

Tilsynsrapport
sak 2020-11
Trafikkberedskap og øvingar

Statens vegvesen

Saksnummer	2020-11
Publiseringsdato	22.12.2020
Tilsynslag	Ingebjørg Midthun, tilsynsleiar Kenneth Lyngsgård, fagrevisor veg Håvard Hanto-Haugse, fagrevisor juridisk
Tilsynspart	Statens vegvesen

Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Statens vegvesen. Tilsynssaka omhandlar å ivareta trafikksikkerheit på omkøyringsruter, ved å ha oppdaterte trafikkberedskapsplanar og å gjennomføre øvingar.

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 avvik.

22.12.2020

Sign.:



Vegard Hansen
fung. direktør

Sign.:



Ingebjørg Midthun
tilsynsleiar

Samandrag

Målet med tilsynet har vore å undersøke om Statens vegvesen har oppdaterte trafikkberedskapsplanar, og gjennomfører øvingar, for å sikre at trafikksikkerheita på omkøyringsruter vert ivareteke.

Samla sett viste tilsynssaka at øvingar, som er eit viktig element i trafikkberedskaper, ikkje har vorte prioritert av Statens vegvesen i 2020. I hovudsak er dette grunna kapasitet ved omorganisering og korona-pandemien, men det ikkje er søkt om fråvik for unntak av øvingar.

Vegtilsynet meiner at øvingar med gode evalueringar vil gi verdifulle innspel til beredskapsplanane når desse skal reviderast, noko som er spesielt viktig når ein har gjennomført organisatoriske endringar. Øvingar er også viktige for at nye entreprenørar og nytt byggherrepersonell skal kunne gjere seg kjent med vegane og beredskapsplanane som skal nyttast, for å sikre trygg og effektiv trafikkhandtering.

Det har kome fram at R611 *Trafikkberedskap* kan tolkast ulikt for når trafikkberedskapsplanane skal reviderast. Dette bør tydeleggjerast slik at det ikkje kan mistydast og handboka vert eintydig.

Vegtilsynet har funne eitt avvik som vil bli følgt opp med Statens vegvesen.

Vegtilsynet fann at:

- for kontraktar for drift av veg som hadde oppstart i 2019, og som fekk ny entreprenør, har Statens vegvesen ikkje gjennomført trafikkberedskapsøving innan eitt år etter oppstart av kontrakt

I tillegg er det gjort to observasjonar. Vegtilsynet fann at Statens vegvesen:

- kan tydeleggjera når revidering av trafikkberedskapsplanar i handbok R611 Trafikkberedskap kap. 3.1 skal gjennomførast
- bør etablera rutinar som sikrar at den delen av øvinga som gjeld trafikkberedskap vert gjennomført og evaluert med same kvalitet som om det var ei sjølvstendig øving, dersom den vert kombinert med andre øvingar

Denne rapporten er ein av fleire under temaet beredskap.

Innhald

Innhald.....	4
1. Bakgrunn.....	5
2. Mål og problemstillingar.....	6
3. Gjennomføring og metode.....	7
4. Tilsynsresultat	9
5. Konklusjon.....	17

1. Bakgrunn

Denne saka er ein del av hovudtema «Ivareta beredskap» som Vegtilsynet har på programmet for 2020.

Hendingar på veg, som for eksempel trafikkulykker, skred og flaum, kan få store konsekvensar for trafikkavviklinga.

Gode og oppdaterte planar for trafikkberedskap skal kunne ta i vare trafikksikkerheit, god framkomst og regularitet på vegnettet. Ved ei hending, er det viktig å skjerme arbeid på hendingsstaden for å unngå følgeulykker og å redusere varigheita av hendinga. I tillegg er det viktig å informere trafikantane om forseinkingar, omkøyringsmoglegheiter og andre viktige forhold.

Omkøyring medfører ofte større trafikkmengd og annan trafikksamansetting enn det omkøyringsvegen er dimensjonert for. Derfor er det blant anna sett interne krav til at Statens vegvesen med jamne mellomrom må gjera ei vurdering av sikkerheit på vegstrekningane som er planlagt brukt som omkøyringsvegar. Desse vurderingane bør gjerast under utarbeiding og revisjon av beredskapsplanen, og vil kunne bidra til gjennomtenkte løysningar og iverksetting av sikkerheitstiltak med god verknad.

Å ha oppdaterte beredskapsplanar, og å ha gjennomført øvingar, er viktige element for å ta i vare ein god beredskap.

2. Mål og problemstillingar

Målet med tilsynet har vore å undersøke om Statens vegvesen har oppdaterte beredskapsplanar, og gjennomfører øvingar, for å sikre at trafikksikkerheita på omkøyringsruter vert ivareteke.

For å undersøke dette har Vegtilsynet sett på følgande problemstillingar:

Problemstilling 1

Er dei lokale trafikkberedskapsplanane oppdatert?

Problemstilling 2

Er det gjennomført øvingar i samsvar med interne krav?

Omgrepsbruk og avgrensing

Kvaliteten på innhaldet i planane har ikkje vore ein del av undersøkinga, og Vegtilsynet går ut ifrå at planane er oppdaterte når det vert sett dato for revisjon på desse.

Region

I planar Vegtilsynet har fått tilsendt, er «region/regionar» nytta. Statens vegvesen er ikkje lenger inndelt i regionar, men områder. Statens vegvesen har sjølv påpeikt at organisasjonen ikkje er oppdatert i planane, etter omorganiseringa ved årsskiftet 2019/2020.

3. Gjennomføring og metode

Tilsynssaka er gjennomført som ein revisjon.

Vegtilsynet sende varsel om tilsyn 27.10.2020. Det vart gjennomført opningsmøte med tilsynspart 10.11.2020 for å informere ytterlegare om tilsynssaka, gjere nødvendige avklaringar om gjennomføringa av tilsynet, og å opprette ein god dialog med tilsynspart.

Mottatt dokumentasjon i saka

For driftskontraktar på veg, er det krav til at personell i kontraktane som har ny entreprenør eller har nytt driftskontraktsområde, skal gjennomføre øving innan eit år frå oppstart av kontrakt. Vegtilsynet bad derfor om dokumentasjon for dei driftskontraktene i landet som dette gjaldt.

Det var sju driftskontrakter på veg som hadde oppstart i 2019 og som hadde ny entreprenør for kontrakten.

Følgande dokumentasjon er mottatt:

- Liste over aktuelle driftskontraktar på veg
- Lokale trafikkberedskapsplanar for dei aktuelle kontraktane, samt entreprenøren sine planar med stengings- og omkøyringslenker
- Liste over gjennomførte og planlagde øvingar
- Evaluering etter øving i Vågsbygdporten, samt kven den var distribuert til
- Statens vegvesens innvendingar mot kriterium 1.2

Dokumentgjennomgang

Vegtilsynet undersøkte om stengingslenker og omkøyringsruter inngjekk i dei lokale trafikkberedskapsplanane, og når planane sist var revidert i dei kontraktane som var ein del av tilsynet.

Vegtilsynet undersøkte om øvingar var gjennomført, gjekk gjennom evalueringsrapporten og distribusjon av denne.

Undersøking som utgår

Vegtilsynet har i varsel til tilsynspart oppgitt at følgande tilsynskriterium var planlagt å undersøke:

- Statens vegvesen skal evaluere øvingar, og utarbeide evalueringsrapport
- Evalueringsrapporten skal distribuerast til aktørane som deltok i øvinga

Det er ikkje gjennomført øving knytt til trafikkberedskap i dei undersøkte driftsområda. Som følge av dette, er det ikkje relevante evalueringsrapportar eller distribusjonslister å undersøka. Vegtilsynet mottok ein evalueringsrapport, men denne vart underkjent av Vegtilsynet, og er omtala nærmare under tilsynsresultat.

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

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

Utkast til rapport vart lagt fram for tilsynspart 14.12.2020, 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.

Problemstilling 1: Er trafikkberedskapsplanane oppdatert?

Tilsynskriterium 1.1: Trafikkberedskapsplanane skal ha ei beskriving av stengingslenker og omkøyingsruter.

Utledning av tilsynskriterium:

Plikta til å bruke verksemda sitt eige styringssystem følger av veglova § 11 b.

Krava i styringssystemet som Vegtilsynet kontrollerer etterlevinga av er beskrive i Statens vegvesen si handbok R611 *Trafikkberedskap* kapittel 3.3 Lokale trafikkberedskapsplaner:

- «Lokale trafikkberedskapsplaner skal inneholde [d]etaljerte omkøyingsruter med stengningslenker [...]», jf. femte avsnitt.

Tilsynsbevis:

Vegtilsynet har mottatt lokale trafikkberedskapsplanar for fem av dei sju utvalde driftskontraktane.

For 1203 Nordhordland 2019-2024 og 1407 Nordfjord 2019-2023 er det mottatt regional

beredskapsplan, då denne ifølge tilsynspart fortsatt er gyldig i påvente av revisjon av handbok R611 og digitalisering av dei lokale trafikkberedskapsplanane.

Resultatet av undersøkinga går fram av tabell 1, og viser at fem av dei sju kontraktane har lokale trafikkberedskapsplanar der stengingslenker og omkøyringsruter er ein del av planane. Dei to siste kontraktane har ikkje lokale trafikkberedskapsplanar, men dei syner til ein Regional trafikkberedskapsplan som har lenke til stengingslenker og omkøyringsruter.

Tabell 1 viser gjennomgang av dei lokale trafikkberedskapsplanane i dei sju driftskontraktane som fekk ny entreprenør i 2019.

Namn på kontrakt	Inngår stengingslenker og omkøyringsruter i beredskapsplanen?
DK 0102 Østfold Nord 2019-2022	Ja
DK 0201 Asker og Bærum 2019-2022	Ja
DK 0203 Follo 2019-2022	Ja
DK 0604 Hallingdal 2019-2024	Ja
DK 1003 Kristiansand 2019-2027	Ja
1203 Nordhordland 2019-2024	Ja*
1407 Nordfjord 2019-2023	Ja*

*Det er mottatt ein regional plan som viser til stengingslenker og omkøyringsruter.

 **Undersøkinga har ikkje avdekka avvik eller observasjonar**

Tilsynskriterium 1.2: Statens vegvesen skal revidere trafikkberedskapsplanane ved oppstart av ny driftskontraktperiode [utgår].

Utleddning av tilsynskriterium:

Plikta til å bruke verksemda sitt eige styringssystem følger av veglova § 11 b.

Kravet i styringssystemet som Vegtilsynet kontrollerer etterlevinga av, er beskrive i Statens vegvesens handbok R611 Trafikkberedskap kapittel 3.1 Generelt sjuande avsnitt:

- «Alle trafikkberedskapsplaner skal revideres når endrede forhold tilsier det, ved endringer i vegnettet eller ved oppstart av ny driftskontraktperiode».

I opningsmøtet for tilsynet, kom det fram at Statens vegvesen hadde ei anna tolking av tilsynskriteriet enn det som Vegtilsynet hadde lagt til grunn i saka. Det som står i handbok R611, kapittel 3.1 er: «Alle trafikkberedskapsplaner skal revideres når endrede forhold tilsier det, ved endringer i vegnettet eller ved oppstart av ny kontraktperiode.»

Statens vegvesen sendte i etterkant av møtet følgende tilbakemelding:

Det som står bak komma i den gjengitte setningen er ikke entydig. Betydningen forstås av Statens vegvesen som eksempler på «endrede forhold» og ikke som kravgrunnlag. Dette støttes av underkapittel 3.3 Lokale trafikkberedskapsplaner, noe som vesentlig omfatter «beskrivelse av stengingslenker og omkjøringsruter».

«Oppstart av ny kontraktperiode» i seg selv vil ikke utløse endringsbehov. Dette kan derimot utløses av i første rekke endringer på vegnettet som i sin art påvirker premissene for stengingslenker og omkjøringsruter.

Siden gjengitt del av underkapittel 3.1 kan misforstås, bør tydeliggjøring ivaretas i neste revidering av Håndbok R611 Trafikkberedskap.

Vurdering

Undersøkinga har avdekka at det kan vera ulik tolking av kva som utløyser krav om revidering av trafikkberedskapsplanane. Handbok R611 Trafikkberedskap burde vore tydelegare på dette punktet.



Funn 1 – observasjon

Statens vegvesen kan tydeleggjera når revidering av trafikkberedskapsplanar i handbok R611 Trafikkberedskap kap 3.1 skal gjennomførast.

Problemstilling 2: Er det gjennomført øvingar i samsvar med interne krav?

***Tilsynskriterium 2:** Statens vegvesen skal gjennomføre øving som er relevant for trafikkberedskap innan eitt år etter oppstart av kontrakt med ny entreprenør for drift av veg.*

Utleddning av tilsynskriterium:

Plikta til å bruke verksemda sitt eige styringssystem følger av veglova § 11 b.

Krava i styringssystemet som Vegtilsynet kontrollerer etterlevinga av, er beskrive i Statens vegvesens handbok R611 *Trafikkberedskap* kapittel 8 Øvelser:

- «Som minimum skal det gjennomføres en øvelse innen ett år etter oppstart av kontrakt med ny entreprenør for drift av veg», jf. andre avsnitt.
- «Øvelsen skal være relevant for trafikkberedskap», jf. andre avsnitt.
- «Entreprenører med driftskontrakt skal delta i øvelsen», jf. tredje avsnitt.
- «Rapporten skal distribueres til alle aktører som deltok i øvelsen», jf. fjerde avsnitt.

Tilsynsbevis:

Statens vegvesen skriv at dei har gjennomført øving for driftskontrakt 1003 Kristiansand den 28.10.2020 i samband med øving i Vågsbygdporten, ei øving som er pålagt etter tunnelsikkerhetsforskrifta. Driftsentreprenøren er ikkje sett opp som aktør eller observatør på evalueringsrapporten, og er heller ikkje på distribusjonslista for evalueringsrapporten.

Ved nærmare spørsmål om dette, blir Vegtilsynet informert om at driftskontraktentreprenør har vore med som observatør ved øving i tunnelen, og har stått for vegstenging og handtering av trafikken. Det vert også informert om at ved seinare tilsvarande tunneløvingar, så vil driftsentreprenør verta sett opp som deltakande part.

Tre av kontraktane har planlagt øvingar, to av desse i løpet av dette året.

Seks av driftskontraktene viser til at beredskapsøvingar ikkje er gjennomført grunna kapasitetsutfordringar ved omorganiseringa, og at det har vore restriksjonar grunna

korona- viruset. Sjå tabell 3.

Det er ikkje søkt om fråvik frå Handbok R611 *Trafikkberedskap* for å få unntak frå krav om øvingar i 2019-kontraktane. Vegtilsynet har heller ikkje mottatt annan dokumentasjon på at det er tatt avgjerd på å ikkje øva.

Tabell 3: Driftskontrakter med oppstart i 2019 med oversikt over gjennomførte og planlagt øvingar med forklaring kvifor øving ev. ikkje er gjennomført.

Namn driftskontrakter	Gjennomførte øvingar	Planlagde øvingar	Forklaring på kvifor øving ikkje er gjennomført
DK 0102 Østfold Nord 2019-2022	Nei	Nei	Kapasitetsutfordringar grunna omorganisering og restriksjonar grunna koronaviruset
DK 0201 Asker og Bærum 2019-2022	Nei	Nei	Kapasitetsutfordringar grunna omorganisering og restriksjonar grunna koronaviruset
DK 0203 Follo 2019-2022	Nei	Nei	Kapasitetsutfordringar grunna omorganisering og restriksjonar grunna koronaviruset
DK 0604 Hallingdal 2019-2024	Nei	Ja, planlagt gjennomført før 31.12.2020	Kapasitetsutfordringar grunna omorganisering
DK 1003 Kristiansand 2019-2027	Ja*	Nei	
DK 1203 Nordhordland 2019-2024	Nei	Ja, men ikkje avklara når	Kapasitetsutfordringar grunna omorganisering og restriksjonar grunna koronaviruset
DK 1407 Nordfjord 2019-2023	Nei	Ja, planlagt gjennomført før 31.12.2020	Kapasitetsutfordringar grunna omorganisering og restriksjonar grunna koronaviruset

* SVV skriv i tilsendt tabelloversikt at øving er gjennomført. Denne vert av Vegtilsynet ikkje godkjent som øving, sjå under.

Vurdering

Det er alvorleg for beredskapen på vegane når Statens vegvesen ikkje kan gjennomføra øvingar grunna redusert kapasitet. Det er viktig å gjennomføre øving både for byggherrepersonell, som grunna omorganisering har fått ein ny organisasjon og nytt personell å forhalda seg til, og for entreprenør som er ny i dette området. Entreprenøren, saman med byggherren, treng å gjera seg kjent i området som dei har ansvar for og med planane som skal setjast i verk ved ei hending. Evalueringa i etterkant av øvinga er viktig for å kunne sjå kva som fungerer og kva som må justerast for å gjera nødvendige forbetringar.

Korona-viruset har også ført til restriksjonar. Styringssystemet seier ein skal søkja om fråvik¹ dersom ein ikkje klarar å gjennomføra øvingar etter krav. Det bør vurderast om fråvik-systemet er kjent, sidan det ikkje føreligg søknadar om fråvik.

For at ei øving skal kunne reknast som «relevant for trafikkberedskap» må den etter Vegtilsynet si vurdering minimum omfatte sentrale aktivitetar knytt til beredskapen for stenging av veg og eventuell omdirigering av trafikk. Slike aktivitetar omfattar mellom anna mobilisering av ressursar og materiell, iverksetjing av skiltplan med stengingslenker og omkøyringsruter, samt avviking av desse når hendinga er over. Øvinga må gjennomførast av dei som skal stå for beredskapen ved ei reell hending, jf. kapittel 8 Øvelser tredje avsnitt, og det må gjennomførast ei evaluering av dei aktivitetane som er relevante for trafikkberedskapen, jf. kapittel 8 Øvelser fjerde avsnitt.

Øvinga i Vågsbygdporten er skildra som ei planlagt øving på brann i tunnel, i samsvar med tunnelsikkerheitsforskrifta. I evalueringsrapport som er sendt Vegtilsynet etter øvinga er ikkje driftskontraktsemprenør deltakande aktør, og trafikkberedskap er heller ikkje ein del av målet med øvinga. Det at entreprenøren heller ikkje står på distribusjonslista for evalueringa etter øvinga, jf. kapittel 8 Øvingar tredje avsnitt, indikerer også at øvinga ikkje vart vurdert som relevant for entreprenøren sine oppgåver. Vegtilsynet stiller difor spørsmål ved om øvinga var relevant for trafikkberedskapen.

¹ Mal til bruk for å søka om fråvik frå krav i R611 ligg i handboka på side 33.



Funn 2 – avvik

Statens vegvesen har ikkje gjennomført trafikkberedskapsøving innan eitt år etter oppstart av kontrakt, for kontraktar for drift av veg som hadde oppstart i 2019, og som fekk ny entreprenør.



Funn 3 – observasjon

Statens vegvesen bør etablera rutinar som sikrar at den delen av øvinga som gjeld trafikkberedskap vert gjennomført og evaluert med same kvalitet som om det var ei sjølvstendig øving, dersom den vert kombinert med andre øvingar.

5. Konklusjon

Samla sett viste tilsynssaka at øvingar, som er eit viktig element i trafikkberedskapen, ikkje har vorte prioritert av Statens vegvesen i 2020. I hovudsak er dette grunna kapasitet ved omorganisering og korona-pandemien, men det ikkje er søkt om fråvik for unntak av øvingar.

Vegtilsynet meiner at øvingar med gode evalueringar vil gi verdifulle innspel til beredskapsplanane når desse skal reviderast, noko som er spesielt viktig når ein har gjennomført organisatoriske endringar. Øvingar er også viktige for at nye entreprenørar og nytt byggherrepersonell skal kunne gjere seg kjent med vegane og beredskapsplanane som skal nyttast for å sikra trygg og effektiv trafikkhandtering.