



Tilsynsrapport

sak 2022-03

Identifisering og handtering av
problempunkt og -strekningar i vinterdrift

Statens vegvesen

Saksnummer	2022-03
Publiseringsdato	16.12.2022
Tilsynslag	Thomas Ruud Sollien, tilsynsleiar Ingrid Dagestad Rolland, fagrevisor veg Ida Blomhoff Pedersen, fagrevisor juridisk
Tilsynspart	Statens vegvesen

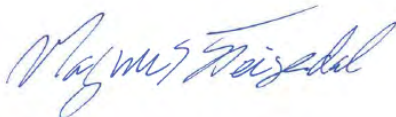
Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Statens vegvesen. Tilsynssaka handlar om Statens vegvesen har og bruker eit tilstrekkeleg og effektivt system for å identifisera og handtere punkt og strekningar på riksvegnettet som blir vurderte å ha særlege utfordringar knytte til trafikktryggleik.

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

Tilsynspart skal innan fastsett frist kome med tilbakemelding på korleis avviket vil bli handtert, saman med ein tidsplan for gjennomføring. På bakgrunn av denne tilbakemeldinga vil Vegtilsynet vurdere vidare oppfølging, eller lukking av avviket.

Sign.:



Magnus Steigedal
direktør

Sign.:



for Thomas Ruud Sollien
tilsynsleiar

Samandrag

Målet med tilsynet har vor å undersøke om det vert utarbeidd styrande dokument i tråd med handbok R760 *Styring av vegprosjekter*, for gjennom dette å sikre at problempunkt og -strekningar vert identifisert og handtert ved utarbeiding av konkurransegrunnlag for driftskontraktar.

Undersøkinga har vist at Statens vegvesen ikkje har utarbeidd styrande dokument for alle prosjekt, i tråd med fastsette malar. I tillegg har Vegtilsynet sett at det er uklare krav og ulik praksis mellom prosjekta. Etter Vegtilsynets vurdering, er det usikkert om den undersøkte prosjektstyringa sikrar at problempunkt- og strekningar faktisk blir identifisert og handtert i driftskontraktane.

Vegtilsynet har funne eitt avvik som vil verte følgt opp med Statens vegvesen. I tillegg er det gjort ein observasjon.

Innhold

1. Bakgrunn	5
2. Mål.....	6
3. Gjennomføring og metode	8
4. Tilsynsresultat	10
5. Konklusjon.....	15
Vedlegg 1: «Oversikt svar for DK [namn på driftskontrakt]»	16

1. Bakgrunn

Dette er ei sak innan temaet Vinterdrift på Vegtilsynets tilsynsprogram for 2022.

Av Statens vegvesen sin *Gjennomføringsplan 2022-2027* kan ein lese at drift omfattar «oppgaver og rutiner som er nødvendig for at veiene skal fungere godt for trafikantenes daglige bruk» og at utfordringane «er størst om vinteren, med snørydding/brøyting og tiltak for å bedre friksjonen»¹.

Drift av vegnettet om vinteren har stor betydning for trafikksikkerheit og framkome. Det går fram av ulykkesstatistikk, rapportar frå Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper (UAG) og rapportar frå Statens havarikommisjon (SHK) at av dei variable vegforholda skil føreforhold med is/snø seg klart ut som ein faktor som medverkar til mange dødsulykker. Forsking viser også at ulykkesrisikoen som regel er høgare på snø og isdekke enn på tørr, bar veg.

Driftsoppgåvene vert utført av entreprenørar i dei enkelte kontraktsområda. Driftskontraktane går over fem år, ofte med opsjon på ei viss forlenging. Gjennom kontrakten vert det sett krav til standard og gjennomføring av drift- og vedlikehaldsoppgåver.

Vegtilsynet har tidlegare gjennomført fleire saker innan drift og vedlikehald. I denne saka ville Vegtilsynet undersøke om problempunkt og -strekningar som blir vurderte å ha særlege utfordringar knytt til trafikktryggleik, vert identifisert og handtert ved utarbeiding av konkurransegrunnlag for kontrakt om drift av veg. Gjennom førebuinga av saka vart det avklart at kravspesifikasjonen i driftskontraktane, som bygger på malar gitt i handbok R763 *Utarbeidelse av konkurransegrunnlag*, skal ta omsyn til kjente problempunkt eller -strekningar, og at handbok R760 *Styring av vegprosjekter* gjev føringar for utarbeiding av konkurransegrunnlag.

¹ <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan/gjennomforingsplan-2022-2027/drift-og-vedlikehold-av-riksveier/>

2. Mål

Målet med tilsynet har vore å undersøke om det vert utarbeidd styrande dokument for prosjekta ved utarbeiding av konkurransegrunnlag for driftskontraktar veg.

Om styrande dokument

Handbok R760 *Styring av vegprosjekter* er eit kravdokument som er innarbeidd i Statens vegvesens kvalitetssystem, og som gir føringar for korleis alle prosjekt skal identifiserast, planleggast, gjennomførast og avsluttast i kvar fase av eit vegprosjekt. I handboka vert det stilt krav om bruk av styrande dokument for alle prosjekt i alle fasar, jf. R760 *Forord*. Av kap. 4.4 *Prosjektets styrende dokumenter* går det fram at for alle prosjekt skal det vera utarbeidd styrande dokument: prosjektbestilling, sentralt styringsdokument, kvalitetsplan og sluttrapport.

Prosjekteigar er ansvarleg for at prosjektbestillinga vert utarbeidd. Dokumentet «definerer ansvar, og angir mål og rammebetingelser, blant annet prosjektmål og styringsmål eller styringsramme for prosjektet», jf. Kap. 4.4 *Prosjektets styrende dokumenter*.

Sentralt styringsdokument «er prosjektleders svar på prosjektbestillingen, og skal redegjøre for prosjektets mål og målprioritering, rammebetingelser, gjennomføringsstrategi og styringsbasis», jf. Kap. 4.4 *Prosjektets styrende dokumenter*.

Kvalitetsplanen skal «beskrive hvordan kvalitetssikring skal foregå i prosjektet, og hvordan prosjektet skal dokumentere at rett kvalitet er beskrevet og oppnådd. Planen skal inneholde rutiner, kontrollplaner og sjekklister. Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og ytre miljø (YM) skal omtales i egne kapitler i hver enkelt fase. For bygge- og driftsfase skal kapitlene om SHA og YM kunne benyttes som separate dokumenter (SHA-plan og YM-plan). Kvalitetsplanen utvikles gjennom alle faser i prosjektet. Kvalitetskontroll inklusiv kontroll av SHA og YM følges opp gjennom stikkprøvekontroll basert på kartlegging av kritiske prosesser i alle faser.», jf. kap. 4.4 *Prosjektets styrende dokumenter*. Det er utarbeidd eit sett med malar for rutinar, kontrollplanar og sjekklister som skal ligge vedlagt kvalitetsplanen, mellom anna «K1 Kartlegging av kritiske prosesser» og «K2 Kontrollplan». Tilsynspart har opplyst at «Kvalitetskontroll skal planlegges og gjennomføres ved stikkprøvekontroll basert på «kartlegging av kritiske prosesser»», og

vidare at ««identifisering og håndtering av problempunkter- og strekninger» vil være typiske «kritiske prosesser».».

Avgrensing av saka

På grunnlag av ovannemnde er saka avgrensa til å undersøke om det vert utarbeidd styrande dokument i tråd med handbok R760 for gjennom dette å sikre at problempunkt og -strekningar vert identifisert og handtert ved utarbeiding av konkurransegrunnlag for driftskontraktar.

Vegtilsynet er kjend med at det pågår omfattande revisjons- og utviklingsarbeid i Statens vegvesen, som vil gripe inn i dei tema som er omhandla i denne tilsynssaka.

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 17. mars 2022. Det vart gjennomført opningsmøte med tilsynspart 7. april 2022 for å informere ytterlegare om tilsynssaka, gjere nødvendige avklaringar om gjennomføringa av tilsynet, og å opprette ein god dialog med tilsynspart.

Tilsynskriteria er utleidd frå kravet i veglova § 11 b om at verksemda har plikt til å bruke sitt eige styringssystem og Statens vegvesens eigne krav på området. Det har vore ein dialog med tilsynspart for å gjere avklaringar om kva krav som gjeld. Utleiinga er nærare beskrive i kapittel 4.

Vegtilsynet har gjennomført undersøkingar for alle dei sju prosjekta som har utarbeidd konkurransegrunnlag for driftskontrakt med oppstart i 2022:

Driftskontrakt 9101 Drammen 2022-2027

Driftskontrakt 9103 Østfold-Follo 2022-2027

Driftskontrakt veg- 9106 Gjøvik-Romerike 2022-2027

Driftskontrakt veg 9301 Stavanger 2022 – 2027

Driftskontrakt veg 9303 Hardanger og Sogn 2022-2027

Driftskontrakt veg 9403 Nordmøre 2022 – 2027

DK 9505 Nord-Troms 2022-2027

Vegtilsynet bad etter opningsmøtet om å få tilsendt siste oppdaterte versjon av *Toppdokument – Økonomi og virksomhetsstyring i Statens vegvesen*². I tillegg bad vi om prosjektbestilling, sentralt styringsdokument og kvalitetsplan med tilhøyrande rutinebeskrivingar, sjekklister og kontrollplanar for dei ulike driftskontraktene.

Vegtilsynet fekk tilsendt dokumentasjon for dei sju driftsprojekta. For kvart prosjekt var det lagt ved eit dokument med overskrift «Oversikt svar for DK [namn på driftskontrakt]» (vår innsetting), utarbeidd ved den interne samanstillinga av dokumentasjon. Dokumentet

² Toppdokumentet er det øvste interne styrande dokumentet i Statens vegvesen og beskriv korleis verksemdavert styrt. Dokumentet gjeld for alle delar av verksemda.




viser kva dokumentasjon som er etterspurd internt før oversending til Vegtilsynet og i kva grad dette er utarbeid heilt eller delvis, eventuelt med ei forklaring for kvifor. Dette er framstilt i ein tabell. Sjå vedlegg 1.

Vegtilsynet har gjennomført dokumentgjennomgåing, og har lagt dette til grunn for vurderingane våre.

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

Utkast til rapport vart lagt fram for tilsynsrapport 14. oktober 2022, med frist 21. oktober 2022 for å gi tilbakemelding på eventuelle faktafeil. Tilsynspart gav slik tilbakemelding innan fristen og dette er tatt omsyn til ved utarbeiding av endeleg tilsynsrapport.

Tilsynskriterium 1: Statens vegvesen skal utarbeide styrande dokument for alle prosjekt i tråd med fastsette malar.

Utleiing av tilsynskriterium:

Det følger av veglova § 11 b at verksemda har plikt til å bruke sitt eige styringssystem. For alle prosjekt skal det vera utarbeidd styrande dokument; prosjektbestilling, sentralt styringsdokument og kvalitetsplan, i tråd med fastsette malar, jf. *R760 kap. 4.4 Prosjektets styrende dokumenter*. Dokumenta skal vere tilpassa prosjektet og skal brukast i alle fasar av prosjektet, jf. *R760 Forord* og kap. 1.1 *Styring av vegprosjekt*.

Det er utarbeidd eit sett med malar for vedlegga til kvalitetsplanen, mellom anna «K1 Kartlegging av kritiske prosesser» og «K2 Kontrollplan». Vegtilsynet har fått stadfesta at kvalitetsplan og kontrollplan skal føreligga ved utarbeiding av konkurransegrunnlag, og skal beskrive korleis «kvalitetssikring skal foregå og hvordan det skal dokumenteres at rett kvalitet er beskrevet og oppnådd». Det er vidare presisert³ frå tilsynspart at:

- Kvalitetsplan skal inneholde rutiner, kontrollplaner og sjekklister for bl.a. utarbeiding av konkurransegrunnlag.

³ Powerpointpresentasjon frå opningsmøte 7. april 2022

- Kvalitetskontroll skal planlegges og gjennomføres ved stikkprøvekontroll basert på «kartlegging av kritiske prosesser».
- For utarbeiding av konkurransegrunnlag for driftskontrakt vil «identifisering og håndtering av problempunkter- og strekninger» være typiske «kritiske prosesser».

Undersøkinga av utarbeiding av malar til kvalitetsplan er på denne bakgrunn avgrensa til undersøking av dokumenta «K1 Kartlegging av kritiske prosesser», «K2 Kontrollplan», YM-plan og SHA-plan.

Tilsynsbevis:

Vegtilsynet har gjennomgått tilsendt dokumentasjon. Tabell 1 viser kva styrande dokument som er utarbeidd for dei utvalde driftsprojekta. Under tabellen vert det gitt ei nærare beskriving av resultatata frå dokumentgjennomgangen.

<i>Kontraksnummer</i>	Utarbeidd prosjektbestilling	Utarbeidd sentralt styringsdokument	Utarbeidd kvalitetsplan m/vedlegg
9101	Nei	Nei	Nei
9103	Nei	Nei	Nei
9106	Nei	Nei	Nei
9301	Ja	Ja	Nei
9303	Ja	Ja	Nei
9403	Nei	Nei	Nei
9505	Ja	Ja	Nei

Tabell 1: Samanstilling av resultat frå dokumentgjennomgang av styrande dokument utarbeidd for projekta

Prosjektbestilling:

I tre av sju prosjekt er det utarbeidd prosjektbestilling etter mal i handbok R760 og er markert som grønt i tabellen.

I eitt prosjekt (DK 9106) er det brukt ein utgått mal som omfattar prosjektbestilling, prosjektstyringsplan og kvalitetsplan for små prosjekter i eit samla dokument. For to av projekta (DK 9101 og DK 9103) er det ikkje laga prosjektbestilling, noko som er

grunngeve i ressursituasjon. For eitt prosjekt (DK 9403) er det opplyst at prosjektbestilling inngår i sentralt styringsdokument.

Sentralt styringsdokument:

Tre av sju prosjekt har utarbeidd sentralt styringsdokument etter mal i handbok R760

Eit prosjekt (DK 9403) har sendt inn eit dokument kalla «*Styringsdokument utarbeidelse konkurransegrunnlag driftskontrakter*». Av dokumentet som viser oversikt over innsendt dokumentasjon for kvart prosjekt, jf. vedlegg 1, går det fram at dette er eit dokument som er meint å kunne erstatte sentralt styringsdokument. Tre prosjekt (DK 9101, DK 9103 og DK 9403) har ikkje utarbeidd sentralt styringsdokument, noko som er grunngeve i ressursituasjonen for to av prosjekta.

Kvalitetsplan:

Eitt av sju prosjekt har utarbeidd ein kvalitetsplan etter mal i handbok R760, men denne gjeld oppfølging av kontrakt. Eitt prosjekt har brukt ein utgått mal som omfattar prosjektbestilling, prosjektstyringsplan og kvalitetsplan for små prosjekter i eit samla dokument. Fem av sju prosjekt har oppgitt at det ikkje er utarbeidd kvalitetsplan.

Når det gjeld vedlegga til kvalitetsplan, fekk Vegtilsynet i oversikta over dokumentasjon for kvart prosjekt, jf. vedlegg 1, opplyst i kva grad kontrollplanar, SHA-plan, YM-plan og «Kartlegging av kritiske prosesser» er utarbeidd. Av dette oversiktsnotatet går det fram at «Siden det kan variere i hvilken grad slike dokumenter er utarbeidet og benyttet [...] er det nederst også mulig å oppgi evt. dokumenter som anses for å erstatte noen av de som følger av R760.» For vedlegget «kontrollplan» er det i den samanheng vist til dokumentet «Kvalitetssikring av konkurransegrunnlag – Egen – og sidemannskontroll av konkurransegrunnlag for driftskontrakter».

Eitt av sju prosjekt (DK 9301) har utarbeidd kontrollplan etter mal i handbok R760, men denne handlar om oppfølging av entreprenør. Fem av sju prosjekt (inkludert DK 9301) har under punktet kontrollplan dokumentert bruk av sjekklister for kvalitetssikring av konkurransegrunnlag – Egen- og sidemannskontroll av konkurransegrunnlag for driftskontrakter. Vidare oppgir to prosjekt å ha gjennomført sidemannskontroll, utan at dette er dokumentert.

For alle sju prosjekta er det oppgitt at det er utarbeidd SHA-plan etter mal. For éitt av prosjekta er ikkje dette dokumentert i innsendt dokumentasjon.

For seks av sju prosjekt er det utarbeidd YM-plan etter mal. For eitt av sju prosjekt er YM-plan under utarbeiding.

For eitt av sju prosjekt er det dokumentert ei kartlegging av kritiske prosesser etter mal, men då knytt til oppfølging av entreprenør. For tre av sju prosjekt er det oppgitt at kartlegging av kritiske prosessar er under arbeid. For eitt prosjekt er det oppgitt at dette dokumentet ikkje er utarbeidd, og forklart dette med at slik kartlegging ikkje er relevant. For eitt prosjekt er det oppgitt at dei ikkje er kjent med at dette dokumentet skal brukast ved utarbeiding av kontrakt. For eitt prosjekt er ikkje kartlegging av kritiske prosesser dokumentert i eit separat dokument, men det er opplyst at noko av kartlegginga er beskrive i prosjektbestilling og styringsdokument.

I oversikta over innsendt dokumentasjon for kvart prosjekt, jf. pkt.5 i vedlegg 1, er det i tillegg opplyst om dokumentet «Sidemannskontroll – Kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget» er utarbeida og brukt i prosjekta. Dette er ei sjekklister som er ein del av Statens vegvesens kvalitetssystem, og ikkje del av styrande dokument etter handbok R760. Dokumentgjennomgangen viste at for fem av sju prosjekt er det utarbeidd «sjekklister for kvalitetssikring av konkurransegrunnlag – Egen- og sidemannskontroll av konkurransegrunnlag for driftskontrakter». For to av sju kontraktar er det opplyst å ha blitt gjennomført sidemannskontroll, men dette er ikkje dokumentert. Gjennomgangen viste vidare at det var nytta ulike versjonar av sjekklister.

Vegtilsynet har vidare mottatt dokumentasjon frå prosjekta beskrive som «dokument som anses for å erstatte noen» av dokumenta nemnd over, jf. vedlegg 1. Under er ei oversikt over type dokument som Vegtilsynet har mottatt:

- D2-S01 Kart over kontraktsområde
- D2-S16 Innplassering av vegnett
- D2-S29 Vinterklassar
- D2 ID9500b Koordinering av vinterdrift høg fjell, samt koordinatorfunksjon for fjellovergangar.
- Tilbodskonferanse
- Årshjul del 1 og 2

- Risikovurdering kolonneoppstilling
- Plan for stikkprøvekontroll iht. Sopp6
- Stikkprøvekontroll rodeoversikt

Vegtilsynet har gjennomgått denne dokumentasjonen og ser at det er relevante dokument for prosjekta ved utarbeiding av konkurransegrunnlag for driftskontraktar. Ut frå avgrensinga av saka og utleiinga av tilsynskriterium, jf. kap. 2 og 4, har Vegtilsynet ikkje lagt til grunn innhaldet i desse opplista dokumenta ved vurderinga av utarbeiding av styrande dokument i tråd med fastsette malar etter handbok R760 *Styring av vegprosjekter*.

Vurdering

Undersøkinga av driftsprosjekta har vist at det i svært liten grad er utarbeidd styrande dokument i samsvar med mal ved utarbeidinga av konkurransegrunnlag for driftskontrakt med oppstart i 2022. Ingen av prosjekta har utarbeidd alle tre styrande dokument, og fire av dei sju prosjekta har korkje prosjektbestilling, sentralt styringsdokument eller kvalitetsplan i tråd med mal. For ein del av desse dokumenta er det utarbeidd alternative dokument basert på andre delar av kvalitetssystemet, eller utgåtte malar. Vidare er det for fleire prosjekt ikkje utarbeidd noko dokumentasjon. Vegtilsynet gir eitt avvik på dette, sidan krav om utarbeiding av styrande dokumentasjon ikkje er etterlevd i tilstrekkeleg grad.

Når det gjeld vedlegga til kvalitetsplan var det etter Vegtilsynets vurdering vanskeleg både å sjå kva krav som er stilt internt, og kva dokumentasjon som eventuelt oppfyller desse interne krava. Mellom anna er det i internt notat, jf. Vedlegg 1, gitt høve til å sende inn alternativ dokumentasjon. Ut frå ei slik vurdering har Vegtilsynet valt å ikkje gå inn i innhaldet i den innsendt dokumentasjonen på dette punktet.

Det er stor grad av variasjon mellom dei ulike prosjekta når det gjeld utarbeiding av styrande dokument. I tillegg til at det er nytta andre malar, eller andre dokument, enn det handbok R760 stiller krav om, er også innsendt dokumentasjon knytt til kvalitetsplan med vedlegg ofte knytt til oppfølging av kontrakt. Vegtilsynet vurderer at dette ikkje er i tråd med kravet om å tilpasse dokumenta til aktuell fase.

Vegtilsynet gir på grunnlag av ovannemnde ein observasjon om tydeleggjering av krav til styring av prosjekt.



Funn 1 – avvik

Statens vegvesen utarbeider ikkje styrande dokument for alle prosjekt i tråd med fastsette malar.



Funn 2 – observasjon

Statens vegvesen bør, uavhengig av pågåande utviklingsarbeid, vurdere å tydeleggjere kva krav til styring av prosjekt som gjeld i fasen for utarbeiding av konkurransegrunnlag for driftskontraktar veg.

5. Konklusjon

Vegtilsynet har undersøkt om det vert utarbeidd styrande dokument i tråd med handbok R760. Styring av vegprosjekt i samsvar med krav skal sikre at problempunkt og -strekningar vert identifisert og handtert ved utarbeiding av konkurransegrunnlag for driftskontraktar. Undersøkinga har vist at Statens vegvesen ikkje har utarbeidd styrande dokument for alle prosjekt, i tråd med fastsette malar.

I tillegg har Vegtilsynet sett at det er uklare krav og ulik praksis mellom prosjekta. Etter Vegtilsynets vurdering, er det usikkert om den undersøkte prosjektstyringa sikrar at problempunkt- og strekningar faktisk blir identifisert og handtert i driftskontraktane.

Vedlegg 1: «Oversikt svar for DK [navn på driftskontrakt]»

Styrende dokument iht. R760 (supplert med dokument i kvalitets- systemets prosess «Drifte vegnettet gjennom driftskontrakter»)	Driftskontrakt (nummer, navn og periode): Driftskontrakt veg xxxx-xxxxxx 2022-2027			
	Utarbeidet og benyttet (kryss av)?			Kort forklaring hvis det er krysset av for «delvis» eller «nei»
	Ja	Delvis	Nei	
1. Prosjektbestilling				
2. Sentralt styringsdokument, evt. «Styringsdokument utarbeidelse konkurransesgrunnlag driftskontrakter» som nevnt foran.				
3. Kvalitetsplan (se R760, s. 15)				
4. Kvalitetsplan vedlegg:				
a. Kontrollplaner og sjekklister (enkel mal er vedlagt kvalitets- planmal), evt. «Kvalitetssikring av konkurranse-grunnlag – Egen – og sidemanns-kontroll av konkurranse-grunnlag for driftskontrakter» nevnt foran.				
b. SHA-plan, som skal kunne benyttes som separat dokument.				
c. YM-plan (<u>dersom</u> den er klar), som skal kunne benyttes som separat dokument.				
d. Kartlegging av kritiske prosesser (og forhold) som grunnlag for stikkprøvekontroll (enkel mal er vedlagt kvalitetsplanmalen).				
5. Kvalitetssikring av konkurranse- grunnlag – Egen- og sidemanns- kontroll av konkurransegrunnlag for driftskontrakter				
6. Eventuelt (angi evt. dokument som anses for å erstatte noen av de ovenfor nevnte i punktene 1 – 5 og begrunn dette):				