

Tilsynsrapport
sak 2019-23

System for å sikre rekkverkskompetanse

Statens vegvesen

| | |
|-------------------------|---|
| Saksnummer | 2019-23 |
| Publiseringsdato | 30.09.19 |
| Tilsynslag: | Stefan Karlstrøm, tilsynsleder Håvard Hanto-Haugse, fagrevisor juridisk Sverre Slettemark, fagrevisor veg |
| Tilsynspart | Statens vegvesen |

Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Statens vegvesen. Tilsynssaken omhandler Statens vegvesen sitt styringssystem for sikring av kompetanse ved oppsetting, drift, vedlikehold og kontroll av rekkverk.

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

30.09.2019

Sign.:



Trude Tronerud Andersen
direktør

Sign.:



Stefan Karlstrøm
tilsynsleder

Sammendrag

Målet med tilsynet har vært å undersøke om Statens vegvesen har et system for å sikre kompetanse ved oppsetting av nytt rekkverk, samt drift, vedlikehold og kontroll av eksisterende rekkverk.

Vegtilsynet har utført dokumentgjennomgang og intervju med aktuelle personer fra Statens vegvesen knyttet til styringssystemet for kompetanse og rekkverk, og fra rekkverkskontrakt 2016, Møre og Romsdal i Region midt.

Tilsynet viste at Statens vegvesen har en relativt ny, overordnet prosess som setter krav til å vurdere kompetanse i alle prosessene knyttet til riksveg. Per i dag har ikke Statens vegvesen gjennomført denne prosessen på rekkverk, eller på annen måte systematisk og risikobasert gjennomgått hva som er nødvendig kompetanse for å sikre rett kvalitet på rekkverk.

Innhold

| | |
|----------------------------------|----|
| Om rapporten..... | 2 |
| Sammendrag | 3 |
| 1. Bakgrunn..... | 4 |
| 2. Mål..... | 4 |
| 3. Gjennomføring og metode | 5 |
| 4. Tilsynsresultater | 5 |
| 5. Konklusjon..... | 10 |

Vedlegg 1 Intervjuet personell

1. Bakgrunn

Ifølge *Nasjonal transportplan 2018-2023* (NTP) er regjeringens hovedmål for transportsikkerhet å redusere transportulykkene i tråd med nullvisjonen. Visjonen er grunnpilaren i trafikksikkerhetsarbeidet.

Rekkverk og sideterreng er viktig for å ivareta sikkerheten til trafikantene, og vil ha stor innvirkning på skadeomfanget dersom ulykken først inntreffer.

I rapporten *Dybdeanalyser av dødsulykker i vegtrafikken 2017* går det frem at feil ved rekkverk vurderes å ha medvirket til skadeomfanget i ni (6%) dødsulykker i 2017.

Vegtilsynet har gjennom inspeksjoner i 2018 og 2019 funnet flere gjentakende funksjonskritiske feil. Dette er blant annet manglende bolter, manglende innfesting av rekkverksender, lavt rekkverk samt knekte eller manglende rekkverksstolper.

Det er også utfordringer knyttet til rekkverk og rekkverksoverganger på og ved bruer.

Denne saken er en av flere innen temaet rekkverk og sideterreng i 2018 og 2019. I Vegtilsynets sak 2018-19 *System for oppfølging av avvik på rekkverk*, gjorde Vegtilsynet flere funn knyttet til systemet rundt rekkverk, blant annet at det ikke er satt kompetansekrav til det personellet som entreprenørene bruker til å inspisere vegnettet.

2. Mål

Målet med tilsynet har vært å undersøke om Statens vegvesen har et system for å sikre kompetanse ved oppsetting av nytt rekkverk, samt drift, vedlikehold og kontroll av eksisterende rekkverk.

3. Gjennomføring og metode

Tilsynssaken er gjennomført som en revisjon etter prinsipper i ISO 19011, *Retningslinjer for revisjon av styringssystemer*, og ble varslet 19. juni 2019.




I varselet bad vi om å få tilsendt oversikt over styringssystemet for prosessene som omhandler kompetanse, og dokumentasjon på hvilke vurderinger og evalueringer som er gjort når det gjelder kompetansekrav for å sette opp, drifte, vedlikeholde og kontrollere rekkverk.

Tilsynet ble gjennomført med dokumentgjennomgang og intervju med aktuelle personer fra Statens vegvesen knyttet til styringssystemet for kompetanse og rekkverk, og fra rekkverkskontrakt 2016 Møre og Romsdal i Region midt. Intervjuet ble gjennomført den 4. september 2019 i Vegdirektoratets lokaler i Trondheim.

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 ein gjennom revisjonen har sett at det er potensial for forbedring hos tilsynspart |
|  | Tilsynskriteriet er oppfylt |

Funnene ble gjennomgått i avslutningsmøte med tilsynspart den 4. september.

Utkast til rapport ble lagt fram for tilsynspart 12. september 2019 for å gi tilbakemelding på faktafeil. Tilsynspart ga slik tilbakemelding, og denne er vurdert ved utarbeiding av endelig tilsynsrapport.

Veglova § 11b krever at «Statens vegvesen og det statlege utbyggingselskapet for veg skal ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringssystem for å sikre tryggleiken knytt til riksvegane.»

Loven angir ikke krav til hvordan styringssystemet skal være utformet, men dette er utdypet i Prop.160 L (2015-2016) *Endringar i veglova (Vegtilsynet)*. Departementet skriver blant annet at «Systemet skal 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.» og at «Kompetanse og riktig bruk av denne er også ein del av pliktsubjektet sitt styringssystem, også at det i konkurransegrunnlag m.m. er stilt naudsynte krav til kompetanse hos leverandørar og at krava vert følgde opp av leverandøren.»

ISO 9001 *Ledelsessystemer for kvalitet* er en internasjonalt anerkjent standard for kvalitetssikring, og Vegtilsynet har brukt ISO 9001 som et supplement til Veglova § 11b for å konkretisere hvilke krav som gjelder for kompetanse i et styringssystem, og til å utlede tilsynskriteriene i saken.

Tilsynskriterium 1.1: Statens vegvesen skal fastsette hvilken kompetanse som er nødvendig for å sette opp, drifte, vedlikeholde og kontrollere rekkverk.

Kompetanse er en av flere mulige barrierer for å sikre at virksomheten oppnår forventet resultat av en prosess. Kompetansekravene må derfor fastsettes basert på en risikovurdering, og ta hensyn til hvilke andre barrierer som er implementert. Dersom kompetansekravene ikke fremgår av styringssystemet, øker risikoen for at det benyttes personell med manglende kompetanse.

Tilsynsbevis:

Statens vegvesen opplyste i brev datert 4. juli at de ikke har styringssystem/ prosessbeskrivelse for å fastslå hvilken kompetanse som er nødvendig for en konkret prosess, heller ikke for prosessen rekkverk. Videre opplyste de at det ikke stilles særskilte kompetansekrav for oppsetting, drift og vedlikehold for rekkverk, men at det er satt et generelt krav til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner i kontraktsmalen kap. B2. Kravet er begrenset til at entreprenør *skal ha erfaring fra arbeid av samme art og*

vanskelighetsgrad. Videre er det satt krav til teknisk og faglig kompetanse og relevant erfaring hos nøkkelpersoner som disponeres for oppdraget.

Det ble også opplyst at det ikke finnes en godkjenningsordning eller konkrete krav for kompetanse innen rekkverk, men at Trafikksikkerhetsforeningen, som et bransjeinitiativ, starter kurs av rekkverksmontører i år. Bruseksjonen i Vegdirektoratet har bidratt i dette arbeidet, og det kan danne grunnlag for en framtidig sertifisering/kompetansekrav.

I håndbok N101 *Rekkverk og vegens sideområder* kap. 5.1 er det bestemt at Statens vegvesen alltid skal kvalitetssikre både produkt og montering av rekkverk, og det er laget en sjekklister for kvalitetssikring i veiledning V160 *Vegrekkverk og andre trafikksikkerhetstiltak*.

I intervju 4. september ble det opplyst at Vegdirektøren for ca. to år siden sendte ut en instruks/vedtak om at kompetanse skal vurderes systematisk på prosessnivå, og at dette nå var lagt inn i prosessen *Utvikle og forbedre prosesser*.

Vegvesenet opplyste at denne prosessen ikke var gjennomført for rekkverk. De kunne heller ikke legge fram annen dokumentasjon på at det var gjort risikovurderinger knyttet til å sikre rett kvalitet på rekkverk.

Videre ble det opplyst at det er grovt sett er fire barrierer for å sikre rett kvalitet ute på veg.

1. Det er satt kontraktskrav, blant annet til erfaring av relevant art til entreprenør
2. Byggherre kontrollerer entreprenør sin erfaring i forbindelse med anbudet
3. Byggherre kontrollerer kvalitet i prosjektet
4. Byggherre kan heve kontrakten ved manglende kvalitet

Når det gjelder investeringsprosjekt er stikkprøvekontroll og trafikksikkerhetsinspeksjoner (TS-inspeksjoner) en del av byggherrens kontroll. Det er ikke fastsatt konkrete kompetansekrav til rekkverk for de som utfører stikkprøvekontroll i prosjektorganisasjonen. TS-inspeksjoner skal utføres av godkjente TS-revisorer.

Videre opplyste de at det heller ikke er fastsatt konkrete kompetansekrav til rekkverk for byggherrepersonell i driftskontraktene. I videreutviklingsprosjekt *Vinterdrift* jobbes det med å fastsette kompetansekrav med tilhørende kompetanseplan og tiltak for blant annet byggeleder og kontrollingeniør.

Vurdering:

Vegtilsynets vurdering er at prosess *Utvikle og forbedre prosesser* ivaretar krav til risikovurdering og systematikk for å fastsette nødvendig kompetanse.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon på at denne prosessen er gjennomført når det gjelder rekkverkskompetanse, og vi har heller ikke sett dokumentasjon på at det er gjort andre risikovurderinger knyttet til å sikre rett kvalitet på rekkverk.

**Funn 1 – avvik**

Statens vegvesen kan ikke dokumentere at kravene som er stilt til kompetanse er tilstrekkelig for å sette opp, drifte, vedlikeholde og kontrollere rekkverk.

Tilsynskriterium 1.2: Statens vegvesen skal ha et system for å sikre at de som setter opp, drifter, vedlikeholder og kontrollerer rekkverk oppfyller kravene til kompetanse.

Tilsynsbevis:

I styringssystemet er det en egen prosess for å *Gjennomføre konkurranse*, og blant annet hjelpedokument *Tilbudsbehandling – Avgjørelse og NA-Rundskriv 2010/8* beskriver en metodikk for hvordan Statens vegvesen skal vurdere en leverandør sine kvalifikasjoner. Prosessen med hjelpedokument gjelder konkurranser generelt, og sier ikke noe spesifikt om rekkverkskompetanse.

Statens vegvesen opplyste i brev datert 4. juli at de har satt krav til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner i kontraktsmalen kap. B2. Kravet er begrenset til et generelt krav om at entreprenøren *skal ha erfaring fra arbeid av samme art og vanskelighetsgrad*. Videre er det satt krav til *teknisk og faglig kompetanse og relevant erfaring hos nøkkelpersoner som disponeres for oppdraget*.

I intervju 4. september 2019 ble det opplyst at Statens vegvesen i anbudsprosessen skal sjekke referanser for entreprenørene. Det er ikke satt krav til hvilket detaljnivå kontrollen skal foregå. Videre ble det gitt eksempel på hvordan denne kontrollen kan foregå i praksis.

Ved investeringsprosjekter er det lovpålagt trafikksikkerhetskontroll i form av TS-inspeksjoner. Disse skal utføres av TS-revisorer som er godkjent av Statens vegvesen.

I driftskontrakter er det byggherren selv som gjennomfører stikkprøvekontroller av rekkverk. Det er ikke satt interne krav til nødvendig kompetanse innen rekkverk for byggherrens kontrollører.

Vurdering:

Som det kommer fram av funn 1 kan ikke Statens vegvesen dokumentere at kravene som er stilt til kompetanse er tilstrekkelig for å sette opp, drifte, vedlikeholde og kontrollere rekkverk. Men Statens vegvesen har et system for å kontrollere/sikre at de som setter opp, drifter, vedlikeholder og kontrollerer rekkverk oppfyller dagens kontraktskrav til kompetanse.

● Tilsynskriteriet er oppfylt

Tilsynskriterium 1.3: Statens vegvesen skal oppbevare relevant dokumentasjon på at kompetansekravene er oppfylt.

Tilsynsbevis:

Statens vegvesen har i brev datert 4. juli opplyst at systemet deres for oppbevaring er relevant dokumentasjon er saksbehandlingssystemet MIME, hvor alle kontraktsdokument inklusiv relevant dokumentasjon på kompetanse blir oppbevart.

Vurdering:

Statens vegvesen oppbevarer relevant dokumentasjon på at kompetansekravene er oppfylt.

- Tilsynskriteriet er oppfylt

5. Konklusjon

Tilsynet viste at Statens vegvesen har en relativt ny, overordnet prosess som setter krav til å vurdere kompetanse i alle prosessene knyttet til riksveg. Per i dag har ikke Statens vegvesen gjennomført denne prosessen på rekkverk, eller på annen måte systematisk og risikobasert gjennomgått hva som er nødvendig kompetanse for å sikre rett kvalitet på rekkverk.

Vegtilsynet har i løpet av 2018 og 2019 avdekket en rekke kritiske feil på rekkverk på riksveg, og vi vurderer saken slik at dagens kompetansekrav for rekkverk kan være en medvirkende årsak til at rekkverk på riksvegene ikke er tilstrekkelig trafikksikre.