


Tilsynsrapport

sak 2016-10

Styringsystem for sikker veg

Saksnummer	2016-10
Publiseringsdato	03.02.2017
Tilsynslag	Bård Gjerde, tilsynsleiar Haakon Innset, fagrevisor veg BDO AS har bistått ved gjennomføring av tilsynet
Tilsynspart	Nye Veier AS



Om rapporten

Tilsynssaken omhandler styringssystemet for sikker vei i Nye Veier AS.

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

Nye Veier AS skal innen fastsatt frist gi tilbakemelding på hvordan avvik vil bli håndtert, sammen med en tidsplan for gjennomføring.

03.02.2017

Sign.:



Bård Gjerde
tilsynsleder

Sign.:



Trude Tronerud Andersen
direktør

Sammendrag

Vegtilsynet har i perioden 04.11.2016 til 21.12.2016 gjennomført tilsyn med Nye Veier AS sitt styringssystem. Tilsynet har omfattet den delen av styringssystemet som er relevant for ivaretagelse av krav til sikker veginfrastruktur (kvalitetssystem for sikker veg). Tilsynssaken har undersøkt om Nye Veier har etablert et tilstrekkelig kvalitetssystem for sikker veg i planleggingsfasen og utbyggingsfasen, med hovedvekt på strategisk nivå internt i Nye Veier og i selskapets krav til entreprenører.

Nye Veier sitt kvalitetssystem for sikker veg bærer preg av at selskapet er relativt nyetablert. Vegtilsynet mener likevel at kvalitetssystemet har god struktur og inneholder mange av de riktige elementene for et kvalitetssystem. Spesielt støttefunksjoner for kvalitet og prosesser for å oppnå kvalitet i byggingen av veginfrastruktur, herunder krav til totalentreprenørene, fremstår som tilstrekkelige. Det er imidlertid svakheter i flere prosesser av mer strategisk art, dvs. de som gjelder ledelse, planlegging og kontinuerlig forbedring av systemet. Flere av observasjonene gjelder forhold som ikke er kritiske i den fasen Nye Veier er i nå, men som Vegtilsynet mener det er viktig at selskapet forbedrer før første vegutbygging starter våren 2017.

Innhold

1. Bakgrunn	5
2. Mål og problemstillinger	6
3. Gjennomføring og metode	8
4. Tilsynskriterier	10
5. Tilsynsresultater	12
Vedlegg 1: Deltagere fra Nye Veier AS gruppeintervju 12.12 2016	34
Vedlegg 2: Relevante utdrag fra kravdokumenter	35
Vedlegg 3: Mottatt dokumentasjon fra Nye Veier AS	37

1. Bakgrunn

Nye Veier AS (NV) er et statlig eid aksjeselskap stiftet i mai 2015. Selskapet skal planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde viktige hovedveger. Vegtilsynet har fått som oppgave å føre tilsyn med selskapet.¹

Vegtilsynet ønsker gjennom dette tilsynet å undersøke om NV har fått på plass de elementene i styringssystemet som er mest kritiske for å gi sikker veginfrastruktur ved planlegging og utbygging av veger.

¹ Lov om vegar (veglova) § 11 a.

2. Mål og problemstillinger

Mål

Målet med tilsynet er å undersøke om NV har etablert et tilstrekkelig og effektivt styringssystem for å ivareta krav til sikkerheten på veg.

Problemstillinger

- Har NV tilstrekkelige prosesser for ledelse og planlegging av kvalitetssystemet for sikker veg?
- Har NV tilstrekkelige prosesser og funksjoner til å forvalte kvalitetssystemet for sikker veg?
- Har NV tilstrekkelige prosesser for å ivareta kvalitet i byggingen av veginfrastruktur?
- Har NV tilstrekkelige prosesser for evaluering og forbedring av kvalitetssystemet for sikker veg?

Begrepsbruk og avgrensning

Det finnes ulike definisjoner av og modeller for styringssystemer. De mest brukte og anerkjente er basert på COSO-rammeverket, COCO-rammeverket og ulike ISO-standarder for ledelsessystemer. De ulike ISO-standardene for ledelsessystemer er basert på et felles sett med grunnprinsipper og strukturer, og er således gjenkjennelige på tvers av de ulike temaene. Det er mange fellestrekk mellom disse definisjonene og modellene, men mens COSO- og COCO-rammeverkene tar for seg helhetlig og overgripende virksomhetsstyring, er ISO-standardene for ledelsessystemer i større grad spisset mot bestemte temaer i en virksomhet – f. eks. kvalitet, ytre miljø, arbeidsmiljø, informasjonssikkerhet og antikorrupsjon. For at et ledelsessystem basert på en ISO-standard skal virke etter hensikten, bør det integreres i den helhetlige og overgripende virksomhetsstyringen.

Vegtilsynet har ikke sett på den helhetlige styringen av NV som virksomhet, men de delene av styringssystemet som er relevante for å ivareta krav til sikker veginfrastruktur, altså et system for kvalitet i leveransene (heretter kalt kvalitetssystem for sikker veg). Vegtilsynet anser at NS-EN ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitet» (heretter kalt ISO 9001) er den standarden som best uttrykker god praksis relatert til kvalitetssystem for sikker veg, og legger i stor grad denne til grunn for dette tilsynet.

Definisjonen på et ledelsessystem for kvalitet etter NS-EN ISO 9000:2015 er: «Sett av beslektede eller samvirkende elementer i en organisasjon for å etablere policyer, mål og prosesser for å oppnå kvalitet».²

Kravene til sikker vei gjelder i alle faser; planlegging, utbygging, drift og vedlikehold. Fordi NVs leveranser i 2017 primært gjelder planlegging og oppfølging av utbygging, tar Vegtilsynet i dette tilsynet først og fremst for seg kvalitetssystem for sikker veg i planleggings- og utbyggingsfasene.

Etter vegloven³ skal et kvalitetssystem for sikker veg utformes slik at det er tilstrekkelig og effektivt for formålet. Siden NV fremdeles er i en etableringsfase, der utbygging av prosjektene ikke er påbegynt, vil dette tilsynet ta for seg hvorvidt det er etablert et tilstrekkelig kvalitetssystem i betydningen riktig omfang, relevante prosesser og formalisert dokumentasjon. På grunn av manglende erfaring om virkningen av kvalitetssystemet på nåværende tidspunkt, legges det under dette tilsynet ikke vekt på om systemet er effektivt i betydningen etterlevd. Videre legges det i tilsynet størst vekt på forhold av strategisk art og forhold som gjelder krav til leverandører, dvs. beslutninger, prosesser og dokumentasjon av kvalitet som enten bør involvere øverste ledelse eller gjelde for entreprenører.

² Jf. NS-EN ISO 9001:2015 pkt. 3.5.4 sammenholdt med pkt. 3.5.3.

³ Lov om vegar (veglova)

3. Gjennomføring og metode

Tilsynsform

Tilsynet er gjennomført som en samsvarsrevisjon,⁴ jf. krav om styringssystem i vegloven. Fordi samsvarskravet går ut på at det skal foreligge et styringssystem, er tilsynet også lagt opp som en systemrevisjon.⁵

Tilsynsmetode

I dette tilsynet er det brukt en regressiv tilsynsmetode. Metoden innebærer at det tas utgangspunkt i ønsket sluttsituasjon – som er at veginfrastrukturen etter utbyggingen tilfredsstillende krav til sikkerhet – for så å vurdere hvilke bakenforliggende hovedprosesser og faktorer som et slikt sluttresultat er avhengig av. En viktig del av undersøkelsen er om NV har fastsatt hvilke krav til sikker veg og kvalitetssystem for sikker veg som gjelder – både internt, i konkurransegrunnlag for tilbydere, og i avtaler med entreprenører.

Undersøkelsen har tatt for seg de prosessene som anses viktigst for å oppnå et tilstrekkelig kvalitetssystem i den fasen NV er i nå.

Gjennomføring

Vegtilsynet sendte varsel om tilsyn til NV 4. november 2016. I varselet ble det også ble bedt om å få oversendt nærmere angitt dokumentasjon. Vegtilsynet ba i brev den 18. november 2016 om ytterligere dokumentasjon.

Det ble gjennomført intervju med nøkkelpersoner i NV 12. desember 2016 i NV sine lokaler i Kristiansand. Intervjuobjektene var medlemmer av øverste ledergruppe og personell som utvikler og drifter ulike deler av NVs styringssystem, jamfør vedlegg 1. Intervjuet ble gjennomført som et gruppeintervju. Basert på det som kom fram under intervjuet ba Vegtilsynet om ytterligere dokumentasjon fra NV.

⁴ Å kontrollere om virksomheten handler i tråd med relevante lover, standarder, policyer og prosedyrer.

⁵ Systemrevisjon er en systematisk undersøkelse av angitte områder.

Det ble til slutt gjennomført et kort videooverført intervju med Jan Bakken, ansvarlig for styringssystem, og Anette Aanesland, direktør teknologi og utbygging.




NV har lagt alle forhold til rette for et godt samarbeid under gjennomføring av tilsynet.

Utkast til rapport ble lagt fram for NV 23. januar 2017, med frist for å gi tilbakemelding på faktafeil. Tilsynspart gav slik tilbakemelding innen frist, og dette er tatt hensyn til ved endelig tilsynsrapport

Rapportens beskrivelse av vurderinger og tilsynsfunn

I mangelen på presise og utfyllende regulative og avtalebaserte krav til hva som er et tilstrekkelig (og effektivt) kvalitetssystem for sikker veg, er vurderingene av tilsynsfunn i kapittel 5 basert på anerkjente prinsipper og god praksis for kvalitetssystemer.

Symbol som er brukt for å illustrere tilsynsfunnene går frem av tabellen under:

Symbol	Vurdering av samsvar med anerkjente prinsipper og god praksis
	Avvik: Mangel på oppfyllelse av krav. Aktuell prosess må forbedres. Det undersøkte forholdet samsvarer i liten grad med anerkjente prinsipper og god praksis for kvalitetssystemer
	Observasjon: Tilsynsbevis sett opp mot tilsynskriterier, der det er muligheter for forbedring. Aktuell prosess bør forbedres. Det undersøkte forholdet samsvarer bare delvis med anerkjente prinsipper og god praksis for kvalitetssystemer, og kan utvikle seg til et avvik på et senere tidspunkt.
	Prosessen er tilfredsstillende. Det undersøkte forholdet samsvarer i stor grad med anerkjente prinsipper og god praksis for kvalitetssystemer
N/A	Benyttes der Vegtilsynet ikke har tilstrekkelig informasjon til å vurdere forholdet.

Tabell 1. Visualisering av subjektiv oppfatning av kvalitet (Kilde: BDO)

4. Tilsynskriterer

Oversikt over krav til kvalitet

Vegtilsynet har lagt følgende krav til grunn for et kvalitetssystem for sikker veg i NV.

- Aksjeloven §§ 6-12 til 6-14 om eierstyring.
- Veglova §§ 11 a. og b. om tilsyn med riksveg
- Veglova § 13 og vegnormalene fastsatt i medhold av bestemmelsen.
- Rammeavtale mellom Samferdselsdepartementet og NV.
- Vegutbyggingsavtaler
- Vedtektene for NV

Relevante utdrag fra kravdokumentene over går fram av vedlegg 2.

Overordnede tilsynskriterier for styringssystem for kvalitet

Som det framgår over er det mange kravsett som har relevans for kvalitet ved sikker veg i NV. Det er imidlertid ingen av kravene som har status som regulative krav om å ha et styringssystem for kvalitet. Det er likevel en avtalebasert forpliktelse i vegutbyggingsavtalene mellom SD og NV om at «Selskapet og Selskapets kontraktsmedhjelpere skal i avtaleperioden ha iverksatte og dokumenterte rutiner for sikring av kvalitet [...]».

I vegloven er det fastsatt at Vegtilsynet har tilsynsmyndighet overfor NV, og i instruksen for Vegtilsynet er det fastsatt at Vegtilsynet har hjemmel til å føre tilsyn med at det foreligger «tilstrekkelege og effektive styringssystem» for alle faser i utvikling og forvaltning av riksvegene.

Konkretiserte tilsynskriterier

Det er i autoritative kilder for de overordnede tilsynskriteriene ikke presisert nærmere krav til styringssystemet eller hva det skal baseres på (modell, standard, rammeverk eller bestemte prinsipper).

NV opplyser at de ikke har besluttet at ISO 9001 skal legges til grunn, men at det vil bli vurdert. Vegtilsynet har i sin konkretisering av tilsynskriteriene likevel

valgt å ta utgangspunkt i ISO 9001, da det er denne standarden som best uttrykker god praksis relatert til kvalitetssystemer.

Med utgangspunkt i problemstillingene og hovedprosessene som et kvalitetssystem bør bestå av etter ISO 9001, har Vegtilsynet konkretisert tilsynskriteriene til følgende:

- **Har NV tilstrekkelige prosesser for ledelse og planlegging av kvalitetssystemet for sikker veg?**
 1. Ved etableringen av kvalitetssystemet skal det tas hensyn til konteksten for virksomheten.
 2. Kvalitetssystemet skal være forankret i og forpliktet av virksomhetens øverste ledelse.
 3. Kvalitetssystemet skal baseres på risikostyring og målstyring.

- **Har NV tilstrekkelige prosesser og funksjoner til å forvalte kvalitetssystemet for sikker veg?**
 4. Det skal legges til rette for at kvalitetssystemet forvaltes, etterleves og dokumenteres.

- **Har NV tilstrekkelige prosesser for å ivareta kvalitet i byggingen av veginfrastruktur?**
 5. Prosesser, produkter og tjenester levert fra eksterne skal kvalitetsstyres.
 6. Det skal kontrolleres at krav til produkter og tjenester har blitt oppfylt før frigivelse.

- **Har NV tilstrekkelige prosesser for evaluering og forbedring av kvalitetssystemet for sikker veg?**
 7. Kvalitetssystemets effektivitet og virkning skal evalueres.
 8. Det skal foreligge prosesser for forbedring av kvalitetssystemet.

Overnevnte hovedprosesser samsvarer også i stor grad med hovedprosessene som kan utledes av COSO- og COCO-rammeverkene.

5. Tilsynsresultat

Oversikt over dokumentasjon fra NV som Vegtilsynet har innhentet, framgår av vedlegg 3.

Tilsynskriterium 1: Ved etableringen av kvalitetssystemet skal det tas hensyn til konteksten for virksomheten

Modeller og prinsipper som grunnlag for styringssystemet

Datainnhenting

Ifølge intervjuet med ledergruppen tar NVs styringssystem utgangspunkt i selskapets fasemodell for gjennomføring av planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av veginfrastruktur. NVs styringssystem er ment å være en helhetlig modell for virksomhetsstyring i selskapet, der kvalitet for sikker veginfrastruktur inngår som en del av systemet. NVs ledergruppe opplyste at styringssystemet ikke er basert på noen bestemte standarder, rammeverk eller veiledere, men at de har hentet inspirasjon fra ulike hold. NV kunne ikke konkretisere hvilke modeller inspirasjonen er hentet fra, utover at det er foretatt en «benchmark» mot ISO 9001.

Vurdering

Når et styringssystem etableres, tilsier god praksis at det baseres på konkrete anerkjente modeller beskrevet i en eller flere standarder, rammeverk eller veiledere. Modell(er) bør velges ut fra hva som vurderes å passe best til virksomhetens egenart og omfang. Det betyr ikke at NV behøver å forplikte seg til å fullt ut følge en valgt modell eller å bli sertifisert. Uten et minimum av forankring i bestemte modeller eller prinsipper kan imidlertid styringssystemet oppleves som noe uforpliktende og tilfeldig satt sammen.



Funn 1 – observasjon

NV har ikke fastsatt hvilke(n) modell(er) eller anerkjente prinsipper for styringssystemer som deres styringssystem skal baseres på, herunder den delen av styringssystemet som gjelder kvalitet for sikker veg.

Interessentanalyse med tilhørende krav

Datainnhenting

Under intervjuet med ledergruppen ble en interessentanalyse for kvalitet, herunder for sikker veginfrastruktur, lagt fram. Interessentanalysen er et grunnlag for beslutningen om omfanget av et kvalitetssystem og relevansen skal overvåkes over tid. NV opplyste at interessentanalysen er en generisk versjon som gjelder for alle prosjekter. Den inngår ikke i versjon 1.0 av styringssystemet for NV, men er ment å godkjennes formelt slik at den kan inngå i versjon 2.0 som skal være ferdig i løpet av januar 2017. I tillegg skal det for hvert vegprosjekt utarbeides prosjektspesifikke interessentanalyser, og det er en egen prosedyre i styringssystemet for interessenthåndtering på prosjektnivå.

Vurdering

Interessentanalysen fremstår troverdig og på et tilstrekkelig detaljnivå ut fra den utviklingsfasen NV har vært i til nå. I en slik analyse skal det framgå hvem som er interesseparter og hvilke krav som vurderes som relevante for kvalitet (her: for sikker veg), hvilket er gjort på et generisk nivå. Analysen er imidlertid ikke fullstendig, og den er heller ikke formelt fastsatt av øverste ledelse som et grunnlag for systemet. Uten en fullstendig og formelt fastsatt analyse vil det mangle grunnleggende inngangsfaktorer for beslutninger om omfang og utvikling av styringssystemet.



Funn 2 – observasjon

En interessentanalyse med tilhørende krav til kvalitet er ikke ferdigstilt og formelt lagt til grunn av øverste ledelse i NV.

Tilsynskriterium 2: Kvalitetssystemet skal være forankret i og forpliktet av virksomhetens øverste ledelse

Uttrykt forpliktelse til krav om kvalitet

Datainnhenting

Det ble under intervjuet uttalt at NV legger vegnormalene til grunn for kravene til kvalitet for sikker veginfrastruktur. Policy, prosedyrer og instruksjoner for ulike deler av kvalitetsarbeidet er ifølge NV utarbeidet. Dokumentene er utarbeidet etter en gjennomgang av bl.a. hvilke funksjoner og krav som er nødvendig for å bygge opp et kvalitetssystem. Implementering, videreutvikling og etterlevelse av systemet skal skje ute i prosjektene, slik at det også vil være en del prosjektspesifikke forpliktelser.

I tillegg framgår det av interessentanalysen som ble lagt fram under intervjuet, at det skal foreligge dokumenter som omhandler krav til hvordan veg skal bygges (teknisk designbasis), med utgangspunkt i vegnormalene og fraviksvedtak.

Vurdering

Det er ikke fastsatt i kvalitetspolicyen eller noen annen vedtatt policy fra øverste ledelse i NV hva som er det regulative eller avtalebaserte grunnlaget for kravene til sikker veg og kvalitetssystemet, og at dette skal ligge til grunn for kvalitetssystemet. Det er f. eks. ikke vist til vegloven og vegnormalene med fraviksvedtak eller til rammeavtalen og veiutbyggingsavtaler med Samferdselsdepartementet. Det mangler dermed en uttrykt forpliktelse og føring fra øverste ledelse som virksomheten kan ta utgangspunkt i ved utviklingen av kvalitetssystemet.



Funn 3 – avvik

Kvalitetspolicyen i NV inneholder ingen beskrivelse av hvilke regulative eller avtalebaserte krav til sikker veginfrastruktur eller kvalitetssystem som NV skal forholde seg til.

Ansvar, myndighet og roller

Datinnhenting

Det ble opplyst at ansvaret for utvikling og standardisering av alle prosesser relatert til utbygging ligger hos direktør for teknologi og utbygging. Videre at ansvaret for å etterleve dette og gjennomføre utbyggingen ligger hos prosjektdirektørene for utbyggingsområdene.

Når det gjelder ansvaret for utvikling og standardisering av alle prosesser relatert til kontrakt og anskaffelse, ligger dette hos direktør for kontrakt og anskaffelser, mens ansvaret for å etterleve dette og gjennomføre anskaffelsesprosessene ligger hos prosjektdirektørene for utbyggingsområdene.

I styringssystemet går det fram at det er delt ansvar mellom prosess for kvalitet og teknisk kvalitet. Alle prosedyrer og styrende dokumenter som sorterer under prosess/system kvalitet ligger hos direktør og stab for Helse, miljø, sikkerhet og kontroll (HMSK), mens ansvaret for tilsvarende prosedyrer for teknisk kvalitet ligger hos direktør for teknologi og utbygging. Etterlevelse ligger ute i utbyggingsområdene hos prosjektdirektør og de fagansvarlige som har fått delegert ansvaret.

Vurdering

Ansvar, myndighet og roller for ulike deler av kvalitetssystemet i virksomheten er formelt fastsatt i instruks for den enkelte rolle. Øverste ledelse fremstår meget bevisst på hvordan ansvar, myndighet og roller skal være i virksomheten og viktigheten av dette.

Det er imidlertid ingen samlet oversikt over ansvar, myndighet og roller for kvalitet i NV. Det er vanskelig ut i fra forelagt dokumentasjon å få en slik oversikt, uten å lese et større antall instruks for enkeltroller. En slik oversikt bør derfor framkomme i kvalitetspolicyen.



Funn 4 – observasjon

Kvalitetspolicyen i NV inneholder ingen samlet oversikt over ansvar, myndighet og roller for kvalitet i NV.

Tilsynskriterium 3: Kvalitetssystemet skal baseres på risikostyring og målstyring

Målstyringen

Datainnhenting

NV har lagt fram en strategiplan med målstyringskart som gjelder for øverste ledergruppe i NV. Trafikksikre veier er ett av de fire overordnede målene i NV. Antall strategiske fremgangsfaktorer (målnivået rett under de overordnede målene) er i ferd med å reduseres fra seks til fire. Kvalitet blir da videreført som en strategisk fremgangsfaktor sammen med HMS, benevnt «HMSK», og et av tre underpunkter til HMSK er «sikre veier». Det er utarbeidet måleindikatorer (KPI⁶). En av måleindikatorerne er direkte relatert til kvalitet ved sikker veginfrastruktur («antall dødsfall på vei»).

Det er laget egne strategiplaner med målstyringskart totalt for virksomheten. Dette er ledergruppens målstyringskart. Ansvar for NV sine felles prosesser og prosedyrer for målstyring av kvalitet relatert til sikker veg, herunder måleindikatorer, ligger hos direktør for teknologi og utbygging. Understøttelsen av de overordnede målene og etterlevelsen av prosesser og prosedyrer med måleindikatorer er underlagt prosjektdirektørene som øverste ansvarlig for utbyggingsområdene.

Målstyringskartet er behandlet i ledergruppen og er det som legges til grunn i avdelingene. Målstyringskartet er ikke formelt godkjent, da det til nå har vært under utvikling, men skal etter planen legges fram for godkjenning av styret 24.1.2017.

I tilbakemelding på utkast til rapport opplyser NV at det fortsatt er behov for utvikling/ferdigstilling av enkelte måleindikatorer for prosjektene. I tillegg opplyser NV at målkartene for alle avdelinger vil fullføres etter godkjenning av styret, og skal godkjennes i ledermøte 21. februar 2017.

⁶ KPI = key performance indicator (måleindikator)

Under intervjuet ble det opplyst at NVs måloppnåelse på virksomhetsnivå rapporteres halvårlig til departementet og kvartalsvis til styret. Overordnet prioritering gjøres ut fra samfunnsmessig nytte, herunder hovedmålet om trafikksikre veier. Kvaliteten avgjøres i stor grad i planleggingsfasen i NVs gjennomføringsmodell for vegprosjekter. Målene for utbyggingsområdene er imidlertid ennå ikke koblet opp mot de overordnede målene.

Vurdering

Målstyringen for kvalitet ved sikker veginfrastruktur virker å være tilfredsstillende på strategisk nivå. Målene for operasjonelt nivå (utbyggingsområdene) virker imidlertid ikke å være koblet tydelig opp mot de overordnede målene og måleindikatorene.

Det kan stilles spørsmål ved om enkelte av måleindikatorene er gode og relevante nok som indikatorer for om hovedmålet nås. Måleindikatorene vurderes likevel som tilfredsstillende i forhold til den utviklingsfasen NV nå er i.

Det kan også stilles spørsmål ved om det i NVs målstyring på strategisk nivå er hensiktsmessig at HMS og kvalitet er slått sammen i såpass stor grad som det er gjort. Vegtilsynet er innforstått med at det er vanlig i mange virksomheter å slå sammen funksjonene for HMS og kvalitet. Regulative krav til HMS er imidlertid vesentlig forskjellige fra regulative krav til sikker veginfrastruktur. Videre er sikker veginfrastruktur kjerneleveransen til NV, mens HMS er internt rettet. Det er en viss risiko for at kvalitet blir for lite synlig i det totale målbildet på strategisk nivå.

NV opplyser i tilbakemelding på utkast til rapport at de mener HMS i betydelig grad er eksternt rettet. NV opplyser også at HMS og Kvalitet vil bli skilt i to seksjoner under HMSK-avdelingen for å sette tydeligere fokus på prosesskvalitet.



Funn 5 – observasjon

HMS og kvalitet er slått sammen i målstrukturen på strategisk nivå.

Risikostyringen

Datainnhenting

Under intervjuet forklarte ledergruppen at entreprenøren utarbeider en risikovurdering og rapporterer risiko ukentlig til utbyggingssjefen. Utbyggingssjefen utarbeider så risikovurderinger på prosjektnivå og rapporterer en gang i måneden til prosjektets styringsgruppe. Inntil videre består styringsgruppen av medlemmer av øverste ledergruppe samt alle utbyggingssjefer – dette for å sikre læring i etableringsfasen av NV. Rapporteringen skjer opp mot neste beslutningspunkt i gjennomføringsmodellen for NV. Styringsgruppa sjekker om all relevant informasjon er på plass, og vurderer og avgjør så om beslutningspunktet passerer.

Hvert kvartal lages det en rapport på virksomhetsnivå og måleindikatorene blir samtidig oppdatert. Rapporten behandles i øverste ledergruppe og legges deretter frem for styret (sammen med måloppnåelsen).

Under dokumentgjennomgangen framkom det at kvalitet er omtalt i prosatekst i prosedyre for risikostyring. Kvalitet er imidlertid helt utelatt i konsekvensmatrisen for risiko som det i prosedyrens vedlegg 1 legges opp til at skal benyttes. NV opplyste i intervju at kvalitetsdelen i usikkerhetsregisteret og tilhørende brukerveiledning fortsatt var under utvikling, og vil bli ferdigstilt på et senere tidspunkt.

Ledergruppen opplyste at tiltak for å håndtere risiko fastsettes i en aksjonsplan, som kommer i tillegg til møtoreferatet. Aksjonsplanen er et levende dokument, fungerer som huskeliste, og har tiltak for hvert risikoelement. Noen tiltak vil presenteres på tavlene i kontorområdet til de ulike avdelingene. Det gjennomføres ukentlige tavlemøter, der tiltak hentes ut fra møtoreferatet og aksjonsplan.

Vurdering

NVs prosess for helhetlig risikostyring virker godt strukturert. Det legges opp til en sammenheng i risikorapporteringen fra utbyggingssprosjektene og helt opp til NVs øverste ledelse. Kvalitet ved sikker veginfrastruktur er imidlertid i for liten grad operasjonalisert i maler og eksempler for vurdering og rapportering av risiko.

NV virker å ha et godt system for beslutning og oppfølging av tiltak for håndtering av den generelle risikoen som rapporteres. Systemet for håndtering av risikoer er imidlertid til lite hjelp for kvalitet ved sikker veginfrastruktur. Andre risikokategorier er utførlig operasjonalisert. Det er fare for at kvalitet i praksis ikke vil bli vurdert og rapportert om på lik linje med andre risikokategorier.



Funn 6 – observasjon

Kvalitet ved sikker veginfrastruktur er ikke i tilstrekkelig grad operasjonalisert i NVs maler, eksempler for vurdering og rapportering av risiko.

Tilsynskriterium 4: Det skal legges til rette for at kvalitetssystemet forvaltes, etterleves og dokumenteres

Ressurser

Datainnhenting

NV redegjorde under intervjuet for hvilke roller i NV som er spesielt relevante for kvalitet ved sikker veginfrastruktur, antallet og hvordan disse er organisert. Rollen til disiplinlederne ble forklart. Det ble framvist en liste over rollene med markering for roller med utpregede kvalitetsoppgaver, samt et organisasjonstablå for organiseringen av E18-utbyggingen. I etterkant ble det oversendt dokumentasjon i form av stillingsbeskrivelser for tre stillingsnivåer med linjeansvar for kvalitet innen teknologi og utbygging.



Vurdering

Forholdet anses å være i samsvar med god praksis.

Erfaringsoverføring

Datinnhenting

NV uttrykte under intervjuet at det er viktig at erfaringene dokumenteres og at sporbarhet sikres. NV opplyste at erfaringsbasert kunnskap sikres på ulike måter; hvert dokument i styringssystemet har en fastsatt eier; kontrollere fra økonomi-staben er utplassert i utbyggingsområdene og gjør sine erfaringer som de tar med seg; erfaring fra styringsgruppemøte for ett prosjekt tas videre til andre prosjekter. Erfaringene kan være av både positiv og negativ art. Til nå har erfaringsoverføringene skjedd mye på uformell basis. HMSK har laget en modell for erfaringsoverføring, men denne er ennå ikke formalisert.

For å identifisere hvilke områder som er kritiske i forhold til kompetanse, har NV utarbeidet en gapanalyse. Analysen graderer kompetanse i tre kritikalitetsnivåer og går helt ned på individnivå ut fra hva som er viktige fagområder innen hver avdeling.

NV opplyste også at de har identifisert hvilke prosesser som absolutt hele organisasjonen skal beherske. Relevante dokumenter i styringssystemet er merket for dette formålet.

Det er utarbeidet prosedyrer for å sikre overføring av erfaringsbasert kunnskap tilegnet under planleggingsfasen og utbyggingsfasen i NVs gjennomføringsmodell for prosjekter. NV opplyste i intervjuet at de skal videreutvikle dette ved å lage flere prosedyrer for erfaringsoverføring ved viktige milepæler i gjennomføringsmodellen.

Vurdering

Vegtilsynet mener at NV har en god modell og gode dokumentmaler for identifisering av nødvendig erfaringsoverføring og kompetansegap, herunder kvalitetsområder og interne prosesser for kvalitet. Forholdet anses å være i samsvar med god praksis.

Det er flere aktiviteter i NV som bidrar til erfaringsoverføring. De er imidlertid i liten grad dokumentert i form av prosess- og prosedyrebeskrivelser. Hvis betydningen av aktiviteter for erfaringsoverføring ikke dokumenteres i styrings-

systemet, er det en viss risiko for at oppmerksomheten mot erfaringsoverføring reduseres og at de ulike aktivitetene ikke sees i sammenheng.



Funn 7 – observasjon

Aktiviteter for erfaringsoverføring er i liten grad dokumentert.

Bevisstgjøring og kommunikasjon

Datainnhenting

Det ble under intervjuet opplyst fra NV at hver leder skal gå gjennom sin del av styringssystemet i ledermøter. Tilsvarende gjennomføres i enkelte avdelinger.

Videre ble det opplyst at NV har rutiner for «onboarding» av nytt personell. I den sammenheng er noe informasjon generelt for alle, mens annet er avdelings-spesifikt. Dokumenter som er obligatoriske for alle å sette seg inn er merket med dette for øye.

Det ble i tillegg opplyst at dokumentasjonen i styringssystemet er tilgjengelig for alle på intranettet. Det er i tilsynet ikke undersøkt hvor tilgjengelig dokumentasjonen i praksis er for ansatte.



Vurdering

Forholdet anses å være i samsvar med god praksis.

Tilsynskriterium 5: Prosesser, produkter og tjenester levert fra eksterne skal kvalitetsstyres

Krav til entreprenør om kvalitet i leveranser og kvalitetssystem

Datainnhenting

I dokumentasjonen som er innhentet fra NV fremgår det flere krav og tiltak for styring av entreprenører som skal bygge veger for NV. Det er blant annet i konkurransegrunnlaget, som retter seg mot entreprenørene, stilt krav om kvalitetssystem, risikostyring, rapportering og prosess ved avvik fra opprinnelige krav. Det er også stilt krav til leveransene og at bestemte delleveranser skal godkjennes underveis i utbyggingsfasen av NV. Videre er det utarbeidet generiske prosedyrer internt i NV for rapportering og oppfølging av entreprenørene, rettet mot utbyggingssjefene i NV.

NV stiller ikke krav om at totalentreprenørene skal ha et kvalitetssystem sertifisert etter ISO 9001, men gir i konkurransegrunnlaget føringer om foretrukne modeller og standarder for bl.a. kvalitetssystem og risikostyring. Det vises i konkurransegrunnlaget for E18 Tvedestrand-Arendal (C2 kap. 15.3) til standarder for risikoanalyse, bl.a. NS 5814:1991. Videre er det stilt krav om bl.a. måling, rapportering, godkjenning, verifikasjon, inspeksjon og revisjon. Det pågår et arbeid med å lage en sjekkliste for byggherrens kontroll av entreprenørens tekniske kontrollplan.

NV har stilt krav om at totalentreprenørene skal stille tilsvarende krav om risikostyring til alle leverandører i totalentreprenørens leveransekjede.

Vegtilsynet har ikke undersøkt NVs kriterier og prosedyrer for evaluering av tilbud og valg av tilbyder som leverandør. Kriteriene for overvåking av prestasjon og fornyet evaluering er imidlertid ikke anvendt ennå, fordi det er for tidlig i den fasen NV er i nå.

Vurdering

NV har i konkurransegrunnlag bl.a. stilt krav om at totalentreprenørene skal ha et kvalitetssystem basert på ISO 9001 eller tilsvarende standard.

Formuleringen om at totalentreprenørens kvalitetssystem skal være «basert» (vår utheving) på ISO 9001 «eller tilsvarende» (vår utheving), åpner for at tilbydere kan velge ulike tilnæringer for sine kvalitetssystemer. Tilbydere kan da forholde seg mer uforpliktende og ulikt til standarder for ledelsessystemer, enn om det var et krav om å basere seg på en bestemt standard eller sertifisering. Et krav om å følge en bestemt standard vil gjøre at evalueringskriteriene i tilbudsfasen og revisjonskriteriene i leveransefasen blir tydeligere og mer presise. Et krav om sertifisering vil gi økt tillit til kvalitetssystemet.

NS 5814:1991 har blitt erstattet med en ny utgave; NS 5814:2008. Selv om konkurransegrunnlaget åpner for at entreprenøren kan velge å benytte andre standarder for risikoanalyse, er det uheldig at det vises til en utgått utgave av NS 5814.



Funn 8 – observasjon

NV har ikke stilt krav om at leverandørens kvalitetssystem skal baseres på eller være sertifisert etter en bestemt standard.

Krav om kvalitetskontroll

Datainnhenting

NV har i konkurransegrunnlaget stilt krav om teknisk kvalitet for veginfrastrukturen.

NV har flere steder i konkurransegrunnlaget stilt krav om måling, rapportering, godkjenning, verifikasjon, inspeksjon og revisjon for ulike forhold og i ulike faser.

NV er ikke ferdig med å utarbeide sjekklister for kontroll av entreprenørenes tekniske kontrollplan.

Vurdering

Det vurderes ikke som kritisk at sjekklister for kontroll av entreprenørenes tekniske kontrollplan er uferdig i den fasen NV er i nå. Sjekklisten må imidlertid være ferdig før første utbygging starter, for å sikre at entreprenøren bygger og kontrollerer i henhold til de krav som foreligger i de ulike prosessene.



Funn 9 – observasjon

NV mangler et ferdig utarbeidet og godkjent hjelpedokument (mal) for kontroll med entreprenørenes tekniske kontrollplan og etterlevelse av slike planer.

Tilsynskriterium 6: Det skal kontrolleres at krav til produkter og tjenester har blitt oppfylt før frigivelse

Datainnhenting

NV stiller krav i konkurransegrunnlaget og interne prosedyrer til ulike metoder for kontroll og oppfølging av leveranser (utbygde veier), før leveransenes kvalitet aksepteres. Prosedyrene har i liten grad blitt praktisert, fordi det er for tidlig i den fasen NV er i nå.

Vurdering

N/A Vegtilsynet har ikke undersøkt om oppfyllelse av kravene faktisk kontrolleres av NV, da det ikke vil være mulig før en leveranse i form av utbygd veg foreligger.

Tilsynskriterium 7: Kvalitetssystemets effektivitet og virkning skal evalueres

Intern revisjon

Datainnhenting

Innhentet dokumentasjon viser at det er fastsatt et revisjonsprogram for internrevisjon i NV der kvalitetssystemet inngår som et revisjonstema. Revisjonsprogrammet er risikobasert og legger opp til internrevisjoner med planlagte intervaller. Første revisjon med kvalitetssystemet ble påbegynt i slutten av 2016 og vil fortsette i begynnelsen av 2017. Internrevisjonen rapporterer til styret.



Vurdering

Forholdet anses å være i samsvar med god praksis.

Krav til leverandør om evaluering av eget kvalitetssystem og leveranser

Datainnhenting

NV har i konkurransegrunnlaget stilt krav om at totalentreprenør skal evaluere sitt eget kvalitetssystem og at tekniske krav fra NV oppfylles. NV har videre stilt krav om at totalentreprenørene skal akseptere at også NV kan foreta evaluering av entreprenørens kvalitetssystem og leveranser.



Vurdering

Forholdet anses å være i samsvar med god praksis.

Ledelsens gjennomgåelse av kvalitetssystemet

Datainnhenting

Øverste ledelse har gjennomgått kvalitetssystemet med planlagte mellomrom for å sikre at det er velegnet og tilstrekkelig. Det er bl.a. gjennomført en «benchmark» opp mot kravene i ISO 9001 i form av en gapanalyse. Videre er det besluttet at systemet skal revideres fra første vedtatte versjon (v 1.0) til en ny versjon som er mer fullstendig og bedre tilpasset NVs strategiske retning (v 2.0). En ny gapanalyse opp mot ISO 9001 er planlagt i løpet av første kvartal. De nærmere tiltakene i denne videreutviklingen følger av tiltak basert på interessentanalysen og er fastsatt i aksjonsplaner.



Vurdering

Forholdet anses å være i samsvar med god praksis.

Tilsynskriterium 8: Det skal foreligge prosesser for forbedring av kvalitets-systemet

Avvikshåndteringen

Datainnhenting

En prosedyre i styringssystemet, under delen om HMSK, gjelder håndtering av avvik og fravik. Fordi NV først nylig har inngått kontrakt med første totalentreprenør, er det i liten grad empiri om konkrete avvik som del av kvalitetssystemet og håndteringen av disse.

Vurdering

N/A Vegtilsynet har ikke undersøkt om prosedyren for avvikshåndteringen er hensiktsmessig og etterleves.

Kontinuerlig forbedring

Datainnhenting

NVs ledergruppe opplyste i intervjuet at NV ikke har en prosess for kontinuerlig forbedring på overordnet nivå. Den vil antakelig heller ikke komme med i versjon 2.0 av styringssystem, men først i versjon 3.0. Det er såpass mye nytt i styringssystemet, som er under utvikling, at det er for tidlig å gjennomføre kontinuerlige forbedringsprosesser. I teknologiavdelingen er det imidlertid en slik prosess i forbindelse med forbedring av konseptet «normalveien». Også tavlemøter, ukentlige møter og samarbeidsaktiviteter på tvers av lokasjonene er aktiviteter for kontinuerlig forbedring i og mellom avdelinger, men det er ikke formalisert som forbedringsprosesser i styringssystemet.

Vurdering

Enkelte aktiviteter i NV bidrar til kontinuerlig forbedring. Aktivitetene er imidlertid bare på avdelingsnivå. Aktivitetene er heller ikke formalisert og sett i sammenheng som del av en helhetlig tilnærming til kontinuerlig forbedring som prosess. Det mangler en slik prosess på overordnet nivå (strategisk nivå).

I den utviklingsfasen NV er i nå, er det ikke kritisk at en prosess for kontinuerlig forbedring på virksomhetsnivå mangler. En slik prosess bør imidlertid komme på plass etter versjon 2.0 av styringssystemet og før den første utbyggingen starter våren 2017. Uten en slik prosess er det fare for at øverste ledelse ikke fanger opp elementer i styringssystemet som ikke virker etter hensikten og at styringssystemet ikke tilpasses endringer.



Funn 10 – observasjon

Det foreligger ikke en prosess for kontinuerlig forbedring av styringssystemet (for kvalitet) på overordnet nivå i NV.

Oppfølging av funn

NV skal innen en frist som går fram av eget følgebrev komme med tilbakemelding på hvordan avvik vil bli håndtert, sammen med en plan for gjennomføring av eventuelle tiltak. På bakgrunn av tilbakemeldingen vil Vegtilsynet vurdere videre oppfølging eller lukking av avvik.

Vedlegg 1: Deltagere fra Nye Veier AS gruppeintervju 12. desember 2016

Navn	Stilling
Ingrid Dahl Hovland	Administrerende direktør
Anette Aanesland	Direktør teknologi og utbygging
Lars Aamodt	Leder teknologi
Jan Bakken	Ansvarlig styringssystem
Nils Ravnås	Direktør økonomi, finans og virksomhetsstyring
Tanja Erichsen	Rådgiver kvalitet
Anita Langerak Mosfjell	Administrativ leder

Vedlegg 2: Relevante utdrag fra kravdokumenter

Oversikt over krav til kvalitet

Vegtilsynet har identifisert følgende krav som kan være relevante for et kvalitetssystem for sikker veg i NV (krav med uthevet skrift under anses spesielt relevante):

- Aksjeloven §§ 6-12 til 6-14 om eierstyring:
 - § 6-12 Forvaltningen av selskapet: «(1) Forvaltningen av selskapet hører under styret. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten. (2) Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten.»
 - § 6-13 Styrets tilsynsansvar: «(1) Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.»
 - § 6-14 Daglig ledelse: «(1) Daglig leder står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt.»
- Veglova Kap. II A. Tilsyn med riksveg
 - § 11 a. Vegtilsynet skal føre tilsyn med at Statens vegvesen og det statlege utbyggingsselskapet for veg oppfyller dei plikter som følger av § 11 b.
 - § 11 b. Statens vegvesen og det statlege utbyggingsselskapet for veg skal ha og bruke tilstrekkelege og effektive styringsystem for å sikre tryggleiken knytt til riksvegane.
- Veglova § 13 og vegnormalene fastsatt i medhold av bestemmelsen.
 - Vegnormalene angir tekniske krav for veginfrastrukturen, men stiller ikke krav om/til et kvalitetssystem.
- Rammeavtale mellom Samferdselsdepartementet og NV
 - Rammeavtalens kap. 7.1: «Vegutbyggingsavtalen skal angi ... krav til kvalitet og kvalitetssikring mv.»
 - Rammeavtalens kap. 7.5: «... kvalitetskrav skal fastsettes i Vegutbyggingsavtalen», «... også veinormalene ... jf. veglova § 13 ... som et utgangspunkt er

bindende for Selskapet ...», «I Vegutbyggingsavtalen kan det stilles nærmere krav til kvalitet ...»

- Rammeavtalens kap. 10: «skal ... være et kontaktutvalg med representanter fra Selskapet og regionvegkontoret», «kan ... ta opp spørsmål som gjelder offentligrettslig regulering ... så som ... gjennomføringen av trafikk-sikkerhetsrevisjon mv.»

- Rammeavtalens kap 11.1: «To ganger pr. år ... skal Selskapet rapportere ... kvalitet for inngåtte Vegutbyggingsavtaler ... Kvalitet ... for inngåtte Drifts- og vedlikeholdsavtaler», «rapportere ... kvalitet ... på Selskapets vegutbygginger sammenlignet med om disse oppgavene hadde blitt løst på tradisjonell måte.»

- Vegutbyggingsavtaler

- Tre nesten likelydende avtaler, vedrørende hhv. strekningene E-18 Tvedestrand – Arendal (av 18.3.2016), E18 Langangen – Rugtvedt – Dørdal (av 10.5.2016), og E6 Kolomoen – Moelv (av 10.5.2016)

- Avtalenes kap. 5.1: «Selskapets gjennomføring av Utbyggingen skal i alle henseender skje på en fagmessig og aktsom måte, herunder med en høy sikkerhetsmessig standard ...»

- Avtalenes kap 5.2: «Utbyggingen skal gjennomføres innenfor rammen av de til enhver tid gjeldende lover, forskrifter og andre offentlige vedtak ...»

- Avtalenes kap. 5.4: «Selskapet og Selskapets kontraktsmedhjelpere skal i avtaleperioden ha iverksatte og dokumenterte rutiner for sikring av kvalitet ...»

- Vedtektene for NV

- § 3: «Selskapets virksomhet skal være effektiv og helhetlig planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av trafikksikre riksveier ...»

Vedlegg 3:

Mottatt dokumentasjon fra Nye Veier AS

Budsjettsskriv Nye Veier AS 03.11.2016
Gjennomføring & Eierstyringsmodell
Nye Veier GAP-analyse ISO9001-2015
Oppsummering strategiprosess
Foreløpig årsplan for revisjon
Instruks for internrevisor
Prosedyre for å endre innhold i styringssystem
Kvalitet Policy_1.0
Sjekkliste teknisk kontrollplan v02
Kap A1 – Oversikt over konkurransegrunnlag v09
Fraviksoversikt
Planleggingsnotat internrevisjon
Struktur styringssystem v.1.0
Kap B1 Konkurranseregler
Prosedyre for kvalitets sikring v.1.0
Prosedyre for risikostyring virksomhetsnivå_v1.0
Presentasjon Vegtilsynet
2016-08-15 Strategiplan E18 teamet
2016-09-02 Strategiplan Økonomi, finans
2016-09-12 Strategiplan E6 Mjøregionen
2016-09-20 Plan og samfunnskontakt
2016-09-22 Strategiplan – Kontrakt og anskaffelser
2016-10-26 Strategiplan, ledergruppa, revidert
2016-10-27 Strategiplan Teknologi og utbygging
Mal månedsrapport
Prosedyre for månedsrapportering v.1.1
Prosedyre for usikkerhetsanalyse v1.0
Usikkerhetsregister prosjekt – mal Nye Veier v1.1
Brukerveildning usikkerhetsregister 1.1
Prosedyre Usikkerhetsstyring v1.0
Direktør for teknologi og utbyggingsstrategi v1.1 - stillingsbeskrivelse
Fagansvarlig Trafikksikkerhet_1 - stillingsbeskrivelse
Leder for teknologi - stillingsbeskrivelse
Prosedyre for usikkerhetsanalyse v1.0
Presentasjon i Power Point for Vegtilsynet