt styringssystem for drift av veg i all hovudsak er tilstrekkeleg.

Vegtilsynet fann 3 avvik som vil verte følgt opp med Nye Veier. I tillegg er det gjort 1 observasjon.

- Nye Veier har ikkje tilstrekkeleg oversikt over relevante eksterne krav knytt til prosessen «Drift av vei».
- Det går ikkje fram av prosessen «Drift av vei» kven som skal undersøke årsakene til dei ulike typane avvik som kan oppstå knytt til drift av vegnettet, når det skal gjerast eller korleis det skal gjerast.
- Nye Veier har ikkje eit system for å evaluerer at tiltak for forbetring har effekt.
- Kontrollplanane for prosessen «Drift av veg» er ikkje dokumentert i styringssystemet.

Innhald

1. Bakgrunn.....	5
2. Mål.....	6
3. Gjennomføring og metode.....	6
4. Tilsynsresultat	7
5. Konklusjon.....	18
Vedlegg 1: Intervjuet personell.....	18

1. Bakgrunn

Nye Veier AS (Nye Veier) har sett trafikk på sine første vegstrekningar, og vil i åra framover ferdigstille fleire deler av riksvegnettet som skal driftast.

Vegtilsynet har gjennom fleire tilsynssaker retta mot Statens vegvesen si drift av vegnettet synleggjort at dette er eit område med store utfordringar. Dette gjeld blant anna veigigars kontroll og oppfølging av entreprenør, samt å oppretthalde ein god vegstandard. God drift er sentralt for å oppretthalde trafikktryggleik og funksjon for vegnettet.

Vegtilsynet gjennomførte i 2016-10 ei tilsynssak der vi såg på Nye Veier si etablering av eit styringssystem som skal sikre kvalitet i plan- og byggefasen. Vi ønskjer no å undersøke om Nye Veier har fått på plass dei elementa i styringssystemet som er mest kritiske for å oppretthalde sikker veginfrastruktur.

2. Mål

Målet med tilsynet har vore å undersøke om tilsynspart har eit tilstrekkeleg system for å sikre drift av vegnettet.

3. Gjennomføring og metode

Tilsynssaka er gjennomført som ein revisjon, og Vegtilsynet sende varsel om tilsyn 16. januar. Det vart gjennomført opningsmøte med tilsynspart 28. januar for å informere ytterlegare om tilsynssaka, gjere naudsynte avklaringar om gjennomføringa av tilsynet, og å opprette ein god dialog med tilsynspart.

Tilsynet vart gjennomført med dokumentgjennomgang og intervju med relevante personar for styringssystemet og prosessen Drift & Trafikantnytte i Nye Veier, byggeleiinga og driftsentreprenør. Intervjua vart gjennomført som videomøter den 5. juni.




Avgrensingar:

Tilsynskriteria i denne rapporten er formulert som generiske krav til alle deler av Nye Veier si verksemd. Krava må tolkast i lys av veglova § 11 b, slik at det berre er dei delane av verksemda som er med å sikra tryggleiken knytt til riksveg som er omfatta av krava.

I denne saka har Vegtilsynet berre undersøkt om Nye Veier har bygd opp eit tilstrekkeleg styringssystemet for å støtta verksemda knytt til drift av vegstrekningar som er opna for trafikk.

4. Tilsynsresultat

Symbol som er brukt for å illustrere tilsynsfunna i rapporten går fram av tabellen under.

Symbol	Vurdering av samsvar med tilsynskriterium
	Avvik: Manglande samsvar med krav
	Observasjon: Forhold der ein gjennom revisjonen har sett at det er potensial for forbetring hjå tilsynspart
	Undersøkinga har ikkje avdekka avvik eller observasjonar

Tilsynskriterium 1: Verksemda skal fastsetja roller, ansvar og myndigheit knytt til alle mål og aktivitetar som inngår i verksemda.

Relevans for tilsynskriterium: For å sikra at oppgåver vert utført, og utført med rett kvalitet, er det avgjerande at ansvar er klart fordelt og at sentrale roller som må involverast er fastsett. Plikta til å fastsetja ansvar og roller er skildra i Prop. 106 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* på side 7.

Tilsynsbevis:

Vegtilsynet har gjennomført dokumentgjennomgang av Nye Veier sin prosess «Drift av vei». Nye Veier har gjennom prosessteikningar, stillingsbeskrivingar mm. dokumentert at ansvar er fordelt og at sentrale roller er fastsett for prosessen.

Vurdering:



Ingen funn

Undersøkinga har ikkje avdekka avvik eller observasjonar

Tilsynskriterium 2: Verksemda skal ha oversikt over relevante eksterne krav.

Relevans for tilsynskriterium: Verksemda må kjenna til eksterne krav for å kunne ha kontroll med at styringssystemet er innretta slik at det sikrar oppfylling av krava. Plikta til å sikra samanheng mellom eksterne krav og styringssystemet er skildra i Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* på side 6 og 7.

Tilsynsbevis:

Nye Veier har eit sentralt kravregister i kvalitetssystemet sitt (EQS), der eksterne krav er lagt inn. Etter det Vegtilsynet finn, ligg ikkje vegnormalane eller Statens vegvesen sine retningsliner i kravsregisteret, men ein kan søkje dei opp via søkefunksjonen i EQS. Statens vegvesen si Retningsline R610 *Standard for drift og vedlikehald av riksvegar* ligg ikkje i EQS.

Nye Veier jobbar med å merke og organisere kravsregisteret, slik at krav vert kopla til rett prosess. For den mest aktuelle prosessen for dette tilsynet, prosessen «Drift av vei» er ikkje denne koplinga gjort, og Nye Veier har ikkje ei samla oversikt over alle eksterne krav som er relevante for prosessen. Koplinga er gjort for nokre av delprosessane, til dømes for delprosessane som gjeld vegsikkerhetsforskriften og tunnelsikkerhetsforskriften.

Vurdering:

I Vegtilsynet si sak 2019-02, som mellom anna omhandla Nye Veier sitt kvalitetssystem for arbeidsvarsling, gav Vegtilsynet ein observasjon på at krav til prosess «Arbeidsvarsling» ikkje var dokumentert i kvalitetssystemet. Nye Veier opplyste då at eit sentralt kravsregister med koplingar mot prosess var planlagt gjennomført i 2. halvår 2019.

Nye Veier har no utarbeidd eit sentralt kravsregister, men dette er fortsett ikkje komplett. Ved å søkje etter konkrete vegnormalar og retningsliner i EQS, finn ein til dømes fleire krav enn det som ligg i kravsregisteret. Nye Veier jobbar med å kople kravsregisteret mot prosess, og fleire delprosessar er ferdig.

Vegtilsynet har ikkje funnet Statens vegvesen si Retningsline R610 i EQS. I følge «Tilleggsavtale 4 til rammeavtale mellom Samferdselsdepartementet og Nye Veier» skal

Selskapet sikre at drift og vedlikehold gjøres på en måte som tilfredsstillende de formål og funksjoner som kan utledes av og er førende for Statens vegvesen sin Retningslinje R610 «Standard for drift og vedlikehold av riksveger» eller senere tilsvarende retningslinjer, herunder å sikre fremkommelighet, trafikksikkerhet og samfunnssikkerhet og beredskap, samt sørge for trygg, forutsigbar, effektiv, miljømessig og bærekraftig vegtransport. Med mindre noe annet er angitt står Selskapet fritt til å velge hvordan de nærmere kravene skal defineres og oppfylles for å tilfredsstille formålet og funksjonen, herunder om man vil anvende de nærmere kravene som framgår av R610 eller tilsvarende senere retningslinjer.». I dette ligg at «formål og funksjoner» i R610 er eit eksternt krav for Nye Veier.

Vegtilsynet har gjennomgått Nye Veier sin driftskontrakt med Risa AS, og har ikkje grunn til å tru at denne ikkje ivaretek eksterne krav. Vegtilsynet si vurdering er likevel at systemet er sårbart når ikkje alle eksterne krav er lagt inn og er samla på prosess i EQS. Slik systemet er per i dag, er registrering av krav avhengig av kompetansen til dei som til ein kvar tid er med i den aktuelle prosessgruppa.



Funn 1 - avvik

Nye Veier har ikkje synleggjort ei tilstrekkeleg oversikt over relevante eksterne krav knytt til prosessen «Drift av vei».

Tilsynskriterium 3: Verksemda skal vurderer risiko for avvik, og for uønskede hendinger, knytt til alle aktiviteter.

Relevans for tilsynskriterium: Verksemda må gjere risikovurderingar for å kunne fastsetje naudsynte barrierar, inkludert fastsetjing av aktiviteter, krav til kompetanse, krav til ressursar, metode og frekvens for målingar og for evaluering. Risikovurderingar må vera utført på eit detaljnivå som skildrar risiko på det aktuelle nivået i prosessstreet og med tilhøyrande tiltak. Plikta til å utføra risikovurderingar er skildra i Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* på side 7.

Tilsynsbevis: Nye Veier opplyste i brev datert 22. januar at *Gjennom arbeidet med å utvikle prosessene det vises til ovenfor (EQS 4.1-4.6) er det foretatt en løpende risikovurdering i møtene for å avdekke hvilke risikoer en forventer kan tilkomme trafikanten ved bruk av infrastrukturen som er bygget. Prosessene med tilhørende aktiviteter vil i denne sammenheng være de konkrete tiltakene selskapet har vurdert som viktig for å sikre en trafiksikker vei for brukeren.*

I intervju vart Nye Veier sitt «Usikkerhetsregister» synt fram og delvis gjennomgått. Registeret tek for seg risikoar og moglegheiter knytt til alle prosessar, med eit eget ark for drift og vedlikehald. I registeret skal risikoar og moglegheiter loggast, klassifiserast og handterast fortløpande.

Vurdering: Vegtilsynet vurderer usikkerhetsregisteret som eit tilstrekkeleg verktøy og dokumentasjon for å vurdere risiko for avvik og uønska hendinger. Vegtilsynet undersøkte ikkje om usikkerhetsregisteret var nytta frå starten av arbeidet med å utarbeide prosessen «Drift av vei», og gjer merksam på at for at eit slikt usikkerhetsregister skal fungere etter intensjonen, er det viktig at det vert nytta frå oppstart av prosessarbeidet.



Ingen funn

Undersøkinga har ikkje avdekka avvik eller observasjonar

Tilsynskriterium 4: Verksemda skal fastsetja kva kompetanse som er naudsynt for å inneha roller, ansvar eller myndigheit.

Relevans for tilsynskriterium: For å etterleva eksterne krav, eller nå fastsette mål, må personane som skal medverka ha rett kompetanse. På bakgrunn av risikoen ved dei ulike aktivitetane må verksemda fastsetja kva kompetanse som er naudsynt for å inneha ansvar og roller. Fastsetjing av krav til kompetanse er naudsynt for å sikra kontrollen med verksemda si evne til å oppfylle eksterne krav og nå mål. Plikta til å sikra kontrollen er skildra i Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* på side 14. Plikt til å stille naudsynte krav til kompetanse hos leverandørar er eksplisitt skildra same stad.

Tilsynsbevis:

Vegtilsynet har gjennomført dokumentgjennomgang av Nye Veier si prosess «Drift av vei». Nye Veier har gjennom rolleskildringar i prosessen, stillingsbeskrivingar og kompetansekrav i kontrakten dokumentert at det er fastsett kva kompetanse som er naudsynt for alle rollene i prosessen.

Vurdering:



Ingen funn

Undersøkinga har ikkje avdekka avvik eller observasjonar

Tilsynskriterium 5: Verksemda skal gjera slike målingar og kontrollar som er naudsynt for å ha tilstrekkeleg styringsinformasjon og kunne evaluera.

Relevans for tilsynskriterium: For å skaffe påliteleg informasjon om etterleving av krav og oppnåing av mål, kunne avdekke uynskt utvikling og kunne vurdere effekten av tiltak, må det innhentast styringsinformasjon gjennom målingar. Verksemda må difor fastsetja kva mål som skal målast og metoden og frekvensen for kvar av desse. Utvalet skal ha samanheng med identifisert risiko for å sikra at måleindikatorane er relevante. Plikta til å gjennomføra målingar er skildra i Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* på side 6.

Tilsynsbevis: Det er krav til at driftsentreprenør skal gjennomføre dagleg inspeksjon av vegnettet, og Nye Veier har løpande innsyn i driftsentreprenør sine driftssystem. I tillegg går Nye Veier gjennom aktivitetar og hendingar i byggemøte kvar 14 dag, og hentar ut månadleg oppsummeringsrapport. Nye Veier mottok kopi av alle VTS-meldingar som vert sendt til driftsentreprenør.

Nye Veier har to driftsinspektørar som fører eigne kontrollar med vegnettet, men per i dag har ikkje Nye Veier bestemt type kontrollar og frekvens for deira kontroll med entreprenør/vegnettet. Nye Veier opplyste at dei skal lage årshjul for prosessen, med mellom anna inspeksjon, felles synfaringar, revisjonar med meir.

Vurdering: Nye Veier har tilgang til all driftsdata frå driftsentreprenør, og følgjer både driftsentreprenør og tilstanden ute på veg tett. Etter Vegtilsynet si vurdering har Nye Veier tilgang til tilstrekkeleg styringsinformasjon, og ut i frå at Nye Veier har ei relativt liten driftsportefølje å følgje opp, vurderer Vegtilsynet systemet som tilstrekkeleg per i dag.

Vegtilsynet si vurdering er likevel at systemet er sårbart etterkvart som Nye Veier får eit større vegnett å drifte, som vil involvere meir personell både hos driftsentreprenørar og Nye Veier. Vegtilsynet si vurdering er at det vil verte behov for at type kontrollar og frekvens vert bestemt i styringssystemet, til dømes gjennom eit årshjul slik som Nye Veier har planlagt å utarbeide.

● **Funn 2 - observasjon**

Kontrollplanane for prosessen «Drift av veg» er ikkje dokumentert i styringssystemet.

Tilsynskriterium 6: Verksemda skal retta avvik utan ugrunna opphald.

Relevans for tilsynskriterium: Lukking av farlege avvik er avgjerande for å sikra tryggleiken knytt til riksvegane. Avdekte avvik som kan vera farlege må utbetrast så raskt at det kan hindra uynskte hendingar. Dette krev at verksemda vurderer risikoen ved kvart avvik, fastset kva tiltak som må gjerast og kor raskt det må utbetrast. Plikta til å systematisk følgje opp avvik er skildra i Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* på side 14.

Tilsynsbevis: Vegtilsynet har gjennomført dokumentgjennomgang av Nye Veier sin prosess «Drift av vei». Nye Veier har tatt med krav til avvikshandtering i driftskontrakta, og følgjer krava opp gjennom driftsentrepreneur sitt system. Ut i frå at Nye Veier per i dag har ei relativt liten driftsportefølje å følgje opp, vurderer Vegtilsynet systemet som tilstrekkeleg.

Vurdering:

● **Ingen funn**

Undersøkinga har ikkje avdekket avvik eller observasjonar

Tilsynskriterium 7: Verksemda skal undersøka årsakene til avvik som er relevante for trafikantane sin tryggleik. Metoden for årsaksanalyse skal tilpassast til risikoen.

Relevans for tilsynskriterium: For å finne gode tiltak for lukking av avvik, samt å finne effektive måtar å førebygge nye avvik og uynskte hendingar, må verksemda identifisere årsakene til avvik som har oppstått. Verksemda må ta stilling til kva for avvik som det skal gjennomførast årsaksanalyse av, når det skal gjerast og korleis det skal gjerast. Plikta til å systematisk følgje opp avvik og uynskte hendingar er skildra i Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* på side 14.

Tilsynsbevis: I kontrakten er det satt krav til at driftsentreprenøren skal gjennomføre årsaksanalysar av hendingar. Slik Vegtilsynet tolkar kontrakten, gjeld desse krava hendingar som påverkar tryggleiken til entreprenøren sine folk.

Styringssystemet set ikkje krav til at Nye Veier skal gjennomføre årsaksanalysar.

I intervju med Nye Veier vert det opplyst at både Nye Veier og driftsentreprenør gjennomfører årsaksanalysar av trafikkhendingar, og at det til ein viss grad vert avgjort kven som gjennomfører analysen ut i frå kva hending det er. Årsaksanalyse vert igangsett basert på konkrete hendingar, tilløp til hendingar og trendar. Nye Veier opplyste også at det er inngått avtale med Statens vegvesen om bruk av ulykkesanalysegruppa (UAG) som gjennomfører analyser av alle dødsulykker. I UAG sine analyser av dødsulykker vil medverkande forhold knytt til veg og vegmiljø framgå.

I intervju med driftsentreprenør vart det opplyst at dei i all hovudsak har ansvar for, og gjennomfører, årsaksanalysar av HMS-hendingar som involvere eige personell.

Vurdering: Nye Veier og driftsentreprenør kom med litt ulike forklaringar i intervju i høve ansvar for årsaksanalysar. Etter det Vegtilsynet kan lese ut av kontrakten, er det sett krav til at driftsentreprenør skal gjennomføre årsaksanalysar, men det er uklart om driftsentreprenør berre har ansvar for HMS-hendingar som involvere eige personell, eller om dei også har ansvar for avvik knytt til drift av vegen og trafikktryggleik. Ut over det som kjem fram av kontrakten kan ikkje Vegtilsynet sjå at styringssystemet skildrar når og korleis Nye Veier skal gjennomføre årsaksanalysar.

Etter det Vegtilsynet kan finne, nyttar Nye Veier aktivt årsaksanalysar, både i eiga regi og saman med driftsentreprenør. Vegtilsynet si vurdering er likevel at det ikkje er tilstrekkeleg klart kven som har ansvar for å setje i gang årsaksanalysar for ulike type avvik som kan oppstå, når det skal gjerast og korleis det skal gjerast.

Funn 3 – avvik

- Det går ikkje fram av prosessen «Drift av vei» kven som skal undersøke årsakene til ulike type avvik som kan oppstå knytt til drift av vegnettet, når det skal gjerast eller korleis det skal gjerast.

Tilsynskriterium 8: Verksemda skal gjennomføra evalueringar som er naudsynt for å verifisera at avvik vert lukka og at tiltak for forbetring har effekt.

Relevans for tilsynskriterium: Avvik kan ikkje lukkast utan at det er gjort måling og vurdert om det nye resultatet oppfyller krava som er satt. Tilsvarande kan det ikkje konkluderast med om forbetringstiltak har vore tilstrekkelege før resultatet av målingar er evaluert mot målsetjinga(ne). Plikta til å gjennomføra evaluering er skildra i Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* på side 14.

Tilsynsbevis: Nye Veier har ikkje sett konkrete krav til driftsentreprenør for lukking eller evaluering av avvik. Dei opplyser at dei har sett krav til at driftsentreprenør skal vere ISO-sertifisert, og at driftsentreprenør har ansvar for lukking av avvik. Avvik, tiltak og lukking er tema i driftsmøta, og Nye Veier følgjer med på at tiltak vert lukka.

Nye Veier har ikkje skildra korleis evaluering eller effektmåling av tiltak skal gjerast i styringssystemet, men driftssystema til driftsentreprenør gjev mykje detaljert data om drift av vegen, som oppetid, tal på hendingar, type hendingar osv., som kan brukast til effektmåling. I intervju kom det fram at Nye Veier i praksis nyttar desse dataa til evaluering av ein del tiltak, men dette er ikkje systematisert eller dokumentert.

Vurdering: Nye Veier har gjennom driftsentreprenør eit system for å lukke avvik, og lukking vert verifisert i driftsmøte. Nye Veier har ikkje eit system for å evaluere om tiltak for forbetring har effekt. Vegtilsynet er kjent med at det i mange tilfelle kan vere vanskeleg å vurdere effekten av enkelttiltak, spesielt knytt til trafikktryggleik og ulykkesstatistikk.

Vegtilsynet meiner likevel at Nye Veier må ha, og vil ha stor nytte av, ein systematisk tilnærming til dette. Det å drøfte korleis effekten av et tiltak skal vurderast kan i seg sjølv bidra til å heve kvaliteten på tiltaket, og sikre at forbetringa gjev tiltenkt effekt.



Funn 4 – avvik

Nye Veier har ikkje eit system for å evaluere om tiltak for forbetring har effekt.

Tilsynskriterium 9: Verksemda skal systematisk samla inn og vurdera forslag til forbetringar.

Relevans for tilsynskriterium: Effektiv forbetring krev at verksemda har sikra at forslag til forbetringar som vert identifisert gjennom årsaksanalysar, eller frå andre kjelder, vert formidla til dei som har myndigheit til å implementera forslaga og at desse aktivt vurderer og tek stilling til om forslaga skal implementerast. Plikta til å sikra kontinuerleg forbetring er skildra i Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* på side 14.

Tilsynsbevis: Nye Veier har ein eigen prosess for kontinuerleg forbetring, 1288 *Kontinuerlig forbedring i Nye Veier*. I høve drift av veg, vert mykje av læringa gjort av driftsentreprenøren, og Nye Veier opplyste at dei har fleire mekanismar for å sikre seg del i den læringa som driftsentreprenør gjer.

- Nye Veier har tilgang til driftsentreprenør sine driftssystem
- Nye Veier har oppretta eit Innovasjonsfond, der driftsentreprenøren kan søkje om innovasjonsmidlar til endrings- og forbetringstiltak innan driftsarbeidet, maksimalt 5 millionar i løpet av i kontraktperioden.
- Driftsentreprenøren er også gitt insentiv til å gjere løpande tiltak og forbetringar gjennom at dei har rett på ein del av innsparingane som oppnåast i høve målprisane.
- Nye Veier har rett til å nytte og endre innovasjonar driftsentreprenøren utviklar med heil eller delvis finansiering frå Byggherrens innovasjonsfond, eller som del av driftsarbeidet.

Vurdering:



Ingen funn

Undersøkinga har ikkje avdekka avvik eller observasjonar

5. Konklusjon

Etter Vegtilsynet sin vurdering er Nye Veier sitt styringssystem for drift av veg i all hovudsak tilstrekkeleg, men det manglar tilstrekkeleg oversikt over eksterne krav, tydeleg beskriving av ansvar for årsaksanalyse og system for evaluering av effekt av tiltak.

Vedlegg 1: Intervjua personell

Oversikten ligg i dokumentet 20/00004-22 «Vedlegg 1: Intervjua personell».