

Tilsynsrapport

sak 2018-16

Klimatilpasning i planfasen

Nye Veier AS

Saksnummer	2018-16
Publiseringsdato	19.12.2018
Tilsynslag	Stefan Karlstrøm, tilsynsleder Håvard Hanto-Haugse, fagrevisor juridisk Sverre Slettemark, fagrevisor veg
Tilsynspart	Nye Veier AS



Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Nye Veier AS. Tilsynssaken omhandler klimatilpasning i planlegging av vegprosjekter, og Nye Veier AS sin bruk av styringssystem i denne prosessen. Rapporten inneholder en oppsummering av tilsynet og en presentasjon av tilsynsfunnene.

Sign.:



Stefan Karlstrøm
tilsynsleder

Sign.:



Trude Tronerud Andersen
direktør

Sammendrag

Målet med tilsynet har vært å undersøke om Nye Veier AS etterlever krav til klimatilpasning når vegprosjekter planlegges.

Vegtilsynet har undersøkt reguleringsplanprosjekt E6 Kvål – Melhus sentrum og E39 Kristiansand vest – Søgne øst. Vi har utført dokumentgjennomgang og intervju med aktuelle personer fra Nye Veier AS knyttet til styringssystemet og de aktuelle prosjektene. Under intervjuene ble Nye Veier AS sine prosesser og styringssystem samt tilhørende dokumentasjon brukt aktivt.

Samlet sett viste tilsynssaken at Nye Veier AS, utbyggingsområde E6 Trøndelag og E39 Sørvest, aktivt bruker styringssystemet, og at de undersøkte prosjektene har vurdert virkningene av klimaendringer i arbeidet med reguleringsplaner.

Samtidig er vår vurdering at styringssystemet for planlegging ikke framstår som tilstrekkelig til å være trygg på at Nye Veier AS gjennomfører prosessen riktig, og likt i alle utbyggingsområdene. Nye Veier AS bør vurdere endringer i denne prosessen.

Innhold

1. Bakgrunn	5
2. Mål og tilsynskriterier	6
3. Gjennomføring og metode	7
4. Tilsynsresultater	8
5. Konklusjon	13
Vedlegg 1: Intervjuet personell	14

1. Bakgrunn

I *Nasjonal transportplan 2018–2029* (NTP) blir klimaendringer nevnt som en av de store sikkerhetsutfordringene i årene som kommer. Det står blant annet at: «[k]unnskap om de pågående klimaendringene tilsier et betydelig mildere og våtere klima i Norge mot slutten av århundret. Styrregn og regnflommer blir kraftigere og forekommer hyppigere. Med økt nedbør følger økt fare for flom og skred, som i sin tur skader både infrastruktur og bygninger og utgjør en fare for liv og helse.» [...] [...] «De forventede klimaendringene skal legges til grunn ved planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av infrastrukturen.»

Med bakgrunn i dette gjennomfører Vegtilsynet flere tilsyn innen temaet klimatilpasning i 2018. Dersom Vegtilsynet finner avvik eller observasjoner som er gjennomgående i de ulike tilsynssakene vil vi følge dette opp med Vegdirektoratet i en egen sak på slutten av året.

2. Mål og tilsynskriterier

Målet med tilsynet har vært å undersøke om Nye Veier AS etterlever krav til klimatilpasning når vegprosjekter planlegges.

Vegtilsynet har sett på følgende problemstillinger:

Problemstilling 1

I hvilken grad vurderer utbyggingsområde E6 Trøndelag og E39 Sørvest virkningene av klimaendringer når vegprosjekter planlegges?

Problemstilling 2

Bruker utbyggingsområde E6 Trøndelag og E39 Sørvest styringssystemet når de utarbeider reguleringsplaner?

Problemstilling 3

Har Nye Veier AS ett tilstrekkelig styringssystem for å utarbeide reguleringsplaner?

Tilsynet er hjemlet i veglova § 11b. Ved tilsyn med om Nye Veier AS oppfyller plikten til å «ha [...]styringssystem», utledes kriteriene fra veglova § 11b med relevante rettskilder. Ved tilsyn med om Nye Veier AS «bruker [...] styringssystem», utledes tilsynskriteriene fra Nye Veier As sitt eget styringssystem. Ved tilsyn med om Nye Veier AS sine styringssystem er «tilstrekkelig og effektive», utledes kriteriene fra eksterne og interne krav som angår sikkerheten på riksvegene.

3. Gjennomføring og metode

Tilsynssaken er gjennomført som en revisjon etter prinsipper i ISO 19011, «Retningslinjer for revisjon av styringssystemer», og ble varslet 3. oktober 2018.

Før varselet ble sendt, hadde Vegtilsynet bedt om en oversikt over alle vegprosjekter i Nye Veier AS som:

- Nye Veier AS selv har utarbeidet
- gjelder riksveg
- har ferdigstilt reguleringsplan etter 01.01.2016
- er over en strekning på mer enn 1 km

Vi fikk en oversikt med ti prosjekter som oppfylte kriteriene. Ut fra en vurdering av type prosjekt endte vi opp med to prosjekter:

- reguleringsplan for E6 Kvål – Melhus sentrum
- reguleringsplan for E39 Kristiansand vest – Søgne øst




Tilsynet ble gjennomført med dokumentgjennomgang og intervju med aktuelle personer fra Nye Veier AS knyttet til styringssystemet og de aktuelle prosjektene. Intervjuene ble gjennomført den 21. og 22. november i Nye Veier AS sine lokaler i Kristiansand. Under intervjuene ble Nye Veier AS sitt styringssystem samt tilhørende dokumentasjon brukt aktivt.

Styringssystemet til Nye Veier AS er under en større omlegging, fra dokumentstyrt system til et prosesstyrt system. Det prosesstyrte systemet ble lansert 1. november 2018, og er ikke ferdigstilt. Vegtilsynet har tatt høyde for at det i en slik prosess vil være en del uferdige løsninger.

Tilsynspart har lagt forholdene til rette for en effektiv gjennomføring av tilsynet.

4. Tilsynsresultater

Symboler som er brukt for å illustrere tilsynsfunnene i rapporten går fram av tabellen under.

Symbol	Vurdering av samsvar med tilsynskriterier
	Avvik: Mangel på samsvar med krav
	Observasjon: Forhold der en gjennom revisjonen har sett at det er potensial for forbedring hos tilsynspart
	Tilsynskriteriet er oppfylt

Funnene ble gjennomgått i sluttmøte med tilsynspart den 22. november.

Utkast til rapport ble lagt fram for tilsynspart 4. desember 2018, med frist for å gi tilbakemelding på faktafeil. Tilsynspart ga slik tilbakemelding innen fristen og denne er vurdert ved utarbeiding av endelig tilsynsrapport.

Funn knyttet til problemstilling 1: I hvilken grad vurderer utbyggingsområde E6 Trøndelag og E39 Sørvest virkningene av klimaendringer når vegprosjekter planlegges?

Vegtilsynet har undersøkt i hvilken grad utbyggingsområde E6 Trøndelag og E39 Sørvest bruker ROS-analyser og beregning av klimafaktor for å sikre at de vurderer virkningene av klimaendringer i arbeidet med reguleringsplaner. Basert på dokumentgjennomgang samt intervju i begge prosjektene er Vegtilsynets vurdering at utbyggingsområdene har vurdert virkningene av klimaendringer i arbeidet med reguleringsplanene.

 Tilsynskriteriene knyttet til klimatilpasning er oppfylt.

Funn knyttet til problemstilling 2: Bruker utbyggingsområde E6 Trøndelag og E39 Sørvest styringssystemet når de utarbeider reguleringsplaner?

Vegtilsynet har undersøkt om utbyggingsområde E6 Trøndelag og E39 Sørvest bruker det styrende dokumentet «Slik planlegger vi i Nye Veier» når de planlegger vegprosjekter. Basert på dokumentgjennomgang av prosjektdokument og intervju i begge prosjektene er Vegtilsynets vurdering at utbyggingsområdene har brukt styringssystemet ved utarbeiding av reguleringsplaner.



Tilsynskriteriene knyttet til bruk av styringssystem er oppfylt.

Funn knyttet til problemstilling 3: Har Nye Veier AS ett tilstrekkelig styringssystem for å utarbeide reguleringsplaner?

1. Sikring av rett kvalitet i planleggingsprosessen

Tilsynskriterium: Styringssystemet skal tilpasses virksomhetens art og omfang på en måte som er egnet til å sikre oppfyllelse av interne og eksterne krav.

Relevans: For at et styringssystem skal være «tilstrekkelig», jf. veglova § 11b, er det nødvendig at det tilpasses virksomhetens art og omfang på en måte som gjør det egnet til å støtte virksomhetens mål, inkludert mål knyttet til trafikksikkerhet. Dårlig tilpasning medfører ofte usikkerhet og økt ressursbruk for å nå målene, noe som kan føre til at styringssystemet ikke brukes som forutsatt.

Vegtilsynet tolker dokumentet «Slik planlegger vi i Nye Veier» som en instruks med «skal»-krav, jf. innledningen av dokumentet: «Denne planleggingsinstruksen beskriver hvordan Nye Veiers planprosjekter skal organiseres og gjennomføres.»

Innhentede data: Det går ikke fram av styringssystemet hvordan kvalitetskrav til leveransen skal utformes, eller at dette er nødvendig. Nye Veier AS har vist til at kvaliteten til reguleringsplaner, herunder håndtering av risiko knyttet til naturhendelser, sikres gjennom saksbehandlingen i kommunene, der også fylkesmannen får planen på høring, og at det derfor er unødvendig å spesifisere kvalitetskrav.

I «Slik planlegger vi i Nye Veier» er det i kapittel 5.5 «Leveranseplan Reguleringsplan» satt krav til hvilke dokument et forslag til reguleringsplan skal omfatte, men vi kan ikke finne at det er tydelig definert hvilke kontroll- og kvalitetssikringstiltak Nye Veier AS skal gjennomføre ved mottak av disse dokumentene.

En viktig del av kvalitetssikringsstrategien til Nye Veier AS slik den er presentert, er basert

på langsiktige kontrakter, der samme leverandør både planlegger, bygger og sitter med ansvaret i 20 år. Men ikke alle Nye Veier AS sine prosjekter er organisert på denne måten. Noen prosjekter er splittet i planlegging og bygging, der kvalitetssikringsbehovet kan være annerledes.

Vurdering: Vegtilsynet er enig i at den kontrollen som utføres av kommunen og fylkesmannen medfører en form for kvalitetssikring, men vil bemerke at kommuner og fylkeskommuner ikke er forpliktet til å vurdere planen opp mot målsetningene i NTP eller interne trafikksikkerhetsmål som Nye Veier AS selv har satt. Vegtilsynet vurderer den modellen Nye Veier har valgt, med flytting av ansvar for kvalitet til oppdragstaker og minimal mottakskontroll, som sårbar dersom det ikke settes tydelige kvalitetskrav til leveransen.

At det ikke er definert hvilke kontroll- og kvalitetssikringstiltak Nye Veier AS skal gjennomføre ved mottak av dokumentene i «Leveranseplan reguleringsplan» kan medføre at utbyggingssområdene etablerer ulike kontroll- og kvalitetssikringstiltak i mottakskontrollen.

Hovedstrategien til Nye Veier AS er langsiktige kontrakter, der samme leverandør både planlegger, bygger og sitter med ansvaret i 20 år. Men noen prosjekter er splittet i planlegging og bygging. Etter Vegtilsynets vurdering er tydelig definerte kontroll- og kvalitetssikringstiltak spesielt viktig i de prosjektene som ikke har felles kontrakt for planlegging og utbygging.

- Nye Veier AS bør sette tydelige kvalitetskrav til de ulike dokumentene i «Leveranseplan Reguleringsplan».
- Styringssystemet bør tydelig definere hvilke konkrete kontroll- og kvalitetssikringstiltak Nye Veier AS skal gjennomføre ved mottak av dokumentene i «Leveranseplan Reguleringsplan».
- Styringssystemet bør beskrive de ulike prosjektformene som er relevant for Nye Veier AS, og tydelig definere hvilke kontroll- og kvalitetssikringstiltak som er aktuelle for de ulike prosjektformene.
- Dokumentet «Slik planlegger vi i Nye Veier» er omtalt som en retningslinje på forsiden av dokumentet, men som en instruks i resten av dokumentet
- I «Slik planlegger vi i Nye Veier» er det i kapittel 5.5 «Leveranseplan Reguleringsplan» ikke satt krav til ROS-analyse.

2. Dokumentstyring

Overordnet tilsynskriterium: Styringssystemet skal dokumenteres og gjøres tilgjengelig og kjent på en formålstjenlig måte for alle med behov for tilgang. Styringssystemet må være tilpasset arten og omfanget av den aktuelle virksomheten og andre forhold ved denne.

Delkriterium: Det må være enkelt for brukerne å finne frem til gjeldende versjon av et styrende dokument.

Relevans: For at et styringssystem skal være «effektivt», jf. veglova § 11b, er det nødvendig at all styrende dokumentasjon distribueres på en måte som sikrer at brukerne forholder seg til gjeldende versjon. Måten dette gjøres er avhengig av arten og omfanget av den aktuelle virksomheten og andre forhold ved denne.

Innhentede data: Styringssystemet er under oppbygging og prosessene er delvis beskrevet i prosesskart, delvis i dokumentprosedyrer. Dokumentprosedyrene som fortsatt ligger som gjeldende, krever at man må gjøre målrettet søk for å finne rett prosedyre.

Vurdering: I en organisasjon som endres så fort, er det viktig at styrende dokumenter er publisert på en måte som gjør det lett å finne de nødvendige dokumentene, uten detaljert kunnskap om prosessen på forhånd.



Nye Veier AS bør sikre at styringssystemet er bygd opp slik at det er lett å finne de nødvendige dokumentene for å gjennomføre en prosess, uten detaljert kunnskap om prosessen på forhånd.

3. Kontinuerlig forbedring:

Tilsynskriterium: Alle ansatte i Nye Veier skal aktivt arbeide for å sikre en kontinuerlig forbedring av virksomhetsdriften og oppfordres til å melde forbedringsforslag, samt åpent dele informasjon og erfaring, jf. 1288 Kontinuerlig forbedring i Nye Veier, avsnitt 2.

Relevans: Plikten til å jobbe med kontinuerlig forbedring er fastsatt i Nye Veier AS sitt styringssystem. Formålet er å legge til rette for at driften til enhver tid forbedres og optimaliseres mot de behov som selskapet har og vil møte i fremtiden, inkludert forbedringer knyttet til trafikksikkerhet.

Innhentede data: Nye Veier AS har flere mekanismer for kontinuerlig forbedring i planleggingsprosessen, som f.eks. fagnettverkgrupper som møtes jevnlig. Etter det vi fikk opplyst ble det ført referat fra disse møtene, men erfaringene ble ikke systematisert og gjort lett tilgjengelig.

Vurdering: Fagnettverk som møtes jevnlig kan være en god metode for å utveksle erfaringer i organisasjonen. Men erfaringer som bare dokumenteres i møtoreferat vil bli vanskelig tilgjengelig etter hvert som mengden referat øker, og spesielt for nyansatte.



Styringssystemet bør sikre at erfaringer blir systematisert og gjort lett tilgjengelig i organisasjonen.

5. Konklusjon

Samlet sett viste tilsynssaken at Nye Veier AS, utbyggingsområde E6 Trøndelag og E39 Sørvest, aktivt bruker styringssystemet, og at de undersøkte prosjektene har vurdert virkningene av klimaendringer i arbeidet med reguleringsplaner.

Samtidig er vår vurdering at styringssystemet for planlegging ikke framstår som tilstrekkelig til å være trygg på at Nye Veier AS gjennomfører prosessen riktig, og likt i alle utbyggingsområdene. Nye Veier AS bør vurdere endringer i denne prosessen.

Vedlegg 1 Intervjuet personell

Navn	Rolle/stilling	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Asbjørn Heierås	prosjektleder E39	X		
Finn Aasmund Hobbesland	direktør for planprosesser og samfunnskontakt	X	X	X
Bjørn Børseth	direktør for kontrakt og anskaffelser	X	X	
Harald J. Solvik	utbyggingssjef E39	X	X	X
Jon Terje Ekeland	fagansvarlig planprosess E39	X	X	X
Jan Olav Sivertsen	rådgiver planprosesser E6	X	X	X
Ole Holte Sandvik	leder prosesskvalitet og lean	X	X	X
Asbjørn Aadnevig	HR-sjef		X	
Lars Bjørgård	utbyggingssjef E6		X	X
Sigrid Hansen-Tangen	direktør HMSK og samfunnsansvar		X	X