

Tilsynsrapport

sak 2022-02 Trafikkberedskap

Nye Veier AS

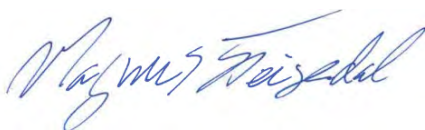
Saksnummer	2022-02
Publiseringsdato	14.12.2022
Tilsynslag	Liv Rørlien, tilsynsleiar Sverre Slettemark, fagrevisor veg Ida Blomhoff Pedersen, fagrevisor juridisk
Tilsynspart	Nye Veier AS

Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Nye Veier AS. Tilsynssaka omhandlar system for trafikkberedskap.


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

Sign.:



Magnus Steigedal
direktør

Sign.:



Liv Rørlien
juridisk rådgjevar

Samandrag

Målet med tilsynet har vore å undersøke om Nye Veier AS har eit tilstrekkeleg styringssystem for trafikkberedskap. Saka har tatt utgangspunkt i krav om at Nye Veier skal ha oversikt over eksterne krav og at det er fastsett interne krav til nødvendige aktivitetar som skal gjennomførast. Tilsynet har gjennomført dokumentgjennomgang og intervju for å få utfyllande informasjon.

Basert på dei undersøkingane som er gjort, viser tilsynet at Nye veier har eit tilstrekkeleg styringssystem for trafikkberedskap.

Vegtilsynet har ikkje konstatert avvik eller gitt observasjonar, men har likevel kome med vurderingar knytt til arbeid med styringssystemet. Dette gjeld særleg med tanke på dei nye vegstrekningane som Nye Veier gradvis overtek, og det pågåande arbeidet med styringssystemet. Det er viktig å kontinuerleg sikre at eksterne krav blir etterlevd, og at systemet er tilpassa omfang og risiko, slik at trafikksikkerheita til ei kvar tid er ivareteken.

Innhold

1. Bakgrunn	5
2. Mål.....	6
3. Gjennomføring og metode	8
4. Tilsynsresultat	9
5. Konklusjon.....	14

1. Bakgrunn

Tilsynssaka er ei sak på Vegtilsynets tilsynsprogram under temaet *Samfunnssikkerhet og beredskap*. Vegtilsynet ønsker gjennom dette temaet å undersøke om tilsynsspartane sikrar at beredskapen er ivareteken.

Nye Veier AS (Nye Veier) har «eit sjølvstendig ansvar for samfunnstryggleik og beredskap» for sitt vegnett, jf. veglova § 10 fyrste avsnitt. I *Tilleggsavtale nr. 4 til Rammeavtale mellom Samferdselsdepartementet og Nye Veier AS*, datert 4. juni 2019 står det:

«Drift og vedlikehold omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendig for at vegnettet skal fungere godt for trafikantenes daglige bruk. Selskapets ansvar omfatter alle nødvendige tiltak for å opprettholde vegens og infrastrukturens funksjon og tekniske tilstand, og utbedringer som følge av tap av eller skade på vegen eller infrastrukturen. Ansvaret omfatter også håndtering av alle forhold og hendelser som kan være til fare for eller påvirke trafikantene eller veiinfrastrukturen, slik som hærverk, ulykker, naturfare, naturhendelser, m.m, og å hindre eller begrense skade på veganleggets naboeiendommer og vegens omgivelser for øvrig.»

I Prop. 1 S (2018-2019) er det uttalt at

«Samfunnssikkerhet og beredskap må ivaretas på en enhetlig måte på hele riksveinettet uavhengig av hvem som har ansvaret for drift og vedlikehold av den enkelte delstrekning. Ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap utover det ansvaret Statens vegvesen har som del av den trafikkmessige driften, tilligger derfor selskapet. Dette innebærer at selskapet til enhver tid har ansvaret for at infrastrukturen fungerer som planlagt, så langt det er mulig også ved uønskede hendelser.».

Nye Veier har i dag ansvar for 98 km opna veg. Dette er i hovudsak nybygd motorveg, der Nye Veier har stått for utbygginga. Nye Veier hadde om lag 700 km veg i porteføljen då gjeldande NTP¹ vart lagt fram våren 2021. Der går det fram at Nye Veiers portefølje skal utvidast med 11 eksisterande vegstrekningar. Dette utgjør til saman 595 km, og består av veg med varierende standard. Nye Veier har per i dag ikkje overtatt ansvar for drift, inkludert trafikkberedskap, på desse vegstrekningane, og det er usikkert når dette vil skje.

¹ Nasjonal transportplan 2022-2033, kapittel 11.1.2 Nye Veier AS' portefølje

Tidlegare har Vegtilsynet gjennomført tilsyn som omhandlar Nye Veiers system for planlegging, utbygging og drift. Vegtilsynet har i år vald å gjennomføre eit tilsyn med Nye Veiers system for trafikkberedskap.

2. Mål

Målet med tilsynet har vore å undersøke om Nye Veier AS har eit tilstrekkeleg styringssystem for trafikkberedskap.

Omfang og avgrensing

Departementet har sett krav til at Nye Veier må «ivareta de hensyn som oppstilles i Statens vegvesens retningslinje R611 Trafikkberedskap», jf. Prop. 1 S (2018-2019). Handbok R611 *Trafikkberedskap* gir «retningslinjer for planlegging og gjennomføring av trafikkberedskap på riksvegnettet», jf. kapittelet *Gyldighet*. Ved gjennomføringa av saka har Vegtilsynet derfor tatt utgangspunkt i definisjonar, avgrensingar og formål som går fram av handbok R611 *Trafikkberedskap*.

Trafikkberedskap, slik det er beskrive i handbok R611 kap 1.1 og 1.5, gjeld «håndtering av uforutsette hendelser på og langs vegen». Slike hendingar kan vera trafikkulykker, køyretøystans, objekt i vegbanen som er til hinder eller fare for trafikken, naturfare (skred og flom), skade på bru, tunnel, ferje, veg og vegutstyr av ulike slag, sosial uro (f.eks. uventa demonstrasjonar), sabotasje, hærverk og terror, arbeidsulykker m.m. Vegtilsynet har derfor i denne saka ikkje undersøkt handteringa av planlagde hendingar, som for eksempel vegarbeid, arrangement og øvingar. Det er ikkje gjort egne undersøkingar knytt til om det er etablert eit system for kriseberedskap.

Trafikkberedskap omfattar «planlegging, organisering og gjennomføring av tiltak for effektiv håndtering av hendelser på veg», jf. handbok R611 kap. 1.1 *Formål*. Det står vidare at med gjennomføring av tiltak er det meint «oppdagelse, verifikasjon, informasjon og varsling, samt tiltak for å redusere omfanget og skadevirkningene av hendelsene og gjenopprette normalsituasjonen».

Tilsynet har undersøkt Nye Veiers system for trafikkberedskap. Med system for trafikkberedskap meiner Vegtilsynet i denne saka prosessar, prosedyrar, rutinar og liknande for trafikkberedskap. Vegtilsynet har ikkje sett på den heilheitlege styringa av Nye Veier som verksemd. Det inneber at til dømes system for avvikshandtering ikkje er undersøkt i denne saka.

Om innretning av styringssystem

Dokumentet *Policy for virksomheten*, datert 30.06.22, «beskriver de overordnede prinsippene for selskapets styring og ledelse» og «definerer rammene for selskapet i arbeidet med å oppnå sine målsetninger i tråd med selskapets vedtekter og øvrige overordnede styringsdokumenter», jf. 1 *FORMÅL*.

Av policyen punkt 5.1.2 *Virksomhetsstyring, 'compliance', risikostyring og internkontroll* går det fram at «Selskapets system for virksomhetsstyring skal være i tråd med internasjonalt beste praksis slik det er beskrevet i ISO 9001:2015, ISO 37000:2021, Veileder for virksomhetsstyring (IIA) og det integrerte rammeverket for internkontroll utgitt av COSO». Det står vidare at «selskapet skal sikre samsvar med eksterne og interne krav og gjeldende regelverk og ha et effektivt complianceprogram som støtter oppunder håndtering av compliancerisiko, og rapportering.»

Nye Veiers styringssystem går fram av kvalitetssystemet EQS². Vegtilsynet er kjent med at Nye Veier sidan hausten 2020 har vore gjennom ei omorganisering og har sett i gang ei vidareutvikling av styringssystemet. Ein del av dette arbeidet inneber å tydeleggjere complianceprogrammet og fastsette detaljeringsnivået på styringssystemet.

Frå gjennomføring av tidlegare tilsyn er Vegtilsynet kjend med at Nye Veier har eit kravsregister i EQS. Kravsregisteret består av tre lister; 1) Håndbøker, veiledere og rundskriv, 2) Lover, forskrifter og stortingsmeldinger og 3) Standarder. Vegtilsynet er òg kjend med at det som ein del av utviklingsarbeidet ikkje er endeleg fastsett kva kravsregisteret skal omfatte, kva detaljeringsnivå kravsregisteret skal vera på og korleis ei eventuell kopling mot prosessar skal synleggjerast. I dag er ansvaret for å ha oversikt over gjeldande og kommande eksterne krav lagt til prosessleiarane for dei enkelte prosessane.

² Extend Quality System (EQS), eit webbasert kvalitetssystem, <https://www.extend.no/eqs/>

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 18. februar 2022. Det vart gjennomført opningsmøte med tilsynspart 18. mars 2022 for å informere ytterlegare om tilsynssaka, gjere nødvendige avklaringar om gjennomføringa av tilsynet, og å opprette ein god dialog med tilsynspart. I tillegg vart det innhenta informasjon om grunnlaget for korleis trafikkberedskapen i Nye Veier er organisert, og skal gjennomførast.

Tilsynskriteria er utleidd frå krava i veglova § 11 b og Prop. 160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)* (heretter kalla Prop. 160 L).

Basert på mottatt informasjon har Vegtilsynet gjennomført dokumentgjennomgang og intervju for å få utfyllande informasjon. Intervjua vart gjennomførte 26. september 2022 med følgende roller: Leder drift og vedlikehold, Fagansvarlig drift og vedlikehold og Seniorrådgiver trafiksikkerhet.




Vegtilsynet har fått lesetilgang til Nye Veier sitt kvalitetssystem, EQS. Denne har vi brukt i planlegging og gjennomføring av tilsynet.

Utkast til rapport vart lagt fram for tilsynspart 28. november 2022, 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.

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 tilsynet har sett at det er potensial for forbedring hjå tilsynspart
	Undersøkinga har ikkje avdekkja avvik eller observasjonar

Tilsynskriterium 1: Verksemda skal ha oversikt over relevante eksterne krav.

Verksemda må kjenne til eksterne krav for å kunne ha kontroll med at styringssystemet er innretta slik at det sikrar oppfylling av krava. Plikta til å sikre samanheng mellom eksterne krav og styringssystemet går fram av Prop. 160 L kap. 3.2.2.

Tilsynsbevis

Tilsynspart har presentert ei oversikt over dei eksterne krava som vert lagt til grunn for ivaretaking av trafikkberedskap. Dei mest sentrale eksterne krava det vart vist til er vegtrafikklova, veglova og handbok R611 *Trafikkberedskap* og R610 *Standard for drift og vedlikehold av riksveger*. Tilsynspart viste også ei meir detaljert oversikt over kva krav som gjeld for trafikkberedskap, og lista opp utvalde deler frå handbøkene R610 og R611. Nye Veier viste også til at det er sett rammer for drift og trafikkberedskap gjennom avtalar med Samferdselsdepartementet og statsbudsjettet.

Tilsynspart har forklart at dei tok utgangspunkt i oversikta over eksterne krav då dei skulle opprette system for trafikkberedskap. Arbeidet vart utført av fagansvarlege med god kjennskap til krava og lang erfaring med beredskap og trafikksikkerheit. Arbeidet gjekk ut på å identifisere og operasjonalisere krava, og basert på dette parallelt utarbeide prosessar og prosedyrar for Nye Veiers interne aktivitetar og malar. Det vart forklart at dei ved kartlegging og identifikasjon av eksterne krav hadde særleg fokus på handbok R611. Handboka vart oppfatta å vere tilrettelagt og tilpassa til Statens vegvesen, og arbeidet tok difor utgangspunkt i mål og omsyn i handboka. Tilsynspart forklarte at dei i stor grad

valde å følge strukturen og krava i handboka, og har i sitt system mellom anna sett tilsvarande krav til trafikkberedskapsklassar, planverk mm.

Ein gjennomgang i EQS viser at dei fleste av dei eksterne krava som Nye Veier viser til som gjeldande eksterne krav for trafikkberedskap er registrert i kravsregisteret. Vegtilsynet kan ikkje sjå at tunnelsikkerheits- og vegsikkerheitsforskrifta er registrert i kravsregisteret, men forskriftene er å finne i andre delar av EQS.

Vegtilsynet registrerer at der det i EQS er vist til eit krav, peikar dette til heile kravdokumentet, og ikkje til den spesifikke delen som gjeld for tilsynspart.

Vurdering

Det er ei rekke eksterne krav Nye Veier skal sikre etterleving av ved etablering og bruk av eit system for trafikkberedskap, og i tillegg er det sett tydelege krav om at Nye Veier skal ivareta dei omsyn som går fram av Statens vegvesens retningslinje R611. Tilsynspart har gjort greie for kva krav dei har lagt til grunn for sitt system for trafikkberedskap, og korleis krava er gjennomgått. Det er gjennom tilsynet ikkje avdekket forhold som gjev grunnlag for å tru at Nye Veier ikkje har oversikt over dei eksterne krava som gjeld for deira verksemd.

Vegtilsynet meiner likevel at det er viktig at det vert tatt stilling til korleis oversikta skal dokumenterast, kor detaljert den skal vere og korleis koplinga mellom eksternt regelverk og den relevante prosess og/eller aktivitet skal vere. Det er viktig å sikre tilstrekkeleg samanheng og lik knyting mellom eksterne krav og prosessar/aktivitetar, mellom anna for å sikre at tilsette har klar nok kjennskap til at aktiviteten er sett for å oppfylle til dømes eit lovkrav. Vegtilsynet har forståing for at dette må skje som ein del av utviklingsarbeidet med styringssystemet.

På denne bakgrunn vurderer difor Vegtilsynet at Nye Veier har tilstrekkeleg oversikt over relevante eksterne krav til å ha kontroll med at styringssystemet er innretta slik at det sikrar etterleving av krava til trafikkberedskap.



Undersøkinga har ikkje avdekket avvik eller observasjonar

Tilsynskriterium 2: Verksemda skal planlegge aktivitetar for å nå dei mål, og for å sikre etterleving av dei krav, som er sett til tryggleiken knytt til riksveg.

Ifølge lovførearbeida til veglova § 11 b skal eit styringssystem etter føresegna «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», Prop. 160 L kap. 3.2.2. Vegtilsynet legg til grunn at dette inneber at det er eit krav at verksemda har fastsett interne krav til nødvendige aktivitetar som skal gjennomførast. Det står vidare Prop. 160 L kap. 3.2.2 at det som del av eit styringssystem skal vera utarbeidd «[...] prosedyrar og oppgåver for å etterleve krav». Av kap. 5, i merknadar til § 11 b, går det fram at det er viktig at «prosedyrane som vert etablert er tilpassa organisasjonen og kor komplisert og alvorleg problemstillinga er».

Tilsynsbevis

Nye Veier forklarte at systemet for beredskap kontinuerleg har blitt tilpassa endringar i portefølje og i organisasjonen. Det er opplyst at kvalitetsansvarlege ofte er med i arbeidet med å utvikle prosessar, for å sikre at dei følger designstandard som inneheld føringar knytt til definering av roller, ansvar, formål og risiko. Det er opplyst at oppgåver/aktivitetar i samband med ivaretaking av trafikkberedskap skal gjennomførast i fleire nivå i organisasjonen og i fleire fasar, frå overordna planlegging, til prosjektering og bygging, og til drift og vedlikehald av veg. Nye Veier opplyser at systemet for trafikkberedskap er bygd opp iht. handbok R611, og at dei mest sentrale delane av systemet for trafikkberedskap er: Prosessane «Forberede driftsfase», «Følge opp drift (trafikanntytte)», «Prosess for oppfølging av hendelse på vei», planverk og driftskontrakt.

Proessen «Forberede driftsfase», under kjerneprosess «Prosjektering og bygging», består av ei rekke aktivitetar. Det er i liten grad gitt ei beskriving av aktivitetane og av korleis dei skal gjennomførast. Det er definert ansvarleg for dei ulike aktivitetane. Ein av aktivitetane er «Planlegge drift/oppstart». Den inneheld lenke til handbok R611, overordna trafikkberedskapsplan og mal for lokal trafikkberedskapsplan. Ein annan aktivitet er «Gjennomgå grensesnitt», den består av eit dokument med «Visualisering av oppgaver og ansvar ved overføring av prosjekt til drift» som definerer oppgåver og ansvar for aktivitetar knytt til trafikkberedskap.

Prosessen «Følge opp drift (trafikanntytte)» er beskrevet som ei «løpende oppgave» under kjerneprosess «Drift og vedlikehold». Prosessen beskriver oppgaver som skal gjerast for ein strekning i driftsfase med fastsetjing av ansvarleg rolle for dei ulike aktivitetane. Av denne går det fram at entreprenør skal ivareta beredskap iht. kontrakt.

Prosessene «Prosess for oppfølging av hendelse på vei» beskriver korleis mindre hendingar, og alvorlege hendingar og hendingar i tunnelar over 500 m skal handterast, med ei fordeling av oppgaver og ansvarleg rolle.

Prosessane inneheld i liten grad beskriving av korleis aktivitetane skal utførast, men det er definert kva oppgåva er og kven som skal utføre den.

Planverket til Nye Veier består av ein plan for krisehandtering, ein overordna trafikkberedskapsplan, lokale trafikkberedskapsplanar og beredskapsplanar for tunnel. Det er utarbeidd mal for lokale trafikkberedskapsplanar som dekkjer sentrale punkt i handbok R611. Framlagd dokumentasjon viser at det er utarbeidd lokale trafikkberedskapsplanar for kvar enkelt strekning som er opna. Den overordna beredskapsplanen, gyldig frå 2. juni 2020, inneheld ei oversikt over dei lokale trafikkberedskapsplanane. Denne lista viser til to av dei fem lokale trafikkberedskapsplanane for strekningane som er opna, og er difor ikkje oppdatert.

I planverket er det etablert varslingsplanar som regulerer mellom anna varsling frå entreprenør til Nye Veier, varsling internt i Nye Veier, og varsling til Vegtrafikksentralen og nødetatane.

Nye Veier har inngått éin landsdekkande driftskontrakt. Etter kvart som ei ny vegstrekning vert opna, vert den omfatta av driftskontrakten. Driftsentreprenøren sine oppgaver knytt til beredskap generelt og trafikkberedskap spesielt, er beskrive i kontrakt. Vegtilsynet har fått presentert dei sentrale punkta i kontrakten. Desse viser mellom anna til eksterne krav og samordning med byggherren sitt eige system.

Nye Veier forklarar i intervju at det er éin til to faste personar innan drift og trafikksikkerheit som utarbeidar dei lokale trafikkberedskapsplanane. Vidare består driftsorganisasjonen av seks personar, og det er opplyst om at det er tett dialog og samhandling mellom nivåa i organisasjonen gjennom dei ulike fasane. Basert på

vurderingar knytt til kompetanse, erfaring og storleik på organisasjonen, vart det fasett at det ikkje var behov for stor detaljeringsgrad i prosessbeskrivingane. Det var eit mål for Nye Veier at systemet skulle bli brukarvenleg, kort og konsist.

Vurdering

Tilsynet har vist at Nye Veier i stor grad har basert systemet for trafikkberedskap på handbok R611. Til dømes er det lagt opp til eit planverk som er tilsvarande likt bygd opp som handboka, med overordna og lokale beredskapsplanar. Systemet er beskrevet for fleire nivå i organisasjonen og i fleire fasar, frå overordna planlegging, til prosjektering og bygging, og til drift og vedlikehald av veg. Prosessane definerer kva oppgåva er og kven som er ansvarleg. Prosessane inneheld i liten grad beskriving av korleis aktivitetane skal utførast, men Nye Veier har gjort greie for vurderingane som er gjort knytt til val av detaljeringsgrad.

På bakgrunn av dette, legg Vegtilsynet til grunn at Nye Veier har fastsett tilstrekkelege interne krav, og at systemet for trafikkberedskap er tilpassa organisasjonen per i dag.

Vegtilsynet vil samtidig trekke fram at det er viktig å halde fram med den kontinuerlege utviklinga av systemet, med tanke på endringane som skjer i portefølja. Delar av det nye vegnettet har ein annan standard enn motorvegane som Nye veier driftar per i dag. Det er viktig at systemet, inkludert planar og driftskontrakt, er tilpassa omfang og standard på vegnettet, slik at trafikksikkerheita vert oppretthalden uansett hending/påkjenning. Ved utviklinga av systemet er det òg viktig å sikre gode grensesnitt mellom dei ulike aktivitetane og prosessane, sidan systemet gjeld for fleire nivå, og alle fasar.

 ***Undersøkinga har ikkje avdekket avvik eller observasjonar***

5. Konklusjon

Saka har tatt utgangspunkt i krav om at Nye Veier skal ha oversikt over eksterne krav og at det er fastsett interne krav til nødvendige aktivitetar som skal gjennomførast.

Basert på dei undersøkingane som er gjort, viser tilsynet at Nye veier har eit tilstrekkeleg styringssystem for trafikkberedskap.

Vegtilsynet har ikkje konstatert avvik eller gitt observasjonar, men har likevel kome med vurderingar knytt til arbeid med styringssystemet. Dette gjeld særleg med tanke på dei nye vegstrekningane som Nye Veier gradvis overtek, og det pågåande arbeidet med styringssystemet. Det er viktig å kontinuerleg sikre at eksterne krav blir etterlevd, og at systemet er tilpassa omfang og risiko, slik at trafikksikkerheita til ei kvar tid er ivareteken.