

Tilsynsrapport

sak 2018-13

Klimatilpasning i planfasen
Statens vegvesen, Region vest

Saksnummer	2018-13
Publiseringsdato	29.11.2018
Tilsynslag	Stefan Karlstrøm, tilsynsleder Siv Wergeland, Wergeland Bedriftsutvikling AS, revisjonsleder Harald Innbjør, Wergeland Bedriftsutvikling AS, revisor Dag 1: Håvard Hanto-Haugse, fagrevisor juridisk Dag 2: Sverre Slettemark, fagrevisor veg
Tilsynspart	Statens vegvesen, Region vest,

Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Statens vegvesen, Region vest. Tilsynssaken omhandler klimatilpasning i planlegging av vegprosjekter, og bruk av Statens vegvesen sitt styringssystem i denne prosessen.

Rapporten inneholder en oppsummering av tilsynet og en presentasjon av tilsynsfunnene.

Tilsynspart skal innen fastsett frist komme med tilbakemelding på hvordan avvikene vil bli håndtert, sammen med en plan for gjennomføring. På bakgrunn av denne tilbakemeldingen vil Vegtilsynet vurdere videre oppfølging, eller lukking av avvikene.

Sign.:



Stefan Karlstrøm
tilsynsleder

Sign.:



Trude Tronerud Andersen
direktør

Sammendrag

Målet med tilsynet har vært å undersøke om Statens vegvesen, Region vest etterlever krav til klimatilpasning når vegprosjekter planlegges.

Vegtilsynet har undersøkt to reguleringsplanprosjekter i regionen, og tilsynet ble gjennomført med dokumentgjennomgang og intervju med aktuelle personer fra regionen knyttet til styringssystemet og de aktuelle prosjektene. Under intervjuene ble Statens vegvesen sine prosesser og styringssystem samt tilhørende dokumentasjon brukt aktivt.

Samlet sett viser tilsynssaken at Statens vegvesen, Region vest aktivt bruker styringssystemet, og at de undersøkte prosjektene i stor grad har vurdert virkningene av klimaendringer i arbeidet med reguleringsplaner.

Vegtilsynet fant at:

- Tilsynskriteriene knyttet til klimatilpasning er oppfylt.
- Det forelå ikke prosjektbestilling for Rv. 555 Sotrasambandet ved oppstart av planarbeidet.
- Kvalitetsplanene for Rv. 13 Kinsarvik–Kyrkjeneset og Rv. 555 Sotrasambandet er relativt kortfattet, og mangler kontrollplaner eller sjekklister.
- Det er ikke utarbeidet kontrollplan for prosjektene Rv. 555 Sotrasambandet og Rv. 13 Kinsarvik–Kyrkjeneset.
- Det er ikke utarbeidet erfaringsrapport for planleggingsprosjektet Rv. 555 Sotrasambandet.
- Avvikssystemet POB er lite brukt i Statens vegvesen, Region vest.
- Statens vegvesen sitt styringssystem sikrer ikke at brukerne enkelt finner frem til gjeldende versjon av styrende dokumenter.
- Trinn 4 i prosess «Planlegge» er ikke tilstrekkelig tilpasset planleggingsfasen, og det har etablert seg en oppfatning blant noen om at trinn 4 ikke gjelder for planleggingsfasen.
- Malen for kontrollplan er vanskelig å finne under prosess «Planlegge» i styringssystemet.

Innhold

1. Bakgrunn	5
2. Mål og problemstillinger	6
3. Gjennomføring og metode	7
4. Tilsynsresultater	8
5. Konklusjon	14
Vedlegg 1: Intervjuet personell	15

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 regionene, vil vi følge dette opp med Vegdirektoratet i en egen sak på slutten av året.

2. Mål og problemstillinger

Målet med tilsynet har vært å undersøke om Statens vegvesen, Region vest etterlever krav til klimatilpasning når vegprosjekter planlegges.

Vegtilsynet har sett på følgende problemstillinger:

Problemstilling 1

I hvilken grad vurderer Region vest virkningene av klimaendringer når vegprosjekter planlegges?

Problemstilling 2

Bruker Region vest styringssystemet når de planlegger vegprosjekter?

Problemstilling 3

Har Statens vegvesen et tilstrekkelig styringssystem for å planlegge vegprosjekter?

Tilsynet er hjemlet i veglova § 11b. Ved tilsyn med om Statens vegvesen oppfyller plikten til å «ha [...]styringssystem», utledes kriteriene fra veglova § 11b med relevante rettskilder. Ved tilsyn med om Statens vegvesen «bruker [...] styringssystem», utledes tilsynskriteriene fra Statens vegvesens eget styringssystem. Ved tilsyn med om Statens vegvesen 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 17. august 2018.

Basert på varselet mottok Vegtilsynet en oversikt over alle vegprosjekter i Region vest som:

- gjelder riksveg
- har ferdigstilt reguleringsplan/teknisk detaljplan etter 01.01.2016
- er over en strekning på mer enn 1 km
- ligger i Hordaland

Vi fikk en oversikt med 3 prosjekter som oppfylte kriteriene, og ut fra en vurdering av mulig naturfare og type prosjekt, endte vi opp med to prosjekter:

1. Rv. 555, Sotrasambandet
2. Rv. 13, Kinsarvik–Kyrkjeneset

Tilsynet ble gjennomført med dokumentgjennomgang og intervju med aktuelle personer fra regionen knyttet til styringssystemet og de aktuelle prosjektene. Intervjuene ble gjennomført den 16. og 17. oktober i Statens vegvesen, Region vest sine lokaler i Bergen. Under intervjuene ble Statens vegvesen sine prosesser og styringssystem samt tilhørende dokumentasjon brukt aktivt.




I og med at planene vi har undersøkt er fra før 2018, har vi lagt 2012-utgaven av R760 *Styring av vegprosjekter* til grunn for tilsynet. Der det har vært naturlig å dra paralleller til 2018-utgaven av R760 *Styring av vegprosjekter*, har vi gjort det.

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

¹ En revisjon er en systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å skaffe tilsynsbevis og bedømme de objektivet for å bestemme i hvilken grad tilsynskriteriene er oppfylt.

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 17. oktober. Utkast til rapport ble lagt fram for tilsynspart 14. november, med frist for å gi tilbakemelding på faktafeil. Tilsynspart gav slik tilbakemelding innen fristen og dette er tatt hensyn til ved utarbeidelse av endelig tilsynsrapport.

Funn knyttet til problemstilling 1: I hvilken grad vurderer Region vest virkningene av klimaendringer når vegprosjekter planlegges?

Vegtilsynet har undersøkt i hvilken grad Statens vegvesen, Region vest bruker ROS-analyser og beregning av klimafaktor for å sikre at de vurderer virkningene av klimaendringer i arbeidet med reguleringsplaner. Etter det Vegtilsynet kan finne har de to undersøkte prosjektene i stor grad vurdert virkningene av klimaendringer i arbeidet med reguleringsplaner.

 Tilsynskriteriene knyttet til klimatilpasning er oppfylt.

Funn knyttet til problemstilling 2: Bruker Region vest styringssystemet når de planlegger vegprosjekter?

1. Prosjektbestilling

Tilsynskriterium: Det skal foreligge en prosjektbestilling fra prosjekteier til utbygging/distrikt for all reguleringsplanlegging, jf. R760 *Styring av vegprosjekter*, avsnitt 3.4.1.

Relevans: Plikten til å utarbeide prosjektbestilling er fastsatt i Statens vegvesens styringssystem. Prosjektbestillingen skal blant annet klargjøre mål og forventninger og definere alle kravelementer, inkludert mål og krav knyttet til trafikksikkerhet.



Det forelå ikke prosjektbestilling for Rv. 555 Sotrasambandet ved oppstart av planarbeidet.

2. Kvalitetsplan

Tilsynskriterium: Det skal utarbeides en kvalitetsplan for prosjektet i samsvar med gjeldende mal, jf. R760 *Styring av vegprosjekter*, avsnitt 3.4.3.

Relevans: Plikten til å utarbeide prosjektbestilling er fastsatt i Statens vegvesens styringssystem. Kvalitetsplanen skal beskrive hvordan kvalitetssikring skal foregå i prosjektet med tilhørende rutiner/prosedyrer, kontrollplaner og sjekklister, og hvordan prosjektet skal dokumentere at krevd kvalitet er oppnådd. Kvalitet omfatter krav til trafikksikkerhet, jf. R760 *Styring av vegprosjekter*, avsnitt 2.3.6.

Krav til kvalitetsplan i reguleringsplanfasen er videreført og tydeliggjort med egen veileder i revidert versjon av R760 *Styring av vegprosjekter*, og gjeldende mal for «Kvalitetsplan» i styringssystemet er på 10 sider, inkludert vedlegg.

Tilsynsbevis: Det er laget kvalitetsplaner for både Rv. 13 Kinsarvik–Kyrkjeneset og Rv. 555 Sotrasambandet. Planene er lagt som en del av prosjektstyringsplanen, men kvalitetsplanene i begge prosjektene er overordnet og relativt kortfattet, om lag 1,5 sider, og uten kontrollplaner eller sjekklister.



Kvalitetsplanene for Rv. 13 Kinsarvik-Kyrkjeneset og Rv. 555 Sotrasambandet er relativt kortfattet, og uten kontrollplaner eller sjekklister.

3. Kontrollplan

Tilsynskriterium: Kvalitetsplanen skal for alle faser inneholde en kontrollplan som omfatter vesentlige arbeidsoperasjoner slik at bestilt kvalitet sikres, jf. R760 *Styring av vegprosjekter*, avsnitt 2.3.10.

Relevans: Kravene til innholdet i kvalitetsplanen er fastsatt i Statens vegvesens styringssystem. Kontrollplanen er en del av kvalitetsplanen, som omfatter krav til trafikksikkerhet, jf. R760 *Styring av vegprosjekter*, avsnitt 2.3.6.

Krav til kontrollplan i reguleringsplanfasen er videreført og tydeliggjort i revidert versjon av R760 *Styring av vegprosjekter*. I trinn 3, «Prosjektgjennomføring, Kvalitet i planfase», står det at prosjektleder har ansvar for å: «påse at planleggingsleder utarbeider kontrollplan på bakgrunn av kartlagte kritiske prosesser», og det er satt krav til hva kontrollplanen skal omfatte.

Tilsynsbevis: Det er ikke utarbeidet kontrollplan for noen av prosjektene. I intervju kom det fram at krav til at det skal lages kontrollplan i reguleringsplanfasen er lite kjent. Ved gjennomgang av styringssystemet under intervjuene lå det en mal for kontrollplan i styringssystemet, men denne er ikke lett å finne under prosess «Planlegge».



Det er ikke utarbeidet kontrollplan for prosjektene Rv. 555 Sotrasambandet og Rv. 13 Kinsarvik–Kyrkjeneset.

4. Erfaringsoverføring og erfaringsrapport

Tilsynskriterium: Det skal utarbeides erfaringsrapport fra alle vegprosjekter, jf. R760 *Styring av vegprosjekter*, pkt. 3.1.15.

Relevans: Plikten til å utarbeide erfaringsrapport er fastsatt i Statens vegvesens styringssystem. Hensikten med erfaringsrapporter er å spre kunnskap og erfaringer for å oppnå kontinuerlig forbedring, inkludert forbedringer knyttet til trafikksikkerhet.

Tilsynsbevis: Det foreligger ikke erfaringsrapport for planleggingsprosjektet Rv. 555 Sotrasambandet, og i intervju kommer det fram at det heller ikke er gjennomført evalueringsmøte slik som beskrevet i styringssystemet.



Det er ikke utarbeidet erfaringsrapport for planleggingsprosjektet Rv. 555 Sotrasambandet.

5. Rapportering av avvik i POB (kvalitet)

Tilsynskriterium: Alle ledere og medarbeider i Statens vegvesen har ansvar for å gi tilbakemelding på feil eller forbedringer til prosesseier, jf. *Vegvesenboka* avsnitt 3.2.3.

Relevans: Hensikten med å melde avvik er å sikre at alle bidrar til et oppdatert og levende kvalitetssystem, samt at avvik kommer inn og gir grunnlag for prosesseiers arbeid med kontinuerlig forbedring, inkludert risiko knyttet til trafikksikkerhet. Statens vegvesen har et etablert avvikssystem, «POB». Statens vegvesen, Region vest har om lag 1440 antall ansatte, men til nå i år er det kun rapportert 6 avvik i regionen. Etter Vegtilsynets vurdering er dette et påfallende lavt tall for en stor organisasjon med så komplekse oppgaver. Det ble i vår gjennomført en runde med de ansatte for å øke rapportering, men til nå har dette hatt liten effekt.

Flere av avvikene som ligger i systemet har i tillegg oppfølgingsaksjoner som er over fristen.



Avvikssystemet POB er lite brukt i Statens vegvesen, Region vest.

Funn knyttet til problemstilling 3: Har Statens vegvesen ett tilstrekkelig styringssystem for å planlegge vegprosjekter?

6. Dokumentstyring

Overordnet tilsynskriterium: Styringssystemet skal dokumenteres og gjøres tilgjengelig og kjent på en formålstjenlig måte for alle med behov for slik 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 siste versjon. Måten dette gjøres på er avhengig av arten og omfanget av den aktuelle virksomheten og andre forhold ved denne.

Tilsynsbevis: Det ble i intervju opplyst at Statens vegvesen har et stort omfang av styrende dokumenter som er tilgjengelig parallelt i styringssystemet, på intranettet og på fellesdisk for lagring av data. Under intervju ble det opplyst at ansatte bruker og finner styrende dokumenter alle de tre stedene. Vegtilsynet observerte i intervjuet at noen av de styrende dokumentene ikke har samme dato og versjonsnummer på alle stedene de er lagt ut. For eksempel viste det seg at:

- Linker til R760 *Styring av vegprosjekter* i prosess «Planlegge» går til gjeldende versjon R760 noen steder, og til utgått R760 noen steder.
- Link til N100 *Veg- og gateutforming* i prosess «Planlegge» går til utgått versjon av N100.
- Det ligger to versjoner av Mal 2 i prosess «Planlegge», «Prosjektstyringsdokument for planprosjekter» og «Sentralt styringsdokument». Disse er i tillegg knyttet til ulike prosesser.

Vurdering: Antall personer hos Statens vegvesen og leverandørene som skal forholde seg til styringssystemet, og kompleksiteten i de operasjonene som utføres i regi av Statens vegvesen, gjør det nødvendig å entydig angi hvilken versjon av de styrende dokumentene som er gjeldende. Ved å ha ulike versjoner tilgjengelig i ulike deler av styringssystemet uten at utdaterte versjoner er merket, er det overhengende fare for at en utdatert versjon benyttes.



Statens vegvesen sitt styringssystem sikrer ikke at brukerne av prosess «Planlegge» enkelt finner frem til gjeldende versjon av styrende dokument.

7. Krav til effektivt styringssystem og prosessstyring

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 «effektivt», 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 trafikkikkerhet. Dårlig tilpasning medfører ofte usikkerhet og økt ressursbruk for å nå målene, noe som kan føre til at styringssystemet ikke brukes som forutsatt.

Tilsynsbevis: Statens vegvesen har utarbeidet et prosessbasert styringssystem der alle ansatte har tilgang. Det er flere prosesser som ikke er hensiktsmessig beskrevet, og trinn 4 i planleggingsprosessen, «Prosjektavslutning» er etter det Vegtilsynet kan finne, hentet fra overordnet prosess «Styre vegprosjekter». Prosessen framstår som at den er laget for avslutning og overlevering av ferdig bygd vegprosjekt, ikke for avslutning av planprosessen. Malen «Protokoll for overlevering» er f.eks. ikke tilpasset overlevering av en vedtatt reguleringsplan, men for overlevering av et byggeprosjekt fra entreprenør.

I intervju ble det uttrykt en oppfatning av at trinn 4 i planleggingsprosessen ikke er nødvendig å gjennomføre, og Vegtilsynet vurderer det som sannsynlig at den manglende tilpasningen er en medvirkende årsak til dette.



Trinn 4 i prosess «Planlegge» er ikke tilstrekkelig tilpasset planleggingsfasen, og det har etablert seg en oppfatning blant noen om at trinn 4 ikke gjelder for planleggingsfasen.

8. Diverse observasjoner knyttet til styringssystemet



Malen for kontrollplan er vanskelig å finne under prosess «Planlegge» i styringssystemet.

5. Konklusjon

Samlet sett viste tilsynssaken at Statens vegvesen, Region vest aktivt bruker styringssystemet, og at de undersøkte prosjektene i stor grad har vurdert virkningene av klimaendringer i arbeidet med reguleringsplaner.

Men deler av styringssystemet framstår ikke som godt nok tilpasset arbeid med reguleringsplanarbeid, og dette kan være grunnen til at deler av styringssystemet ikke blir brukt som forutsatt.

Vegtilsynet fant at:

- Tilsynskriteriene knyttet til klimatilpasning er oppfylt.
- Det forelå ikke prosjektbestilling for Rv. 555 Sotrasambandet ved oppstart av planarbeidet.
- Kvalitetsplanene for Rv. 13 Kinsarvik–Kyrkjeneset og Rv. 555 Sotrasambandet er relativt kortfattet, og mangler kontrollplaner eller sjekklister.
- Det er ikke utarbeidet kontrollplan for prosjektene Rv. 555 Sotrasambandet og Rv. 13 Kinsarvik–Kyrkjeneset.
- Det er ikke utarbeidet erfaringsrapport for planleggingsprosjektet Rv. 555 Sotrasambandet.
- Avvikssystemet POB er lite brukt i Statens vegvesen, Region vest.
- Statens vegvesen sitt styringssystem sikrer ikke at brukerne enkelt finner frem til gjeldende versjon av styrende dokumenter.
- Trinn 4 i prosess «Planlegge» er ikke tilstrekkelig tilpasset planleggingsfasen, og det har etablert seg en oppfatning blant noen om at trinn 4 ikke gjelder for planleggingsfasen.
- Malen for kontrollplan er vanskelig å finne under prosess «Planlegge» i styringssystemet.

Vedlegg 1 Intervjuet personell

Dag 1				
Navn	Rolle/stilling	Intervju	Åpningsmøte	Sluttmøte
Elin Hjelset	seksjonsleder samfunn og trafiksikkerhet	X	X	X
Tone Høyland Stolpe	kvalitetskoordinator	X	X	X
Marius Slinde	VD (tidl. prosjektleder)	X	X	
Hilde Gunn Stenseth	planbestiller plan- og forvaltningsseksjonen	X	X	X
Ivar Thorkildsen	seksjonsleder plan og forvaltning	X	X	X
Berit Skjellerudsveen	senioringeniør	X	X	X
Eva W. Pettersen	rådgiver	X	X	X
Wilhelm Lund	seksjonsleder planseksjonen	X	X	X
Dag 2				
Elin Hjelset	seksjonsleder samfunn og trafiksikkerhet		X	X
Lilli Mjelde	assisterende planprosjektleder	X		X
Marius Slinde	VD (tidl. prosjektleder)	X	X	