

Tilsynsrapport
sak 2020-06

Sykkelforbod i tunnel

Statens vegvesen

Saksnummer	2020-06
Publiseringsdato	22.12.2020
Tilsynslag	Bente I. B. Molland, tilsynsleiar Frode Himle Halrynjo, fagrevisor veg Ida Blomhoff Pedersen, fagrevisor juridisk
Tilsynspart	Statens vegvesen

Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Statens vegvesen. Tilsynssaka omhandlar etterleving av systemet for å iverksette sykkelforbod i tunnel.

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

Tilsynspart skal innan fastsett frist kome med tilbakemelding på korleis avvika vil verte handtert, saman med ein tidsplan for gjennomføring.

På bakgrunn av denne tilbakemeldinga vil Vegtilsynet vurdere vidare oppfølging, eller lukking av avvika.

Sign.:



Vegard Hansen
fung. direktør

Sign.:



Bente I. B. Molland
tilsynsleiar

Samandrag

Målet med tilsynet har vore å undersøke om Statens vegvesen etterlever sitt eige styringssystem for å iverksette forbod for syklande i tunnel.

For å ta stilling til dette har Vegtilsynet undersøkt om det føreligg protokoll over skiltvedtak om sykkelforbod i tunnel og om det er sett opp skilt der det er sykkelforbod.

Samla sett viste tilsynssaka at Statens vegvesen ikkje etterlever styringssystemet når det gjeld å iverksette forbod for syklande i tunnel. Undersøkinga har vist at det ikkje er ført protokoll over alle skiltvedtak om sykkelforbod i NVDB, og at Statens vegvesen ikkje har sørga for at skilt som forbyr sykkeltrafikk er sett opp.

Vegtilsynet har funne to avvik som vil bli følgd opp med Statens vegvesen.

Innhald

1. Bakgrunn.....	5
2. Mål og problemstillingar.....	6
3. Gjennomføring og metode.....	7
4. Tilsynsresultat	8
5. Konklusjon.....	17

1. Bakgrunn

Ifølge opplysningar mottokne frå Statens vegvesen er det registrert 567 tunnelar på riksvegnettet. Det er vidare opplyst at 337 tunnelar er stengd for syklistar.

Ein tunnel kan vere stengd fordi tunnelen ligg på ein motorveg eller motortrafikkveg, då er det ikkje behov for eige vedtak om sykkelforbod. Dette gjeld 109 tunnelar.

Ein tunnel kan òg vere stengd gjennom eige vedtak om sykkelforbod. Eit slikt forbod skal nyttast når det er naudsynt å forby sykkeltrafikk på ei vegstrekning av omsyn til trafikktryggleik. Dette vil typisk vere i tunnelar eller på hovudvegar med stor trafikk og høgt fartsnivå.¹ Det er innført slikt forbod mot sykling i 228 tunnelar. Statens vegvesen er skiltmynde for skilt om forbod for syklande, jf. skiltforskrifta § 28.^{2, 3}

God trafikkskilting er ein viktig føresetnad for at syklistane skal få informasjon om kvar det ikkje er lov å sykle. Eit offentleg trafikkskilt er gyldig berre når det er oppsett etter vedtak av vedkommande skiltmyndigheit.⁴ Vegtilsynet vil i denne saka undersøke om det føreligg protokoll over skiltvedtak om sykkelforbod i tunnel, og om det er sett opp skilt i samsvar med dette.

¹ Håndbok N300 *Del 3 Forbudsskilt, påbudsskilt, opplysningsskilt og skilt med Trafikksikkerhetsinformasjon*, Vegdirektoratet, 2014.

² Forskrift 7. oktober 2005 nr. 1219 om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikksignaler og anvisninger (skiltforskriften)

³ I tilsynsrapporten vel Vegtilsynet å jamstille omgrepa «forbod for syklande» og «sykkelforbod».

⁴ Håndbok N300 *Trafikkskilt Del 1 Fellesbestemmelser*, Vegdirektoratet, 2014

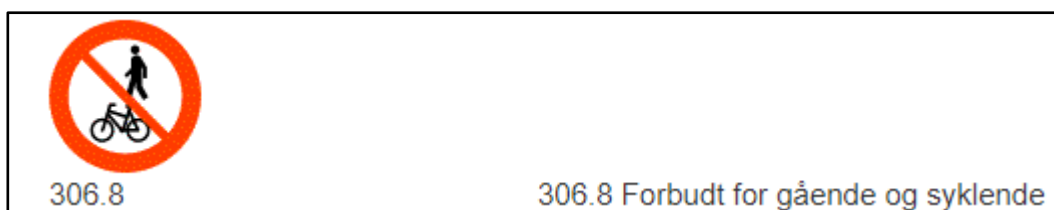
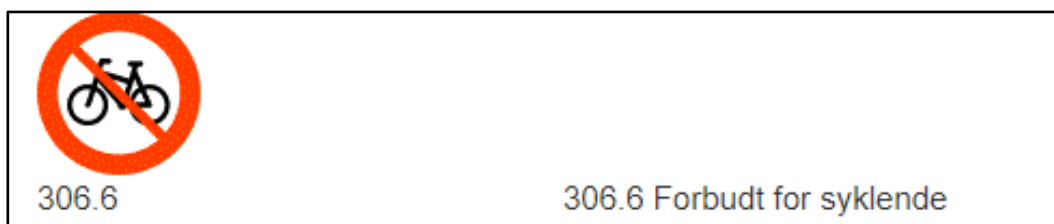
2. Mål og problemstillingar

Målet med tilsynet har vore å undersøke om Statens vegvesen etterlever sitt eige styringssystem for å iverksette forbod for syklande i tunnel.

For å ta stilling til dette har Vegtilsynet undersøkt om det føreligg protokoll over skiltvedtak om sykkelforbod i tunnel og om det er sett opp skilt der det er sykkelforbod.

Avgrensing

Saka er avgrensa til skilt som angir at det gjeld eit forbod for syklande i tunnelen eller strekninga tunnelen ligg på. Slikt forbod er skilta med skilt 306.6 eller skilt 306.8, jf. skiltforskrifta § 28, jf. §§ 7 og 8. Dette inneber at tunnelar som ligg på motorveg eller motortrafikkveg ikkje er omfatta av undersøkinga. Avgrensinga er gjort på bakgrunn av ei vurdering av risiko og fordi Vegtilsynet ynskjer å undersøke tunnelar som ligg på strekningar der syklistar ferdast.



Saka er vidare avgrensa til å undersøke prosessen etter at vedtaket om forbod for syklande er fatta. Vegtilsynet har ikkje sett på vurderinga som ligg til grunn for vedtak om forbod.

3. Gjennomføring og metode

Tilsynssaka er gjennomført som ein revisjon etter prinsipp i NS-EN ISO 19011 *Veiledning for revisjon av ledelsessystemer*, med visse tilpassingar.

Vegtilsynet sende varsel om tilsyn 19.05.2020. Det vart gjennomført opningsmøte med tilsynspart 04.06.2020 for å informere ytterlegare om tilsynssaka, gjere naudsynte avklaringar om gjennomføringa av tilsynet, og å opprette ein god dialog med tilsynspart.

Tilsynskriteria er utleidd frå krava i veglova § 11 b og Statens vegvesens eigne krav på området. Utleiinga av det enkelte kriteriet er omtala i kapittel 4. Det har vore ein dialog med tilsynspart for å gjere avklaringar om kva krav som gjeld.

Vegtilsynet har gjennomført inspeksjon ute på veg for å undersøke om det er sett opp skilt for tunnelane med sykkelforbod. I tillegg har Vegtilsynet innhenta og gjennomgått følgjande dokumentasjon frå tilsynspart:

1. Oversikt som viser kva tunnelar på riksvegnettet som har/ikkje har sykkelforbod, datert 19.06.2020
2. Samla oversikt med referanse til vedtaksnummer for skiltvedtak for tunnelar med sykkelforbod, datert 20.11.2020

Basert på opplysningar frå tilsynspart og eigen kontroll av desse opplysningane opp mot tilgjengeleg informasjon i Nasjonal vegdatabank (NVDB), legg Vegtilsynet til grunn at det er totalt 228 tunnelar med forbod for syklande.⁵

Tilsynspart har lagt forholda til rette for ei effektiv gjennomføring av tilsynet.

⁵ Nasjonal vegdatabank er ein database med informasjon om statlege, kommunale, private, fylkes- og skogsbilveger, <https://www.vegvesen.no/fag/teknologi/nasjonal+vegdatabank>

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 avdekkja avvik eller observasjonar

Utkast til rapport vart lagt fram for tilsynspart 07.12.2020, med frist for å gi tilbakemelding på faktafeil. Tilsynspart gav slik tilbakemelding innan fristen, og dette er tatt omsyn til ved utarbeiding av endeleg tilsynsrapport.

Tilsynskriterium 1: Statens vegvesen skal føre protokoll over alle skiltvedtak i NVDB.

Utleiing av tilsynskriterium

Det følger av veglova § 11 b at verksemda har plikt til å bruke sitt sige styringssystem. Kravet i styringssystemet som Vegtilsynet undersøker etterleving av, går fram av prosessen «Øvrige forbudsskilt» og dei tilhøyrande eksterne kravdokumenta.

Frå prosessdiagrammet for prosessen «Øvrige forbudsskilt»:

Sjekke utførelse og registrering	<u>Hensikt</u> Kvalitetskontroll med utført skiltoppsett og registrering i NVDB.
----------------------------------	---

Av skiltforskrifta § 36 går det fram at alle vedtak «skal gjøres skriftlig og oppbevares på betryggende måte» enten «ved elektronisk lagring i et datasystem eller ved papirutskrift for arkivering». Vidare står det at Vegdirektoratet «kan bestemme at skiltmyndigheten skal føre et register over offentlige trafikkskilt som er satt opp på offentlig og privat veg. Vegdirektoratet gir nærmere regler om føring av et skiltregister.»

Det er gitt slike nærare føringar i Håndbok N300 – *Trafikkskilt Del 1*, kap. 1-1.7:

Vedtaksprotokoll

De myndigheter som ifølge skiltforskriften § 26, § 27 og § 28 treffer vedtak om oppsetting av offentlige trafikkregulerende skilt, skal føre en protokoll over skiltvedtakene. Etter hvert som vedtakene treffes, føres vedtaksnumrene inn i vedtaksprotokollen slik at en til enhver tid har oversikt over nummerrekkefølgen. Protokoll kan være elektronisk eller på papir.

Regler for føring av midlertidige vedtak er gitt i Håndbok-N301 Arbeid på og ved veg.

Vedtaksregister - Skiltregister

Statens vegvesen skal benytte Nasjonal vegdatabank for vedtaksregister (register eller oversikt over alle skiltvedtak) og skiltregister (register eller oversikt over alle permanente oppsatte offentlige trafikkskilt). Kommunene bør også føre slike register. Dette kan gjøres i en vegdatabank, på digitale kart eller på papir.

Utval:

Gjeldande skiltforskrift tredde i kraft 1. juni 2006 og denne ligg til grunn for dei krava som tilsynet undersøker etterlevinga av. Utvalet i undersøkinga for dette tilsynskriteriet består difor av tunnelar opna i 2007 eller seinare. Opningsår for kvar tunnel er henta frå NVDB.

52 av dei 228 tunnelane er opna i 2007 eller seinare.

Tilsynsbevis:

Oversikta over tunnelane med sykkelforbod tilsendt frå Statens vegvesen har ei kolonne som heiter «Vedtaksnummer».

Dokumentgjennomgangen viser at for 22 av dei 52 tunnelane med sykkelforbod, manglar det vedtaksnummer og dermed òg referanse til vedtaksnummer i NVDB.⁶

For 30 av tunnelane er det oppgitt eit vedtaksnummer. For ni av desse ligg referanse til vedtaksnummer i NBDB, medan for 21 manglar referanse til vedtaksnummer i NVDB.

⁶ For to av tunnelane er det oppgitt at tunnelane har vedtak etter forskrift 281/2014 og forskrift 285-2014.

Vurdering

Undersøkinga har vist at for 42 % av tunnelane opna etter 2007, manglar det referanse til eit vedtaksnummer. Undersøkinga har dermed vist at det manglar protokoll over skiltvedtak i NVDB for 83% av tunnelane med sykkelforbod. Etter Vegtilsynet sitt syn har Statens vegvesen ikkje i tilstrekkeleg grad registrert data i NVDB og dermed har ein heller ikkje tilstrekkeleg kontroll med og oversikt over vedtaka.



Funn 1 – avvik

Statens vegvesen har ikkje ført protokoll over alle skiltvedtak om sykkelforbod i NVDB.

Tilsynskriterium 2: Statens vegvesen skal sørge for at skilt er sett opp etter at det er fatta skiltvedtak.

Utleiing av tilsynskriterium

Det følger av veglova § 11 b at verksemda har plikt til å bruke sitt sige styringssystem.

Kravet i styringssystemet som Vegtilsynet undersøker etterleving av, er utleia av prosessen «Øvrige forbudsskilt»:

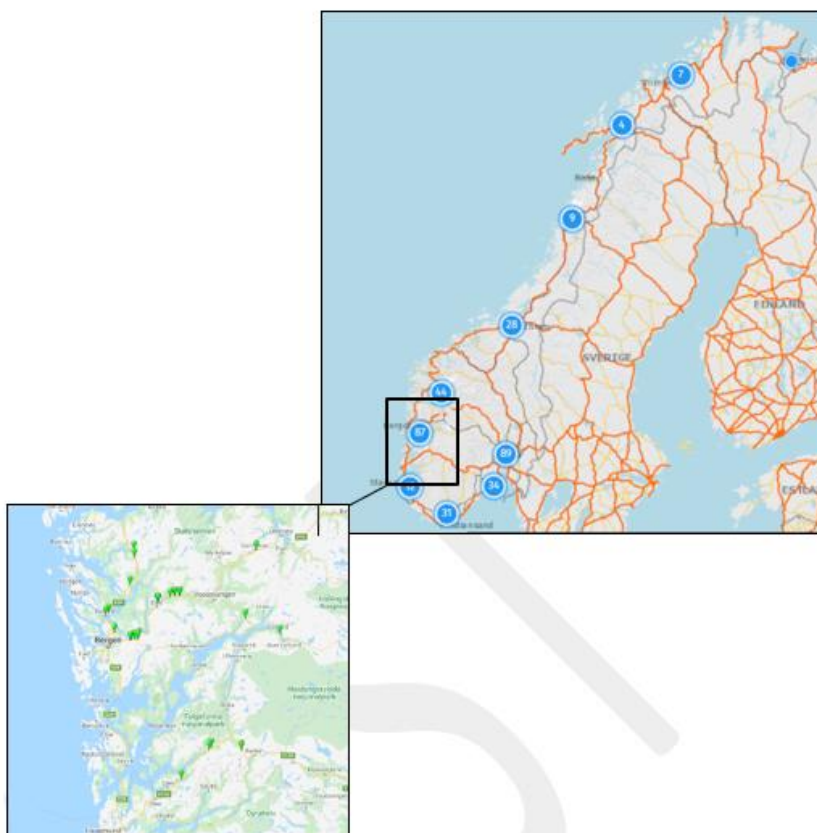
Iverksette bestilling/Sørge for at skilt blir satt opp	Hensikt Bestille skilting som beskrevet i vedtaket og skiltplanen, samt å følge opp utførelsen av denne. Beskrivelse Byggeleder bestiller utførelse av skiltplan etter prosedyre i aktuell kontrakt. Byggeleder følger opp bestillingen etter gjeldende kontraktsbestemmelser. Byggeleder tar kontakt med saksbehandler om noe ikke kan utføres i henhold til skiltplan/bestilling.
---	--

Det går vidare fram av skiltforskrifta § 2 *Gyldighet, virkeområde m.m.* punkt 1 at offentlege trafikkskilt er gyldig «når de er plassert etter vedtak av vedkommende myndighet» og at skilta «gjelder etter sitt innhold fra det øyeblikk det er satt opp og avdekket». Det må fattast eige vedtak dersom eit skilt skal takast ned, jf. skiltforskrifta § 28 punkt 1. Etter Vegtilsynets oppfatning betyr dette blant anna at det interne kravet om å sørge for at skilt vert sett opp òg inneber at Statens vegvesen må sørge for at skiltet til ei kvar tid er sett opp.

Utval:

Basert på ei vurdering av risiko, og for å sikre ei effektiv gjennomføring av tilsynet med omsyn til smittevern i samband med korona, vart undersøkinga gjennomført i det området som kan nåast gjennom dagsturar med bil frå Vegtilsynet sine lokale.

Dette gav eit utval på 76 tunnelar (33 %) av dei 228 tunnelane som tilsynspart opplyste at har sykkelforbod på liste datert 19.06.2020. I denne delen av undersøkinga er det ikkje tatt omsyn til om det føreligg protokoll over skiltvedtak om sykkelforbod i tunnelen.



Figur 1: Kartutsnitt over inspisert område

Tilsynsbevis:

Totalt 76 av tunnelane det er opplyst at har sykkelforbod, vart inspisert av Vegtilsynet. Inspeksjonen viste at for 27 av dei 76 tunnelane mangla det skilt om forbod for syklende.

Tabellen nedanfor viser kva undersøkinga har vist for dei enkelte tunnelane.

Tabell 1: Oversikt over tunnelar inspisert av Vegtilsynet

Veg	Namn på tunnel	Skilt sett opp? (ja/nei)
EV39	Hordviktunnelen	Nei
EV16	Gaupåstunnelen	Nei
EV16	Bjørkhaugtunnelen	Ja
EV16	Særetunnelen	Ja
EV16	Takvamtunnelen	Ja
EV16	Arnanipatunnelen	Ja
EV39	Eikås	Ja
EV16	Songstادتunnelen I	Nei
EV16	Songstادتunnelen II	Nei
EV16	Romslotunnelen	Nei
EV16	Risnestunnelen	Nei
EV39	Mundalsbergettunnelen	Nei
EV16	Helletunnelen	Ja
EV16	Dalevåggtunnelen	Ja
EV16	Lågaskarstunnelen	Ja
EV16	Trengereidtunnelen	Nei
EV16	Bogetunnelen	Ja
EV39	Apaltunnelen	Ja
EV39	Sauåstunnelen	Ja
EV39	Hjelmåstunnelen	Ja
EV16	Beitlatunnelen	Ja
EV16	Jamnatunnelen	Ja
EV16	Knoltatunnelen	Nei
EV16	Holemarktunnelen	Nei

Veg	Namn på tunnel	Skilt sett opp? (ja/nei)
EV16	Nakkagjelstunnelen	Nei
EV16	Vassendatunnelen	Nei
EV16	Væletunnelen	Nei
EV16	Hernestunnelen	Nei
EV16	Trollkonetunnelen	Nei
EV16	Dalseidtunnelen	Nei
EV16	Bolstadtunnelen	Nei
EV16	Kluftafjelltunnelen	Nei
EV16	Hyvingstunnelen	Nei
EV16	Freheimtunnelen	Ja
EV39	Bjørsviktunnelen	Ja
EV39	Mitnestunnelen	Ja
EV39	Utne tunnelen	Ja
EV39	Vikanestunnelen	Ja
EV39	Eikefettunnelen Små	Nei
EV39	Eikefettunnelen	Ja
RV13	Vallaviktunnelen	Nei
EV16	Flenjatunnelen	Ja
RV5	Fodnestunnelen	Ja
EV16	Gudvangatunnelen	Nei
EV16	Seltatunnelen	Ja
EV134	Hordatunnelen	Ja
EV39	Trodaltunnelen	Ja
EV39	Nipetunnelen	Ja
EV16	Borgundtunnelen	Ja
EV39	Masfjordtunnelen	Ja
EV134	Røldal	Nei
EV134	Seljestadtunnelen	Nei
RV13	Butunnelen	Ja
EV39	Sandvik tunnelen	Ja

Veg	Namn på tunnel	Skilt sett opp? (ja/nei)
EV39	Jernfjelltunnelen	Ja
EV16	Lærdalstunnelen	Ja
EV16	Tuftåstunnelen	Ja
EV134	Stordalstunnelen	Ja
RV7	Fossånatunnelen	Ja
EV134	Eljarvik	Nei
EV134	Langfoss	Ja
EV134	Glymjetunnelen	Ja
EV134	Fjæra	Ja
EV134	Markhus	Ja
EV134	Rullestadstunnelen	Ja
EV134	Åkrafjord	Ja
EV134	Austmannli	Ja
RV7	Stiganestunnelen	Nei
RV7	Eidfjordtunnelen	Ja
RV5	Fjærlandstunnelen	Nei
RV7	Dalbergstunnelen	Ja
RV7	Kvernhushaugtunnelen	Ja
RV7	Storegjeltunnelen	Ja
RV7	Måbøtunnelen	Ja
EV16	Borlaugstunnelen	Ja
EV16	Filefjellstunnelen	Ja

Vurdering

Undersøkinga viste at for 36 % av dei 76 inspiserte tunnelane var det ikkje sett opp forbodsskilt. Dette betyr samtidig at minst 12 % av det totale talet tunnelar som Statens vegvesen har opplyst at har sykkelforbod (228), manglar skilt. Etter Vegtilsynet si meining viser undersøkinga dermed at det i for stor grad manglar skilting. Vegtilsynet meiner at dette er alvorlege tal med tanke på trafikktryggleiken for syklande, ettersom syklistane faktisk ikkje får informasjonen om at tunnelen er vurdert til å vere for farleg å sykla i.



Funn 2 – avvik

Statens vegvesen har ikkje sørga for at skilt som forbyr sykkeltrafikk er sett opp.

5. Konklusjon

Undersøkinga har vist at det ikkje er ført protokoll over alle skiltvedtak om sykkelforbod i NVDB, og at det ikkje alltid er sett opp skilt som forbyr sykkeltrafikk i tunnelar med sykkelforbod. Dermed etterlever ikkje Statens vegvesen sitt eige styringssystem når det gjeld å iverksette forbod for syklande i tunnel.