

Tilsynsrapport

sak 2021-03

Forbedring etter ulykker og alvorlige
hendelser

Statens vegvesen

Saksnummer	2021-03
Publiseringsdato	22.11.2023
Tilsynslag	Thomas Ruud Sollien, tilsynsleiar Håvard Hanto-Haugse, fagrevisor juridisk Frode Himle Halrynjo, fagrevisor veg Ida Blomhoff Pedersen, fagrevisor juridisk
Tilsynspart	Statens vegvesen

Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Statens vegvesen. Tilsynssaken er en prosessrevisjon av «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser».

Rapporten inneholder ei oppsummering av tilsynet og en presentasjon av tilsynsfunn.

Vi ber tilsynspart innen fastsatt frist komme med tilbakemelding på hvordan observasjonene vil bli håndtert. Vi minner om at observasjoner ikke er bindende for tilsynspart.

Vegard Hansen
direktør

Thomas Ruud Sollien
tilsynsleder

Rapporten er godkjent elektronisk og har ingen signatur.

Sammendrag

Vegtilsynet har undersøkt prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser», som Divisjon Drift og vedlikehold er prosesseier for.

Vegtilsynet har gjennomført en vurdering av om prosessen inneholder de elementer som et styringssystem skal inneholde. Siden prosessen er relativt ny, har vi ikke undersøkt etterlevelsen av selve prosessen.

Vegtilsynet gav fire observasjoner som vi mener Statens vegvesen bør vurdere i videre forbedringsarbeid av prosessen:

- Statens vegvesen bør vurdere om det skal gjennomføres risikovurderinger ved planlegging og utforming av prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser».
- Statens vegvesen bør vurdere om det er behov for å fastsette tydeligere krav til kompetanse for roller og ansvar i prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser» for å sikre gode leveranser av prosessen.
- Statens vegvesen bør over tid vurdere å utvide omfanget til prosessen ved å i større grad undersøke og evaluere ulykker med hardt skadde, herunder forhold ved vegen som har medvirket i ulykker med hardt skadde.
- Statens vegvesen bør vurdere å fastsette interne krav til årsaksanalyser i prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser».

Innhold

1. Bakgrunn	5
2. Mål og omfang	6
3. Gjennomføring og metode	7
4. Tilsynsresultat	8
5. Konklusjon	21
Vedlegg 1: Utfyllende informasjon	22

1. Bakgrunn

Statens vegvesen ferdigstilte i 2022 en prosess i sitt prosessbaserte styringssystem *Kvalitetssystemet* som heter «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser». Prosessen er en del av kjerneprosessen *Drift og vedlikehold*. Hensikten med prosessen er at den skal «bidra til styrking av trafikksikkerheten (TS), øke oppetiden og bidra til læring i organisasjonen».

Kontinuerlig forbedring av styringssystem, herunder å lære av feil og hendelser, er sentrale premiss for ethvert styringssystem. I forarbeidene til veglova er dette beskrevet slik: «Styringssystemet skal vere eit verktøy som sørger for at kontrollen med eiga verksemd vert utført på ein systematisk måte, behovet for kontinuerleg betring blir teke vare på, vegansvarleg utøver risikobasert styring av verksemda og er «føre var», samtidig som verksemda lærer av feil og hendingar ved å utøve hendingsbasert styring.», jf. Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)*, side 6.

2. Mål og omfang

Målet med tilsynet har vært å undersøke om Statens vegvesen, med prosessen "Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser", har et tilstrekkelig system for forbedring etter ulykker og alvorlige hendelser.

Prosesen som undersøkelsen omfatter er underlagt Divisjon Drift og vedlikeholds prosesseierskap. Rapporten omfatter ikke i hvilken grad forbedrings- eller læringsaktiviteter er beskrevet også i andre deler av det helhetlige styringssystemet. Vegtilsynet har dermed ikke undersøkt, og rapporten omhandler ikke, Statens vegvesen totale system for forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser.

Omfang og avgrensing

Statens vegvesen har organisert etaten i et Vegdirektorat og divisjoner. De ulike enhetene har ulike roller, oppgaver og ansvar, bl.a. sektoransvar, fagansvar, regelverksansvar og ansvar som vegeier. Denne saken er avgrenset til Statens vegvesens ansvar som vegeier og det som er omfattet av plikten til å ha styringssystem. I dette ligger ansvar for planlegging, bygging, drift, vedlikehold, beredskap og annen forvaltning av veginfrastrukturen, jf. Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet,)* side 6.

Undersøkelsen omfatter prosessen, samt eventuelle tilhørende prosedyrer, rutiner, maler eller andre hjelpedokument og verktøy. Vegtilsynet har undersøkt i hvilken grad prosessen er risikobasert. Statens vegvesens retningslinjer eller metoder for vurdering og håndtering av risiko har imidlertid ikke blitt undersøkt.

Siden prosessen er relativt ny, har Vegtilsynet ikke sett på i hvilken grad prosessen blir fulgt eller kvaliteten på output fra prosessen.

Vegtilsynet har ikke undersøkt mål- og resultatstyringen, eller den delen av styringssystemet som gjelder evaluering og forbedring av prosesser.

3. Gjennomføring og metode

Tilsynssaken er gjennomført som en revisjon etter prinsipp i NS-EN ISO 19011 *Veiledning for revisjon av ledelsessystemer*. Vegtilsynet har sendt varsel, avholdt åpningsmøte, innhentet dokumentasjon og gjennomført intervju.

Tilsynskriteriene er utledet fra kravene i veglova § 11 b og Prop. 160L *Endringer etter veglova (Vegtilsynet)* (2015-2016). Utledningen av det enkelte kriteriet er omtalt i kap. 4.

Vegtilsynet har innhentet og gjennomgått følgende dokumentasjon fra tilsynspart:

- Prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser», versjon 0 datert 18.03.2022 og versjon 1, datert 18.08.23.
- Toppdokument; virksomhetsstyring i Statens vegvesen, godkjent 23.01.23




Videre er det gjennomført intervju i Divisjon Drift og vedlikehold (DoV).

Funnene ble gjennomgått i sluttmøte med tilsynspart den 25. oktober 2023.

Utkast til rapport ble lagt fram for tilsynspart 12. oktober 2023, med frist for å gi tilbakemelding på faktafeil. Tilsynspart gav slik tilbakemelding innen fristen og dette er tatt hensyn til ved utarbeiding av endelig tilsynsrapport.

4. Tilsynsresultat

Symbol som er brukt for å illustrere tilsynsfunnene i rapporten går frem av tabellen under.

Symbol	Vurdering av samsvar med tilsynskriterium
	Avvik: Manglende samsvar med krav
	Observasjon: Forhold der en gjennom tilsynet har sett at det er potensiale for forbedring hos tilsynspart
	Undersøkelsen har ikke avdekket avvik eller observasjoner

Tilsynskriterium 1: Virksomheten skal fastsette hva som er formålet med prosessen.

Utledning av tilsynskriterium

Ifølge forarbeidene til veglova § 11 b skal et styringssystem «som utgangspunkt innehalde ei beskriving av aktivitetar for å nå dei mål og for å sikre etterleving av dei krav som er satt til tryggleiken knytt til riksveg», jf. Prop. 160 L kapittel 3.2.2 (side 5). Vegtilsynet legger til grunn at en viktig faktor for at styringssystemet skal kunne bli tilstrekkelig og effektivt, er at det fastsettes formål med prosesser og aktiviteter på et nivå som gjør at de som har roller og ansvar på området kan forstå hva som utgjør tilstrekkelige leveranser.

Tilsynsbevis

Prosesen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser» inneholder en overordnet beskrivelse av «Hensikt» med prosessen, samt en ytterligere beskrivelse av «Hensikt» for tre av de fire aktivitetene prosessen inneholder.

Det er gitt følgende beskrivelse av hensikten med prosessen:

«Prosesen skal bidra til styrking av trafikksikkerheten (TS), opprettholde oppetiden og bidra til læring i organisasjonen, ved at relevant informasjon fra alvorlige ulykker eller andre alvorlige hendelser på/ved veg, blir gjennomgått og evaluert med henblikk på behovet for:

- Fysiske eller organisatoriske tiltak.
- Forebyggende tiltak som kan redusere konsekvensene dersom en ny hendelse inntreffer.

- Tiltak som kan styrke trafikkinformasjonen og bidra å opprettholde oppetid.
- Informasjonsdeling i organisasjonen med formål å øke vegeiers kompetanse på risiko og håndtering av hendelser på/ved vegnett.»

Vurdering

Vegtilsynet vurderer at formålet med prosessen, gjennom overordnet og mer spesifikk beskrivelse av hensikter, er tilstrekkelig angitt og tydelig formulert.

- Statens vegvesen har fastsatt hva som er formålet med prosessen.

Tilsynskriterium 2: Virksomheten skal gjennomføre risikovurderinger ved planlegging og utforming av styringssystem.

Utledning av tilsynskriterium

Ifølge forarbeidene til veglova § 11 b skal styringssystemet «vere tilpassa arten og omfanget av den aktuelle verksemda og andre forhold ved denne», jf. Prop. 160 L kapittel 5 (side 14). Videre er det å gjennomføre risikovurderinger en sentral aktivitet knyttet til å ha og bruke styringssystem, jf. side 6. Vegtilsynet legger til grunn at dette betyr at det skal gjennomføres og dokumenteres risikovurderinger ved planlegging og utforming av styringssystemet som grunnlag for beslutninger om bl.a. omfang, organisering og utforming.

Tilsynsbevis

Statens vegvesen har opplyst at grunnlaget for etablering og utarbeiding av prosessen er en beslutning i ledermøtet i Divisjon Drift og vedlikehold. Beslutningen hadde sterk lederforankring, og det ble vurdert ikke å være behov for risikovurdering ved en slik beslutning. Statens vegvesen forklarte i intervju at det er gjort løpende vurderinger ved utarbeidelse av denne prosessen, men at disse ikke er dokumentert. Det er ikke vist til andre dokumenter som grunnlag for beslutninger ved utforming av prosessen.

Under gjennomføringen av saken har Vegtilsynet fått forklart at Statens vegvesen gjennomfører en rekke risikovurderinger. Det er videre oppgitt at:

«Disse risikovurderingene aggregeres fra divisjonene opp til etat. Statens vegvesen rapporterer opp mot toppmål inkludert risikovurderingene opp mot toppmålene. Statens vegvesens rapportering og risikovurdering er en aggregert versjon av hva som er meldt inn fra enhetene.

Statens vegvesen har en risikobasert tilnærming på styring, vi skal også gjennomføre risikovurderinger der Statens vegvesen finner dette formålstjenlig. Kvalitetssystemet med prosesser og prosedyrer er et av virkemidlene har for å sikre effektive og stabile leveranser av tjenester. Risikovurderinger utføres ikke nødvendigvis på struktur av prosesser, men en risikovurdering rettet mot leveransen fra prosessene.

Risikovurderingene baserer seg på prinsippene gitt i ISO 31000. Statens vegvesen finner det mer hensiktsmessig å ha fokus på leveransene når vi skal utføre en

risikovurdering. Vi finner det mindre hensiktsmessig å gjennomføre risikovurdering rettet mot omfang og organisering av prosesser.»

Utviklingen av prosesser skal følge prosessen «Smidig prosessutvikling», og utforming av prosesser reguleres av en modelleringsstandard med retningslinjer for hvordan prosessene skal modelleres.

Vurdering

Vegtilsynet er enig i at et viktig formål med slike risikovurderinger er å sikre virksomhetens leveranser. Samtidig vil vi framheve at risikovurderinger vil bidra til å sikre kvaliteten på styringssystemet om slike også gjennomføres og dokumenteres ved planlegging og utforming av styringssystemet.

Statens vegvesen har etablert og utviklet prosessen basert på en lederbeslutning, og prosessen er utarbeidet etter egen prosess og modelleringsstandard. Statens vegvesen har dermed ikke lagt frem dokumenterte risikovurderinger som grunnlag for utarbeidelse av prosessen, herunder det utvalg av ulykker og hendelser som utløser prosessen, og den organisering og utforming prosessen har fått. Vegtilsynet mener derfor at Statens vegvesen kan ha et forbedringspotensial i å framskaffe et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for innrettingen av styringssystemet sitt på dette området.

Funn 1 – observasjon

Statens vegvesen bør vurdere om det skal gjennomføres risikovurderinger ved planlegging og utforming av prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser».

Tilsynskriterium 3: Virksomheten skal fastsette roller og ansvar for prosessen.

Utledning av tilsynskriterium

Ifølge forarbeidene til veglova § 11 b innebærer et styringssystem etter bestemmelsen at organisering og ansvar er fastsatt, jf. Prop. 160 L kapittel 3.2.2 (side 6). Systemet skal vise «[...] korleis kontrollen er sikra frå den øvste leiing til dei ulike nivå i verksemd», jf. Prop. 160 L kapittel 5 (side 14). Vegtilsynet legger til grunn at dette betyr at det må fastsettes roller og ansvar for prosessen.

Tilsynsbevis

Statens vegvesen interne krav til roller og ansvar, inkludert ansvar i styringssystemet, er på overordnet nivå beskrevet i Toppdokumentet.

For prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser» er det i prosessdiagrammet gitt en beskrivelse av hvilken rolle som er ansvarlig for gjennomføring for de ulike aktivitetene.

Under den første aktiviteten, «Gjennomgå materiale», fremgår det at «Avdelingsdirektør DoV er ansvarlig for å iverksette prosessen.». Videre er det oppgitt at «[a]nsvaret kan delegeres til fast oppnevnt saksbehandler i egen avdeling eller det kan utpekes saksbehandler for den enkelte sak.».

For den neste aktiviteten, «Vurdere videre saksbehandling», er det ikke angitt hvilke roller som er involvert. Deretter er det definert at «Drift og vedlikehold (DoV) er ansvarlig» for aktiviteten «Gjennomføre ny befaring»

For den avsluttende aktiviteten «Vurdere tiltak» er ulike roller og ansvar angitt. I beskrivelsen står det mellom annet i en kulepunktliste at:

- «saksbehandler er ansvarlig for å vurdere tiltak.»
- «Avdelingsdirektør i aktuelt område er mottaker av saken.»
- «Forslag om tiltak skal etter oversendelse til avdelingsdirektør, følge ordinære beslutningsprosesser.»

Under gjennomføringen av saken har Vegtilsynet fått forklart at:

«Detaljeringsgraden i prosessene vil naturlig reguleres ut fra brukernes forutsetninger og hvor kritisk et arbeidspunkt er. Viktige og kritiske aktiviteter beskrives. Dette innebærer ikke at det er behov for at alle aktiviteter må beskrives. Det er heller ikke nødvendig å sette opp alle som evt. kan involveres i en aktivitet. Ansvarlige skal settes opp og evt. sentrale aktører kan settes opp. Ansvarlig kan der det er formålstjenlig hente inn nødvendig ekspertise. Ansvarlig kan også videreformidle resultater til andre relevante enheter i Statens vegvesen uten at dette skal eksplisitt beskrives i en prosess.»

Vurdering

Toppdokumentet og prosessen beskriver tydelig overordnet ansvar og roller for gjennomføring av prosessen og de ulike aktivitetene. Vegtilsynet vurderer at roller og ansvar er tilstrekkelig fastsatt for prosessen.

- Statens vegvesen har fastsatt roller og ansvar for prosessen.

Tilsynskriterium 4: Virksomheten skal fastsette krav til kompetanse for roller og ansvar i prosessen.

Utledning av tilsynskriterium

Ifølge forarbeidene til veglova § 11 er kompetanse, og riktig bruk av denne, en del av kravet til styringssystem, jf. Prop. 160 L kapittel 5 (side 14). Systemet skal vise «[...] korleis kontrollen er sikra frå den øvste leiing til dei ulike nivå i verksemd», jf. Prop. 160 L kapittel 5 (side 14). Vegtilsynet legger til grunn at nødvendige krav til kompetanse må fastslås, og være tilpasset den aktuelle prosessen.

Tilsynsbevis

I Toppdokumentet er det beskrevet at «Kompetanse er Statens vegvesens viktigste ressurs. Det er en viktig lederoppgave å sikre at vi har rett kunnskap, de rette ferdighetene og de rette holdningene slik at vi løser våre oppgaver på en god, sikker og effektiv måte.»

I prosessdiagrammet, under beskrivelsen av aktiviteten «Gjennomgå materiale», står det at det forutsettes «at den som skal håndtere saken [saksbehandler], har tilstrekkelig erfaring og kompetanse for oppgaven.» Det er ikke i prosessen gitt ytterligere beskrivelse av hva som er tilstrekkelig erfaring og kompetanse for saksbehandler.

Under aktiviteten «Gjennomføre ny befarings» står det at det skal avklares om det foreligger «tilstrekkelig [...] fagkompetanse om saken». Det er ikke presisert hva som utgjør tilstrekkelig fagkompetanse.

I intervju ble det understreket at prosessen er avhengig av at saksbehandler har rik erfaring knyttet til trafiksikkerhet. Videre ble det opplyst at det arbeides med kompetansekartlegging og beskrivelse av roller.

Vurdering

Det er et viktig prinsipp at styringssystemet skal tilpasses virksomheten og aktuell risiko, og som en del av dette må kompetansekravene tilpasses aktuell prosess. Samtidig må styringssystemet som helhet vise hvordan kontrollen er sikret. Dette innebærer for eksempel at det ved behov må gjøres kompensierende tiltak, som for eksempel opplæringsplaner eller sjekklister, dersom det kun blir gitt en overordnet beskrivelse av krav til kompetanse i selve prosessen.

Statens vegvesen har ikke risikovurdering som dokumenterer behovet for kompetanse, grad av detaljering eller eventuelle kompenserende tiltak som nevnt over. Samtidig fremheves det i intervju at prosessen er avhengig av god og rett kompetanse. Prosessens krav til kompetanse hos saksbehandler og de som deltar på ny befaring er skjønnsmessig, og det er etter det Vegtilsynet har fått opplyst ikke gitt annen veiledning til hva som er tilstrekkelig.

Vegtilsynet forstår at hva som er «rett» eller nødvendig kompetanse vil variere fra hendelse til hendelse og at det derfor er krevende å beskrive dette presist. Sett i lys av at det det ikke er gjennomført en risikovurdering, jf. tilsynskriterium 2, at rollene er overordnet beskrevet, jf. tilsynskriterium 3, men at behovet for kompetanse fremheves, mener Vegtilsynet at det er indikasjoner på at det ikke er fastsatt tilstrekkelige krav til kompetanse i prosessen for å sikre kontroll med at prosessen gir leveranser som tiltenkt.

Funn 2 – observasjon

Statens vegvesen bør vurdere om det er behov for å fastsette tydeligere krav til kompetanse for roller og ansvar i prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser» for å sikre gode leveranser av prosessen.

Tilsynskriterium 5: Virksomheten skal fastsette når prosessen skal gjennomføres og hvilket omfang prosessen skal ha.

Utledning av tilsynskriterium

Ifølge forarbeidene til veglova § 11 b skal et styringssystem etter bestemmelsen «[...] som utgangspunkt inneholda ei beskriving av aktivitetar for å nå dei mål og for å sikre etterleving av dei krav som er satt [...]», jf. Prop 160 L kapittel 3.2.2 (side 6). Det må, slik Vegtilsynet tolker forarbeidene, være beskrevet i virksomhetens styringssystem i hvilke tilfeller, eller innen hvilke perioder eller frister, forbedringsarbeid etter alvorlige ulykker skal foretas. Videre må beskrivelsen være tydelig om hvilket omfang forbedringsarbeidet skal ha eller sette kriterier som gjør at gjennomføringsansvarlig selv kan utlede omfanget.

Tilsynsbevis

Av prosessen fremgår det tre mulige inputer som definerer i hvilke tilfeller prosessen skal iverksettes. Alle inputene er gitt en ytterligere beskrivelse i prosessdiagrammet. I intervju er det opplyst at det for alle typer input er gjort en avgrensing til ulykker på veger der Statens vegvesen er vegeier.

De tre typene input er «UAG-rapport», «Referat fra evalueringsmøte med VTS etter alvorlige hendelser»¹ og «Ulykkesrapport fra SHK». Når det gjelder omfang innebærer dette at de to første typene input omfatter alle dødsulykker på veg, og de to siste typene input kan omfatte både dødsulykker, ulykker med kun skadde og ulykker uten skadde.

For inputen «UAG-rapport» er omfanget endelig fastsatt siden det blir utarbeidet UAG-rapport etter alle dødsulykker. Når det gjelder «Ulykkesrapport fra SHK» er omfanget basert på antall undersøkelser SHK gjennomfører.

For inputen «Referat fra evalueringsmøte med VTS etter alvorlige hendelser» er det angitt klare kriterier for hvilke hendelser som skal behandles. Dette er hendelser som har medført ett eller flere av følgende kriterier; stengt veg eller fergeforbindelse i over 4 timer, totalutfall av sikkerhetsutrusting i tunnel over 4 timer og rødt farevarsel for naturfare/ekstremvær. I tillegg skal hendelsen evalueres dersom stenging av veg skyldes trafikkulykke med omkomne, uansett stengetid.

¹ VTS er kortnavn for Vegtrafikksentralen

Vurdering

Inputene fastsetter i hvilke tilfeller forbedringsarbeid etter alvorlige ulykker og hendelser skal foretas, og beskriver dermed omfanget av prosessen. Det kommer videre klart frem av inputen «UAG-rapport» at prosessen skal gjennomføres ved alle dødsulykker der Statens vegvesen er vegeier. Videre er det tydelig at den skal gjennomføres ved mottak av alle SHK-rapporter der Statens vegvesen er vegeier, uavhengig av skadegrad. Dette innebærer at alle ulykker og hendelser som SHK har undersøkt, blir gjenstand for forbedringsarbeid.

Omfanget av forbedringsarbeid basert på «Referat fra evalueringsmøte med VTS etter alvorlige hendelser» er angitt gjennom tydelige kriterier for utvelgelse. Det er uklart for Vegtilsynet hvor mange ulykker med hardt skadde som vil være innenfor kriteriene som er satt for utvalg av hendelser til evalueringsmøte med VTS.

Vegtilsynet vurderer at omfang av prosessen er beskrevet. Samtidig fremstår det som at forbedringsarbeidet i stor grad bygger på input etter dødsulykker. Prosessen er fremdeles relativt ny, og Vegtilsynet ser at nåværende angivelsene av input kan være et naturlig utgangspunkt. Samtidig ønsker Vegtilsynet å påpeke at det, bl.a. basert på antall ulykker med hardt skadde på riksvegene, også er et potensial for å identifisere ytterligere forbedringstiltak ved å undersøke flere av disse ulykkene. Etter hvert som antall dødsulykker reduseres, vil også omfanget av rapporter der forhold ved vegen er en medvirkende faktor i ulykken reduseres. Derfor mener vi det bør jobbes langsiktig med å finne måter å innhente fakta fra ulykker med hardt skadde. Etter hvert som det er opparbeidet mer erfaring med bruken av prosessen og leveransene, mener Vegtilsynet derfor det vil være hensiktsmessig for tilsynspart å arbeide aktivt for over tid å utvide omfanget. Vegtilsynet gir en observasjon knyttet til dette.

Vegtilsynet ønsker også å kommentere at det ved behandlingen av rapporter fra SHK og UAG fremstår unaturlig avgrensende å kun behandle sikkerhetstilrådnings og læringspunkter i prosessen, og ikke eventuelt andre avvik som kan komme frem i rapportene.

Funn 3 - Observasjon

Statens vegvesen bør over tid vurdere å utvide omfanget til prosessen ved å i større grad undersøke og evaluere ulykker med hardt skadde, herunder forhold ved vegen som har medvirket i ulykker med hardt skadde.

Tilsynskriterium 6: Virksomheten skal fastsette interne krav til hvordan prosessen skal utføres.

Utledning av tilsynskriterium

Ifølge forarbeidene til veglova § 11 b skal et styringssystem etter bestemmelsen «vise på kva måte pliktsubjekta har organisert systematiske interne aktivitetar der [...] prosedyrar og oppgåver for å etterleve krav knytt til tryggleiken i vegen er klargjort», jf. Prop. 106 L kapittel 3.2.2 (side 6). Det står også at det er viktig at «prosedyrane som vert etablert er tilpassa organisasjonen og kor komplisert og alvorleg problemstillinga er».

Vegtilsynet legger derfor til grunn at det er et krav etter bestemmelsen at virksomheten har fastsatt tilstrekkelig interne krav til hvordan oppgaver, her forbedringsarbeidet omfattet av prosessen, skal gjennomføres.

I forarbeidene er det nevnt at i en systematisk oppfølging skal «årsaker vert vurdert, tiltak vert gjennomført og effekten vert evaluert», jf. Prop 106 L kapittel 5 (side 14). Statens vegvesen følger tiltakene opp i Resultatbanken. Beslutning, gjennomføring og evaluering av tiltak har derfor ikke vært en del av denne prosessrevisjonen.

Tilsynsbevis

Selve prosessen består av fire aktiviteter; «Gjennomgå materiale», «Vurdere videre saksbehandling», «Gjennomføre ny befaring» (ved behov) og «Vurdere tiltak». For hver av aktivitetene er input og output definert. Det også gitt en beskrivelse av hva aktiviteten innebærer. Det varierer hvor detaljert beskrivelsen av hver aktivitet er.

De tre første aktivitetene består i stor grad av å skaffe oversikt over hendelsen og materialet, vurdere behov for ytterligere informasjon og eventuelt innhente ytterligere informasjon. En del av de innledende vurderingene er også å avslutte saken dersom det «foreligger åpenbare forhold som gjør at saken skal avsluttes i denne fasen» eller saken ikke vurderes relevant «med tanke på:

- TS
- Oppetid
- Informasjon om hendelsen
- Relevant i forhold til å finne tiltak

- Bidra til å styrke trafikksikkerhet
- Bidra til læring i organisasjonen»

For aktiviteten «Gjennomgå materiale» er det gitt en detaljert beskrivelse av hvilken informasjon knytt til ulykken eller hendelsen som skal beskrives i notatet som opprettes på saken. Disse handler i all hovedsak om forhold rundt den aktuelle hendelsen, stedet ulykken skjedde og nærliggende område. Det er videre angitt at det skal gis en beskrivelse i notatet av ulykkesoversikt for området ulykken skjedde.

Ved mottak av UAG- og SHK-rapporter er det i prosessdiagrammet beskrevet at henholdsvis «[f]orbedringsforslag og vegrelatert informasjon» og «[s]ikkerhetstilrådingene fra den enkelte rapport» gjennomgås «med tanke på mulige tiltak og læringspunkter som har betydning for trafikksikkerhet og opptiden.». I intervju ble det opplyst at når UAG-rapporter behandles, er det kun læringspunkter som følges opp. Det er ikke intensjonen å arbeide videre med andre avvik som kan komme frem i rapportene.

Den fjerde og siste aktiviteten, «Vurdere tiltak», har til hensikt å «Vurdere og foreslå tiltak som styrker ett eller flere av parameterne trafikksikkerhet, opptid og mulighet for læring». Av beskrivelsen går det mellom annet frem at

- Tiltak kan være fysiske, organisatoriske eller kunnskapsdeling for læring i avdelingen eller i etaten.
- Forventet effekt av tiltaket belyses.
- Behov for risikovurdering av tiltaket vurderes.
- Mulig konsekvenser dersom ikke tiltak gjennomføres, må belyses.

På bakgrunn av spørsmål i intervju opplyste Statens vegvesen at det ikke er fastsatt interne krav i prosessen om årsaksanalyse som grunnlag for å identifisere tiltak. Dette er basert på en vurdering av at et av formålene med den nyetablerte prosessen som er å vurdere tiltak som er enkle å identifisere og implementere, i intervjuet omtalt som «lavthengende frukt».

Det følger av prosessen, og er bekreftet i intervju, at det skal opprettes separat sak for hver hendelse og, med mindre det har skjedd andre ulykker på samme sted, at hver ulykke vurderes for seg.

Vurdering

I prosessen har Statens vegvesen fastsatt hvilke aktiviteter som skal gjennomføres og gitt en beskrivelse av hvordan disse skal gjennomføres. Særlig den innledende fasen med bl.a. identifisering av hendelsesforløp og innhenting av informasjon fremstår dekkende og tilstrekkelig beskrevet gjennom de tre første aktivitetene. Kravene til å utarbeide forslag til forbedringstiltak er også gitt en beskrivelse i prosessen, som i det vesentlige fremstår som dekkende. Vegtilsynet vurderer på denne bakgrunn at Statens vegvesen, gjennom prosessdiagrammet, har fastsatt tilstrekkelig interne krav til hvordan prosessen skal utføres.

Undersøkelsen har samtidig vist at prosessen foreløpig ikke beskriver krav til årsaksanalyse. Vegtilsynet registrerer vurderingene som er gjort ved planlegging og utforming av prosessen, men ønsker samtidig å komme med en observasjon knyttet til dette. Kontinuerlig forbedring etter ulykker forutsetter at det gjøres tilstrekkelig årsaksanalyse for å avdekke hvordan eventuelle avvik eller uheldige løsninger kunne oppstå. Særlig der det skal foreslås organisatoriske tiltak vil det være viktig å ha gjort en vurdering av de underliggende årsakene. Hvordan og hvor grundig en årsaksanalyse skal gjennomføres, må fastsettes etter nærmere vurderinger. Kravene til årsaksanalyse må bl.a. være tilpasset prosessen, og bidra til å sikre at man gjennom å utføre prosessen får frem forslag til tiltak som er tilstrekkelige til å oppnå formålet med prosessen. Vegtilsynet gir en observasjon knyttet til dette.



Funn 4 - Observasjon

Statens vegvesen bør vurdere å fastsette interne krav til årsaksanalyser i prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser».

5. Konklusjon

Målet med tilsynet har vært å undersøke om Statens vegvesen, med prosessen "Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser", har et tilstrekkelig system for forbedring etter ulykker og alvorlige hendelser. Tilsynet har vist at Statens vegvesen, gjennom prosessen, har fått på plass rutiner for å følge opp ulykkesrapporter og å gjennomføre forbedringer i etterkant av alvorlige ulykker og hendelser. Undersøkelsen har vist, gitt avgrensingene presentert i kapittel 2, at systemet i all hovedsak er tilstrekkelig.

Vegtilsynet gav fire observasjoner som vi mener Statens vegvesen bør vurdere i videre forbedringsarbeid av prosessen:

- Statens vegvesen bør vurdere om det skal gjennomføres risikovurderinger ved planlegging og utforming av prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser».
- Statens vegvesen bør vurdere om det er behov for å fastsette tydeligere krav til kompetanse for roller og ansvar i prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser» for å sikre gode leveranser av prosessen.
- Statens vegvesen bør over tid vurdere å utvide omfanget til prosessen ved å i større grad undersøke og evaluere ulykker med hardt skadde, herunder forhold ved vegen som har medvirket i ulykker med hardt skadde.
- Statens vegvesen bør vurdere å fastsette interne krav til årsaksanalyser i prosessen «Utarbeide forbedringer etter ulykker og alvorlige hendelser».

Vedlegg 1: Utfyllende informasjon

Kort om innretning av styringssystem

Toppdokument - Økonomi- og virksomhetsstyring i Statens vegvesen er det øverste interne styrende dokumentet i Statens vegvesen og beskriver hvordan virksomheten styres, inkludert hvordan Statens vegvesens styringssystem skal innrettes.²

Styringssystemet består av mål- og resultatstyringen (Resultatbanken) og ledelsessystem for kvalitet (Kvalitetssystemet).

Under punktet *Kvalitetsledelse* går det frem at «Prosessene og dokumentene i Kvalitetssystemet skal sikre at vi gjør oppgavene våre ensartet, effektivt, sporbart og med rett kvalitet. Prosessene er delt inn i styrings-, kjerne- og støtteprosesser.». Videre er det beskrevet at «Alle styrende dokumenter skal være underlagt et definert eierskap og dokumentkontroll. Alle enheter er pliktige til å dokumentere at arbeid er utført i samsvar med prosessbeskrivelser og til å sikre sporbarhet og etterprøvbarhet av arbeidet.».

Kort om UAG og SHK

Statens vegvesen er gitt i oppgave å foreta dybdeanalyser av alle dødsulykkene på veg i Norge.³ Denne oppgaven utføres av Statens vegvesen ved Ulykkesanalysegruppen (UAG), uavhengig av hvem som er vegeier. Undersøkelsene har som mål å finne frem til de direkte årsakene som medvirket til at ulykken skjedde og til at ulykken fikk et dødelig utfall. Funnene oppsummeres i en rapport for hver ulykke. Alle rapportene bygger på samme mal og inneholder et kapittel «Læringspunkt».

Statens havarikommisjon (SHK) er gitt i oppgave å undersøke alvorlige trafikkulykker og trafikkuhell.⁴ SHK undersøker kun et mindre utvalg ulykker hvert år. Undersøkelsene har som mål å finne frem til både de direkte og de underliggende, ofte organisatoriske, årsakene som medvirket til at ulykken skjedde eller til utfallet. Funnene oppsummeres i en rapport for hver ulykke og rapportene skal så langt det er formålstjenlig inneholde eventuelle tilrådninger om tiltak som bør treffes eller vurderes med henblikk på å hindre lignende ulykker eller uhell i fremtiden.

² Toppdokument; virksomhetsstyring i Statens vegvesen, godkjent 23.01.2023.

³ Vegtrafikkloven § 51 a

⁴ Vegtrafikkloven § 44