

## **Tilsynsrapport**

sak 2012-01

Kvalitetssystemet i Statens vegvesen:  
utviklingsnivå, krav, prioriterte prosessar  
og framdriftsplan

**Saksnummer** 2012-01

**Arkivnummer** 2012146118

**Dato for tilsynsmøte** 10.–11.12.2012

**Tilsynslag** Bente I. B. Molland, tilsynsleiar  
Nils T. Sperrevik, fagrevisor  
Sverre Slettemark, fagrevisor  
Ida Blomhoff Pedersen, fagrevisor

**Tilsynspart** HR- og administrasjonsavdelinga i  
Vegdirektoratet  
Kontaktperson: Jane Bordal

## Om rapporten

Denne rapporten gjev ei oppsummering frå tilsynsmøtet med HR- og administrasjonsavdelinga i Vegdirektoratet vedkommande kvalitetssystemet til Statens vegvesen.

Intensjonen med rapporten er ikkje å gje eit utfyllande møte-referat.

Utarbeidd dato:

Sign.:



Bente I. B. Molland  
tilsynsleiar

Godkjent dato:

Sign.:



Trude Tronerud Andersen  
direktør

# Innhald

<b>1. Innleiing</b>	<b>4</b>
<b>2. Bakgrunn</b>	<b>4</b>
<b>3. Mål</b>	<b>4</b>
<b>4. Gjennomføring</b>	<b>5</b>
<b>5. Vegtilsynet si oppsummering og vurdering</b>	<b>8</b>
<b>6. Tilråding og oppfølging</b>	<b>10</b>
Vedlegg 1: dokumentunderlag	11
Vedlegg 2: deltakarar	12

# 1. Innleiing

Vegtilsynet gjennomførte 10.–11. desember 2012 eit tilsyn retta mot kvalitetssystemet til Statens vegvesen.

Dette tilsynet vart gjennomført som eit tilsynsmøte. Eit tilsynsmøte er eit formelt møte der formålet er å innhente informasjon og få avklaring om eit konkret tema. Tilsynsmøter vert gjennomført som intervju/samtale, eventuelt med ein innleiande dokumentgjennomgang. Rapportar frå tilsynsmøte inneheld ei oppsummering av avklarte tilhøve, og kan eventuelt innehalde tilrådingar frå Vegtilsynet. Det vert ikkje rapportert avvik med bakgrunn i eit tilsynsmøte.

Tilsynspart har gjeve tilsynslaget nødvendig tilgang til dokument, lokale og personell, og lagt alle forhold til rette for ei effektiv gjennomføring av tilsynet.

# 2. Bakgrunn

Ifølgje *Instruks for Statens vegvesen* skal etaten sikre eit effektivt styringssystem og tydelege styringslinjer som gjev god styring. Statens vegvesen har eit styringssystem som består av mål- og resultatstyring og kvalitetsstyring. Metoden for å drive mål- og resultatstyring er balansert målstyring. Kvalitetsstyringa er bygd opp som eit prosessorientert kvalitetssystem.

I samsvar med instruksjonen er Vegtilsynet bygd opp som eit risikobasert systemtilsyn, og fører tilsyn med at Statens vegvesen har og bruker tilstrekkelege og effektive styringssystem for å ta i vare tryggleik i veginfrastrukturen for transport på riksveg. Det er difor viktig for Vegtilsynet å få oversikt over og informasjon om Statens vegvesen sitt styringssystem. Denne tilsynsaka er avgrensa til den delen av styringssystemet som gjeld kvalitetsstyring. Avklaringar i tilsynsmøtet dannar grunnlag for framtidige tilsyn.

# 3. Mål

Målet for tilsynet var å avklare korleis tilsynspart vurderer utviklingsnivået til kvalitetssystemet, framdriftsplan for ferdigstilling, kva krav som ligg til grunn for kvalitetssystemet, samt grunnlag for prioritering av prosessar.

## 4.

# Gjennomføring

Vegtilsynet har tilgang til Statens vegvesen sitt kvalitetssystem og anna dokumentasjon gjennom felles arkivsystem og intranett.

Under førebuinga av tilsynet har Vegtilsynet sett på oppbygginga av kvalitetssystemet og på relevante prosessar, samt gått gjennom ein del dokument som tilsynet vurderte som viktige for tilsynssaka. Sjå liste i vedlegg 1.

Tilsynspart vart beden om leggje fram den dokumentasjonen dei vurderte som relevant for tilsynssaka. Vegtilsynet føretok ein dokumentgjennomgang av desse. Oversikt over tilsendte dokument ligg i vedlegg 1.

Ytterlege avklaringar i tilsynssaka fekk Vegtilsynet under intervju på tilsynsmøtet.

Nedanfor er det gitt ei oppsummering av det som kom fram av dokumentgjennomgang og intervju.

### Grunnlag for kvalitetssystemet

I 2003 innførte Statens vegvesen eit styringssystem basert på balansert målstyring og eit prosessorientert kvalitetssystem.

I hovudavtalemøte 12. juni 2009 vart notatet *Overordnet organisering av Statens vegvesen* vedteke. Av dette dokumentet går det mellom anna fram at tilsynspart har fått ansvaret for å leggje til rette for god kvalitet, effektivitet og eins arbeidspraksis i heile etaten.

HR- og administrasjonsavdelinga ved seksjonen Virksomhetsutvikling er definert som systemeigar for kvalitetssystemet.

I 2010 vart prosjektet «Vidareutvikling og tilrettelegging for implementering av prosessorientert kvalitetssystem i Statens vegvesen» etablert. Målet med dette prosjektet var ikkje å utvikle eit nytt kvalitets-

system, men å vidareutvikle det arbeidet som allereie var i gang, og i større grad tilnærma seg prinsippa i ISO 9001- standarden. Denne standarden omhandlar system for kvalitetsstyring.

Det er utarbeidd ei overordna rollematrise som syner roller og ansvar i kvalitetssystemet. Denne er basert på notat sendt til alle prosess-eigarar og regionar, samt behandlinga av notata med høyringssvara i etatsleiarmøtet november 2011.

### Krav

Det kvalitetssystemet Statens vegvesen utformar og brukar er i hovudsak eit sjølvpålagt system. Dei eksterne dokumenta som til ei viss grad regulerer utforminga av kvalitetssystemet er *Instruks for Statens vegvesen* og *Tildelingsbrevet til Statens vegvesen*.

I desse dokumenta vert det gitt føringar for Statens vegvesen sitt styrings-system.

Internt er føringane for kvalitetssystemet fastsett i Vegvesenboka, som vert rekna som eit kravdokument. I tillegg er det utarbeidd ein rettleiar som ikkje vert rekna som eit kravdokument, *Systembeskrivelse for Kvalitetssystemet i Statens vegvesen*.

Statens vegvesen baserer kvalitetssystemet på prinsippa i ISO 9000-serien, og nyttar seg av relevante delar av standardane etter ei konkret vurdering av om det er formålstenleg.

ISO 9001 vert ikkje definert som eit krav kvalitetssystemet skal oppfylle og organisasjonen har difor ikkje som mål å verta ISO-sertifisert.

Når det gjeld kravdokumenta i kvalitetssystemet er det prosesseigarane som har ansvaret for at desse til ei kvar tid er beskrivne og oppdatert i prosessane. Etter det tilsynspart kjenner til, er det ikkje formelt oppretta ei rolle som dokumenteigar/dokumentansvarleg med ansvar for dei einskilde dokumenta. Ei slik rolle fungerer likevel uformelt i organisasjonen. Implementering av ny sakshandsamings- og samhandlingsløysing (Mime/Documentum), vil sannsynlegvis tydeleggjere ansvarsforholda og ynskja praksis på dette området.

Dokumenta i kvalitetssystemet er av eit stort omfang, og dokumenthierarkiet er ikkje eintydig beskrive i systemet.

Dersom brukarane av kvalitetssystemet oppfattar krav som uklare, skal dette takast opp med prosessansvarleg.

Når det kjem nye, eller reviderte versjonar, av krav- og hjelpedokument, er det ikkje generelle overgangsreglar som styrer frå kva tidspunkt dokumentet er gjeldande. Her vert det gjort ei konkret vurdering i kvart tilfelle.

### Prosessar

Kvalitetssystemet består av leiingsprosessar, kjerneprosessar og støtteprosessar. Tilsynspart i denne saka var Kvalitetssystemet består av leiingsprosessar, kjerneprosessar og støtteprosessar. Tilsynspart har prosesseigaransvar innan leiings- og støtteprosessar. Prosesseigaransvar for kjerneprosessane ligg under andre avdelingar i Vegdirektoratet. Tilsynspart hadde difor ikkje detaljkunnskap kring utviklinga av desse prosessane.

Ved utviklinga av det prosessbaserte kvalitetssystemet vart det prioritert å modellere dei prosessane som var mest brukte. Arbeidsmetoden var å innarbeide innhald i

handbøkene og andre dokument inn i prosessane. Det vart ikkje gjort noko vurdering på om kvar einskild prosess var eigna for å oppnå ynskt mål. Det er planlagt å gjere ei vurdering av om prosessane er formålstenlege, og om måloppnåinga er tilfredsstillande, når systemet er implementert.

I prosessen *Utvikle, implementere, etterleve og forbedre prosesser* er det definert at prosesseigar har ansvar for å prioritere kva prosessar som skal modellerast. Det er gitt føringar om at prosesseigarane skal samrå seg med regionane ved val og prioritering av prosessar. Prosesseigar sine ambisjonar i arbeidet med vidareutvikling av kvalitetssystemet er nedfelt i resultatavtalene med den einskilde leiar, og vert handsama i dialogen mellom prosesseigar og vegdirektøren forut for signering av resultatavtalen.

I *Systembeskrivelsen* står det at prosesseigar skal syte for at det er sett kvalitetsmål på kritiske prosessar. Det er sett kvalitetsmål for kvalitetssystemet, men ikkje for kvar einskild prosess.

Etatsleiinga har godkjent rettleiaren *Hvordan gjennomføre risikovurdering for å identifisere kritiske prosesser*, men det er ikkje etablert rutinar for å gjennomføre risikovurderingar før utarbeiding av ein prosess. Tilsynspart kunne ikkje

stadfeste at dei har oversikt over kva prosessar som er kritiske.

Dersom det kjem nye lover, forskrifter og liknande, er det ikkje etablert einsarta rutinar for revidering av etablerte prosessar eller modellering av nye prosessar slik at ein sikrar at nye krav vert ivareteke.

Tilsynspart kunne ikkje stadfeste at alle prosessar det er behov for er modellert, eller at alle oppgåver som er fastsett i *Instruks for Statens vegvesen* er fanga opp i kvalitetssystemet.

I rapport del 2 frå prosjektet for vidareutvikling av prosessorientert kvalitetssystem vert det vist til *Veileder for sikkerhetsstyring i vegtrafikken*. Dette er ein rettleiar utarbeidd av Vegdirektoratet, Veg- og trafikkavdelinga. Rettleiaren er frå 2006, og føreligg i ei høyringsutgåve. Tilsynspart har ikkje lagt *Veileder for sikkerhetsstyring i vegtrafikken* til grunn ved utvikling av kvalitetssystemet eller gitt føringar om at prinsippa om sikkerhetsstyring skal brukast då dokumentet aldri vart formelt godkjent og gjort gjeldande for Statens vegvesen. Dokumentet er likevel uformelt brukt av dei miljøa i Statens vegvesen som jobbar spesielt med trafikktryggleik, og det er mogleg at den enkelte prosesseigar har brukt rettleiaren ved utviklinga av sine prosessar. Rettleiaren er no revidert med

omsyn til vegsikkerheitsforskrifta, og skal på ny høyring i 2013 i regi av Trafikksikkerhet, miljø- og teknologiavdelinga.

### Utviklingsnivå og framdriftsplan

Tilsynspart meiner at modningsnivået til kvalitetssystemet er varierende. Nokre prosessar er detaljert modellert, medan andre prosessar framleis er ufullstendige. Generell status er likevel at organisasjonen no går frå ein fase med utarbeiding og utvikling, til å ta systemet i bruk.

*Vegvesenboka* er gjeldande frå 01.01. 2013 og slår fast at alle medarbeidarar som utfører ein arbeidsprosess har ansvar for å gjere jobben riktig, og i samsvar med praksisen som er beskrevet i kvalitetssystemet. Det er linjeleiar sitt ansvar å sikre at kvalitetssystemet vert implementert. Systemegar har utvikla prosessen *Utvikle, implementere, etterleve og forbedre prosesser*, og gjennom denne lagt føringar for implementering av den einskilde prosess i kvalitetssystemet.

Måleindikatoren «Forståelse og bruk av Kvalitetssystemet» er vedteke av etatsleiinga, og teke inn i resultatavtalene for 2013. I tillegg skal det hausten 2013 gjennomførast ei brukarundersøking for å sjå i kva grad systemet er implementert.

Prosessar for oppfølging av kvalitetssystemet er ikkje ferdigutvikla. Målet er at det i 2013 skal gjennomførast kvalitetsrevisjonar, etablerast eit godt meldesystem for avvik og forbetringar, samt at det skal modellerast prosess for leiinga sin gjennomgang.

Tilsynspart meiner at systemet for dokumentstyring i kvalitetssystemet er lite eigna til formålet. Tilsynspart forventar at dette skal betre seg når organisasjonen får på plass ny sakshandsamings- og samhandlingsløysing (Mime/Documentum).

## 5.

# Vegtilsynet si oppsummering og vurdering

Etter Vegtilsynet si vurdering gav tilsynsmøtet gode avklaringar på korleis systemeigar vurderer utviklingsnivået til kvalitetssystemet, framdriftsplan for ferdigstilling, kva krav som ligg til grunn for kvalitetssystemet, samt grunnlag for prioritering av prosessar. Vidare fekk Vegtilsynet eit høve til å formidla kva som er tilsynet si oppgåve gjennom mandatet gitt i *Instruks for Vegtilsynet*, og særleg at sikkerheitsstyring vil vera ein sentral del i vårt arbeid med å ta i vare sikkerheita i veginfrastrukturen.

I det følgjande vil Vegtilsynet trekkje fram dei viktigaste tilhøva som vart avklart i tilsynssaka. Desse tilhøva vil tilsynet vil følgje opp gjennom framtidige tilsyn.

Vegtilsynet har fått stadfesta at Statens vegvesen legg prinsippa om kvalitetsstyring i ISO 9000-serien til

grunn ved utarbeiding av kvalitetssystemet. Relevante delar av standardane vert brukt der dette vert rekna som formålstenleg. Det er ikkje eit mål å verta ISO-sertifisert. Vegtilsynet observerer at prosessane til ei viss grad er harmonisert med krav i ISO 9001, men at kvalitetssystemet er mangelfullt når det gjeld å ha eit fullverdig system for måling, analyse og forbetring. Etter Vegtilsynet sitt syn er det å vidareutvikle og ferdigstille systemet for måling, analyse og forbetring, samt å definere og synleggjere leiinga sitt ansvar i prosessane, viktige punkt å arbeide vidare med. Dette er viktige prinsipp uavhengig av om ein definerer ISO 9001 som krav eller berre brukar ISO 9001 som utgangspunkt.

Avklaringar i tilsynsmøtet gav god informasjon om roller i, og ansvar for, kvalitetssystemet. I kva grad dette er

ei formålstenleg fordeling, og i kva grad dette er tydeleggjort og forstått i heile organisasjonen, vil verta undersøkt i seinare tilsynssaker.

Tilsynet fekk vidare oversikt over modningsnivået til kvalitetssystemet, og planane for arbeidet med vidareutvikling og implementering. Systemeigar har utvikla ein prosess som legg føringar for implementering av den einskilde prosess. Om systemet er kjend, og brukt i organisasjonen, vil Vegtilsynet undersøke ved gjennomføringa av gjeldande tilsynsprogram.

Vegtilsynet har fått avklart kva eksterne og interne krav som gjev føringar for Statens vegvesen sitt kvalitetssystem. Når det gjeld dokumenta i kvalitetssystemet, registrerer Vegtilsynet at dette er av eit stort omfang, og at det til dels er lite oversikteleg. Tilsynet har forstått at



dette, saman med systemet for dokumentstyring, vil betre seg når organisasjonen får på plass ny sakshandsamings- og samhandlingsløysing (Mime/Documentum).

Etatsleiinga har godkjent ein rett-leiar for korleis ein kan gjennomføre risikovurderingar for å identifisere kritiske prosessar. Vegtilsynet registrerer at det likevel ikkje er etablert faste rutinar for å gjennomføre slike risikovurderingar som grunnlag for å vurdere om ein prosess må definerast som kritisk. Vegtilsynet meiner det er viktig at prosessane som er kritiske for tryggleiken til trafikantane og for veginfrastrukturen vert identifiserte og at det vert stilt krav til korleis desse skal verta utvikla og implementert. I denne samanheng vurderer Vegtilsynet at prinsippa i *Veileder for sikkerhetsstyring i vegtrafikken*, som skal på høyring i 2013, kan vere eit godt hjelpemiddel. Korleis sikkerheitskritiske prosessar vert handtert av Statens vegvesen er sentralt i Vegtilsynet sitt tilsynsarbeidet, og vil vere tema i tilsynssaker framover, både på systemnivå og i praksis.

## 6. Tilråding og oppfølging

Vegtilsynet kjem ikkje med tilrådingar i denne saka, og ser difor tilsynet som avslutta. Framtidige tilsyn, retta mot andre einingar i organisasjonen, vil synleggjere om det er behov for å følgje opp med nytt tilsyn retta mot HR- og administrasjonsavdelinga i Vegdirektoratet.

# Vedlegg 1: dokumentunderlag

## Tilsendte dokument:

OMRÅDE	TITTEL
<b>Overordna styringsdokument</b>	Vegvesenboka (07.11.2012)
	Systembeskrivelse for Kvalitetssystemet i Statens vegvesen (Versjon 0.5)
<b>Dokumentasjon frå SVV 2010 prosessen</b>	Overordnet organisasjonsstruktur SVV 2010
	Overordnet organisering av Statens vegvesen – fastsatt i HA (12.06.2009)
<b>Dokumentasjon frå Kvalitetsprosjektet 2010</b>	Utvikling av kvalitetssystem og prosess-eierskap i SVV, prosjektbeskrivelse
	Notat til ELM (07.04.2010)
	Kvalitetssystemet rapport 1 (07.10.2010)
	Kvalitetssystemet rapport 2 (07.10.2010)
	Notat til ELM (01.12.2010)
	Referat frå ELM (08.12.2010)
	Veileder for risikovurdering av prosesser (01.12.2010)
<b>Roller og ansvar i kvalitetssystemet</b>	Notat roller i kvalitetssystemet (07.10.2011)
	Notat til ELM (04.11.2011)
	Referat ELM (09.11.2011)
	Overordnet rollematrise (godkjent i ELM)
<b>ELM og KVD-saker i 2011-2012 med planar og status i arbeidet</b>	Notat til ELM (10.11.2011)
	Referat frå ELM (21.11.2011)
	Status og videreutvikling av kvalitetssystemet KVD (25.10.2011)
	Status og videreutvikling av kvalitetssystemet KVD (22.06.2012)
	Notat til ELM (12.09.2012)
	Referat ELM (20.09.2012)
<b>Resultatavtaler 2012 og 2013</b>	Prioriterte prosessoppdateringer i 2012
	Beskrivelse av måleindikatoren «Forståelse og bruk av Kvalitetssystemet»
	Notat til ELM (09.10.2012)
	Referat frå ELM (17.10.2012)

I tillegg til dei tilsendte dokumenta gjennomgjekk Vegtilsynet følgjande dokument under førebuinga av tilsynet:

Tittel
Instruks for Statens vegvesen
Grunnlagsdokumentet 2010
Kvalitetssystem for Statens vegvesen
Veileder for sikkerhetsstyring i vegtrafikken

## Vedlegg 2: deltakarar

<b>DELTAKARAR FRÅ VEGTILSYNET</b>		
<b>Rolle</b>	<b>Namn</b>	<b>Fagområde</b>
Tilsynsleiar	Bente Irene Berland Molland	Tilsyn
Fagrevisor	Nils Torbjørn Sperrevik	Veg
Fagrevisor	Sverre Slettemark	Veg
Fagrevisor	Ida Blomhoff Pedersen	Juridisk

<b>Deltakarar frå HR- og administrasjonsavdelinga i Vegdirektoratet</b>	
<b>Namn</b>	<b>Stilling</b>
Jane Bordal	Direktør
Jon Lykke	Avdelingsdirektør, leiar for Virksomhetsutvikling
Jan Olav Karlsen	Seniorrådgjevar
Knut A. Skjær	Senioringeniør