



Finansdepartementet



Samferdselsdepartementet

# Områdegjennomgang av Statens vegvesen

**21. desember 2017**

**Capgemini Consulting**

Karenslyst allé 20 • Postboks 475 Skøyen • 0214 OSLO

Telefon: 24 12 80 00

[www.capgemini.com/consulting-no](http://www.capgemini.com/consulting-no)

## Innhold

<b>INNHold</b> .....	<b>2</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2. SAMMENDRAG</b> .....	<b>5</b>
<b>3. BESKRIVELSE AV OPPDRAGET OG EFFEKTIVISERINGSPROGRAMMET</b> .....	<b>12</b>
3.1. Nasjonal transportplan omtaler de overordnede rammene til effektiviseringsprogrammet .....	12
3.2. Oppdraget blir operasjonalisert via det årlige tildelingsbrevet til etaten og fulgt opp gjennom intern virksomhetsstyring.....	13
3.3. Effektiviseringsprogrammet i Statens vegvesen før 2016 .....	14
3.4. Effektiviseringsprogrammets organisering fra 2016 .....	17
<b>4. UTVIKLING EFFEKTIVITET OG DOKUMENTASJON AV TILTAK I EFFEKTIVISERINGSPROGRAMMET</b> .....	<b>21</b>
4.1. «Ovenfra og ned» tilnærming med utvikling påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader.....	21
4.2. «Nedenfra og opp» - analyse av dokumentasjon av tiltak .....	31
4.3. Konklusjon og oppsummering .....	35
<b>5. VURDERING OG ANBEFALING KNYTTET TIL FORBEDRING AV EFFEKTIVISERINGSPROGRAMMET</b> .....	<b>37</b>
5.1. Vurdering av organisering og rapportering .....	37
5.2. Metode for vurdering av effektiviseringspotensial .....	44
5.3. Vurdering av effektiviseringstiltak fra Virksomhetsutviklings-porteføljen, med spesielt fokus på vegområdet og ny plan- og byggherrestrategi .....	46
5.4. Potensialer innenfor vegområdet.....	50
5.5. Utvalgte potensialer relatert til interne kostnader .....	66
5.6. Vurdering av samlet effektiviseringspotensial .....	73
5.7. Sammenlikning med andre (Ovenfra og ned, samlet sett).....	76
5.8. Anbefaling knyttet til forbedring av effektiviseringsprogrammet.....	78
<b>6. VURDERINGER OG ANBEFALINGER OG KNYTTET TIL EFFEKTIVISERING AV TRAFIKANT- OG KJØRETØYOMRÅDET</b> .....	<b>83</b>
6.1. Introduksjon til Trafikant- og kjøretøyområdet.....	83
6.2. Vurdering av effektivitet innen Trafikant- og kjøretøyområdet.....	84
6.3. Vurdering fremtidig modell for Trafikant- og kjøretøyområdet.....	122
6.4. Anbefalt tjenestestruktur, organisasjonsmodell og gevinstpotensial for effektivisering av TK .....	147
<b>7. VURDERING OG ANBEFALING FOR STØTTEFUNKSJONER INKLUSIVE ETATSFELLES LØSNINGER</b> .....	<b>158</b>
7.1. Beskrivelse av nåsituasjonen for støttefunksjoner.....	159
7.2. Overordnet vurdering av dagens organisering av støttefunksjoner.....	164
7.3. Tilnærming til vurdering av støttefunksjoner .....	165
7.4. Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial .....	168
7.5. Vurdering av Støttefunksjoner.....	170
7.6. Anbefalinger for en fremtidig modell av støttefunksjoner i Statens vegvesen.....	230
7.7. Oppsummering av anbefalinger og effektiviseringspotensial .....	232
<b>8. STYRINGSSTRUKTUR IKKE TILRETTELAGT FOR EFFEKTIVISERING</b> .....	<b>236</b>
<b>9. VEDLEGG</b> .....	<b>238</b>
9.1. Hypoteser, ikke beskrevet i detalj .....	238

## 1. Innledning

Områdegjennomganger er ett av flere verktøy for å skape budsjettmessig handlingsrom. Områdegjennomganger skal legge til rette for systematisk arbeid med effektivisering og forbedring innenfor utvalgte områder, og skal kunne brukes som beslutningsunderlag for strukturelle endringer i offentlig sektor. Formålet med denne områdegjennomgangen er å legge grunnlaget for mulige endringer i Statens vegvesen slik at etaten kan bli mer effektiv.

Capgemini Consulting har på oppdrag for Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet utarbeidet et underlag til første del av områdegjennomgangen. Arbeidet er gjennomført i perioden september til desember 2017. Med utgangspunkt i oppdragets mandat<sup>1</sup> har Capgemini Consulting utarbeidet vurderinger og anbefalinger av effektiviseringspotensialer og -tiltak knyttet til:

- a. Forbedring av effektiviseringsprogrammet, herunder om målene i effektiviseringsprogrammet bør justeres.
- b. Tjenestestrukturen/tjenestetilbudet på trafikant- og kjøretøyområdet.
- c. Støttefunksjoner, herunder økt grad av etatsfelles løsninger.

I områdegjennomgangens del en er potensialer utarbeidet basert på en «ovenfra og ned» tilnærming. I en eventuell gjennomføring av områdegjennomgangens del to vil det utarbeides en tiltaksplan/gjennomføringsplan som konkretiserer tiltak fra del en, og angir et detaljert gevinstpotensial for det enkelte tiltak.

I arbeidet med å definere effektiviseringspotensialer og tiltak er effektivisering definert til å finne områder som kan løses rimeligere og smartere<sup>2</sup>. Produktivitet defineres som forholdet mellom produksjon og bruken av innsatsfaktorer (samlet faktorinnsats)<sup>3</sup>. Det finnes mange ulike virkemidler for å realisere effektiviseringspotensialer, herunder automatisering/digitalisering, standardisering, forenkling av prosesser/rutiner, slutte å gjøre aktiviteter / leveranser, kostnadsutt, kostnadsunngåelse, strukturendringer, redusere kvalitet med videre.

Det presiseres i oppdragets mandat at det vil gjennomføres et eget utredningsarbeid knyttet til sams vegadministrasjon, og at det vil være lite hensiktsmessig å vurdere større organisatoriske endringer i Statens vegvesen uavhengig av dette. Videre fremheves det i mandatet at tilrådinger på trafikant- og kjøretøyområdet og for etatsfelles løsninger kan ha organisatoriske konsekvenser. I vurderinger relatert til a) forbedring av effektiviseringsprogrammet er det primært sett på potensialer innen vegområdet, men innenfor rammene av mandatet slik beskrevet over. For de to øvrige områdene fremkommer forslag om organisatorisk tilpasning og /eller strukturell endring i Capgemini Consultings anbefaling for å oppnå full effekt av effektiviseringspotensialet.

Områdegjennomgangen er gjennomført som et prosjekt i tett samarbeid mellom Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, med en prosjektgruppe og et prosjektstyre, begge bestående av representanter fra alle tre organisasjonene. Capgemini Consulting har gjennomført seks arbeidsmøter med prosjektgruppen og deltatt i fire prosjektstyremøter. Capgemini Consulting har hatt frihet til å definere tilnærming innenfor oppdragets mandat i gjennomføring av områdegjennomgangen. Medlemmene i prosjektgruppen har deltatt i diskusjoner om vurderinger og anbefalinger i områdegjennomgangen, men rapporten inneholder Capgemini Consulting sine vurderinger og anbefalinger. I tillegg har det blitt gjennomført en rekke samtaler med nøkkelpersonell i Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet.

---

<sup>1</sup> Oppdragsavtale bilag 1

<sup>2</sup> DIFI, <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/effektivisering>

<sup>3</sup> NOU 2015:1, Produktivitetskomisjonens første rapport, 10. januar 2015

Rapporten er delt i tre deler der kapittel 3, 4 og 5 omhandler vurderinger knyttet til effektiviseringsprogrammet (1a), kapittel 3 gir en beskrivelse av oppdraget som er gitt og effektiviseringsprogrammet, kapittel 4 vurderer utviklingene i effektivitet i Statens vegvesen og kapittel 5 gir vurderinger og anbefalinger knyttet til effektiviseringsprogrammet. Kapittel 6 gir vurderinger og anbefalinger knyttet til fremtidig tjenesteleveransemodell og -struktur innenfor trafikant- og kjøretøyområdet (1b), og kapittel 7 gir vurderinger og anbefalinger knyttet til støttefunksjoner herunder økt grad av etatsfellesløsninger(1c). I tillegg er det utarbeidet et kapittel 8, som gir en overordnet vurdering av dagens organisering og styringsstruktur i Statens vegvesen, samt anbefalinger i lys av effektivisering.

Terminologien påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader er benyttet når historiske kostnader omtales. I omtale av fremtidig kostnadsutvikling, effektiviseringspotensialer og tiltak er begrepsbruken interne og totale kostnader benyttet.

I gjennomføringen av områdegjennomgangen har Capgemini Consulting benyttet en tredjedel av tilgjengelig tid på henholdsvis forbedring av effektiviseringsprogrammet (1a), tjenestestrukturen/tjenestetilbudet på trafikant- og kjøretøyområdet (1b) og støttefunksjoner (1c).

## 2. Sammendrag

Formålet med områdegjennomgangen av Statens vegvesen er å legge grunnlaget for mulige endringer slik at etaten kan bli mer effektiv. Capgemini Consulting har på oppdrag for Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet utarbeidet et underlag til første del av områdegjennomgangen. I vurderingen av effektiviseringspotensial i Statens vegvesen, er det brukt en «ovenfra og ned» tilnærming. Capgemini Consulting har gjennomført vurderinger, avdekket effektiviseringspotensial og utarbeidet anbefalinger og tiltak knyttet til:

- a. Forbedring av effektiviseringsprogrammet, herunder om målene i effektiviseringsprogrammet bør justeres.
- b. Tjenestestrukturen/tjenestetilbudet på trafikant- og kjøretøyområdet (TK).
- c. Støttefunksjoner, herunder økt grad av etatsfelles løsninger.

Statens vegvesen fikk i 2014 i oppdrag fra Samferdselsdepartementet å igangsette et effektiviseringsprogram. Kravene til effektivisering ble satt til 10-15 pst. i forhold til en referansebane for «store deler av den interne virksomheten i etatene». Det ble i tillegg definert at hovedområdene for effektiviseringsprogrammet skulle omfatte: anleggsmarkedet, byggherrefunksjon, planlegging, trafikant- og kjøretøytjenester, forvaltning av riks- og fylkesveger og administrasjon og interne støtteprosesser.

Statens vegvesen har definert at effektiviseringsprogrammet skal omfatte etatens «påvirkbare kostnader», dette er i stor grad de interne kostnadene til virksomheten og definert til alle regnskapsførte kostnader med noen unntak særlig knyttet til entrepris, OPS, grunnverv, riksfergetjenester, konsulenter knyttet til KS1/KS2 mv. «Ikke-påvirkbare kostnader» er i tillegg definert og dette er i hovedsak eksterne kostnader, og særlig kostnader knyttet til kjøp av entrepriser. Rapporten har tatt utgangspunkt i Statens vegvesens egen definisjon i vurderingen av programmet, men har i vurderingen og anbefalingen av effektiviseringspotensial bruk betegnelsen interne og eksterne kostnader. Det er vurdert kostnader uavhengig av finansieringskilde.

Capgemini Consulting anbefaler at målene for effektivisering justeres, videre anbefales det endringer knyttet til overordnet styring av effektiviseringsarbeidet både hos Statens vegvesen og fra Samferdselsdepartementet. Det er identifisert et betydelig effektiviseringspotensial innen TK og støtteområdet, som anbefales realisert gjennom endret driftsmodell og organisering. Det er i tillegg indentifisert en rekke tiltak og hypoteser med betydelig effektiviseringspotensial innen planlegge, bygge og forvalte det nasjonale vegnettet, samt innenfor enkelte spesifikke administrasjons- og støtteoppgaver.

### **Svak dokumentasjon av effektivitetsutviklingen i Statens vegvesen frem til 2016, men det er definert flere gode tiltak for effektivisering fremover**

Det er krevende å bedømme effektivitetsutviklingen i Statens vegvesen da etaten har lite styringsinformasjon som knytter kostnadsutvikling opp mot aktivitetsutvikling, eller knytter gevinster av effektiviseringstiltak opp mot rapportert gevinst. Beregninger av effektivitetsutviklingen ved bruk av Statens vegvesens egen indikator, andel påvirkbare kostnader, indikerer at effektiviteten er noe svekket i perioden 2013/2014 til 2016. Samtidig er det positive tegn til effektivisering i 2017-estimatet for andel påvirkbare kostnader sammenliknet med utvikling 2014 til 2016. Det vurderes riktignok at bedringen i 2017, i liten grad er direkte relatert til effektiviseringstiltak, men at resultatene heller er knyttet til den stramme styringen av bemanning og tjenestekjøp eller en endring i aktivitetsomfang.

Reelle kostnader økte med nærmere 400 mill. kroner (2016-kroner) fra 2014 til 2016. Selv om det er tydelige indikasjoner på aktivitetsvekst innen enkelte hovedområder, mener Capgemini Consulting basert på forelagt informasjon at økningen i reelle kostnader i liten grad helhetlig lar seg forklare av vesentlig økt produksjon eller aktivitet. Resonnementet gjelder spesielt når man tar hensyn til at Statens vegvesen har rapportert om effektivisering tilsvarende 450 mill. kroner i samme periode. Det vurderes at Statens vegvesen frem til 2016 ikke hatt god og strukturert dokumentasjon av tiltak for effektivisering. Basert på forelagt informasjon er det

identifisert om lag 290 mill. kroner i dokumenterte realiserte effekter fra effektiviseringstiltak i perioden frem til 2016. Det har basert på en samlet analyse av forelagt informasjon ikke vært mulig å konkludere med at Statens vegvesen har blitt mer effektiv i perioden 2014-2016, samtidig ser det ut til å være en positiv utvikling i effektivitet mellom 2016 og 2017.

Statens vegvesen har i 2016 og 2017 gjennomført en rekke forbedringer i eksisterende effektiviseringsprogram, særlig knyttet til rapportering av tiltak. Etaten har for 2017 og 2018 definert til sammen 44 tiltak med effektiviseringspotensial. Tiltakene med størst beregnet effekt er relatert til å planlegge, bygge og forvalte det nasjonale vegnettet og innen administrasjon- og støtteområdet. En rekke av Statens vegvesen sine tiltak, vurderes som gode, og en del vurderes å ha et ytterligere effektiviseringspotensial utover det som ligger i de foreløpige estimatene fra Statens vegvesen. Mange tiltak er relatert til digitalisering og andre måter å arbeide på, og vil først gi betydelig effektiviseringseffekt fra 2020.

### **Høyt effektiviseringspotensial knyttet til vegområdet**

I del a) av områdegjennomgangen er det hovedsakelig tatt utgangspunkt i at den største delen av kostnadsbasen til Statens vegvesen ligger innenfor planlegge, bygge og forvalte det nasjonale vegnettet (vegområdet). I arbeidet med å identifisere effektiviseringspotensial er det derfor undersøkt hypoteser som kommer i tillegg til og til men også delvis overlapper med Statens vegvesens egne tiltak for effektivisering. Det er undersøkt og identifisert et effektiviseringspotensial innen vegområdet, planlegge, bygge og forvalte det nasjonale vegnettet, og særlig knyttet til noen utvalgte identifiserte hypoteser:

- *En bedre organisering og økt standardisering av planleggingsaktiviteter gjennom samordning av ulike organisatoriske enheter og prosjekteiere/ledere kan medføre effektivitetsøkning. Varig årlig effektiviseringspotensial anslås til 200 mill. kroner i interne kostnader innen 2023*
- *Ønsker og press fra kommuner og andre pressgrupper fører til at Statens vegvesen planlegger og bygger mer enn det etaten mener er hensiktsmessig. Varig årlig effektiviseringspotensial anslås til å ligge mellom 480 mill. kroner og 1,2 mrd. kroner innen 2023 (2-5 pst. av eksterne kostnader til relevante entrepriser)*
- *Bedre samordning og eventuelt økt konsolidering av faglig støtte innen vegområde kan medføre betydelig effektivitetsøkning og/eller raskere realisering av endring. Varig årlig effektiviseringspotensial anslås til å ligge mellom 60-80 mill. kroner og mellom 200-500 mill. kroner, innen 2023, for henholdsvis interne- og eksterne kostnader*
- *Et helhetlig fokus på riktig standard med forenkling av håndbøkene og økt standardisering av elementer bør kunne gi betydelige effektivitetsgevinster. Varig årlig effektiviseringspotensial anslås til å ligge mellom 750 mill. kroner og 1,8 mrd. kroner innen 2023 (2-5 pst. av eksterne kostnader til entrepriser)*
- *Med profesjonell prosjekteierstyring og reell porteføljestyling har Statens vegvesen et betydelig potensial. Varig årlig effektiviseringspotensial anslås til å ligge mellom 370 mill. kroner og 1,1 mrd. kroner innen 2023 (1-3 pst. av eksterne kostnader til entrepriser)*
- *Ved å la Statens vegvesen kontrahere entreprenør før reguleringsplan er vedtatt kan betydelige effektivitetsgevinster realiseres. Varig årlig effektiviseringspotensial anslås til å ligge mellom 220 og 300 mill. kroner i eksterne kostnader innen 2023*

Effektiviseringsprogrammet har hatt en overvekt av tiltak knyttet til administrasjon- og støtteoppgaver. Likevel har områdegjennomgangen avdekket et ytterligere permanent gevinstpotensial på om lag 165 mill. kroner særlig knyttet til innleie og reisekostnader.

Effektiviseringspotensial som er identifisert innen vegområdet og utvalgte administrasjon- og støtteoppgaver, med tilhørende tiltak anbefales videre detaljert og iverksatt.

## Betydelige effektiviseringspotensial innen TK med behov for endret tjenesteleveransemodell, tjenestestruktur og organisering

I del b) av områdegjennomgangen er det sett nærmere på effektiviseringspotensialet av dagens tjenestetilbud og –struktur, samt organisering og styring av TK-området. Det er også sett på hvilke effektiviseringstiltak som har blitt iverksatt de siste årene, og hvilke muligheter etaten har for ytterligere effektivisering innen TK. På bakgrunn av dette er det gjort vurderinger av hvilke tiltak og endringer som må iverksettes for å sikre en effektiv tjenesteleveranse i fremtiden, som er tilpasset brukernes behov og samfunnsutviklingen.

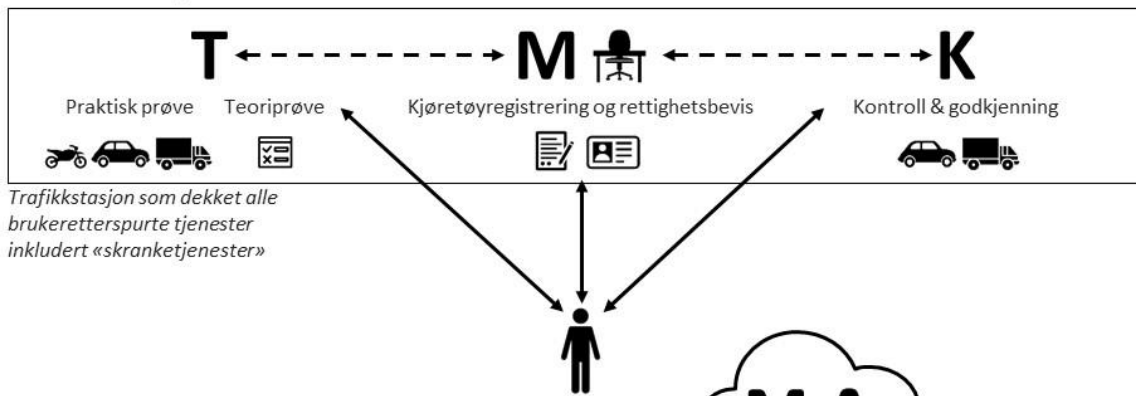
TK-tjenestene er overordnet inndelt i brukeretterspurte trafikanttjenester (førerprøver og førerkort) og kjøretøytjenester (registrering av kjøretøy og forvaltningskontroller av kjøretøy). I tillegg utføres trafikksikkerhetsarbeid (TS), tilsyn og utekontroll av kjøretøy. I områdegjennomgangen er følgende inndeling benyttet; *Trafikanttjenester, Merkantile tjenester, Kjøretøytjenester, Utekontroll og Tilsyn og godkjenning.*

I Statens vegvesen eksisterer ulike perspektiv for effektivisering i tjenesteleveransen for TK, med et spenn fra inkrementelle forbedringer innen dagens tjenestestruktur, til 24/7 digital tjenesteleveranse tilgjengelig for 2,5 millioner husstander. Som del av områdegjennomgangen er det etablert et forslag til målbilde, samt kriterier for en fremtidig tjenesteleveransemodell og struktur med tre hovedretninger for effektivisering: likeverdige tjenester gjennom oppgavespesialisering, utvikling av digitale løsninger og økt selvbetjeningsgrad og fremtidig tjenestestruktur tilpasset endrede behov.

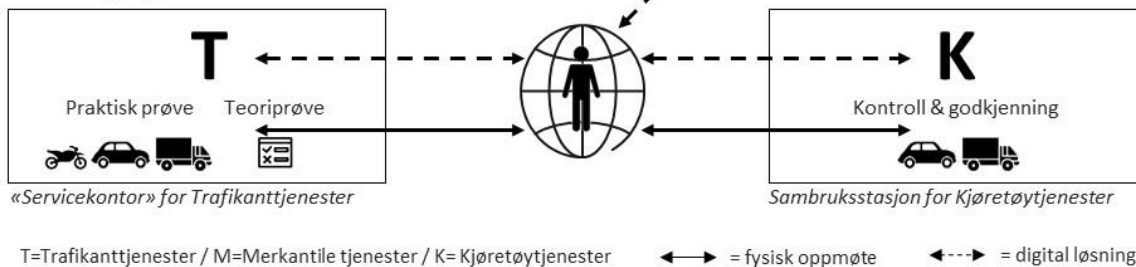
Tradisjonelt har trafikkstasjonene vært hovedstammen i TK-virksomheten, og har dekket alle brukeretterspurte tjenester hvor koblingen til brukeren er skranken. Brukere forventer i dag at tjenester som ikke krever fysisk oppmøte leveres som selvbetjeningsløsninger. Basert på dette anbefales det at tjenesteleveransemodellen må moderniseres.

I fremtidig tjenesteleveransemodell er brukeren selv navet i tjenesteleveransen og håndterer de fleste tjenester gjennom ulike selvbetjeningsløsninger. For kompliserte saker vil brukeren kommunisere med andrelinje tjenestesenter som yter saksbehandling og fatter enkeltvedtak. I ny modell er videre de brukeretterspurte tjenestene splittet opp, og legges til der hvor brukerne bor (servicekontor) eller der hvor brukerne ferdes (sambruksstasjon) langs vegnettet. Figuren under illustrerer dette.

## Eksisterende tjenesteleveransemodell



## Fremtidig tjenesteleveransemodell



Capgemini Consulting har estimert et samlet effektiviseringspotensial på om lag 258 til 379 mill. kroner som bør være realiserbart i en tre til fem års periode. Et tydeligere og mer bevist valg av kanal for tjenesteyting i ny tjenestestruktur med en ny tjenesteleveransemodell legger til rette for dette. De mest sentrale områdene for effektivisering og hvor potensialet er størst er:

- *Selvbetjeningsløsninger som erstatning for merkantile skranketjenester, med et varig årlig effektiviseringspotensial i størrelsesorden 164 til 221 mill. kroner. Gevinstrealisering forutsetter en ytterligere digitalisering av det merkantile tjenestetilbudet, som igjen krever en løsning av hindringer relatert til foto og ID-kontroll, helseattest og midlertidig avregistrering, håndteres. Effektiviseringspotensialet er knyttet til redusert bemanning.*
- *Førstelinje tjenestestøtte (enheten «Trafikant- og kjøretøytjenester») med et varig årlig effektiviseringspotensial tilsvarende 15 til 22,5 mill. kroner. Opplysningstjenesten har siden 2015 opplevd 20 pst. reduksjon i antall henvendelser og et redusert antall ansatte som følge av dette. Med en ytterligere dimensjonering i takt med økt digitalisering og utrulling av nye selvbetjeningsløsninger vil effekten kunne oppnås.*
- *Produktivitetsøkning innenfor trafikant-, merkantile- og kjøretøytjenester, med et varig årlig effektiviseringspotensial tilsvarende 18,7 til 55,8 mill. kroner.*
- *Ekstra gevinster fra tilpasning til ny tjenestestruktur, med årlig varig effektiviseringspotensial tilsvarende 60 til 80 mill. kroner. Gevinstestimater er knyttet til samlokalisering med kontrollplasser/-stasjoner innenfor utekontroll, tilpasning av tjenestetilbud til dagens behov og reduksjon i fysisk tjenestetilbud.*

I dagens organisering er TK-direktøren fagansvarlig for TK-avdelingene i regionene og har ingen direkte styringsmulighet, da den formelle styringsformen er linjestyringen fra Vegdirektør via Regionvegsjefer til TK-avdelingene. Over tid har det utviklet seg stor grad av autonomi og ulik organisatorisk innretning i de fem



regionene, som bidrar til at helhetlig styring av TK-området blir krevende. TK-området skiller seg fra resten av kjernevirksomheten i Statens vegvesen, som beskrevet i kapittel 6.3.5, og stiller andre krav til organisatorisk oppsett. Dagens organisering av TK er ikke tilpasset målet om produktivitetsøkning og faglig utvikling av området, med effektivisering som en viktig driver. Basert på foreslått målbilde og kriterier for fremtidig tjenesteleveransemodell mener Capgemini Consulting at en organisasjonsmodell med fagfokus er mest hensiktsmessig.

Ny organisasjonsmodell vil være en katalysator for å oppnå full effekt av effektiviseringspotensialet beskrevet over og for realisering av ønskede effekter for TK-området. I foreslått skisse til ny organisasjonsmodell vil TK-direktør både ha det formelle og reelle ansvaret for TKs samlede ansvar i virksomheten og rapporterer som i dag til Vegdirektøren. Organisasjonsmodellen vil gi en differensiert tilnærming til de ulike brukerne og målrettet bruk av Statens vegvesen og TKs ressurser for fremtidig tjenesteforvaltning. Spesialisering og oppgavesamling i landsdekkende enheter vil legge til rette for bærekraftige og kompetente fagmiljøer. En ny organisasjonsmodell for TK lar seg implementere uavhengig av andre pågående prosesser, eller en eventuell avvikling av sams vegadministrasjon. Capgemini Consulting mener det vil være en styrke at TK-området allerede er håndtert og ivaretatt for fremtidig utvikling ved behov for andre endringer av Statens vegvesen.

Effektiviseringspotensial som er identifisert innen TK med tilhørende tiltak anbefales videre detaljert og iverksatt.

### **Betydelig effektiviseringspotensial innen støttefunksjoner som kan realiseres med endret driftsmodell**

Som del c) av områdegjennomgangen er effektiviteten til de funksjonene og enhetene i Statens vegvesen, som gir støtte til de fem regionene og Vegdirektoratet vurdert. Omfanget er ni ulike støttefunksjonsområder som Statens vegvesen selv har definert, i tillegg har Capgemini Consulting ansett deler av to staber eller seksjoner som relevante. Støttefunksjonene i Statens vegvesen er organisert i en desentralisert modell, hvor støttefunksjonene finnes både i Vegdirektoratet og i samtlige fem regioner.

Funksjonene har blitt vurdert gjennom kvantitative og kvalitative analyser, hvor de kvalitative analysene vurderer ulike aspekter ved dagens organisasjonsstruktur og tjenesteleveranse (dvs. driftsmodell) for hver funksjon og de kvantitative analysene benytter seg av både interne og eksterne sammenligninger. Capgemini Consulting erfarer at dette er en svært utbredt og anerkjent tilnærming for å evaluere effektivitet i støttefunksjoner. Det er likevel verdt å nevne at det alltid vil være iboende begrensninger ved slike sammenligninger (f.eks. forskjeller i tjenestene som en funksjon leverer).

På bakgrunn av erfaring fra å lede forbedringsprosjekter innen støttefunksjoner er følgende fire «effektiviseringsstrategier» benyttet, (1) outsourcing av administrative oppgaver, (2) konsolidere aktiviteter og endre driftsmodell, (3) konsolidere aktiviteter og (4) prosessforbedring innenfor enheten. Hver strategi har et tilhørende forventet effektiviseringspotensial som er erfaringsbasert, og gjør det mulig å estimere gevinstene for hver funksjon. Anbefalt effektiviseringsstrategi er valgt med bakgrunn i kvalitative og kvantitative vurderinger og ikke som en direkte konklusjon av interne eller eksterne sammenligninger.

Basert på analysene er det identifisert svært ulik organisering og til dels store forskjeller i effektivitet mellom funksjoner og regioner. Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og tidligere erfaring med å gjennomgå støttefunksjoner hos tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at flere av funksjonene har et effektiviseringspotensial i størrelsesorden 20 – 30 pst. For noen av funksjonene er det identifisert et potensial på over 30 pst., gitt anbefalt effektiviseringsstrategi.

Capgemini Consulting har estimert effektiviseringspotensialet knyttet til støttefunksjoner til å ligge 133 til 195 mill. kroner i varig årlig kostnadsreduksjon. Dette tilsvarer en reduksjon av lønnskostnader på 14 – 21 pst., fra 951 mill. kroner til 818 mill. kroner (lavt estimat) og 756 mill. kroner (høyt estimat). I årsverk vil omfanget tilsvare en reduksjon på mellom 197 (lavt estimat) og 277 årsverk (høyt estimat) fra et utgangspunkt på 1295 årsverk.

Basert på erfaringer fra sammenlignbare prosesser hos andre offentlige virksomheter, kan en realistisk tidsperiode for realisering av foreslåtte effektiviseringstiltak være tre år. Det er typisk først i det andre året at gevinstene begynner å realiseres (ofte rundt 40 pst.), og majoriteten blir realisert i det tredje året. Gevinstpotensialene her inneholder ikke eventuelle omstillingskostnader knyttet til gjennomføring av de anbefalte effektiviseringsstrategiene. Basert på erfaring er omstillingskostnadene typisk et sted mellom 10 – 25 pst. av total effektiviseringsgevinst i omstillingsperioden avhengig av virksomhet og sektor.

For den fremtidige driftsmodellen anbefales det å etablere tre nivåer for støttefunksjoner – (1) «etatsfelles funksjoner», (2) «fellestjenester» og (3) «regionstøttefunksjoner». Etatsfelles funksjoner vil ha rollen som «prosesseier» og vil være ansvarlig for utviklingen av funksjonelle retningslinjer knyttet til standardisering av arbeidsmetoder og utvikling av funksjonen på tvers av alle regioner. Fellestjenester vil tilby administrative tjenester direkte til regionene gjennom tjenestenivåavtaler, samtidig som den vil jobbe mot etatsfelles funksjoner for å etablere effektive måter å levere tjenestene på. Støttefunksjoner som opprettholdes i hver region (inkludert Vegdirektoratet) vil bli definert som «regionstøttefunksjoner», og vil samles under en hovedorganisasjon i hver region.

Det anbefales at alle medarbeidere innen støttefunksjoner organisatorisk tilhører den aktuelle etatsfelles funksjon (inkl. fellestjenester). Dette innebærer en endring fra dagens modell til en «funksjonell driftsmodell», hvor lokalt ansatte, ikke lenger rapporterer til regionen, men direkte til overordnet funksjonell leder. Det anbefales videre å etablere et fellestjenestesenter for å håndtere administrative oppgaver. Her foreslås det å samle andre administrative oppgaver som i dag blir utført i ulike funksjoner og som krever en stor arbeidsmengde, med eksisterende tjenester som allerede er samlet.

For å minimere duplisering bør fremtidig organisasjonsstruktur og tjenesteleveranse, tydeliggjøre ansvarsfordeling av oppgaver (dvs. ikke bare funksjoner). I tillegg bør den sikre at oppgaver med behov for betydelig innsikt og nærhet utføres lokalt, men kun dersom de anses som kritiske. Det foreslås å standardisere tjenester som leveres av funksjonene på tvers av etaten og definere hvilke oppgaver som ikke skal utføres. Med bakgrunn i erfaring fra tilsvarende aktører mener Capgemini Consulting at dette vil gi bedre kvalitet på tjenestene og samtidig sikre bedre utnyttelse av ressursene.

Effektiviseringspotensial som er identifisert innen støtteområdet, med tilhørende tiltak anbefales videre detaljert og iverksatt.

### **Behov for justert effektiviseringsmål og endret styring av effektiviseringsarbeidet**

En helhetsvurdering av hittil realisert effektivisering, potensial som er identifisert og sammenligning av resultater fra andre aktørers effektiviseringsprogram, tilsier at det intitielle oppdraget Statens vegvesen fikk om effektivisering på 10-15 pst. av interne kostnader<sup>4</sup> frem mot 2023, vurderes å være fullt gjennomførbart for Statens vegvesen frem mot 2023. Samtidig er det andre forhold som tilsier at målene for effektivisering i etaten bør justeres.

Målene i dagens effektiviseringsprogram omhandler ikke hele kostnadsbasen. Av de totale kostnadene i 2016 utgjorde interne kostnader, som effektiviseringsprogrammet omhandler, 21 pst. av kostnadsbasen på 54 mrd. kroner. Ved at effektiviseringsprogrammet kun omfatter en mindre del av kostnadsbasen, vurderes det at Statens vegvesen ikke evner å ta ut det samlede faktiske effektiviseringspotensialet i virksomheten.

Capgemini Consulting anbefaler at det etableres et nytt effektivitetsmål for hele kostnadsbasen, samt at det etableres et nytt mål for reduksjon av interne kostnader. Resultater og effekter bør følges opp gjennom produktivitets- og effektivitetsindikatorer på utvalgte kjerneprosesser. Indikatorene som velges bør gi en indikasjon på om det blir «mer veg for pengene», og vise kostnadsutvikling uavhengig av aktivitetsutviklingen.

---

<sup>4</sup> Refererer her til beskrivelse av påvirkbare kostnader

Basert på en helhetsvurdering av hittil realiserte gevinster, summen av identifiserte potensial og sammenligning med andre, anbefales det at målene for effektiviseringsprogrammet (inkludert trafikant- og kjøretøyområdet og støttefunksjoner) justeres til:

- «Mer veg for pengene»: 15 pst. forbedring av indikatorene relatert til den samlede kostnadsbasen frem til 2023 sammenliknet med 2016
- Reduksjon av interne kostnader: Fra 11 119 mill. kroner i 2016 til 9 200 mill. kroner innen 2023 i reelle verdier (2016-kroner). Valgte indikatorer for oppfølging av utvikling av interne kostnader skal minimum vise 15 pst. forbedring. Som et etappemål burde interne kostnader være redusert til 9 900 mill. kroner innen 2020.

Indikatorer for effektivitet-/produktivtetsutvikling for kjerneprosessene bør defineres, utarbeides og implementeres i samarbeid mellom Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet. Da Statens vegvesen har en stor prosjektportefølje, vil det ta tid før «mer veg for pengene» indikatorer viser konkrete resultater.

Nytt mål for effektiviseringsprogrammet med tilhørende indikatorer vil ikke automatisk gi økt effektivisering alene. Det anbefales at både Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen øker vektleggingen av kostnadseffektivitet i kjerneprosessene og reduserer detaljstyringen av virksomheten i henholdsvis etatsstyringen og i den interne virksomhetsstyringen. Det anbefales at styring på bemanning fra Samferdselsdepartementet utvikles. Videre bør Statens vegvesen øke resultat- og produksjonsorienteringen av virksomheten, slik at dette i større grad prioriteres i styringsdialogen.

I dagens struktur definerer avdelingene i Vegdirektoratet ved prosesseiere tiltak, og hvordan gevinster skal tas ut, mens regionene er ansvarlig for gevinstrealiseringen. Denne strukturen kan være en hindring for faktisk uttak av effekter. Gitt dagens organisering av Statens vegvesen anbefales det at prosesseier gis økte krav hva gjelder bidrag til effektivisering og økt styringsmyndighet i å realisere effektivisering. Reelle delprogrammer bør vurderes, og det må gis intern aksept i regionene for økt faglig styring fra Vegdirektoratet for å sikre at identifiserte tiltak gjennomføres.

Capgemini Consulting vurderer at tydelige tiltak, inklusive anbefalte endringer på trafikant- og kjøretøy og støtteområdet, må iverksettes for å realisere anbefalte effektiviseringsmål. Sett ut i fra et perspektiv å realisere effektivisering vurderes det som lite hensiktsmessig å vente med iverksettelse av tiltak i påvente av eventuelle endringer i rammebetingelser i 2020.

### **Dagens styringsstruktur er ikke tilrettelagt for effektivisering**

Etter Capgemini Consultings vurdering ligger mye av rotårsaken til kompleksiteten i å realisere effektivisering i Statens vegvesen sin styringsstruktur og autonomi innen denne. For å realisere effektivisering i en regional modell er det nødvendig å sikre:

- Felles ledelse mot felles mål
- Tydelig definerte prosesser og rutiner som etterleves
- Konsistent organisering på tvers av regioner og/eller lik etterlevelse av roller
- Sterk sentral styring av synergirealisering og effektivisering, hvor et sentralt organ har tilstrekkelig operativ innsikt og inngrep i regionene

Capgemini Consulting vurderer at mange punktene ovenfor ikke blir ivaretatt i dagens Statens vegvesen. En ytterligere katalysator for endring og eventuelt økt gevinstpotensial, vil være endring av styringsstruktur og organisering av etaten. Det anbefales at en mer prosessorientert modell bør vurderes nærmere og at avvikling av sams vegadministrasjon vil redusere behovet for en regionbasert modell.

### 3. Beskrivelse av oppdraget og effektiviseringsprogrammet

#### 3.1. Nasjonal transportplan omtaler de overordnede rammene til effektiviseringsprogrammet

De overordnede rammene til effektiviseringsarbeidet i Statens vegvesen blir omtalt i Nasjonal transportplan (NTP) og konkretisert i statsbudsjettene, samt tildelingsbrev til etaten. Opprettelsen av et program for effektivisering blir omtalt i Meld. St. 26 (2012-2013) *Nasjonal transportplan 2014-2023* (NTP 2014-2023). Oppdraget blir videre operasjonalisert i et eget brev fra Samferdselsdepartementet til etatene, samt i Prop.1. S (2013-2014) og tildelingsbrevet for 2014.

NTP (2014-2023) omtaler at Statens vegvesen og Jernbaneverket er bedt om å etablere et eget program for effektivisering som omfatter hovedområdene:

- Anleggsmarkedet<sup>5</sup>
- Byggherrefunksjon
- Planlegging
- Trafikant- og kjøretøytjenester (Statens Vegvesen)
- Forvaltning av riks- og fylkesveger (Statens Vegvesen)
- Administrasjon og interne støtteprosesser

Programmet skal inneholde konkrete tiltak rettet mot alle hovedområdene og omfatte alle kostnadene etaten selv kan påvirke. Videre skal «ressurser som frigjøres gjennom effektiviseringstiltak, omdisponeres slik at en størst mulig andel av de bevilgede midlene til etaten brukes til å utvikle det nasjonale transportsystemet»<sup>6</sup> I NTP 2014-2023 er kravene til effektivisering satt til 10-15 pst. i forhold til en referansebane for *store deler av den interne virksomheten i etatene*. Kravet ble av Statens vegvesen operasjonalisert til 2,1 mrd. kroner innen 2023 i differanse mellom en referansebane og en målbane. Referansebanen skal vise forventet kostnadsutvikling uten effektiviseringstiltak. Statens vegvesen blir bedt om å peke på konkrete tiltak for å *redusere kostnadene som kan påvirkes*.

Det blir også vist til at det skal utvikles et rapporteringssystem for programmet som skal inngå som en del av den formelle styringen og rapporteringen. Handlingsprogrammet for etaten skal konkretisere effektiviseringsprogrammet med vekt på første fireårsperiode.

Meld. St. 33 (2016-2017) *Nasjonal Transportplan 2018-2029* (NTP 2018-2029) viderefører i stor grad effektiviseringsprogrammet fra forrige periode. NTP 2018-2029 viser til at handlingsrommet i norsk økonomi i de kommende årene vil være mindre enn de har vært de siste årene, og at regjeringen i neste planperiode vil utvikle og effektivisere transportsystemet ytterligere. NTP 2018-2029 legger, på bakgrunn av blant annet dette, opp til å følge opp eksisterende effektiviseringsarbeid i virksomheten, samt å videreføre føringene gitt i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen<sup>7</sup>. I tillegg vises det til arbeidet med å sammenlikne effektivitet og ressursbruk mellom virksomhetene underlagt Samferdselsdepartementet gjennom blant annet utvikling av felles nøkkeltall. I NTP (2018-2029) vises det til at effektiviseringsprogrammet har en samlet plan for årlige

---

<sup>5</sup> Ikke et internt mål for Statens Vegvesen, men et mål om å tilrettelegge for effektivisering i anleggsmarkedet

<sup>6</sup> NTP 2014-2023 s.99

<sup>7</sup> Prop. 1 S (2015-2016) angir krav til årlig effektivisering på alle driftsutgifter som blir bevilget over statsbudsjettet. I budsjettforliket for 2017 ble kravet satt til 0,8 pst. av driftsutgiftene.

gevinster på 1,4 mrd. kroner innen utgangen av 20238, og at effektiviseringsgevinster skal tas ut ved at en større del av totalrammen i Statens vegvesen blant annet blir brukt til drift og vedlikehold av vegnettet.

### **3.2. Oppdraget blir operasjonalisert via det årlige tildelingsbrevet til etaten og fulgt opp gjennom intern virksomhetsstyring**

I tillegg til effektiviseringsprogrammet er det fra Samferdselsdepartementet satt flere andre krav for å effektivisere virksomheten i de årlige tildelingsbrevene. Disse kravene kommer i tillegg til selve programmet og gir oppdrag til Statens vegvesen utover de målene som ligger i effektiviseringsprogrammet. Kravene til effektiviseringsarbeidet i Statens vegvesen har økt fra 2014 og frem til i dag. I tildelingsbrevet for 2017 settes blant annet følgende kravene til effektivisering:

- Innsparingskrav fra effektiviseringsprogrammet på om lag 140 mill. kroner
- Reform for avbyråkratisering- og effektivisering
- Redusert bemanning i forhold til 2016
- Samarbeid med Jernbanedirektoratet og rapportering om dette
- Utvikling av konkrete indikatorer som kan måle drifts- og administrasjonseffektivitet på tvers av virksomhetene under Samferdselsdepartementet
- Rapportering på effektiviseringsprogrammet, inkludert tiltak, gevinster, arbeid med benchmarking

Som listen viser er kun to av kravene direkte knyttet til effektiviseringsprogrammet, og det er i tillegg gitt en rekke andre føringer for virksomheten.

I Samferdselsdepartementets budsjettforslag for 2015 (Prop. 1. S (2014-2015)) blir det vist til at tallet på antall ansatte i Statens vegvesen hadde økt med 1480 tilsatte fra 2010 til 2014, og det blir lagt føringer på at antall ansatte ikke skal øke i samme tempo fremover. Denne føringen blir fulgt opp gjennom tildelingsbrevene til Statens vegvesen fra 2015, og etaten blir bedt om å rapportere både på tiltak og utvikling i antall ansatte.<sup>9</sup> Dette er dermed gitt som et oppdrag i tillegg til gjennomføring av effektiviseringsprogrammet.

I statsbudsjettet for 2015 ble det også innført en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform for å gi mer effektiv drift og skape handlingsrom for prioriteringer. Deler av gevinstene fra dette skal overføres tilbake til fellesskapet. I tildelingsbrevet for 2015 er det satt som krav å redusere med 0,6 pst av driftsutgiftene, og videre fulgt opp i tildelingsbrevet for 2016 der kravet blir økt til 0,7 pst og i 2017 til 0,8 pst. av driftsutgiftene<sup>10</sup>. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen blir i tildelingsbrevet beskrevet under avsnittet om effektivisering, men er ikke en del av effektiviseringsprogrammet og kravet om kutt i driftsutgiftene kommer på toppen av målene som er satt for effektiviseringsprogrammet.

Statens vegvesen rapporterer til Samferdselsdepartementet på de mål og føringer relatert til effektivisering som er satt i tildelingsbrevet tertialvis, samt i forbindelse med faste styrings- og oppfølgingsmøter med departementet tre ganger i året. Videre gir etaten rapportering på effektiviseringsmålene fra NTP i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet. Etaten skal i tillegg rapportere til departementet ved vesentlige avvik.

---

<sup>8</sup> Statens vegvesen oppgir at eget mål for effektivisering alltid har vært 15 pst og at avviket mellom 2,1 mrd. og 1,4 mrd. skyldes at man i NTP har spesifisert hvor mye av effektiviseringen som gjelder statlige midler. Det er i tillegg tatt hensyn til aktivitetsjustering grunnet at deler av prosjektporteføljen er overført Nye Veier. Det er ikke forelagt en eksakt vurdering av effekten av overføring av deler av prosjektporteføljen til Nye Veier, men etter Capgemini Consulting sin vurdering bør dette tilsi omtrent 2,0 mrd. i samlet målsetning.

<sup>9</sup> I den interne styringsdialogen blir regionene i tillegg fulgt opp på tjenestekjøp

<sup>10</sup> For Statens vegvesen er driftsutgifter knyttet til kap. 1320 post 23 og 26, i tillegg til kap. 4320 post 02

Effektiviseringsprogrammet blir fulgt opp internt gjennom resultatavtalene mellom vegdirektøren og regionvegsjefene og lederne for avdelingene i direktoratet. I resultatavtalene for 2017 blir regionene fulgt opp på 16 indikatorer i resultatavtalen relatert til effektivisering. Disse er i hovedsak knyttet til tiltak for effektivisering, samt andel påvirkbare kostnader og utvikling i bemanning og tjenestekjøp. Før 2017 var det i mindre grad benyttet indikatorer som var koblet direkte til effektiviseringstiltak.

### 3.3. Effektiviseringsprogrammet i Statens vegvesen før 2016

Opprinnelig ble målet med effektiviseringsprogrammet definert til at Statens vegvesens *påvirkbare kostnader knyttet til egen virksomhet* skulle være 15 pst. lavere sammenliknet med en besluttet referansebane<sup>11</sup> innen utgangen av 2023. Dette ble videre konkretisert til at de påvirkbare kostnadene skulle ligge minst 2 mrd. kroner lavere i 2023 enn i referanseåret 2013.<sup>12</sup>

De påvirkbare kostnadene ble definert som alle regnskapsførte kostnader (dvs. både til riks- og fylkesveger) i etaten, med følgende unntak<sup>13</sup>:

- *Kostnader knyttet til entrepriser, OPS, grunnerverv, riksvegferjetjenester, strøm mv. (dvs. «4-arter»).*
- *Konsulenter knyttet til KS1/KS2.*
- *Enkelte poster er ikke inkludert.*
- *Den faktiske totalrammen øker i 2014 sett mot tidligere år. Det betyr at påvirkbare kostnader i kroner vil øke i 2014 sett mot tidligere, mens prosentandelen vil være fast.*

For å få nå målet ble det i oppstarten av programmet pekt på at det kreves en betydelig effektivisering av virksomheten i hele organisasjonen, og effektivitet ble definert som:

*«Vår(etatens) evne til å løse pålagte oppdrag og oppgaver med tilstrekkelig kvalitet og til lavest mulig kostnad (og med høyest mulig samfunnsnytte).»*

Det ble i 2013 utarbeidet referansebaner<sup>14</sup> som skal beskrive forventet utvikling av kostnader for et bestemt kostnadsområde uten at det iverksettes effektiviseringstiltak. I tillegg ble det utformet målbaner for å vise forventet kostnadsutvikling med effektiviseringstiltak. Differansen mellom referansebanen og målbanen er effektiviseringsmålet. Figuren under er en illustrasjon på dette:

---

<sup>11</sup> Med 2013 som referanseår for referansebanen

<sup>12</sup> Statens vegvesen, «Effektiviseringsprogrammet», rapport, 09.12.2013

<sup>13</sup> Statens vegvesen, «Effektiviseringsprogrammet», rapport, 09.12.2013, vedlegg C

<sup>14</sup> Statens vegvesen, «Effektiviseringsprogrammet», rapport, 09.12.2013



Kilde: Statens vegvesen, «Effektiviseringsprogrammet», rapport, 09.12.2013

**Figur 1** Illustrasjon av forholdet mellom utvikling av totalrammen, referansebanen og målbanen

I oppstarten av programmet i 2013 ble det i tillegg utformet egne mål for den enkelt region. Utforming av referansebanen er nærmere beskrevet i kapittel 4.1.2.

Frem til 2017 ble det i oppstarten av programmet definert et effektiviseringsmål på 1 mrd. kroner av Statens vegvesen. I tabellen under vises den opprinnelige fordelingen av Statens vegvesen sitt egne effektiviseringsmål på 1 mrd. kroner frem til 2017 og hvilke innsparingsområder som ble skissert i starten av programmet. Tiltaksområdene er særlig rettet mot støttefunksjoner og interne kostnader, men det ble også skissert tiltak rettet mot gjennomføring av utbyggingsprosjekter, drift av vegnettet og planlegging.

**Tabell 1** Opprinnelig plan for effektivisering 2014-2017 fra Handlingsprogrammet

	2014	2015	2016	2017
<b>Innsparingsmål (sammenlignet med 2013)</b>	100 mill. kroner	300 mill. kroner (100 + 200 mill. kroner)	600 mill. kroner (300 + 300 mill. kroner)	1000 mill. kroner (600 + 400 mill. kroner)
<b>Innsparingsområder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiltak uavhengig av arbeidsoppgave, som reduksjon i møte- og reisevirksomhet</li> <li>Kritisk kostnads-gjennomgang for utvalgte områder for eks. kompetanse-utvikling</li> <li>Gjennomføring av utbyggings-prosjekter</li> <li>HR-prosesser og administrative oppgaver</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prosess-overgripende tiltak som for 2014</li> <li>Ledelse og styring</li> <li>Planlegging etter plan- og bygningsloven</li> <li>Drift av vegnettet</li> <li>Forskrifter og normaler</li> <li>IKT</li> <li>HR-prosesser</li> <li>Administrative prosesser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prosess-overgripende tiltak som for 2015, avtakende opptrapping</li> <li>Ledelse og styring</li> <li>Planlegging etter plan- og bygningsloven</li> <li>IKT</li> <li>Administrative prosesser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ledelse og styring</li> <li>Forskrifter og normaler</li> <li>IKT</li> <li>HR-prosesser</li> </ul>

I årsrapporten for 2016 ble det rapportert om en samlet effektivisering på om lag 450 mill. kroner siden effektiviseringsprogrammets oppstart, noe som er lavere enn det opprinnelige målet på 600 mill. kroner i 2016. I NTP (2018-2029) vises det videre til at effektiviseringsprogrammet ligger an til en årlig gevinst på 600 mill. kroner ved utgangen av 2017, mot et mål på 740 mill. kroner og har en samlet plan for årlig gevinst på 1,4 mrd. kroner frem til 2023.

I oppstarten av effektiviseringsprogrammet blir det i tillegg anbefalt en analyse av Statens vegvesens rolle, samfunnsoppdrag og oppgaver, og at det gjennomføres en oppgaveanalyse.<sup>15</sup> Bakgrunnen for en slik oppgaveanalyse var de forventende endringene effektiviseringsprogrammet ville medføre, og anbefalingen ble gitt av det opprinnelige effektiviseringsprogrammet til Statens vegvesen. I forlengelse av en slik analyse ble det anbefalt å vurdere organisering av etaten. Anbefalingen om en helhetlig oppgaveanalyse er ikke blitt gjennomført.

### **3.3.1. Organisering av programmet før 2016**

I oppstarten av effektiviseringsprogrammet ble det opprettet en arbeidsgruppe, der alle driftsenhetene ble direkte representert. I tillegg til arbeidsgruppa ble det opprettet et sekretariat i Vegdirektoratet som sto for planlegging og koordinering av arbeidet. Det ble understreket at effektiviseringsprogrammet skulle gjennomføres av linjeorganisasjonen, og at ansvaret for oppfølging, oppdatering og ajourføring skulle gjennomføres av Styringsstaben i direktoratet.

Effektiviseringsprogrammet skulle oppdateres som en del av den årlige styringsprosessen, og innarbeides i årlige budsjetter og mål- og resultatavtaler i etaten. Gjennomføringen av programmet skulle være en del av Vegdirektørens krav til lederne, dette forutsatt tydelig eierskap.

Det ble i oppstarten av programmet innhentet over 2300 forslag til effektiviseringstiltak fra de ansatte i organisasjonen. Disse tiltakene ble analysert, bearbeidet og kvalitetssikret av arbeidsgruppen, og resulterte i en liste på 165 tiltak som ble innarbeidet i programmet. Gevinsten av de opprinnelige 165 tiltakene ble ikke beregnet til å gi den gevinsten som var satt som mål og det ble derfor foreslått ytterligere reguleringer av tildelingene til enhetene for 2014 fordelt på ulike kostnadsområder.

### **3.3.2. Evaluering av programmet i 2016**

I slutten av 2015 ble det besluttet å iverksette en gjennomgang og evaluering av effektiviseringsprogrammet i Statens Vegvesen. Bakgrunnen for evalueringen var at etaten var usikker på om effektiviseringsprogrammet ville evne å realisere fastsatte mål.

Sluttrapporten<sup>16</sup> pekte på at måten effektiviseringsprogrammet var organisert, strukturert og gjennomført ikke var tilfredsstillende i forhold til ønsket og forventet måloppnåelse. Rapporten pekte særlig på programorganiseringen, samt at målene og tiltakene i varierende grad var forankret i virksomheten. Videre pekte rapporten på at det ikke eksisterte noen direkte sammenheng mellom mål og effektiviseringstiltak. I følge rapporten førte dette til at programmet i hovedsak kan forstås som en desentralisert budsjettstyringsøvelse som er preget av «ostehøvelprinsippet». Rapporten hadde tre overordnede anbefalinger:

- Etablere en sentralisert programledelse som legger til rette for regional involvering for å sikre forpliktelse til effektiviseringsarbeidet
- Innføre felles systematikk og verktøy for gevinstrealisering for å konkretisere status og gap ifht. målsettingen

---

<sup>15</sup> Statens vegvesen, «Effektiviseringsprogrammet», rapport, 09.12.2013

<sup>16</sup> Deloitte, «Gjennomgang av effektiviseringsprogrammet- sluttrapport» mars 2016



- Konsolidere og utvide programmet med riktige prosjekter og tiltak for å sikre overordnet måloppnåelse

Etter evalueringen ble det besluttet å restarte programmet med de anbefalingene som rapporten kom med. Det ble viktig å sikre godt eierskap til effektivitetsprogrammet, gode rutiner for rapportering og oppfølging, og endre fokuset fra kortsiktige budsjettstyringsmekanismer over til prosessorienterte effektivitetsmekanismer med mer langvarig effekt. Endringene av programmet ble besluttet i ELM i mai 2016 og det «nye effektiviseringsprogrammet» har arbeidet siden da.

### 3.4. Effektiviseringsprogrammets organisering fra 2016

Etter endringen av effektiviseringsprogrammet ble det opprettet et programsekretariat for styring og oppfølging av effektivitetsarbeidet. Det ble utarbeidet et mandat til effektiviseringssekretariatet:

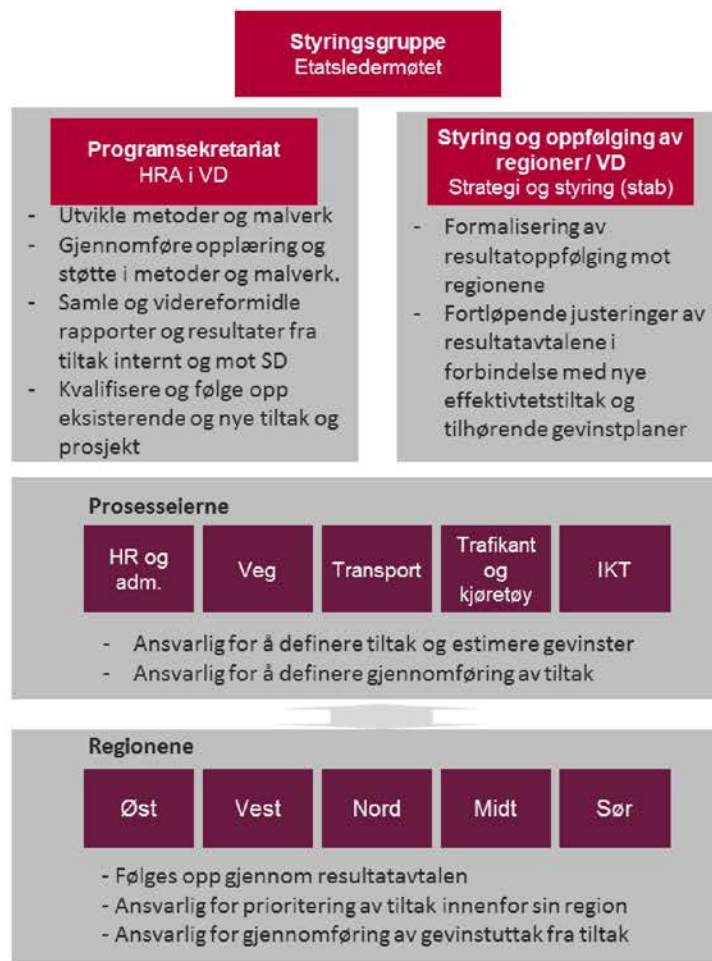
- *Programsekretariatet skal utarbeide et konsept for effektiviseringsarbeid i etaten som inkluderer profil og aktiviteter for å dreie fokus fra kortsiktige budsjettstyringsaktiviteter til effektiviseringsaktiviteter basert på prosessforbedringsmetodikk med større og mer langvarig effekt.*
- *Programsekretariatet skal organisere etatens effektiviseringsprogram og følge opp prosesseiere, regionene og avdelingene i VD med tanke på rapportering og fremdrift av effektiviseringstiltak, inkludert gevinsthåndtering og etablering av nye tiltak.*
- *Programsekretariatet skal sørge for tilfredsstillende og hensiktsmessig rapportering til Etatsledermøtet (ELM) og Samferdselsdepartementet.*
- *Programsekretariatet skal yte støtte og opplæring innen effektivisering og gevinsthåndtering etter behov og ønsker fra regioner og avdelinger.*

I figur 2 er organiseringen av effektiviseringsprogrammet illustrert. Etatsledermøte fungerer som styringsgruppen til effektiviseringsprogrammet. Styringsgruppen godkjenner tiltak, gevinstplaner og indikatorer. Programsekretariatet er ansvarlig for utvikling av metodikk og malverk for tiltak og gevinstplaner, i tillegg til opplæring og metodestøtte for resten av virksomheten. Videre skal sekretariatet samle og videreformidle tiltak fra effektiviseringsprogrammet både internt opp til styringsgruppen og i rapportering til Samferdselsdepartementet. Sekretariatet har i tillegg ansvar for å kvalifisere og følge opp nye tiltak og prosjekter for effektivisering. Sekretariatet har organisatorisk tilknytning til HR- og administrasjonsavdelingen i Vegdirektoratet, og det skal tilknyttes resurser fra avdelinger og regioner etter behov.

Strategi- og styringsstaben har det overordnede ansvaret for å følge opp styringen av regionene og Vegdirektoratet på vegne av Vegdirektøren. I effektiviseringsprogrammet har staben ansvar for å formalisere resultatoppfølgingen av effektiviseringsprogrammet mot regionen gjennom utforming av resultatavtaler og i styringsdialogen. Krav til effektiviseringstiltak og indikatorer for effektivitet blir gitt gjennom resultatavtalene.

Det er de enkelte fagavdelingene i Vegdirektoratet som har ansvar for å definere effektiviseringstiltak og estimere gevinster, i tillegg skal fagavdelingene utarbeide planer for gjennomføring av tiltakene og være en pådriver og faglig støtte mot regionene. Regionen følges opp gjennom mål og krav satt i resultatavtalen mellom Vegdirektøren og regionvegsjefene, dette gjelder også krav og tiltak som er satt for effektiviseringsprogrammet. Regionen kan selv prioritere mellom de tiltakene som er satt og er ansvarlig for gjennomføring av gevinstuttak fra tiltakene.

Prosesseierne i Vegdirektoratet har ingen direkte styringsmyndighet over regionene som skal gjennomføre tiltakene og ta ut gevinstene. Den formelle styringen skjer gjennom resultatavtalene og den ordinære styringslinja gjennom Vegdirektøren.



Kilde: Statens vegvesen

Figur 2 Organisering og ansvar i effektiviseringsprogrammet

### 3.4.1. Effektiviseringstiltak og virksomhetsutviklingsporteføljen

Statens vegvesen skiller i dag mellom effektiviseringstiltak som krever investeringer og effektiviseringstiltak som ikke krever investeringer. Tiltak som krever investeringer er samlet i Virksomhetsutviklingsporteføljen (VU-porteføljen), i tillegg har effektiviseringssekretariatet samlet effektiviseringstiltak som ikke krever investeringsmidler. Figur 3 viser sammenhengen mellom tiltakene.

VU-tiltak er tiltak for å realisere gjeldene strategier, eller utviklingstiltak med total investeringskostnad over fem mill. kroner, eller tiltak som medfører en årlig drift- eller forvaltningskostnad på over 1 mill. kroner. Effektiviseringstiltak er tiltak for å redusere eller fjerne behovet for ressurser, og tiltak som ikke krever investeringsmidler. VU-tiltak kan ha et effektiviseringspotensial (men trenger ikke nødvendigvis å ha det), og i arbeidet med effektivisering i Statens vegvesen blir gjerne effekter fra VU-tiltakene og «rene» effektiviseringstiltak slått sammen når det beregnes forventet realiserbare effekter. Per november 2017 var det ifølge effektiviseringssekretariatets 29 tiltak med effektiviseringspotensial fra VU-porteføljen og ytterligere 15 rene effektiviseringstiltak. Vurderinger av porteføljen, effekter fra tiltak og beskrivelse av utvalgte VU-tiltak er nærmere beskrevet i kapittel 4 og 5.



Figur 3 Effektiviseringstiltak og Virksomhetsutviklingstiltak

VU-porteføljen ble innført som et nytt tiltak i etaten fra 2017, og 2017 er i så måte et innkjørings år for den nye måten å drive virksomhetsutvikling på. Målet med innføringen av VU-porteføljen var at alle virksomhetsutviklingstiltak (inkludert IKT-tiltak) skulle være samlet i en portefølje.<sup>17</sup> Videre var det et ønske om at ledelsen skulle bli i bedre stand til å prioritere rammer og føringer ved å samle tiltakene, i tillegg til å samle de økonomiske rammene til virksomhetsutvikling og gå bort fra konsekvensjustert budsjett. Porteføljen og budsjett skal ses på i et fireårs perspektiv og skal rulleres årlig. Virksomhetsområdene skal foreslå tiltak i tråd med gjeldene mål og føringer, og etatsledermøtet (ELM) er porteføljestyret og beslutter tiltakene som blir prioritert. Kriteriene som ligger til grunn for prioritering av VU-tiltakene er:

- Å ivareta lover og forskrifter,
- Sørge for at etaten innfrir de krav og føringer som er satt fra Samferdselsdepartementet,
- Forenkle, avvikle eller redusere eksisterende løsninger/tjenester, opprettholde tjenestenivået
- Understøtte minst et av innsatsområdene i virksomhetsstrategien

### 3.4.2. Kobling til bemanningsstyring og styring av tjenestekjøp

Bemanningsstyring og styring av tjenestekjøp i den formen som Statens vegvesen gjennomfører i dag, har blitt utviklet fra 2014/2015. Fra 2016 ble utvikling i bemanning- og tjenestekjøp innarbeidet i resultatavtalene til regionene og avdelingene i direktoratet. Bakgrunnen for dette var at man så et behov internt for å følge opp bemanningsutvikling, samt økte krav fra Samferdselsdepartementet til rapportering på utviklingen. Videre så Statens vegvesen behov for å sikre en riktig utvikling av ressursbruk, og sikre varige gevinster fra effektiviseringsprogrammet. Kravene som er satt for bemanningsstyring- og tjenestekjøp er ikke en del av effektiviseringssekretariatets arbeid eller selve effektiviseringsprogrammet, men er ofte beskrevet som en del av arbeidet med effektivisering i etaten.

Resultatavtalene angir måltall for bemanning- og tjenestekjøp, der regionene og avdelingene følges opp på målene som er satt gjennom den ordinære styringsdialogen. Det er satt ett nivå for maksimal bemanning og ett for maksimal tjenestekjøp i hver region og det er regionvegsjefene som avgjør hvor reduksjonen skal realiseres i egen region. Internt i regionen fordeler regionvegsjefen sitt mål videre i egen organisasjon på avdelingsnivå. I resultatavtalen er det ingen kobling mellom de målene som er satt for bemanning og tjenestekjøp og tiltakene fra effektiviseringsprogrammet. Videre tas bemanningsreduksjon ut i hovedsak gjennom naturlige avganger, og at stillingen ikke blir erstattet.

<sup>17</sup> Statens vegvesen, VU-porteføljestyring, presentasjon 18. oktober 2017

Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrevet fra 2015 bedt om å få beskrevet hvilke tiltak etaten gjennomfører for å bremse utviklingen i antall ansatte, men uten at det gis føringer om at antall ansatte skal reduseres. I 2017 er det derimot gitt føringer om at bemanningen skal reduseres ifht. 2016, og at Statens vegvesen skal fortsette arbeidet med å styre bemanningsutviklingen. Det er ikke gitt føringer om reduksjon i tjenestekjøp i tildelingsbrevene.

## 4. Utvikling effektivitet og dokumentasjon av tiltak i effektiviseringsprogrammet

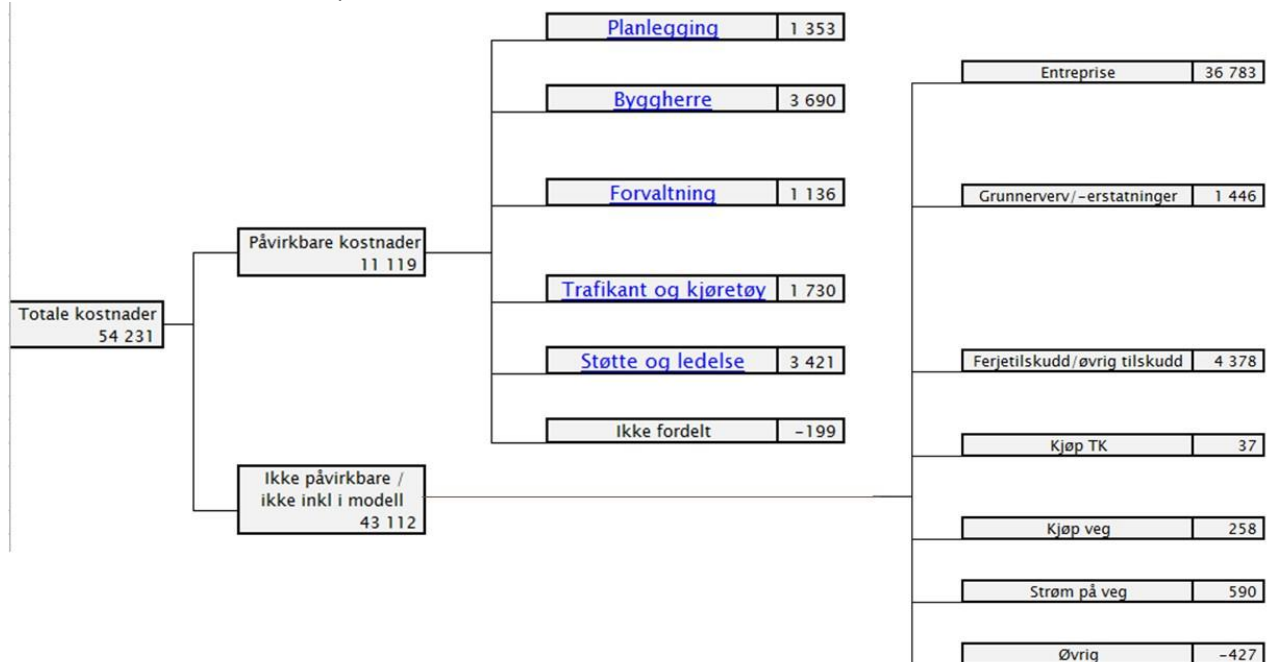
For å vurdere foreløpige resultater fra effektiviseringsprogrammet i Statens Vegvesen har Capgemini Consulting benyttet en todelt tilnærming. Først er det gjennomført en «ovenfra og ned» - analyse ved å se på kostnadsutviklingen i påvirkbare/ikke-påvirkbare kostnader i «referansebaner», jfr. oppdraget fra Samferdselsdepartementet slik beskrevet i kapittel 3. Deretter er det benyttet en «nedenfra og opp» tilnærming for å summere hva som er oppgitt som realiserte effekter fra tiltak. Til sammen mener vi de to tilnærmingene gir et grunnlag for vurdering av hvilke resultater som kan tilskrives effektiviseringsprogrammet.

### 4.1. «Ovenfra og ned» tilnærming med utvikling påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader

I det følgende gjennomgås metode for tilnærmingen, den opprinnelig referansebanen som ble utarbeidet i 2013, utvikling i totale kostnader for Statens vegvesen, med tilhørende vurderinger og kostnadsutvikling per hovedområde i effektiviseringsprogrammet.

#### 4.1.1. Metode

Statens vegvesen opprettet initiale referansebaner i arbeidet med effektiviseringsprogrammet i 2013. Påvirkbare/ikke-påvirkbare kostnader ble definert og fordelt på hovedområdene for effektivisering, jfr. oppdraget beskrevet i kapittel 3 (med noe ulik ordlyd). Disse referansebanene har ikke blitt utviklet videre eller benyttet i styringen av effektiviseringsprogrammet etter opprettelsen. Figuren under viser fordeling av totale kostnader for 2016, fordelt på hovedområder.



Kilde: Effektiviseringssekretariatet, Statens vegvesen

Figur 4 Fordeling kostnader på hovedområder 2016

Statens vegvesen har fra og med 2014 utarbeidet et standardisert regnskapsuttrekk for utvikling av ikke-påvirkbare- og påvirkbare kostnader til oppfølging av hovedområder for effektivisering, hovedsakelig til internt formål og som underlag til rapportering til Samferdselsdepartementet. Rapportene tar utgangspunktet i regnskapene uavhengig av organisasjonsstrukturen i Statens vegvesen. I «ovenfra og ned» tilnærmingen er i hovedsak dataene fra disse rapportene benyttet som grunnlag for å analysere utviklingen i kostnadsnivået i perioden. Disse rapportene har i liten grad tatt høyde for endringer i eksterne forhold, har ingen prisjustering og tar ikke hensyn til eventuell endring i aktivitetsomfanget per hovedområde. Rapportene er etter Capgemini

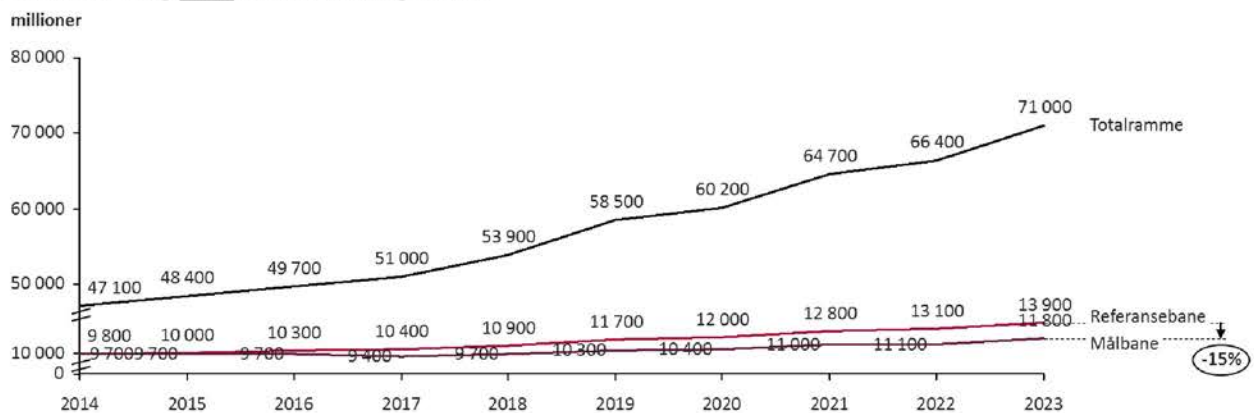
Consulting sin vurdering det nærmeste man kommer en referansebane for kostnadsutvikling jfr. oppdraget beskrevet i kapittel 3.

For å gjøre dataene mer sammenliknbare over tid er det utarbeidet en egen kostnadsutvikling hvor reelle verdier for 2016 er benyttet og hvor effekter av vegfritaket<sup>18</sup>/merverdiavgift og føring av pensjon er fjernet (vist i grafer som *Reelle verdier justert for vegfritak og pensjon 2016 kroner*). Videre er Statens Vegvesen sine nominelle rapporter for kostnadsutvikling per hovedområde prisjustert til 2016 (vist i grafer som *Reelle verdier 2016 kroner*). Det er gjort et estimat for fullårseffekt 2017 som betegnes som noe usikkert, spesielt grunnet et stort omfang av ikke-påvirkbare kostnader mot årsslutt<sup>19</sup>.

Utvikling i påvirkbare kostnader gir et uttrykk for kostnadsutvikling, men kun en effektivitetsutvikling om underliggende aktivitetsutvikling/oppdragsmengde er konstant. Andel påvirkbare kostnader ble valgt som driver for effektivitetsutvikling i effektiviseringsprogrammet av Statens vegvesen, som skulle ta hensyn til aktivitetsutvikling. Denne indikatoren har blitt benyttet både samlet for Statens vegvesen og i oppfølgingen av regionene. Med en positiv effektivitetsutvikling for denne indikatoren, hvor midler blir «frigjort» fra påvirkbare kostnader til å utvikle det nasjonale vegnettet, skal andelen påvirkbare kostnader reduseres. Etter Capgemini Consulting sin vurdering kan dette gi en indikasjon på utviklingen spesielt innen byggherreområdet, men gir i mindre grad dekning for aktivitetsutvikling innen planlegging, forvaltning, trafikant- og kjøretøyområdet eller ledelse og støtte. For å forsøke å avdekke aktivitetsutvikling per hovedområde har Capgemini Consulting definert en eller flere drivere per hovedområde. Videre gir «ovenfra og ned» analysen kun indikasjoner på kostnadseffektivitet, ingen indikasjoner ift. tidseffektivitet.

#### 4.1.2. Historiske ambisjoner om bruk av referansebane fra initielt arbeid i 2013

I rapporten fra oppstarten av effektiviseringsprogrammet fra 2013 ble det beregnet referansebaner både for hovedområdene, per region, og for hele effektiviseringsprogrammet. Referansebanen viser i figuren under forventet kostnadsutvikling uten effektiviseringstiltak og skal sees i sammenheng med en målbane som viser kostnadsutvikling med effektiviseringstiltak.<sup>20</sup>



Figur 5 Beregnet referansebane, målbane og totalramme 2014-2023 fra 2013<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Viser til at det ikke skal betales avgift ved omsetning av tjenester i siste omsetningsledd som gjelder planlegging, prosjektering, anlegg, reparasjon og vedlikehold av offentlig veg og baneanlegg utelukkende for skinnegående, kollektiv persontransport, samt fremstilling på verksted av bruer eller deler av bruer til slik veg eller bane. Jf. Hjemmelen for vegfritaket i mval. § 16 nr. 13 (nr. 12 før 1999).

<sup>19</sup> Basert på regnskapene til Statens vegvesen

<sup>20</sup> Statens vegvesen, «Effektiviseringsprogrammet», rapport, 09.12.2013, vedlegg C *Definisjoner og forutsetninger*

<sup>21</sup> Kilde: Statens vegvesen, «Effektiviseringsprogrammet», rapport, 09.12.2013

Totalrammen består av statlige midler, bompenger riksveg og fylkesvegmidler inklusiv bompenger. Påvirkbare kostnader som inngår i referanse- og målbanen er alle regnskapsførte kostnader i etaten med noen unntak som beskrevet i figur 4. I beregningen av totalrammen ble det forutsatt at totalrammen i 2023 var på 71 mrd. kroner og beregnet påvirkbare kostnader på 13,9 mrd. kroner uten effektivisering. Det ble forutsatt at ved en endring i totalrammen sammenlignet med det som er forutsatt, vil både referansebanen og målbanen målt i kroner endre seg, mens prosentsatsen andel påvirkbare kostnader ville være fast.

I modellen ble det beregnet andel påvirkbare kostnader i 2013 på 20,8 pst. og i 2023 på 16,6 pst. I modellen ble det tatt utgangspunkt i at 15 pst. reduksjon i påvirkbare kostnader ga en effektivisering på 2,1 mrd. kroner i 2023. I tabellen under vises prosentsatsene som ble lagt til grunn i arbeidet.

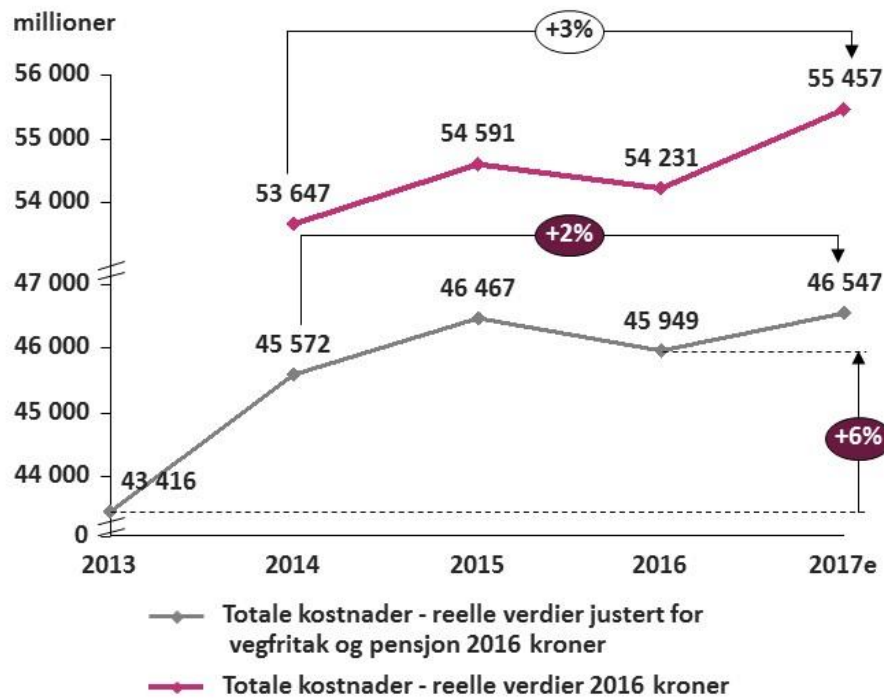
**Tabell 2 Utvikling i referansebanen og målbanen 2014-2023 (fra 2013)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Referansebane i %	20,8 %	20,7 %	20,7 %	20,4 %	20,2 %	20,0 %	19,9 %	19,8 %	19,7 %	19,5 %
Målbane i %	20,6 %	20,1 %	19,5 %	18,5 %	18,0 %	17,6 %	17,3 %	17,0 %	16,7 %	16,6 %
Diff i %-poeng	0,2 %	0,6 %	1,2 %	2,0 %	2,2 %	2,4 %	2,7 %	2,8 %	3,0 %	3,0 %

Referansebanen slik den er beskrevet over har i liten grad blitt benyttet og oppdatert i arbeidet med effektiviseringsprogrammet og i rapporteringen til Samferdselsdepartementet på effekter fra programmet.

#### 4.1.3. Overordnet utvikling av totale kostnader og samlet effektivitet

Figuren under viser utviklingen i prisjusterte samlede kostnader i perioden 2013/2014-2017e., dvs. summen av påvirkbare- og ikke-påvirkbare kostnader inklusive kostnader utenfor modellen til Statens vegvesen.



**Figur 6 Utvikling totale kostnader (sum påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader, inklusive kostnader utenfor modell)**

Figuren over viser at samlede prisjusterte kostnader korrigert for endringer i vegfritak og pensjon har hatt svak økning samlet sett i perioden fra 2013 – 2017e. Utviklingen mellom 2014 og 2017e har vært relativt flat. Tabellen under viser utvikling i tildelinger sett opp mot regnskapet i nominelle verdier, slik utarbeidet av Samferdselsdepartementet.

**Tabell 3 Utvikling tildelinger sett opp mot Statens vegvesens regnskap**

Tildeling Statens vegvesen 2010-2017 (inkl. merinntekter og refusjoner)								(løpende mill. kr)
År	2010	2011	2012	*2013	2014	2015	2016	2017
Kap. 1320, post 23 Drift og vedlikehold m.m.	6 422	7 674	7 773	9 207	9 932	10 724	10 803	11 687
Kap. 1320, investeringspostene (ekskl. post 34)	6 686	6 469	7 282	11 268	12 638	14 105	16 146	15 766
Kap. 1320, øvrige poster (ekskl. 60-poster)	1 433	965	921	975	1 042	1 489	1 699	1 941
<b>Riksveger (sum kap. 1320 ekskl. 60-postene)</b>	<b>14 541</b>	<b>15 108</b>	<b>15 976</b>	<b>21 450</b>	<b>23 612</b>	<b>26 318</b>	<b>28 648</b>	<b>29 394</b>
Eksterne midler riksveg	5 836	4 505	7 514	9 194	10 015	8 243	9 521	6 866
Eksterne midler fylkesveg	3 905	3 627	3 618	4 642	4 786	4 776	3 952	4 174
<b>Sum eksterne midler</b>	<b>9 741</b>	<b>8 132</b>	<b>11 132</b>	<b>13 836</b>	<b>14 801</b>	<b>13 019</b>	<b>13 473</b>	<b>11 040</b>
Kap. 1320, post 61, 62 og 63**	25	616	664	691	789	897	1 027	1 037
Tildeling fylkeskommunen (fylkesvegmidler)	10 893	10 504	10 868	12 948	12 359	13 707	13 361	13 413
<b>Fylkesveger</b>	<b>10 918</b>	<b>11 120</b>	<b>11 532</b>	<b>13 639</b>	<b>13 147</b>	<b>14 604</b>	<b>14 387</b>	<b>14 450</b>
<b>Sum tildeling (inkl. merinntekter og refusjoner)</b>	<b>35 200</b>	<b>34 360</b>	<b>38 640</b>	<b>48 925</b>	<b>51 560</b>	<b>53 941</b>	<b>56 508</b>	<b>54 884</b>
<b>Samlet omsetning (Statens vegvesens regnskap)</b>	<b>34 273</b>	<b>34 811</b>	<b>39 719</b>	<b>47 932</b>	<b>52 239</b>	<b>53 750</b>	<b>54 246</b>	<b>N/A</b>

\*Vegfritaket i merverdiavgiftsloven ble opphevet med virkning fra 1. januar 2013. Bevilgningen til Statens vegvesen ble økt for å kompensere for dette. Tallene t.o.m. 2012 er derfor ikke direkte sammenlignbare med tallene f.o.m. 2013. Økningen fra 2012 til 2013 vil derfor se kunstig høy ut. I 2013 utgjør om kompensasjonen for opphevelsen av mva-fritaket for kap. 1320 i overkant av 3 mrd. kr  
 \*\*Post 63 inkluderer også tiltak på/langs kommunale veger

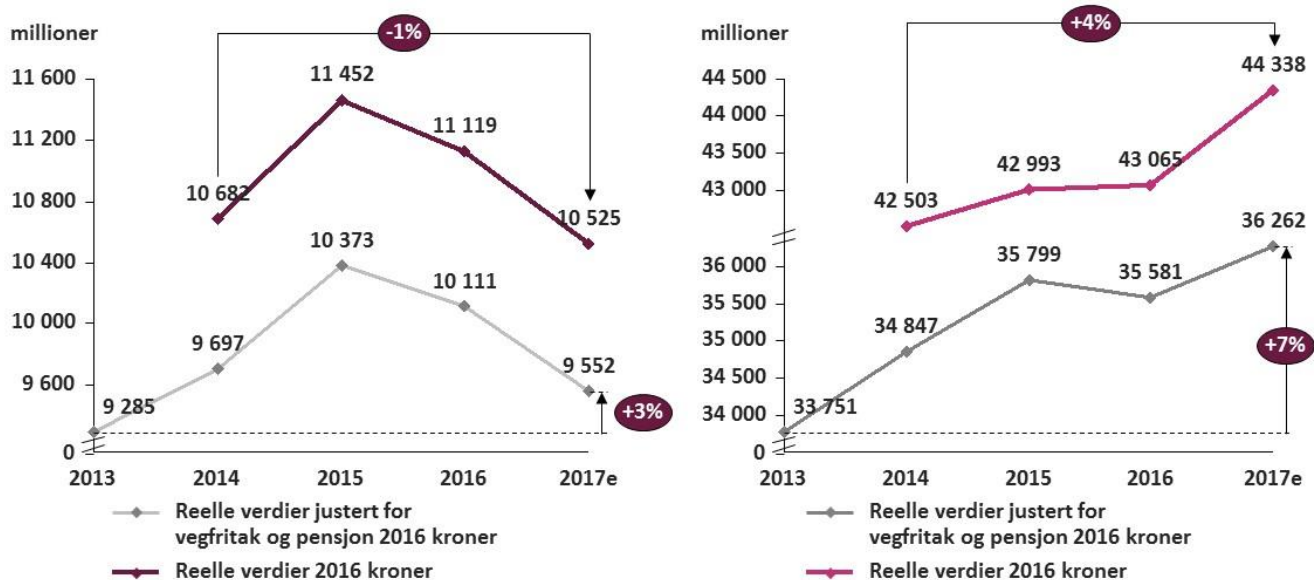
Aktivitetene til Statens vegvesen finansieres av staten, fylkeskommunene og gjennom ekstern finansiering. Tabellen viser midler som har blitt tildelt Statens vegvesen i perioden 2010-2017, samt samlet omsetning iht. Statens vegvesens regnskapstall. Tabellen er delt inn i bevilgning fra staten, bevilgning fra fylkeskommuner og ekstern finansiering. I tillegg til tildelte midler, har Statens vegvesen det enkelte år til disposisjon overførte ubrukte midler fra foregående budsjettår. Ettersom hensikten med framstillingen er å vise utviklingen i tildelinger til Statens vegvesen, er ikke overførte ubrukte midler fra tidligere år inkludert i tallmaterialet. Tildeling er oppgitt i nominelle kroner.

Statlige midler bevilges over kapittel 1320 i statsbudsjettet. I tabellen er bevilgningen brutt ned på post 23 Drift og vedlikehold, trafikant- og kjøretøytilsyn m.m. og investeringspostene, som er de største utgiftsområdene. Øvrige poster, ekskl. 60-poster, er samlet på en linje. I statsbudsjettet omfatter 60-postene overføringer til kommunesektoren. I tabellen er derfor 60-postene på kapittel 1320 ført under fylkesveger, ettersom midlene er øremerket veginvesteringstiltak i kommunesektoren. Gjennom merinntektsfullmakten fra Stortinget, har Statens vegvesen anledning til å overskride bevilgningen under kap. 1320, postene 23, 30 og 72 mot tilsvarende merinntekter under kap. 4320 (salgsinntekter, gebyrer, refusjoner). Tallmaterialet inkluderer merinntekter og refusjoner.

Fylkesvegmidler er bevilgning fra fylkeskommunene, og statlige overføringer til fylkeskommunene over 60-postene under kapittel 1320.

Ekstern finansiering består i hovedsak av bompenger, men inkluderer også forskudd fra lokale myndigheter eller andre som staten betaler tilbake etter nærmere avtale, og tilskudd fra lokale myndigheter eller næringsliv. Tildelingstallene bygger på Prop. 1 S og bompengeproposisjoner i det enkelte år.



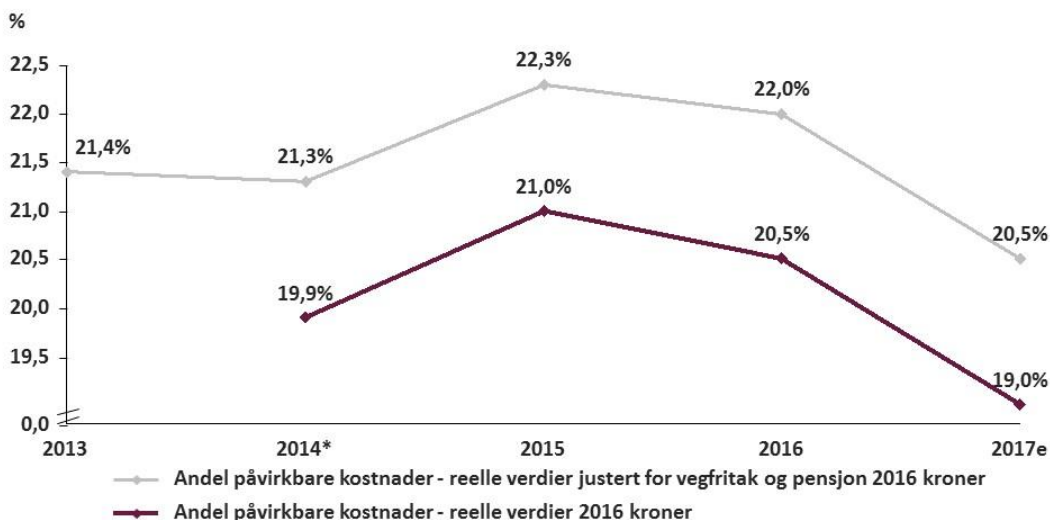


Figur 7 Utvikling påvirkbare kostnader (venstre) og utvikling ikke-påvirkbare kostnader (og kostnader ikke med i modellen)

Ved å skille mellom utviklingen i påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader, er utviklingen noe annerledes enn å bare se på totale kostnader. Figurene over viser en relativt bratt vekst i påvirkbare kostnader i perioden 2013-2015, med en reduksjon i kostnadsnivået fra 2015-2017.

Frem til 2016 var veksten i reelle påvirkbare kostnader vesentlig større enn veksten i de ikke-påvirkbare kostnadene. Det er videre verdt å merke seg at reelle påvirkbare kostnader i 2016 var omtrent 400 mill. kroner over nivået i 2014. Selv om estimatene for 2017 er heftet med noe usikkerhet viser utviklingen en tydelig kostnadsreduksjon mellom 2016 og 2017, noe som Capgemini Consulting hovedsakelig antar skyldes bedre styring av bemanning og styring av tjenestekjøp. Justert for vegfritak og pensjon er de reelle påvirkbare kostnadene i estimatet for 2017 og 2014 relativt like.

Andelen påvirkbare kostnader ble av Statens vegvesen definert som en indikator for effektivitet som tar hensyn til endringer i aktivitetsomfang. Figuren under viser etter Capgemini Consultings vurdering, en negativ effektivitetsutvikling frem til 2016 ift utgangspunktet, dvs. de tre første årene med effektiviseringsprogrammet hvis indikatoren skal legges til grunn. Videre viser figuren en positiv effektivitetsutvikling for estimatet 2017 sammenliknet med utgangspunktet i 2013/2014.



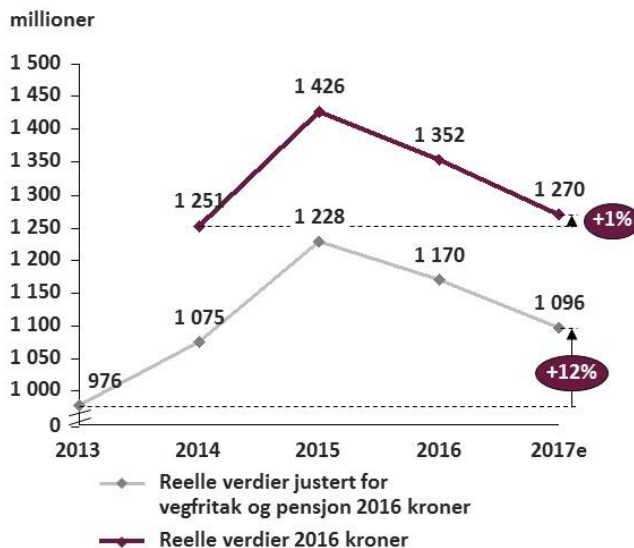
Figur 8 Utvikling andel påvirkbare kostnader 2013-2017e

ift. beregningsmåte er ikke andelen påvirkbare kostnader beskrevet i figuren over direkte sammenliknbart med ambisjonene skissert i kapittel 4.1.2. Det er dog verdt å merke seg at man da så for seg at referansebanen skulle synke med 0,4 prosentpoeng fra 2014 til 2017, og målbanen lå 2,0 prosentpoeng lavere enn dette igjen, med en samlet reduksjon på 2,4 prosentpoeng jfr. kapittel 4.1.3. Etter Capgemini Consulting sine vurderinger viser faktisk utvikling av andel påvirkbare kostnader en betydelig svakere effektiviseringsutvikling sett opp mot ambisjonene.

#### 4.1.4. Utvikling per hovedområde innenfor omfanget til effektiviseringsprogrammet

Utvikling av påvirkbare kostnader gir et uttrykk for kostnadsutvikling og ansattutvikling, men kun en effektivitetsutvikling om underliggende aktivitetsutvikling/oppdragsmengde er konstant. Effektivisering kan dermed gjøre seg gjeldende ved en kostnadsreduksjon av påvirkbare kostnader ved samme aktivitetsmengde og/eller en håndtering av økt aktivitetsmengde med samme kostnadsnivå. Capgemini Consulting vurderer at Statens vegvesen har lite overordnet styringsinformasjon på «produserte enheter» ift. hovedområdene i effektiviseringsprogrammet, og fra sine kjerneprosesser generelt sett. Det være seg antall planer gjennomført per år, antall meter vei, nivå av forvaltningssaker med videre. Unntaket er potensielt trafikant- og kjøretøyområdet hvor man måler antall henvendelser. Vurderinger av dette er nærmere dekket i kapittel 5. Capgemini Consulting har med bistand av Statens vegvesen der det er mulig forsøkt å fremskaffe aktivitetsdrivere per hovedområde i effektiviseringsprogrammet.

#### Planlegging



Figur 9 Utvikling påvirkbare kostnader planlegging

Innen hovedområdet planlegging har kostnadene økt siden 2013/2014, og kostnadene i 2016 er høyere enn utgangspunktet. Estimatet for 2017 indikerer et kostnadsnivå som er relativt likt som utgangspunktet i 2014. Det er videre krevende å identifisere informasjon om produsert mengde, og Capgemini Consulting erkjenner at dette er et krevende område å måle da planer kan ha ulik kompleksitet, omfang og rammebetingelser. Reguleringsplaner utgjør omtrent to tredjedeler av ressursbruken til Statens vegvesen innen planlegging, mens kommunedelplaner/andre planer med videre utgjør resterende ressursbruk.

Basert på regnskapssystemet har Statens vegvesen gjennomført et uttrekk av unike prosjektnummer relatert til ulike plantyper. Denne analysen har noen svakheter relatert til prosjekter som går over flere år, samt noe varierende bruk av prosjektkoder. For

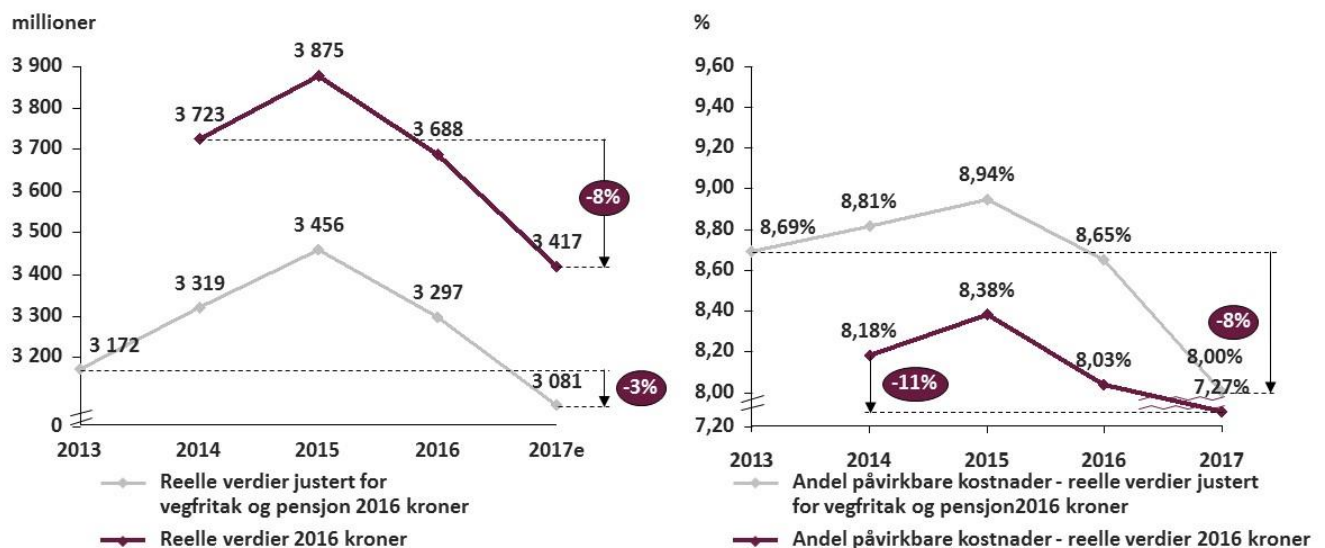
reguleringsplan viser analysen en flat utvikling i antall prosjekt i perioden 2014-2016, med en estimert nedgang i 2017. For kommunedelplaner og andre planer er det en svak vekst fra 2013 til 2016 i antall prosjekt. Statens vegvesen oppgir at økningen i planleggingsmidlene fra 2014 delvis skyldes regjeringens mål om en ferjefri E39, som ble omtalt i NTP 2014 – 2023, ferdigstillelse av planer for Nye Veier AS, nye OPS-prosjekt, samt mange tiltak i by som er mer ressurskrevende å planlegge. Videre oppgir Statens vegvesen at detaljert målstyring av eksempelvis km. gang og sykkelveger, antall km. midtrekkverk med videre, medfører mange småtiltak som krever mye ressurser. Statens vegvesen opplyser videre at det er brukt rundt 200 mill. kroner i 2015 og 300 mill. kroner i 2016 og 2017 til planlegging av fjordkryssingene på E39 alene. I tillegg melder Statens vegvesen at man har gjennomført større planprosesser med et høyere tempo enn tidligere, og sådan vært mer effektiv i samlet

tidsbruk, men at det nødvendigvis ikke er blitt gjennomført med en lavere kostnad. En analyse av investeringsmidler totalt i Statens vegvesen sett opp mot kostnader til planlegging, noe tidsforskjøvet, gir heller ingen klar forklaring på kostnadsutviklingen etter Capgemini Consulting sin oppfatning.

Capgemini Consulting vurderer at det er krevende å bedømme reell effektivitetsutvikling innen planlegging grunnet svak styringsinformasjon, og det er tydelig at det har vært et ekstra høyt aktivitetsnivå eksempelvis på enkelte store prosjekt i deler av perioden. Samlet sett er lite til ingenting som indikerer at Statens vegvesen har blitt mer effektiv i ressursbruken i perioden basert på en «ovenfra og ned» analyse.

## Byggherre

Innen hovedområdet byggherre økte de påvirkbare kostnadene frem til 2015, med en påfølgende kostnadsreduksjon slik illustrert i figuren under. I samme periode er reelle ikke-påvirkbare kostnader justert for vegfritak og pensjon økt fra 33 299 mill. kroner i 2013 til 35 449 mill. kroner i estimatet for 2017. Utviklingen i reelle ikke-påvirkbare kostnader mellom 2014 og 2016 er dog relativt flat.

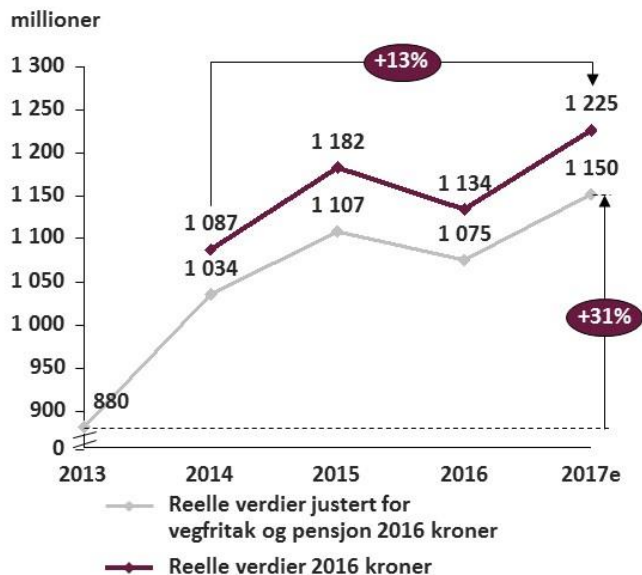


Figur 10 Utvikling påvirkbare kostnader (venstre) og utvikling andel påvirkbare kostnader (høyre) for byggherreområdet

Capgemini Consulting vurderer at andel påvirkbare kostnader er en tilfredsstillende indikator for effektivitetsutvikling innen byggherreområdet, spesielt når man vurderer påvirkbare kostnader isolert sett. Etter Capgemini Consultings erfaring blir liknende type indikatorer benyttet i andre byggherreorganisasjoner. Imidlertid vil store kostnadsoverskridelser i prosjekt gjerne slå positivt ut på indikatoren. Den tar videre ikke hensyn til antall prosjekt eller kompleksitet i prosjektporteføljen, og viser heller ikke resultat/kostnad av produksjon opp mot produsert mengde. Capgemini Consulting hadde foretrukket en slik indikator da man kan score godt på indikatoren i figur 7 og allikevel bygge dyrt. Helhetlige analyser, på tvers av regioner, av håndterte kostnader per byggherreansatt er heller ikke identifisert. Figuren over indikerer en negativ effektivitetsutvikling frem til 2015, en omtrent flat samlet effektivitetsutvikling frem til 2016 og en positiv effektivitetsutvikling mellom 2015 og 2017 samlet sett. Dette indikerer at byggherreorganisasjonen (egne ansatte og eksterne) har håndtert en økt kostnadsbase av ikke-påvirkbare kostnader, spesielt etter 2015, og således blitt noe mer effektiv basert på en «ovenfra og ned» analyse.

## Forvaltning

Hovedområdet forvaltning inneholder kostnader relatert til produktkodene veg forvalte (C1) og strategisk planlegging på riks- og fylkesveg (A101-A102). Prisjusterte kostnader korrigert for endringer i kostnadsføring viser en relativt sterk økning i ikke-påvirkbare kostnader fra 2013 med en videre sterk økning i kostnadsnivået for estimatet for 2017. Antall ansatte med forvaltning som sin viktigste oppgave er økt med 15 pst. fra 2014 til 2017.



Figur 11: Utvikling påvirkbare kostnader forvaltningsområdet

Det er i liten grad identifisert en måte å måle «produsert mengde» eller aktivitetsdriver for området, men nøkkelpersonell i Statens vegvesen har utdypet at aktivitetsnivået på området er økt særlig grunnet arbeid med reformer/ønske om nye tjenester. Eksempler på dette er bistand til etableringen av Nye Veier, bompengereform med videre. Videre forklarer Statens vegvesen at økt bemanning for Vegtrafikksentralene, nasjonalt nett av trafikkregistreringsstasjoner/handlingsplan for trafikkdata, digital kommunikasjon som hovedregel, samt diverse IKT-kostnader også kan være årsaker.

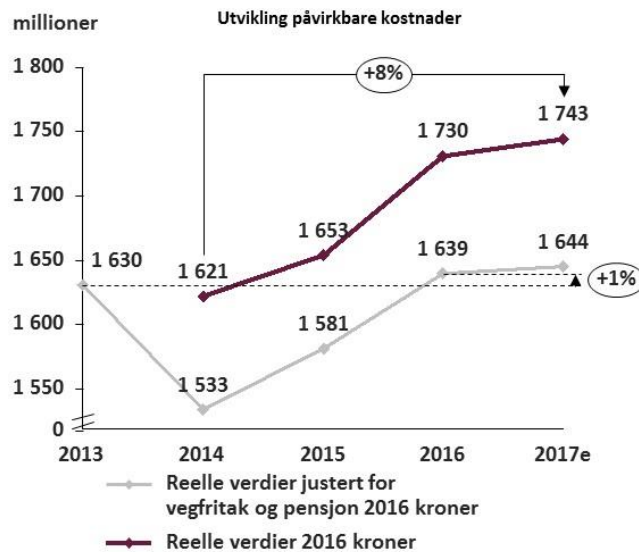
Capgemini Consulting vurderer at det er krevende å bedømme reell effektivitetsutvikling innen forvaltning grunnet svak styringsinformasjon, men det er mye som tyder på økt aktivitetsutvikling er mye av grunnen til økte kostnader. Capgemini Consulting vurderer videre at det er lite til ingenting som indikerer at man har blitt mer effektiv i ressursbruken i perioden basert på en «ovenfra og ned» analyse.

## Trafikant og kjøretøy

For hovedområdet trafikant og kjøretøy har kostnadsnivået økt siden 2014, med en utflating mellom 2016 og 2017 slik illustrert i figuren. Antall ansatte med trafikant og kjøretøy som sin hovedprosess er økt fra 1553 i 2014, til 1622 i 2015 og 1580 som estimatet for 2017.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Statens vegvesen, «Antall ansatte per oppgave» - oversikt over hvor mange ansatte som har ført en gitt produktkode som sin viktigste oppgave i et tertial i perioden 2010-2017

<sup>23</sup> Statens vegvesen, «Antall ansatte per oppgave» - oversikt over hvor mange ansatte som har ført en gitt produktkode som sin viktigste oppgave i et tertial i perioden 2010-2017



Figur 12: Utvikling påvirkbare kostnader trafikant og kjøretøy

Capgemini Consulting vurderer at antall gjennomførte produksjonshandlinger er en god aktivitetsdriver for omfanget av trafikant- og kjøretøytjenester. Handlingene deles inn i tjenesteområder: Trafikant-, merkantile og kjøretøytjenester samt utekontroll.

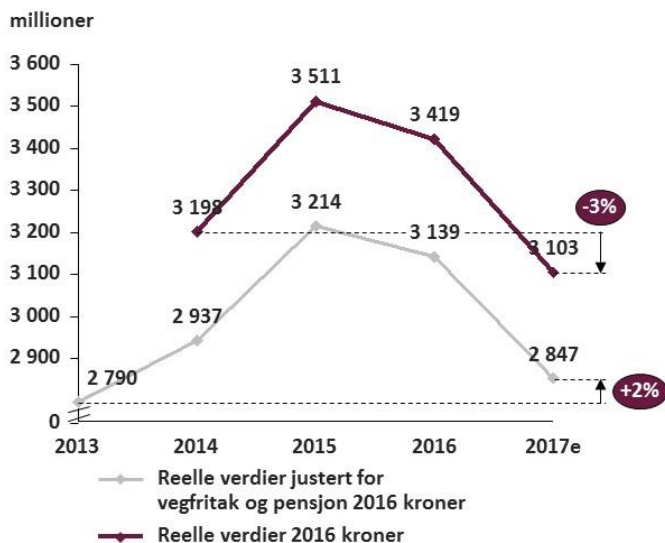
- Innenfor trafikanttjenester har både antall praktiske og teoretiske førerprøver hatt en svak økning mellom 2014 og 2016 på totalt 1,8 pst. Etterspørselen etter tjenesten ser ut til å utvikle seg i takt med vekst og kulturelle endringer i den norske befolkningen, blant annet som følge av endrede holdninger til miljø, bilbruk og økt urbanisering.
- Innenfor de merkantile tjenestene har det vært en økning i produksjonen fra 2014 til 2016 av kjøretøysregistreringer og rettighetsbevis, på henholdsvis 8 pst. og 28 pst. Økningen i antall rettighetsbevisbehandlinger er nært knyttet regulatoriske endringer som innføring av administrativ fornyelse av førerkort (hvert 15. år) og krav til fornyelse for personer over 75 år.
- Antall hallkontroller har hatt en svak økning de siste årene på underkant av 2,3 pst.
- Innenfor utekontroll har det vært det vært en økning fra 2014 til 2016 på 4 pst. innenfor veikontroll av tungkjøretøy. Tungbilkontroller har hatt prioritert de siste årene, og med det kommende EU-direktivet i 2018 forventes prioriteringen å opprettholdes.

Effektivitetsutviklingen er i hovedsak drevet av digitaliseringen av området og innføring av selvbetjeningsløsninger for leveringen av merkantile tjenester. Deler av veksten i påvirkbare kostnader mellom 2014 og 2016 skyldes nok en økning i kostnader knyttet til investeringer i dette (IKT utvikling og Autosys). Selvbetjeningsgraden innenfor merkantile tjenester har sette en sterk vekst fra 18 pst. i 2014 til 46 pst. i andre tertial 2017. Det antas at denne utviklingen vil fortsette de nærmeste årene og at effektivitetsutviklingen innenfor merkantile tjenester vil øke i takt med selvbetjeningsgraden. Basert på argumentasjonen over vurderer Capgemini Consulting at det har vært aktivitetsvekst innen trafikant- og kjøretøyområdet, men basert på en «ovenfra og ned» tilnærming er det vanskelig å konkludere om positiv effektivitetsutvikling. Innen enkelt tjenesteområder, spesielt innen merkantile tjenester der det blant annet har vært en reduksjon i merkantile ansatte, vurderer Capgemini Consulting at det er indikasjoner på positiv effektivitetsutvikling som følge i investeringer i selvbetjeningsløsninger.

Effektivitet og effektivitetsutvikling innen trafikant- og kjøretøyområdet er nærmere beskrevet i kapittel 6.

## Ledelses- og støtteprosesser

Totale kostnader for ledelses- og støtteprosesser øker i perioden frem til 2015 med en liten reduksjon i 2016. Nivået på kostnader til ledelses- og støtteprosesser er dermed vesentlig høyere i 2016 enn i 2014 og veksten mellom 2014 og 2016 var på omtrent 7 pst. Virksomhetsstøtte/støtteprosesser utgjør majoriteten av kostnadene og disse har sterkest vekst i perioden. Estimatenes for 2017 viser en markant kostnadsreduksjon som er nærmere beskrevet i figuren under. Nedgangen i antall ansatte i 2017 som har ledelse og støtte som hovedprosess (ca. 50) eller som viktigste oppgave (ca. 80) er med å bekrefte denne utviklingen. Samtaler med Statens vegvesen indikerer at deler av veksten mellom 2014 og 2015 kan trolig skyldes økning i eiendomskostnader (for eksempel høyere husleie).



Figur 13: Utvikling påvirkbare kostnader ledelses- og støtteprosesser

Capgemini Consulting vurderer at antall ansatte eller netto bemanning totalt regnes som en god aktivitetsdriver for omfanget av ledelses- og støttekostnader. Netto bemanning har økt i Statens vegvesen fra 6 805 i 2013 til 7313 i toppåret 2015, jf. tabellen under. Veksten i netto bemanning er 4 pst. fra årsslutt 2013 til september 2017 og 3 pst. fra årsslutt 2014 til 2016.

Tabell 4 Utvikling netto bemanning 2013-2017

År	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Netto bemanning</b>	6805	7037	7313	7281	7095

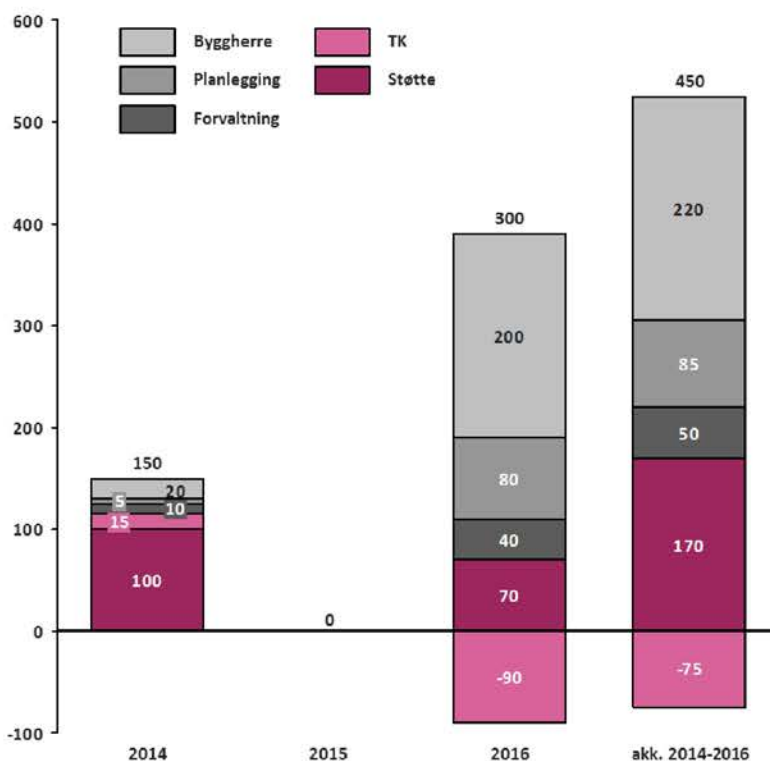
I perioden 2014 til 2016 var veksten i støttekostnader (7 pst.) vesentlig høyere enn veksten i antall ansatte (3 pst.) noe som tilsier en negativ effektivitetsutvikling innen området i denne perioden. Når man derimot sammenlikner med estimatene for 2017 og utgangspunktet i 2013 er veksten i kostnader til ledelses- og støtteprosesser (2 pst.) noe svakere enn veksten i antall ansatte (4 pst.) noe som indikerer en svakt positiv effektivitetsutvikling i perioden som helhet. Mye av de samme funnene identifiseres ved sammenlikning av andel ansatte med ledelses- og støtteprosesser som viktigste oppgave mot totalt antall ansatte – en vekst i andel innen ledelses- og støtteprosesser frem til 2015 for å returnere til 2014-nivå i 2017.

Vurdering av effektivitet innen ledelses- og støtteområdet er vesentlig mer detaljert dekket i kapittel 7.

## 4.2. «Nedenfra og opp» - analyse av dokumentasjon av tiltak

For å få en oversikt over hvilke tiltak som har gitt effektiviseringsgevinst har Capgemini Consulting gjennomgått hva som er rapportert som effektiviseringsgevinster i årsrapportene fra regionene og avdelingene i direktoratet i perioden 2014 til 2016.<sup>24</sup> Capgemini Consulting etterspurte tidlig i områdegjennomgangen en samlet oversikt over tiltak med tilhørende gevinst som er gjennomført i effektiviseringsprogrammet, men det finnes ingen totaloversikt over hvilke tiltak som har gitt effektiviseringsgevinster før 2017. Det var heller ikke et tydelig krav til regionene og direktoratet om å rapportere på dette før restarten av programmet i 2016, til tross for at det var satt som et krav i tildelingsbrevet om rapportering av tiltak allerede fra oppstarten av programmet i 2014. Mangel på dokumentasjon av tiltak har gjort det krevende å verifisere realiserte gevinster gjennom tiltak. Capgemini Consulting har heller ikke hatt mulighet til å verifisere alle de tiltakene som regionene har rapportert og ettergått om det er tiltak som er gjennomført, men ikke rapportert. Det kan med andre ord være en mulighet for at det er gjennomført gode tiltak som potensielt har gitt en effektiviseringsgevinst, men at denne ikke har vært rapportert i årsrapportene og dermed ikke er registret i oversikten. I mangel på en total oversikt over gjennomførte tiltak og realiserte effekter av disse, har gjennomgang av hva som er rapportert blitt vurdert til å gi et «beste» estimat.

Akkumulert for perioden 2014-2016 er det i årsrapportene til Samferdselsdepartement rapportert om effektiviseringsgevinst på 450 mill. kroner. Statens vegvesen hadde akkumulert initielt mål på 600 mill. kroner i perioden. I 2015 ble det rapportert om en akkumulert effektivisering på 150 mill. kroner i perioden 2014-2015. Avviket er forklart med at realisering av effekter har tatt lengre tid enn antatt. I årsrapporten til departementet er det ikke rapportert om effekter knyttet direkte til tiltak, men det gis en oversikt over effektiviseringsgevinster fra de ulike delområdene uten at disse er knyttet til tiltak, se figuren under.

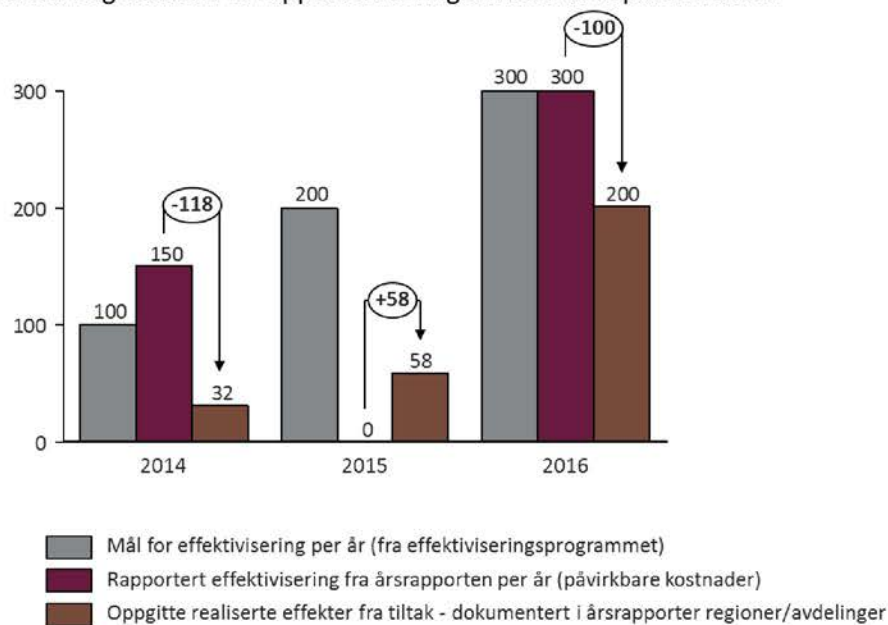


Figur 14 Rapportert effekter per hovedområde per år og akkumulert for 2014-2016

<sup>24</sup> Da årsrapporteringen for 2017 ikke er ferdigstilt er ikke rapportering fra tiltak i 2017 med i oversikten

Det er rapportert om størst effekt fra byggherre, og støtteområdet i årsrapporten for 2016 til departementet. På Byggherreområdet trekkes det frem tiltak som samlekontrakter, rammeavtaler, større kontraktsområder og lengre tidshorisont på driftskostnader for å redusere kostnader, men tiltakene er ikke kvantifisert. Videre er det rapportert om at det jobbes for å profesjonalisere prosjekterrollen for å få til bedre styring og kontroll i alle fasene av prosjektene. På støtteområdet er det særlig innføringen av digital kommunikasjon, og digitalisering av støttefunksjoner som rapporteres å ha gitt effekter. Støttefunksjoner er det eneste området som har vist til tiltak som har tallfestet gevinst: innsparte portokostnader på om lag 0,7 mill. kroner, gevinst fra digitalisering av blanketter på om lag 0,7 mill. kroner i tillegg til effektivisering av landsdekkende enheter som har gitt en gevinst på om lag 6 mill. kroner.

Ved gjennomgang av alle årsrapportene for regionene og direktoratet i perioden 2014-2016 har Capgemini Consulting identifisert oppgitte realiserte effekter fra tiltak til om lag 290 mill. kroner til og med 2016, noe som er lavere enn oppgitt effektiviseringsgevinst på 450 mill. kroner for perioden. Det stilles samtidig spørsmål om alle disse oppgitte realiserte effektene er reelle og det kan også være noe overlapp mellom tiltakene som er rapportert, eks. mellom regionene og avdelingene i direktoratet. Eksempelvis er om lag 50 mill. kroner en fordeling en regions reduksjon av påvirkbare kostnader på tiltaket med antatt høyest effekt.<sup>25</sup> Figuren under viser hvordan de identifiserte effektiviseringseffektene av tiltakene fordeler seg over de ulike årene, samt hvordan forholdet er til målet fra effektiviseringsprogrammet og hva som er rapportert som realiserte effekter til Samferdselsdepartementet. Det er basert på Capgemini Consultings analyse, store avvik mellom hva som er identifisert dokumentert og det som er rapportert som gevinster til departementet.



**Figur 15 Rapporterte oppgitt realiserte effekter 2014-2016**

Det er identifisert flest tiltak med realisert effekt innen ledelse- og støtteprosesser. Byggherre det området som har rapportert om høyest realisert effekt i årsrapportene fra regionene og avdelingene i direktoratet. Tabellen under viser en oversikt over hvordan de dokumenterte tiltakene med realiserte effekt fordeler seg på delområdene:

<sup>25</sup> Region Øst, Årsrapport 2016



**Tabell 5 Fordeling av rapporterte tiltak med oppgitt realisert effekt**

Hovedområde for effektivisering	Antall tiltak oppgitt som effektiviseringstiltak	Antall tiltak med oppgitt realisert effekt	Opgitt realiserende effekt 2014-2016 (mill. kroner)
<b>Planlegging</b>	3	1	15,2
<b>Byggherre og forvaltning</b>	16	3	131,9
<b>Trafikant- og kjøretøy</b>	12	4	21,2
<b>Ledelses- og støtteprosesser</b>	37	18	121,8

Innen planlegging knytter effekten seg til et tiltak der det er oppgitt å ha redusert konsulentbruk med 15,2 mill. kroner i en region. Det er i tillegg rapportert om en rekke tiltak som antas å ha effekt, men uten at dette er kvantifisert. Innen byggherre og forvaltning er det særlig tiltak knyttet til reduksjon av konsulentbruk og bedre utnyttelse av egne ansatte som er rapportert som tiltak. I tillegg vises det til arbeidet med å samle flere små kontrakter og økt bruk av totalentreprise, samt å ta i bruk ny forskning som rapporterte tiltak med effektiviseringseffekt. På trafikant- og kjøretøyområdet er majoriteten av oppgitt realisert effekt knyttet til Autosys-prosjektet. Innen støtte- og ledelsesprosesser er mange av tiltakene knyttet til innføring av nye IKT-løsninger, og videre reduksjon i reisekostnader, kjøretøysadministrasjon, eiendomskostnader samt etablering av fellestjenester som har ført til reduksjon i bemanningskostnader.

I de dokumenterte tiltakene har det etter Capgemini Consultings vurdering vært flest tiltak som kan kategoriseres som rene kostnadskutt, både blant de tiltakene med oppgitt realisert effekt og de tiltakene uten dokumentert realisert effekt. Videre er tiltakene fordelt mellom forenkling av prosesser og rutiner, automatisering/digitalisering, standardisering, og å slutte å gjøre aktiviteter og leveranser.

Capgemini Consulting har på bakgrunn av den dokumentasjonen som fremkommer fra den interne styringsdialogen og rapportering på effektiviseringsprogrammet, ikke klart å dokumentere realisert effekt fra tiltak som tilsvarer det som er rapportert til Samferdselsdepartementet med en «nedenfra og opp» tilnærming. Det har vært manglende styringsinformasjon og liten kontroll over hvilken realiserbar effekt de igangsatte tiltakene har hatt. Capgemini Consulting har til dels klart å finne dokumentert realiserende effekter på støtteområdet og innen byggherre. En stor del av den effekten som er realisert knytter seg til reduksjon av bemanning og reduksjon av tjenestekjøp i form av konsulenter, og kan således ikke knyttets direkte til tiltak gjennomført av effektiviseringsprogrammet, men som følge av kravene knyttet til reduksjon av bemanning og tjenestekjøp. Videre viser gjennomgangen at det frem til 2016 i stor grad har vært fokus på kostnadskutt i effektiviseringsarbeidet i etaten, men i mindre grad brukt andre virkemidler for effektivisering.

#### **4.2.1. Vurdering av historiske tiltak**

I starten av effektiviseringsprogrammet ble tiltak definert via en forslagsrunde fra de ansatte, samt en prioritering fra effektiviseringssekretariatet, slik beskrevet i kapittel 3. I de første årene av effektiviseringsprogrammet var det i hovedsak tiltak innenfor støtteområdet som ble adressert, og de store kostnadspostene ble i mindre grad omfattet. Dette vises også i at det er støtteområdet som rapporterer om de største effektene i 2014. For å få til raske resultater, samt en endringskultur i virksomheten, kan en slik prioritering være fornuftig.

Fra 2016 da programmet ble restartet ble tiltak i effektiviseringsprogrammet delt i fem større «pakker» eller programmer fordelt på avdelingene i Vegdirektoratet, i tillegg til at det var regionale og lokale tiltak:

- *SMART Samhandling*- Ble styrt av Veg og transportavdelingen og inneholdt blant annet tiltak innen vedlikehold, portefølje og prosjektstyring, drift- og trafikkstyring og tilretteleggende områder
- *Trafikksikkerhet og miljø og teknologi effektivisering*- inneholdt blant annet tiltak innen geografiske tiltak, og FoU- programmene Varige veier, varige konstruksjoner og trafikkdata, i tillegg til et tiltak om profesjonelle anskaffelser.
- *HR- og administrasjon effektivisering*- inneholdt tiltak om fremtidig HR, utvikling av anskaffelser, og effektivisering av kompetanseområder
- *IKT effektivisering*- inneholdt tiltak om kontinuerlig konkurranseutsetting og videre automatisering
- *Trafikant og kjøretøy effektivisering*- inneholdt blant annet Autosys- prosjektet, selvbetjeningsløsninger og en helhetlig tjenestestruktur.

Denne organiseringen har i noe større grad sett på de store kostnadspostene i Statens vegvesen, og da særlig tiltakene innen SMART samhandling og tiltakene innen Trafikksikkerhet og miljøteknologi.

Målet for effektivisering i 2017 er satt til 140 mill. kroner og Statens vegvesen rapportert i andre tertial at de var i rute til å nå målet. Målet for 2018 er en ytterligere effektivisering på 140 mill. kroner, men foreløpige er det bare estimert effektiviseringsgevinster tilsvarende 120 mill. kroner for 2018 i de tiltak som ligger i VU-porteføljen og rene effektiviseringstiltak.<sup>26</sup> Av dette er det estimert at «rene» effektiviseringstiltakene fra 2017 skal gi en samlet besparelse på 62. mill. kroner i 2018.

Per november 2017 er det til sammen 44 tiltak med effektiviseringspotensial for 2017 og 2018. Av disse tiltakene er flest «rene» effektiviseringstiltak innen støtteområdet og særlig knyttet til kostnadskutt og reduksjon i reisekostnader, eiendom, reduksjon i portoutgifter og endret avtaler for mobiltelefoni. Av tiltakene med høyest beregnet realiserbar effekt er det særlig VU-tiltakene innen veg-området som har høyest beregnet realiserbar effekt jf. kapittel 5. Capgemini Consultings vurdering er at tiltakene i effektiviseringsprogrammet frem til nå har hatt for stor overvekt av tiltak som ikke angriper de store kostnadene i etaten og kjernevirksomheten. Dette kan føre til at det blir for lite kraft i effektiviseringsarbeidet og de tiltakene som har høyest beregnet realiserbar effektiviseringseffekt.

Resultatavtalene frem til 2017 har inneholdt få rapporteringskrav og indikatorer for å følge opp tiltakene i effektiviseringsprogrammet. Frem til 2017 har det i hovedsak vært rapportert på utvikling i andel påvirkbare kostnader, reisekostnader per ansatt, samt utvikling av bemanning- og tjenestekjøp. Fra 2017 er det i større grad rapporteringskrav og indikatorer satt på tiltaksnivå i resultatavtalene. Det ble til sammen utarbeidet 12 indikatorer for effektiviseringstiltakene, og av disse er det fleste knyttet til tiltak rettet mot støttefunksjoner (eks. reisekostnader, kostnader ved fasttelefoni og mobiltelefon). Indikatorarbeidet er også videreført i arbeidet med resultatavtalene for 2018. Capgemini Consulting mener det er en riktig utvikling å følge opp effektiviseringsprogrammet og tiltak gjennom et utvalg av indikatorer, men mener samtidig at for mange styringsindikatorer kan føre til at styringen blir for detaljert. Det er fra 2017 og 2018 utarbeidet tydeligere krav til rapportering på effekter av tiltak sammen med et regime for gevinstestimering, dette vurderes som positivt og vil trolig gi bedre dokumentasjon av realiserte effekter fra tiltak fremover.

Ved et større fokus på tiltakene rettet mot kjerneprosessene er Capgemini Consultings vurdering at det kan settes mer kraft i effektiviseringsprogrammet gjennom styringsdialogen, som kan gi en samlet høyere effektiviseringseffekt.

---

<sup>26</sup> Statens vegvesen, ELM-notat 03.11.17

### 4.3. Konklusjon og oppsummering

Capgemini Consulting sin samlede vurdering av de to tilnærmingene beskrevet i kapittel 4.1 og 4.2 er en svak dokumentasjon av effektivitetsutvikling. Det er lite styringsinformasjon som knytter kostnadsutvikling opp mot aktivitetsutvikling, samt knytter gevinster av tiltak opp mot rapportert gevinst.

God kjennskap til «produsert mengde» er en forutsetning for å si noe om effektivitet. På mange områder er styringsinformasjonen på dette svak til ikke eksisterende. Capgemini Consulting hadde videre forventet å identifisere bruk av mer detaljerte indikatorer på effektivitet og produktivitet over tid fra Statens vegvesen sine kjerneprosesser eller mer utstrakt bruk av benchmarking mellom regionene eller andre aktører. Dette er i liten grad identifisert, utover i noen grad på Trafikant- og kjøretøyområdet. Etter Capgemini Consultings erfaring er dokumentasjonen på dette vesentlig svakere sammenlignet med andre sammenlignbare aktører i sektoren eller fra andre virksomheter generelt sett.

Kostnadsutviklingen i kapittel 4.1 viser at med bruk av Statens vegvesen sin indikator for aktivitetsjustert effektivitetsutvikling (andel påvirkbare kostnader), er effektiviteten noe svekket i perioden 2013/2014 – 2016, men noe styrket når man sammenlikner med estimatet for 2017. Capgemini Consulting vurderer at denne bedringen er relatert til styring av bemanning og tjenestekjøp og ikke direkte relatert til effektiviseringstiltak. Kostnadene økte med nærmere 400 mill. kroner ifra 2014 til 2016. Selv om det er noen tydelig indikasjoner på aktivitetsvekst innen enkelte hovedområder for effektivisering, mener Capgemini Consulting at dette i liten grad helhetlig lar seg forklare av vesentlig økt produksjon/aktivitet. Resonnement gjelder spesielt når man tar hensyn til at Statens vegvesen har rapportert om effektivisering på 450 mill. kroner i samme periode.

Gjennomgangen av den interne styringsinformasjonen i kapittel 4.2 viser at det ikke har vært mulig å dokumentere realisert effekt fra tiltak som tilsvarer det som er rapportert til Samferdselsdepartementet. Capgemini Consulting har identifisert om lag 290 mill. kroner i dokumentert realisert effekt fra tiltak i perioden 2014-2016, mot 450 mill. kroner som er rapportert som effektivisering i årsrapporten til Samferdselsdepartementet i 2016. Målet for 2017 er en effektivisering på 140 mill. kroner og Statens vegvesen rapporterte til andre tertial(T2) at de lå i rute for å nå dette målet.<sup>27</sup> (Ytterligere vurderinger av tiltak for 2017 og 2018 beskrives i kapittel 5)

Tabellen under gjengir effektivitetsutvikling sett i lys av de to tilnærmingene per hovedområde.

---

<sup>27</sup> Statens vegvesen ELM-notat 03.11.2017

Hovedområde for effektivisering	«Ovenfra og opp» fra kapittel 4.1	«Nedenfra og opp» fra kapittel 4.2
<b>Planlegging</b>	Krevende å bedømme reell effektivitetsutvikling grunnet svak styringsinformasjon, men tydelige indikasjoner på aktivitetsvekst i perioden. Lite til ingenting som indikerer at Statens vegvesen har blitt mer effektiv i ressursbruken i perioden basert på utviklingen i påvirkbare kostnader.	Lite som indikerer at Statens vegvesen har blitt mer effektiv i perioden. Få dokumenterte tiltak som rapporterer om realiserte effekter innen planlegging frem til 2016. Tiltak innen planlegging har i all hovedsak vært rettet mot reduksjon av konsulentbruk.
<b>Byggherre</b>	Negativ effektivitetsutvikling frem til 2015, en omtrent flat samlet effektivitetsutvikling frem til 2016 og en positiv effektivitetsutvikling mellom 2015 og 2017.	Det er identifisert realisert effekt på om lag 131,9 mill. kroner. Eksempler på tiltak som er gjennomført uten dokumentert realisert effekter er knyttet til reduksjon av konsulentbruk, bedre utnyttelse av egne ansatte, samle flere små kontrakter og økt bruk av totalentreprise i noen av regionene.
<b>Forvaltning</b>	Krevende å bedømme reell effektivitetsutvikling grunnet svak styringsinformasjon, men mye tyder på økt aktivitetsutvikling er deler av grunnen til økte kostnader. Capgemini Consulting vurderer vider at det er lite til ingenting som indikerer at Statens vegvesen har blitt mer effektiv i ressursbruken i perioden.	Lite som indikerer at Statens vegvesen har blitt mer effektiv i perioden. Ingen tiltak med dokumentert realisert effekt innen forvaltning. Noen tiltak som har vært knyttet til bedre utnyttelse av personell.
<b>Trafikant- og kjøretøy</b>	Det har vært aktivitetsvekst innen trafikant- og kjøretøyområdet, men basert på en «ovenfra og ned» tilnærming er det vanskelig å konkludere om positiv effektivitetsutvikling. Innen enkelt tjenesteområder, spesielt innen merkantile tjenester, er det indikasjoner på positiv effektivitetsutviklingen.	Det er identifisert realiserte effekter fra TK-området på om lag 21 mill. kroner og av disse er største delene knyttet til Autosys Trafikant og Kjøretøy i perioden 2014-2016
<b>Ledelses- og støtteprosesser</b>	Negativ effektivitetsutvikling fra 2014 til 2016, men en samlet svak positiv effektivitetsutvikling som helhet når man sammenlikner estimatene for 2017 og utgangspunktet i 2013.	Det er identifiser om lag 121,8 mill. kroner i realiserte effekter fra støtteområdet (inkludert IKT) i perioden 2014-2016. Tiltakene med høyest realisert effekt er knyttet til eiendom, reisekostnader, innføring av nye IKT løsninger. Det er rapportert om mange tiltak, men med lav realisert effekt.

Capgemini Consulting vurderer videre at det er lite grad av helhetlig sammenheng i kostnadsutvikling per hovedområde, dokumentasjon av tiltak og rapporterte gevinster til Samferdselsdepartementet. Den markante estimerte reduksjonen i det estimerte kostnadsnivået for 2017 antas å være knyttet til styring av bemanning og tjenestekjøp, samt strammere økonomistyring og i mindre grad være tilknyttet effektiviseringstiltakene. Sett fra et effektiviseringsperspektiv er dette en positiv utvikling.

## 5. Vurdering og anbefaling knyttet til forbedring av effektiviseringsprogrammet

I vurderingen av forbedringer av effektiviseringsprogrammet er det både gjort en vurdering av organisering av effektiviseringsprogrammet, rapporteringen og styringsinformasjonen. Det er i tillegg sett på effektiviseringspotensial både i eksisterende tiltak, men også gjort en vurdering av ytterligere effektiviseringspotensial. Det er særlig sett på hypoteser innen vegområdet, i tillegg til ytterligere potensial for reduksjon innen interne kostnader. For områdene trafikant- og kjøretøy og støttefunksjoner er dette behandlet i henholdsvis kapittel 6 og 7.

### 5.1. Vurdering av organisering og rapportering

For å vurdere organiseringen og rapportering fra effektiviseringsprogrammet har Capgemini Consulting basert seg på dokumentanalyser, vurderinger av gjennomført effektivisering slik dekket i kapittel 4, fokusintervjuer med deltakerne i etatsledermøte (ELM), samt med sentrale personer i Statens vegvesen. I vurderingen av organiseringen av programmet er det særlig sett på oppdraget og målene som er gitt fra Samferdselsdepartementet, og hvordan Statens vegvesen har valgt å operasjonalisere oppdraget gjennom intern organisering, roller og ansvar, ledelsesforankring og eierskap.

Samlet sett er det særlig syv overordnede vurderinger knyttet til organisering og rapportering fra effektiviseringsprogrammet som kan trekkes frem som er nærmere beskrevet i de kommende delkapitlene:

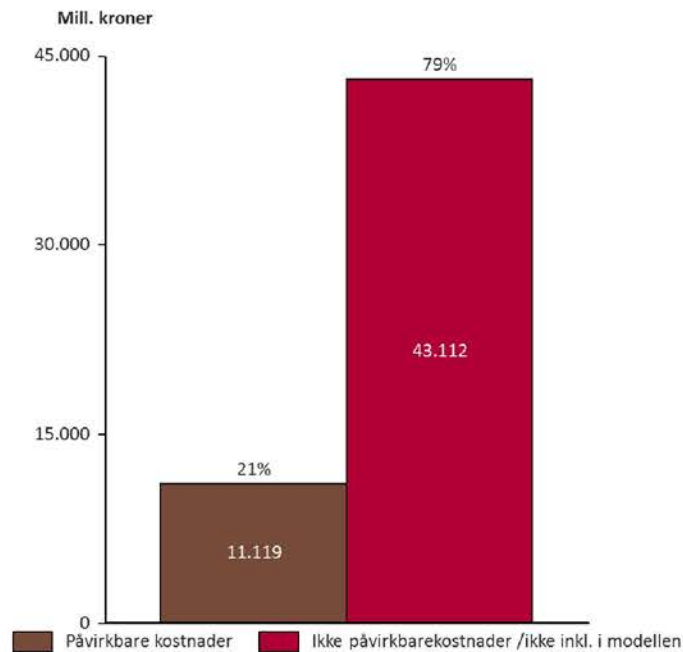
- De overordnede målene bygger ikke opp om helhetlig effektivisering
- Referansebanen er krevende å kommunisere og å følge opp i styringsdialogen
- Etatsstyringen har vært preget av detaljstyring, som har ført til for lav prioritering av effektivitet i styringsdialogen
- Det er et potensial i å tenke mer helhetlig om tiltak for effektivisering og tiltak har frem til 2017 ikke vært tilstrekkelig knyttet til potensial for effektivisering. Samtidig er synes arbeidet som er gjort med virksomhetsutviklingsporteføljen og effektiviseringstiltakene for 2018 fornuftig og det ligger mye bra potensial i de prosessene som er utarbeidet for gevinstestimering og gevinstrealisering
- Organisering av effektiviseringsarbeidet kan være en hindring for realisering av gevinster
- Intern styring og rapportering i Statens vegvesen har ikke tilstrekkelig vektlagt effektivisering og er gitt for lav prioritet. Samtidig er rapportering fra effektiviseringsprogrammet forbedret etter 2017 og vil etter Capgemini Consultings vurdering gi bedre styringsinformasjon enn tidligere
- Kostnader relatert til post- og kapittelstruktur, hovedområder i programmet, prosesseierskap og organisering i Statens vegvesen henger i liten grad sammen

#### 5.1.1. De overordnede målene bygger ikke opp om helhetlig effektivisering

I Nasjonal transportplan for 2014-2023 er programmet definert til å omfatte «*alle kostnader etaten selv kan påvirke*», slik nærmere beskrevet i kapittel 3. Statens vegvesen har valgt å gi dette terminologien «*påvirkbare kostnader*» i sin operasjonalisering av effektiviseringsprogrammet. Definisjonen av påvirkbare kostnader kan vurderes som en noe snevrere definisjon enn de føringene som ble gitt fra Samferdselsdepartementet. Det kan videre argumenteres for at Statens vegvesen i tillegg til det målet som var gitt fra departementet, kunne ha valgt å utforme et arbeid med effektivisering internt som omhandlet en større del av den totale kostnadsbasen.

Isolert sett vurderer Capgemini Consulting at det er formålstjenlig å adressere en del av kostnadsbasen for effektivisering, og at Statens vegvesen må forbedre kostnadseffektiviteten i interne kostnader. Både effektiviseringsprogram som omhandler deler av kostnadsbasen eller egne prosessområder og helhetlige effektiviseringsprogram som adresserer hele kostnadsbasen er relativt vanlig. Av de totale kostnadene i 2016 utgjorde de påvirkbare kostnadene, som effektiviseringsprogrammet omhandler, 21 pst. av den totale kostnadsbasen på 54 mrd. kroner. Oppdraget som er gitt adresserer kun en mindre del av kostnadsbasen til

Statens vegvesen, og dette kan føre til at fokuset i effektiviseringsarbeidet blir for snevert for å ta ut det faktiske effektiviseringspotensialet i virksomheten. En liten prosentvis effektivisering på total kostnadsbase gir betydelig bedre samlet effektivisering enn en relativt stor effektivisering på påvirkbare kostnader.



Figur 16 Påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader 2016

Den modellen som er valgt har en rekke svakheter ved at målet til programmet kan nås uten at det er gjennomført reell effektivisering av Statens vegvesen. Det er i prinsippet enkelt å redusere de påvirkbare kostnadene uten å gjennomføre reelle effektiviseringstiltak, spesielt innen vegområdet hvor Statens vegvesen egne kostnader utgjør en liten del av de totale kostnadene. Dette kan eksempelvis gjøres ved endre verdikjedeposisjon/ gjennomføringsmodell/ kontraktsstrategi innen vegområdet med økt ansvar på entreprenør, hvor dette medfører at kostnader endres fra påvirkbare til ikke-påvirkbare. Statens vegvesen sin målsetning om økt andel totalentrepriser på bekostning av utførelsesentrepriser vil gi en slik effekt, så fremt egen kostnadsbase reduseres. Endringen gjøres etter vår forståelse ut i fra et totalkostnads- og risikoperspektiv og det er ingen indikasjoner på at dette gjennomføres bevisst kun for å redusere påvirkbare kostnader. Videre kan et ensidig fokus på effektivisering av de påvirkbare kostnadene ha negative konsekvenser for samlet effektivitet. For stor vektlegging av effektivisering (spesielt med fokus på kun kostnadsutt) kan eksempelvis i planlegging (påvirkbare kostnader) kunne gi økte kostnader i byggefase (påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader) og en samlet effektivitetsnedgang.

Statens vegvesens mål og styringsdialogen fra Samferdselsdepartementet følger i liten grad opp Statens vegvesen på en reell «bunnlinje» og økonomisk resultat, og dette gir etter Capgemini Consultings vurdering ikke et direkte insentiv for effektivisering. Videre vurderes det at vektleggingen av effektivitets- og produktivitetsutvikling fra kjerneprosesser i styringsdialogen er lav. Det samme gjelder også for den interne styringen i etaten. Dette gjør totalt sett at det er krevende å følge opp resultater fra effektiviseringsprogrammet, og kan lede til situasjoner der etaten ikke har blitt mer effektiv totalt sett selv om det er gjennomført tiltak for å bedre effektivitet. Med en god sporbarhet av effektiviseringstiltak og en styringsdialog med reell målstyring med tydelig mål for økt effektivitet mener Capgemini Consulting dette vil være håndterbart.

Capgemini Consultings vurdering er at målet til effektiviseringsprogrammet bør endres slik at effektivisering omfatter hele kostnadsbasen, men at effektivisering av interne kostnader fortsatt må vektlegges.

### 5.1.2. Referansebanen er krevende å kommunisere og å følge opp

Målet fra oppstarten av effektiviseringsprogrammet var at Statens vegvesens påvirkbare kostnader knyttet til egen virksomhet, innen utgangen av 2023, skulle være 15 pst. lavere sammenliknet med en besluttet referansebane med 2013 som referanseår. (Se kapittel 4.1.2)

Bruken av referansebane for å måle resultatene fra effektiviseringsarbeidet har ikke fungert etter hensikten, da beregning og bruk av referansebanen har vist seg mer krevende enn antatt. Den opprinnelige referansebanen som ble laget benyttes i dag ikke som en reell referansebane for å sammenlikne kostnadsutvikling. Slik nærmere omtalt i kapittel 3.1, har Statens vegvesen en plan om effektivisering på 1,4 mrd. kroner i perioden 2014-2023, og har satt spesifikke mål per år internt. I tillegg følges regionene opp på utvikling av andel påvirkbare kostnader og styring av bemanning- og tjenestekjøp og ikke på utviklingen i forhold en referansebane. Etter Capgemini vurdering er det verken i styringsdialogen med Samferdselsdepartementet eller i den interne styringen av regionene, oppfølging av effektivisering mot en referansebane. Styringsdialogen er i større grad rettet mot et absolutt årlig mål. Dette kan tyde på at bruken av referansebanen oppleves som krevende å kommunisere og styre etter og at det er behov for vurdere andre måter å følge opp resultater og effekter fra effektiviseringsprogrammet på.

Hvis referansebaner skal brukes som et reelt mål bør det ved utregning av referansebanen tas hensyn til aktivitetsendringer, men i en virksomhet som i stor grad styres av årlige budsjetter vil det være knyttet stor usikkerhet til etablering av en aktivitetsjustert referansebane. De ulike virksomhetsområdene har i tillegg ulike drivere og forutsetninger for å lage en referansebane. Det bør eksempelvis være vesentlig enklere å utvikle en referansebane justert for estimert aktivitetsnivå for trafikant- og kjøretøyområdet enn for vegområdet som har større usikkerhet om aktivitetsnivå.

Et alternativ til referansebaner er oppfølging gjennom absolutt mål om kostnadsreduksjon, gjerne trinnvis, sammen med produktivets- og effektivitetsindikatorer på utvalgte kjerneområder. Dette alternativet krever at det utvikles indikatorer, samt at det årlig settes krav kostnadsreduksjon/budsjettstyring og at dette følges opp i styringsdialogen. Alternativt må det utarbeides en reell referansebane per hovedområde og at denne justeres årlig ifht. aktivitetsutvikling. Endring i kostnadsbase må kunne forklares med effektiviseringstiltak og/eller aktivitetsendring avhengig av hovedområde, med full sporbarhet til hvordan frigjorte midler er benyttet.

### 5.1.3. Etatsstyringen har vært preget av detaljstyring, som har ført til for lav prioritering av effektivitet i styringsdialogen

I tildelingsbrevet for 2017 fra Samferdselsdepartementet er det om lag 114 mål, føringer og prioriteringer for etaten og i tillegg over 50 rapporteringskrav og indikatorer som skal rapporteres på samlet sett. Tildelingsbrevet angir i utgangspunktet fire hovedmål, med utgangspunkt i målene som er omtalt i NTP. Videre er det en rekke krav og vilkår som går på tvers av hovedmålene, samt prioriteringer som kommer i tillegg til målene som er satt. Til sammen blir dette en svært kompleks målstruktur, der det både skal rapporteres på 20 indikatorer innenfor de fire hovedmålene, samt en rekke rapporteringskrav på områder som går på tvers av hovedmålene (eks. legge til rette for sykkelritt, tildeling av pris for trafikksikkerhet, samt redusere saltforbruket på vegnettet). Mål- og rapporteringskravene som er satt viser etter Capgemini Consultings vurdering, hovedsakelig hvilke aktiviteter og tiltak som skal gjennomføres og ikke hvilke effekter og resultater som skal oppnås for brukere og samfunnet. Detaljerte føringer fra eier fører også til at kravene til intern virksomhetsstyring øker, i resultatavtalene til regionene var det eksempelvis krav til rapportering på over 90 indikatorer. Videre legger etter Capgemini Consultings vurdering detaljerte føringer ikke til rette for effektivisering i gjennomføring og krever mye ressurser i rapportering tilbake. Capgemini Consulting mener Samferdselsdepartementet bør være tydeligere i etatsstyringen av Statens vegvesen hvilke indikatorer som faktiske skal styres på, og hvilke krav som ikke skal brukes til å styres på men som departementet trenger statistikk og rapportering på.

Effektivisering er satt som en av mange mål og krav som går på tvers av målstrukturen. Med så mange mål og føringer som er angitt i tildelingsbrevet er det en stor fare for at produksjonseffektivitet vektlegges for lite og får lav prioritet i styringsdialog med departementet. I realiteten mener Capgemini Consulting at Statens vegvesen blir oppgave- og aktivitetsstyrt istedenfor målstyrt. En av konsekvensen av dette er at kravene/målene som er satt for effektivisering blir gitt for lav prioritet og satt for langt ned i målhierarkiet i tildelingsbrevene fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen. En endring av målene i tildelingsbrevet og tilhørende revidering av dagens mål og resultatstyringsystem, med en økt vektlegging av effektivitet og produktivitet, ville føre til en økt prioritet av dette i etatsstyringen mellom departementet og Statens vegvesen.

Overordnede føringer og krav i styringen relatert til effektivisering har økt i perioden og det er særlig rapporteringskravene som er økt, jf. kapittel 3. Capgemini Consulting mener at det stilles for mange og for detaljerte føringer knyttet til effektivisering i etatsstyringen og at dette går på bekostning av styring på effekter og resultater for brukerne og samfunnet av effektivisering. Kravene som stilles til effektiviseringsarbeidet går til dels på tvers av hverandre, og krav om redusert bemanning gir føringer på Statens vegvesen om hvilket virkemiddel de skal bruke i effektiviseringsarbeidet. Etatsstyringen på effektivitet bør være nærmere knyttet til hva Statens vegvesen skal oppnå heller enn hvilket virkemiddel som skal benyttes (for eksempel bemanningsstyring). For å følge opp resultatene av effektiviseringen er samlet budsjettstyring av interne kostnader et alternativ.

Rapporteringen Samferdselsdepartementet har etterspurt har i stor grad vært knyttet til utvikling av bemanning, tjenestekjøp og rapportering på tiltak. Dette kan være et resultat av manglende rapportering på resultater og effekter. Etter Capgemini Consultings vurdering vil en endringen med økt bruk av overordnede indikatorer for effekt og resultater, sammen med et absolutt krav til kostnadsreduksjon som beskrevet i delkapittelet over, gi mer relevant styringsinformasjon.

#### **5.1.4. Det er et potensial i å tenke mer helhetlig om effektivisering i etaten**

Frem til 2016 var tiltakene for effektivisering primært innrettet «nedenfra og opp» med liten grad av prioritering og hva som er strategisk viktig å vektlegge, jf. omtale i kapittel 3. Tiltakene var, jf. omtale i kapittel 4.2, i stor grad knyttet til støtteområdet og i mindre grad knyttet til de store kostnadsbasene i etaten.

Tiltakene for effektivisering er fra 2017 delt i tiltak fra VU-porteføljen med effektiviseringsgevinst, samt tiltak med effektiviseringsgevinst som ikke krever investeringer og dermed ligger utenfor VU-porteføljen. I 2018 er det om lag 29 VU-tiltak og om lag 15 «rene» effektiviseringstiltak. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.3.

Effektiviseringstiltakene i 2017 er etter vår vurdering bedre prioritert og dekker en noe større deler av kostnadsbasen. Etter vår vurdering er det ikke i tilstrekkelig omfang stilt spørsmål om hva etaten skal oppnå, og hvordan effektiviseringstiltak skal innrettes mot dette, og hvilken prioritering tiltakene skal ha (dette er dog delvis gjort med den nylig vedtatte virksomhetsstrategien).

Arbeidet som er gjort med virksomhetsutviklingsporteføljen og effektiviseringstiltakene for 2018 synes fornuftig og det ligger mye bra potensial i de prosessene som er utarbeidet for gevinstestimering og gevinstrealisering. I VU-porteføljen for 2018 er det i større grad enn tidligere gjort en vurdering av potensial for effektivisering og mange tiltak er identifisert med estimerte gevinster. Slik nærmere dekket i kapittel 5.3, er det etter vår vurdering definert mange gode tiltak med godt potensial for effektivisering. Dette vurderes som en riktig utvikling med mer felles prioritering, men prosessen fremstår likevel mer som en investeringsprioritering enn en prioritering av reelle neddiskonterte effektiviseringsgevinster for Statens vegvesen. Det i tillegg mange tiltak i porteføljen som vil gjøre det meget krevende for regionene å eksekvere på den samlede tiltaksporteføljen av VU-tiltak og effektiviseringstiltak.

I VU-porteføljen er det mange typer tiltak, også mange tiltak ikke relatert til effektivisering. Med nåværende prioriteringsregime, der effektivisering ikke er en del av kriteriene, kan det sett fra et effektiviseringsperspektiv være risiko for at gode effektiviseringstiltak ikke får finansiering. I tillegg får tiltak som blir prioritert ikke



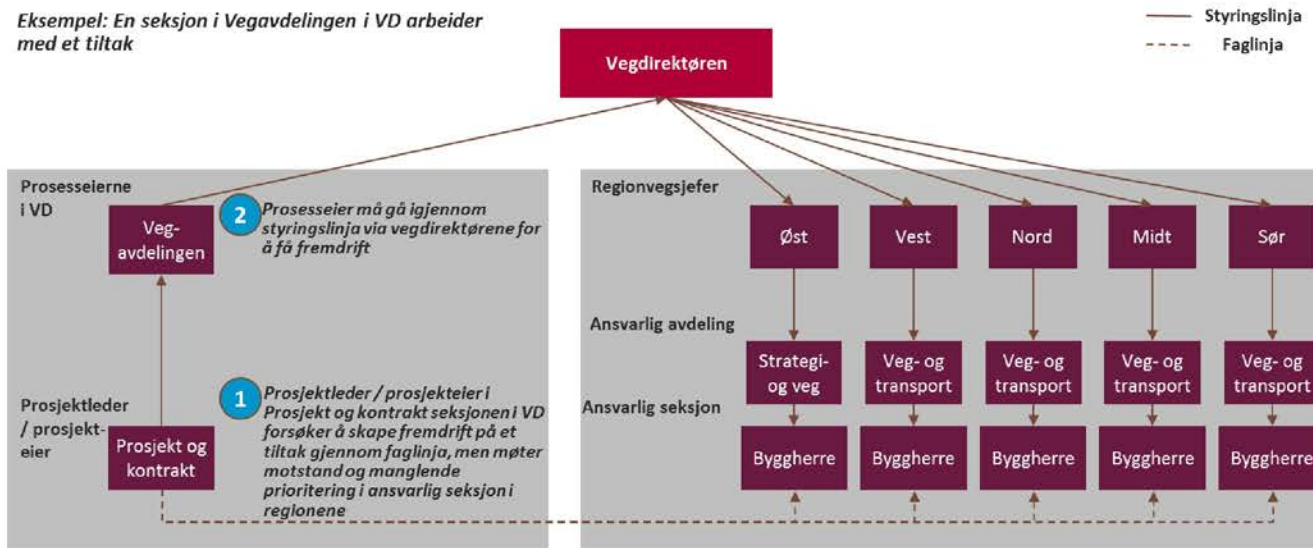
nødvendigvis ressurser til å gjennomføre tiltaket som følge av nåværende bemanningsstyring, og dette medføre en risiko for at gevinster ikke blir realisert og effektiviseringstiltak ikke blir gjennomført. Dette fremstår for Capgemini Consulting som særdeles lite hensiktsmessig.

Det anses samtidig at det er et større potensial for å tenke mer helhetlig om effektivisering på et mer strategisk nivå. Det vurderes videre at det er krevende å se en helhetlig sammenheng mellom tiltak per område/prosesseier og helheten i virksomheten må vurderes i enda større grad for å prioritere tiltak og områder som har potensial for effektivisering.

### 5.1.5. Organisering av effektiviseringsarbeidet kan være en hindring for realisering av gevinster

I dagens struktur definere prosesseier tiltak og hvordan gevinster skal tas ut, mens regionene er ansvarlig for gevinstrealiseringen. Denne strukturen kan etter Capgemini Consultings vurdering være en hindring for faktisk uttak av effekter. Med utgangspunkt i dagens organisering vurderer Capgemini Consulting at det i utgangspunktet er mye fornuftig i valgt struktur, men sett ut i fra et perspektiv om rask gjennomføring av effektivisering, ligger hovedsakelig utfordringen i regionens autonomi. Regionen fungerer etter Capgemini Consultings vurdering som fem egne driftsenheter med stor autonomi i både organisering og styring av virksomheten. Figuren under prøver å eksemplifisere dette. Nylig vedtatt gevinstrealiseringsprosess vil gi noen forbedringer, men Capgemini Consulting vurderer at basert på oppfattet kultur/myndighet har prosesseierne lav reell styringsmulighet for at tiltak blir gjennomført og at gevinster realiseres i regionene i tråd med intensjonene i tiltaket (hvor det antas at mange diskusjoner/beslutninger på tiltaksnivå må tas i ELM). Til tross for nylig vedtatt gevinstrealiseringsprosessen vil sporing av reelle gevinster være et meget krevende arbeid for prosesseier.

Eksempel: En seksjon i Vegavdelingen i VD arbeider med et tiltak



Figur 17 Eksempel på at prosesseier mangler reell styringsmulighet

I eksempelet over har ansvarlig prosesseier ansvar for at effektiviseringstiltak blir definert, men har ikke reell styringsmyndighet over ansvarlig seksjon som skal gjennomføre tiltaket i regionene. I stedet for at tiltak blir iverksatt og håndtert med dialog mellom ansvarlig prosjektleder for tiltaket i Vegdirektoratet og ansvarlig seksjon i regionene (evt. andre deler av regionene), må i prinsippet alle eskaleringer/uenighetsaker gjennom den ordinære styringslinja via vegdirektøren og regionvegsjefene. Eksempler på dette er nærmere dekket i kapittel 5.4, 6 og 7. Regionene har en bred virksomhet og en utfordring med mange hensyn som skal prioriteres. Regionenes autonomi gjør det krevende å prioritere tiltak for effektivisering på tvers av virksomheten. Capgemini Consulting oppfatter at kulturen i etaten er preget av at de ansvarlige i regionene som skal iverksette tiltakene, kun iverksetter tiltak de selv «liker» og at det tas store friheter i å gjøre regionale tilpasninger. Dagens struktur er videre formet gjennom de føringene som kommer gjennom Vegloven og instruks for Statens

vegvesen, der blant annet inndeling og ansvar for regionene er beskrevet i tillegg arbeidsfordeling mellom vegdirektoratet og regionvegsjefene. Videre er regionvegsjefene under Vegdirektoratet i saker som gjelder riksveg og under fylkeskommunene i saker som gjelder fylkesveg. Disse rammebetingelsen er med på å forme regionenes autonomi. Det kan derfor stilles spørsmål om det fulle potensialet for effektivisering blir tatt ut med den organiseringen av arbeidet med effektivisering som er valgt. Til tross for bruk av effektiviseringskoordinatorer i hver region er det i dagens organisering av effektiviseringsarbeidet fare for manglende eierskap lokalt til effektiviseringstiltakene, og dette kan være en hindring for gevinstrealisering av tiltakene. Spesielt mener Capgemini Consulting valgt organisering av arbeidet med effektivisering vil gå ut over tempo i arbeidet og hvor mange tiltak organisasjonen reelt sett kan håndtere i parallell.

Videre er ansvaret for den helhetlige styringen og oppfølgingen av effektiviseringsprogrammet spredt mellom staben Strategi og styring og HR- og administrasjonsavdelingen (i Vegdirektoratet) og en sterkere samordning er trolig nødvendig for helhetlig oppfølging og sterkere prioritering av effektivisering internt.

### **5.1.6. Intern styring og rapportering i Statens vegvesen har ikke tilstrekkelig vektlagt effektivisering og er gitt for lav prioritet**

Styring og oppfølging av gevinster fra effektiviseringsprogrammet og tiltakene internt i Statens vegvesen, skjer gjennom resultatavtalene. Da resultatavtalene til regionene inneholder om lag 90 mål, føringer og rapporteringskrav kan oppfølging av effektivisering få lav prioritert i styringsdialogen. For 2017 er det om lag 16 indikatorer som er knyttet til effektiviseringsprogrammet og tiltak, jf. omtale i kapittel 3 og 4. Mange av effektivitetsindikatorerne i resultatavtalene er knyttet til tiltak rettet mot støtteområdet, for eksempel oppfølging av reisekostnader, portoutgifter, mobiltelefoni og fasttelefoni. Det anses å være et stort antall indikatorer totalt sett og for effektiviseringsprogrammet og det er fare for at dialogen får et for detaljert fokus som ikke er rettet mot kjernevirksomheten. Sett i forhold til alle de andre målene og føringene, gis effektivisering for liten vektlegging. Videre har mange av de rapporteringskrav som kommer fra Samferdselsdepartementet liten relevans for den interne styringen og kan vurderes å legge som et rapporteringskrav i resultatavtalen istedenfor en styringsindikator. Pågående endringer med økt skille mellom styringsindikatorer og rapportering/statistikk og med økt vektlegging av porteføljestygingsindikatorer i styringsdialogen mellom vegdirektøren og regionene vil delvis styrke dette. Ytterligere informasjon om dette er dekket i kapittel 5.4.5.

Slik også påpekt og vurdert i kapittel 4 er det krevende å vurdere effektivitet når man har liten styringsinformasjon om «produsert mengde». For Trafikant- og kjøretøyområdet har man en god del styringsinformasjon, mens for øvrige hovedområder er styringsinformasjonen til svak til ikke eksisterende. Med økt styringsinformasjon om «produsert mengde» kunne det vært mulig å definere ytterligere effektivitets- og produktivitetsindikatorer i større utstrekning. Eksempelvis viser Jernbaneløst / Bane NOR utvikling på fire effektivitets- / produktivitetsindikatorer i sin årsrapport<sup>28</sup>. Capgemini Consulting vurderer videre at kravene til effektiv / forutsigbar produksjon og resultater av kjerneprosessen i alt for liten grad preger styringsdialogen internt.

Regionene har tidligere hatt mål på reduksjon i bemanning og andel påvirkbare kostnader, men ikke på uttak av effekter av effektiviseringstiltak. Regionen har i stor grad styrt / vært styrt på utvikling av bemanning- og tjenestekjøp, uavhengig av hvilke faktiske effektiviseringstiltak som er gjennomført og realisert. Andel påvirkbare kostnader som styringsindikator for oppfølging av effektiviseringsarbeidet mot regionen vurderes som lite hensiktsmessig på regionsnivå grunnet store svingninger i volum, og at det primært adresserer byggherreområdet. Dette er også omtalt i kapittel 4. Fra 2017 og 2018 er det i større grad utarbeidet indikatorer som måler realiserte effekter av effektiviseringstiltak, og dette vurderes som positivt for å kunne vurdere realisert gevinster fra tiltak. Samtidig stilles det spørsmål om det er hensiktsmessig å følge opp alle tiltakene med indikatorer i så stor utstrekning, og etter Capgemini Consultings vurdering bør regionene i større grad følges

---

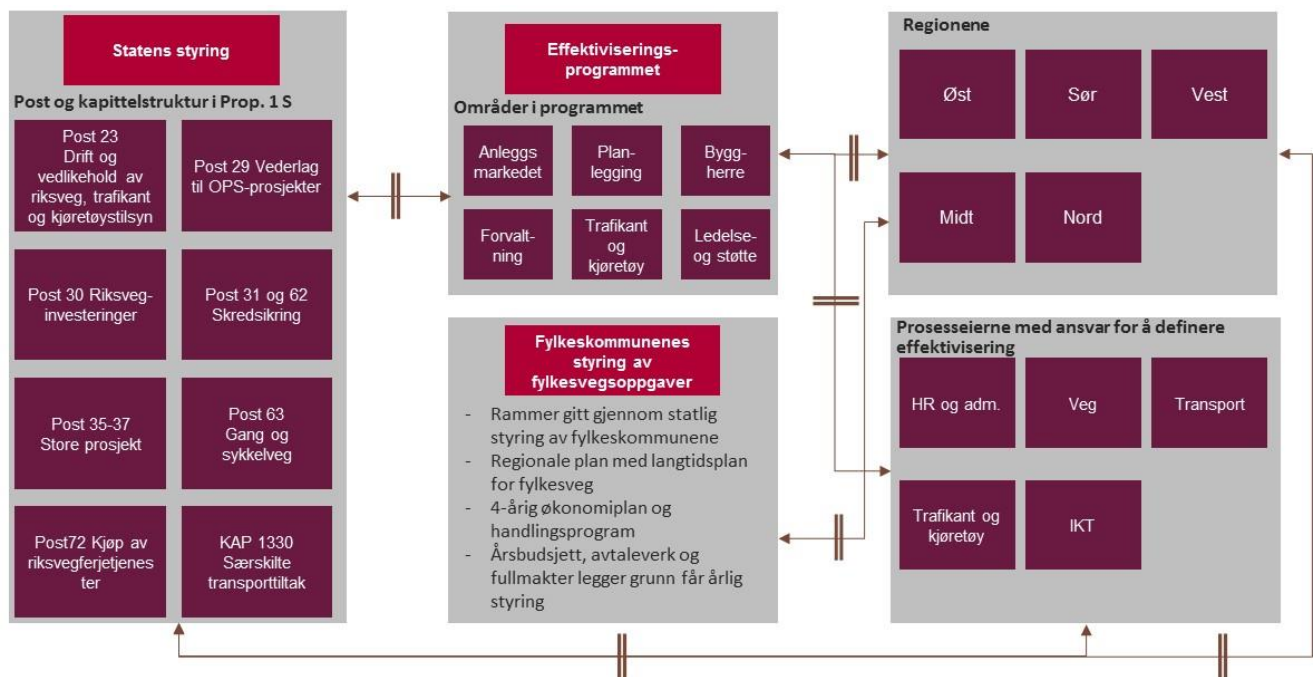
<sup>28</sup> Jernbaneløst/Bane NOR – årsrapport 2016

opp på noen få overordnede styringsindikatorer per kjerneprosess og heller supplere informasjonen med støttende analyser og statistikk fra tiltak. Det er videre i liten grad krav/forventninger om å gjennomføre ulike former for endringstiltak som realiserer gevinster.

Gevinster fra effektiviseringstiltak bør defineres og effektueres før det tas ut «gevinster» gjennom bemanningsstyring/styring av tjenestekjøp, og dagens bemanningsstyring/tjenestekjøp med «flate» kutt i regionene og Vegdirektoratet vurderes lite hensiktsmessig. Den nylig utviklede gevinstrealiseringsprosessen er viktig og vil kunne styrke styring og oppfølging av effektiviseringstiltakene, men det vil fortsatt være krevende å definere hvordan effektiviseringseffekter skal realiseres, jf. prosesseiernes manglende styringsmulighet.

### 5.1.7. Kostnader relatert til post- og kapittelstruktur, hovedområder i programmet, prosesseierskap og organisering i Statens vegvesen henger i liten grad sammen

Statens vegvesen har en bred og kompleks virksomhet og slik illustrert i figuren under henger områdene i effektiviseringsprogrammet lite sammen med post- og kapittelstrukturen i statsregnskapet eller måten Statens vegvesen har strukturert sin oppgaveløsning. 19 fylkeskommuner som gir oppdrag til den enkelte region gir ytterligere kompleksitet. Forskjellene illustrert under gjør transparens i kostnader krevende og sett fra et effektiviseringsperspektiv kan det være svært vanskelig å holde oversikt. Sammenliknet med andre program Capgemini Consulting har arbeidet med ansees dette som en kompleks struktur å få oversikt over. Capgemini Consulting vurderer at eventuelle forenklinger bør tilstrebes.



Figur 18 Illustrativ sammenheng i post- og kapittelstruktur i Statsbudsjettet/regnskapet, effektiviseringsprogrammet og organisering i etaten

## 5.2. Metode for vurdering av effektiviseringspotensial

For å avdekke effektiviseringspotensialer og tiltak relatert til effektiviseringsprogrammet, herunder om målene for effektivisering bør justeres, er det benyttet en tredelt tilnærming. Dette er nærmere beskrevet i figuren under. Det er viktig å presisere at basert på summen av vurderinger fra punkt 1, 2 og 3 sammen med effektiviseringspotensialer og tiltak relatert til trafikant og kjøretøy- og støtteområdet (del b og del c) er utarbeidet en vurdering av samlet effektiviseringspotensial og anbefaling om målene for effektivisering bør justeres.



Figur 19: Tilnærming vurdering av effektiviseringspotensialer/tiltak, samt samlet effektiviseringspotensial

### 1. Utvikling historiske kostnader tilknyttet «referansebaner» og dokumentasjon fra effektiviseringstiltak 2014 – 2016/17

I kapittel 4 er det gjennomført en analyse av utvikling av påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader per hovedområde i effektiviseringsprogrammets omfang for å analysere effekter av tiltak sett opp mot mulig aktivitetsutvikling. I denne analysen var hensikten å se reell kostnadsutvikling opp mot aktivitetsutvikling for å avdekke reell effektivisering, samt avdekke dokumentasjon fra gjennomførte effektiviseringstiltak.

Videre er det i kapittel 4.2.1 og 5.3 dekket hvilke type tiltak som historisk er vektlagt. Dette danner et fundament for å avgjøre hvilken type effektivisering som hittil er gjennomført og hvilken kostnadsbase som primært er adressert. Hvilken samlet effektivisering faktisk Statens vegvesen har gjennomført, absolutt og i prosent av kostnadsbasen, er viktig for å bedømme effektiviseringspotensialer, mulige tiltak og samlet effektiviseringspotensial i Statens vegvesen.

### 2. Planlagte tiltak i Statens vegvesen 2018 og fremover, samt utarbeidelse av tiltak basert på hypoteser («Ovenfra og ned» per hypotese)

I Statens vegvesen sin virksomhetsutviklingsportefølje (VU) for 2018 er det definert 29 tiltak med effektiviseringseffekt som krever investeringer, i tillegg til ytterligere 15 tiltak. For alle tiltakene eksisterer det gevinstestimater. Det er ikke gjort noe forsøk på å verifisere gevinstestimater fra samtlige av disse tiltakene. Capgemini Consulting har sett på utvalgte av disse tiltakene, spesielt de med estimert høyest potensial, hvor det gjøres en høy-nivå vurdering av gevinstestimaten. Dette er dekket i kapittel 5.3

Slik beskrevet av vurdering av effektiviseringsprogrammet, kapittel 5.1, vurderer Capgemini Consulting at arbeidet med effektivisering må adressere hele kostnadsbasen. Det er vektlagt å finne tiltak både for de interne kostnadene og den resterende delen av kostnadsbasen.

Videre har Capgemini Consulting prioritert å avdekke nye eller verifisere eksisterende potensial spesielt innen vegområde, da majoriteten av Statens vegvesen sine samlede kostnader benyttes her.<sup>29</sup> En hypotesebasert tilnærming er benyttet, hvor det er tatt utgangspunkt i samtaler med nøkkelpersonell, dokumentanalyser erfaring fra tilsvarende virksomhet og eventuelle tiltak som ikke er prioritert i virksomhetsutviklingsporteføljen

<sup>29</sup> Kapittel 6 og 7 adressere potensial innen støtteområdet og trafikant- og kjøretøyområdet

for 2018. Understøttende fakta er fremskaffet, men enkelte hypoteser er krevende å utforske grunnet manglende styringsinformasjon på produktivitet/effektivitet. Det er ikke prioritert å se bredt omfang på systemutvikling/digitalisering/ny teknologi innen vegområdet. Tiltak som kan ha betydelig effekt, eksempelvis endringer i rammebetingelsene til Statens vegvesen og vesentlig omlegging av kontrakts- og gjennomføringsmodeller er heller ikke undersøkt, primært grunnet mangel på god styringsinformasjon og kompleksitet i problemstillingen. Eksempler på dette kan være vesentlige endringer i plan- og bygningsloven, endring av etaten tilsvarende endringer gjennomført i jernbanesektoren og begrensninger gitt i mandatet ift. avgrensning på avvikling av sams vegadministrasjon. Det kan være noe overlapp mellom potensialet avdekket gjennom hypotesene innenfor vegområdet og de eksisterende tiltakene i VU-porteføljen og effektiviseringsprogrammet. Dette er dekket i kapittel 5.4

Da Statens vegvesens interne kostnader primært er knyttet til ansatte (lønn, tillegg og overtid, goder med videre), konsulentkjøp/innleide, reise og kurs og eiendom/biler/løsøre er det utarbeidet og testet hypoteser med tilhørende tiltak relatert til økt kostnadseffektivitet og/eller kvalitetsreduksjon innen utvalgte områder. Dette er dekket i kapittel 5.5. Vurderinger av potensialer er gjort på et nettogrunnlag.

### **3. Sammenlikning med andre («Ovenfra og ned» samlet sett)**

Gitt ressursinnsats og tidslinje for områdegjennomgangen er det ikke mulig å avdekke alle potensielle tiltak for effektivisering og således bygge en komplett oversikt over tiltak som underbygger et samlet potensial. Erfaringsmessig er dette heller ikke mulig, da en vektlegging av effektivisering og kostnadseffektivitet ofte gir kostnadseffekter på ytterligere områder enn hva som originalt var tiltenkt. Capgemini Consulting benytter derfor en «ovenfra og ned» tilnærming for å sammenligne effektiviseringspotensialet i Statens Vegvesen med effekter andre sammenliknbare aktører har fått i effektiviserings-/forbedringsprogram primært i Norge (absolutt effektivisering og prosentmessig reduksjon samlet og per år). Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.7.

### 5.3. Vurdering av effektiviseringstiltak fra Virksomhetsutviklings-porteføljen, med spesielt fokus på veg-området og ny plan- og byggherrestrategi

Samlet er det beregnet at alle identifiserte tiltak med effektiviseringspotensial, både Virksomhetsutviklingstiltak (VU) og rene effektiviseringstiltak, har en total gevinstpotensial<sup>30</sup> 2,5 mrd. kroner innen 2023<sup>31</sup>. Beregningene her omfatter potensialer både for interne og totale kostnader. Effektiviseringssekretariatets foreløpige beregninger viser realiserbare effekter som er lavere. Tabellen under viser en oversikt over tiltak fra VU-porteføljen med antatt størst forventet realiserbareffekt i 2021 (akkumulert). Det er effektiviseringssekretariatet som basert på en beregning av teoretisk effekt har bearbeidet tiltakene og utformet forventet realiserbar effekt av tiltakene.

Tabell 6 Utvalg av tiltak fra VU-porteføljen per 03.11 2017

Område	Tiltak fra VU-porteføljen med antatt størst effektiviseringspotensial (Utvalg fra porteføljen)	Forventede realiserbare effekter i mill. kr* (akk. 2021)
Veg	Porteføljestyling	440,0
Veg	Digitalisering av håndbøkene	113,0
Veg	Digitale vegprosjekter (BIM)	100,0
Veg	Forvaltning og vedlikeholdsstyring	50,0
Veg	Utvikling av tunnelforvaltning	30,0
Veg	Smart vinterdrift av veger	25,3
Støtte	Leverer raskere (tiltak 7a og 10a)	23,4
Veg	Vegtrafikkentralprosjektet VTS 2020	15,8
Støtte	Fremtidig HR applikasjonsportefølje transaksjonell (HR/Lønn/Tid)	15,1
Støtte	Fremtidig HR i Statens vegvesen - implementering av to siste steg	13,5
Veg	Systemutvikling, -tilpasning og tilpasning av brukerbehov - FDV system	8,0
Støtte	Forprosjekt Robotisering av 1. linje BSS og kunderettede-tjenester	3,8
Veg	NVDB Referansesystem	1,7
TK	Selvbetjeningsløsning dagsprøvekjennermerker	1,5

\*Beregninger viser forventet realiserbareffekt beregnet av Effektiviseringssekretariatet per. 03.11.17

Slik illustrert i tabellen har tiltakene relatert til vegområdet størst potensial. Capgemini Consulting mener det er mange gode tiltak med betydelig effektiviseringsgevinster i VU-porteføljen og i de rene effektiviseringstiltakene, men vurderer at mange gevinstestimer er beregnet på et tynt grunnlag. Capgemini Consulting stiller seg dog bak at mange av de prioriterte tiltakene bør ha en betydelig gevinst, hvor enkelte tiltak potensielt kan ha høyere gevinst enn estimerte effektiviseringsgevinster. Videre er mange tiltakene i VU-porteføljen i utredningsfasen og effektiviseringseffekter vil for mange tiltak komme i 2020 eller senere etter Statens vegvesen sine estimer. Samtidig vurderer Capgemini Consulting at gevinster fra enkelte tiltak vil være krevende å realisere innenfor dagens styringsstruktur, jf. kapittel 5.1.5. I de underliggende delavsnittene ligger det en nærmere beskrivelse og kortfattet vurdering av utvalgte tiltak med antatt høyt effektiviseringspotensial innen veg-området, samt en omtale av nylig vedtatt plan- og byggherrestrategi som gir føringer for effektiviseringsarbeidet innen veg-området.

I 2018 er det om lag 29 virksomhetsutviklingstiltak og om lag 15 «rene» effektiviseringstiltak. Tiltakene med effektiviseringspotensial for 2018 er både en videreføring av tiltak som startet opp i 2017, samt en del nye tiltak særlig fra virksomhetsutviklingsporteføljen. Det er fortsatt en overvekt at tiltak innenfor støtteområdet i de foreslåtte tiltakene, videre er det flere tiltak der det enten ikke er estimert gevinster eller at det ikke er planlagt

<sup>30</sup> Omfatter både prioriterte og ikke-prioriterte tiltak. Kilde: ELM-notat 12.09.2017 fra Effektiviseringssekretariatet, vedlegg 2

<sup>31</sup> ELM-notat 12.09.2017 fra Effektiviseringssekretariatet

gevinster i 2018. En del av disse tiltakene, særlig innen vegområdet, antas å først gi gevinster fra 2019. Etter Capgemini Consultings vurdering kan flere av disse tiltakene ha store effektiviseringspotensial. I tillegg er det mange gode effektiviseringstiltak som kan gi mellom 5 og 10 mill. kroner i estimert realiserbar effekt. Effektiviseringstiltakene med størst beregnet realiserbar effekt i 2017/2018 er:

- Bedre styring av konsulentkontrakter, forventet effekt 40 mill. kroner i 2017
- Effektivisere ressurser- og tidsbruk på reguleringsplaner, forventet effekt 32,8 mill. kroner i 2018
- Selvbetjeningsløsninger og systemutvikling innen trafikant og kjøretøy-området, forventet effekt 28,9 mill. kroner i 2017 og 2018
- Reiser, forventet effekt 28,7 mill. kroner i 2017
- Kontraksstrategi, forventet effekt 10 mill. kroner i 2017
- Administrasjon av kjøretøy, forventet effekt 13 mill. kroner i 2018

I kapittel 4.2.1 vises det til at målet for 2018 er en effektivisering på 140 mill. kroner, men foreløpige er det bare estimert effektiviseringsgevinster tilsvarende 120 mill. kroner for 2018 i de tiltak som ligger i VU-porteføljen og «rene» effektiviseringstiltak.<sup>32</sup> Optimalt sett burde Statens vegvesen hatt tiltak med et potensial på vesentlig høyere enn 140 mill. kroner i 2018 for å nå sin målsetning, da Capgemini Consulting erfarer at effekter av tiltak ofte blir forsinket. Basert på nåværende informasjon stiller Capgemini Consulting seg tvilende til om Statens vegvesen vil nå egen målsetning for 2018.

### **5.3.1. Ny plan- og byggherrestrategi gir retningen for mange av VU-tiltakene innen vegområdet**

Statens vegvesen vedtok i november 2017 ny plan- og byggherrestrategi<sup>33</sup>. Virksomhetsstrategien som også ble vedtatt i 2017 peker ut retningen og legger føringer for plan- og byggherrestrategien. Plan og byggherrestrategien legger føringer for prosjektstyringen, prosesser i kvalitetssystemet og for prosjekter i plan- og byggherrefasen. Dokumentet er således, etter Capgemini Consulting sin vurdering, særdeles førende for kostnadsutvikling på vegområdet og i Statens vegvesen samlet sett. Under følger en oversikt over målene for plan- og byggherreverksomheten i 2030:

- Statens vegvesen er profesjonelle ved å ivareta HMS (inkludert arbeidslivskriminalitet og klima) og leverer på avtalt kostnad, tid og kvalitet
- Statens vegvesen har effektivisert gjennomføringen av prosjektene
- Statens vegvesen er aktive, forutsigbare og premissgivende ovenfor entreprenører og rådgivere for å bidra til en utvikling i bransjen som gir mer effektiv, sikker og miljøvennlig produksjon

Målprioriteringen HMS, økonomi, fremdrift og kvalitet er lagt til grunn for prosjektstyring ved eventuell målkonflikt. Videre konkretiserer strategien at effektivisering av gjennomføringen av prosjektene realiseres når planleggingstiden går ned og prosjektkostnadene går ned.

Capgemini Consulting vurderer at det er meget god vektlegging av effektivitet i formuleringene nevnt over, og at plan- og byggherrestrategien setter tydelige føringer for effektivitetsutvikling innen vegområdet fremover. Videre vurderer Capgemini Consulting at strategiene som er valgt for å nå målene fremstår som fornuftige og har en tydelig vektlegging av effektivitet. Det er riktignok få mål og strategier som er kvantifisert, og selv om ny plan- og byggherrestrategi har en tydelig vridning mot effektivitet, er det ikke mulig å vurdere hvilken effektivitetsutvikling den bør medføre isolert sett.

---

<sup>32</sup> Statens vegvesen, ELM-notat 03.11.17

<sup>33</sup> Statens vegvesen, Plan- og byggherrestrategi for Statens vegvesen, november 2017

### 5.3.2. Digitalisering av håndbøkene

Statens vegvesen har et bredt spekter av håndbøker, i form av normaler, retningslinjer og veiledninger. Dette er en særdeles omfattende mengde med dokumenter og innhold som i dag er tilgjengelige for alle via filformatet PDF<sup>34</sup>. Det er 30-40 000 aktive brukere. Statens vegvesen har erfart at det er krevende for brukerne å holde oversikt over mengden dokumenter og stoff, hvor det står om ulike tema og lete opp i dette på en effektiv måte. Tiltaket skal utforske muligheten for en ny digital måte å presentere håndbøkene på som kan gjøre det lettere og mer effektivt for brukerne og orientere seg i mengden krav og kunnskap. Statens vegvesen ser for seg en database som er tilgjengelig for alle, med sortering etter kategori, gir sammenhenger og referanser til tilstøtende tema, samt har datering, versjonskontroll og historisk arkiv. Tiltaket har en prissatt nytte på 113 mill. kroner, primært fordelt på reduksjon i planleggingsmidler, reduksjon redusert behov for konsulentårsverk, samt redusert behov for interne årsverk<sup>35</sup>. Tiltaket vil bli ferdigstilt i 2019, og det er forventet effekt fra 2020.

Capgemini Consulting vurderer at prioritering av dette tiltaket, med en ytterligere digitalisering enn PDF, fremstår som fornuftig i et effektiviseringsperspektiv. Capgemini Consulting opplever gjennom samtaler med regionene og Vegdirektoratet at dagens prosesser for oppdatering av håndbøkene er tungvint og tidskrevende. Regionenes ressursinnsats i å bidra i utvikling av håndbøkene varierer fra relativt begrenset til omtrent 25 årsverk per region. Capgemini Consulting vurderer at prosessene for revisjon og oppdatering av håndbøkene bør forenkles og sees i sammenheng med digitalisering av håndbøkene.

### 5.3.3. Digitale vegprosjekter (BIM)

Det er i dag en mindre andel av prosjektene i Statens vegvesen som har en modellbasert tilnærming. Tidligere analyser gjennomført for Statens vegvesen viser at modellbaserte prosjekter hadde et lavere antall endringsordre og nesten ingen prosjekteringsfeil. For prosjekt uten modellbruk var det et høyere antall endringsordre og høyere avvik fra initiell kontraktssum. Videre vil Statens vegvesen i prosjekter hvor man ikke arbeider modellbasert og kun leverer tegninger/prosjektert materiale i konkurransegrunnlaget, vil entreprenørene ofte uansett utarbeide modeller selv for å kunne drive effektivt med maskinstyring. Da vil Statens vegvesen gjerne ha betalt rådgiver for prosjektering, som entreprenør ikke benytter og må betale entreprenør for å gjøre mye av den samme jobben i en modellbasert tilnærming. Med bruk av en modellbasert tilnærming vil modellen overføres direkte til entreprenør og vil kunne gjøre prosessen vesentlig mer effektiv. I august 2017 ble det vedtatt at all planlegging og prosjektering i hovedregel skal foregå modellbasert, hvor eventuell tegningsbasert planlegging og prosjektering skal begrunnes i styringsdokumentene til det enkelte prosjekt. Videre spesifiserer Statens vegvesen at metoden gir tydelige effektiviseringsgevinster, i form av bedre planer, bedre kommunikasjon, bedre teknisk kvalitet og reduserte byggekostnader. Tiltaket er estimert med gevinster på 150 mill. kroner fra 2021, primært beregnet ut i fra reduserte endringskostnader (det vil si reduksjon i totale kostnader)<sup>36</sup>. Videre spesifiseres det potensielle milliardgevinster samlet sett i beskrivelsen av tiltaket.

Andre deler av byggenæringen har kommet vesentlig lengre enn Statens vegvesen i å benytte en modellbasert tilnærming og Capgemini Consulting vurderer tiltaket som særdeles fornuftig fra et effektiviseringsperspektiv. Capgemini Consulting vurderer det som krevende å definere hvordan gevinster fra tiltaket skal realiseres i reduksjon i egne interne kostnader og som reduksjon i totale kostnader. Capgemini Consulting vurderer videre at tiltaket har en svært betydelig innvirkning på de totale prosjektkostnadene, også potensielt vesentlig høyere enn de 150 mill. kronene som er definert, og således bør det vurderes å øke tempoet i implementering av tiltaket.

---

<sup>34</sup> Statens vegvesen sin oversikt over håndbøker - <https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/Handboker/handboker-etter-hovedtema>

<sup>35</sup> Beskrivelse av tiltaket VT-055 Digitalisering av håndbøker

<sup>36</sup> Beskrivelse av tiltaket VT-053 Digitale vegprosjekter (BIM)



### 5.3.4. Forvaltning og vedlikeholdsstyring

Drift og vedlikehold er et omfattende område hvor Staten vegvesen bruker over 14 mrd. kroner årlig på vegobjekter for riks- og fylkesveiene. Infrastrukturen på veg blir stadig mer kompleks og variert, fra betong og asfalt til avanserte styringssystemer i tunnel. Krav og forventning til en tilgjengelig, sikker, miljøvennlig infrastruktur vil øke fremover og ny teknologi for datainnsamling og analyse, digitalisering og optimalisering av ressursbruk gir nye muligheter. På sikt vil økt grad av automatisering av kjøretøy og tilhørende vegobjekter skjerpe kravene til en pålitelig infrastruktur med god og kjent teknisk tilstand.

VU-tiltaket innebærer at Statens vegvesen skal jobbe i retning av en mer enhetlig vedlikeholdsstyring av hele vegsystemet med vedlikeholdsstrategier basert på risikoanalyse, tilstandsbasert vedlikehold og kontinuerlig forbedring. VU-tiltaket skal definere, beskrive og samle inn tilstandsdata for vegobjekter, innføre eller forbedre prosesser og verktøy for å forvalte veg og vegobjekter basert på tilstandsdata. Det er et overordnet mål med tiltaket om at Statens vegvesen skal bevege seg i retning av en mer helhetlig vedlikeholdsstyring i tråd med prinsipper nedfelt av norske og internasjonale standarder og beste praksis.

Beregnet potensiell årlig nytte av tiltaket er på 2 pst. av beregnet vedlikeholdsbehov, dvs. et potensial på 50 mill. kroner i 2021, men om lag 190 mill. kroner fra 2021.<sup>37</sup> Dette estimatet forutsatte at det ble satt av nok midler til vedlikehold, samt at eksisterende vedlikeholdsetterslep ble fjernet.

Capgemini Consulting vurdere at tiltaket er svært fornuftig ut fra et effektviseringsperspektiv. I følge beskrivelsen av VU-tiltaket har Danmark blant annet gått over til tilstandsbasert forvaltning, drift og vedlikehold og redusert årlige drift- og vedlikeholdskostnader med 7-11 pst. Tiltaket vil på sikt ha betydelige effektiviseringsgevinster, men mange av effektene vil trolig først komme på lengere sikt. Det bør vurderes om tiltaket bør få ytterligere prioritet for å raskere få full effekt av tiltaket.

### 5.3.5. Utvikling av tunellforvaltning

Utvikling av tunnelforvaltning er delt i flere virksomhetsutviklingstiltak, og er definert som et tiltak som må gjennomføres som følge av nye krav knyttet til tunnelsikkerhetsforskriften. Tiltaket kommer også som følge av at Statens vegvesen kartla situasjonen for tunnelsikkerhet i 2013 og videre en undersøkelse fra Riksrevisjonen om arbeidet med å øke sikkerheten i vegtunneler i perioden 2007-2015<sup>38</sup>. Riksrevisjonen konkludere med at det var mangler ved sikkerhetsforvaltningen av tunneler, samt at sikkerhetsforvaltningen ikke var godt nok dokumentert. Tiltaket er både knyttet til å utviklet et system for forvaltning av tunneler, i tillegg til gjennomføring av nødvendig oppgradering som følge av krav fra ny tunnelsikkerhetsforskrift.

I utførelsen av tunneloppgraderingene blir det også gjort en vurdering av hvilke andre oppgraderinger og vedlikehold som kan gjennomføres når det først skal gjøres oppgraderinger. I samtale med Vegdirektoratet kommer det frem at gjennomføringen av tunneloppgraderinger i hovedsak har tre kostnadskomponenter, knyttet til oppgradering av det branntekniske, gjennomføring av annet nødvendig vedlikehold, samt gjennomføringsmodellen knyttet til arbeidet i tunnelene (blant annet knyttet til å stenge tunnelen under arbeid mv.). Gjennomføringsmodellen knyttet til tunnelarbeid er ofte en av de største kostnadene og basert på de samtalene som er gjennomført, kan det virke som det kunne vært et ytterligere effektiviseringspotensial blant annet knyttet til riktig anbudsstrategi relatert til tunellarbeid.

Det er beregnet potensiell effekt av tiltaket på 30 mill. kroner, og Capgemini Consulting vurderer at tiltaket er fornuftig i ut fra effektiviseringshensyn.

---

<sup>37</sup> Beskrivelse av tiltaket VT-004 Forvaltning og vedlikeholdsstyring

<sup>38</sup> Riksrevisjonen Dok. 3:16 (2015-2016) «Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene med å styrkje tryggleiken i vegtunnelar»

## 5.4. Potensialer innenfor vegområdet

Vegområde representerte om lag 90 pst. av samlede kostnader i Statens vegvesen totalt sett. Dette fordelte seg i 2016 seg på nærmere 6,0 mrd. kroner i interne kostnader fordelt på hovedområdene planlegging, byggherre og deler av forvaltning, jfr. presenterte kostnader i kapittel 4. Nærmere 100 pst. av de eksterne kostnadene på 43,1mrd. kroner er fordelt på vegområdet. Følgende hypoteser er undersøkt, jf. modellen vist i kapittel 5.2:

- *En bedre organisering og økt standardisering av planleggingsaktiviteter gjennom samordning av ulike organisatoriske enheter og prosjekteiere/ledere kan medføre effektivitetsøkning*
- *Ønsker og press fra kommuner og andre pressgrupper fører til at Statens vegvesen planlegger og bygger mer enn det etaten mener er hensiktsmessig*
- *Bedre samordning og eventuelt økt konsolidering av faglig støtte innen vegområde kan medføre betydelig effektivitetsøkning og/eller raskere realisering av endring*
- *Et helhetlig fokus på riktig standard med forenkling av håndbøkene og økt standardisering av elementer bør kunne gi betydelige effektivitetsgevinster*
- *Med profesjonell prosjekteierstyring og reell porteføljestyling har Statens vegvesen et betydelig potensial*
- *Ved å la Statens vegvesen kontrahere entreprenør før reguleringsplan er vedtatt kan betydelige effektivitetsgevinster realiseres*

Hypotesene er blant annet basert på erfaring fra sammenliknbare virksomheter hvor trasevalg, kvalitetsnivå, teknisk regelverk er meget avgjørende for kostnaden for hovedleveransene fra vegområdet. For hver hypotese er det fremskaffet understøttende fakta/analyser, gjennomført vurderinger og konkretisert et «ovenfra og ned» overordnet effektiviseringspotensial. Der relevant anbefales ytterligere dypdykk i en neste fase av arbeidet. Enkelte av hypotesene må sees i sammenheng, og potensialene som identifiseres er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, og det er enkelt overlapp med eksisterende effektiviseringstiltak og virksomhetsutviklingstiltak.

I tillegg er hypotesene under vurdert, men ikke beskrevet i samme detalj som i dette kapitlet. Enkelte er forkastet, mens andre er ikke detaljert da de ikke ble prioritert, ble vurdert som for omfattende å undersøke, lav datatilgjengelighet eller ikke nødvendigvis var innenfor omfanget av oppdraget. Ytterligere detaljer er redegjort for i vedleggets kapittel 9.1:

- *Det planlegges en rekke prosjekter utover det som er beskrevet i gjeldene NTP*
- *Som følge av godt handlingsrom i styringsrammer, rigide krav i styringssystemet og/eller endrede behov med gjennomføringsmodeller som medfører økt entreprenøransvar har Statens vegvesen for store byggherreorganisasjoner*
- *Som følge av mer forutsigbar finansiering innen vegområdet kan vesentlige effektiviseringsgevinster realiseres*
- *Det er et stort potensiale i å gjennomføre en oppgaveanalyse på utvalgte områder i Statens vegvesen*
- *Statens vegvesen gjennomfører sektoransvarsoppgaver/samfunnsansvar som kunne vært mer effektivt håndtert*

### **5.4.1. En bedre organisering og økt standardisering av planleggingsaktiviteter gjennom samordning av ulike organisatoriske enheter og prosjekteiere/ledere kan medføre effektivitetsøkning**

Infrastrukturprosjekter og herunder vegprosjekter er av stor betydning og har stor innvirkning på samfunnet som blir berørt av prosjektet. Dette inkluderer både innbygger, kommune, næringsliv samt miljøpåvirkning i ulike

grad. Valg gjort i planleggingsfasene av et prosjekt setter mye av premissene for total kostnadene for prosjektet. Dette gjelder både hva som skal bygges, trasevalg, ivaretagelse fra behov fra kommuner/pressgrupper med videre. Enhetlige og gode planleggingsprosesser utført av kompetente medarbeidere er derfor viktig.

Det har vært mange initiativ fra flere hold for å få ned planleggingstiden for vegprosjekter og for kostnadskontroll mellom tidlig planfase og bevilgning. Kostnadsøkninger i planfasen omtales som primært relatert til omfangsøkninger. Politiske føringer, nye lovpålagte krav, økte trafikkprognoser, endringer i vegnormaler, for lave kostnadsoverslag, for svak kostnadsstyring i planprosjektet er definert som viktige grunner til kostnadsøkninger<sup>39</sup>. For vegprosjektene som er prioritert i Nasjonal transportplan 2018–2029, og som også var prioritert i Nasjonal transportplan 2014–2023, har det vært en gjennomsnittlig kostnadsøkning på om lag 40 pst<sup>40</sup>. Nylig innføringen av styringsmål fra vedtatt kommunedelplan til KS2<sup>41</sup> og innføringen av endringslogg skal være med å bedre dette.

Statens Vegvesen har over tid vært arbeidet med forbedring av arbeidet med planprosessene, herunder i regi av programmet SMART samhandling. Basert på et omfattende arbeid ift. reguleringsplan ble endelig gevinstestimat definert til om lag 10 pst. (90 – 120 mill. kroner per år). En revidert tilnærming til arbeidet med reguleringsplan er blitt definert gjennom programmet og et strukturert endringsarbeid pågår. Videre er det i 2017 blitt benyttet indikatoren *tid per reguleringsplan* for oppfølging av arbeidet, men det er foreløpig usikkert hvilke resultater effektivitet som indikatorene gir. Slik beskrevet i kapittel 4 har Capgemini Consulting ikke blitt forelagt noen helhetlig oversikt over «produserte enheter» innen planlegging, og dermed er også effektivisering krevende å måle.

En analyse av timeforbruk og organisatorisk tilhørighet<sup>42</sup> viser at prosjekteierskap og prosjektledelse gjennomføres svært desentralt, relativt lite spesialisert og av et bredt spekter av enheter. Figur 20 illustrerer kostnadssteder i to regioner med mer enn 500 førte timer på planleggingsoppgaver fra ansatte som har brukt mer enn 20 pst. av sin tid på planlegging.

553 ansatte hadde planlegging som viktigste oppgave i 2017, og 800 ansatte bruker mer enn 20 pst. av tiden sin på planlegging og nærmere 1500 benytter noe tid. Av de som har brukt mer enn 20 pst. av tiden sin på planlegging er timer ført på 267 koststeder, og 75 koststeder har ført timer relatert til koststed «c211 prosjektledelse reguleringsplan», mens 34 koststeder har ført timer relatert til koststed «c210 prosjekteierskap reguleringsplan». Majoriteten av ressursene innen planlegging, 511 ansatte, sitter i relativt spesialiserte ressursavdelinger i regionene og bidrar i prosjekter/vegavdelinger primært som fagressurser eller prosjektledelse. Ressursavdelingene i regionene har ansvar for å være en tjeneste- og produktleverandør til andre enheter innen blant annet miljø, prosjektering, planlegging og utfører oppgaver på vegne av enhetene i regionen. I samtale med regionene fremhever de fleste at egen region har god ressursutnyttelse, gjerne opp mot eller over 80 pst. faktureringsgrad. Capgemini Consulting anerkjenner dette som en god og effektiv intern faktureringsgrad. Prosjekteierskap utøves primært av prosjektene og enheter i Vegavdelingene i regionene, men det utøves i stor grad også prosjektledelse og arbeid som fagressurs i disse enhetene. Etter Capgemini Consultings vurdering viser dette at det fra et effektiviseringsperspektiv, er ytterligere potensial for

---

<sup>39</sup> Flere rapporter, herunder Næringslivets Hovedorganisasjon / Norconsult, Årsaker til kostnadsøkninger i norske vegprosjekt, februar 2016

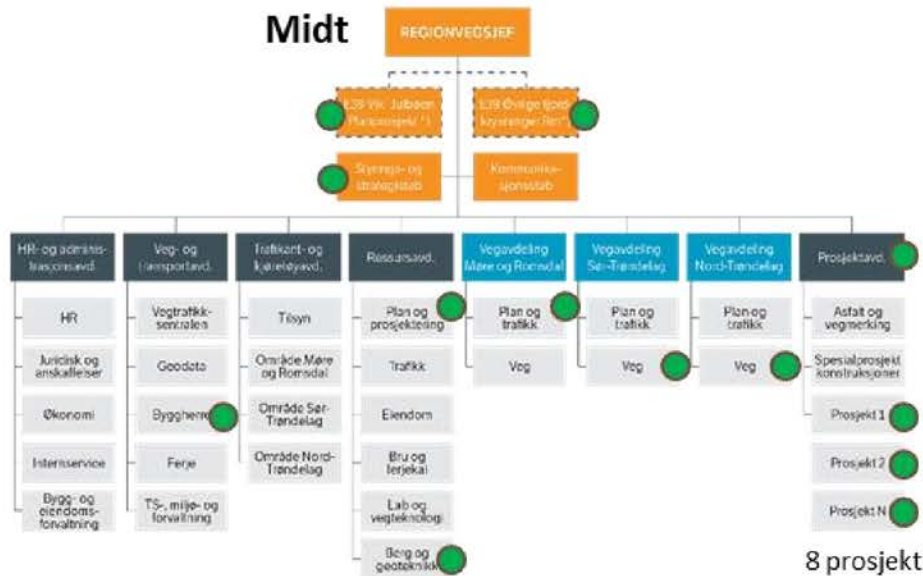
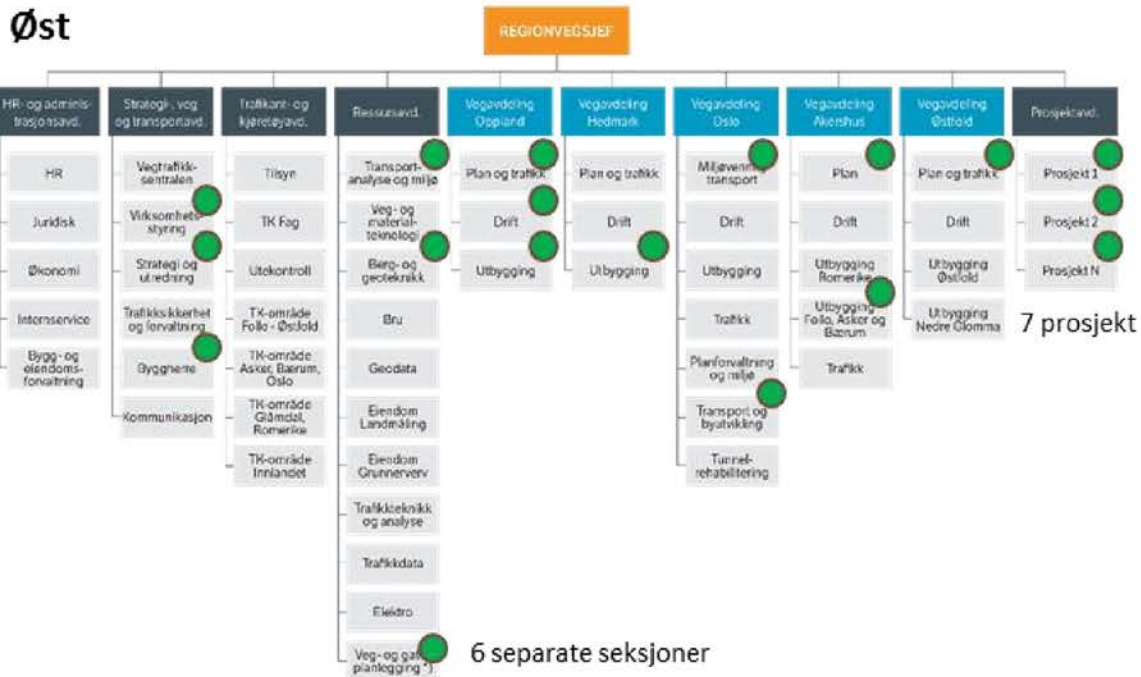
<sup>40</sup> Samferdselsdepartementet, Meld. St. 33 (2016-2017) - Nasjonal Transportplan 2018-2029, 5. april 2017

<sup>41</sup> KS2 - Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før eventuell investeringsbeslutning i Stortinget.

<sup>42</sup> Uttrekk timeforbruk på produktkode C2xx og A103-106 T2 2017 i Statens vegvesen, organisasjonskart per oktober 2017 og ansatte oversikt T3 2017

spesialisering innen planlegging, og dialog med nøkkelpersonell bekrefter at man innen planlegging er mer generalister enn spesialister.

- **Koststeder med mer enn 500 førte timer på planleggingsoppgaver fra ansatte som har brukt mer enn 20% av sin tid på planlegging**



Figur 20 Eksempel på bredde i kostnadssteder i Region Øst og Region Midt som gjennomfører planlegging.

Struktur på underliggende seksjoner for faglig støtte i ressursavdelinger innen planlegging, varierer per region – enkelte regioner har mange underliggende seksjoner (fem seksjoner i Region sør og seks seksjoner i Region øst), mens andre har i større grad konsolidert ansvaret (en i Region nord og Region midt). Dimensjonering og/eller bruk av dedikerte plan- og prosjekteringsseksjoner varierer relativt sterkt mellom regioner. Det vil si at andelen planleggere i ressursavdelingene sett opp mot antall ansatte og totale kostnader i regionen varierer med opptil 100 pst mellom regionene. Basert på samtale med regionene og Vegdirektoratet skyldes mange av disse forskjellene regionenes autonomi. I dette ligger eksempelvis frihet til å organisere og dimensjonere enheter innen planlegging etter egne behov, ulike modeller for implementering av prosjekteierskap og prosjektledelse i planleggingsfasen<sup>43</sup> og noe ulik strategi og tilnærming til konsulentbruk/egenproduksjon i planleggingsfasen. I tillegg spiller et ulikt innslag av store prosjekt inn.

Statens vegvesen informerer at kun fem medarbeidere, samt leder av seksjonen «*Planlegging og grunnerv*», arbeider med planlegging i Vegdirektoratet. Disse medarbeiderne har ansvar for definere tiltak for effektivisering innen fagområdet og inneha prosesseierrollen i direktoratet. Seksjonen har også oppgaver og ansatte relatert til andre oppgaver som grunnerv/eiendom og overordnet ansvar for forvaltning og myndighetsutøvelse innen fagene. For å samle ledere innen planlegging og endre arbeidssett i forhold til effektivisering må det trolig minimum nås ut omtrent 40 ledere i regionene. Sammenliknet med antall medarbeidere som arbeider med planlegging har ansvarlig seksjon i Vegdirektoratet få egne medarbeidere til å utøve og drive gjennom endring. Det vurderes videre å være særdeles krevende å få standardisert planleggingsoppgaver og løfte kompetanse/kvalitet og effektivitet innen dagens styringsstruktur.

For å forbedre og styrke fremdriften i arbeidet med effektivitet i planlegging kan ulike tiltak vurderes i organisasjonen:

1. Tydeligere definere fagansvaret for planlegging per region (slik som gjennomført i Region Nord)
2. Spesialisere antall ressurser som er involvert i planlegging ytterligere, eksempelvis i ytterligere spesialiserte roller
3. Økt standardisering av organisatorisk oppsett og operasjonsmodell for planlegging på tvers av regionene
4. Økt bruk og frigjøring av tid til regionale ressurser til å utøve endringsarbeid på tvers av Statens Vegvesen
5. I større grad besørge en kultur der det arbeides mer likt og standardisert på tvers av regioner, med økt deling av beste praksis
6. Konsolidere funksjoner/organisatoriske enheter som faktisk gjennomfører planlegging
7. Økt funksjonell organisering og/eller divisjonalisering

Etter vår vurdering er det enklere å realisere effektivisering i en regionstruktur med mer standardiserte oppsett på struktur og operasjonsmodell. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 8. Videre erfarer Capgemini Consulting at spesialisering av oppgaver opp til et visst nivå gir effektiviseringsgevinster. Interne kostnader vil kunne reduseres, mens potensialet i totaleffektivitet og samlet kostnadsreduksjon via økt kvalitet i planprosessene er trolig der det er størst potensial.

Med lav styringsinformasjon om «produsert mengde» er det krevende å definere et betydelig effektiviseringspotensial på nåværende tidspunkt. Det er allerede definert en målsetning for effektivisering av arbeidet med reguleringsplan på om lag 10 pst., primært via endring og tilpasning av arbeidsprosessen. Basert på erfaring med spesialisering vurderer Capgemini Consulting et samlet ytterligere potensial for effektivisering ved gjennomføring av tiltak 1-5 på totalt 15 pst. av interne kostnader. Med samlede estimerte kostnader for planlegging i 2017 på omtrent 1 300 mill. kroner (jf. kapittel 4.1.4) utgjør dette et årlig potensial på opp mot 200 mill. kroner. I og med at arbeid i planfasen setter store deler av rammene for totalkostnadene i prosjektene vurderer Capgemini Consulting at det ikke er dette effektiviseringspotensialet som bør vektlegges høyest.

---

<sup>43</sup> Statens vegvesen Internrevisjon, «Gjennomgang av vegprosjekter – fra planlegging til bygging», 31.07.2017

Effektiviseringspotensial relatert til veginvesteringer bør sees i sammenheng med kapittel 5.4.2. og Capgemini Consulting anbefaler at effektiviseringspotensialet verifiseres ytterligere.

#### **5.4.2. Ønsker og press fra kommuner og andre pressgrupper fører til at Statens vegvesen planlegger og bygger mer enn det etaten mener er hensiktsmessig**

I planlegging av vegprosjekter er det mange hensyn og krav som blir vurdert i de ulike fasene. Statens vegvesen skal i planleggingen av prosjektet avveie de krav og ønsker som kommer opp mot økonomisk ramme, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sine faglige anbefalinger. Det kan i dette arbeidet oppstå situasjoner der Statens vegvesen som følge av press og ønsker fra kommuner og pressgrupper planlegger og bygger mer enn det etaten strengt tatt ønsker. På den andre siden har Statens vegvesen et samfunnsoppdrag med å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling. Videre står det i tildelingsbrevet for 2017 at: «*Det skal vektlegges kostnadseffektive løsninger, slik at tildelte ressurser forbedrer infrastrukturen og reduserer samlet ulykkesrisiko på flest mulig strekninger.*» Etter Capgemini Consultings vurdering vil hva som defineres som innenfor og utenfor samfunnsoppdraget være avgjørende for hvor mye Statens vegvesen skal ettergå av krav. Samtidig understreker Capgemini Consulting at selv om enkelte krav er med på å øke kostnadene hos Statens vegvesen kan det argumenteres om at enkelte av kravene isolert sett har en betydelig verdi for samfunnet som helhet, og at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Capgemini Consulting har i samtale med regionene fått flere konkrete eksempler på prosjekter der kommuner og pressgrupper har stilt krav som har ført til fordyrende tiltak. I enkelt tilfeller har Statens vegvesen motsatt seg kravet og fremmet innsigelser. I enkelte tilfeller har det også kommet lovnader/føringer direkte fra politisk hold, som har ført til betydelige økte kostnader for det enkelte prosjekt. Disse føringene har noen ganger kommet muntlig for eksempel direkte til prosjektleder eller skriftlig. Eksempler på dette er blant annet høyere fartsgrense enn anbefalt fra Statens vegvesen i utgangspunktet, eller lokalt press om forbikjøringsfelt. Dette har ført til høyere standardkrav enn opprinnelig planlagt og vesentlig økte kostnader. I vurderingen av merkostnaden er det ikke gjort en kost-nytte analyse, og merkostnadene er basert på de estimatene som er gitt fra regionene.

Flere regioner trekker frem eksempler der kommuner har enten stilt rekkefølgekrav i reguleringsbestemmelsene, blant annet et eksempel der en kommune stilte rekkefølgekrav om at utfyllingene av et deponi skulle være avsluttet og fullført i samsvar med plan senest ved åpning av prosjektet. En konsekvens av dette er mindre fleksibilitet i anleggsperioden, da konsekvensen av reguleringsbestemmelsen er at dersom utfyllingsarbeidet påbegynnes må hele deponiet fylles ut slik plankartet viser. Hvis det for eksempel oppstår problemer med uttaket av masser eller at tilgjengelig masser blir for lite må Statens vegvesen enten frakte masser fra et annet sted eller kjøpe dette, noe som vil medføre økte kostnader. Regionen mente dette hadde en merkostnad på 50-100 mill. kroner. Rekkefølgekravet er i henhold til Vegdirektoratet erklært ugyldig, men dette var ikke etter Capgemini Consulting sin oppfatning regionen klar over.

Et annet eksempel er en kommune som stilte krav til modernisering av bysentrum i et prosjekt der Statens vegvesen hadde oppdrag å rassikre en veg og bygge en ny tunnel. Videre trakk en region frem et krav fra en kommune om etablering av gang- og sykkelveg selv om trafikkanalysene Statens vegvesen gjennomførte indikerte at dette ikke var nødvendig på den aktuelle strekningen. Statens vegvesen hevder at kravet kan ha en antatt merkostnad på om lag 50 mill. kroner.

Det kom i tillegg opp et eksempel der en kommune hadde stilt krav til en spesiell type bru i et prosjekt, og flere regioner har også trukket frem eksempler på ønske fra kommuner om «signalbruer», som har økte kostnader ifht. mer standardiserte bruer. Videre er det flere eksempler knyttet til bykommuner som har ønsket å benytte statlige midler til å dekke kommunale tiltak. Alle regionene har i samtale kommet opp med flere prosjekter som har ført til fordyrende tiltak i størrelsesorden 50-100 mill. kroner. Samtidig har flere uttrykt at etaten oftere enn tidligere sier nei til krav til pressgrupper/kommuner. I mange tilfeller hvor det er fremmet innsigelser har ikke

Statens vegvesen fått medhold i behandlingen hos fylkesmannen eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Flere regioner trekker frem at det nye regimet beskrevet i NTP 2018-2028, med styringsmål fra kommunedelplan til KS2 og innføring av endringslogg vil ha en positiv effekt for å disiplinere prosjektutviklingen, bedre dokumentasjonen av kostnadsutviklingen, samt gi betydelig lavere prosjektkostnad samlet.

I tillegg er det en rekke eksempler på kostnadsdrivende tiltak som følge av miljøkrav<sup>44</sup> i prosjektene. Dette er blant annet beskrevet i brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet av 21. november 2014.<sup>45</sup> Oversikten skal synliggjøre hvor stor andel av samferdselsrelaterte utgifter som brukes på tiltak som ikke er direkte transportrelaterte, altså kostnader knyttet til å bygge veg. Avbøtende tiltak for å tilfredsstillere lovpålagte og andre miljøkrav antas som ikke direkte transportrelaterte. Statens vegvesen skal ettergå lovpålagte krav til miljø, men det er en utfordring hvis tiltakene blir urimelig store ifht. definerte utfordringer og konsekvens for miljø. I tabellen under vises eksempler på noen av de høyeste kostnadene Statens vegvesen fant i sin gjennomgang av kostnader knyttet til miljøkrav i 2014. Det er i eksemplene under ikke tatt stilling til om kravene er urimelig store ifht. konsekvenser for miljøet.

**Tabell 7 Eksempler på kostnader knyttet til miljøkrav fra brev 21. november 2014 fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet**

Prosjekt	Miljøtema	Miljøtiltak	Kostnad
E6 Minnesund-Skaberud	Kulturlandskap/landbruk/nærmiljø	Tunnel	Ca 1. mrd. kroner
E16 Håbakken-Stuvane	Nærmiljø	Tunnel	Ca 500 mill. kroner
E18 Gulli-Langåker	Støy	Diverse støytiltak	Ca 400 mill. kroner
E18 Bommestad-Sky	Nærmiljø/Naturmiljø	Tunnel	Ca 360 mill. kroner
E18 Gulli-Langåker	Viltkryssinger	Fem tuneller	Ca 250 mill. kroner
E6 Minnesund-Skaberud	Vannbeskyttelse	Deponere mudder på land	Ca 200 mill. kroner
E39 Breivika-Lerstad	Nærmiljø/støy	Arbeidstidsbegrensinger	Ca 70 mill. kroner
RV 509 Sømmervågen	Forurenset grunn og erstatningsbiotop	Utgraving, deponering, etablere biotop	Ca 50 mill. kroner
E18 Melleby-Momarken	Flom til dyrka mark	Oppgraving etter ferdigstilling pga. nye krav	Ca 10-15 mill. kroner

Hvis ekstremeksemplene over ble holdt utenfor, beregnet Statens vegvesen totale miljøkostnader i prosjektene til å ligge på mellom 1-10 pst. av investeringskostnadene, men noen av eksemplene over har miljøkostnader på 20-25 pst. av investeringskostnader.

Statens vegvesen og Nye veier fikk i bestilling fra Samferdselsdepartementet 15. august 2017 om å se på potensielle endringer og forenklinger i etappe 2 som kan bidra til reduserte kostnader og/eller øke den

<sup>44</sup> Her er miljø definert som naturmiljø, forurensing inkl. støy, kulturminner/kulturmiljø, estetikk, jordvern, friluftsliv og nærmiljø/bomiljø.

<sup>45</sup> Statens vegvesen «Kostnadsdrivere i utbyggingsprosjekter – oversikt over miljøkrav» brev til Samferdselsdepartementet 21.11.2014

samfunnsøkonomiske nytten av prosjektet E6 Ringeby – Otta. I notatet<sup>46</sup> der Statens vegvesen svarer ut bestillingen viser de til to alternativer i tillegg til regulert løsning. Alternativene viser at det er potensiale for kostnadsbesparelser opp mot 1300-1400 mill. kroner, dvs. ca. 25- 30 pst., sammenlignet med alternativet som ligger inne i NTP 2018-2029. Flere av de tiltakene notatet viser til som gir kostnadsreduksjoner er knyttet til lokaltiltak, for eksempel sentrums- og miljøtiltak, samt erstatning av kryss i Ringeby sentrum med tilkobling i nord og sør.

I 2016 var til sammen 24,2 mrd. kroner av kostnadene<sup>47</sup> entreprisekost (uten drift og vedlikeholdskostnader), og hvis Statens vegvesen som følge av krav og press fra kommuner og pressgrupper anslagsvis får økte kostnader på 10 pst. av investeringskostnadene i prosjektene er dette et betydelig beløp. Eksemplene referert til over viser at det tilsammen er et beløp i milliard størrelsen som kommer som krav fra kommuner/pressgrupper i planfasen. En del av kravene kan være fornuftig å innfri, dersom de er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men Capgemini Consulting mener det er et stort potensial i å redusere omfanget av kostnadsøkningen som følge av slike krav, og da særlig knyttet til større prosjekter. Videre virker det som særlig kost-nytte vurderingen av tiltak for å tilfredsstillende miljøkrav har potensial for videre utvikling. Det nye regimet med styringsmål og endringslogg er nylig innført og etter Capgemini Consultings vurdering kan det være et potensial i dette tiltaket fremover som ikke er tatt ut enda. Det vurderes å være et potensial i størrelsesorden mellom 2-5 pst. av eksterne kostnader til entrepriser innen 2023, dvs. mellom 480 mill. kroner og 1.2 mrd. kroner. Mindre justering av planer som følge av krav fra kommuner/pressgrupper vil også ha et effektiviseringspotensial på interne kostnader, men effekt av dette er ikke beregnet. Capgemini Consulting mener at ytterligere tiltak som kan gi en effektiviseringsgevinst er:

- Ett tydelig eskaleringsregime internt i Statens vegvesen og med Samferdselsdepartementet ved behov for saker der Statens vegvesen er uenig i de kravene som stilles fra kommuner eller pressgrupper, samt deling av «beste praksis» mellom regionene
- Innføring av økt grad av intern kvalitetskontroll i planleggingsarbeidet i Statens vegvesen på regionalt eller nasjonalt nivå med særlig fokus på kostnadsreduksjon, eksempelvis slik som nylig innført i Region sør
- Tydeligere forventninger til prosjekteier/leder og «strammere» styring/prosjektledelse hvor det legges opp til raskere avklaringer og at risikoområder (mht. kostnadsøkende tiltak) identifiseres så tidlig som mulig. Dette kan bedre og raskere legge til rette for politisk behandling
- Klare retningslinjer for hva som ligger innenfor Statens vegvesens samfunnsoppdrag, og at samfunnsoppdraget avklares og defineres både for hele etaten og regionene, men også hva som ligger innenfor prosjektenes samfunnsoppdrag
- Tydelige definert hva som ligger innenfor og utenfor mål om regionalutvikling i prosjektbestillinger på KVVU-er fra Samferdselsdepartementet
- Både i Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen tydelige definere hva det medfører av økte kostnader ved å tilfredsstillende krav (også lovpålagte) fra andre fagorgan, for eksempel knyttet til miljø, universell utforming og estetikk. Vurdere tydeliggjøring av metodikk for kost / nytte av slike krav og felles retningslinjer
- Etablere en sterkere kultur med tidlig intern eskalering og/eller for økt bruk av innsigelse der Statens vegvesens faglige og kostnadmessige vurdering tilsier at pressgruppenes/kommunens krav fremstår som urimelige

---

<sup>46</sup> Statens vegvesen «E6 Ringeby – Otta, etappe 2 – Potensielle endringer og forenklinger» notat 29. august 2017

<sup>47</sup> Ikke-påvirkbare kostnader til entrepris eks. kostnader til drift og vedlikehold. Både stat og fylkesmidler.



Effektiviseringspotensial bør sees i sammenheng med kapittel 5.4.1. og Capgemini Consulting anbefaler at effektiviseringspotensialet verifiseres ytterligere.

### 5.4.3. Bedre samordning og eventuelt økt konsolidering av faglig støtte innen vegområde kan medføre betydelig effektivitetsøkning og/eller raskere realisering av endring

Hver enkelt region har veg- og transportavdelinger som har ansvar for «Faglig samordning, koordinering og utvikling på veg- og transportområdet i regionen. Styringsstøtte for regionvegsjef innenfor området, ivaretagelse av sektoransvaret og faglig rådgiver på veg»<sup>48</sup>. Vegdirektoratet ved henholdsvis Vegavdelingen og Transportavdelingen er fra et effektiviseringsperspektiv prosesseier for mange av funksjonene i de regionale veg- og transportavdelingene. En enkel organisasjonsanalyse og benchmark<sup>49</sup>, illustrert under, viser at bredden og typen seksjoner i de regionale veg- og transportavdelingene varierer sterkt på tvers av regionene.

	Nord	Midt	Vest	Sør	Øst*	VD	VD
	Veg- og transportavd.	Veg- og transportavd.	Veg- og transportavd.	Veg- og transportavd.	Strategi-, veg og transportavd.	Vegavd.	Transportavd.
	Vegtrafikk-sentralen	Vegtrafikk-sentralen	Vegtrafikk-sentralen	Vegtrafikk-sentralen	Vegtrafikk-sentralen	Styring og analysestab	Stab
	Geodata og ITS	Geodata	Geodata	Geodata	Virksomhetsstyring	Veg HMS og kvalitetsstab	FoU Stab
	Byggherre	Byggherre	Byggherre	Byggherre	Strategi og utredning	Planlegging og grunnerverv	Ferjefri E39
	Plan og trafikk	Ferje	Samfunn- og trafiksikkerhet	Samfunn	Trafiksikkerhet og forvaltning	Prosjekt og kontrakt	Utredning og analyse
		TS- miljø- og forvaltning	Ferje og forvaltning	Forvaltning	Byggherre	Ferje	By og bærekraftig mobilitet
				Asfalt og vegoppmerking	Kommunikasjon	Drift, vedlikehold og vegteknologi	Trafiksikkerhet
				Bruvedlikehold		Bruseksjonen	Klima og miljø
						Tunnel og betong	ITS
						Geoteknikk og skred	Brukerfinansiering
						Turistveg	Trafikkforvaltning
							NVDB og Geodata
Antall ansatte VT-avdeling	90	78	105	142	87*	186	154
Antall ansatte Byggherresek.	20	14	14	11	17	18	-
Andel VT-ansatte av ansatte i region	9,5 %	8,7 %	7,4 %	12,4 %	5,1 %*	-	-
Totalkostnad i region per VT-ansatt	108	79	126	60	167*	-	-
Andel byggherre av ansatte i region	2,11 %	1,55 %	0,99 %	0,96 %	0,99 %	-	-
Totalkostnad i region per byggherreansatt	487	438	948	778	854	-	-

\* Antall ansatte eksklusive seksjonene Virksomhetsstyring, Strategi og utredning og Kommunikasjon

Figur 21 Organisatorisk oppsett innen veg- og transportavdelingene med enkel benchmark

<sup>48</sup> Organiseringsbeskrivelse Statens Vegvesen 2010

<sup>49</sup> Organisasjonskart per oktober 2017 og ansatte oversikt T3 2017

Totalt sett arbeider det 842 ansatte i avdelingene beskrevet over. Omtrent 9,4 pst. av de ansatte i regionene er faglig støtte innen veg- og transportområdet samlet sett, fratrukket vegtrafikksentralene med om lag 150 ansatte<sup>50</sup> som gjennomfører mer operativt arbeid. Figuren illustrerer at dimensjoneringen av Veg- og transportavdelingen varierer relativt sterkt opp mot antall ansatte og samlede kostnader per region, i enkelte regioner variere dette med over 100 pst. Regionene har videre i noe ulik utstrekning lagt funksjoner til henholdsvis Veg- og transportavdelingen og Ressursavdelingen i sine respektive regioner. Sett fra et effektiviseringsperspektiv vurderer Capgemini Consulting det som lite hensiktsmessig at veg- og transportavdelingene er ulikt strukturert (nærmere dekket i kapittel 8) og stiller seg spørrende til de store variasjonene i dimensjonering.

For å gå mer i dybden på effektiviseringspotensial har Capgemini Consulting sett nærmere på byggherrefunksjonen som finnes i alle regioner og Vegdirektoratet («Prosjekt og kontrakt»). Sett opp mot antall ansatte samlet i regionene eller opp mot total kostnad i regionene per byggherreansatt varierer dimensjoneringen med over 100pst. mellom regionene, og ut i fra et effektiviseringsperspektiv vurderer Capgemini Consulting at Byggherreseksjonene i utgangspunktet burde være relativt likt dimensjonert. Totalt sett har Statens vegvesen 94 medarbeidere som arbeider med faglig støtte innen byggherrefunksjonen, og Capgemini Consulting vurderer dette som tilstrekkelig. Samtaler med medarbeidere innen byggherreområdet tilsier et betydelig effektiviseringspotensial gjennom bedre styring, som eksempelvis påvirker:

- **Etterlevelse av anbefalte kontraktsstrategi:** Veg-avdelingen i Vegdirektoratet fremmet før sommeren 2017 en orienteringssak i ELM vedrørende anbefalt kontraktsstrategi for de store entreprisekontraktene. Anbefalingen innebar en vridning vekk fra enhetspriskontrakter. En undersøkelse gjennomført av «Prosjekt og kontrakt» i Vegdirektoratet desember 2017 viser at ett av opp mot ti identifiserte prosjekt har gjennomført en revurdering av kontraktsstrategi som følge av anbefalingen, og denne revurderingen er i liten grad gjennomført på eget initiativ. Samtaler med «Prosjekt og kontrakt» indikerer at enhetspriskontrakter stort sett får tillegg på 15 til 20 pst. i forhold til kontraktssummen, mens tilleggene på enkelte kontrakter utgjør en god del mer. Det er videre helt vanlig at sluttoppgjør på store enhetspriskontrakter sitter med uenigheter på flere hundre millioner kroner. De vanligste og største uenighetene knytter seg her til påståtte byggherreforhold som har forårsaket plunder og heft hos entreprenøren. Den anbefalte endringen i kontraktsstrategi skal styrke kostnadskontrollen, bidra til lavere kostnader for prosjektene og derav styrke den helhetlige verdikjedeeffektiviteten.
- **Avvik fra kontraktsstandarder:** «Prosjekt- og kontrakt» er ansvarlig for Statens vegvesen sine kontraktsstandarder. Samtaler med nøkkelpersonell indikerer at regionene gjennomfører egne tilpasninger av kontraktsstandardene når oppdrag lyses ut. Fra et effektiviseringsperspektiv kan det ha flere ulemper, herunder:
  - Nasjonale entreprenører kan skaffe seg økonomisk gevinst som følge av avvikende standarder mellom regioner, samtidig som det generer økte tilbudskostnader for entreprenørene da kontraktsvilkårene må gjennomgås nøye hver gang
  - Det genereres arbeidsoppgaver i regionene og Vegdirektoratet som ikke er verdiskapende når man har bestemt at Statens vegvesen skal ha kontraktsstandarder

Statens vegvesen har to nivå med faglig stab og Capgemini Consulting vurderer at innen flere stabsfunksjoner er kommunikasjonen mellom stabsnivåene svak og at det ikke implementeres faglige føringer/anbefalinger som kommer fra Vegdirektoratet. Eksempelet over dekker kun en av flere funksjoner, men Capgemini Consulting har indikasjoner på at problemstillingen gjelder flere faglige stabsfunksjoner. En slik praksis vurderes å være lite effektiv, og at Statens Vegvesen kan realisere effektivisering ved at to nivåer med stab opererer som ett. Slik også beskrevet i kapittel 7.3.1, erfarer Capgemini Consulting at konsolidering av aktiviteter kan gi 10 – 20 pst.

---

<sup>50</sup> Statens vegvesen – Antall ansatte som har hatt oppgaven som sin viktigste, T2 2017 og ansatte oversikt T2 2017

effektiviseringspotensial for faglig støtte og med endring av driftsmodell i tillegg kan det gi 20 – 30 pst effektivisering av interne kostnader.

I vurderingen av et «ovenfra og ned» potensial antas det at mange av de samme problemstillingene som er beskrevet for Byggherreområdet, også gjelder for andre områder innen veg- og transportområdet, eksklusive vegtrafikksentralene. Det presiseres at effektiviseringspotensialet ved at to nivåer med stab opererer som ett, kan implementeres på flere ulike måter. Basert på en ovenfra og ned tilnærming vurderes det at en 15 pst. effektivisering kan utgjøre omtrent 60-80 mill. kroner i årlig reduksjon i interne kostnader. Allikevel er effektiviseringspotensialet for kostnader relatert til entrepriser, spesielt for byggherreområdet, vesentlig høyere om kvaliteten kan økes og avvikene beskrevet over kan unngås. Sjablongmessig estimeres dette til å utgjøre 200-500 mill. kroner årlig i totale kostnader. Det bemerkes her at det ikke er analysert konsekvenser for andre fag enn byggherre i effektiviseringspotensial for totale kostnader sett i denne sammenheng. Dette potensialet kan også være betydelig.

For å sikre kvalitet innen byggherreområdet må krav, retningslinjer og veiledninger følges, og vedtatt systemstøtte benyttes av regionene. Egne systemtilpasninger per region bør ikke tillates etter Capgemini Consulting sin oppfatning. En frivillighetskultur ift. krav innen byggherreområdet må utvikles. Videre vurderer Capgemini Consulting at det bør etableres mer strukturerte prosesser for avvikshåndtering fra kontraktsstandarder, som sikrer at kun godkjente avvik blir avtalefestet med entreprenørene.

Capgemini Consulting anbefaler at effektiviseringspotensialet verifiseres ytterligere.

#### **5.4.4. Et helhetlig fokus på riktig standard med forenkling av håndbøkene og økt standardisering av elementer bør kunne gi betydelige effektivitetsgevinster**

Håndbøkene og primært vegnormalene, setter store føringer for kostnadsnivået ved en vegutbygging etter at vegtrase er valgt og hvilke vegkonstruksjoner som skal bygges er bestemt i planfasen. Vegnormalene gjelder for det offentlige vegnettet og er tekniske standarder som sikrer tilgang til oppdatert kunnskap på området og benyttes til bygging, drift og vedlikehold. Vegnormalene skal sikre en tilfredsstillende og enhetlig kvalitet på vegnettet ut fra samferdselspolitiske mål og bidra til god samfunnsøkonomi<sup>51</sup>. Per dags dato er normalene en samling av opparbeidet kunnskap på gode løsninger i et livsløpsperspektiv med tanke på kostnader, sikkerhet og miljø. Capgemini Consulting erkjenner at effektiviseringsgevinster relatert til innhold i vegnormaler er en krevende øvelse, da redusert standard som kan medføre reduserte investeringskostnader initielt, videre kan det medføre vesentlig økte livsløpskostnader og således fra et investeringsanalyseperspektiv gi negativ effektivitetsutvikling. Samtidig må hensyn til sikkerhet og miljø balanseres.

Slik beskrevet i kapittel 5.3, gjennomføres det flere VU-tiltak relatert til håndbøkene til Statens vegvesen. Det være seg digitalisering av håndbøkene og en rekke forbedringer innen hvert enkelt håndbokområde. Capgemini Consultings erfaringer fra andre aktører og industrier viser at riktig standard på teknisk regelverk og standardisering av bygningselementer innen teknisk regelverk kan gi betydelige effektiviseringsgevinster. Til vår kjennskap er dette noe eksempelvis Bane NOR prioriterer høyt for å realisere lavere utbyggingskostnader.

I samtale med regionene og utvalgte seksjoner i Vegdirektoratet fremkommer det at prosesser tilknyttet videreutvikling av vegnormalene gjerne har størst vektlegging av faglig god ingeniørkvalitet og i mindre vurderinger av hva som er god nok kvalitet og kostnadseffektivt. Videre er mange oppdateringer av normaler med videre innen enkelte fagområder knyttet til implementering av EU-krav. Selv om det blant annet skal redegjøres for kostnadskonsekvenser i beslutning av nye vegnormaler, er det ikke Capgemini Consulting sin oppfatning at en kvantifisert optimalisering av investeringskostnader og livsløpskostnader er det som vektlegges høyest. I Nasjonal Transportplan 2018-2029 står det:

---

<sup>51</sup> Nasjonal transportplan 2018-2029

*«Samferdselsdepartementet mener det er viktig for fremtidig bruk at normalene praktiseres på en fleksibel måte, slik at ressursene nyttes best mulig. Infrastrukturprosjekter er ulike når det gjelder geografisk beliggenhet, kapasitetsbehov, utforming og hastighetsprofil osv. Dette gjør det hensiktsmessig med en fleksibel bruk av standarder og normaler slik at den endelige løsningen er tilpasset behovene. Ved fremtidige revisjoner av vegnormalene vil kostnadsreduksjon og nytteelementet bli vektlagt.»*

Capgemini Consulting har ikke blitt forelagt tiltak eller prosesser som sikrer en helhetlig vektlegging av kostnadsreduksjoner i revisjoner av vegnormaler. Videre har ingen av regionene eller utvalgte seksjoner i Vegdirektoratet fremhevet at fleksibiliteten i vegnormalene er økt eller at det foreligger tiltak eller prosesser for å vesentlig øke fleksibiliteten. Capgemini Consulting vurderer at ansvaret for oppdateringer/revisjoner av håndbøkene er relativt distribuert til seksjonene i Vegdirektoratet og har ikke identifisert noen tiltak for helhetlig forenkling av vegnormalene.

I samtale med regionene fremheves også tilfeller der standarden i vegnormalene kan være kostnadsdrivende. Et eksempel som fremheves av en region er bestemmelser om stoppsikt på broer, relatert til trafikksikkerhet. Kravet som eksemplet viser til er nødvendig sikt lengde fram til et objekt for at bilførereren skal kunne oppdage objektet, reagere, vurdere om han skal bremse og bremse opp kjøretøyet til stopp. I bruer med kurve kan det gi utslag ift. stoppsikt da brurekkverket som er høyere enn bilførerens øyehøyde kan utløse stoppsiktkrav for mindre objekter som er i vegbanen. På grunnlag av dette ble eksempelvis Farrisbrua med en kontraktsverdi på 719 mill. kroner<sup>52</sup>, bygget vesentlig bredere (om lag syv meter) enn det regionen ønsket og søkte fravik fra vegnormalene om. Eksakt omfang av kostnadsforskjellen er krevende å kvantifisere, men betegnes som betydelig og utgjør flere 10-talls millioner kroner. Capgemini Consulting tar ikke stilling til standardnivået på stoppsikt på bruer, men mener eksempelet kan illustrere effektiviseringspotensialet, men også i høyeste grad trafikksikkerhetsproblemstillingen relatert til forenkling av vegnormaler.

Et eksempel som illustrerer deler av effektiviseringspotensialet på riktig standard (men ikke relatert til vegnormaler), er Samferdselsdepartementet bestilling om å se på potensielle endringer og forenklinger i etappe to som kan bidra til reduserte kostnader og/eller øke den samfunnsøkonomiske nytten av prosjektet E6 Ringebru – Otta<sup>53</sup>. Anleggskostnaden for regulert løsning er 4,3 mrd. kroner. Tiltakene som er vurdert gir et potensiale for kostnadsbesparelser på opp mot 1300 - 1400 millioner kroner, eller ca. 25 - 30 pst. Forutsetningen for kostnadsreduksjonene, og dermed økt samfunnsøkonomisk nytte, er en grunnleggende endring av prosjektets rammebetingelser. Det fremheves ti tiltak som har de største bidragene til kostnadsreduksjoner, hvorav fire potensielt tilskrives

- Reduserer i lengder og bredder på konstruksjoner
- Optimalisering av frostsikring- og forsterkningslag
- Reduserer sikkerhetsmarginen fra 1 m til 30 cm ifb med 200 års flom
- Reduserer bredden på midtdeler med tilhørende drenering

Statens vegvesen ferdigstilte i 2016 to større forsknings- og utviklingsprogrammer, Varige veger<sup>54</sup> og Varige konstruksjoner<sup>55</sup>, relatert til hvilken standard man skal bygge på vegnettet. Varige veger hadde effektmålet «Økt dekkelevetid og reduserte årskostnader for hele vegkonstruksjonen på det norske vegnettet» og arbeidet med arbeidspakkene vegdekker, dimensjonering og forsterkning samt kunnskapsformidling og implementering. Det

---

<sup>52</sup> Statens vegvesen, E18 Bommestad-SKY, <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e18larvik>

<sup>53</sup> Statens vegvesen, notat E6 Ringebru – Otta, etappe 2 – Potensielle endringer og forenklinger, 29. august 2017

<sup>54</sup> Statens vegvesen, «Varige veger», 6. desember 2016

<sup>55</sup> Statens vegvesen, «FoU-programmet Varige konstruksjoner 2012-2015», mai 2016

er gjennomført en ekstern nytteberegning av effektene som viser en besparelse på 20 år på 8 950 – 17 750 mill. kroner som i gjennomsnitt utgjør 450 – 950 mill. kroner per år. Det bemerkes riktignok at effektene av Varige veger er langsiktige og at det er først etter 10 – 15 år en får de store gevinstene av arbeidet. Det påpekes videre at det man som regel ikke ser konsekvensene og utslagene av for lav kvalitet og/eller for enkle og billige løsninger før etter 10-20 år. Formålet med programmet Varige konstruksjoner var å bidra til mer forutsigbarhet i drift- og vedlikeholdsfasen for bruer og tunneler, og var delt i prosjektene: tilstandsutvikling bruer, tilstandsutvikling tunneler, fremtidens bruer og fremtidens tunneler. Som del av programmet ble det blant annet utarbeidet tegninger av standardiserte brudetaljer, jf. beskrivelse om standardisering under. Mange av anbefalingene fra de to rapportene er videreført i pågående VU-tiltak slik delvis beskrevet i kapittel 5.3.

Håndbok 760 Styring av vegprosjekter setter krav til styring i alle Statens vegvesen sine planlegging, utbygging, samt drift- og vedlikeholdsprosjekter<sup>56</sup>. Den gir blant annet føring for styrende dokumenter og bemanning i det enkelte prosjekt. Videre har flere internrevisjonsrapporter påpekt forbedringer relatert til styring av prosjekter og anbefalt endringer i håndboken<sup>57</sup>. Det har pågått en revisjon av håndboken over lengre tid, og Capgemini Consulting er ikke blitt forelagt siste eller endelig versjon. Samtaler med regionene indikerer at enkelte oppfatter at R760 har for mange skal krav og/eller at man tvinger prinsipper fra stor-prosjektstyring inn i prosjekter som er for små. Dette medfører i henhold til samtale at enkelte prosjekt blir meget lite effektive i gjennomføringen. Dette er også nærmere påpekt i internrevisjonen av prosjektstyring av utbyggingsprosjekt mellom 25 og 200 mill. kroner, herunder at flere prosjektledere mener at:

*Etatens krav til styring av vegprosjekter og til prosjektlederrollen ikke er godt nok tilpasset til vegavdelinger med delte ressurser og ansvar for mange prosjekter. Kravene passer best for store prosjekter med egne heltidsressurser på alle fagområder. Flere mener det ikke er mulig å etterleve alle krav og retningslinjer fullt ut i forhold til hvordan prosjektene er bemannet og organisert i dag. Det går både på omfanget og innholdet i kravene.*

Capgemini Consulting erfarer at andre aktører velger en forenklet styringsmodell for mindre prosjekt, men basert på samme overordnede prosjektmodell. Sett i kontekst av Statens vegvesen sin portefølje, med prosjekter fra noen hundre tusener til flere milliarder, mener Capgemini Consulting fra ett effektiviseringsperspektiv at en forenklet styringsmodell for mindre vegprosjekter kan gi betydelige effektiviseringsgevinster.

Capgemini Consulting erfarer at standardisering kan gi kostnadsreduksjoner både i investerings- og drifts- og vedlikeholdsfase. Standardisering kan ta flere former, enten i form av standardisering av prosjektering av bygningselementer eller i form av økt bruk av prefabrikerte elementer i stedet for plasstøpte elementer, for eksempel for mindre broer. I samtale med regionene og Vegdirektoratet oppgis det eksempelvis at prefabrikerte løsninger ofte er vesentlig mer kostnadseffektivt enn plasstøpte elementer for mindre konstruksjoner. Håndbøkene utgjør videre en vesentlig standardisering i seg selv. Eksempel på standardisering som er blitt fremhevet av Statens vegvesen drevet av Vegdirektoratet er standardisering av brudetaljer, prefabrikerte elementer, samt vann- og frostsikring i tunneler.

I samtale med regionene og Vegdirektoratet indikeres fortsatt et betydelig standardiseringspotensiale innen blant annet broer, og at standardiseringsgraden var høyere tidligere. I samtale indikeres det videre at graden av standardisering varierer sterkt mellom regionene og mellom prosjekt på bygningselementer som strengt tatt er relativt like. Etter Capgemini Consulting sin vurdering vil det så lenge prosjektene og regionene har høy autonomi og tilstrekkelig økonomisk handlingsrom være krevende å drive gjennom standardisering. Videre tilsier samtale med regionene at enkelte regioner iverksetter egne standardiseringsinitiativ, da de erfarer at gode standardiseringsinitiativ ikke får prioritet, arbeidet går for sakte i forhold til regionens utfordringer og/eller

---

<sup>56</sup> <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/Prosjektering+og+bygging/Styring+av+prosjekter>

<sup>57</sup> Statens vegvesen Internrevisjon, «Eierstyring av vegprosjekter», 13.09.2016, Statens vegvesen Internrevisjon, «Gjennomgang av vegprosjekter – fra planlegging til bygging», 31.07.2017, Statens vegvesen Internrevisjon, «Revisjon av prosjektstyring av utbyggingsprosjekter fra 25 til 200 millioner kroner»

kompetansen i Vegdirektoratet er for lite operativ. Samlet sett vurderer Capgemini Consulting at det er et resterende standardiseringspotensial med tilhørende effektiviseringseffekt i Statens vegvesen.

For å realisere et helhetlig fokus på riktig standard med forenkling av håndbøkene og økt standardisering av elementer mener Capgemini Consulting at følgende tiltak kan vurderes:

- Økt ansvarliggjøring av håndbokseier for kostnadene i endringer i sine normaler, retningslinjer og veiledere, primært med vurderinger i forhold til livsløps- (1 prioritet) - og investeringskostnader (2 prioritet)
- Etablere en helhetlig tilnærming til økt fleksibilitet, forenkling og kostnadsreduksjoner i vegnormaler, med en reell vurdering av antall «skal» krav, sett opp mot «bør» og «kan» krav
- Etablere tilnærming for helhetlig prioritering av standardiseringsinitiativ på tvers av fagområder i Vegdirektoratet og regionene basert på langsiktig kostnadspotensiale. Vurdere tydeligere krav og forventninger til regionene og prosjektene i arbeidet med standardisering. Generelt styrke arbeidet med standardisering
- Vurdere implementering av en vesentlig forenklet modell styring for mindre prosjekt, men basert på prinsippene i R760. Dette kan eksempelvis enten gjøres gjennom forenklinger i kvalitetssystemet, i maler for styrende dokumenter for mindre prosjekt og/eller tilgjengeliggjøring av beste praksis for mindre prosjekt kombinert med benchmarking på mindre prosjekt
- I større grad besørge en kultur der det arbeides mer likt og standardisert på tvers av regioner, med økt deling av beste praksis. Etablere en kultur hvor det forventes at regionene jevnlig utfordrer standardnivået i vegnormalene

Capgemini Consulting erkjenner at det er krevende å estimere hvilket effektiviseringseffekt tiltakene slik redegjort for over vil gi, men mener det kan gi i effekter primært på totale kostnader, men også til noen grad på interne kostnader (primært relatert til forenklet modell for styring av mindre prosjekt). Capgemini Consulting estimerer et potensial mellom 2-5 pst. av eksterne kostnader til samlede kostnader til entrepriser innen 2023, dvs. mellom 750 mill. kroner og 1,8 mrd. kroner. For riktig standard på vegnormaler kan konsekvensen være at man faktisk bør investere mer i dag for reduserte vedlikeholdskostnader frem i tid. Capgemini Consulting anbefaler at effektiviseringspotensialet verifiseres ytterligere.

#### **5.4.5. Med profesjonell prosjekteierstyring og reell porteføljestyling har Statens vegvesen et betydelig potensial**

Statens vegvesen har over lengre tid fått gjennomført internrevisjonsrapporter som påpeker forbedring i styring og eierstyring av store prosjekter<sup>58</sup>. Hovedfunnene fra internrevisjonen av eierstyring av vegprosjekter fra 2016 var:

- *Prosjekteierskapet er organisert på mange forskjellige måter*
- *Ansvaret og oppgavene for prosjekteier er ikke klare, og det er ikke nok tid til å utøve prosjekteierrollen*
- *Styringen av prosjektene og prosjektporteføljen varierer*
- *Lite bruk av usikkerhetsstyring og ubevisst bruk av usikkerhetsavsetninger*
- *Prosjektbestillingen har mangler eller eksisterer ikke i mange prosjekter*

---

<sup>58</sup> Statens vegvesen Internrevisjon, «Eierstyring av vegprosjekter», 13.09.2016, Statens vegvesen Internrevisjon, «Gjennomgang av vegprosjekter – fra planlegging til bygging», 31.07.2017, Statens vegvesen Internrevisjon, «Revisjon av prosjektstyring av utbyggingsprosjekter fra 25 til 200 millioner kroner», 9.11.2015

- *Ulik struktur på prosjekteiers oppfølging av prosjektleder*
- *Potensiale for en mer enhetlig rolleutøvelse gjennom prosjekteieropplæring*

Videre var hovedfunnene fra internrevisjonen av «Gjennomgang av vegprosjekter – fra planlegging t.o.m. bygging» fra 2017 at:

- *Lite formell overlevering til reguleringsplanfasen*
- *Mangler ved bestillingen og varierende styring*
- *Få formelle kontrollpunkter i reguleringsplanarbeidet*
- *Mangelfull erfaringsoverføring gir lite organisatorisk læring*
- *Mer oppfølging enn aktiv styring og lite bruk av styrende dokumenter*
- *Manglende kvalitetssikring i prosjekteringsfasen*
- *Svak kontroll i mange prosjekter og mye håndtering av følgefeil i byggefasen*
- *Stort potensial for bedre kontroll og dokumentasjon*

Hovedfunnene i internrevisjonen av «prosjektstyring i utbyggingsprosjekter fra 25 til 200 millioner kroner» samsvarer etter Capgemini Consulting sin oppfatning i stor grad med funnene fra de to overstående rapportene. I alle de tre rapportene er mange av anbefalingene knyttet til rolle, ansvar og oppgaver for prosjekteier i ny revisjon av håndbok R760 Styring av vegprosjekter, opplæring og kompetanseheving, nye standardisert maler/retningslinjer og praktiske verktøy, samt nye rutiner. Slik også påpekt i kapittel 5.4.5, har håndbok R760 vært til revisjon over lengre tid og Capgemini Consulting er ikke forelagt siste eller vedtatt versjon. I kraft av dette er det vår forståelse at majoriteten av utfordringene fra internrevisjonsrapportene fortsatt er gjeldende.

I en prosjektoppgave fra BI/NTNU vedrørende prosjektstyring i Statens vegvesen er det gjennomført kvalitativ dokumentanalyse opp mot litteraturen knyttet til strategisk og taktisk styring av prosjekter<sup>59</sup>. For strategisk styring identifiseres det at etaten har strategiske mål for porteføljen av vegprosjekter og klare rutiner for å definere og godkjenne porteføljen, men ikke rutiner for å optimalisere porteføljen underveis. Videre identifiseres det heller ikke at etaten har tilfredsstillende teknologi, interaksjon eller kultur for strategisk styring og det konkluderes med at strategisk styring er mangelfullt implementert i Statens vegvesen. Etaten har til dels tilfredsstillende formell struktur, interaksjon og kultur for taktisk styring. Videre konkluderes det med at taktisk styring synes å være implementert i Statens vegvesen i større grad enn strategisk styring, samtidig vises det til at det en del igjen før situasjonen kan sies å være tilfredsstillende med hensyn på taktisk styring. Rapporten oppsummerer blant annet at:

- Hverken roller eller fullmakter relatert til porteføljestyling er definert
- Lite til få spor av at porteføljen håndteres som en helhet eller eksempler på at styringsdialogen er strategisk
- Ikke klare rutiner for ressursplanlegging og ressursallokering
- Ikke definert krav til kompetanse innen porteføljestyling. Virksomhetsledelse og prosjekteiere har ikke et felles begrepsapparat relatert til porteføljestyling
- Prosjekteierrollen er lite definert, og utviklede krav til kompetanse er ikke implementert

---

<sup>59</sup> Svein Sandvin og Bettina Sandvin, Prosjektoppgave – «Hvordan utføres strategisk og taktisk styring av prosjektene i Statens vegvesen?», NTNU/BI juni 2016

Sett fra et økonomisk- og et effektiviseringsperspektiv er fullmakter et sentralt tema. I samtale med regionene ble det bekreftet at fordeling av kostnadsramme (P85) og styringsramme (P50), samt fordeling av styringsramme mellom prosjekteier og prosjektleder er et område for forbedring. Prosjektoppgaven, slik beskrevet over, finner at prosjekteier er gitt et større styringsrom enn prosjektleder, men at prosjekteier gir det fra seg til prosjektleder. Internrevisjonsrapporten om eierstyring tilsier at prosjektavdelingene i regionene stort sett gir prosjektlederne et lavere styringsmål enn styringsrammen, men vegavdelingene har lite kjennskap til usikkerhetsstyring og benytter det i liten grad. Samtalene med regionene indikerer videre at det tidligere var noe uklart hvem som reelt sett hadde kostnadsrammen, og at på enkelte prosjekter var det dette man forholdt seg til.

Det pågående tiltaket *Porteføljestyling*, som del av virksomhetsutviklingsporteføljen beskrevet i kapittel 5.3, er estimert med en årlig gevinst på 440 mill. kroner fra 2021 og er således virksomhetsutviklingstiltaket med størst årlig gevinst. I beskrivelsen av gevinstestimatet angis anslaget som lavt. Tiltaket innebærer blant annet at IKT-støtten for porteføljestyling skal styrkes og gi styringsinformasjon samlet på ett sted. Eksempelvis vil man få en samlet oversikt over alle plan- og byggeprosjekter fra tidlig planfase til og med drift og vedlikehold, noe etaten ikke besitter systemstøtte for i dag. Videre vil det kartlegges og utarbeides prosesser i kvalitetssystemet for porteføljestyling av vegprosjekter i alle prosjektets faser. Tiltaket vil etter Capgemini Consulting sin vurdering både påvirke interne kostnader i etaten og kjøp av entrepriser (totale kostnader).

Statens vegvesens store prosjekt som er gjenstand for særskilt oppfølging, ligger i snitt over styringsrammen, basert på materiale Capgemini Consulting er blitt forelagt. I utgangen av 2016 var avviket på 7,4 pst., hvor det er relativt få prosjekt som har en prognose under styringsrammen. Enkelte prosjekt ligger også over kostnadsrammen. Avvikene fra styringsramme har sikkert mange årsaker, alt fra eventuelle omfangsøkninger etter vedtak i Stortinget til kostnadsøkninger grunnet endringskrav slik beskrevet i kapittel 5.4.3. I dialog med nøkkelpersonell i Statens vegvesen foreslås det videre at to indikatorer i 2018 som er relatert til porteføljestyling trolig vil bli innført i styring av regionene, det vil si måling av samlet avvik mellom prognose for sluttkostnad mot styringsmål/styringsramme avhengig av fase. Dette oppgis at vil gi en mer helhetlig og overordnet styring av hver region. I tillegg er det etter Capgemini Consulting sin forståelse, under implementering at regionvegsjef skal ha fullmakt til å disponere P50 på store prosjekter, prosjekteier P50 eller lavere og det anbefales P45 i ramme til prosjektleder. Etter Capgemini Consulting sin forståelse vil ny håndbok R760 tydeliggjøre dette.

Basert på samtaler med regionene varierer oppfatningene av porteføljestyling. Det presiseres at porteføljestyling utøves i bymiljøpakkene. Porteføljestyling er i mindre grad tilfellet for store prosjekt som er spesifisert på en «egen linje» og det oppgis lite til intet handlingsrom ift. disponere midler mellom store prosjekt. Basert på samtalene med regionene virker ikke incentivet for å levere under styringsramme i nåværende struktur til å være stort.

Capgemini Consulting vurderer at god og kompetent prosjekteierstyring og prosjektledelse er et grunnfundament for forutsigbar og kostnadseffektiv drift og at en del av observasjonene indikerer et betydelig forbedringspotensial som hittil ikke er realisert. Samtidig vil virksomhetsutviklingstiltaket, endringen i den interne styringen og tydeligere definering av prosjekteierrollen relatert til håndbok R760, etter Capgemini Consulting sin vurdering trekke effektivitetsutviklingen og styring i betydelig riktig retning.

Videre erkjenner Capgemini Consulting ved å estimere et gevinstpotensial for porteføljestyling er det et potensial for overlapp i gevinster med andre tiltak. Strengt tatt kunne man forvente at sum avvik fra prognose fra samlet styringsramme (P50) var 0, og at det således var et betydelig effektiviseringspotensial for de store prosjektene, og indikasjoner på at man ikke utøver usikkerhetsstyring på mindre prosjekt. Til sammenlikning har Bane NOR forpliktet seg til å holde seg innenfor styringsrammen for sine store utbyggingsprosjekter i avtalen med Jernbanedirektoratet<sup>60</sup>, hvor statsforetaket får overskudd om prosjektene leveres på under P50. Basert på

---

<sup>60</sup> Jernbanemagasinet, «Bane NOR går nye veier» 30.11.2017



en helhetsvurdering estimeres et potensial i størrelsesorden mellom 1-3 pst. av eksterne kostnader til entrepriser, dvs. mellom 370 mill. kroner og 1.1 mrd. kroner, i tillegg til VU-tiltaket på porteføljestyling.

Tiltaket påvirker i hovedsak totale kostnader, men vil også kunne gi effekter på intern kostnader som ikke er estimert. Videre erkjenner Capgemini Consulting at implementering av reell porteføljestyling vil utfordre rammebetingelsene til etaten. Det anbefales at effektiviseringspotensialet verifiseres ytterligere.

#### **5.4.6. Ved å la Statens vegvesen kontrahere entreprenør før reguleringsplan er vedtatt kan betydelige effektivitetsgevinster realiseres**

Etter gjeldende ordning er vanlig praksis at kontrahering av utførende entreprenør først kan skje etter at Stortinget har vedtatt og gitt bevilgning til prosjektet, basert på vedtatt reguleringsplan. For utbyggingsprosjekter med kostnadsoverslag over 750 mill. kroner, er det i tillegg krav om at det skal gjennomføres en ekstern kvalitetssikring (KS2) før de tas opp til bevilgning i Stortinget. Ved å involvere entreprenørkompetanse i reguleringsplanarbeidet vil dette kunne gi entreprenøren større handlingsrom til å foreslå effektive og optimaliserte løsninger basert på egne erfaringer sammen med planleggere i Statens vegvesen som kommer totaløkonomien i prosjektet til gode. Dette er nærmere beskrevet i brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet fra 5. desember 2017, i den parallelle bestillingen til Nye Veier AS og Statens vegvesen om å komme med forslag til å redusere kostnadene og/eller øke den samfunnsøkonomiske nytten til E6 Ringeby – Otta (etappe 2) og brev fra Statens vegvesens til Samferdselsdepartementet fra oktober 2014<sup>61</sup>.

I brevet til Samferdselsdepartementet fra 2014 fremhever Statens vegvesen at tidligere kontrahering av entreprenør vil være spesielt hensiktsmessig for prosjekter med grensesprengende tekniske løsninger hvor det ikke er åpenbart hvilken løsning som er best egnet og mest hensiktsmessig. Videre fremheves det i brev fra desember 2017 at for å legge til rette for et opplegg hvor entreprenør velges på et tidligere tidspunkt med økt mulighet for medvirkning i prosjekteringsarbeidet og utarbeidelsen av detaljert reguleringsplan, forutsettes at vedtak om finansiering skjer på et tidligere tidspunkt og mindre detaljert plangrunnlag enn det som er vanlig etter dagens ordning. For å oppnå ønsket effekt foreslår Statens vegvesen at kontrahering av entreprenør skjer på grunnlag av vedtatt områderegulering (eventuelt en detaljert kommunedelplan) med nærmere fastsatte føringer for videre planlegging. Videre spesifiserer Statens vegvesen at det i utgangspunktet legges opp til bruk av statlig plan for en slik prosjektutviklingsmodell.

I notatet relatert til E6 Ringeby – Otta (etappe 2) beskrives det på generelt plan at:

*«Vår vurdering er at nye rammebetingelser med tidlig involvering av entreprenør har et besparelspotensiale på i størrelsesorden 10 – 15 % av prosjektkostnaden.»*

Slik delvis dekket i kapittel 5.4.3 har valg av kontrakts- og gjennomføringsmodell stor innvirkning på prosjektets totale kostnader, spesielt med en overgang vekk fra enhetspriskontrakter. Temaet er komplekst og slik beskrevet i kapittel 5.2 er strategi for kontrakts- og gjennomføringsmodell vurdert som for komplekst å analysere innen rammene av områdegjennomgangen. Initielt ble hypotesen om kontrahere entreprenør før reguleringsplan er vedtatt forkastet. Grunnen til dette var at det ble vurdert at hypotesen utfordret rammebetingelsene til Statens vegvesen på en slik måte at den ble definert til å være utenfor mandatet til områdegjennomgangen. Basert på informasjon mottatt sent i arbeidet om det pågående arbeidet med å vurdere en annen prosess og rammebetingelser, har Capgemini Consulting likevel tatt med hypotesen i denne oversikten. Hypotesen er riktignok ikke detaljert på samme nivå som øvrige hypoteser i kapittel 5.4.

---

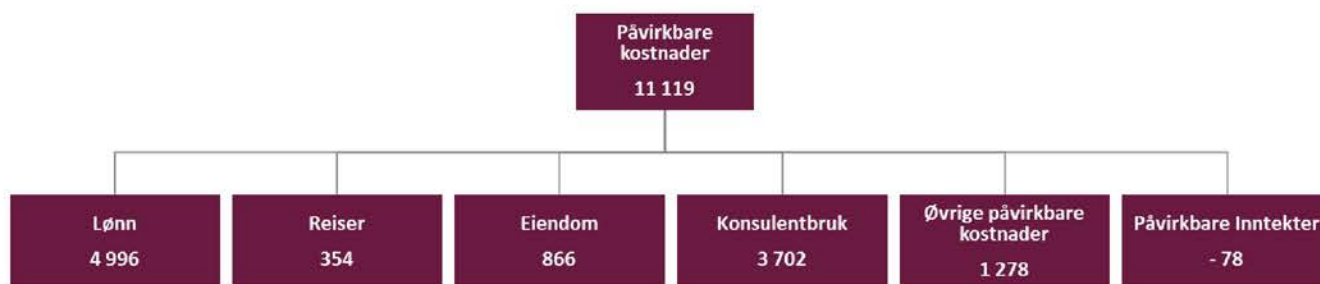
<sup>61</sup> Statens vegvesen, notat E6 Ringeby – Otta, etappe 2 – Potensielle endringer og forenklinger, 29. august 2017, Brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, «Tidspunkt for ekstern kvalitetssikring, KS2», 3.10.2014, Brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, «Prosess og andre rammebetingelser knyttet til tidlig involvering av entrepriser i prosjektutvikling», 5. desember 2017

Etter Capgemini Consulting er kontrakts- og gjennomføringsmodeller med tidlig involvering av entreprenør vanligere i andre deler av den norske bygg- og anleggsbransjen. Capgemini Consulting erfarer at denne typen modeller velges blant annet for å optimalisere produktet, redusere totale kostnader, øke forutsigbarhet og/eller redusere konfliktnivå. Nye Veier AS fremhever ofte fordelene med å benytte kontrakts- og gjennomføringsmodeller med tett og tidlig involvering av entreprenør. Capgemini Consulting vurderer at tidlig involvering av entreprenør har et effektiviseringspotensial på et utvalg av prosjektene i Statens vegvesen, og at det er krevende å estimere hvilken andel som er relevant. Det vil videre fort være flere års ledetid før en endring i prosess vil gi effekt på totale kostnader i Statens vegvesen. Statens vegvesen har i nylig vedtatt plan- og byggherrestrategi en målsetning om at 15-20 pst. av årlig bevilgede investeringsmidler innen 2020 skal gjennomføres som totalentreprise. Capgemini Consulting har benyttet dette som et grovt anslag og vurderer samme andel kan være aktuelle for tidlig involvering av entreprenør. De store prosjektene, med om lag 14,3 mrd. kroner i 2016, er et potensielt noe lavt anslag for relevant volum. Med en effektivisering på 10 pst. utgjør dette om lag 220-300 mill. kroner årlig i totale kostnader<sup>62</sup>.

## 5.5. Utvalgte potensialer relatert til interne kostnader

For å vurdere potensialer relatert til de interne kostnadene har Capgemini Consulting sett på fordelingen av de interne kostnadene. Figuren under viser hvordan de interne kostnadene fordeler seg, hvor lønn og konsulentbruk har den største delen av kostnadene. I årsregnskapet for 2016 kommer det frem at 72 pst. av konsulentbruken er knyttet til planlegging og prosjektering av investeringsoppgaver. Eiendomskostnader er relatert til kostnader for drift, vedlikehold og leie av lokaler. Videre er også reisekostnader en betydelig andel av de interne kostnadene. I øvrige interne kostnader ligger blant annet kostnader knyttet til drift og innkjøp av kjøretøy.

I vurderingen av utvalgte potensialer er innleie, reisekostnader, kostnader knyttet til eiendom og kjøretøysadministrasjon vurdert, da disse områdene står for en stor andel av de interne kostnadene. Kostnader til lønn er i hovedsak dekket i andre kapitler i rapporten.



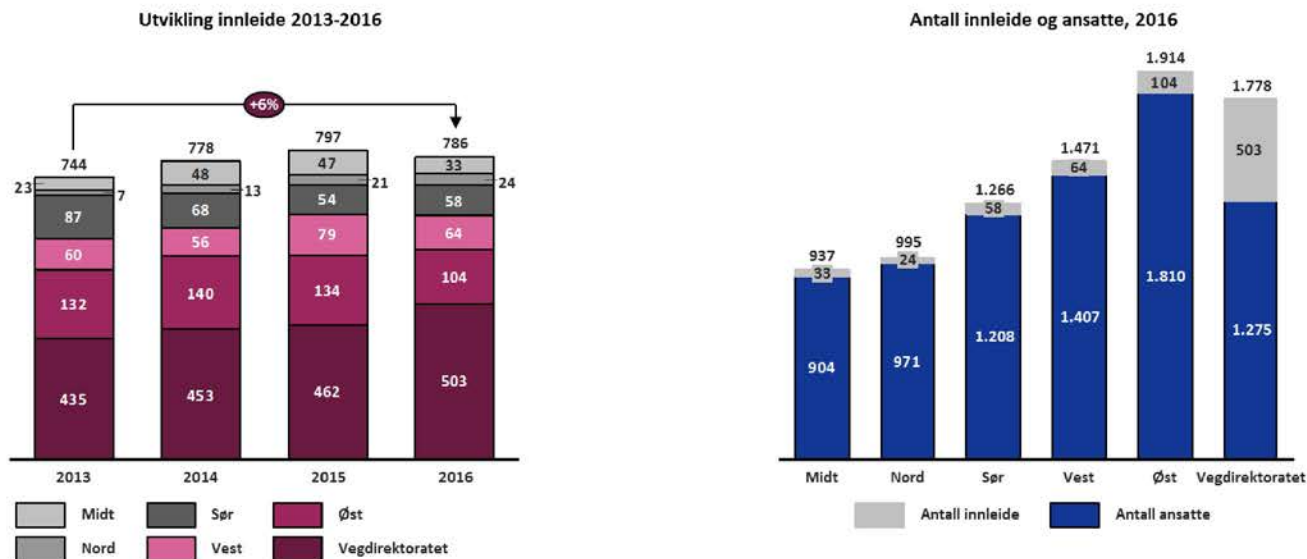
Figur 22 Interne kostnader 2016, ifht rapport I300 (tall i mill. kroner)

### 5.5.1. Innleie

Statens vegvesen har en omfattende bruk av innleide og konsulenter. I årsregnskapet 2016 er det rapportert 3,1 mrd. kroner i tjenestekjøp, og 72 pst. av samlet kjøp var knyttet til planlegging og prosjektering av investeringsoppgaver, og 28 pst. til kjøp av driftsoppgaver (herunder 74 pst. til veg og trafikkforvaltning, og 13,1 pst. til IKT). Capgemini Consulting har en hypotese om at etaten har en del innleide som har ytt tjenester i så lang tid at de kunne ha vært erstattet med egne ansatte. Potensialet er undersøkt basert på oversikt over «Aktivt innleide (konsulenter og innleide vikarer) 3. tertial 2013-2017, samt i dialog med medarbeidere i Statens vegvesen. Basert på mottatt informasjon er det krevende å skille på innleide som utfører et arbeid under Statens

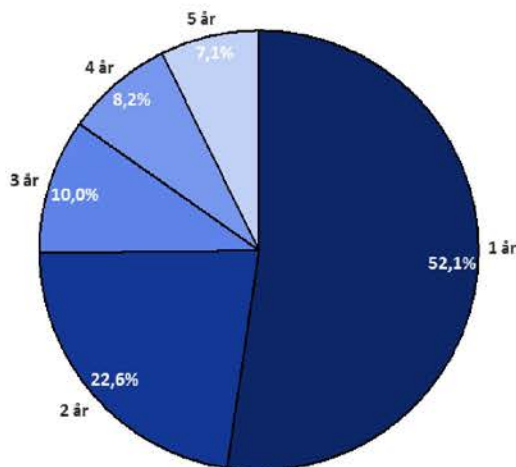
<sup>62</sup> Statens vegvesen, Plan- og byggherrestrategi for Statens vegvesen, november 2017

vegvesen sin ledelse eller er på resultatoppdrag/entrepriseoppdrag. I dialog med Statens vegvesen antas personer med tilgang til systemene i etaten å være en god tilnærming på innleide (og som utfører arbeid under Statens vegvesen sin ledelse). Denne oversikten skiller ikke mellom type engasjement og omfang av innleie per ressurs (faktureringsgrad). Det kan derfor være enkelte tilfeller der det er brukt innleide, men uten at de har tilgang til systemer og fremkommer i oversikten. Fagprosjekterende ressurser mv. som utgjør en stor andel av totale tjenestekjøp er i hovedsak ikke inkludert i datasettet og er således ikke en del denne analysen.



Figur 23 Utvikling innleide 2013-2016 (venstre), antall innleide per T3 og ansatte, 2016 (høyre)

Figuren over viser at Statens vegvesen har i underkant av 800 ressurser i året som kan klassifiseres som innleide, og at det har vært en svak økning i innleide i perioden 2013-2015. Fordelingen mellom antall innleide og ansatte for 2016 viser at Vegdirektoratet har den høyest andel av innleide ift. antall ansatte. Det har vært registrert 2038 (unike) innleide ressurser i perioden 2013-2017 og av disse er 48 pst. engasjert i mer enn to år, og 25 pst. har vært innleid i tre år eller mer.



Figur 24 Prosentvis fordeling av antall år innleid for innleide ressurser mellom 2013-2016

Capgemini Consulting mener ut i fra et kostnadseffektivitetsperspektiv at det burde være mulig å redusere antall innleide betydelig, da spesielt ved å redusere antall langtidsinnleide (med et engasjement på tre år eller lengre). Tiltak for å redusere langtidsinnleide bør komme i tillegg til bedre styring av konsulentkontrakter og generell styring av tjenestekjøp.

Capgemini Consulting har beregnet gevinst ved å redusere antall langtidsinnleide (tre år eller mer) gjennom å erstatte de innleide med egne ansatte. Det er forutsatt at kostnaden ved et innleid årsverk er på 2 mill. kroner, mens kostnaden ved et årsverk internt er 750 000 kroner. Det antas at innleide i snitt fakturerer 75 pst. Gevinsten blir større hvis innleide ikke blir erstattet, men dette er ikke med i beregningen av gevinst i eksempelet. Videre er det forutsatt at den samme kompetansen og kvaliteten er tilgjengelig ved erstatning av innleide med egne ansatte.

Ved å redusere antall langtidsinnleide (tre år eller mer) med 30 pst. og erstatte disse med egne ansatte, er gevinstpotensialet beregnet til 45 mill. kroner i årlig effekt, og kostnader forbundet med personer klassifisert som innleide ressurser redusert med 8 pst. ifht beregninger for 2017. Erfaringer fra sammenliknbare aktører viser at implementering av tiltaket kan gi vesentlige effekter, allerede i 2018. Capgemini Consulting anbefaler at effektiviseringspotensialet utforskes ytterligere.

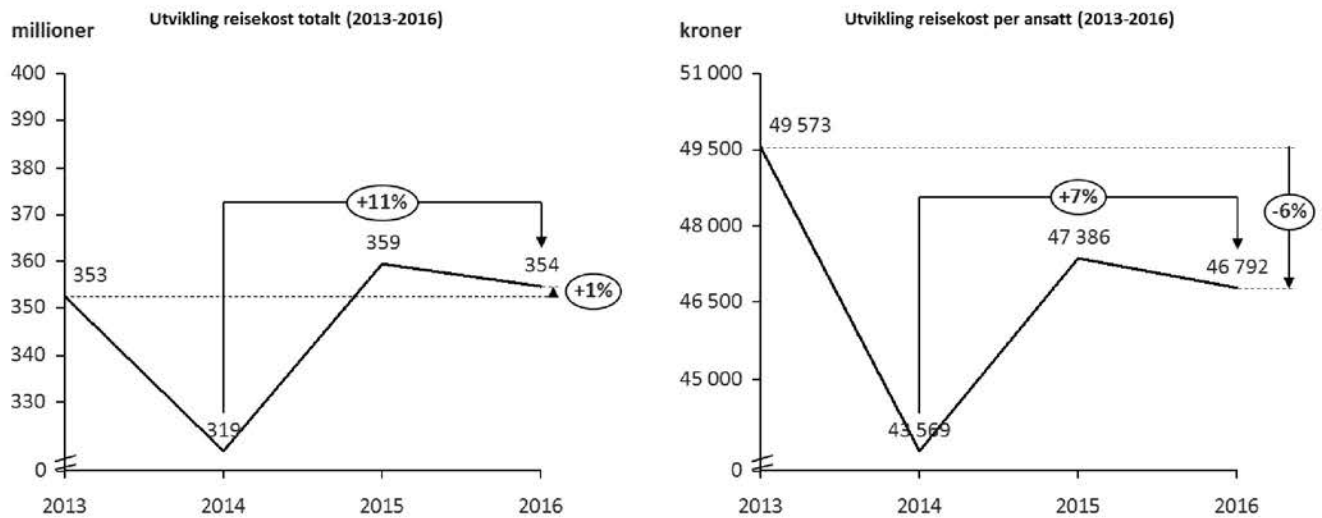
### 5.5.2. Reisekostnader

Reduksjon i reisekostnader har vært vektlagt og vært et tiltak i effektiviseringsprogrammet siden oppstarten av programmet, og er et av effektiviseringstiltakene for 2017 med forventet realiserbar effekt på 28, 7 mill. kroner. Statens vegvesen har de siste årene innført elektroniske kommunikasjonsverktøy (videokonferanse/Skype mv.), som bør ha redusert behovet for reiser. Samtaler med nøkkelpersonell indikerer at bruken av elektroniske kommunikasjonsverktøy er økt betydelig siden innføringen.

For å undersøke potensialet har analysen tatt utgangspunkt i de beregningene som ligger til grunn for indikatoren *ØR 2.2 Reisekostnader per ansatt* i resultatavtalen for 2017:

- Analysen tar utgangspunkt i regnskapet for 2013-2016 og alle poster med art 71XX knyttet til reisekostnader, dette gjelder både stat og fylkeskommune
- Bemanningstallene tar utgangspunkt i antall ansattforhold per 31.12.
- Reisekostnader er ikke prisjustert
- Kostnader ved investering og drift av elektronisk kommunikasjonsverktøy er ikke tatt med i beregningen
- Kostnader tilknyttet egne kjøretøy er dekket i egen beregning

Figurene under viser utvikling av reisekostnader i nominelle verdier og at det ikke nødvendigvis har vært en varig reduksjon i reisekostnader. Tiltak gjennomført i 2013/2014 ga en reduksjon i reisekostnadene i 2014, men dette har ikke gitt varige effekter, selv om det har vært en reduksjon i reisekostnadene per ansatt mellom 2015 og 2016. Samtidig har det skjedd endringer i blant annet i nye retningslinjer for utbetaling av kostgodtgjørelsen i 2014/2015 som kan forklare noe av økningen mellom 2014 og 2015. Videre har kostnadsnivået på flyreiser økt i perioden blant annet som følge av innføring av flyseteavgift i 2016 og økning i merverdiavgift på hotell og transport. Økningen knyttet til reisekostnader hadde dermed vært høyere uten effektiviseringstiltak gjennomført i perioden.



**Figur 25 Utvikling i reisekostnader totalt (venstre) og reisekostnader per ansatt (31.12) 2013-2016**

Fordelingen av reisekostnader mellom regioner har holdt seg relativt stabil i perioden, og omfanget av reisekostnader per ansatt varierer mellom regionene. Region Nord har høyest reisekostnad per ansatt, men dette kan nok forklares med dyrere reisekostnader i regionen, samtidig har regionen hatt en økning i reisekostnaden per ansatt. Region Vest og Vegdirektoratet har begge hatt en varig reduksjon i reisekostnader per ansatt i perioden (hhv. -7 pst. og -17 pst.). Region Sør, Øst og Midt har alle hatt reduksjon i reisekost per ansatt mellom 2013-2016 (hhv. -1, -6 og -4 pst), men en økning mellom 2014-2016 (hhv. 11, 19, og 12 pst)

Isolert fremstår reisekostnadene som relativt høye, med over 1000 kroner per ansatt per aktive arbeidsuke og over 46 000 kroner årlig per ansatt. Capgemini Consulting erfarer at andre infrastrukturselskaper har en reisekostnad per ansatt på om lag 20 000 – 25000 kroner årlig, noe som er betraktelig lavere enn Statens vegvesen.

I 2017 er det et effektiviseringstiltak med mål om å redusere reisekostnadene med 8 pst. i forhold til hva disse var i 2015, og det er oppgitt et gevinstpotensial på 28,72 mill. kroner<sup>63</sup> i 2017 (målt mot 2015). I resultatavtalene er det foreslått flere tiltak for å redusere reisekostnadene:

- Bestille flybilletter tidligere
- Bo på billigere hoteller (rammeavtale)
- Benytte billigste flyselskap
- Evt. anbud på hovedstrekningene (sentralt tiltak)
- Bedre bruk av leiebilavtaler vs. Kjøregodtgjørelse for privatbil

I rapporteringen for andre tertial ligger Vegdirektoratet an til å nå målet som er satt, mens regionene totalt sett ikke klarer å nå fastsatt mål for perioden.

Det er etter Capgemini Consultings vurdering innført flere gode tiltak for å redusere reisekostnaden. Et av disse er en reisepolicy med formål å sikre at reiser blir planlagt og gjennomført på en kostnadseffektiv og rasjonell måte. Policyen sier blant annet at det skal gjøres en vurdering av behov for reise og at alternativ kommunikasjon skal vurderes. Videre skal reisene gjennomføres hurtigst og billigst måte etter en totalvurdering av alle kostnader og hensyn til effektiv og forsvarlig gjennomføring av reisen. Ved utenlandsreise skal det også foreligge en søknad

<sup>63</sup> Gevinstpotensial beregnet av Statens vegvesen for effektiviseringstiltak for 2017

om reisen godkjent av regionvegsjef/avdelingsdirektør/stabsdirektør, samt at det skal skrives en reiserapport etter gjennomført reise.

Statens vegvesen har ikke hatt en varig reduksjon i nominelle reisekostnader etter 2014, og dette tyder på at det fortsatt er et potensial i øvrig reduksjon i reisekostnadene isolert sett. Dette er delvis adressert gjennom resultatavtalene for 2017 ved å sette et mål om reduksjon på 8 pst. ifht. 2015 nivå, men etter Capgemini Consultings vurdering er det et høyere potensial fremover enn målsetningen satt for 2017.

Utgangspunktet for forbedring i reisekostnader i effektiviseringstiltaket tar utgangspunkt i reisekostnadene fra 2015 som er det året med høyest reisekostnad per ansatt i perioden 2014-2016. I forhold til sammenlignbare infrastrukturselskaper har etaten dobbelt så høye reisekostnader per ansatt, noe som indikerer at Statens vegvesen har et betydelig potensial i reduksjon av reisekostnader. Det kan samtidig være spesielle årsaker til at etaten har relativt høye reisekostnader, som eksempelvis behov for lengre reiser til prosjekter og anlegg. Det er investert betydelig i elektronisk kommunikasjonsutstyr (Skype, video mv) og dette bør gi større effekt på lavere reisekostnader, videre har Statens vegvesen en betydelig egen bilpark som burde tilsi relativt begrenset omfang av kjøregodtgjørelse. Det kan riktignok hevdes at færre ansatte i etaten medfører at resterende ansatte bør reise mer per ansatt for å opprettholde aktivitetsnivå. Videre er det ikke vurdert hvorvidt reduserte reisekostnader har negative effekter for øvrig drift.

Capgemini Consultings vurdering er at det bør settes et lavere mål for nivået på reisekostnader og at det er et potensial å ta ut ytterligere effekt enn de 28,72 mill. kroner som er estimert som effekt fra tiltaket for 2017. Capgemini Consulting mener at årsakssammenhengene for reisekostnadene bør undersøkes ytterligere, samt at strengere policy/retningslinjer og/eller praktisering av denne bør undersøkes. Eksempelvis bør 35 000 kroner per ansatt kunne være oppnåelig noe som utgjør 89 mill. kroner i gevinst<sup>64</sup> ifht 2016. Capgemini Consulting vurderer at dette er en gevinst som burde kunne implementeres på to år.

### 5.5.3. Eiendomskostnader

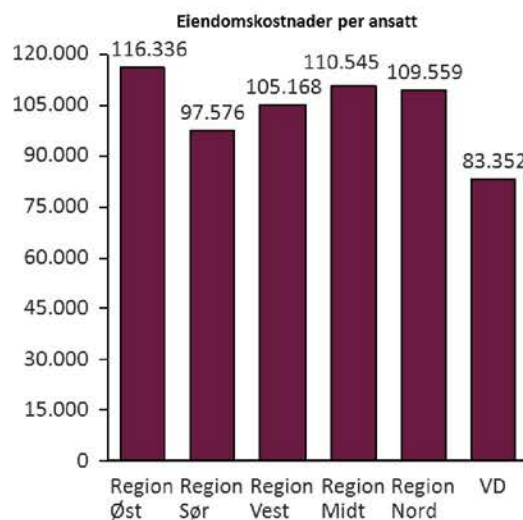
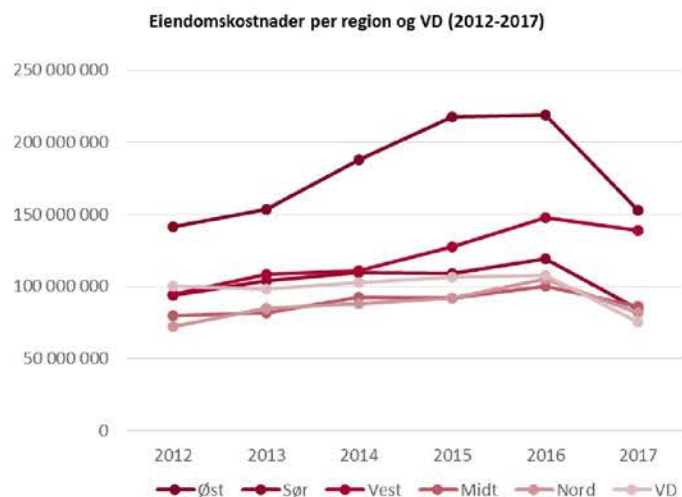
Statens vegvesen forvalter en stor portefølje av eiendommer og leier eller eier i overkant av 700 eiendommer i dag, av disse er ca. 30 pst. av arealet leid og 70 pst. av antall bygg eies. Denne «porteføljen» eies av HRA-funksjoner i Vegdirektoratet og respektive regioner. I tillegg tilkommer en omfattende portefølje veggrunn. I dag er eiendomsvirksomheten organisert med fag- og prosessansvar i direktoratet, mens regionene har operativt og budsjettmessig ansvar for eiendommene.

Nominelt har eiendomskostnadene økt de siste årene, men ikke betraktelig når reelle verdier sammenliknes og vekst i antall ansatte tas hensyn til, se figuren under. I dialog med nøkkelpersonell i VD, antas det at kostnadene i Region Øst henger sammen med at man i de siste årene har måttet erstatte gamle «rimeligere» leieforhold med nye. I tillegg er dette områder med relativt høyere markedsleier enn mange andre deler av landet.

Samlede eiendomskostnader i 2016 var 866 mill. kroner med 756 mill. kroner for kostnader til lokaler, og Capgemini Consulting erfarer at eiendomskostnader per ansatt på over 100 000 per år fremstår isolert sett som høyt (men skyldes delvis mange lokasjoner og mange typer bygg).

---

<sup>64</sup> Beregninger har tatt utgangspunkt i antall ansatte per 31.12 2015 da dette også er utgangspunktet for gevinstberegningen i effektiviseringstiltaket for 2017.



Figur 26 Eiendomskostnader 2012-2017(YTD) (venstre), eiendomskostnader per ansatt

I perioden mellom 2014 og 2016 er det gjennomført en rekke tiltak knyttet til effektivisering av eiendomsvirksomheten til Statens vegvesen. Av tiltak kan det blant annet nevnes:

- Etablere sentrale og/eller regionale rammeavtaler
- Følge opp leieavtalene systematisk mht. rettigheter og plikter
- Arealeffektivisering
- Etablere ENØK-prosjekt i Statens vegvesen

Det ble i 2013 utformet en eiendomsstrategi for etaten der et av hovedmålene som er satt er: «I løpet av NTP (2014-2023) skal kostnadene til bygg – og eiendomsforvaltning i Statens vegvesen reduseres med 10 pst. (70 mill. kroner) sammenlignet med 2012-nivået (700 mill. kroner).»<sup>65</sup>

Statens vegvesen oppgir en gjennomsnittlig arealbruk per ansatt på 35 m<sup>2</sup> for kontorsted med mer enn 50 ansatte. I nye kontorbygg/leieforhold for Statens vegvesen benyttes 23 m<sup>2</sup> som maksimalkrav. I forhold til sammenlignbare virksomheter og statens maksgrænse for nye kontorbygg synes nivået i eksisterende portefølje høyt. Eksempelvis er det mulig å ligge under statlig maksimalkrav, for eksempel når man tar hensyn til ansatte som er mye i prosjekt eller tilsvarende. Det bør etter Capgemini Consultings vurdering derfor gjøres tiltak for å redusere BTA per ansatt når fremtidige leiekontrakter inngås/rulleres.

<sup>65</sup> Statens vegvesen, «Bygg- og eiendomsvirksomheten i Statens vegvesen- Mål, strategier, virkemidler og organisering», 2013

Tabell 8 Arealbruk (BTA) per ansatt

Sammenligning arealbruk	BTA per ansatt
<b>Statens vegvesen:</b> Gjennomsnitt for kontorsted med mer enn 50 ansatte (kun faste ansatte og ikke innleide)	35
<b>Utvalgt sammenligning:</b>	
Maksgrense for kontorer i fremtidige statlige byggeprosjekter*	23
DnB (100 pst. åpent landskap, ikke faste plasser) **	22,1
Telenor (100 pst. åpent landskap, ikke faste plasser) **	23,3
Statlig direktorat (600 plasser, Oslo)	18,6
Privat IT-firma (490 plasser, Oslo)	15,9

\*Kilde: KMD, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/staten-skal-vare-en-krevende-kunde/id2473959/>

\*\*Kilde: KVVU for fremtidig regjeringskvartal (2013)

Capgemini Consulting anbefaler at det utforskes om en reduksjon av BTA per ansatt under statens makskrav for alle kontoransatte (ikke bare nye kontorbygg) kan gjennomføres.

En betydelig endring i eiendomskostnadene tilsier trolig en reduksjon i antall lokasjoner, enten i form av TK-stasjoner og/eller underliggende lokasjoner i vegavdelingene mv. Vurderinger tilknyttet dette er dekket i kapittel 6, økt bruk av etatsfelles støttefunksjoner.

I dialog med nøkkelpersonell både i HRA og Vegavdelingen i direktoratet (portefølje av veggrunn) er det diskutert om det er et eiendomsutviklingspotensial eller avhendingspotensial i eiendommer/grunn etaten eier. I følge Statens vegvesen er eiendomsutvikling i tradisjonell forstand ikke innenfor det som oppfattes som etatens mandat og er derfor lite undersøkt av etaten. Samtaler med nøkkelpersonell indikerer noe potensielt potensial i egne bygg med eiendommene Statens vegvesen eier, selv om de store byggene i de større byene/tettstedene er eiet av andre. Områder der dette kan være aktuelt er blant annet TK-stasjoner som etaten selv eier, jf. anbefalinger om reduksjon i antall TK-stasjoner i kapittel 6. Etter Capgemini Consultings vurdering er dette et område som bør utforskes nærmere.

#### 5.5.4. Kjøretøyadministrasjon

Capgemini Consulting har utforsket om det er et potensial knyttet til at kostnader for kjøretøy kan reduseres ved felles lavere kvalitetsstandarder og begrense omfanget av antall kjøretøy (inklusive evt. gevinst ved salg og redusert vedlikeholdskostnad).

Det er registrert 1227 ulike typer kjøretøy i etaten, og største delen av disse er personbiler, varebiler og tilhengere. Gjennomsnittlig kjørelengde var 17 850 km i 2016 og det var om lag seks ansatte per bil. Det er noe variasjon mellom regionene i antall ansatte per bil, Region Nord har færrest ansatte per bil, mens Region Øst og Vegdirektoratet har flest ansatte per bil. Det er mindre forskjeller i kjørelengde mellom regionene, men Vegdirektoratet har lavest kjørelengde i km.

I forhold til en sammenligning med Bane NOR i 2015 hadde Statens vegvesen en mindre sentralisert kjøretøysadministrasjon, med større valgfrihet i modellvalg og føringer enn Bane NOR. Bane NOR hadde lengere kjørelengde og færre biler enn Statens vegvesen i 2015.

I 2017 ble det fremmet en sak til ELM med forslag om effektiviseringstiltak for 2018 med estimert gevinst på 30 mill. kroner. Tiltak som ble foreslått:

- Riktig modeller og utstyr (12-15 mill. kroner årlig)
- Færre kjøpte enheter og bedre utnyttelse av kjøretøyene (8-12 mill. kroner årlig)
- Reduserte driftskostnader (6-8 mill. kroner årlig)



- Økt grad av leasing
- Samlet styring av kjøretøyparken og ikke per region

Capgemini Consulting mener nylige foreslått tiltak for 2018 virker fornuftige og at mye potensial tas ut, og det er usikkert om det er et ytterligere potensial som bør beskrives. Det er ikke vurdert om det er potensialer i antall kjøretøy, men dette kan være et spørsmål som kan bli ytterligere undersøkt.

## 5.6. Vurdering av samlet effektiviseringspotensial

Capgemini Consulting har basert på modellen beskrevet i 5.2, vurdert effektiviseringspotensial i eksisterende effektiviseringstiltak og VU-tiltak for 2017 og 2018, samt vurdert et utvalg av hypoteser innen veg-området og interne kostnader. Videre er det identifisert og omtalt nærmere effektiviseringspotensial knyttet til Trafikant- og kjøretøy og støtte-området i kapittel 6 og 7 som er benyttet i vurderingen av samlet effektiviseringspotensial.

Det er krevende å summere et fullstendig effektiviseringspotensial ved å bruke en tilnærming med «ovenfra og ned per hypotese», og mange av de tiltakene som ligger både i VU-porteføljen og som «rene» effektiviseringstiltak, er ikke gjensidig utelukkende med tiltakene som er undersøkt gjennom hypotesene. Samtidig vil det erfaringsmessig ikke være mulig å identifisere et komplett potensial, og det er verdt å merke seg at det ikke er definert effektiviseringspotensial fra hypotesene som ikke er undersøkt slik redegjort for i kapittel 5.4 og vedlegg 9.1. Mange av disse hypotesene kan også etter Capgemini Consulting sin vurdering ha et betydelig potensial på interne og totale kostnader. Det vil derfor kunne gi et upresist bilde å summere opp tiltakene som ligger i effektiviseringsprogrammet og i VU-porteføljen sammen med de hypotesene som er undersøkt. Eksempelvis er gevinster innenfor både planlegging, håndbøker, reisekostnader og kjøretøysadministrasjon allerede tiltak som Statens vegvesen jobber med, men der Capgemini Consulting mener det foreligger er et høyere potensial enn Statens vegvesen har definert.

I kapittel 6 og kapittel 7 er det gjort et dypdykk innen to utvalgte områder (støtte og trafikant- og kjøretøy), med en grundigere analyse av potensial for effektivisering enn i de andre delene. I støtteområdet er det avdekket et effektiviseringspotensial på mellom 14-21 pst. (dette er nærmere detaljert i kapittel 7), og i trafikant- og kjøretøyområdet er det avdekket et effektiviseringspotensial på 12-18 pst. (nærmere beskrevet i kapittel 6). Dette viser etter Capgemini Consultings vurdering at det er et betydelig effektiviseringspotensial i Statens vegvesen, men at det kreves en grundig gjennomgang på lik linje med disse områdene for å identifisere øvrige effektiviseringspotensial i detalj slik det er gjort for trafikant- og kjøretøyområdet og støtteområdet.

For flere av tiltakene er det knyttet usikkerhet rundt potensial, spesielt for tiltak som omfatter helheten av kostnadsbasen. Det er blant annet på grunn av at det kan ta lang tid å realisere gevinstene, spesielt for en del av tiltakene på vegområdet. Her vil det variere i tid før alle prosjekter har implementert tiltak, da vegprosjekter ofte har en lang tidshorison og det tar flere år før hele porteføljen er rullert. Samtidig avdekker de overordnede analysene av hypotesene et betydelig potensial i absolutte tall, selv om de prosentmessige forbedringene ikke nødvendigvis er høye.

Effektiviseringsprogrammet har hatt en overvekt av tiltak knyttet til administrative og støtteoppgaver. På tross av dette er Capgemini Consultings vurdering at det foreligger et ytterligere potensial her. I de undersøkte områdene er det til sammen avdekket et potensial på 165 mill. kroner. Dette er særlig knyttet til reduksjon av innleie og reisekostnader. Særlig disse tiltakene har et potensial å ta ut en del av effektene raskt.

Det er riktignok innen veg-området de største delene av kostnadsbasen ligger, og basert på VU-porteføljen og Capgemini Consulting sine egne hypoteser er det et betydelig effektiviseringspotensial i absolutte tall. Capgemini Consulting vurderer at vegområdet, inklusive hypotesene Capgemini Consulting har vurdert i kapittel 5.4, må spesielt vektlegges i arbeidet med effektivisering av Statens vegvesen for å lykkes med effektiviseringsmålsetningene til etaten.

Tabellen på neste side (tabell 10) oppsummerer vurderinger av effektiviseringspotensialer fra kapittel 5.3-5.5, samt kapittel 6 og 7. Basert på tabellen og en helhetsvurdering mener Capgemini Consulting at Samferdselsdepartementets øvre nivå for effektivisering av Statens vegvesen (15 pst. effektivisering av interne kostnader mellom 2014 og 2023) er et moderat anslag og bør være gjennomførbart for etaten. Et høyt anslag for effektiviseringspotensial for hele perioden er anslått å være mellom 20-25 pst. for interne kostnader og mellom 15-20 pst. for den totale kostnadsbasen. Vurderingene er basert på nettoberegninger og interne kostnader viser her til alle interne kostnader og omfatter således hovedområdene for effektivisering ved planlegging, byggherre, forvaltning, trafikant- og kjøretøy og støtteområdet. Totale kostnader viser i tillegg til kostnader knyttet til entrepris mv og er således alle kostnadene i etaten basert på regnskapet. Tabellen under oppsummerer Capgemini Consulting sin vurdering av effektiviseringspotensial.

**Tabell 9 Vurdering effektiviseringspotensial Statens vegvesen frem til 2023<sup>66</sup>**

Type kostnader	Konservativt anslag	Moderat anslag	Høyt anslag
<b>Interne kostnader</b>	10 – 15 pst.	15 pst.	20 – 25 pst.
<b>Totale kostnader</b>	5 – 10 pst.	10 - 15 pst.	15 – 20 pst.

---

<sup>66</sup> Refererer her til beskrivelse av påvirkbare kostnader og summen påvirkbare og ikke-påvirkbare kostnader slik beskrevet i kapittel 4. Vurderingene gjelder for hele tidsperioden 2014-2023, uavhengig av hittil realisert effektivisering.

Tabell 10 Samlet oversikt over identifiserte netto gevinster fra områdegjennomgangen, kombinasjon av eksisterende tiltak i Statens vegvesen og hypoteser / områder Capgemini Consulting har vurdert.

"Hypotese"/tiltak	Årlig eff.potensial Interne kostnader innen 2023	Årlig eff.potensial Totale kostnader innen 2023
<b>Eksisterende VU-portefølje, jf. kapittel 5.3<sup>67</sup></b>	841 mill. kroner i effekt innen 2021. Samlet gevinstpotensial på 2,5 mrd. innen 2023	841 mill. kroner i effekt innen 2021. Samlet gevinstpotensial på 2,5 mrd. innen 2023
<b>Utvalgte hypoteser Veg-området, jf. kapittel 5.4</b>		
En bedre samordning av et bredt utvalg av organisatoriske enheter og prosjekteiere/ledere som gjennomfører planleggingsaktiviteter kan medføre effektivitetsøkning	200 mill. kroner	200 mill. kroner
Ønsker og press fra kommuner og andre pressgrupper fører til at Statens vegvesen planlegger og bygger mer enn det etaten mener er hensiktsmessig.	Ikke beregnet	2-5 pst. av eksterne kostnader til relevante entrepriser, mellom 480 mill. kroner og 1,2 mrd. kroner
Bedre samordning og eventuelt økt konsolidering av faglig støtte innen vegområde kan medføre betydelig effektivitetsøkning og/eller raskere realisering av endring	60-80 mill. kroner	200-500 mill. kroner
Et helhetlig fokus på riktig standard med forenkling av håndbøkene / vegnormalene (teknisk regelverk) og økt standardisering av elementer bør kunne gi betydelige effektivitetsgevinster	Ikke vurdert, men flere mulige effekter spesielt relatert til R760 bør undersøkes nærmere	2-5 pst. av eksterne kostnader til entrepriser, dvs. mellom 750 mill. kroner og 1,8 mrd. kroner.
Med profesjonell prosjekteierstyring og reell porteføljestyling har Statens vegvesen et betydelig potensial	Ikke beregnet	1-3 pst. av eksterne kostnader til entrepriser, dvs. mellom 370 mill. kroner og 1,1 mrd. kroner
Ved å la Statens vegvesen kontrahere entreprenør før reguleringsplan er vedtatt kan betydelige effektivitetsgevinster realiseres	Ikke beregnet	220-300 mill. kroner
<b>Interne kostnader, jf. kapittel 5.5</b>		
Kostnader for egne kjøretøy kan reduseres ved felles lavere kvalitetsstandarder og begrense omfanget av antall kjøretøy (inklusive evt. gevinst ved salg og redusert vedlikeholdskostnad)	30 mill. kroner	30 mill. kroner
Statens vegvesen har høye eiendomskostnader og et høyt antall lokasjoner som kan betydelig reduseres	Ikke estimert	Ikke estimert
Statens vegvesen har ikke hatt en varig reduksjon i reisekostnader fra tidligere tiltak, og et ytterligere effektiviseringspotensial eksisterer	89 mill. kroner	89 mill. kroner
Statens vegvesen har innleide/konsulenter som har ytt tjenester så lenge at de burde vært erstattet med egne ansatte	45 mill. kroner	45 mill. kroner
<b>Tiltak innen trafikant- og kjøretøy området (jf. kapittel 6)</b>	258-379 mill. kroner	258-379 mill. kroner
<b>Tiltak innen støtte-området (jf. kapittel 7), eksklusive omstillingskostnader</b>	133-194 mill. kroner	133-194 mill. kroner

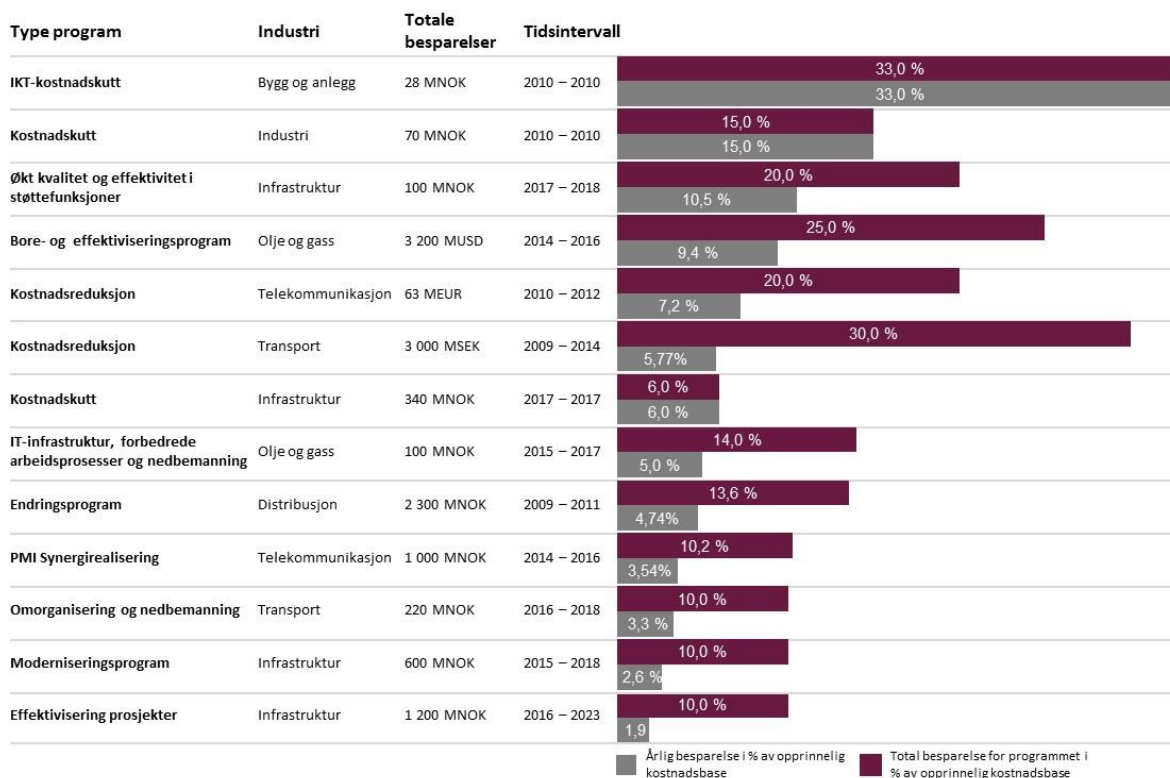
<sup>67</sup> Estimaten for gevinster inneholder gevinster relatert både til interne og eksterne kostnader til entrepriser

## 5.7. Sammenlikning med andre («Ovenfra og ned», samlet sett)

For å sammenlikne ambisjon på effektiviserings-/forbedringsprogram med andre aktører vurderer Capgemini Consulting det som hensiktsmessig å sammenlikne absolutt effektivisering i prosent av relevant kostnadsbase, samt årlig effektivisering. Årlig effektivisering er relevant da mange aktører setter vesentlig kortere tidshorisonter enn for Statens vegvesen. Samtidig er en organisasjons utgangspunkt viktig når man skal sammenlikne effektiviseringspotensial og eksempelvis erfarer Capgemini Consulting at:

- Private aktører med konstant konkurranse har ofte arbeidet kontinuerlig med sin kostnadsbase og har dermed ofte ikke store enkeltstående effektiviseringspotensial. Samtidig erfarer vi at private aktører ofte reduserer sin kostnadsbase med flere prosent årlig
- Sykliske industrier har gjerne store effektiviseringspotensial etter en oppgangsperiode
- Teknologiske skift gir ulike forutsetninger og effektiviseringspotensial i ulike industrier
- Tidligere monopol, industrier eller selskap som har blitt deregulert har ofte større effektiviseringspotensial.

Slik beskrevet i kapittel 4 økte prisjusterte påvirkbare kostnader fra 2014 til 2015 og sank noe til 2016. Statens vegvesen har som beskrevet i kapittel 3, selv satt et mål om 15 pst. effektivisering, og satt en egen målsetting på omtrent 2 mrd. basert på differansen mellom referanse- og målbane i 2015. Snittet av prisjusterte påvirkbare kostnader i denne treårsperioden var 11 084 mill. kroner. I samme periode var prisjusterte ikke-påvirkbare kostnader relativt konstante. Ved konstant aktivitetsmengde utgjør da målet omlag 2,0 mrd. i årlige gevinster omtrent 18 pst. av snittet av påvirkbare kostnader de siste tre årene. Da Statens vegvesen har ti år på å nå målet(2014-2023) utgjør dette en gjennomsnittlig årlig kostnadsreduksjon på 1,5 – 1,9 pst, avhengig om man sammenlikner med initiell referansebane eller sammenlikner med kostnadsbase siste tre år. Figuren under viser en enkel oversikt over realiserte og estimerte gevinster fra endringsprogram av litt ulik størrelse fra et utvalg av andre norske og svenske aktører i til dels i sammenliknbare industrier. Aktørene er offentlige og statlige virksomheter, samt private virksomheter.



Figur 27 Realiserte og estimerte gevinster fra endringsprogram

Medianverdien i dette utvalget 6,0 pst. i årlig besparelse i prosent av opprinnelig kostnadsbase, det vil si vesentlig høyere enn målsettingen for Statens vegvesen.

Etter Caggemini Consulting sin vurdering er spesielt Avinor og Bane NOR relevante sammenlikninger i Norge. Eksempelvis er Avinor i sitt moderniseringsprogram i god rute med å realisere besparelser på 600 mill. kroner i perioden 2015-2018<sup>68</sup>, noe som utgjør en forbedring på omtrent 10 pst. av kostnadsbasen og en årlig besparelse på omtrent 2,6 pst. Videre kan det til sammenlikning nevnes at Bane NOR har som ambisjon om resultatforbedrende tiltak på 340 mill. kroner i 2017<sup>69</sup>, noe som utgjør omtrent 6 pst. av relevant kostnadsbase. Videre er det av programmet «Smart samhandling» i samarbeid med McKinsey<sup>70</sup> kartlagt at Trafikverket i Sverige har realisert gevinster på 8 pst. i perioden 2012-2014.

Samlet sett vurderer Caggemini Consulting at målet og ambisjonen for effektivisering i Statens vegvesen, spesielt når man ser på årlig besparelse, er lavt sammenliknet med andre aktører.

---

<sup>68</sup> Avinor - Avinor og norsk luftfart 2017

<sup>69</sup> E24 – «Bane Nor må kutte 500 mill. – åpner for nedbemanning»

<sup>70</sup> Programmet Smart Samhandling i Statens vegvesen

## 5.8. Anbefaling knyttet til forbedring av effektiviseringsprogrammet

Capgemini Consulting har basert på vurderingen av effektiviseringsprogrammet, herunder rapportering og organisering av programmet, samt vurdering av effektiviseringspotensial utarbeidet en rekke anbefalinger.

Anbefalingene er delt mellom anbefalinger knyttet til organisering og rapportering av effektiviseringsprogrammet, omtalt i vurderingene i 5.1, og vurderinger og anbefalinger knyttet til effektiviseringspotensial omtalt i vurderingene i 5.3 - 5.7. Kapittel 8 inneholder Capgemini Consulting sine overordnede vurderinger relatert til organiseringen av Statens vegvesen sett ut i fra et effektiviseringsperspektiv, og adresserer anbefalingene under.

### 5.8.1. Anbefalinger om organisering og rapportering

#### Anbefalinger til Samferdselsdepartementet

Capgemini Consulting anbefaler at det bør etableres et nytt effektivitetsmål for hele kostnadsbasen, samt for reduksjon av interne kostnader. Resultater og effekter bør følges opp gjennom produktivitets- og effektivitetsindikatorer på utvalgte kjerneprosesser (spesielt vegområdet), samt gjennom et absolutt krav til sporbar kostnadsreduksjon i interne kostnader i etatsstyringen av Statens vegvesen. Effektiviseringspotensial og nivå på mål er nærmere dekket i kapittel 5.8.2. Indikatorene som velges skal gi en indikasjon på utviklingen knyttet til «mer veg for pengene», og viser i utgangspunktet kostnadsutvikling uavhengig av aktivitetsutvikling. I arbeidet med indikatorer er det viktig å understreke at indikatorer kun gir en indikasjon på om man er på vei til å nå målene som er satt. Eksempler på indikatorer som gir en indikasjon på produktivitet/effektivitet på den samlede kostnadsbasen og bør utforskes, kan være:

- Utbyggingskostnad per meter ny veg (fordelt på kategorier)
- Livsløpskostnad per meter veg (fordelt på kategorier)
- Driftskostnad per meter veg

Capgemini Consulting erfarer at andre infrastrukturaktører benytter tilsvarende indikatorer og at de gir indikasjoner på effektivitet. Kompleksitet i prosjektene med videre vil påvirke kostnadsutviklingen, men Capgemini Consulting mener det er hensiktsmessig å måle resultatene av hovedprosessene til virksomheten. Indikatorer med en vridning mot porteføljestyling av prosjekter på tid og kostnad bør videre vurderes. Utvikling av indikatorer og god styringsinformasjon fra disse vil trolig ta tid å utvikle, og det vil i tillegg ta noe tid før de gir styringsinformasjon som reell effektivitetsutvikling.

For hovedområdene som kun har interne kostnader, anbefales i tillegg til den samlede reduksjonen i interne kostnader, å be om årlig utvikling på følgende indikatorer (eksempler):

- Kostnad per byggherreansatt
- Trafikant- og kjøretøystyringskostnad per hendelse eller trafikant- og kjøretøystyringskostnad opp mot aktivitetsjustert reell kostnadsutvikling
- Andel kostnader støttefunksjoner

Capgemini Consulting anbefaler at Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Statens vegvesen, utvikler, definerer og implementerer indikatorer både for den samlede kostnadsbasen og for interne kostnader i retning med beskrivelsen over.

Et absolutt krav om kostnadsreduksjon anbefales da Statens vegvesen har svak styringsinformasjon om aktivitetsutvikling og at eksisterende referansebaner har vært krevende å følge opp. Det anbefales i tillegg at vektleggingen av bemanningsstyring fjernes.

Nytt mål for effektivisering med tilhørende indikatorer løser ikke utfordringen alene. Capgemini Consulting anbefaler videre at Samferdselsdepartementet etablerer et revidert mål- og resultatstyringssystem for Statens

vegvesen. I et revidert mål- og resultatstyringsystem bør det overordnede målet til transportpolitikken<sup>71</sup>, *å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem*, ligge til grunn for en revidering, men med et med vesentlig økt fokus på hva etaten skal oppnå og særlig i forhold til produksjon og effektivitet, herunder;

- Revidert tildelingsbrev med færre detaljerte føringer og rapporteringskrav, samt revidering av målstrukturen med en økt prioritering leveranser fra kjerneprosessene og av effektivisering
- Avvikle detaljstyring ift. effektivisering (eksempelvis styring av bemanning og tjenestekjøp)
- Videreutvikle en styringsdialog som følger opp rapportering på reell utvikling av Statens vegvesen sine egne kostnader, samt utvalgte produksjonseffektivitetsindikatorer på helheten

Revidering av mål vil etter Capgemini Consultings vurdering både ha en effekt i form av økt prioritering av effektivisering i styringsdialogen, men også et økt fokus på kostnadseffektivitet i kjerneprosessene. I arbeidet med revideringen anbefales det å øke transparensen for økt sporbarhet av effektiviseringsgevinster. Dette kan blant annet gjøres ved å tilpasse navn på effektiviseringsområder, tydeliggjøre skillet mellom interne kostnader og kostnader rettet mot hovedprosessene (entreprise mv.) eller vurdere inndelingen av post- og kapittelstrukturen.

I tillegg anbefales det at kravene til dokumentasjon av effekter av tiltak videreføres og forsterkes, for å få bedre dokumenterte effektiviseringseffekter.

## **Anbefalinger til Statens Vegvesen**

Capgemini Consulting anbefaler økt resultat- og produksjonsorientering av virksomheten og at dette prioriteres i større grad i styringsdialogen også internt, med tydeliggjøring av resultat og produsert mengde fra alle hovedprosesser. Basert på dette bør det implementeres effektivitets- og produktivitetsindikatorer på alle hovedprosesser/leveranser, og det bør i tillegg også vurderes hva som kan forenkles av dagens rapporteringskrav.

I arbeidet med effektiviseringsprogrammet anbefales det at effektiviseringstiltak med betydelige endringer i hele kostnadsbasen, også utover interne kostnader, prioriteres. Det anbefales å styrke den strategiske diskusjonen og prioritere hva etaten skal oppnå innen effektivisering, og hvordan tiltak skal innrettes for å nå målene. Etatsledermøtet (ELM) må ha en felles forpliktelse og prioritering av de viktigste tiltakene for effektivisering, samt hvordan de skal realiseres. Det bør vektlegges å virkelig lykkes med utvalgte store tiltak med stor effekt, kontra å gjennomføre et meget bredt spekter av tiltak. Det vises i denne sammenhengen til de anbefalte tiltakene fra trafikant- og kjøretøy- samt støtteområdet i kapittel 6 og 7. En sterk vektlegging av kraftfulle tiltak innen vegområdet, som beskrevet i kapittel 5.3 og 5.4, anbefales videre. Planleggingsprosesser som gir det Statens vegvesen mener er riktig å bygge, riktig standard, økt standardisering, full bruk av digitale modeller i vegprosjekter, porteføljestyling, mer enhetlig og profesjonell prosjektstyring og målrettet forvaltning innen drift- og vedlikehold er eksempler på dette. Den nylig etablerte prosessen med prioritering av virksomhetsutviklingstiltak kan videre være et virkemiddel for dette.

Gitt dagens organisering av Statens vegvesen anbefaler Capgemini Consulting at prosesseier gis økte krav hva gjelder bidrag til effektivisering og økt styringsmyndighet i å realisere effektivisering. Reelle delprogrammer bør vurderes, samt at det gis aksept for økt faglig styring for å sikre at tiltak gjennomføres i regionene. Prosesseier må ta sterkt eierskap til den nylig etablerte gevinstrealiseringsprosessen. Det anbefales at prosesseiere gis ytterligere mulighet til å utøve reell endringsledelse på tvers av regioner, samt at gevinster sikres ytterligere ved reell måling av prosesseier (i tillegg til regionen). Capgemini Consulting anbefaler videre at resultatuttaket av effektiviseringen fortsatt bør ligge i regionene. Beslutninger fra ELM vedrørende effektivisering må

---

<sup>71</sup> Samferdselsdepartementet, «Tildelingsbrev 2017 til Statens vegvesen»

gjennomføres enhetlig i hele virksomheten. Som beskrevet i kapittel 8 vil økt likhet i operasjonsmodell og/eller organisering på tvers av regioner gjøre det enklere å realisere effektivisering.

I arbeidet med virksomhetsstyring internt anbefales det å styrke det pågående arbeidet med å forenkle intern mål- og resultatstyring, herunder resultatavtaler, med tydeligere skille mellom mål, styringsindikatorer og statistikk (støttende analyser), samt videreføre arbeidet med implementering av virksomhetsstrategien i styringen. Det anbefales å implementere reell balansert målstyring, der strategien og de overordnede målene fra Samferdselsdepartementet operasjonaliseres, samt at styring på relevante kostnads- og produktivitetsindikatorer inngår som større del av styringen enn i dag. Bemannings- og tjenstekjøpsstyring anbefales å avvikles som mål i resultatavtalene, men at det heller benyttes bemannings- og tjenstekjøpsstyring for å ta ut effekter knyttet til konkrete effektiviseringstiltak. Tiltak på tvers av virksomheten må definere hvilke og hvordan effekter skal realiseres, gjerne i kombinasjon med vanlig budsjettstyring. En styringsform der hvert effektiviseringstiltak har en indikator i resultatavtalene, anbefales avviklet om mulig.

En mer helhetlig tilnærming til effektivisering bør implementeres, hvor effektiviseringssekretariatet og virksomhetsutviklings-porteføljen i større grad sees i sammenheng. Videre anbefaler Capgemini Consulting at det vurderes å etablere en «effektiviseringsgeneral» for økt synlighet og kommunikasjon rundt effektiviseringsarbeidet. Vegdirektør, ledelse i regionene og prosesseiere i Vegdirektoratet må selvsagt gå foran og eie den samlede målsettingen for effektivisering og hvordan den skal realiseres. Arbeidet med dokumentasjon av effekter av tiltak, bør fortsette og prioriteres.

Det anbefales i tillegg en sentral budsjettstyring med årlige budsjettkutt fordelt per hovedområde for effektivisering med nivå på prioriteringer ut i fra virksomhetsstrategi/potensial for effektivisering, eventuelt med mindre korrigeringer for aktivitetsjustering.

### **5.8.2. Anbefalinger om mål for effektivisering**

Anbefalinger knyttet til effektiviseringspotensial er basert på vurderinger knyttet til modellen beskrevet i 5.2, og bygger på vurderinger i kapittel 4, 5.6 og 5.7, samt effektiviseringspotensialene beskrevet i kapittel 6 og 7 vedrørende trafikant- og kjøretøy- og støtteområdet. Capgemini Consulting har i vurderingen av målene for effektiviseringsprogrammet vurdert om det å sette et høyere mål for effektivisering vil føre til at det blir enklere å nå målet. På den ene siden kan et høyere mål gjøre at det settes større trykk bak effektiviseringsarbeidet i etaten, samtidig vil det potensielt ikke bli realisert mer gevinster ved kun å øke målet for effektivisering. Samtidig vil en utvidelse av omfanget for effektivisering, dvs. hele kostnadsbasen gi nye utfordringer for etaten å arbeide med.

Slik beskrevet i kapittel 4 har Capgemini Consulting i arbeidet ikke identifisert realiserte effekter fra tiltak tilsvarende det som er rapportert om til Samferdselsdepartementet. Dette kan etter Capgemini Consultings vurdering både være et resultat av at det har vært gjort mange tiltak som har hatt effekt, men at dette ikke er dokumentert. Det kan alternativt være at det er gjennomførte tiltak ikke har hatt så høy realisert effekt som det akkumulert er rapportert om. Etter Capgemini Consulting sin oppfatning er det ikke mulig å oppdrive styringsinformasjon på økt aktivitetsnivå mellom 2014-2016 som tilsier en kostnadsøkning i interne kostnader samtidig som det er oppgitt 450 millioner i effektivisering i perioden. På den annen side ser den estimerte kostnadsutviklingen for 2017 ut å gå i riktig retning, men Statens vegvesen ligger bak egen plan for effektivisering.

Samtidig viser helheten i VU-tiltak, vurderingen som er gjort av utvalgte VU-tiltak, hypoteser knyttet til vegområdet, og enkelte interne kostnader, sammen med dypdykkene som er gjort for trafikant- og kjøretøy- og støtteområdet at det er et betydelig potensial knyttet til tiltak for å realisere en 15 pst. effektivisering eller høyere av interne kostnader. Videre understreker Capgemini Consulting at det fortsatt er seks år igjen til målet skal være oppnådd og at dette bør være mer enn tilstrekkelig tid for å realisere det som gjenstår for å nå målet. Capgemini Consulting anbefaler at det i det videre arbeidet gjøres en vurdering av helheten av tiltakene som er identifisert, og at det gjøres en prioritering av hvilke som bør detaljeres nærmere i neste fase av prosjektet. Det



er videre identifisert tiltak som etter Capgemini Consulting sin vurdering vil kunne gi betydelig påvirkning på totale kostnader.

Slik beskrevet i kapittel 5.7 ligger målsettingene satt av Samferdselsdepartementet for effektivisering i Statens vegvesen i den lave enden sammenliknet med andre effektiviseringsprogrammer. Dette skyldes spesielt den lange tidsperioden effektivisering skal gjennomføres. Sammenliknet med andre programmer vurderer således Capgemini Consulting at ambisjonsnivået ikke er spesielt høyt.

På bakgrunn av de samlede vurderingene ovenfor anbefaler Capgemini Consulting at følgende justering gjennomføres av målene for arbeidet med effektivisering i Statens vegvesen (inkludert trafikant- og kjøretøyområdet og støtteområdet):

- «Mer veg for pengene»: 15 pst. forbedring av indikatorene relatert til den samlede kostnadsbasen frem til 2023 sammenliknet med 2016.
- Reduksjon av interne kostnader: Fra 11 119 mill. kroner i 2016 til 9 200 mill. kroner innen 2023 i reelle verdier. Valgte indikatorer for oppfølging av utvikling av interne kostnader skal minimum vise 15 pst. forbedring. Som et etappemål burde interne kostnader være redusert til 9 900 mill. kroner innen 2020.

Målene kommer i tillegg til gjennomført effektivisering i perioden 2014-2016, og forutsetter samme aktivitetsnivå eller noe høyere. En ytterligere katalysator for endring og eventuelt større gevinstpotensial er tilpasninger av etatens rammebetingelser og endringer i organisasjonen slik beskrevet i kapittel 8. Valg av effektiviseringsnivå må sees opp mot øvrige overordnede mål for etaten. Da flere tiltak har noe ledetid til realisering foreslås en gradvis opptrapping av gevinstmål.

I tabellen under er det skissert en fordeling av reduksjonen per år av interne kostnader frem mot 2023. Fordelingen må detaljeres og verifiseres ytterligere i neste fase av områdegjennomgangen. Videre forutsetter fordelingen at oppstarten av effektiviseringstiltakene skjer innen medio 2018 og videre forutsettes det at mest effekt vil komme sent i perioden. For 2017 og 2018 har Statens vegvesen selv satt et internt mål på 140 mill. kroner i effektivisering per år. Statens vegvesen har rapportert at de er i rute til å nå målet for 2017, men at det kun ligger tiltak som har estimert 120 mill. kroner i effekt i 2018. Områdegjennomgangen har i tillegg identifisert ytterligere potensial og det er derfor satt et høyere mål på 175 mill. kroner for 2018 enn det som er satt internt av Statens vegvesen. For 2019 er målet foreslått økt til 200 mill. kroner, og høyest mål er satt for 2020, 2021 og 2022 på 250 mill. kroner da det de foreslåtte tiltakene vil gi høyest effekt litt ut i perioden.

Effektivisering relatert til tiltak foreslått på trafikant og kjøretøyområdet er fordelt på fire år mellom 2018-2021, og også her vil størst effekt komme sent i perioden. For støtteområdet er effektivisering fordelt på tre år og også her vil størst effekt komme sent i perioden. Dersom det ikke tas en beslutning innen trafikant- og kjøretøyområdet og støtteområdet i 1. halvår 2018 vil effektiviseringseffekten komme på et senere tidspunkt og vil gjøre det mer krevende å realisere de foreslåtte målsettingene.

Tabell 11 Skisse til mulig fordeling av netto effektivisering per år for å møte etappemål og mål effektivisering av interne kostnader

(alle tall i mill. kroner)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Kommentar
Rapportert til Samferdselsdepartementet i effektivisering for 2016 og mål for 2017 og 2018	300	140	140	-	-	-	-	-	Basert på rapportert effektivisering 2016, samt målsetning i 2017 og 2018.
<b>Indikasjon på anbefalt fordeling av netto effektiviseringsmål per år</b>	-	-	175	200	250	250	250	200	Omfatter tiltak innen hele omfanget av den interne kostnadsbasen, inkl. trafikant- og kjøretøy og støtte.
Herav effektivisering relatert til støttefunksjoner	-	-	133 – 194			-	-	-	Fordeler effekt på tre år. Forutsetter oppstart medio 2018, med effekt i 2018 – 2020. Mest effekt sent i perioden.
Herav effektivisering relatert til trafikant og kjøretøyområdet	-	-	258 – 379			-	-	-	Fordeler effekt på fire år. Forutsetter oppstart medio 2018, med effekt i 2018 – 2021. Mest effekt sent i perioden.
<b>Indikasjon på interne kostnader reelle verdier 2016 kroner basert på anbefalt målsetting for effektivisering (verdi årsslutt)</b>	11 119	10 525 (estimat)	10 350	10 150	9 900	9 650	9 400	9 200	Omfatter hele den interne kostnadsbasen (tidl. benevnt påvirkbare kostnader), inkl. trafikant- og kjøretøy og støtte.
<b>Prosentvis årlig effektiviseringsmål av interne kostnader reelle verdier 2016 kroner</b>	-	-	1,69%	1,97%	2,53%	2,59%	2,66%	2,17%	

## 6. Vurderinger og anbefalinger og knyttet til effektivisering av Trafikant- og kjøretøyområdet

I områdegjennomgangen har Cappgemini Consulting sett nærmere på dagens tjenestetilbud og -struktur, hvilke effektiviseringstiltak som har blitt iverksatt de siste årene, og hvilke muligheter etaten har for ytterligere effektivisering innen Trafikant- og kjøretøyområdet (TK). På bakgrunn av dette har det blitt gjort vurderinger av hvilke tiltak og endringer som må iverksettes for å sikre en effektiv tjenesteleveranse i fremtiden, som er tilpasset behovet og utviklingen i samfunnet. I kapitlene som kommer vil vi utdype dagens tjenester og utvikling innenfor disse, nytt mål bilde og hovedretning for TK-området, anbefalinger til fremtidig tjenesteleveransemodell, samt ny tjenestestruktur og organisasjonsmodell.

### 6.1. Introduksjon til Trafikant- og kjøretøyområdet

TK-området i Statens vegvesen har ansvar for myndighetsutøvelse og forvaltning innenfor vegtrafikk- og yrkestransportlovgivningen. Rammene for etatens virksomhet er gitt ved følgende lover og instruks<sup>72</sup>:

- Lov nr. 23 av 21.6 1963 (vegloven)
- Lov nr. 4 av 18.6.1965 (vegtrafikkloven)
- Instruks av 15.3.2011 fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i vegloven

Gjennom sitt ansvar skal TK prioritere oppgaver som bidrar til at etaten når sine mål innen trafiksikkerhet og miljø, og som oppfyller samfunnets forventninger til service, kvalitet, likebehandling og effektiv forvaltning. Videre danner Prop. 1 S og andre budsjettproposisjoner føringer for Statens vegvesen sine mål og resultatkrav. Sammen med Stortingets behandling av nevnte budsjettproposisjoner danner dette et grunnlag for konkretisering av Trafikant- og kjøretøyområdets oppdrag i de årlige tildelingsbrevene. I tillegg mottar TK løpende oppgaver fra politisk ledelse og administrasjonen i Samferdselsdepartementet.

TK-avdelingene har ansvar for trafikkstasjonene, og må sørge for at saksbehandling følger loverket, og yte god kvalitet, service og likebehandling i sine tjenesteleveranser. Videre skal TK-området utføre oppgaver relatert til trafiksikkerhet, miljø og fremkommelighet, i tillegg til å kontrollere kjøretøy, føre tilsyn og gjennomføre oppgaver knyttet til føreropplæringen. Oppsummert består tjenestetilbudet innenfor TK i hovedsak av praktiske og teoretiske førerprøver, utstedelser og fornyelser av rettighetsbevis, kjøretøyregistrering, hallkontroll, utekontroll, samt tilsyn og godkjenning. De brukerretterspurte tjenestene kan deles inn i trafikanttjenester (praktiske og teoretiske førerprøver), merkantile tjenester (rettighetsbevis og kjøretøyregistrering) og kjøretøytjenester (hallkontroll). Utekontroll av kjøretøy og tilsyn er ikke brukerretterspurte tjenester, og sistnevnte er ikke direkte tilknyttet dagens tjenestestruktur. De to ansvarsområdene er imidlertid sentrale innenfor Trafikant og kjøretøyområdet, og fremtidig tjenesteleveranse bør derfor vurderes i sammenheng med disse.

De siste årene har det skjedd endringer i måten tjenestene tilbys på. Flere selvbetjeningsløsninger har blitt innført, og det er kontinuerlig prosesser for utredning av nye selvbetjeningsløsninger. Dette innebærer at en rekke tjenester ikke lenger krever personlig oppmøte fra brukerne, hvilket har tilrettelagt for effektivisering av TK-området. I dag er det i hovedsak tre tjenestekanaler:

- Tjenestesteder, der tjenester leveres til brukere ved fysisk oppmøte
- Nettbaserte selvbetjeningsløsninger
- Partnere (forhandlere)

---

<sup>72</sup> Statens vegvesen, Utkast til helhetlig plan for ny tjenestestruktur på TK – rapport, 2017

Ved selvbetjening får brukerne tilsvarende tjenesteytelse som ved oppmøte på et tjenestested, men behandler store deler av henvendelsene selv. I dag krever enkelte tjenester imidlertid personlig oppmøte eller fremvisning av kjøretøy, og det er derfor ingen tilgjengelige selvbetjeningsløsninger for disse. Etter avtale med Statens vegvesen kan partnere levere tjenester til brukere på egne kontorer/verksteder, og melde inn relevante opplysninger via løsninger etablert av Statens vegvesen. I dag utgjør denne typen tjenesteleveranse i hovedsak førstegangsregistrering og omregistrering av kjøretøy hos bilforhandlere gjennom Autoreg, i tillegg til periodisk kjøretøykontroll på verksteder (PKK-tjenesten).

Siden 2014 har kostnadsnivået innen TK-området steget. Regnskapstall viser at totale kostnader var 1,9 mrd. kroner i 2014, mens de for 2016 var 2,1 mrd. kroner.<sup>73</sup> Bakgrunnen for utviklingen er delvis relatert til arbeidet i Autosysprosjektet, samt økningen i antall ansatte innen TK ved opprettelsen av seksjonen Trafikant- og kjøretøytjenester. Dette medførte økte lønnskostnader og nye oppgaver for TK-området. TK-området har hatt en økning i antall ansatte fra 1599 i 2014 til 1639 i 2016<sup>74</sup>. En av de store kostnadsdriverne er lønnskostnader som for 2016 var 926 mill. kroner. Videre har TK-området en omfattende tjenestestruktur og en økende satsning på digitalisering og selvbetjeningsløsninger. IKT, leie av lokaler og inventar, vedlikehold av eide og leide bygg og driftsutstyr er også store kostnadsdriverne for TK-området.

Betraktningene i dette kapittelet oppsummerer TK-området fra et overordnet perspektiv. Grundige vurderinger av området og TK-tjenestene vil være nødvendig for å kunne trekke slutninger om retning og struktur for fremtidens TK-område.

## **6.2. Vurdering av effektivitet innen Trafikant- og kjøretøyområdet**

For å etablere en god forståelse av dagens virksomhet innenfor TK-området har Capgemini Consulting gjennomført en nåsituasjonsanalyse. Funnene fra analysen presenteres i dette kapittelet. Først gis en beskrivelse av dagens organisering og styring, inkludert vurderinger. Deretter følger en gjennomgang av bemanning og kompetanse innenfor TK-området og betraktninger relatert til dette. Videre presenteres tjenesteområdene, produktivitetsutviklingen innenfor disse, samt vurderinger av effektivitet og potensiale. Avslutningsvis blir tjenestestrukturen innenfor TK beskrevet og vurdert. De samlede vurderingene danner grunnlag for Capgemini Consultings anbefalinger for fremtidig tjenesteleveransemodell, tjenestestruktur og organisering, hvilket beskrives i kapittel 1.3 og 1.4.

### **6.2.1. Organisering og styring**

TK-området i Statens vegvesen har gjennomgått betydelige organisatoriske endringer de siste 15 årene. Blant de viktigste endringene er innføringen av regioninndelingen i 2003 og Forvaltningsreformen i 2010<sup>75</sup>. Regioninndelingen medførte en omorganisering av Statens vegvesen, der landet ble delt inn i fem regioner som erstattet den tidligere fylkesorganiseringen. Ved denne endringen ble også TK-området inndelt i regioner, hvilket skapte nye rammer for virksomheten. Gjennom forvaltningsreformen opplevde Statens vegvesen ytterligere omorganisering, der målet for TK-området var å sikre høy kvalitet og enhetlig tjenesteleveranse, samt effektiv forvaltning av ressurser. Etter denne reformen fikk regionene et mer operativt utførende ansvar, mens Vegdirektoratet ble endret til å inneha landsdekkende støtte- og kompetanseenheter, samt myndighets- og forvaltningsenheter.

---

<sup>73</sup> Basert på Statens vegvesen sine regnskap fra 2014 til 2016

<sup>74</sup> Basert på informasjon om ansattes tilknytning til ansvarsområder, arbeidssted og stillingskategorier

<sup>75</sup> Statens vegvesen, «TK 2023» – rapport, 2015

De organisatoriske endringene har gitt regionene stor grad av autonomi til å forme virksomheten slik de selv finner det hensiktsmessig i sine respektive regioner. Dette har dannet grunnlag for ulike organiseringer, og etter Capgemini Consultings mening en varierende grad av effektivitet. Dagens organisering og relaterte vurderinger blir redegjort for i avsnittene nedenfor.

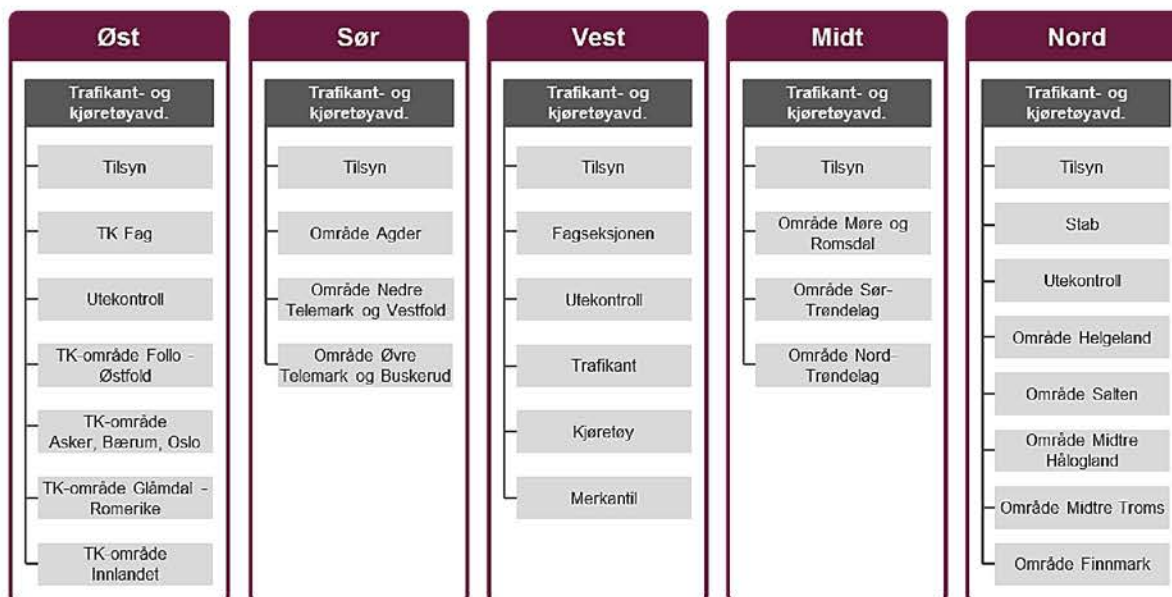
## Organisering av Trafikant- og kjøretøyområdet

TK-avdelingen i Vegdirektoratet har det overordnede ansvaret for myndighetsutøvelse og forvaltning av TK-området<sup>76</sup>. Videre har avdelingen ansvar for utarbeidelse av forskrifter og regelverk innen vegtrafikklovgivningen, og fungerer som klageinstans for vedtak fattet på regionsnivå. I tillegg har TK-avdelingen i Vegdirektoratet eieransvar for IKT-systemer som understøtter samfunnsviktige tjenester og funksjoner, eksempelvis selvbetjeningsløsninger. TK-avdelingen i Vegdirektoratet er inndelt i separate fagseksjoner for de sentrale tjenesteområdene, herunder Trafikantseksjonen, Seksjon for kjøretøy og Tilsyn og kontroll-seksjonen. I tillegg har avdelingen egne seksjoner for Stab, Autosysprosjektet, Trafikantadferd og Trafikant- og kjøretøytjenester. Førstnevntes rolle innebærer å støtte, koordinere, utvikle, analysere og ha controllerfunksjon for TK-direktøren, i tillegg til å bidra med fellestjenester for TK-avdelingen og bistand til andre enheter. Autosysprosjektet leverer løsninger i dataverktøyet Autosys, og beskrives ytterligere i kapittel 6.2.9. Trafikantadferd har ansvar for å administrere og informere om trafikale adferdsregler for sikker og miljømessig bruk av kjøretøy på vegnettet, i tillegg til selvstendig ansvar for regelverk de forvalter. Videre er Trafikant- og kjøretøytjenester en landsdekkende enhet som i hovedsak håndterer telefon- og eposthenvendelser fra publikum. Vegdirektoratets organisering er ulik organiseringen i regionene, som i større grad har valgt andre retninger og lokale tilpasninger.

Siden 2010 har TK i regionene vært organisert som egne avdelinger underlagt regionveg sjefene, ledet av en avdelingsdirektør. TK-avdelingene er inndelt i 3-5 seksjoner knyttet til fag eller geografiske områder, og ledes av henholdsvis seksjons- eller områdeledere. Disse defineres som nivå 3-ledere, og enkelte av regionene har også nivå 4-ledere (fagledere). Med høy grad av autonomi og ulik argumentasjon for hva som gir størst fleksibilitet og effektiv ressursutnyttelse, har regionene etter hvert utviklet relativt forskjellige variasjoner av seksjonsinndelinger (se figur nedenfor). Antall nivåer (3 eller 4), lokale tilpasninger, samt betegnelser (seksjoner, faggrupper, enheter) varierer i betydelig grad mellom regionene. Forskjellene er størst innenfor kontrollvirksomheten, der det er ulik praksis med hensyn til hvorvidt utekontroll er utseksjonert som et fagområde eller ikke. Region øst, midt og nord har kombinert en geografisk og faglig organisasjonsmodell, med geografiske områdeinndelinger og regionale tilsyn- og utekontrollseksjoner. I Region sør er derimot utekontrolltjenesten organisert under geografisk område, mens i Region vest forberedes en større omorganisering til en ren faglig organisering inndelt i avdelinger for trafikant, kjøretøy, merkantil, utekontroll, tilsyn og fagseksjon (stab). Den nye organisasjonsmodellen trer i kraft fra 2018, og det forventes at dette skal gi økt effektivisering og enhetlig ressursstyring, samt at fagmiljøene styrkes. En ytterligere positiv effekt ved denne omorganiseringen av TK-avdelingen er at avdelingen også tilpasses Statens vegvesens organisering for øvrig i regionen og i Vegdirektoratet. Capgemini Consulting vil vurdere dagens organisering for TK-området i kapittel 6.3.5, samt organisering for fremtidig tjenesteleveranse innenfor TK-området i kapittel 6.4.2.

---

<sup>76</sup> Basert på informasjon fra Statens vegvesen sine nettsider og samtaler med ressurser fra Statens vegvesen



Figur 28 Organisering av Trafikant- og kjøretøyavdelingen i regionene<sup>77</sup>

Historisk sett har organiseringen av TK i stor grad vært nedarvet fra Biltilsynet og tidligere Bilsakkyndig, der lokal tilstedeværelse har vært høyt prioritert. Etter sammenslåing med vegavdelingene har denne prioriteringen blitt opprettholdt. Med høy lokal tilstedeværelse har en organisering etter geografisk inndeling og med liten grad av spesialisering har derfor falt naturlig. I motsetning til vegavdelingene er imidlertid oppgavene innenfor TK landsdekkende, og i større grad uavhengig av lokale forhold på kommune- og fylkesnivå. Videre har trafikant og tjenesteområdene i regionene likhetstrekk med en produksjonsbedrift, hvor fokuset normalt bør være på høy indre effektivitet. Produksjonen er knyttet til høyt volum på tjenesteleveransene og det er høy grad av regelstyrte vedtak. Med en utvikling mot økt profesjonalisering av TK og høyere kompetansekrav til de ansatte, er Capgemini Consultings vurdering at organiseringen i økende grad gjenspeiler kompleksiteten i vegavdelingene fremfor TK-områdets produksjonsorienterte virksomhet. Dette har bidratt til en produksjon som verken er tids- eller kostnadseffektiv, og der vektlegging av lokale tilpasninger har gått på bekostning av likebehandling, kvalitet og standardisering på tvers av geografiske områder.

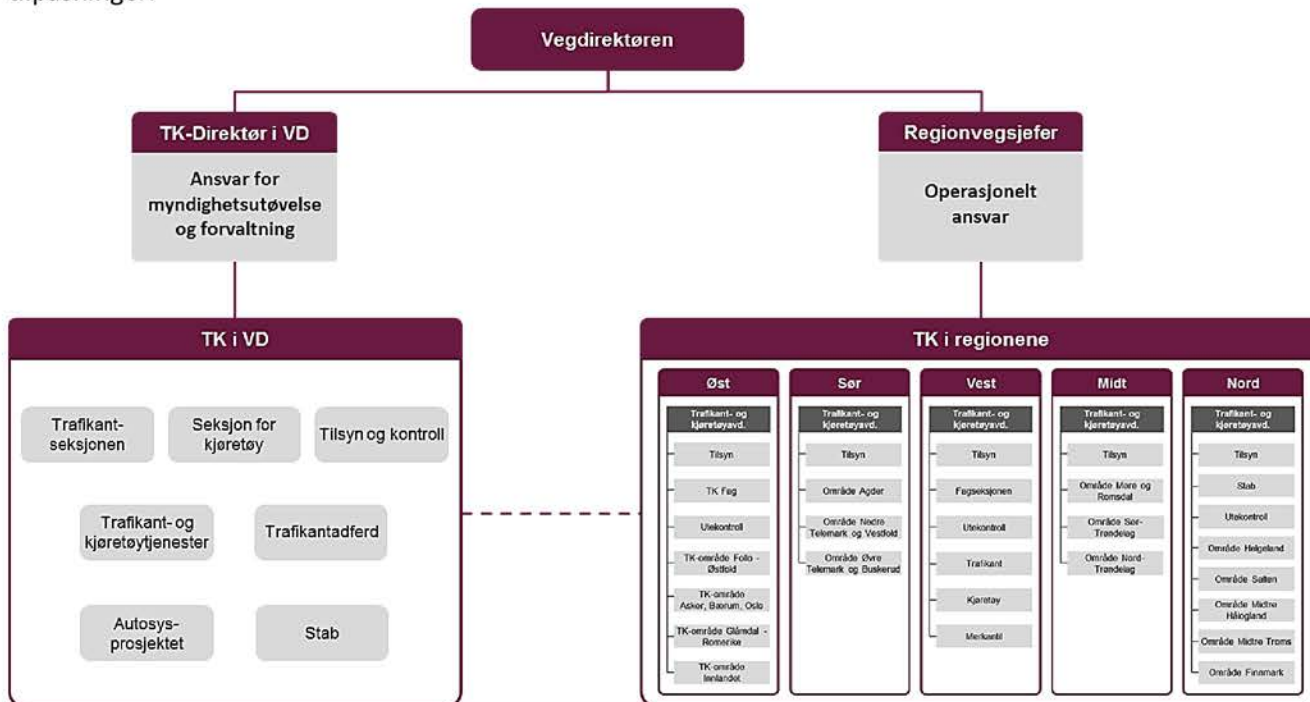
## Styringslinjer

Den formelle styringsformen er linjestyringen fra Vegdirektør via Regionvegsjefer til TK-avdelingene. Til tross for at TK-avdelingen i Vegdirektoratet er fagansvarlig, har den ikke direkte styringsansvar for regionenes produksjon og økonomi. Det er en frikobling mellom fag og produksjon noe Capgemini Consulting mener er uheldig, og vanskeliggjør en effektiv produksjon. TK opplever ulike rammebetingelser fra region til region. Dette gjelder både økonomi, ulik delegering av fullmakter samt ulik policy på flere felt som følge av ulike regionale vedtak innenfor samme saksområde. Årsaken til dette er å finne i dagens organisasjonsmodell, samt i instruksen for Statens vegvesen med gyldighet fra mars 2011. Instruksen slår fast at regionvegsjefene har ansvaret for all operativ drift innen etaten<sup>78</sup>. TK-direktøren i Vegdirektoratet har dermed ingen direkte styringsmulighet overfor TK-avdelingene i regionene. For regionene oppleves to styringslinjer ikke nødvendigvis som koordinert eller som overensstemmende, og enkelte regioner mener styringssignalene fra Vegdirektoratet er mangelfulle med hensyn til føringer og prioriteringer. I hvilken grad styringen oppleves som koordinert er individuelt betinget, og

<sup>77</sup> Figuren inkluderer den nye organiseringen av Region vest, som trer i kraft fra 01.01.2018.

<sup>78</sup> Samferdselsdepartementet, Instruks for Statens vegvesen, 2011

henger sammen med hvorvidt TK-faget er et prioritert område i regionen. Hva gjelder effektiviseringsarbeid innenfor TK-området, oppfatter Capgemini Consulting at kulturen i etaten er preget av at de ansvarlige i regionene i stor grad iverksetter tiltak etter egen prioritering, og at det tas store friheter i å gjøre regionale tilpasninger.



Figur 29 Styringslinjer innenfor Trafikant- og kjøretøyområdet<sup>79</sup>

## Samlet vurdering av dagens organisering og styring

Med høy grad av autonomi og ulike organisatoriske innretninger mener Capgemini Consulting at helhetlig styring av TK-området blir krevende. De store forskjellene mellom regionene skaper tilsynelatende lite konsistens og enhetlighet i TK-virksomheten, hvilket Capgemini Consulting anser som hemmende for samhandlingen på tvers av regionene. Dagens variasjon gjør det utfordrende å skape en felles retning og utvikling av TK-området. Capgemini Consultings vurdering er at organiseringen av TK-området er vanskelig å forene med overordnede føringer om en tidsmessig og effektiv offentlig forvaltning. Autonome regioner som er linjestyrt operasjonelt via Regionvegsjef gjør det krevende å drive effektiviseringsarbeid på en koordinert måte. Regionavdelingene og områdene er selektive i gjennomføring av effektiviseringstiltak, og driver arbeidet på eget initiativ. Disse variasjonene gjør det mer krevende for Vegdirektoratet å gjennomføre sin oppgave med å drive faglig styring og effektivitetsutvikling. Vurderinger av organiseringen og rapportering fra effektiviseringsprogrammet er ytterligere beskrevet i kapittel 5.1.

På bakgrunn av det ovennevnte mener Capgemini Consulting at et skille mellom fag og produksjon kan være uheldig. En relevant organisering av TK som produksjonsbedrift vil etter Capgemini Consultings vurdering ha en høy grad av arbeidsdeling (spesialisering), slik at produksjon av enkeltvedtak kan foregå på kortest mulig tid, på en riktig måte og til lavest mulig kostnad. Videre anses høy grad av sentralisert styring hensiktsmessig for å oppnå likebehandling, standardisering og et lavt antall uønskede avvik. Capgemini Consulting mener at en modell med større grad av faglig organisering i regionene kan bidra til en bedre tilpasning til Vegdirektoratets

<sup>79</sup> Basert på informasjon fra Statens vegvesen sine nettsider og samtaler med ressurser fra Statens vegvesen

effektivisering og enhetlig ressursstyring, samt at fagmiljøene styrkes. Anbefalt organisering utdypes i kapittel 6.4.2.

## 6.2.2. Bemanning og kompetanse

Samfunnsutviklingen og nye krav til kompetanse og tjenesteleveranse er i kontinuerlig ending, og vil påvirke fremtidig sammensetning av kompetanse som igjen vil føre til endret ressursbehov. Etter Capgemini Consulting sin vurdering er ikke nåværende tiltak for tilpasning i bemanningen av TK-området tilstrekkelig for å sikre effektivitet i tjenestene. Vurderingene av dagens bemanning og kompetanse innenfor TK-området utdypes i de neste avsnittene.

### Bemanning

Per september 2017 var det totalt 1639 personer ansatte innen TK-området<sup>80</sup>. Tabellen til venstre nedenfor viser utviklingen i antall ansatte i regionene og i Vegdirektoratet fra 2014 til 2017. Her telles de ansatte basert på hvem som er tilknyttet en ansvarskode innenfor TK. Økningen i antall ansatte fra 2014 til 2015 skyldes i hovedsak opprettelsen av den landsdekkende førstelinjetjenesten Trafikant- og kjøretøytjenester. Ved opprettelsen av enheten ble det overført ansatte fra HRA-avdelingen til TK-avdelingen, i tillegg til at det ble rekruttert noen nyansatte. Totalt var det ca 90 ansatte i den nye enheten i 2015<sup>81</sup>. Av tabellen er det tydelig at samtlige regioner har opplevd en svak reduksjon i antall ansatte i perioden 2014-2017. Utviklingen antas å være relatert til iverksettelsen av bemanningsnedtrekk i Statens vegvesen, der regionene de siste årene har gjennomført tiltak innenfor eksisterende struktur for å møte en redusert etterspørsel etter merkantile tjenester. Tiltakene inkluderer reduksjon av åpningstider og/eller antall ukedager stasjonene holder åpent, omskolering av merkantile ansatte til tekniske oppgaver og naturlig avgang. Produktivitetutviklingen innenfor tjenesteområdene, som beskrives i kapittel 6.2.3. til 6.2.7. tyder imidlertid på at det fremdeles er en høyere merkantil bemanning enn hva behovet tilsier er nødvendig. Capgemini Consulting mener i den forbindelse at det ikke er gjort tilstrekkelige tilpasninger i bemanningen, og at ytterligere reduksjon vil være nødvendig for å sikre fremtidig effektivitet i TK-området.

	2014	2015	2016	2017*
<i>Region Øst</i>	497	497	486	468
<i>Region Sør</i>	291	304	299	285
<i>Region Vest</i>	285	286	284	276
<i>Region Midt</i>	209	210	206	204
<i>Region Nord</i>	202	205	205	195
<i>Vegdirektoratet</i>	115	214	226	211
<b>Totalt</b>	<b>1599</b>	<b>1716</b>	<b>1706</b>	<b>1639</b>

\*Per 26.09.2017

Tabell 12 Antall ansatte i Trafikant- og kjøretøyområdet

	2014	2015	2016	2017
<i>Region Øst</i>	8	6	7	4
<i>Region Sør</i>	1	3	5	3
<i>Region Vest</i>	16	3	1	-
<i>Region Midt</i>	17	18	18	15
<i>Region Nord</i>	13	9	4	14
<i>Vegdirektoratet</i>	52	45	91	87
<b>Totalt</b>	<b>107</b>	<b>84</b>	<b>126</b>	<b>123</b>

Tabell 13 Antall eksterne i Trafikant- og kjøretøyområdet

<sup>80</sup> Basert på informasjon om ansattes tilknytning til ansvarsområder, arbeidssted og stillingskategorier

<sup>81</sup> Basert på informasjon fra ressurser i Statens vegvesen



Tabellen til høyre ovenfor gir en oversikt over bruken av eksterne ressurser i perioden 2014-2017<sup>82</sup>. Antallet inkluderer kun innleide som har fått opprettet en brukeridentitet i Statens vegvesen sine interne systemer, og ikke korttids innleide fra vikartjenester. Til tross for at ikke alle innleide er medregnet i oversikten, gir tallene likevel en indikasjon på utviklingen i bruken av eksterne ressurser. Oversikten tyder på at det har vært liten grad av innleide konsulenter i perioden 2014-2017, og Vegdirektoratet skiller seg ut med et noe høyere antall eksterne ressurser enn i regionene. Capgemini Consulting mener dette kan forklares med et stort antall innleide i forbindelse med Autosysprosjektet, som alene står for 59 pst. av totalt eksterne ressurser som her er beregnet. Videre har Region midt og nord en større bruk av eksterne relativt til resterende regioner, hvilket trolig er engasjementer som kan knyttes geografiske utfordringer og bemanningsbehov i områder med lav befolkningstetthet. Etter Capgemini Consultings vurdering er det sannsynlig at bruken av eksterne ressurser i regionene henger sammen med ansettelsesstopp tilknyttet bemanningsnedtrekket, og at regionene i påvente av nye løsninger innenfor TK-området har løst bemanningsutfordringer ved bruk av innleide ressurser. Capgemini Consulting anser dette som nok et tegn på at tiltakene i bemanningsnedtrekket ikke er optimale for å tilpasse virksomheten det reduserte ressursbehovet, og mener at det vil være nødvendig å iverksette flere tiltak for å optimalisere ressursbruken i TK-området.

### **Kompetanse og timeforbruk**

Innen TK-området finnes det både merkantilt personell og teknisk personell. Teknisk personell arbeider i hovedsak med kjøretøyt tekniske oppgaver knyttet til tilsyn- og kontrollvirksomheten, samt sensoroppgaver i forbindelse med førerprøver. Sistnevnte kan også bli kategorisert som inspektører. Arbeidsoppgavene til de merkantilt ansatte i regionene består i hovedsak av saksbehandling, særlig i forbindelse med tjenester som kjøretøyregistrering og utstedelser/fornyelser av rettighetsbevis. I tillegg arbeider det merkantilt ansatte i seksjonen Trafikant- og kjøretøytjenester i Vegdirektoratet, der hovedansvaret er betjening av publikumshenvendelser per telefon og epost. Tabellen nedenfor viser andelen merkantilt ansatte fra 2015 til 2017, basert på innrapporterte tall fra regionene om hvor mange som arbeider med merkantile arbeidsoppgaver. Fra 2015 har det vært en nedgang på 59 merkantile årsverk, hvilket Capgemini Consulting antar henger sammen med det reduserte behovet for saksbehandling i førstelinjetjenestene ved innføringen av selvbetjeningsløsninger. I tillegg henger sannsynligvis utviklingen sammen med opprettelsen av enheten Trafikant- og kjøretøytjenester, da dette medførte bortfall av merkantile oppgaver i regionene. Reduksjonen av den merkantile andelen har i hovedsak blitt tatt ut ved tiltakene relatert til bemanningsnedtrekket og andre effektiviseringstiltak.

---

<sup>82</sup> Basert på informasjon om innleide ressurser med tilgang til interne systemer i Statens vegvesen

Tabell 14 Merkantile årsverk i Trafikant- og kjøretøyområdet<sup>83</sup>

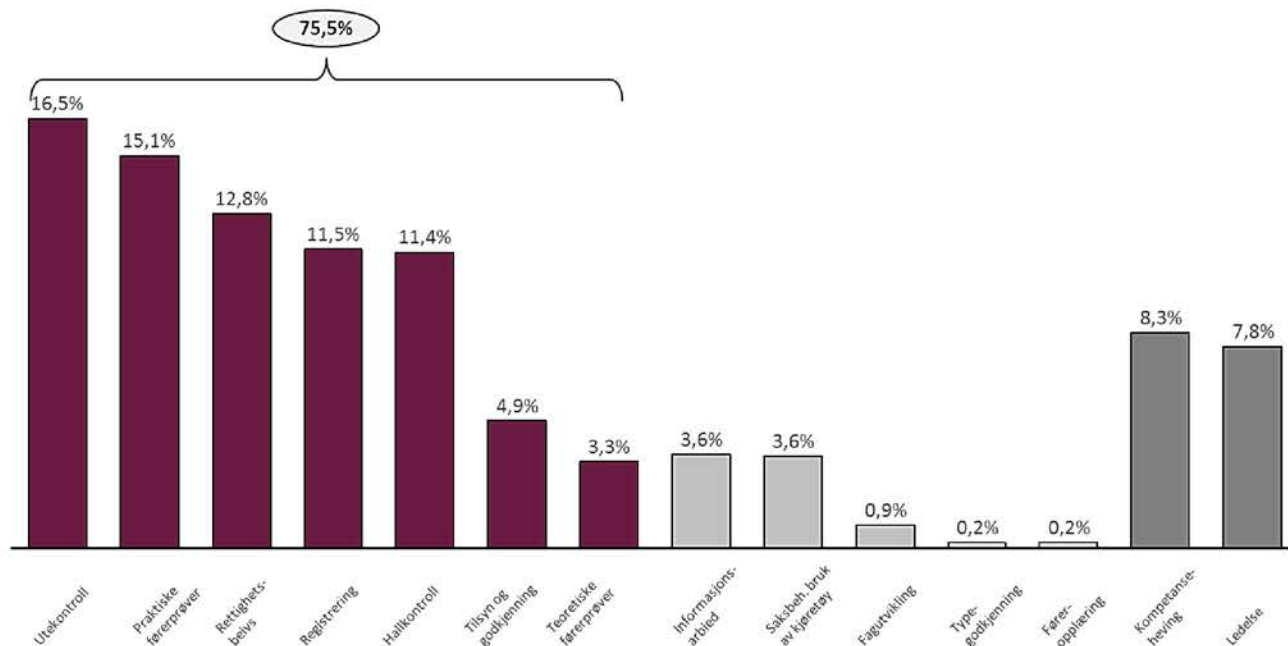
Region	2015			2016			2017		
	Årsverk	Årsverk merkantilt	Merkantil i %	Årsverk	Årsverk merkantilt	Merkantil i %	Årsverk	Årsverk merkantilt	Merkantil i %
Øst	477	148	31 %	471	145	31 %	459	136	30 %
Sør	291	105	36 %	286	100	35 %	276	93	34 %
Vest	275	67	24 %	277	64	24 %	268	60	22 %
Midt	203	64	32 %	194	63	32 %	194	59	30 %
Nord	195	75	38 %	191	70	37 %	185	58	31 %
<b>Totalt</b>	<b>1 441</b>	<b>459</b>	<b>32 %</b>	<b>1 419</b>	<b>442</b>	<b>31 %</b>	<b>1 382</b>	<b>406</b>	<b>29 %</b>

Basert på informasjon om de ansattes utdanningsbakgrunn er det mulig å gruppere bemanningen i regionene innenfor stillingskategoriene merkantilt personell og teknisk personell, og en slik kategorisering av dagens ansatte tyder på at 40 pst. kan defineres som merkantile, mens 53 pst. kan defineres som tekniske. Resterende er kategorisert som ledere. Avstanden mellom antall merkantile årsverk oppgitt av regionene og kategoriseringen basert på utdanningsbakgrunn kan skyldes regionenes innsats for å overføre merkantile ressurser til tekniske oppgaver. Bruken av merkantilt personell i utføring av enkelte kontrolloppgaver kan ha bidratt til å håndtere den reduserte andelen som arbeider med merkantile oppgaver, men dette synliggjøres ikke ved utdanningsbakgrunn. Etter Capgemini Consultings vurdering vil en slik dreining av ressurser kunne bli vanskeligere i fremtiden. Det er i dag krav til teknisk spesialistkompetanse for gjennomføring av praktiske førerprøver og flere av kontrolltypene, særlig innenfor kontroll av tunge kjøretøy. Videre vil det fra 2018 det innføres strengere krav fra EU med hensyn til teknisk utdanning hos kontrollørene, og det vil dermed måtte gjennomføres mer omfattende omskolering av merkantile som skal håndtere tekniske oppgaver.

Ved en gjennomgang av de ansattes timeføring, kommer det frem at regionene i 2016 fører 75 pst. av timene de arbeider innenfor de største tjenesteområdene (se figuren nedenfor)<sup>84</sup>. Utekontroll er den aktiviteten som medfører høyest timeforbruk i 4 av 5 regioner, med unntak av Region sør. Resterende 25 pst. av timeføringen er knyttet til kompetanseheving, ledelse, faglige oppgaver, informasjonskampanjer, spesialistoppgaver og lignende. Med dette bildet har Capgemini Consulting funnet det hensiktsmessig å fokusere på de største tjenesteområdene i arbeidet med å kartlegge effektiviseringstiltak og fremtidig effektiviseringspotensial innenfor TK-området, noe de neste kapitlene derfor bærer preg av.

<sup>83</sup> Basert på regionenes vurdering av antall ansatte som arbeider med merkantile arbeidsoppgaver

<sup>84</sup> Basert på uttrekk av timeforbruk på produktkoder B1xx og B2xx i 2016



Figur 30 Fordeling timeforbruk i regionene 2016

### Samlet vurdering av dagens bemanning

Med en økende innføring av selvbetjeningsløsninger samt større prioritering av tilsyn og kontroll-virksomheten, mener Capgemini Consulting det vil være nødvendig å gjennomføre flere tiltak for å tilpasse bemanningen det stadig synkende behovet for merkantile ressurser. Gjennom bemanningsnedtrekket håndteres endringen i ressursbehovet til dels, men etter Capgemini Consultings vurdering er ikke de relaterte tiltakene optimale for fremtidig effektivitet. Som nevnt i kapittel 3.4.2 er det regionvegsjefene som avgjør hvor en reduksjon i bemanningen skal tas i egen region, og formidler dette videre internt på avdelingsnivå. Dette mener Capgemini Consulting er lite hensiktsmessig, da det i liten grad vil sikre at bemanningsstyringen er koordinert mellom regionene og TK-området som helhet. Videre kan omskolering av merkantile ressurser i lengden skape en skjevfordeling av kompetansen i virksomheten, der behovet for teknisk kompetanse ikke er tilstrekkelig tilfredsstillt. Dette mener Capgemini Consulting særlig vil bli en utfordring med tanke på økende krav til teknisk utdanning i forbindelse med kontrollaktivitet. For å sikre riktig kompetanse blant de ansatte og kvalitet i tjenestene kan det bli nødvendig å i større grad gjennomføre endringer i tjenestestruktur samt utskifting og nyansettelser. Drøftelse av tiltak som kan sikre effektiv ressursutnyttelse er inkludert i flere av de påfølgende delkapitlene som vurderer dagens effektivitet, samt i kapittel 6.3. som omhandler fremtidig modell for TK-området.

#### 6.2.3. Tjenesteområdet trafikanttjenester

Statens vegvesen har ansvar for gjennomføring av teoretiske og praktiske førerprøver. Dette ansvaret innebærer en rekke sensoroppgaver, og disse aktivitetene beskrives nærmere i de neste avsnittene. Relevant for trafikanter er også utstedelser og fornyelser av rettlighetsbevis, men dette er tjenester som i hovedsak innebærer merkantil saksbehandling. Denne typen tjenester beskrives derfor i et eget underkapittel og omtales som merkantile tjenester.

#### Teoretiske førerprøver

Teoriprøver gjennomføres på trafikkstasjoner, og tilbudet er levert med drop-in løsninger med varierende åpningstider innenfor hver trafikkstasjon. Før teoriprøven kan tas, må det registreres en søknad om førerkort. Ved oppmøte må man framvise gyldig legitimasjon og betale gebyr for teoriprøven, og man benytter muligheten

til å ta bilde til førerkortet. Prøvene gjennomføres i datasaler der oppgavene besvares på en PC, og resultatet blir mottatt like etter levering.

Det er mulig å søke om tilrettelagt teoriprøve ved behov. Dette gjelder tilfeller der kandidaten er fremmedspråklig, trenger døvetolk eller har dysleksi. Ved store språkproblemer kan det benyttes en godkjent tolk, men eventuelle utgifter til tolk må brukeren selv dekke. Ansvar for de tilrettelagte teoriprøvene er tillagt en av sensorene som normalt utfører praktiske førerprøver. Videre finnes det eksempler på at saksbehandling av søknader om tilrettelagte teoriprøver har blitt spesialisert i regionene

I tillegg til førerprøver for MC samt lette og tunge førerkortklasser, gjennomfører Statens vegvesen også ADR-prøver (transport av farlig gods) på vegne av Direktoratet for Sikkerhet og Beredskap (DSB), og det utstedes kompetansebevis for dette. Fra 2017 har Statens vegvesen også ansvar for gjennomføring av «droneeksamen» på vegne av Luftfartsverket, og med virkning fra 2. januar 2018 skal etaten gjennomføre teoriprøver for løyve til person- og godstransport og drosje.

### **Praktiske førerprøver**

Praktiske førerprøver kjøres normalt fra en trafikkstasjon eller et tjenestested, og før oppkjøring stilles det krav om at kandidaten har fullført all obligatorisk opplæring og bestått teoriprøven. I tillegg må kandidatens vandel være godkjent, og en eventuell helseattest må være levert. Videre må kandidaten kunne fremvise gyldig legitimasjon ved oppmøte. Kandidater som består den praktiske førerprøven kan betale for sitt nye førerkort på en trafikkstasjon. Førerkortene produseres hos ekstern produsent, og må enten hentes ved oppmøte på trafikkstasjon eller sendes til kandidaten per post. I mellomtiden benyttes et midlertidig kjørebrev.

Oppkjøringen foregår ved forhåndsbestemte ruter, og det vil være variasjoner i gjennomføringen av prøven basert på førerkortklasse. Praktiske førerprøver innen klasse B og BE (bil uten og med henger) tilbys på de fleste trafikkstasjoner i landet. I tillegg er tjenesten tilgjengelig ved bestemte lokasjoner på enkelte småsteder, basert på et ønske om tilgjengelighet. På slike oppmøtesteder benyttes ambulerende bemanning. For tunge klasser (C og D) og førerkortklasse A (MC) er det kun et begrenset antall trafikkstasjoner som tilbyr oppkjøring, da ikke alle trafikkstasjoner oppfyller kriteriene for godkjent bane/utstyr til gjennomføring.

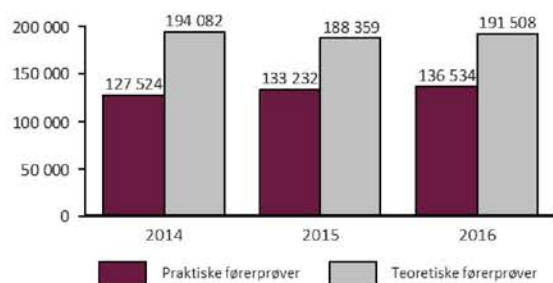
Kjørevurderinger og nye førerprøver som er rekvirert av fylkesmannen eller politiet utføres ved de fleste trafikkstasjonene etter behov. Videre er det for utrykningsprøver opprettet en spesialistfunksjon i Region øst, som driver koordinering og faglig oppfølging av utrykningssensorer. Spesialiseringen er innført for å sikre at medarbeiderne som arbeider med de aktuelle oppgavene skal betjene et tilstrekkelig antall saker, og dermed sikre opprettholdelse av kompetanse og kvalitet i tjenestene. Fra 2018 vil det være 9 sensorer med utrykningskompetanse fordelt på 4 regioner.

### **Produktivitetsutvikling og framtidssutsikter**

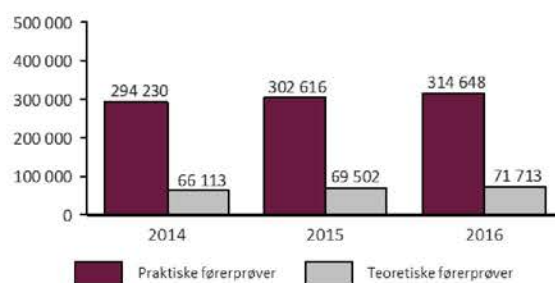
De siste årene har det vært en beskjeden økning både i volum og i ansattes timeforbruk knyttet til de to kategoriene av trafikantjenester<sup>85</sup>. Publikums møte med trafikantjenester er begrenset til et fåtall ganger i livet, og etterspørselen utvikler seg i takt med befolkningsvekst samt kulturelle endringer, eksempelvis ved endrede holdninger til miljø og bruk av kjøretøy, samt urbanisering. På bakgrunn av dette mener Capgemini Consulting det er lite overraskende at volumøkningen innen trafikantjenestene er svak.

---

<sup>85</sup> Produktivitetsanalysene er basert på Statens vegvesen sine uttrekk for antall produserte førerprøver og ansattes timeføring innen produktkode B101, B102 og B122 for praktiske førerprøver, samt B103 og B104 for teoretiske førerprøver (inkludert tilrettelagte prøver). Vegdirektoratet er ekskludert.



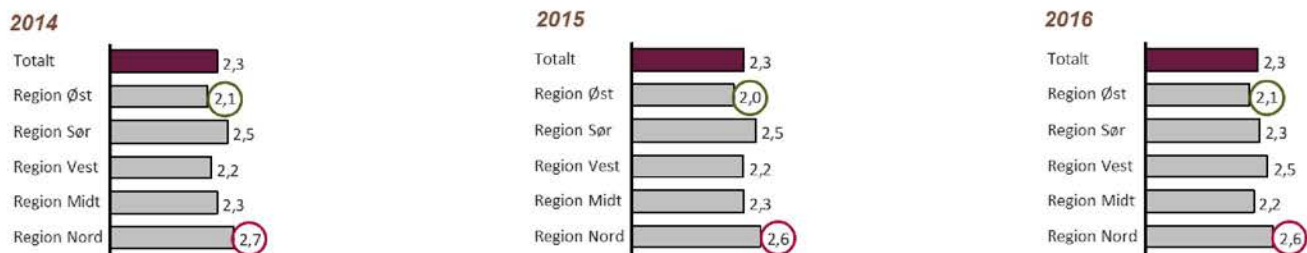
**Figur 31** Totalt antall gjennomførte førerprøver i regionene



**Figur 32** Totalt timeforbruk relatert til førerprøver i

Overordnet produktivitet har blitt noe svakere innenfor teoretiske førerprøver, hvor det har skjedd en større økning i timeforbruk. Dette mener Capgemini Consulting til dels kan relateres til en endret praksis der Statens vegvesen har økt tilstedeværelsen i teori-prøvelokalet for å forhindre juks. Innen praktiske førerprøver har overordnet produktivitet vært relativt stabil, der hovedandelen av totalt antall prøver er innenfor klasse B. Gitt lengden på prøvene skal det være mulig å gjennomføre fem B-prøver per dag, dersom sensorene ikke har andre oppgaver. Med en gjennomsnittlig produktivitet på 2,3 timer per prøve, tyder dette på at sensorene normalt håndterer mellom tre og fire slike praktiske førerprøver i løpet av en dag. Sensorer har andre oppgaver utover gjennomføring av praktiske førerprøver, blant annet kursavholdelse (Bilfører 65+), kvalitetssikring av førerprøveruter og, som tidligere nevnt, bistand ved tilrettede teoriprøver. Etter Capgemini Consultings vurdering er det imidlertid sannsynlig at noe av sensorenes timeforbruk går med til venting og dermed ineffektiv ressursutnyttelse, hvilket regionenes ulike produktivitet kan være en indikasjon på.

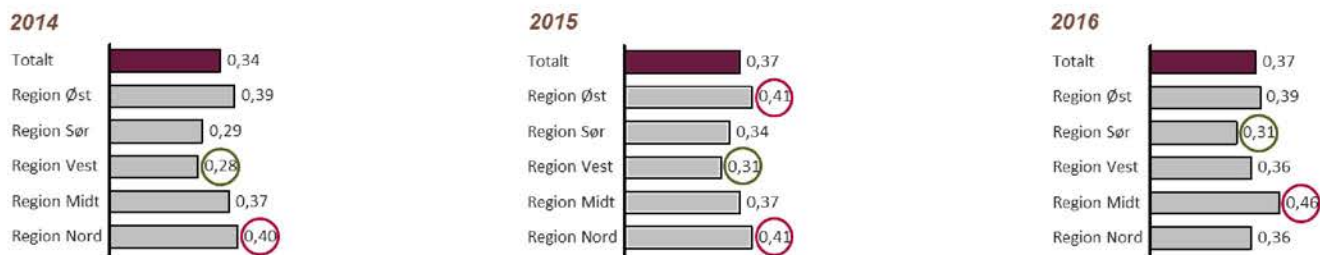
Ser man nærmere på de ulike regionene finner man variasjoner i utviklingen innenfor begge trafikantjenester. Region øst har hatt høyest produktivitet innen praktiske førerprøver. Videre har Region vest opplevd en merkbar nedgang i produktivitet, og Region nord skiller seg ut med lavest produktivitet samtlige år. For sistnevnte region vurderer Capgemini Consulting det dithen at utviklingen har en sammenheng med lavere etterspørsel i området, samt deres tjenestestruktur. Med lavere befolkningstetthet er bruken av ambulerende bemanning relativt større i Region nord, hvilket medfører mer reisetid i forbindelse med gjennomføring av tjenestene. Videre har Region nord til sammenligning flere trafikkstasjoner enn de resterende regionene, i tillegg til at størrelsen på disse generelt er mindre. De fire andre regionene har derimot både små, mellomstore og store stasjoner, og er i større grad sammenlignbare med hverandre. Her forventes ulikheter å i større grad gjenspeile varierende grad av effektivitet i ressursutnyttelsen.



**Figur 33** Timeforbruk per registrerte praktiske førerprøve i regionene

Produktiviteten innen teoretiske førerprøver har variert i regionene, der Region nord har opplevd størst forbedring, mens Region vest og Region midt har opplevd en negativ utvikling. Capgemini Consulting mener ulikhetene mellom regionene i hovedsak skyldes forskjellig regulering av åpningstider på stasjoner og ulike produksjonsvolum. Frem mot 2016 har både Region midt og nord møtt lavere pågang fra publikum relativt til de andre regionene, men det er kun førstnevnte som har opplevd en forverring i produktivitet. Region nord har gjennomført tilpasninger i åpningstid som innebærer begrensninger i hvilke tidsrom og dager det er mulig for publikum å ta teoretiske førerprøver, hvilket har gitt betydelige forbedringer i produktivitet i 2016. Etter Capgemini Consultings vurdering tyder dette altså på at Region midt opplever et overkapasitetsproblem, og et

dertil større effektiviseringspotensial. Videre har Region øst nærmest dobbelt så stort produksjonsvolum som Region Nord, og Region vest har opplevd et synkende produksjonsvolum samt lavere produktivitet. Dette mener Capgemini Consulting kan antyde at også disse regionene sliter med å tilpasse åpningstidene etter behovet i befolkningen.



Figur 34: Timeforbruk per registrerte teoretiske førerprøve i regionene

I fremtiden forventes etterspørselen fremdeles å være knyttet til befolkningsvekst og -sammensetning. I tillegg vil kulturelle endringer og eventuelt nye transportpolitiske føringer ha en innvirkning på etterspørselen, der blant annet et økende fokus på miljøhensyn er sentralt. Eksempelvis har lokalpolitiske vedtak om høyere bomavgifter i de store byene ført til at det har blitt dyrere å kjøre bil inn/ut av bysentrene. Denne typen tiltak kan i fremtiden føre til at færre velger å eie og kjøre bil. Videre er det sannsynlig at antallet og andelen førstegenerasjonsinnvandrere fra ikke-vestlige land i befolkningen vil øke. Gitt at førerkortandelen i denne gruppen fortsetter å være relativt lavere, kan det tenkes at dette vil medføre reduksjon i det totale omfanget av bilbruk<sup>86</sup>. I tillegg opplever man en stadig mindre bilbruk blant unge i dag, og flere tar førerkort på et senere tidspunkt i livet. Dette kan tyde på at man i større grad enn tidligere tilegner seg mer miljøvennlige reisevaner som tas med videre inn i voksen alder. Økt urbanisering og et bedre utbygget kollektivtilbud er sannsynligvis også sentrale for utviklingen<sup>87</sup>, og antas å påvirke både størrelsen på etterspørselen og hvor den oppstår. Fortsetter de ovennevnte trendene mener Capgemini Consulting at dette vil medføre en redusert etterspørsel blant både privatpersoner og profesjonelle aktører, og dermed et lavere behov for trafikanttjenester. I distriktene mener Capgemini Consulting at disse tendensene ikke vil være like tydelige, da befolkningen i disse områdene er mer avhengige av å bruke biler grunnet lengre reiseavstander og et mer begrenset kollektivtilbud. Produktivetsanalysene tyder imidlertid på at det er overkapasitet i tjenestetilbudet også i distriktene, og at det dermed vil være hensiktsmessig å redusere tilbudet og endre tjenestestruktur i disse områdene. Slik kan Statens vegvesen sikre en bedre tilpasning i tilbud og ressursbruk i forhold til etterspørselen.

Teknologiutvikling forventes også å ha en vesentlig innvirkning på fremtidig etterspørsel for trafikanttjenester. Innenfor persontransportmarkedet har flere nye applikasjonsbaserte transporttilbydere etablert seg de siste årene<sup>88</sup>, og selvkjørende biler er blant teknologiske trender som kan forsterke behovet for endringer i tjenestestrukturen. Det vil fremdeles ta tid før sistnevnte teknologi blir allment tilgjengelig, men Capgemini Consultings vurdering er at en fortsettelse av denne trenden vil skape endringer i etterspørselen etter både trafikant- og kjøretøyrelaterte tjenester. Mer spesifikt vil nye transportløsninger og tjenester på lengre sikt potensielt redusere veksten i førerprøvevolumet, særlig i bynære områder.

## Samlet vurdering av trafikanttjenestene

<sup>86</sup> Transportøkonomisk institutt, «Slutt på lidenskapen? Effekter av førerkortutviklingen blant ungdom», 2016

<sup>87</sup> Statistisk sentralbyrå, «Befolkning og areal i tettsteder, 1. januar 2016», 2016 - <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befteft/aar/2016-12-06>

<sup>88</sup> Norges offentlige utredninger, «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer», 2017

Produktivitetsforskjeller mellom regionene ser i stor grad ut til å kunne forklares ved ulikheter i geografiske og demografiske forhold. Enkelte regioner er bedre tilpasset etterspørselen blant publikum med en mer effektiv ressursutnyttelse, men utviklingen innen trafikanttjenester tilsier at ingen av regionene leverer optimalt. Delprosesser innenfor trafikanttjenester har blitt digitalisert, både for brukere og førerprøvesensorer. For sistnevnte har særlig systemet eSensor, som gjør det mulig å registrere og samle vurderinger fortløpende på et nettbrett og dermed effektivisere vedtak, bidratt til å redusere den stedsavhengige delen av praktiske førerprøver til et minimum. Videre er det flere trafikkstasjoner der plasseringen for gjennomføring av praktiske førerprøver ikke er hensiktsmessig, grunnet mangel på tilstrekkelige trafikale utfordringer for en førerprøvekandidat. I tillegg er det flere tjenestesteder som opplever overkapasitet i utføring av både teoretiske og praktiske førerprøver. Under disse forutsetningene er det etter Capgemini Consultings vurdering ikke tilstrekkelig effektivitet i leveransen av trafikanttjenester, og det vil være nødvendig å gjennomføre endringer i både tjenestestruktur og -tilbud.

Capgemini Consulting mener at det finnes et potensiale for effektivisering av trafikanttjenestene og tjenestestrukturen som benyttes. Av tiltak knyttet til tjenestetilbudet vil det være naturlig å se nærmere på hvordan tilbudet av teoriprøver i større grad kan tilpasses etterspørselen. En mulighet er å fjerne det permanente tilbudet av teoretiske prøver på tjenestesteder uten tilstrekkelig produksjonsvolum, og erstatte dette med bruk av ambulerende bemanning i kombinasjon med begrensninger i åpningstider. I tillegg anbefales regionene å undersøke effektiviseringspotensialet ved innføring av timebestilling av teoriprøver. Eksempelvis kan det innføres digitale løsninger som gir brukerne oversikt over tilgjengelige timer på landsbasis, og gjør det mulig å bestille time på en tilgjengelig trafikkstasjon. Dersom det ikke finnes ledige timer på den lokale trafikkstasjonen vil brukeren få valget om å stå på venteliste på denne trafikkstasjonen, eller reise til et annet tjenestested. Ettersom teoretiske førerprøver er en tjeneste som publikum generelt vil etterspørre et fåtall ganger i livet, vurderes en lengre reiseveg å være av liten betydning for brukerne, gitt at avstanden er overkommelig. I andre utredninger Statens vegvesen selv har gjennomført, har reisetid på opptil to timer blitt betraktet som overkommelig.

For å sikre en fremtidsrettet tjenestestruktur for både praktiske og teoretiske førerprøver kan økt samlokalisering med annen infrastruktur i Statens vegvesen og med andre offentlige etater være hensiktsmessig. Dette innebærer henholdsvis å tilby trafikanttjenester fra Statens vegvesen sine kontorsteder utover tjenestestrukturen, og å tilby trafikanttjenester fra andre kommunale bygg eller næringslokaler. Statens vegvesen vil være tjent med å flytte tilbudet i enkelte områder fra et lokalt tjenestested til et lokalt kontorsted. Med et slikt tiltak vil Statens vegvesen kunne etablere bedre nærhet til brukerne. Videre blir det mulig å gi avkall på lokaler og tilknyttede kostnader på tjenestesteder der man i dag ikke håndterer et forsvarlig produksjonsvolum. Etter Capgemini Consultings vurdering vil dette medføre økt fleksibilitet og bedre utnyttelse av bygningsmassen, samt mer effektiv ressursbruk ved reduksjon i overkapasitet og økt bruk av ambulerende bemanning. En nærmere beskrivelse av anbefalt tjenestestruktur og gevinstpotensial ved anbefalte tiltak blir beskrevet i kapittel 6.4.

#### **6.2.4. Tjenesteområdet merkantile tjenester**

Statens vegvesen utfører merkantile saksbehandlingsoppgaver som er nært relatert til trafikanttjenester og kjøretøytjenester, henholdsvis rettighetsbevisutstedelser og -fornyelser og kjøretøyregistrering. En beskrivelse av disse tjenestene er inkludert i de neste avsnittene.

#### **Rettighetsbevis**

TK har ansvar for tjenester knyttet til rettighetsbevis, herunder utstedelser og fornyelser av førerkort. I relasjon til disse oppgavene er etaten også ansvarlig for Autosys førerkortregister, og skal sørge for at innholdet i registeret til enhver tid er oppdatert i forhold til brukernes førerrettigheter.

Utstedelser og fornyelser av førerkort leveres i dag på trafikkstasjoner. Videre håndterer Trafikant- og kjøretøytjenester telefonhenvendelser og eposthenvendelser fra publikum, og fungerer som en veileder og brukerstøtte for trafikkskoler. I tillegg er deler av den merkantile saksbehandlingen innenfor rettighetsbevis knyttet til brevpost, og søknader om førerkort kan eksempelvis leveres per post. Utstedelser og fornyelser kan oppsummeres på følgende måte:

- Fornyelser
  - Administrativ fornyelse: Fornyelse som følge av regelen om administrativ gyldighet på 15 år
  - Andre fornyelser av førerkort, herunder fornyelse av tunge klasser og fornyelse etter fylte 75 år
- Utstedelser
  - Førstegangsutstedelse av førerkort
  - Duplikat: Utstedelse av duplikat ved mistet eller frastjålet førerkort
  - Endring av klasser: Utstedelse av nytt rettighetsbevis for førerkort som følger utgåtte standarder mht. beskrivelser av klasser. Rettighetene på beviset er de samme som før, men formatet på beviset oppdateres
  - Innbytte: Innbytte av førerkort fra land innenfor og utenfor EU/EØS til norsk førerkort i tilsvarende klasse
  - Midlertidig kjørebevis: Utstedelse av midlertidig kjørebevis i påvente av nytt førerkort
  - Utvidelse: Utvidelse av rettighetsbevis til nye førerkortklasser
  - Midlertidig innbytte: Utstedelse av midlertidig kjøretillatelse i påvente av vedtak etter levert innbyttesøknad

De siste årene er det etablert selvbetjeningsløsninger for utstedelse av midlertidig rettighetsbevis, samt for delprosesser knyttet til utstedelser og fornyelser av førerkort. Disse løsningene omtales nærmere i kapittel 6.2.9. Selvbetjening gjør det mulig for brukerne å selv behandle deler av sine henvendelser digitalt, men de fleste utstedelser og fornyelser forutsetter fremdeles oppmøte på en trafikkstasjon grunnet foto og ID-kontroll. Denne utfordringen er omtalt i kapittel 6.2.9. som en av hindringene for fulldigitalisering, og her drøftes mulige løsninger.

Manuell saksbehandling foregår ved de fleste trafikkstasjoner og kundesentre, og inkluderer:

- Bildetaking til førerkort i fotoautomat i lokalet
- Bestilling av førerkort i skranken, etter avlagt og bestått førerprøve
- Saksbehandling og betaling av gebyr

Kandidater som tar førerkort første gang tar bilde før teoriprøve avlegges, mens personer som utvider eller skal ha nytt førerkort av andre årsaker tar nytt bilde før førerkortet bestilles. For alle førerkort som utstedes forutsettes det at bildet tilfredsstillende kravene i nyeste fotoinstruks. Dette innebærer bl.a. at bildet må være tatt etter 1. januar 2012, og det må benyttes innen 3 år etter at det er tatt. Fra januar 2013 ble det innført 15 års administrativ gyldighet på førerkort<sup>89</sup>. Som følge av dette vil et førerkort være gyldig i 15 år, og deretter må man ta nytt bilde og få tilsendt nytt førerkort. Ved oppdatering eller utstedelse av nytt førerkort vil førerkort eldre enn 2013 måtte oppdateres med nytt bilde i henhold til nye regler.

## Kjøretøyregistrering

---

<sup>89</sup> Europaparlamentet/Samferdselsdepartementet, Tredje førerkortdirektiv (2206/126/EF), 2013



Statens vegvesen har ansvar for kjøretøyregistrering, hvilket inkluderer en rekke ulike registreringshandlinger samt håndtering av kjennemerker, prøvekjennemerker og vognkort. I relasjon til disse oppgavene er etaten også ansvarlig for Autosys motorvognregister, og skal sørge for at dette til enhver tid er oppdatert.

Kjøretøyregistreringstjenestene leveres både over skranke på trafikkstasjonene og via selvbetjeningsløsninger, som beskrives nærmere i et senere avsnitt, samt i kapittel 6.2.9. Videre håndterer seksjonen Trafikant- og kjøretøytjenester telefonhenvendelser og eposthenvendelser fra publikum, og fungerer som brukerstøtte for kjøretøyforhandlere og trafikkstasjoner. I tillegg er deler av den merkantile saksbehandlingen innenfor kjøretøyregistrering knyttet til brevpost, og midlertidig avregistrering og omregistrering kan eksempelvis gjennomføres ved utfylling av skjema som sendes per post.

Kjøretøyregistrering kan inndeles i fire hovedområder:

- Registreringshandlinger
  - Førstegangsregistrering
  - Omregistrering
  - Salgsmelding
  - Avregistrering
  - Registrering av tapt vognkort eller kjennemerke
- Kjennemerkehåndtering: Bestilling, lagerhold, innlevering og utlevering
- Salg og utstedelse av prøvekjennemerker
- Vognkortutstedelser

Innen kjøretøyregistrering finnes eksempler på regional spesialisering av enkelte deler av tjenesten, eksempelvis for retur av salgsmeldinger. I tillegg samarbeider området i stor grad med både offentlige etater og private aktører. Eksempelvis samarbeider Statens vegvesen med Skatteetaten i forbindelse med innkreving av avgifter, og kommuniserer med Tolletaten i relasjon til vraking av kjøretøy. Når et kjøretøy leveres til godkjent sted for vraking legges dette inn i Tolletatens system og overføres til Statens vegvesen, for deretter å oppdateres med vraket status i Autosys oppdatert. Videre stilles det krav om at kjøretøy er forsikret ved om- og påregistrering, hvilket medfører samhandling med forsikringsselskaper. Det foregår også et utstrakt samarbeid med bilforhandlere i tilknytning Autoreg, hvilket beskrives nærmere i neste avsnitt.

Siden 2014 har det blitt implementert selvbetjeningsløsninger på nett for flere typer kjøretøyregistreringer. Med disse løsningene kan brukere selv håndtere flere av sine henvendelser knyttet til kjøretøyregistrering. Videre har det blitt etablert økt tredjeparts funksjonalitet, eksempelvis ved Autoreg som ble lansert i 2001. Autoreg er et elektronisk system for registrering for nye og brukte kjøretøy som muliggjør nettbasert registrering av kjøretøy hos bilforhandlere. Gjennom denne løsningen har deler av registreringsaktiviteten blitt forflyttet fra trafikkstasjoner til bilforhandlere. Både selvbetjeningsløsningene og Autoreg har dermed bidratt til å redusere manuell saksbehandling innen kjøretøyregistrering.

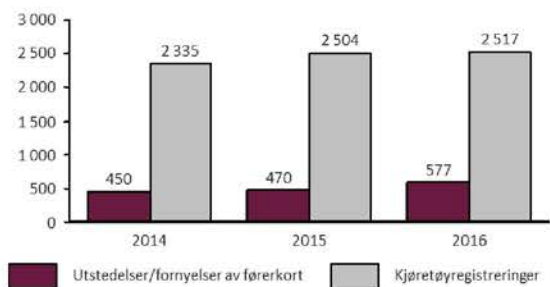
Selv om ovennevnte løsninger er tilgjengelige foregår fremdeles mye av saksbehandlingen manuelt, og en fulldigitalisering av registreringstjenesten forutsetter at hindringer løses. Selvbetjeningsløsninger og videre mulighetsrom for digitalisering utdypes i kapittel 6.2.9.

## Produktivitetsutvikling og framtidsutsikter

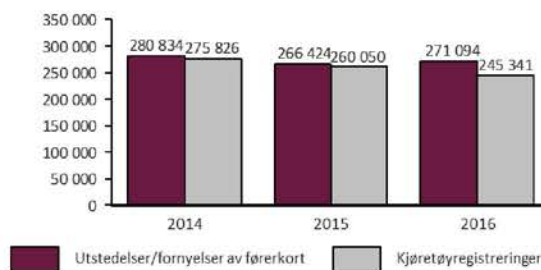
Figurene nedenfor illustrerer produksjon og timeforbruk innen merkantile tjenester<sup>90</sup>. Førstnevnte måles på antall lukkede saker, og saker som er påbegynt eller supplerende, er ikke inkludert. Saksbehandling i andre systemer, eksempelvis i Statens vegvesen sitt arkiv- og saksbehandlingssystem (Mime), er heller ikke synliggjort. Likevel mener Capgemini Consulting at tallene gir en god indikasjon på utviklingen innenfor de merkantile tjenestene.

Produksjonen av merkantile tjenester har økt de siste årene, særlig innen utstedelser og fornyelser av rettighetsbevis. Capgemini Consulting anser regulatoriske endringer for å være blant hovedårsakene til veksten fra 2014 til 2016, der særlig innføringen av krav om fornyelse av førerrett for personer over 75 år er antatt å ha bidratt til økningen produksjonsvolum innen rettighetsbevis<sup>91</sup>. Med dette kravet må alle førere i aldersgruppen 75 år og oppover levere godkjent helseattest og fornye førerrett med 1-3 års mellomrom, hvilket har skapt en stor vekst i antall saker som gjelder fornyelse av førerrett for denne aldersgruppen.

Regionene har samlet opplevd en nedgang i timeforbruk relatert til både behandling av rettighetsbevis og kjøretøyregistrering, og reduksjonen har vært størst innenfor sistnevnte tjeneste. Nedgangen i timeforbruk vurderes som sammenhengende med innføringen av selvbetjeningsløsninger, hvilket har tatt ned behovet for manuell saksbehandling. Disse omtales nærmere i kapittel 6.2.9.



**Figur 35** Totalt antall rettighetsbevis- og registreringshandlinger tjenester



**Figur 36** Totalt timeforbruk innenfor merkantile

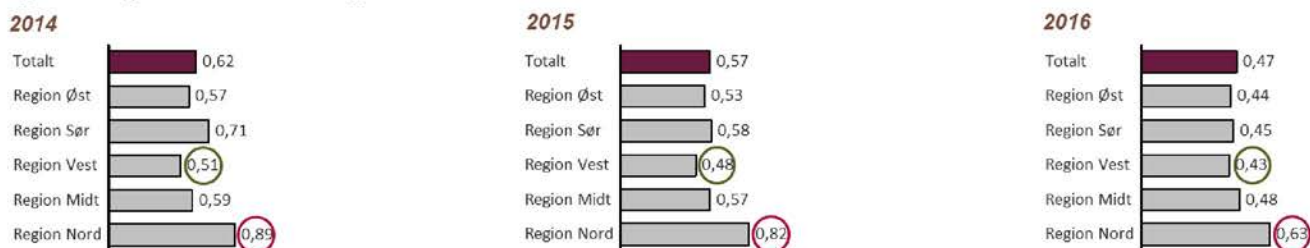
Overordnet sett har regionene opplevd en netto forbedring i produktivitet ved timeforbruk per utstedelse/fornyelse av rettighetsbevis. Fra 2015 til 2016 har timeforbruket gått ned, og total produktivitet har blitt forbedret med opp mot 18 pst., ved endringen i timeforbruk per utstedelse/fornyelse fra 0,57 til 0,47. Capgemini Consulting mener dette kan tyde på at de ansatte har klart å arbeide mer effektivt med saker innenfor rettighetsbevis, og at innføring av selvbetjeningsløsninger på delprosesser har hatt en positiv effekt. Dette tilsier et lavere behov for ressurser, og at det skal være mulig å ta ut gevinster i form av kostnadsbesparelser knyttet til bemanning. Med tanke på at antall ansatte innenfor TK-området er nærmest uforandret fra 2015 til 2016 (se tabell 10 i kapittel 6.2.2) og at andelen ansatte som arbeider med merkantile oppgaver kun har blitt redusert med 1 pst. fra 2015 til 2016 (som illustrert i kapittel 6.2.2), mener Capgemini Consulting at dette tyder på at gevinster ikke har blitt tatt ut.

I den enkelte region er utviklingen også positiv, og Region sør ser ut til å ha opplevd størst forbedring i produktivitet. Samtlige år har Region vest vært den mest

<sup>90</sup> Produktivitetsanalysene er basert på Statens vegvesen sine uttrekk for antall produserte saker og ansattes timeføring innen produktkode B106 og B107 for rettighetsbevis-tjenester, samt B203 for kjøretøyregistrering. Vegdirektoratet er ekskludert.

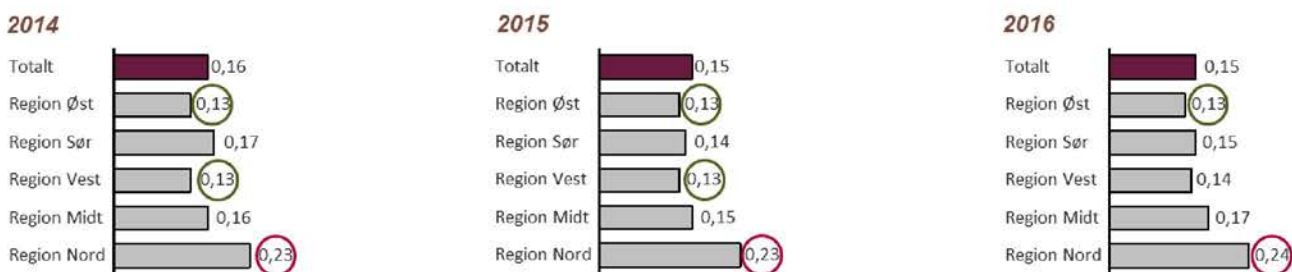
<sup>91</sup> Europaparlamentet/Samferdselsdepartementet, Tredje førerkortdirektiv (2206/126/EF), 2013

produktive, mens Region nord har hatt svakest produktivitet. Igjen mener Capgemini Consulting at regionens relativt høye timeforbruk per produserte tjeneste kan forklares med et lavere tilfang av kunder og en struktur med mange og små stasjoner. Ytterligere forskjeller i produktivitet i regionene kan muligens forklares av ulik organisering av saksbehandlingen.



Figur 37 Timeforbruk per utstedelse/fornyelse i regionene

Produktiviteten innen kjøretøyregistrering har overordnet sett vært stabil de siste fire årene. Her har registreringer ved selvbetjening blitt ekskludert fra beregningen av produktivitetstallene, ettersom timeforbruket kun er relatert til den manuelle saksbehandlingen. Vurderer man den enkelte region, finner man at sør og vest historisk sett har hatt lavest timeforbruk per registrerte handling, mens nord har brukt nesten dobbelt så lang tid på per registreringshandling. Etter Capgemini Consultings vurdering er det igjen sannsynlig at situasjonen i nord henger sammen med lav befolkningstetthet og liten etterspørsel, samt en tjenestestruktur bestående av flere og mindre stasjoner enn i de andre regionene. Videre kan forskjellig grad av spesialisering i saksbehandlingen, eksempelvis ved førstelinje saksbehandling for øvrige saker via brevpost, ha bidratt til produktivitetforskjeller i regionene. Capgemini Consulting vurderer spesialisering som hensiktsmessig for effektiv tjenesteleveranse, og omtaler dette nærmere i kapittel 6.3.2 og 6.3.4.



Figur 38 Timeforbruk per manuelle kjøretøyregistrering i regionene

I likhet med trafikkantjenester er etterspørselsutviklingen i de merkantile tjenestene også nært knyttet til befolkningsvekst, teknologisk utvikling og kulturelle endringer, eksempelvis ved endrede holdninger til miljø og bilbruk, samt urbanisering. I tillegg regner Capgemini Consulting regelverksendringer som en viktig påvirkningsfaktor, der særlig kravet om fornyelse av førerrett for personer over 75 år har vært sentralt til nå. Fremover forventes også kravet om 15 års administrativ gyldighet for førerkort å få sterkere innvirkning på produksjonsvolumet. Mer spesifikt vil disse regelverksendringene skape et spesielt større behov for tjenester relatert til rettighetsbevis, og ettersom dette er saker som i dag forutsetter oppmøte på trafikkstasjon, kan dette potensielt kreve større ressursbruk. Capgemini Consulting argumenterer imidlertid for at krav til oppmøte kan fjernes og at nevnte rettighetsbevis-saker i fremtiden kan løses ved selvbetjeningsløsninger. Dagens krav til oppmøte og mulige løsninger på denne utfordringen diskuteres i kapittel 6.2.9.

Selvbetjeningsløsninger, som beskrives nærmere i kapittel 6.2.9, mener Capgemini Consulting vil få økt påvirkning på den fremtidige utviklingen av merkantile tjenester. Økt tilegnelse av selvbetjeningsløsninger blant publikum, samt innføring av flere og fulldigitale løsninger vil etter all sannsynlighet dempe behovet for manuell saksbehandling. Etter Capgemini Consultings vurdering vil nye selvbetjeningsløsninger innen samtlige merkantile tjenester være hensiktsmessig for fremtidig effektivitet, men særlig fornyelser av rettighetsbevis bør

prioriteres, da dette er saker som både er tidkrevende og som utgjør et stort volum. Med økt selvbetjening vil Statens vegvesen kunne forvente en betydelig reduksjon i behovet for merkantile ressurser ved levering av disse tjenestene. Enkelte saker vil imidlertid ikke kunne løses digitalt fordi de er svært komplekse og vil kreve inngående kompetanse for å kunne håndteres. Manuell saksbehandling vil derfor etter hvert reduseres til de mest kompliserte sakene, noe som vil kunne medføre negative utslag i produktivitet ved økt timeforbruk per sak. Samlet effektivitet vil imidlertid øke ved fulldigitalisering av merkantile tjenester, gjennom det reduserte behovet for merkantilt ansatte. Utfordringen med kompliserte saker mener Capgemini Consulting at i fremtiden kan løses ved opprettelse av andrelinje saksbehandling som en spesialisert oppgave.

## Samlet vurdering av merkantile tjenester

Capgemini Consulting vurderer produktivitetsforskjellene mellom regionene som relatert til ulikheter i geografiske og demografiske forhold, samt tjenestestruktur. Enkelte regioner opplever høyere produktivitet enn andre, men utviklingen innen de merkantile tjenestene tilsier at samtlige regioner kunne vært mer effektive. Trendene i markedet og økt digitalisering tyder på at det er et begrenset behov for fysiske tjenestesteder, og at en reduksjon i antall steder kan være hensiktsmessig, forutsatt en høyere utnyttelse av selvbetjeningsløsninger enn i dag. Capgemini Consulting anbefaler derfor at det gjennomføres en vurdering av i hvilken grad duplisering av tjenestetilbud kan minimeres. Ved å opprettholde et utstrakt tilbud av merkantile tjenester på trafikkstasjoner vil overgangen til selvbetjening ta lengre tid, da brukerne fremdeles har tilbud om manuell betjening av henvendelsene sine. Her mener Capgemini Consulting at reduksjon i tilbudet på trafikkstasjonene kan være et hensiktsmessig tiltak for å i større grad tvinge publikum til å ta i bruk selvbetjeningsløsningene. Videre mener Capgemini Consulting at dagens satsning på markedsføring av selvbetjeningsløsninger ikke er tilstrekkelig. I dag markedsføres selvbetjeningsløsningene i varierende grad på trafikkstasjonene, der enkelte aktivt informerer brukerne, mens markedsføringen hos andre nærmest er ikke-eksisterende. I tillegg til kommunikasjon ved trafikkstasjoner har Statens vegvesen betalt for annonsering på Facebook, samt gjennomført to kampanjer på finn.no og bilnorge.no i 2017<sup>92</sup>. Til tross for nevnte tiltak svarer 54,4 pst. av 998 respondenter i Statens vegvesen sin omdømmemåling fra 2017 at de ikke vet om Statens vegvesen leverer brukervennlige tjenester på nett<sup>93</sup>. For at andelen saker løst ved selvbetjening skal øke i et raskere tempo og bidra til en mer effektiv levering av merkantile tjenester, anbefaler Capgemini Consulting både å redusere utnyttelsen av trafikkstasjoner som tjenestekanal og øke investeringen i markedsføringstiltak.

Brukernes synkende behov for fysiske tjenestesteder tilsier at bemanningen må reduseres for å sikre effektiv tjenesteleveranse. Dette er imidlertid utfordrende med dagens tjenestestruktur, som omfatter et stort antall tjenestesteder. Reduksjon i åpningstider kan bidra til å øke produktiviteten på de merkantile tjenestene, men for å realisere et gevinstpotensial er også en strukturendring nødvendig. På lang sikt mener Capgemini Consulting den mest effektive løsningen vil innebære full selvbetjening av de merkantile tjenestene, men å implementere dette innen de neste 3-5 årene anses som urealistisk. Under forutsetning om at enkelte brukere fremdeles vil ha vanskeligheter med å ta i bruk selvbetjeningsløsninger, er det sannsynlig at opprettholdelse av tilbudet ved noen få tjenestesteder vil være nødvendig disse årene. Her anbefaler Capgemini Consulting å strukturere antall og bestemme lokalisering etter hvor man kan oppnå et forsvarlig produksjonsvolum, som normalt er i sentrumsnære strøk og kollektivknutepunkt. I den forbindelse kan samlokalisering med andre kontorsteder innenfor Statens vegvesen sin infrastruktur være hensiktsmessig. Sammenlignet med plasseringen av dagens tjenestesteder er det flere kontorsteder som i større grad ligger sentralt og tilpasset befolkningstetthet og bostedsmønstre. Dermed kan Statens vegvesen være tjent med å flytte tilbudet i enkelte områder fra et lokalt tjenestested til et lokalt kontorsted. Med et slikt tiltak etableres også nærhet til brukerne i større grad.

---

<sup>92</sup> Statens vegvesen, «Selvbetjeningsløsninger på trafikant- og kjøretøyområdet», presentasjon, 2017

<sup>93</sup> Statens vegvesen, «Rapport: Måling og analyse av omdømme i befolkningen», 2017

For ytterligere effektivisering av de merkantile tjenestene mener Capgemini Consulting at spesialisering av saksbehandling i nasjonale forvaltningsenheter vil være fordelaktig. I dagens situasjon har regionene interregionalt iverksatt ulike interne tiltak for å spesialisere eller samle saksbehandlingen innenfor utvalgte tjenester. Det forekommer imidlertid liten grad av spesialisering på tvers av regionene. Dagens spesialiserte tjenester er i hovedsak små miljøer med rådgivende funksjoner, som behandler lave volumer. Ved å i større grad implementere nasjonal spesialisering innenfor første- og andrelinje saksbehandling, vil produktivitetsforskjeller mellom regionene potensielt kunne reduseres. Gjennom førstelinje vil skranketjenester kunne utføres med regelverkstøtte i fagsystemet. Ressurser i andrelinje kan med spisskompetanse og inngående kjennskap til regelverk håndtere innkommende saker av kompleks karakter, i tillegg til å støtte saksbehandling i førstelinje. Capgemini Consultings erfaring fra andre offentlige etater, eksempelvis moderniseringen av NAV, er at nasjonal spesialisering bidrar til større og bedre fagmiljøer, samt styrket likebehandling og kvalitet i tjenestene. Videre vil et slikt tiltak kunne øke fleksibiliteten og forbedre ressursutnyttelsen.

En nærmere beskrivelse av anbefalt tjenestestruktur og gevinstpotensial ved anbefalte tiltak blir beskrevet i kapittel 6.4.

### 6.2.5. Tjenesteområdet kjøretøytjenester

Statens vegvesen har ansvar for hallkontroll, herunder godkjenning og kontroll av kjøretøy. Dette ansvaret innebærer en rekke kjøretøytekniske oppgaver, og disse aktivitetene beskrives nærmere i de neste avsnittene. Relevant for kjøretøyområdet er også registrering av kjøretøy, men dette er tjenester som i hovedsak innebærer merkantil saksbehandling. Denne typen tjenester er derfor beskrevet separat i forrige kapittel, som omhandler merkantile tjenester.

Etterspørselen etter tjenester i kontrollhallene har gått ned etter at verkstedene fikk anledning til å utføre periodisk kjøretøykontroll (PKK), og Statens vegvesen i 2009 sluttet å utføre slike kontroller<sup>94</sup>. I tillegg er det færre av godkjenningskontrollene i hall som krever bruk av tyngre teknisk kontrollutstyr. Staten har imidlertid fremdeles en infrastruktur for hallkontroll som er dimensjonert for å gjennomføre et stort antall kjøretøykontroller, hvilket har resultert i at flere av kontrollhallene har lav utnyttelsesgrad. Statens vegvesen har adressert dette gjennom Bygg- og eiendomsstrategien fra 2013<sup>95</sup>, der det er etablert et krav om at antallet haller for kjøretøykontroll ved trafikkstasjonene skal reduseres innen utgangen av 2017, slik at det oppnås en utnyttelse av hallene på 50 pst. eller mer av tilgjengelig kapasitet. Det har imidlertid ikke blitt etablert noen tydelige indikatorer for å følge dette opp, og hallkontroll gjennomføres i dag på 60 av 70 stasjoner med store forskjeller i utnyttelsen. Eksempelvis ble det i 2016 utført 24 kontroller av tunge kjøretøy på Gullesfjord og 2000 kontroller av tunge kjøretøy på Risløkka<sup>96</sup>.

Aktiviteten innenfor hallkontrollområdet kan oppsummeres ved følgende kjøretøytekniske oppgaver:

- Godkjenning av bruktimporterte kjøretøy – på stasjonene og som ambulerende tjeneste.
- Godkjenning og kontroll av lette kjøretøy i kontrollhall er i hovedsak ombygging og oppbyggingssaker.
- Godkjenning og kontroll av tunge kjøretøy i kontrollhall. Tjenesten tilbys på et utvalg av stasjoner med egnet kontrollhall og der behovet for tjenesten er av et visst omfang.
- Etterkontroll av utbedrede mangler.
- Forvaltningskontroll av kjøretøy etter innkalling (tips eller tilfeldig utvalg).
- Teknisk svartjeneste, telefon og nettbasert.

---

<sup>94</sup> Samferdselsdepartementet, Forskrift om periodisk kontroll av kjøretøy

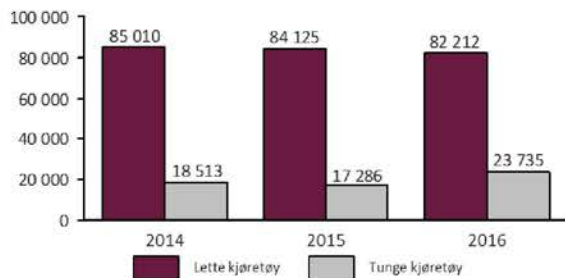
<sup>95</sup> Statens vegvesen, «Bygg- og eiendomsvirksomheten i Statens vegvesen», 2013

<sup>96</sup> Basert på Statens vegvesen sine uttrekk for antall gjennomførte kontroller av tunge kjøretøy i 2016

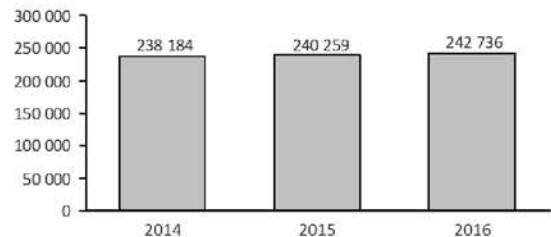
- Ulykkesetterforskning (NB: spesialkompetanse)
- Spesialistfunksjoner i utvalgte regioner på vegne av hele landet:
  - Godkjenning av ambulanser
  - Godkjenning etter Bilforskriften § 10 (f.eks. import av amerikanske biler)
  - Godkjenning av kjøretøy for transport av farlig gods (ADR) – utføres på vegne av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
  - Rådgivning ved større om/oppbygginger (Spesialistgruppe for ombygde, oppbygde og reparerte kjøretøy, SFOOR)

## Produktivitetsutvikling og framtidsutsikter

Analysene av produktivitet innenfor kjøretøytjenestene fokuserer på hallkontroll av lette og tunge kjøretøy<sup>97</sup>. De siste årene har kontrollmengden av lette kjøretøy blitt noe redusert, mens det har vært en økning i kontrollmengden av tunge kjøretøy. På bakgrunn av innspill fra Statens vegvesen antar Capgemini Consulting at endringene henger sammen med konjunktursvingninger, variasjon i etterspørsel samt valutakurs mht. bruktimport. Timeforbruket knyttet til hallkontroller har også økt, hvilket sannsynligvis henger sammen med at en større andel av kontrollene som gjennomføres er av tunge kjøretøy, og mer komplekse enn tidligere.



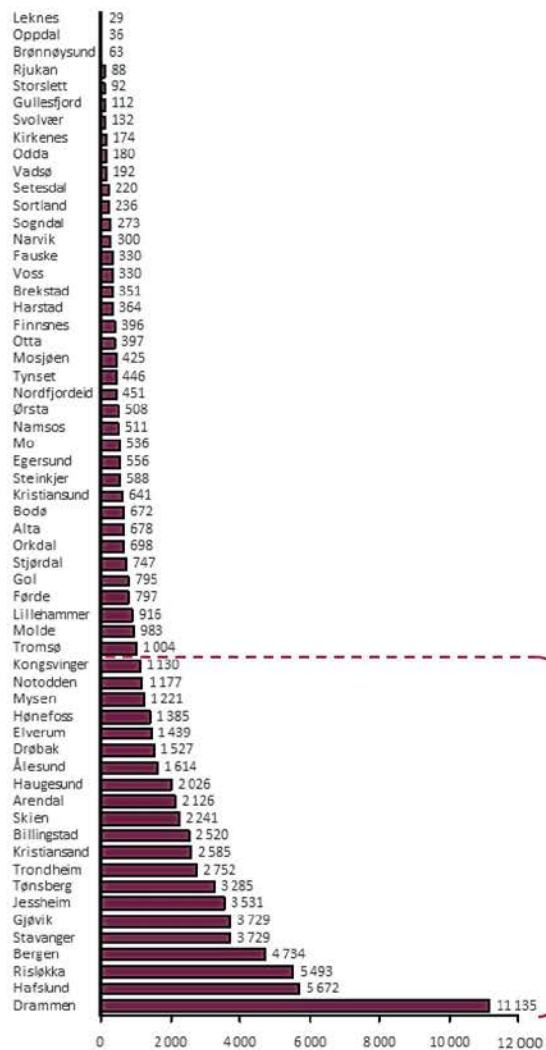
Figur 39 Totalt antall hallkontroller i regionene



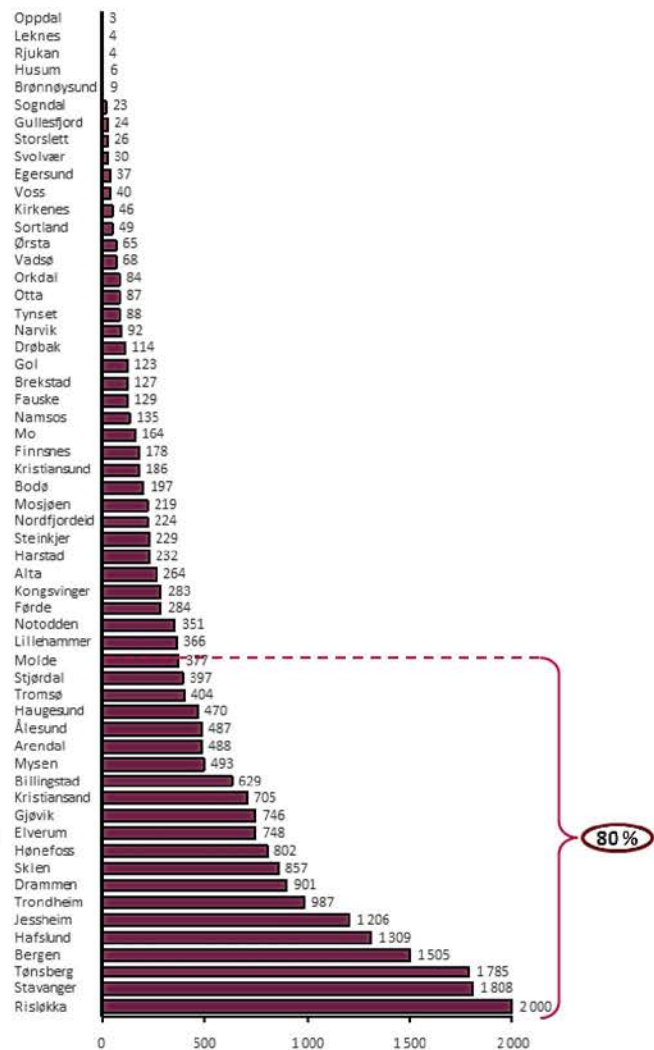
Figur 40 Totalt timeforbruk ved hallkontroller i regionene

Overordnet sett har produktiviteten vært relativt stabil i samtlige regioner de siste årene. Ser man imidlertid nærmere på hver enkelt region, er det tydelig at timeforbruk per hallkontroll er veldig varierende. Region sør har vært den klart mest produktive regionen, mens både Region midt og Region nord har hatt høyt timeforbruk per hallkontroll. Sistnevnte har imidlertid opplevd en merkbar forbedring i produktiviteten de siste årene. Dette kan muligens forklares ved at Region Nord håndterer et svært lite volum sammenlignet med de andre regionene, som i 2016 utgjorde nærmest en femtedel av kontrollvolumet i Region øst. Videre har Region nord tilpasset tilbudet, eksempelvis ved leie av verkstedhaller hvor det gjennomføres kontroller et begrenset antall dager i uken. Capgemini Consulting antar at variasjonen mellom resterende regioner også henger sammen med volumforskjeller. Tall fra 2016 viser at 80 pst av både hallkontroller av lette og tunge kjøretøy er håndtert av kun 21 trafikkstasjoner, der flere av kontrollstasjonene med høyest kontrollvolum er lokalisert i Region øst. Dette bildet gir tydelige indikasjoner om overkapasitet mht. areal i en stor andel av kontrollhallene.

<sup>97</sup> Produktivitetsanalysene er basert på Statens vegvesen sine uttrekk for antall gjennomførte hallkontroller og ansattes timeføring innen produktkode B207. Vegdirektoratet er ekskludert.



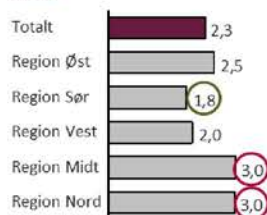
Figur 41 Hallkontroller lette kjøretøy, 2016



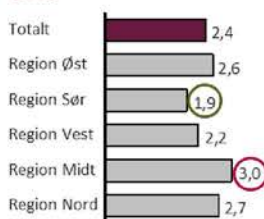
Figur 42 Hallkontroller tunge kjøretøy, 2016

Kontrollvolum vil påvirkes av hvor sentralt en trafikkstasjon er plassert mht. vegnett og trafikk i området, men størrelsen på mottakshaller er imidlertid også av betydning, da dette avgjør hvorvidt man har kapasitet til å håndtere flere kontroller samtidig. Ulikheter med hensyn til hvilken type kontroller som gjennomføres kan også bidra til å forklare forskjellene i regionenes produktivitetstall. Enkelte regioner har håndtert en større andel mindre kompliserte kontroller enn andre, dermed brukt kortere tid per kontroll. Eksempelvis er det et stort antall kjøretøy som på Drammen trafikkstasjon kun skal gjennom en identitetskontroll. Motsatt vil regioner som håndterer mer teknisk krevende kontroller bruke lengre tid per kontroll.

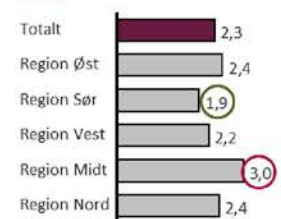
2014



2015



2016



Figur 43 Timeforbruk per hallkontroll i regionene

Med reduksjon i produksjonsvolum har overkapasitet blitt en utfordring i Statens vegvesen. I tillegg til figurene som viser fordeling av hallkontrollvolum på trafikkstasjonene, har overkapasiteten også blitt tydeliggjort i en landsdekkende undersøkelse blant profesjonelle aktører i tungbilbransjen som Statens vegvesen har

gjennomført<sup>98</sup>. Resultatene av undersøkelsen viser at behovet for tungbilgodkjenning sett fra bransjens side er lavere enn dagens brede tilbud fra Staten Vegvesen. Videre viser undersøkelsen at 18 utvalgte stasjoner med tilstrekkelig kapasitet vil ha god nok dekningsgrad for å dekke markedets etterspørsel. Dette tyder på at det er behov for å gjøre endringer i tjenestestrukturen dersom Statens vegvesen skal sikre effektiv virksomhet innen kjøretøytjenestene.

## Samlet vurdering av kjøretøytjenestene

Produktivitetsforskjeller mellom regionene er i hovedsak relatert til ulike volum, ulik fordeling mellom andelen tunge og lette kontroller og ulikheter i størrelser på kontrollhaller. Til tross for at enkelte regioner opplever høyere produktivitet enn andre, tilsier utviklingen i kjøretøytjenester at samtlige regioner kunne vært mer effektive. Færre kontroller og overkapasitet i hallene tydeliggjør et behov for justeringer med hensyn til kapasitet, og etter Capgemini Consulting sin vurdering er det et betydelig effektiviseringspotensial her. Capgemini Consulting mener at endringer i hallkontrollstruktur er nødvendig, og at dette bør sees i sammenheng med utekontrollaktiviteten. Det anbefales at de to fagområdene i mindre grad drives som to separate tjenester. Mange kontrollstasjoner er utstyrt for å levere flere tjenester, og økt fokus på kontrollvirksomheten og en opprustning av utekontrollplasser med såkalte sambruksstasjoner kan skape en rekke synergier. Ved større grad av samhandling og -lokalisering vil man blant annet kunne oppnå en mer effektiv ressursstyring på tvers av de to tjenesteområdene. Videre vil en mer strategisk plassering av sambruksstasjoner kunne øke graden av nærhet til de store trafikklårene, og dermed være mer tilpasset det trafikale bildet. Slik vil hallkontrollaktiviteten altså bli bedre strukturert i forhold til utviklingen i riks- og fylkesvegnett.

I tillegg til ovennevnte endringer i struktur, mener Capgemini Consulting at en kombinasjon med innleie av enkle visningshaller for godkjenning av lette kjøretøy kan vurderes. Flere kontroller er rene identitetskontroller og kontroller av dokumentasjon, hvilket ikke krever tungt kontrollutstyr. Dersom fremtidig behov først og fremst er denne typen kontroller, kan visningshaller kombineres med å leie seg inn på lokale verksteder for kontroller som krever mer utstyr. Ved en slik løsning vil det sannsynligvis være aktuelt med ambulerende bemanning i verkstedhallene som leies, hvilket kan bidra til fleksibilitet i ressursbruken.

Capgemini Consulting ser også verdien av økt fagspesialisering. En tydeligere spesialisering av hallkontrollaktiviteten kan bidra til økt og bedre vedlikehold av kunnskap og kompetanse blant kontrollørene, gjennom færre og større fagmiljøer. I neste omgang vil dette skape bedre kvalitet, likebehandling og forutsigbarhet i kontrollene. I tillegg kan et slikt tiltak bidra til å redusere overkapasitet, særlig dersom fagspesialiserte ressurser samles i enheter på få lokasjoner. Eksempelvis vil det kunne være fordelaktig med sentralisering av kontroll av tunge kjøretøy til trafikkstasjoner med produksjonskapasitet tilpasset etterspørsel, ettersom en stor andel tungbilimportører og -forhandlere er lokalisert sentralt ved store byer og tettsteder. På distriktsnivå kan større grad av ambulerende tjenester benyttes. I praksis vil dette innebære at kapasiteten blir bedre tilpasset den mer begrensede etterspørselen i disse områdene, ved at Statens vegvesen ikke behøver å bemanne tjenestesteder på tidspunkter der publikum ikke har behov for kontroller. Med de nevnte endringene mener Capgemini Consulting at kjøretøytjenester kan forvente en reduksjon i kostnader til leie og drift av kontrollhaller til tunge kjøretøy.

En nærmere beskrivelse av anbefalt tjenestestruktur og gevinstpotensial ved anbefalte tiltak blir beskrevet i kapittel 6.4.

---

<sup>98</sup> Vegdirektoratet «Sentralisert tungbilgodkjenning – Delrapport», 2016



### 6.2.6. Tjenesteområdet utekontroll

Utekontrolltjenesten gjennomfører kontroller langs veg, og til tross for at utekontroll ikke er en brukerretterspurt tjeneste, er aktiviteten likevel relevant for vurderingen av TK-området, da det er en aktivitet som i økende grad prioriteres. Videre er utekontroll tilknyttet en infrastruktur av kontrollstasjoner og -plasser som vil være relevant i vurderingen av fremtidens tjenestestruktur

Utekontroll kan deles opp i følgende oppgaver, som over tid har blitt vektlagt i varierende grad:

- Kontroll av tunge kjøretøy langs veg – som krever kontrollkompetanse og utføres av personell i egne grupper/seksjoner, men med ulik organisering i regionene. Kontroller som stiller høyere krav til teknisk utstyr kan bare utføres på kontrollstasjoner eller på egnede trafikkstasjoner som er plassert langs vegnettet
- Kontroll av vekt – som skal sikre at aksellast og totalvekt på tunge kjøretøy er forsvarlig mht. belastning på veg og broer
- Kontroll av lastsikring – som utføres for å sørge for at kjøretøy som benyttes til transport av gods overholder overordnet krav til sikring av last
- Kontroll av farlig gods – som skal sikre forsvarlig transport av farlig gods
- Kontroll av verneutstyr (bilbeltekontroller) – som i hovedsak utføres av personell fra trafikkstasjonene med kontrollkompetanse fra enten merkantile eller trafikanttjenester
- Kontroll av lette kjøretøy langs veg (teknisk) – som i stor grad utføres av kjøretøykontrollører fra trafikkstasjonene. Blir gjerne benyttet for å målrette kontroll av lette kjøretøy
- Kontroll av kjøre- og hviletid på veg og i foretak – som er rettet mot transportfirmaer, og som er et viktig supplement til kjøre- og hviletidskontrollene på veg som kun er rettet mot kjøretøy og sjåfør

Kontrollene drives ut fra kontrollplasser og kontrollstasjoner, og enkelte regioner har også tatt i bruk sambruksstasjoner. På disse stasjonene utføres både vegkantkontroll og forvaltningskontroll på samme sted. I 2017 har Statens vegvesen utarbeidet et forslag til nasjonal plan for samordning og utbygging av kontrollstasjoner. Formålet med utredningen er å kartlegge dagens og fremtidens behov for kontrollstasjoner samt utarbeide en plan til fremtidig lokalisering<sup>99</sup>.

De siste årene har særlig tungbilkontroller blitt prioritert. En fullverdig tungbilkontroll betinger imidlertid, gjennom krav fra EU, minimum utstyr som inspeksjonsgrav og bremseprøver. Utekontroll er også krevende kompetansemessig, da dette er et stort fagfelt med et omfattende forskriftsverk og som må følge den raske tekniske utviklingen i kjøretøy. Høyt krav til kompetanse er også synlig i Trafikant- og kjøretøystudiet, der særlig tungbilkontrollører har lange opplæringsløp. Videre vil det i 2018 komme et EU-direktiv som stiller krav til sertifisering av kontrollører som håndterer tekniske- og lastsikringskontroller.

Siden 2005 har Vegdirektoratet hatt en formell avtale om at Region midt skal organisere en spesialfunksjon innen utekontroll (SPUK). Målet er at SPUK skal være et fagmiljø med kompetanse og kapasitet som bidrar til at utekontroller utføres effektivt, kjennetegnet av god kvalitet, likebehandling og forutsigbarhet. I tillegg skal funksjonen forbedre regionenes og distriktenes muligheter for faglig kompetanseutveksling, samt gi veiledning innenfor utekontrollområdet.

---

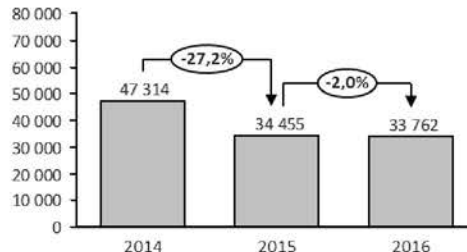
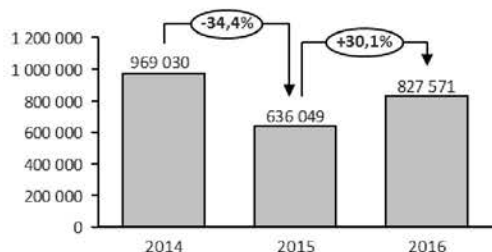
<sup>99</sup> Statens vegvesen, «Nasjonal plan for samordning og utbygging av kontrollstasjoner for tunge kjøretøy Delrapport 1», 2017

## Aktivitetsutvikling og framtidsutsikter

Innen utekontroll har det blitt gjennomført separate vurderinger av aktivitetsutviklingen for kontroller av verneutstyr og for kontroller av lette og tunge kjøretøy<sup>100</sup>.

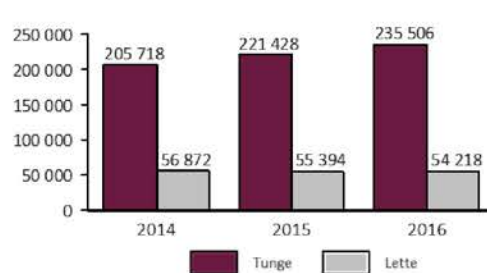
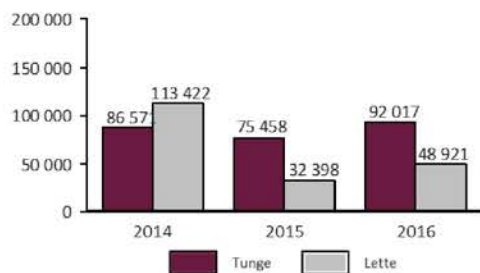
Statistikk fra de siste årene viser at det har vært en betraktelig reduksjon i antall kontrollerte objekter fra 2014 til 2015 ved kontroller av verneutstyr. Fra 2015 til 2016 har det imidlertid vært en stor økning i kontrollvolumet. På bakgrunn av innspill fra Statens vegvesen mener Capgemini Consulting at utviklingen kan være relatert til overgangen fra manuell rapportering til elektronisk registrering av kontroller i 2015. Dette innebærer at kontroller må registreres i kontrollsystemet VaDIS (som omtales nærmere i kapittel 6.2.9) i etterkant av gjennomføring. Det første året var det utfordrende å sikre at etterregistreringen ble fullført, noe som dermed kan ha ført til at kontrollvolumet ser lavere ut enn det faktisk var i 2015. Viktigheten av å gjennomføre etterregistreringen ble etter hvert kommunisert i større grad overfor kontrollørene, og i 2016 var dette en mer innarbeidet prosess. Tallene fra 2016 ser dermed ut til å samsvare mer med det faktiske kontrollvolumet.

Ser man på timeforbruket ved kontroll av verneutstyr har dette gått betydelig ned. Her er det mulig at bruken av VaDIS og overgangen fra manuell til elektronisk registrering har bidratt til mer effektiv behandling av dokumentasjon i forbindelse med kontrollene.



Figur 44 Tot. antall kontroller av verneutstyr i regionene    Figur 45: Tot. timeforbruk ved kontroller av verneutstyr i regionene

En nærmere vurdering av kontroller av lette og tunge kjøretøy viser at det har vært en netto nedgang i kontrollmengden av lette kjøretøy de siste årene, mens det har vært en økning i kontrollmengden av tunge kjøretøy. Videre har timeforbruket knyttet til utekontroll av lette kjøretøy blitt redusert noe, mens timeforbruket ved utekontroll av tunge kjøretøy har økt de siste årene. I likhet med kontroller av verneutstyr mener Capgemini Consulting at utviklingen innen lette kjøretøy også kan være relatert til overgangen til elektronisk etterregistrering av kontroller, som medførte flere nye brukere av VaDIS. Videre antas utviklingen innen kontroll av tunge kjøretøy å være knyttet til et økt fokus på denne typen kontroller, samt omfattende krav til kompetanse og gjennomføring.



Figur 46 Tot. antall kontroller av lette/tunge kjøretøy

Figur 47 Tot. timeforbruk ved kontroller av lette/tunge kjøretøy

<sup>100</sup> Produktivitetsanalysene er basert på Statens vegvesen sine uttrekk for antall gjennomførte kontroller og ansattes timeføring innen produktkode B116/B219 for kontroll av verneutstyr, B201 for utekontroll av tunge kjøretøy og B202 for utekontroll av lette kjøretøy. Vegdirektoratet er ekskludert.

I dette kapittelet inkluderes ikke vurderinger av timeforbruk per kontroll, da dette anses som et problematisk mål på produktivitet i utekontrollaktiviteten. Hensikten med utekontroll er trafiksikkerhet, og det vil derfor være riktig å gjennomføre kontroller også i områder der det ikke vil være så stor trafikk. Ved en slik tilstedeværelse vil trafikantene som ønsker å bryte reglene kunne forhindres fra å gjøre dette, uansett hvor og når de ferdes i trafikken. Videre er andelen av de kontrollerte kjøretøyene som har mangel eller rapport også vesentlig med tanke på tidsforbruk. Særlig øker tidsbruken dersom det er mange kontroller som fører til anmeldelse, og med økt målrettethet. Sistnevnte innebærer å sørge for at kontrollene som gjennomføres er riktige med hensyn til både tid og sted, og gjerne også rettet mot spesifikke trafikantgrupper, for å sikre en høyere treffprosent i kontrollene. Ved innføring av kjennemerkescanner ANPR (Automatic number-plate recognition) som verktøy i utvelgelse ved kontroll, har kontrollørene hatt mulighet for å forbedre selekteringen av kjøretøyene som skal kontrolleres. Bedre utvelgelse av kontroller medfører at andelen kontrollobjekter med mangler eller rapport blir høy, og at tiden per kontrollobjekt vil øke. Dersom kontrollørene gjennomfører kontroll på en veg eller på en tid av døgnet da trafikken er lav, vil imidlertid kjøretøyene som dukker opp bli kontrollert, og andelen med mangler blir dermed lav.

Hvilke kontrolltyper som er gjennomført har også stor betydning for timeforbruk per kontroll. Det som tar lengst tid er normalt tekniske kontroller med bremseprøver. Videre kan brukskontroll med lastsikring og ADR-kontroller samt kjøre- og hviletidskontroller være tidkrevende. Kontroller som vanligvis kan gjennomføres raskt er dokumentkontroll, løyvekontroller og kontroll av verneutstyr. Alle kontrolltyper kan imidlertid ta lang tid å gjennomføre dersom det er noe som må undersøkes nærmere eller man må kontakte politi for videre oppfølging.

De siste årene har kontroll av verneutstyr i buss og tunge kjøretøy blitt vektlagt i størst grad innenfor kontroll av verneutstyr. Tungbilkontroller har også blitt prioritert de siste årene, og dersom prioriteringen opprettholdes kan denne typen kontroller bidra til økt kontrollvolum i fremtiden. Videre forventes bruken av ANPR å styrkes i takt med kontrollørens økte erfaring med dette verktøyet. Dette vil kunne bidra til større målrettethet og en høyere treffprosent, som medfører høyere tidsbruk i kontrollene. I fremtiden kan også ny teknologi og videreutvikling av etablerte systemer påvirke kontrollvolumet. Eksempelvis kan det utvikles varslingsystemer som gir beskjed til utekontrollørene om hvilke biler i nærheten som bør stoppes, hvilket kan bidra til ytterligere forbedring selekteringen av kontrollobjekter. Det vil imidlertid ta tid før dette blir tilgjengelig teknologi som påvirker utekontrollaktiviteten.

### **Samlet vurdering av utekontrollvirksomheten**

Flere kontrollstasjoner for utekontroll er utstyrt og utformet slik at de kan levere flere tjenester, og det er avdekket et potensiale for at en andel av hallkontrollene kan gjennomføres på kontrollstasjoner. Økt samarbeid og samlokalisering med kjøretøytjenestene vil kunne medføre en rekke fordelaktige synergieffekter, blant annet en bedre ressursutnyttelse og en mer strategisk plassering av kontrollplasser for utekontroll. Tiltaket vil bidra til å skape en tjenestestruktur som er bedre tilpasset kontrollbehovet, og som i større grad er innrettet mot fremtidens trafikk og vegnett. I planleggingen av en ny struktur anbefaler Capgemini Consulting å bygge videre på den nasjonale planen for samordning og utbygging av kontrollstasjoner for tunge kjøretøy. Videre vurderes samarbeid og koordinering på tvers av fagområdene, inkludert trafikanttjenester og merkantile tjenester, som nødvendig for å oppnå effektiv tilpasning i tjenestestrukturen.

En nærmere beskrivelse av anbefalt tjenestestruktur og gevinstpotensial ved anbefalte tiltak blir beskrevet i kapittel 6.4.

### 6.2.7. Tjenesteområdet tilsyn og godkjenning

Tilsynsseksjonene har ansvar for godkjenning og tilsyn med kjøretøyverksteder, kontrollorgan (for PKK) og trafikkskoler. Videre utføres tilsyn med virksomheter som driver uten godkjenning (ulovlige bilverksteder og L-skoler), og tilsyn når det gjelder falske periodiske kjøretøykontroller/kontrollsedler. I tillegg gjennomføres også tilsyn med Autoregforhandleres overholdelse med avtalene de har inngått med Statens vegvesen.

Tilsynsarbeidet består av to hovedoppgaver: Systemtilsyn (tilsyn med etablering og drift av virksomhetene) og produkttilsyn (tilsyn med «leveranse», eksempelvis føreropplæringen, stikkprøvekontroll av PKK, osv.). For stikkprøvekontroller av PKK søker man å opprettholde et minimum på 0,3 pst. av alle utførte PKK-/EU-kontroller. Utover hovedaktivitetene er det også spesialistoppgaver som har blitt tildelt enkelte regioner. Region øst har som spesialistoppgaver å føre tilsyn med yrkessjåførforskriften (YSK), tilsyn med opplæring innen utrykningskjøring og parkeringstilsyn. Region nord har som spesialistoppgave å føre tilsyn med snøscooteropplæring.

Tilsynsseksjonene har hatt samme hovedstruktur siden 2007. I Vegdirektoratet er tilsyn organisert innen Tilsyns- og kontrollseksjonen, og i regionene er tilsynet organisert som egne fagseksjoner, med en seksjonsleder som er direkte underlagt TK-lederen i den respektive regionen. Selv om tilsyn har denne strukturen samhandler seksjonen fremdeles med de andre seksjonene i TK-avdelingene, særlig i forbindelse med stikkprøvekontroller av utført PKK. En samarbeidsavtale med Arbeidstilsynet, Toll- og Skatteetaten regulerer samarbeidet rettet mot ulovlig virksomhet. Det er også noe samarbeid med politiet på dette området, men dette er ikke formalisert og håndteres ulikt i regionene.

### Fremtidig utvikling og samlet vurdering

Ettersom tilsyn og godkjenning ikke er en brukerretterspurt tjeneste, er dette området i mindre grad blitt vurdert i gjennomgangen av TK sin tjenestestruktur. Tilsyn er ikke direkte relatert til tjenestestruktur, men er sentralt for Statens vegvesens ansvar og et prioritert innsatsområde innenfor dagens budsjettnivåer. Capgemini Consulting anbefaler derfor at området inkluderes i vurderingen av tjenestetilbudet og ytterligere utredning av ny tjenestestruktur.

Utsetting av tjenester er et område som bør vurderes i fremtidig tilsynsvirksomhet. Enkelte tilsynsoppgaver kan privatiseres, men flere godkjenningsoppgaver skal i henhold til EU-direktiver utføres av myndighetene. Videre kan tilsyn overføres til en annen offentlig etat og legges utenfor Statens vegvesen. Etter Capgemini Consultings vurdering bør en forutsetning for utsettelse av tilsynsoppgaver være at dette styrker kvaliteten i arbeidet og bidrar til effektivisering av TK-området. Videre må det i en eventuell endring i organisering av tilsynsvirksomheten tas hensyn til at Tilsynet innen TK også har godkjenningsoppgaver. Som del av områdegjennomgangen er det ikke definert hvilke tilsynsoppgaver som eventuelt kan være hensiktsmessig å sette ut.

### 6.2.8. Dagens tjenestestruktur

De tradisjonelle trafikkstasjonene har i mange år vært fundamentet innenfor TK-området i Staten vegvesen. Dagens infrastruktur har i stor grad vært uendret de siste 20 årene, og er etter Capgemini Consultings vurdering utdatert, både med hensyn til lokalisering og leveranse av tjenester. I takt med samfunnsutviklingen har behovet for tjenester innenfor TK-området endret seg vesentlig de siste tiårene, og etterspørselen kan tilsynelatende betjenes ved et færre antall og nye typer tjenestesteder. Bemanning og drift av trafikkstasjoner er som tidligere nevnt store kostnadsdrivere, og etter Capgemini Consulting sin vurdering vil fremtidig effektivitet avhenge av at tjenestestrukturen endres. I de neste avsnittene gis en nærmere beskrivelse av dagens tjenestestruktur, samt vurderinger av denne.

I 2017 leverer Statens vegvesen brukerretterspurte tjenester innenfor TK-området på 82 tjenestesteder, der de fleste refereres til på folkemunne som trafikkstasjoner. Tjenestestedene er i stor grad lokalisert utenfor byer og tettsteder for å kunne dekke behovene til både private og profesjonelle brukere. I tillegg til tjenestestedene disponerer TK-området også 47 kontrollstasjoner som hovedsakelig er innrettet for kontroll av tunge kjøretøy langs veg.

Det er i hovedsak tjenestestedene for brukerretterspurte tjenester som vurderes som dagens tjenestestruktur, og disse kan kategoriseres på følgende måte:

- Trafikkstasjon: Tjenestested der store deler av TK-områdets tjenester leveres - praktiske og teoretiske førerprøver, merkantile skranketjenester og hallkontroll av lette- og tunge kjøretøy.
- Kundesenter: Tjenestested som i all hovedsak gjennomfører praktiske og teoretiske førerprøver og merkantile skranketjenester
- Sambruksstasjon: Kontrollsted som også leverer ordinær godkjenningsskontroll av kjøretøy og i noen tilfeller fungerer sambruksstasjonene som fullverdige trafikkstasjoner.

Tabell 15 Antall og type tjenestesteder i 2017 per region<sup>101</sup>

Region	Tjenestesteder	Trafikkstasjoner	Kundesenter	Sambrukstasjoner
Øst	16	11	3	2
Sør	16	7	6	3
Vest	13	6	4	3
Midt	14	10	4	0
Nord	23	9	8	6
<b>Totalt</b>	<b>82</b>	<b>43</b>	<b>25</b>	<b>14</b>

Strukturen har vært mer eller mindre uforandret de siste tiårene, og er tilpasset et behov og arealkrav som ikke lenger er gjeldende. Tidligere var nærhet til brukerne av større viktighet, men i senere tid har man utviklet nye måter å levere tjenestene på, blant annet ved samarbeid med andre aktører, nye arbeidsverktøy og selvbetjeningsløsninger. I tillegg er det færre tjenester som nå forutsetter oppmøte fra brukeren for å kunne leveres, og Capgemini Consulting mener at det ved endringer i regelverk og prosesser vil være mulig å redusere oppmøtekrav ytterligere. Med denne utviklingen blir verdien av fysisk tilstedeværelse redusert, hvilket tilsier at antall tjenestesteder kan reduseres.

I tillegg til det ovennevnte stilles det stadig høyere krav til kvalitet og effektivitet i tjenesteleveransen, både fra brukerne selv og gjennom innføring av nye regelverk. Videre er bosettingsmønsteret og dagens riks- og fylkesvegnett endret seg de siste tiårene. Brukerne er mer mobile og dagens infrastruktur er bedre utbygd og blitt mer effektiv, noe som har medført at tidsavstanden mellom tjenestestedene er betydelig lavere enn den var for bare 20-30 år siden. Dette er utviklingstrekk som etter Capgemini Consultings vurdering bygger opp under antagelsen om at tjenestestrukturen i liten grad er tilpasset dagens situasjon, og utløser et behov for endring.

Innenfor trafikkantjenestene er behovet for endring i tjenestestruktur synlig både ved en redusert stedsavhengighet ved gjennomføring av praktiske førerprøver, og ved at flere trafikkstasjoner har en lite hensiktsmessig plassering gitt trafikale krav for gjennomføring. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 6.2.3. Videre opplever flere tjenestesteder en overkapasitet, og særlig for praktiske førerprøver for MC og tungbiler er dette uheldig, da det er spesielle krav til utstyr og bane for slike prøver, som medfører kostnader.

<sup>101</sup>Lokasjonene Moss, Kragerø og Dalen er inkludert under kategorien «kundesenter» selv om det kun er et oppmøtested og ikke en fysisk lokasjon. Dette gjøres for å synliggjøre endringen ved ny tjenestestruktur.

I tilknytning merkantile tjenester er det flere områder Capgemini Consulting vurderer som modne for strukturendring. Tidligere utløste merkantile tjenester et behov for arealer for skranke og venterom, i tillegg til parkeringsplasser. Som beskrevet i kapittel 6.2.9 synker imidlertid dette behovet i takt med innføring og utnyttelse av selvbetjeningsløsninger, og fremtidig behov for nevnte arealer anses som lavt. Videre gjennomføres saksbehandling også ved mottak av søknader via post, som sendes til dokumentsentre og deretter til tjenestesteder basert på geografiske hensyn. Vegdirektoratet opererer med arkiveringsrutiner som pålegger regionene å arkivere originaldokumenter for flere av de merkantile tjenestene i lengre tidsperioder, blant annet ved eierskifte. Dette medfører et behov for fysiske arkivløsninger på tjenestestedene. Ytterligere behov for areal er nødvendig i forbindelse med midlertidig avregistrerte og nye kjennemerker. Etter Capgemini Consultings mening vil man ved regelverks- og prosessendringer og eventuelt nye selvbetjeningsløsninger kunne fjerne dette behovet. Dette omtales nærmere i kapittelet 6.2.9 under avsnittet om hindringer for fulldigitalisering av merkantile tjenester.

Med hensyn til kjøretøytjenester og kontrollvirksomheten finner Capgemini Consulting det hensiktsmessig å i større grad koordinere tjenestestruktur mellom de to områdene. Som nevnt i kapittel 6.2.4 og 6.2.5 tilfredsstiller ikke produksjonen innen kjøretøytjenester Bygg- og eiendomsstrategiens krav om 50 pst. utnyttelsesgrad av hallkapasitet, og det er avdekket et potensiale for at kontrollstasjoner kan levere flere tjenester, eksempelvis hallkontroll. Videre sammenfaller kontrollstasjonenes behov for nærhet til trafikkårene godt med hallkontrollaktiviteten, og flere av de aktuelle kontrollstasjonene er plassert i områder som er bedre tilpasset dagens vegnett. Med dette vurderes økt sambruk som hensiktsmessig tiltak for effektiv leveranse av kjøretøytjenester og utekontroll.

### **Samlet vurdering av tjenestestrukturen**

Krav og forventninger til tjenestene som trafikant- og kjøretøyområdet yter er fundamentalt endret fra hva det i utgangspunktet ble dimensjonert for. Fra å levere tjenester som i stor grad krevde en fysisk nærhet til brukerne, ser det etter dagens behov ut til å være hensiktsmessig med en mer produksjonsrettet orientering av tjenestestrukturen. Utredningen av dagens tjenestestruktur tydeliggjør at endringer vil være fordelaktig for samtlige av Trafikant- og kjøretøyområdets tjenester. Capgemini Consultings vurdering er at tjenestestrukturen verken er tilpasset dagens eller fremtidens tjenesteleveranse. For effektiv leveranse av tjenester mener Capgemini Consulting at en fremtidig tjenestestruktur i større grad bør gå bort fra trafikkstasjoner slik de er i dag, og mot en modell der trafikanttjenester leveres fra servicekontorer, merkantile tjenester leveres digitalt ved selvbetjeningsløsninger og kjøretøytjenester og utekontroll i hovedsak foregår på sambruksstasjoner. En slik endring vil gjøre Statens Vegvesen i stand til å levere en mer effektiv tjeneste og samtidig opprettholde nærheten til brukerne gjennom digitale tjenestekanaler. En grundig vurdering av hensiktsmessig tjenestestruktur og anbefalinger for fremtidig løsning blir redegjort henholdsvis i kapittel 6.3.4 og 6.4.2.

### **6.2.9. Selvbetjeningsløsninger og digitalisering**

Samtlige deler av TK-virksomheten blir i økende grad avhengige av IKT, og nye løsninger får innpass i stadig nye deler av virksomheten. IKT-løsninger benyttes eksempelvis for å selektere kontrollobjekter langs veien, noe som bare for et par år siden var en manuell oppgave. Videre har man innen TK beveget seg fra ett stormaskinsystem som skulle dekke alle behov (Autosys), til en kombinasjon av systemer med alt fra enkle digitale oppslagstjenester (f.eks. SMS-tjenesten for oppslag på kjennemerke) til større løsninger med mye regelverks- og prosessstøtte for saksbehandler innebygd (nye Autosys).

Ett av hovedmålene i TK-strategien er å «Være der brukerne er»<sup>102</sup>. På bakgrunn av dette samt TK Brukerstrategi<sup>103</sup> og Strategi for digitalisering<sup>104</sup>, har digitaliseringsinitiativ og etablering av selvbetjeningsløsninger innenfor TK blitt vektlagt de siste årene. Økt bruk av selvbetjeningsløsninger kan potensielt medføre en betydelig gevinst for samfunnet ved at brukerne ikke lenger trenger å bruke tid på å reise frem og tilbake til et tjenestested for å utført tjenester. Statens vegvesen går derfor inn for å etablere en ordning der flere tjenester kan leveres på nett med sikker identifisering, fremfor håndtering av saker per post eller ved oppmøte på trafikkstasjon. Slik søker etaten å oppnå færre manuelle betjening, høyere grad av sikkerhet i identifisering av brukere, samt økt brukervennlighet i utnyttelse av tjenestene. Dette krever imidlertid at flere hindringer for etablering av nye selvbetjeningsløsninger løses, hvilket omtales nærmere i et senere delkapittel. I de neste avsnittene følger en nærmere beskrivelse av organiseringen av arbeidet med selvbetjeningsløsningene. I tillegg vurderes allerede implementerte selvbetjeningsløsninger og digitaliserte prosesser innenfor tjenesteområdene, samt ytterligere potensiale for digitalisering.

## **Autosysprosjektet og selvbetjeningsprosjektet**

Autosysprosjektet arbeider med å utvikle løsninger i dataverktøyet Autosys. Prosjektet har gjennom tidligere faser levert Autosys Trafikant, som er et system som benyttes i relasjon til førerkortregisteret og ADR (farlig gods). I tillegg utvikler prosjektet en ny IKT-løsning som skal erstatte dagens motorvognregister (Autosys motorvogn). Nye Autosys kjøretøy er en plattform som i større grad vil være egnet for selvbetjeningsløsninger og gi mer systemstøtte til arbeidsprosessene, samt nærere integrasjon med andre systemer. Prosjektet skal produsere syv leveranser frem mot 2021, og den første av disse er en ny kjøretøygodkjenningsløsning, som ble innført i slutten av november 2017.

Initielt skulle Autosysprosjektet utvikle selvbetjeningsløsninger for TK, men med forsinkelser i tidsplanen ble Selvbetjeningsprosjektet igangsatt i mars 2014. Selvbetjeningsprosjektet samler de fleste av selvbetjeningsløsningene som TK Brukerstrategi har definert, og etter hvert som flere mulige selvbetjeningsløsninger dukker opp skal disse innlemmes i prosjektet. Siden Selvbetjeningsprosjektets oppstart har flere selvbetjeningsløsninger blitt etablert. Her har ulike deltakere bidratt i utviklingen, avhengig av den aktuelle løsningen. Ressurser fra fagavdelingene i TK har bistått med faglig kompetanse, og i tillegg har ulike ressurser fra IKT-seksjonen, Kommunikasjonsstaben, Autosys og ulike konsulenthus blitt involvert for utvikling, testing og driftsetting. Tabellen nedenfor illustrerer hvilke selvbetjeningsløsninger som allerede har blitt lansert<sup>105</sup>, og påfølgende figur viser investeringskostnadene<sup>105</sup> i perioden 2014-2016.

---

<sup>102</sup> Statens vegvesen, «TK-Strategi På veg for et bedre samfunn 2012-2023», 2011

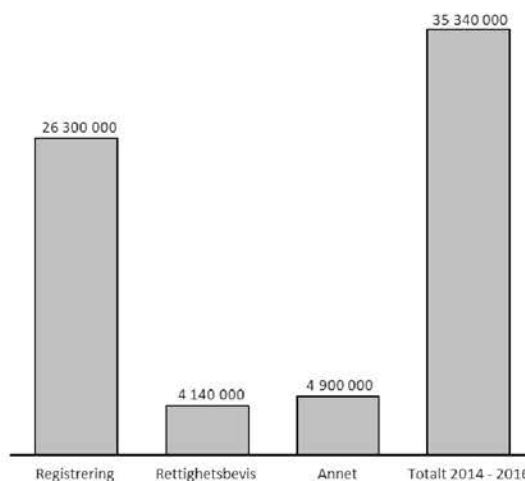
<sup>103</sup> Statens vegvesen, «Brukerstrategi for TK-området», 2013

<sup>104</sup> Statens vegvesen, «Strategi for digitalisering», 2017

<sup>105</sup> Basert på informasjon fra ressurser i Selvbetjeningsprosjektet og Vegdirektoratet

Tabell 16 Lanserte selvbetjeningsløsninger

Løsninger	Lansering
Tap av vognkort	August.2014
Salgsmelding 1: en eier og en kjøper	April 2015
Bevis for trafikalt grunnkurs på mobil	Mai 2015
Omregistrering "light"	Oktober 2015
Salgsmelding 2: medeier på salg og kjøp	Januar 2016
AltinnOppslag (til oppkobling til Altinn ifm. salgsmelding)	-----
Nettbetalings Felleskomponent (til bruk for andre løsninger som behøver nettbetaling)	-----
Salgsmelding 3: for bedrifter og organisasjoner	August 2016
TAV og Omreg for bedrifter	August 2016
Tap av førerkort og midlertidig kjøretilatelse	Desember 2016
Omregistrering med betaling	Januar 2017
Kvittering for salgsmelding og omregistrering	April 2017
Betaling av årsavgift	Juni 2017
Avgiftskalkulator	August 2017
Digital godkjenning fra Autoreg	Oktober 2017



Figur 48 Investeringskostnader, selvbetjeningsløsninger

Fremover gjennomføres også planlegging og utredning av flere selvbetjeningsløsninger. Det største arbeidet i 2018 er relatert til omskriving av Salgsmelding og Omregistrering mot det nye Autosys kjøretøyregister. Selvbetjeningsprosjektet skal også integrere mot Skatteetatens betalingsløsning, som skal produksjonssettes høsten 2018. Prioriterte selvbetjeningsløsninger synliggjøres i tabellen nedenfor.



Tabell 17 Planer for fremtidige selvbetjeningsløsninger

Fremtidige løsninger	Lansering
Fartsskriverkort	Februar 2018
Duplikat av førerkort	Februar 2018
Tilpasninger av selvbetjeningsløsninger til Autosys kjøretøy	2018
Omskriving og omregistrering mot Skatteetatens betalingsløsning	2018
Tilrettelegging for 3. parts bruk av selvbetjeningsløsningene – for banker og forsikringsselskaper)	2018
Vergeløsning – for kjøp av kjøretøy som verge til personer u/18 år	2018
Transporttillatelse – for søknad om transportløyve	2018
Fullmaktsløsning for publikum – register over fullmakter på Din side som saksbehandlere får tilgang til	2018
Dagprøvekjennermerke	
Tap av kjennermerke	
Fornyelse av førerkort for tungbilsjåfør og eldre førere	
Frivillig av- og påregistrering	
Bestilling av tilrettelagt teoriprøve	
Innbytte EØS-førerkort	
Fartsskriverkort – bedriftskort, kontrollør og mekanikerkort	

Budsjettet i 2018 for utviklingen av selvbetjeningsløsninger er på 13,2 mill. kroner. I resultatavtalene for 2017 er det stilt krav til regionene at effekter skal tas ut som følge av selvbetjening. Forventet realiserbar effekt for implementerte selvbetjeningsløsninger er 16 mill. kroner i 2017 og 13 mill. kroner i 2018 (totalt en årlig effekt på 29 mill. kroner fra 2018).

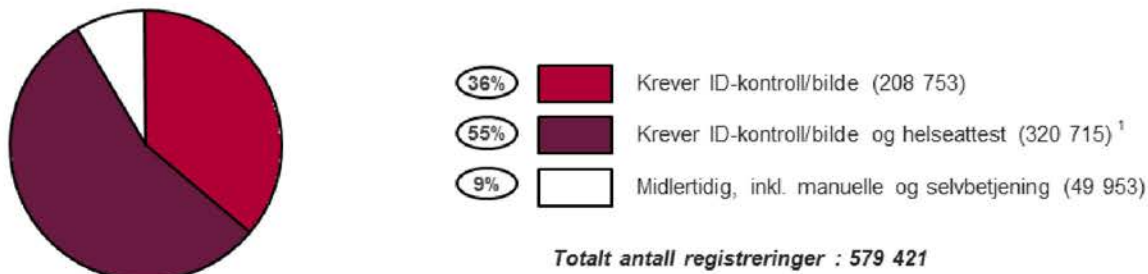
## Selvbetjeningsløsninger

Flere av tjenesteområdene innenfor TK har implementert selvbetjeningsløsninger i sine tjenestetilbud. Omfanget og grad av digitalisering er imidlertid ulikt for tjenesteområdene, og potensialet for ytterligere digitalisering er varierende.

Innenfor trafikantområdet finnes det flere digitale løsninger for publikum. Blant disse er en løsning for påmelding til kurs for Bilfører 65+, samt en løsning der bevis for gjennomført trafikalt kurs er tilgjengelig på mobil. De viktigste selvbetjeningsløsningene er imidlertid de nettbaserte løsningene for søknad om førerkort og timebestilling for praktiske førerprøver, som også regnes som delprosesser innenfor rettighetsbevis-tjenester. Timebestilling på nett ble innført i 2014 og har økt fra en andel på 9 pst. av bestillingene i 2014 til 54 pst. i 2017<sup>106</sup>. Det ble i overgangen 2016/2017 innført tiltak som gjorde det vanskeligere å bestille gjennom andre kanaler enn nett, hvilket kan ha bidratt til den markante veksten i bruk av selvbetjeningsløsninger.

I dagens tilbud av rettighetsbevis-tjenester er det kun etablert en fulldigital løsning for utstedelse av midlertidig rettighetsbevis, som ble innført i 2016. Figuren nedenfor illustrerer hvor mange utstedelser/fornyelser fra 2016 som fordeler seg mellom nevnte selvbetjeningsløsning og manuell saksbehandling.

<sup>106</sup> Basert på Statens vegvesen sine uttrekk for antall registrerte timebestillinger i 2017



**Figur 49 Fordeling av utstedelser/fornyelser av rettighetsbevis, 2016<sup>107</sup>**

I tillegg til selvbetjeningsløsningen for midlertidig rettighetsbevis planlegges en fullverdig selvbetjeningsløsning for utstedelse av duplikat, som vil kunne benyttes av personer som har førerkort med bilde tatt etter 1. januar 2012. Videre finnes det digitale løsninger for søknad om førstegangs førerkort, søknad om utvidelse av førerkort og timebestilling av praktiske førerprøver, men dette er kun delprosesser relatert til utstedelser og fornyelser, og sakene vil fremdeles forutsette oppmøte ved skranke grunnet krav til ID-kontroll og bildetaking, og eventuelt fremleggelse av helseattest.

Etter Capgemini Consultings vurdering har samtlige rettighetsbevissaker potensiale for fulldigitalisering, og særlig fornyelser vil være hensiktsmessig å digitalisere, ettersom disse sakene er både de mest tidkrevende og de med høyest volum. Tunge regelverksordninger skaper imidlertid hindringer for utvikling og implementering av nye løsninger. Med unntak av midlertidige førerrettbevis stilles det i dag krav om ID-kontroll og bildetaking på en trafikkstasjon for alle utstedelser og fornyelser (se tabellen nedenfor). I tillegg krever fornyelse etter fylte 75 år og fornyelse av tunge klasser at brukerne møter opp på trafikkstasjonen for å levere helseattest. I dagens praksis har Statens vegvesen oppfattet oppmøtested med skranketjeneste for ID-kontroll som nødvendig ved fornyelse av førerkort, så lenge helseattesten ikke har en elektronisk løsning. Ved områdegjennomgangen har det imidlertid kommet frem at dette ikke er påkrevd, og at regelverket tillater at helseattester sendes per post. Dette kan være et hensiktsmessig alternativ innen en eventuell fulldigitalisert løsning for helsesektoren og Statens vegvesen implementeres. Hindringene for digitalisering av tjenesten og potensielle løsninger omtales nærmere i et senere delkapittel.

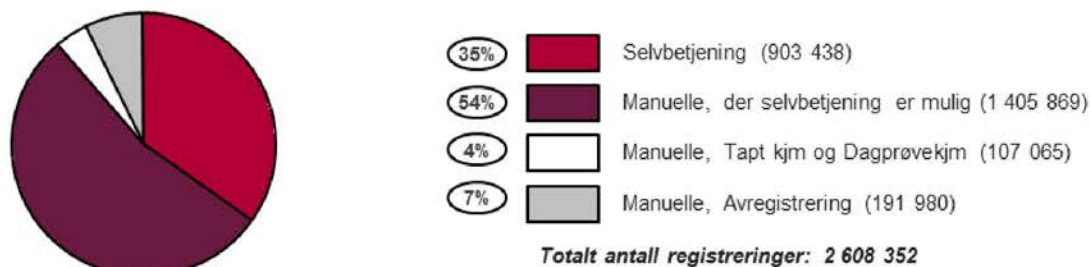
**Tabell 18 Rettighetsbevis**

Utstedelse / fornyelse	Antall saker i 2016	Utløser oppmøte	Planlagt selvbetjeningsløsning i 2018
Administrativ fornyelse	15 382	Bilde	Nei
Duplikat	11 333	Bilde	Ja, kommer selvbetjeningsløsning for bruk av personer med bilde tatt etter 01.01.2012
Endring av klasser	50 046	Bilde	Nei
Fornyelse	305 333	Bilde Helseattest for tunge klasser og for førere over 75 år	Prosjekt pågår. Delprosesser er selvbetjente.
Førstegangsutstedelse	66 595	Bilde	Det er selvbetjeningsløsning for søknader, men i dag krever en sak fremdeles oppmøte grunnet bilde
Innbytte	11 060	Bilde	Nei
Midlertidig	49 953	Nei	Ja. Løsning er implementert.
Utvidelse	53 753	Bilde	Nei
Midlertidig innbytte	15 966	Bilde	Nei
<b>Totalt<sup>107</sup></b>	<b>579 421</b>		

<sup>107</sup> En mindre andel av disse er vanlige fornyelser innen lette klasser, som ikke krever helseattest. Totalen ekskluderer typene «Spesialendring», «Uendret» og «Utskifting», da dette er uvanlige sakstyper med lavt volum (totalt 7 601 saker)

Dersom ovennevnte hindringer (ID-kontroll, bildetaking og helseattest) løses, er Capgemini Consultings vurdering at dette vil legge til rette for 100 pst selvbetjening av fornyelser og utstedelser. Anslagsvis 20 pst av totalt antall saker vil imidlertid være enten for kompliserte til å behandles digitalt, eller utløses av brukere som ikke har vilje eller mulighet til å ta i bruk selvbetjeningsløsninger. Sistnevnte tilfeller vil over tid reduseres betraktelig, og selvbetjeningsgraden kan da øke ytterligere. Med disse forutsetningene anser Capgemini Consulting det som mulig å dekke 90 pst av volumet ved selvbetjeningsløsninger på lang sikt, hvilket vil resultere i en vesentlig reduksjon i bemanningsbehovet. I gevinstberegningene i kapittel 6.4.3 har Capgemini Consulting imidlertid valgt å ta utgangspunkt i en 80 pst selvbetjeningsgrad, da 90 pst selvbetjeningsgrad som tilsvarer ende-til-ende fulldigitalisering, vil ta lenger tid å realisere enn tidshorisonten (tre til fem år) som er lagt til grunn.

Innenfor kjøretøyområdet finnes flere digitale oppslagstjenester, eksempelvis en Bil og henger-app som gir oversikt over kjøretøy og tilhengere i Norge, og Kjøretøyopplysninger, som er et digitalt kjøretøyregister for tekniske data. I tillegg har brukerne fra juni 2017 fått mulighet for å søke om personlige bilskilt via vegvesen.no. På denne nettsiden kan brukere også bestille time for hallkontroll ved å legge til informasjon om kjøretøyets registreringsnummer, understellsnummer, totalvekt og årsmodell i henvendelsen. De mest sentrale digitale løsningene relatert til kjøretøyområdet er imidlertid selvbetjeningsløsningene for kjøretøyregistrering, herunder førstegangsregistrering, omregistrering, registrering av salgsmelding og registrering av tapt vognkort. Figuren nedenfor illustrerer hvor mange av registreringshandlingene fra 2016 som fordeler seg mellom selvbetjeningsløsninger og manuell saksbehandling.



Figur 50 Fordeling av kjøretøyregistreringer, 2016<sup>108</sup>

I arbeidet med å kartlegge potensialet for videre digitalisering av tjenesten, har oversikten i tabellen nedenfor blitt etablert:

<sup>108</sup> Av avregistreringer er det kun inkludert det antallet som er gjennomført ved innlevering av kjennemerke på trafikkstasjon. Årsprøvekjennermerker og omregistrering etter ombygging av kjøretøy er ikke inkludert i antallet

Tabell 19 Kjøretøyregistrering

Registrering	Antall løst manuelt (2016)	Antall løst ved selvbetjening (2016)	Krever oppmøte på trafikkstasjon	Implementert selvbetjeningsløsning	Samarbeidspartnere
Tapt kjennemerke	16 208	0	Ja	Nei (i planene for 2018)	Politiet
Førstegangsregistrering	35 596	256 083	Hos Statens vegvesen eller forhandler	Ja	Autoregforhandlere
Omregistrering	577 158	155 840	Nei	Ja	Autoregforhandlere
Salgsmelding	722 803	452 252	Nei	Ja	Autoregforhandlere
Avregistrering	191 980	0	Ja	Nei	Politiet, Tolletaten, Skatteetaten, Autoregforhandlere
Tapt vognkort	70 312	39 263	Nei	Ja	
Dagprøvekjennermerke	90 857	0	Ja	Nei (skal utredes)	
Årsprøvekjennermerke	-	-	Ja	Nei	
Totalt <sup>108</sup>	1 704 914	903 438			

Enkelte førstegangsregistreringer og omregistreringer er knyttet til registrering av ombygde/oppbygde kjøretøy, spesialkjøretøy og begravesbiler, utrykningskjøretøy, samt drosje og lastebiler. I disse tilfellene må kjøretøy og eventuelt løyve fremvises, noe som altså forutsetter oppmøte fra brukerne. For denne typen registreringer er det foreløpig ikke planlagt noen selvbetjeningsløsninger, men det kan ligge et potensiale i økt bruk av Autoreg som bør vurderes.

Registrering av tapt kjennemerke og dagprøvekjennermerker har potensiale for fulldigitalisering, men oppmøtekrav har hittil hindret implementering av dette. Tapte kjennemerke og dagprøvekjennermerker krever i dag oppmøte på trafikkstasjon. Ved tapt kjennemerke må eieren først anmelde tapet hos politiet og dokumentere anmeldelsen på en trafikkstasjon, før det kan bestilles et nytt. Det planlegges imidlertid en selvbetjeningsløsning som håndterer både anmeldelsen og bestillingen av nytt kjennemerke på nett, som etter planen skal kunne tas i bruk fra 2018. I tillegg skal det utredes for mulige selvbetjeningsløsninger for dagprøvekjennermerker. Innføring av flere selvbetjeningsløsninger vil kunne bidra til å redusere den manuelle saksbehandlingen ytterligere.

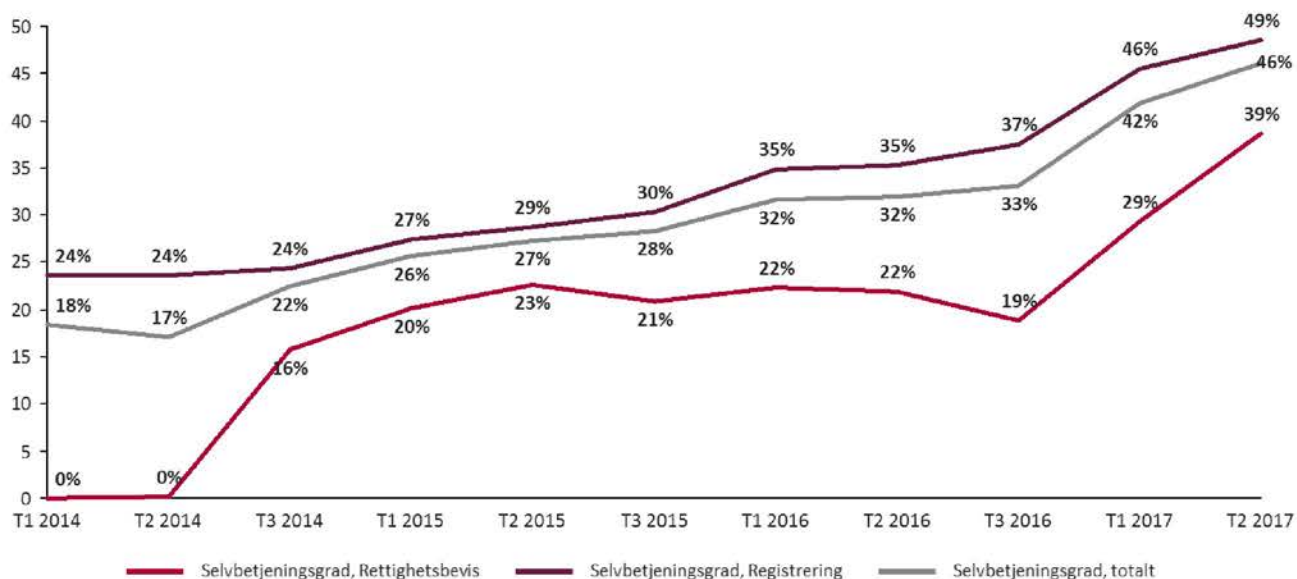
Avregistrering har potensiale for fulldigitalisering, men dette vil kreve større regelverks- og prosessendringer, inkludert omgjøring av oppmøtekrav. Ved midlertidig avregistrering må kjennemerket leveres inn på en trafikkstasjon, hvor det lagres i inntil 6 måneder. Dersom bileieren ikke har hentet kjennemerket innen de 6 månedene har gått, må det betales for et nytt kjennemerke dersom kjøretøyet igjen skal registreres. Dette er forøvrig et problem for veterankjøretøy med originale kjennemerker. Ved å fjerne midlertidig avregistrering eller innføre en løsning der kjennemerker alltid er på, vil dette kunne redusere saksbehandlingen i Statens vegvesen og behovet for lagerplass.

Hindringene for fulldigitalisering av rettighetsbevis-tjenester og potensielle løsninger omtales nærmere i et senere delkapittel. Dersom disse løses, vil det etter Capgemini Consultings vurdering være tilrettelagt for 100 pst. selvbetjening av kjøretøyregistrering i løpet av de neste årene. Anslagsvis 20 pst. av totalt antall saker vil imidlertid være enten for kompliserte til å behandles digitalt, eller utløses av brukere som ikke har vilje eller mulighet til å ta i bruk selvbetjeningsløsninger. Sistnevnte tilfeller vil over tid reduseres betraktelig, og selvbetjeningsgraden kan da øke ytterligere. Med disse forutsetningene anser Capgemini Consulting det som mulig å dekke 90 pst. av registreringsvolumet ved selvbetjeningsløsninger på lang sikt, hvilket vil resultere i en vesentlig reduksjon i bemanningsbehovet. I gevinstberegningene i kapittel 6.4.3 har Capgemini Consulting

imidlertid valgt å ta utgangspunkt i en 80 pst selvbetjeningsgrad, da 90 pst selvbetjeningsgrad som tilsvarer ende-til-ende fulldigitalisering, vil ta lenger tid å realisere enn tidshorisonen (tre til fem år) som er lagt til grunn.

## Selvbetjeningsgrad

En forutsetning for at selvbetjeningsløsningene skal bidra til effektivisering av trafikant- og kjøretøyområdet, er at de benyttes av tilstrekkelig mange brukere, fremfor manuell saksbehandling i skranke. Fra 2014 har det vært en jevn økning i bruken av selvbetjeningsløsninger i forhold til manuell saksbehandling.



Figur 51 Selvbetjeningsgrad innen merkantile tjenester

Selvbetjeningsgraden innen Kjøretøyregistrering lå på 49 pst. ved slutten av 2. tertial i 2017, og illustrerer forholdet mellom antall registreringer løst ved selvbetjening eller ved Autoreg, og totalt antall registreringer<sup>109</sup>. Andelen registreringer innenfor Førstegangsregistrering, omregistrering, registrering av salgsmelding og registrering av tapt vognkort utgjør ca. 90 pst. av alle kjøretøyregistreringer. Blant disse løses 10 pst. av førstegangsregistreringer og 50 pst. eller mer av de andre nevnte registreringene ved manuell saksbehandling i skranke. Etter Capgemini Consultings vurdering viser dette at det fremdeles er et uutnyttet potensiale i bruken av allerede implementerte løsninger for kjøretøyregistrering, fra dagens nivå på 49 pst. selvbetjening.

Innen rettighetsbevis har selvbetjeningsgraden vært lavere, noe som er naturlig ettersom de første selvbetjeningsløsningene ble innført på et senere tidspunkt enn de første selvbetjeningsløsningene for kjøretøyregistrering. Selvbetjeningsgraden her illustrerer forholdet mellom antall selvbetjente søknader om førstegangs/utvidelse av førerkort og timebestillinger av praktiske førerprøver, mot totalt antall av slike søknader og timebestillinger. Det er med andre ord selvbetjening innenfor delprosesser som illustreres, og selvbetjeningsgraden på utstedelse av midlertidig rettighetsbevis har ikke blitt inkludert, da det er kort tid siden denne løsningen ble implementert. Av grafen i figuren ovenfor kommer det frem at selvbetjeningsgraden er på 39 pst.<sup>109</sup>, og Capgemini Consulting mener derfor det er et potensiale for større utnyttelse av allerede implementerte løsninger.

Både innen kjøretøyregistrering og rettighetsbevis ser man at det fremdeles er en vesentlig andel saker som håndteres manuelt, men som kunne blitt løst ved selvbetjening. Capgemini Consulting anbefaler derfor at det gjøres en vurdering av hvorvidt det bør gjennomføres tiltak for å raskere øke selvbetjeningsgraden, slik at

<sup>109</sup> Basert Statens vegvesen sine uttrekk for antall registrerte saker

tjenesteleveransen kan foregå mer effektivt. Som nevnt i kapittel 6.2.4 kan dette eksempelvis gjøres ved å begrense tilbudet av tjenestene på trafikkstasjonene, og ved økt markedsføring overfor brukere. Gevinstpotensialet ved innføring av slike tiltak og økt utnyttelse av selvbetjeningsløsninger omtales nærmere i kapittel 6.4.3

## Digitale verktøy og prosesser

Innenfor enkelte tjenesteområder er det etter Capgemini Consultings vurdering minimalt med muligheter for selvbetjeningsløsninger. Dette er tilfellet særlig innenfor tilsyn og kontrollvirksomheten. Digitale hjelpemidler i arbeidsprosessene kan bidra til effektiv tjenesteleveranse, og utover selvbetjeningsløsninger har det blitt implementert en rekke digitale verktøy og systemer innenfor TK-området. I avsnittene nedenfor gis en beskrivelse av de ulike digitaliseringsinitiativene innenfor tjenesteområdene.

Innen trafikkantjenestene er det innført digitale verktøy til bruk for sensorer. Gjennom IKT-løsningen eSensor skal sensorer kunne registrere og samle vurderinger fortløpende på et nettbrett, hvilket vil bidra til effektiv håndtering av dokumentasjon i forbindelse med vedtak. Videre gjør løsningen det mulig for rutekonstruktører å planlegge kjøreruter med beskjeder og holdepunkter i løsningen. I dagens praksis er disse nettbrettene ikke koblet opp på internett, og det er dermed ikke mulig å dra nytte av de fordelene som løsningen skal gi. Etter Capgemini Consultings vurdering er det ingen reelle hindringer for oppkobling, og det anses derfor å være et utnyttet effektiviseringspotensial her. Med bruk av eSensor vil sensorer bli mindre avhengige av tilknytning til en trafikkstasjon ved gjennomføring av praktiske førerprøver, og det anbefales å iverksette tiltak for å muliggjøre full utnyttelse av løsningen. For at publikum også skal slippe å reise til en trafikkstasjon for å bestille førerkortet etter bestått førerprøve, må det etableres en betalingsløsning på nett.

Flere digitale hjelpemidler benyttes av kontrollørene innenfor kjøretøytjenestene. Blant disse er et timeplanleggingsverktøy for bemanningshensyn, PKK-registeret og en løsning for oppslag av typegodkjenninger. I tillegg benyttes utekontrollørens datasystem VaDIS til en viss grad, hvilket beskrives nærmere i neste avsnitt. Her planlegges en videreutvikling av en løsning knyttet til PKK, der informasjon utveksles. Et sentralt digitalt hjelpemiddel for hallkontrollørene er den nylig innførte løsningen for Autosys kjøretøygodkjenning (AKG), som gjør det mulig for tekniske saksbehandlere å gjøre alle godkjenninger i ett og samme system. Løsningen gjør det også mulig for tekniske saksbehandlere å bestille nytt vognkort, noe som tidligere måtte gjøres i skranken på trafikkstasjonen. I tillegg kan merkantile saksbehandlere benytte systemet for å legge til vognkortmerknader gjennom registreringsprosessen, dersom det er behov for slike. Med AKG-systemet skjer all opprettelse og vedlikehold av tekniske data for kjøretøy i de nye systemene, og det er mulig for saksbehandleren å se historiske saker og data for kjøretøyet, for eksempel om en eier har forsøkt å få tilsvarende godkjenning på andre trafikkstasjoner tidligere. Systemet styrer saksbehandleren og sikrer at kundene får samme behandling uavhengig om de leverer bilen til godkjenning i nord eller sør, noe som tidligere har vært utfordrende. Etter Capgemini Consultings vurdering vil AKG-løsningen etter hvert kunne bidra til effektiv leveranse av kjøretøytjenester, da denne bidrar til enklere saksbehandling, samt større grad av likebehandling i tjenestene som tilbys brukerne. I tillegg kan AKG-løsningen potensielt redusere faren for juks og kriminelle forhold, hvilket vil understøtte TK-områdets økende fokus på dette området.

Innen utekontroll vurderer Capgemini Consulting potensialet for digitalisering i hovedsak å være relatert til kontrollørens arbeidsprosesser. Det er allerede implementert IT-baserte hjelpemidler som gir muligheter for mer effektive og målrettede tungbilkontroller enn tidligere. En forutsetning for effektiv drift er fjernstyrt trafikkdirigering av ønsket kjøretøygruppe på høytrafikkerte veger inn til kontrollplass. Videre benyttes verktøyet ANPR (Automatic number-plate recognition) for kjennemerkegjennkjenning, der kameraer tar bilde av kjennemerker og sjekker dette opp mot forhåndsdefinerte lister. I tillegg brukes bremsetermografi for måling av varmgang i bremsesystemer, samt dataverktøyet VaDIS for kontroll langs veg. Sistnevnte er et system som er tilgjengelig via nettbrett, og som fungerer som en støtte for utekontroll og merkantil behandling av kontrollsaker som f.eks. kontrollrapporter, innkallinger og begjæringer, og systemet inkluderer automatisk skriving av kontrollinformasjon til Autosys. VaDIS forenkler kontrollørers og saksbehandleres arbeid ved å automatisk

kommunisere med Autosys og Statens Innkrevingsentral, og systemet er stadig under utvikling for å forbedres. I tillegg til de allerede etablerte løsningene jobbes det i EU med utvikling av en ny smart fartsskriver, som skal rapportere om kjøretøyvekt og brudd på kjøre- og hviletid via nedlanstingsutstyr langs veg. Dette er planlagt å innføres i 2019. Etter Capgemini Consultings vurdering bidrar de implementerte digitale verktøy til effektiv gjennomføring av utekontroll, og det vil derfor være fordelaktig å utrede hvorvidt ytterligere digitale løsninger kan være hensiktsmessige å implementere.

Tilsyn- og godkjenningsevne henter data primært gjennom manuell innsamling via kilder og tilbakemeldinger. I likhet med kontrollsevne er det ingen selvbetjeningsløsninger innenfor dette området i dag, men det planlegges en selvbetjeningsløsning for fartsskriverkort, som er kortene yrkessjåfører bruker for å registrere hviletid og kjøretid. Utover løsningen for fartsskriverkort, er det også et potensiale for utnyttelse av digitale verktøy i tilsynsførernes arbeidsprosesser. Som tidligere nevnt, er det i dag initiert et arbeid der man søker å knytte utekontrollens datasystem (VaDIS) og PKK-registeret, og dette vil eksempelvis gjøre det mulig å underrette tilsynsevne dersom et verksted flere ganger har blitt koblet til mangler under kontroll av kjøretøy. Det er imidlertid ikke etablert noe form for elektronisk innrapporteringssystem ved mistanke om behov for tilsyn i resterende deler av TK-området. Etter Capgemini Consultings vurdering er mangelen på innrapporteringssystem noe som kan begrense effektiv samhandling på tvers av fagområdene (trafikanter og kjøretøy), og det anbefales å gjøre en utredning av hvorvidt en slik løsning kan implementeres.

## Hindringer for fulldigitalisering av merkantile tjenester

Statens vegvesen har allerede utviklet en rekke selvbetjeningsløsninger som har gjort noen tjenester fulldigitalisert. Det foreligger imidlertid hindringer for ytterligere etablering av selvbetjeningsløsninger for enkelte tjenestetyper. Innføring av fulldigitaliserte løsninger for disse vil kreve at det gjennomføres regelverksendringer og/eller tilpasninger i Statens vegvesens register og IKT systemer.

Det er identifisert tre hindringer for fulldigitalisering av tjenester:

- Bilde til førerkort ved førstegangsutstedelse og ved fornying der bildet er eldre enn 15 år
- Manuell levering av helseattest
- Midlertidig avregistrering av kjøretøy

## Foto og ID-kontroll

Ved utstedelse av førerkort innebærer dagens løsning bildetaking og signatur på en trafikkstasjon. I dag er det over 300 medarbeidere i Statens vegvesen som i varierende grad arbeider med gjennomføring av ID-kontroll i forbindelse med utstedelse av førerkort (førstegangsutstedelse og fornyelse) på trafikkstasjonene. I henhold til førerkortdirektivet 2006/126 skal bilde og signatur oppdateres senest hvert 15. år. I tillegg er gjeldende krav at alle førerkort som fornyes skal ha et bilde tatt etter 2012, uavhengig av årsaken til fornyelsen. Brukere som ikke har et bilde oppdatert fra 2012 eller senere må dermed møte opp på en trafikkstasjon for å ta bilde ved fornyelse. Godkjente bilder fra 2012 og senere vil lagres i Statens vegvesens sitt bildesystem i 15 år fra de er tatt, med mindre kravene til bilde endres. Ved en fulldigitalisert løsning for fornyelse av førerkort, der det allerede foreligger gyldig bilde, vil ID-kontrollen kunne skje gjennom sikker pålogging tilsvarende det man finner hos en rekke andre offentlige etater.

Krav til kontroll av identifikasjon og kompetanse på området for ID-kontroll er økende. Det er et tiltagende samfunnsproblem med ID-tyveri, juksing ved bytte av ID og at enkelte skaffer seg flere identiteter. Selv om førerkortet formelt sett ikke fungerer som ID-bevis i dag, blir førerkortet i mange tilfeller benyttet som det. Den første ID-kontrollen Statens vegvesen utfører i prosessen med førerkort er derfor medvirkende til å gi personer en identitet, og den initiale ID-kontrollen har vesentlig samfunnsmessig betydning. Å gjennomføre en ID kontroll krever høy grad av kompetanse, og i dag gjennomfører Statens vegvesen et opplæringskurs for de ansatte som skal utføre ID-kontroll på trafikkstasjonen.

Etter Cappgemini Consultings vurdering er dette en hindring som kan elimineres, og finner i hovedsak to mulige løsninger. Den ene av disse innebærer at initiell ID-kontroll og innhenting av foto og signatur utføres av én etat for alle offentlige behov, av hensyn til sikkerhet, kvalitet og effektivitet. Å samle kompetansen på identitetssjekk i én organisasjon vil kunne bidra til å redusere muligheten for falske identiteter i Norge. Politiet har ansvar for utstedelse av pass, og det legges også opp til at de vil få ansvar for det nasjonale ID-kortet. En mulig løsning vil derfor være å overlate ansvaret for initiell ID-kontroll, innhenting av bilde og signatur og eventuelt biometriske data til Politiet, da disse synes å være mest egnet for denne oppgaven. Dette må eventuelt vurderes i sammenheng med Justissektoren sitt arbeid med ID-kontroll og arbeidet med nasjonalt ID-kort.

Et annet alternativ til dagens ordning er å benytte et bilderegister. Felles bilderegister, eksempelvis for pass og førerkort, er problematisk grunnet personvern hensyn. En mulighet er imidlertid å bruke separate databaser der den registrerte kan samtykke til at passbilde også kan benyttes til førerkortutstedelse. Dette må være helt frivillig og ikke en forutsetning for å kunne få utført tjenesten. For å unngå konflikt med prinsippet om dataminimering vil en spørrefunksjon kunne være en løsning. Med en slik funksjon kan man sørge for at bildet først bli overført når førerkortet skal utstedes, og ikke automatisk etter utstedelse av pass og erklæring av samtykke. Ved dette alternativet må regler på bakgrunn av den nye personvernforordningen som gjelder fra 25.mai 2018 hensyntas. Etter Statens vegvesens vurdering er det ingen begrensninger i forordningen for hvilken etat som kan ta foto, forutsatt at det kun benyttes til det formålet det tas/innhentes for, som i dette tilfellet er utstedelse av førerkort. Regelverksendringer for å kunne gjennomføre behandling av personopplysninger må utredes nærmere.

## Helseattest

Helsekravene for utstedelse av førerkort utarbeides av Helsedirektoratet på grunnlag av føringer i førerkortdirektivet 2006/126, samt medisinsk faglige vurderinger. Kravene framgår som vedlegg i førerkortforskriften (FOR-2004-01-19-298). For lette kjøretøyklasser kreves helseattest kun ved fornyelse for brukere over 75 år, med mindre personen lider av en sykdom, hvilket fanges opp ved utfylling av egenerklæring. For tunge klasser er det skjerpene krav og direktivstyrt fornying hvert femte år. Ved fornyelse av førerkort må brukerne altså først til fastlegen for å få utstedt helseattest i papirform, før dette medbringes i sin helhet av førerkortinnehaveren til en trafikkstasjon. Helseattest kan i prinsippet sendes i posten til hvilken som helst trafikkstasjon, men brukeren må likevel møte opp grunnet dagens løsning med krav til ID-kontroll, også i tilfeller der foto er yngre enn 15 år. ID-kontrollen på trafikkstasjon kan imidlertid fjernes dersom man har sikker identifisering i en selvbetjeningsløsning.

En mulig løsning på ovennevnte hindring er innføring av elektronisk helseattest fra legen, som legges inn i Statens vegvesens saksbehandlingssystem Autosys trafikant, nasjonalt førerkortregister. Dette vil være en fulldigitalisert løsning der fornyelse av førerkortet bestilles på nett og førerkortet sendes til kunden i posten. Med dagens krav forutsetter dette gyldig foto, samt en løsning for elektronisk helseattest i helsesektoren som er integrert med Statens vegvesens førerkortløsning. En fordel med elektronisk helseattest er at dette kan bidra til å hindre fusk. Statens vegvesen har opplevd at helseattester endres på veien fra legen til mottak på trafikkstasjon, noe som lett kan forekomme dersom ikke legen er nøyaktig nok i utfyllingen. Eksempelvis kan man med et enkelt kryss i en rubrikk få «utvidet» helsegodkjenningen fra å omfatte kun buss til at man tilfredsstillt helsekravene for å kjøre lastebil. Dette utgjør en vesentlig trafiksikkerhetsrisiko dersom man ikke oppfyller helsekravet, men jukser med en helseattest. I dag pågår et samarbeid mellom Statens vegvesen, Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse og Politidirektoratet, der potensiale og mulighetsrom for en elektronisk helseattest vurderes. Her gjenstår imidlertid ytterligere utredning før en eventuell løsning kan innføres.

Uten en elektronisk helseattest er en alternativ løsning at helseattester sendes per post til et sentralisert mottak, og at det innføres en selvbetjeningsløsning for fornyelse. Brukerne vil da slippe å møte opp på en trafikkstasjon for identifikasjon. Med tanke på antall fornyelser som krever helseattest utgjør en stor andel av totalt volum (se tabell 15), antas gevinsten for brukerne å være vesentlig. Statens vegvesens ansatte må fremdeles gjøre det samme arbeidet som i dag gjøres i skranke; manuell gjennomlesning med påfølgende manuell innlegging i Autosys trafikant. Videre er det fremdeles en risiko for juks, slik som eksempelet i forrige avsnitt beskriver.



Sentralisert saksbehandling vil imidlertid kunne legge til rette for en betydelig ressursmessig besparelse ved færre oppmøtestede og færre saksbehandlere.

I tillegg til implementering av en av de ovennevnte løsningene kreves en endring i regelverket for å muliggjøre fulldigitalisering av utstedelse av førerkort. Mer spesifikt er dette relatert til Statens vegvesen sin tolkning av kravet om at man kun kan ha ett gyldig førerkort. Ved dagens regelverk må brukerne levere inn sine gamle førerkort, og dersom man fjerner dette kravet må det direkte oppslag i førerrettsregisteret ved kontroll muliggjøres for alle kontrolltater.

### **Midlertidig avregistrering**

I dagens regelverk er det mulighet for midlertidig avregistrering. Hensikten med en ordning for midlertidig avregistrering er at brukerne skal slippe å betale forsikring og bruksavgift for de periodene et kjøretøy ikke er i bruk. Reglene for dagens løsning følger av vegtrafikklovens § 17 og Forskrift 25. januar 1990 nr. 92 om bruk av kjøretøy («bruksforskriften») for midlertidig avregistrering. Med dagens praksis medfører dette at kjøretøyeiere må møte på en trafikkstasjon for å fysisk levere inn kjennemerker dersom de ønsker en midlertidig avregistrering av kjøretøyet. Med tanke på Trafikkforsikringsavgiften som innføres 1.1.2018 og erstatter årsavgiften, betyr dette at kjøretøyeiere må oppsøke en trafikkstasjon både for inn- og utlevering av kjennemerke dersom de ønsker å benytte seg av fordelene ved å betale forsikring inkludert avgift kun for den perioden kjøretøyet er i bruk. Dette er eksempelvis relevant for eiere av motorsykkel, veteranbiler og andre typiske sesongkjøretøy.

For trafikkstasjoner er den mest åpenbare ulempen med dagens ordning at inn- og utlevering av kjennemerker, bestilling av erstatningsmerker (mistet, stjålet m.m.) og lagerhold/makulering av kjennemerker er oppgaver som må håndteres manuelt. Det lagres svært mange kjennemerker som ikke blir tatt ut igjen før makulering, og det antas at antall lagrede kjennemerker i dag ligger på rundt 100 000. Videre anslår regionene at ca. 30 pst. leveres ut igjen innen fristen på 6 måneder. Statens vegvesen bruker mellom 15 og 20 årsverk per år for å administrere ordningen med kjennemerkelager ved å motta, registrere og makulere kjennemerker, og den totale arealbruken for lager av kjennemerker er antatt å være 1000 m<sup>2</sup>. Det føres ikke statistikk over ressurs- og arealbruk, så tallene er basert på anslag. Med tanke på trafikkforsikringsavgiften er det ingen grunn til å tro at omfanget av disse oppgavene vil reduseres, hvilket forsterker behovet for endringer i dagens praksis.

Et alternativ til dagens løsning er en fulldigitalisering med selvbetjening for bestilling og betaling av kjennemerker. Med dette alternativet foregår ikke lenger innlevering av kjennemerker på trafikkstasjoner, men sendes per post til en sentralisert enhet som håndterer alt mottak av kjennemerker på landsbasis. Bestilling av nye kjennemerker ved påregistrering vil da gå direkte fra bruker til produsent, som sender kjennemerker per post til brukeren. Ordningen forutsetter at alle innsendte kjennemerker makuleres, og at det alltid bestilles nye kjennemerker ved påregistrering. Videre må selvbetjeningsløsningen kunne kontrollere at kjennemerkene er mottatt og registrert av Statens vegvesen før brukerne kan bestille nye. Denne løsningen vil kreve et mottak for kjennemerkene til avregistrering og makulering, men som ikke trenger å være en trafikkstasjon. Endringer i regelverket vil også være nødvendig.

En annen løsning på hindringen innebærer at kjøretøyene til enhver tid har kjennemerkene på, uavhengig av om kjøretøyet er påregistrert eller ikke. En slik løsning vil være en stor endring fra dagens praksis, men det forutsettes fremdeles at kjennemerkene inndras i en kontrollsituasjon der det foreligger urettmessig bruk av kjøretøyet (jf. vegtrafikkloven § 36). Ordningen vil dermed avgrenses til tilfeller ved frivillig avregistrering. Med en løsning der kjennemerke beholdes ved avregistrering, vil utløse et økt kontrollbehov samt avhengighet av ANPR (kjennemerkeskanner) eller andre tekniske hjelpemidler for å konstatere ulovlig bruk. Videre vil det ved innføring også måtte utredes et samarbeid mellom Politiet og Statens vegvesen, samt en kobling av kjennemerkeskannere til Statens vegvesens register over avregistrerte kjøretøy. I tillegg vil en løsning med kjennemerker alltid på kreve regelverksendringer. Dette alternativet vil ikke løse dagens salg av dagsprøvekjennermerker, men det antas at det vil kunne redusere behovet betydelig. For å ytterligere effektivisere salg av dagsprøvekjennermerker bør det utredes alternativer for å sende slike kjennemerker per post eller for utlevering fra f.eks. bilforhandlere, slik prosessen er for årsprøvekjennermerker i dag.

Statens vegvesen vil i 2018 utrede nærmere konsekvensene ved å innføre en løsning med frivillig avregistrering, som er en fulldigitalisert løsning.

### **Samlet vurdering av hindringene**

Capgemini Consulting mener at det er fullt mulig å eliminere hindringer for fulldigitalisering av utstedelser av førerkort, som inkluderer en løsning for betaling av gebyr. Her vurderes løsningen der én etat får ansvaret for ID-kontroll samt innhenting av signatur og bilde for alle offentlige etater som mest hensiktsmessig. Bakgrunnen for dette er at denne løsningen sikrer at kompetanse for ID-kontroll samles. Videre vil behovet for koordinering på tvers av etater være lavere sammenlignet med den alternative løsningen, da det ikke vil være nødvendig med utveksling av bilder fra separate databaser. Capgemini Consulting anbefaler at Statens vegvesen gjennomfører ytterligere utredning i samarbeid med de etater som er relevante for levering av løsningen.

Helseattester er etter Capgemini Consultings vurdering ikke en reell hindring. I andre etater, eksempelvis NAV, kan helseattester sendes per post, og det stilles altså ikke krav til at brukere selv må møte opp for å levere disse. Dette er en løsning som Capgemini Consulting mener vil være uproblematisk for Statens vegvesen å innføre i dag, og som raskt vil fjerne forutsetningen om brukers oppmøte. En elektronisk helseattest vurderes imidlertid som mest hensiktsmessig på lengre sikt, da dette alternativet vil bidra til ytterligere effektivitet i saksbehandlingen, ved raskere innhenting av helseopplysninger og mindre papirarbeid. Det anbefales derfor å gjøre videre vurderinger av dette alternativet koordinert med samarbeidsprosjektet med Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse og Politidirektoratet.

Capgemini Consulting mener også det er reelt å fjerne hindringen tilknyttet midlertidige avregistreringer, gitt at dagens regelverk endres. Her vurderes en løsning der kjøretøy til enhver tid har kjennemerkene på som mest hensiktsmessig. Dette begrunnes med at ordningen, i motsetning til den alternative løsningen som beskrives, vil medføre et lavere behov for lagringsplass til kjennemerker, samt mindre saksbehandling og dokumenthåndtering. For fremtidig effektivitet og økt digitalisering av kjøretøyregistreringstjenester anbefaler Capgemini Consulting at Statens vegvesen gjennomfører ytterligere utredning av denne løsningen i samarbeid med Politiet, i tillegg til å undersøke alternative løsninger til dagens salg av dagsprøvekjennermerker

## **6.3. Vurdering fremtidig modell for Trafikant- og kjøretøyområdet**

### **6.3.1. Fremtidig utvikling og trender**

TK påvirkes i stor grad av utviklingen i samfunnet. Befolkningsutvikling, bosettingsmønster, samt nærings- og handelsmønstre har alltid vært viktige forutsetninger for utvikling av infrastruktur og samferdsel. Videre blir hverdagen stadig mer digitalisert, og med en rask teknologisk utvikling forventes nye løsninger å prege transportsystemet i nær fremtid. Capgemini Consulting mener at det vil være avgjørende å ta hensyn til utviklingen i markedet ved utforming av fremtidig tjenestestruktur, særlig med tanke på ambisjonene innenfor Statens vegvesens digitale strategi og de føringer dette gir for TK-området.

### **Demografisk utvikling og mobilitet**

Statistisk sentralbyrås framskrivninger viser at folketallet i Norge vil øke til seks millioner like etter 2030 og passere syv millioner i 2060<sup>110</sup>. Samtidig som befolkningen øker, blir andelen av eldre personer stadig større. Nyere regelverk stiller krav om oftere fornyelse av førerkort blant eldre bilførere, hvilket tilsier at det etter hvert vil bli en vesentlig vekst i antall fornyelser og vurderingsprøver. Videre vil befolkningsutviklingen i fremtiden sannsynligvis bære preg av økt innvandring, noe som vil medføre flere innbytter av førerkort. Parallelt med dette

---

<sup>110</sup> Statistisk sentralbyrå, Befolkningsframskrivninger, 2016 - <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar>

viser utviklingen en mindre bilbruk blant unge i dag, flere som venter lenger med å ta førerkort, samt økende grad av miljøvennlige reisevaner<sup>111</sup>. Dette tyder på at man fremover vil oppleve en lavere etterspørsel etter TK-tjenester blant yngre generasjoner, men denne utviklingen vil sannsynligvis ikke fullstendig motvirke effektene av generell befolkningsvekst, økning av eldre bilførere og økt innvandring. For å effektivt betjene den voksende etterspørselen og hindre en voldsom økning i ressursbruk, mener Capgemini Consulting at fremtidig tjenestetilbud må legges til rette for høyere utnyttelse av selvbetjeningsløsninger og økt digitalisering.

I tillegg til vekst og endring i befolknings sammensetning vil utviklingen i bostedsmønsteret være avgjørende for hvor det vil være fornuftig å levere tjenester. Flere og flere velger å bo sentralt<sup>112</sup>, og med styrket kollektivtilbud, flere privatbiler, samt utbedring av veg og kjøretøy reduseres reisetiden til TKs tjenestesteder. Dette muliggjør betjening av etterspørsel på et lavere antall tjenestesteder enn det som er tilfelle i dag. Opprettholdelse av tjenestetilbud i områder med lav befolkningstetthet vil bli dyrere, og i takt med økt digitalisering av tjenestene bør det gjøres en vurdering av hvilke tjenestesteder det vil være forsvarlig å beholde. Med tanke på at befolkningen i større grad får tilgang til internett og benytter digitale verktøy, synes økt tilgjengeliggjøring av tjenester på nett å være en hensiktsmessig prioritering fremover.

## Teknologisk utvikling

Teknologien i kjøretøy er i rask utvikling. Flere og bedre førerstøttesystemer sammenkobles, som på sikt vil gjøre det mulig for føreren å fri seg helt fra føreroppgavene. Allerede har det foregått uttesting av selvkjørende minibusser en rekke steder rundt i landet, innenfor begrensede rammer. Videre utvikles det innebygde selvdiagnosesystemer i kjøretøy. Informasjonen fra disse sensorene kan brukes både til kontroll av kjøretøyet, f.eks. sikkerhetsmekanismer som ABS, og til vedlikehold av kjøretøyet. Videre kan informasjonen distribueres i sanntid, og vil eksempelvis bidra til reduksjon eller total unngåelse av kollisjoner. Sensorene brukes også til overvåking av transportmiddelets status og til å håndtere vedlikeholdet av transportmiddelet. I tillegg til sensorteknologi har man også startet utvikling av systemer for kommunikasjon mellom kjøretøy og vegkantutstyr<sup>113</sup>. Samlet vil disse teknologiene kunne automatisere og effektivisere deler av kontrollvirksomheten. Total oversikt over konsekvensene av den teknologiske utviklingen er fremdeles usikker, men Capgemini Consulting mener det er liten tvil om at kontrollører stadig må oppfylle økte krav til kompetanse og være oppdatert for å kunne levere godkjenning og kontroller av tilstrekkelig kvalitet.

Den teknologiske utviklingen innenfor transport inkluderer også mer samhandling på tvers av transportmidler<sup>114</sup>. Et typisk eksempel er samordnede persontransporttjenester hvor transporttjenestebrukeren kan kjøpe pakker med reiseprodukter som gir brukeren tilgang til en rekke transporttjenester på fleksibel og effektiv måte. Innenfor vegsektoren forventes nye tjenester knyttet til delingsøkonomi som bildelingstjenester å påvirke både bilhold og bruk av bil i byer. Dette skyldes på den ene siden kapasitetsproblemer i transportsystemet og urbanisering, samt større oppmerksomhet rundt miljøvennlige livsstilvalg, energiforbruk og gevinster den enkelte kan oppnå gjennom delingsøkonomien. Dersom denne trenden styrkes mener Capgemini Consulting at dette vil kunne påvirke etterspørselen for Trafikant- og kjøretøytjenester ved at behovet for å eie og kjøre egne biler reduseres. Her vurderer Capgemini Consulting det som sannsynlig at denne effekten først og fremst er relevant for publikum i sentrumsnære strøk, da innbyggere i distriktene gjerne er mer avhengig av egne kjøretøy grunnet lavere grad av tilgjengelighet.

---

<sup>111</sup> Transportøkonomisk institutt, «Slutt på lidenskapen? Effekter av førerkortutviklingen blant ungdom», 2016

<sup>112</sup> Statistisk sentralbyrå, «Befolkning og areal i tettsteder, 1. januar 2016», 2016 - <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befteft/aar/2016-12-06>

<sup>113</sup> Vegnett, Ane Dalsnes Storsæter, «Bilen som sensor», 2016 - <https://vegnett.no/2016/11/bilen-som-sensor/>

<sup>114</sup> Norges offentlige utredninger, «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer», 2017

I tillegg til det ovennevnte er robotisering interessant for videre utvikling innen TK-området. Robotisering er automatisering av regelstyrte arbeidsprosesser, der løsninger utfører operasjoner slik som et menneske ville gjort det på en datamaskin. En vesentlig andel saksbehandling er allerede automatisert i offentlig sektor i dag, men mulighetsområdene for denne type robotiseringsprogramvare kan fremdeles gi stor verdi på ulike områder. Robotisering er også egnet for å kombineres med kunstig intelligens<sup>115</sup>, ved at sistnevnte nå evner å utføre prosesssteg som tidligere måtte løses av mennesker. Et eksempel på dette er chatbots. Disse systemene kan ta over oppgaven med å svare på en rekke spørsmål, ettersom de forstår hva det spørres om og kan svare på bakgrunn av virksomhetens kunnskap og informasjon lagret i de bakenforliggende systemene. De vil også lære og bli bedre over tid på bakgrunn av spørsmålene. Capgemini Consulting mener at bruk av slike løsninger innenfor Trafikant- og kjøretøyområdet vil kunne redusere ressursbehovet i førstelinjetjenesten ved en mindre avhengighet av udokumentert, individuell kompetanse og erfaring. Løsningene vil dermed føre til at ressurser kan fokusere på andre, kanskje vanskeligere, henvendelser. I tillegg bidrar løsningene til å sikre kvalitet og kontinuitet til tjenestene man tilbyr innbyggerne som øker graden av likebehandling.

## Føringer og regelverk

Ulike føringer påvirker hvordan Statens vegvesen leverer TK-tjenester. Gjennom Digital agenda<sup>116</sup> presenteres hovedprioriteringer i IKT-politikken, og både denne og Digitalt førstevalg<sup>117</sup> fremhever at offentlig forvaltning så langt som mulig skal kommunisere med brukerne på nett. Miljøhensyn har også blitt av større viktighet i samfunnet. Her kan politiske vedtak knyttet til eksempelvis avgifter og krav om miljøvennlige kjøretøy påvirke både fremtidig etterspørsel for tjenester og rammene for kontrollvirksomheten. Videre synes Statens vegvesen i økende grad å vektlegge tilsyn og kontroll, særlig innen tungtransport, samt arbeid mot kriminalitet innenfor TK-området. Til en viss grad svarer Statens vegvesen allerede i dag på føringene ved tilpasninger i ressursbruk og bemanning, og ved satsningen på selvbetjeningsløsninger. Capgemini Consulting mener imidlertid at et fremtidig fokus på de nevnte områdene vil kreve en enda større dreining av ressurser fra merkantile til tekniske oppgaver, samt en innsats for ytterligere digitalisering av tjenester.

Utviklingen i regler og retningslinjer foregår i hovedsak ved implementering av regelverk som har blitt innført i EU, og det har vært en stabil økning i antall nye og endrede forordninger og direktiver<sup>118</sup>. Denne økningen kan skape et fremtidig økt behov for ressurser til å implementere og tilpasse disse til norske forhold. Videre er mange av kravene både teknisk og juridisk kompliserte, eksempelvis med hensyn til regelverk for ny teknologi i kjøretøy, som vil stille betydelige krav til ressursene og økt spesialisering.

I tillegg til å drive utvikling i regelverk, er også EU pådriver for økt informasjonsutveksling mellom medlemsland<sup>118</sup>. Større grad av informasjonsutveksling vil kunne bidra til mer effektiv godkjenning av kjøretøy ved bruktimport. Videre vil informasjon om førerrett i andre EØS-land gjøre det enkelt å gjennomføre godkjenning av innbytte av førerrett. Capgemini Consulting mener derfor at tilstrekkelig grad av informasjonsutveksling vil muliggjøre større grad av automatisering i prosesser for kontroll av både førerrett og kjøretøy. Dette vil kunne forenkle deler av TK-områdets virksomhet.

---

<sup>115</sup> IKT-Norge, Schjerva, Roger, «Robotene vil endre samfunnet», 2016 - <https://www.ikt-norge.no/kommentar/robotene-vil-endre-samfunnet/>

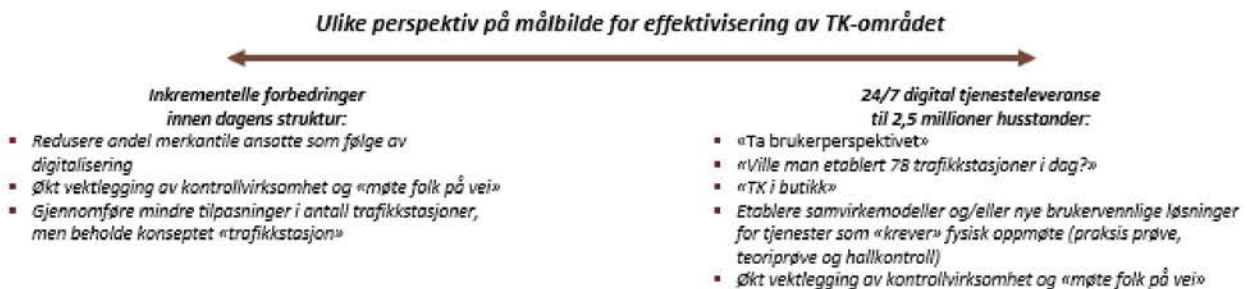
<sup>116</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Meld. St. 27 (2015-2016), 2016

<sup>117</sup> Direktoratet for forvaltning og ikt, «Digitalt førstevalg», 2017 - <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalt-forstevalg>

<sup>118</sup> Statens vegvesen, «TK 2023» – rapport, 2015

### 6.3.2. Målbilde og kriterier for et fremtidig tjenesteleveransemodell og struktur

Innledningsvis i områdegjennomgangen ble det gjennomført fokusintervjuer med flere nøkkelpersoner i Statens vegvesen. Samtalene indikerer ulike perspektiv i hvilket målbilde Trafikant- og kjøretøyområdet bør ha for effektivisering av enheten. Majoriteten mener at Statens vegvesen har arbeidet godt med effektivisering over en lengre periode innenfor TK-området, og at flere henvendelser betjenes med redusert bemanning ved hjelp av nye selvbetjeningsløsninger, og det trekkes frem at oppgaveporteføljen og kontrollvirksomheten har økt. Samtidig indikerer flere at det er enklere å arbeide med effektivisering innen TK-området, da virksomheten er «produksjonsorientert», relativt ensartet og at digitalisering og selvbetjening gir noen naturlige forutsetninger. Flere mener at det er et uforløst effektiviseringspotensial innad i og mellom regioner hva gjelder dagens tjenestestruktur, og at struktur, antall og lokalisering av trafikkstasjoner utgjør majoriteten av resterende effektiviseringspotensial. Illustrasjonen under viser ulike perspektiv på målbilde for effektivisering av TK-området, fra inkrementelle forbedringer innen dagens struktur til 24/7 digital tjenesteleveranse til 2,5 millioner husstander.



Figur 52: Ulike perspektiv på målbilde for effektivisering av TK

Fremtidig utvikling og trender som beskrevet i kapittelet over påvirker og stiller helt andre krav til Trafikant- og kjøretøyområdet og gir føringer i forhold til retning i arbeidet med å etablere målbilde Trafikant- og kjøretøyområdet. Sentralt i arbeidet med å komme frem til et målbilde med hovedretning og kriterier utover fremtidig utvikling og trender har vært å se på eksisterende strategidokumenter, en rekke Statens vegvesen interne rapporter og utredninger, samt intervjuer og samtaler med ulike nøkkelpersoner i og utenfor Trafikant- og kjøretøyområdet. Basert på disse kildene har Capgemini Consulting kommet frem til følgende tre hovedretninger:



Figur 53 Hovedretning for effektivisering av Trafikant- og kjøretøyområdet

Det er en generell målsetning at offentlig forvaltning skal utføre sine oppgaver lojalt og effektivt, og bruke ressursene effektivt. For å sikre dette har regjeringen tatt initiativ til effektiviseringsprogram for offentlig forvaltning. Her nevnes at alle statlige virksomheter skal fjerne tidstyver ved å effektivisere egen drift, bidra til regelforenkling og andre forenklingstiltak i egen virksomhet, og overfor innbyggere og andre offentlige virksomheter. Trafikant- og kjøretøyområdet følger opp dette blant annet ved fortløpende å utvikle selvbetjeningsløsninger. Dette gjenspeiles også i statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 2016-2017). Her kommer det frem at Flere av tjenestene har blitt eller vil bli selvbetjente slik at brukerne ikke lenger må møte fram på en trafikkstasjon for å få utført disse. Selvbetjeningsløsninger er et viktig virkemiddel for å effektivisere etaten og å yte bedre service til brukerne. Selvbetjente løsninger blir godt mottatt av brukerne og bidrar til økt tilgjengelighet og likebehandling av innbyggerne. I 2017 vil videre utvikling og drift av selvbetjeningsløsninger fortsatt prioriteres slik at tjenestene blir enklere og mer tilgjengelige. Videre er det i 2017 et mål å øke andelen som benytter seg av de ulike løsningene.

I etableringen av kriterier har Capgemini Consulting benyttet gjeldende *Trafikant- og kjøretøystrategi 2016-2029*, *Strategi for digitalisering 2018-2021* og *Brukerstrategi for TK-området*, sammen med en rekke andre Statens vegvesen interne rapporter og utredninger som kilder. Disse dokumentene inneholder mange gode tanker og perspektiver for TK-området og hvordan Statens vegvesens visjon «på veg for et bedre samfunn» gir retning for TK-området sitt oppdrag, hvor målet er å oppfylle samfunnets forventninger til service, kvalitet, likebehandling og effektiv forvaltning. Her kan også nevnes gode digitale ambisjoner, hvor teknologi skal være driver for endring, for å fornye, forenkle og forbedre tjenesteleveranser. I tillegg har det blitt gjennomført fokusintervjuer, samtaler og arbeidsmøter med TK-fagansvarlige i Vegdirektoratet og TK-direktører fra de fem regionene og utvalgte områdeledere. I dialogen med disse har følgende tema vært sentrale:

- Utfordringer med eksisterende styringslinje for trafikant- og kjøretøyområdet
- Fordeler og ulemper med organisering av Trafikant- og kjøretøyområdet i en regionstruktur
- Regional innretning og hvordan organisering (inndeling i fag/området) har utviklet seg over tid
- Tjeneste- og oppgavespesialisering og hvorvidt det skal være interregionalt eller nasjonalt
- Selvbetjeningsløsninger og hvordan teknologi og digitalisering påvirker eksisterende tjenesteleveranser og fremtidig behov for merkantile tjenester
- Økt kontrollbehov langs norske riks- og fylkesveger
- Fremtidig tjenestestruktur gitt fremtidig tjenesteutvikling og endrede behov og krav fra brukere

Det er etablert et samlet fremtidig målbilde for Trafikant- og kjøretøyområdet med tre hovedretninger for effektivisering av TK-området. Disse er; «Likeverdige tjenester gjennom oppgavespesialisering», «Utvikling av digitale løsninger og økt selvbetjeningsgrad» og «Fremtidig tjenestestruktur tilpasset endrede behov». De tre hovedretningene understøttes av seks ulike kriterieområder for fremtidig modell for TK-området, hvor fokus er standardiserte og tilgjengelige tjenester med redusert tidsbruk per handling, en fremtidsrettet struktur som tilrettelegger for enkel styring og utrulling av tjenester, samarbeid med offentlige- og private aktører, og til slutt ivareta rollen som forvaltningsmyndighet innenfor TK-området. For å komme frem til dette målbildet har som nevnt eksisterende strategier og en rekke interne rapporter og utredninger blitt benyttet som viktige kilder.



Figur 54: Målbilde og kriterier for fremtidig modell for Trafikant- og kjøretøyområdet

### 6.3.3. Langsiktig tjenesteleveransemodell

Tradisjonelt har trafikkstasjonene vært hovedstammen i Trafikant- og kjøretøyvirksomheten i Statens vegvesen, og har dekket alle brukertterspurte tjenester. Etter hvert har man utviklet nye måter å levere tjenestene på med nye verktøy og IKT-løsninger, samt etablering og utvikling av partner- eller selvbetjeningsløsninger. I tillegg stiller brukere av tjenestene stadig høyere krav til kvalitet og effektivitet i tjenesteleveransen som en naturlig del av samfunnsutviklingen. Arbeidsverktøyene, -metodikken og regelverk har også gradvis endret seg og blitt mer tilpasset utviklingen, mens tjenestetilbudet og hovedstrukturen har vært stabil over lang tid.

Det er naturlig å tenke seg mindre tilpasninger i oppgaveporteføljen fremover, men hovedansvaret og – oppgavene antas i stor grad å bestå. Imidlertid vil den digitale utviklingen med selvbetjeningsløsninger og nye samhandlingsmåter, i tillegg til nye verktøy og arbeidsmetodikk tvinge frem nye arenaer i møte med brukerne. Statens vegvesen har ansvaret for at organisasjonen til enhver tid er tilrettelagt for å utføre samfunnsoppdraget på en effektiv måte med optimal ressursbruk. Dagens organisering og struktur med et stort antall trafikkstasjoner som leverer et bredt spekter av tjenester har vært mer eller mindre uforandret siden 1970-tallet. I den samme perioden har samfunnet endret seg vesentlig med mye større mobilitet hos brukerne, en bedre utbygd og mer effektiv infrastruktur og med helt andre muligheter til å ta i bruk nettbaserte tjenester og selvbetjeningsløsninger. Krav og forventninger til tjenestene som trafikant- og kjøretøyområdet yter, er fundamentalt annerledes nå enn det i utgangspunktet ble dimensjonert for.

Brukere forventer i dag at tjenester som ikke krever fysisk oppmøte leveres som selvbetjeningsløsninger, noe som gjenspeiles i føringene fra «Digitalt førstevalg» som sier at den primære dialogen mellom offentlige etater og brukere skal være digital. Dette betyr et skifte for Statens vegvesen og Trafikant- og kjøretøyområdet med nye krav til offentlig forvaltning, hvor brukere i fremtiden vil kunne utføre de fleste handlinger hvor det måtte passe best og hvor ansatte kompetansemessig må dreies til å håndtere handlinger av mer kompleks art.

#### **Brukerperspektivet**

Brukerperspektivet er et viktig element i langsiktig tjenesteleveransemodell hvor de ulike brukergruppene (profesjonelle og private) har forskjellig behov. Profesjonelle benytter tjenester i egenskap av jobb eller ansattforhold, men de private benytter tjenester for eget personlig behov.

#### **Private brukere**

Private brukere er mest opptatt av god tilgjengelighet og at det går raskt å få gjennomført tjenesten. Hvordan tjenesten leveres (hvor og av hvem) spiller mindre rolle, så lenge tjenestene leveres raskt og effektivt. Den beste tilgjengeligheten oppnås med digitale tjenester og de aller fleste ønsker tjenester i form av selvbetjening på nett. Det vil alltid være noen brukere som ikke har tilgang til nettbaserte løsninger eller som ikke har tilstrekkelig kompetanse til å utføre tjenestene selv. I en overgangsfase vil det derfor fortsatt være behov for førstelinjetjenester for opplysning eller veiledning. Saker av mer komplisert art vil i en langsiktig tjenesteleveransemodell sendes til andrelinje saksbehandlingssenter som har spesialkompetanse på eksempelvis førerkort og kjøretøy. Enkelte tjenester, som teoretisk- og praktisk førerprøve og godkjenning og kontroll av kjøretøy, vil kreve fysisk oppmøte på et tjenestested uavhengig av digitalisering, men for de fleste private brukere er dette tjenester man sjelden eller aldri trenger. Eksempelvis vil en eier av et ordinært kjøretøy aldri trenge å gjennomføre en kontroll som krever fysisk oppmøte hos Statens vegvesen.

#### **Samarbeidspartnere og profesjonelle brukere**

Det er etablert både formelt og uformelt samarbeid med andre etater, de viktigste er Politi, Skatteetaten, Tolletaten og fylkesmannen ved fylkeslegen. Statens vegvesen sine samarbeidspartnere har behov for å vite hvordan samarbeidet skal foregå og med hvem. Dersom tjenester endres eller fysisk flyttes kan det tenkes at samarbeidet må reetableres. Andre samarbeidspartnere er aktører som gjennom avtale eller regelverk bidrar i tilrettelegging av saker som fører til enkeltvedtak. Eksempler på partnere er trafikkskoler (innmelding av

godkjent opplæring), Autoregforhandlere (registrering av kjøretøy) og verksteder (kontrollorgan for PKK). Disse benytter i stor grad digitale løsninger til å drive sin virksomhet og vil bestå videre i langsiktig tjenesteleveransemodell. Innenfor kjøretøyområdet har profesjonelle brukere først og fremst behov for kjøretøyregistrering og –godkjenning. Profesjonelle brukere er mer opptatt av kvalitet, kort ventetid og åpningstid for tjenestene, enn av reiseavstand. Dersom tjenestene blir levert til rett tid, med rett kvalitet og likebehandling, er dette viktigere enn at de må bruke litt tid på å reise til tjenestesteder. Profesjonelle brukere er også raskere til å ta i bruk digitale tjenester når de er tilrettelagt.

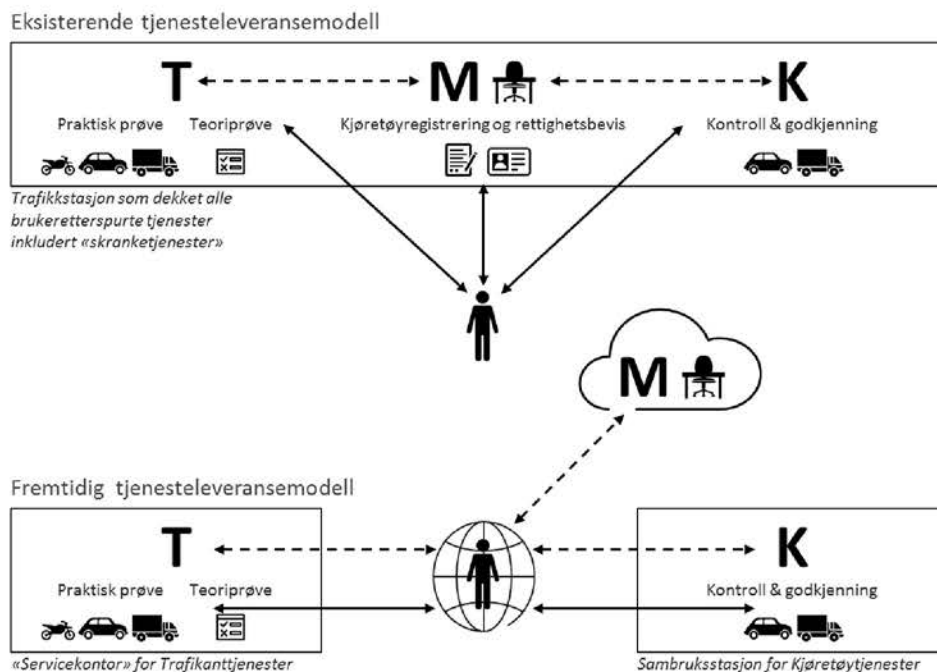
## Forslag til ny tjenesteleveransemodell

Trafikant- og kjøretøytjenester er overordnet inndelt i brukerretterspurte trafikanttjenester (førerprøver og førerkort) og kjøretøytjenester (registrering av kjøretøy og forvaltningskontroller av kjøretøy). I tillegg til de brukerretterspurte tjenestene utføres trafiksikkerhetsarbeid (TS), tilsyn og utekontroll av kjøretøy. Noen oppgaver er begrenset i omfang eller er av en slik karakter at de krever spesiell kompetanse og er definert som spesialistoppgaver. Disse er ofte lagt til regioner som håndterer oppgaven på vegne av en region eller for hele landet. Spesialistoppgaver som håndteres på vegne av hele landet vurderes og fordeles av Vegdirektoratet. I områdegjennomgang er det valgt en annen inndeling for å beskrive tjenestene. I kapittel 6.1 er følgende inndeling benyttet; *Trafikanttjenester, Merkantile tjenester, Kjøretøytjenester, Utekontroll og Tilsyn og godkjenning*. Merkantile tjenester finnes innenfor både trafikant- og kjøretøytjenester og er ikke en egendefinert tjenestekategori. I fremtidig tjenesteutvikling og for ny langsiktig tjenesteleveransemodell er det de merkantile tjenestene som gradvis vil forsvinne og erstattes med selvbetjeningsløsninger. Innføring av selvbetjeningsløsninger muliggjør en reduksjon i bemanningen. Dagens struktur vil kreve en minimumsbemanning, og det er en utfordring å opprettholde tilstrekkelig kompetanse og forsvarlig saksbehandling når oppmøte og antall saker til behandling på trafikkstasjonene reduseres gjennom selvbetjeningsløsninger.

Det er med denne utviklingen Capgemini Consulting foreslår at tjenesteleveransemodellen må moderniseres. Det vil bli et skifte fra en tradisjonell trafikkstasjon som dekker alle brukerretterspurte tjenester hvor linken til brukerne er skranken som betjener merkantile tjenester, til en ny modell hvor de to brukerretterspurte tjenestene (trafikanttjenester og kjøretøytjenester) splittes opp og legges til der hvor brukerne bor (servicekontor) eller der hvor brukerne ferdes (sambruksstasjon/utekontrollstasjon) langs norske riks- og fylkesveger.

For de tjenester som ikke krever fysisk oppmøte skal selvbetjeningsløsninger tilbys og for saksbehandling av mer kompleks karakter skal dette håndteres med etablering av andrelinje saksbehandling. Dette vil endre arbeidsinnholdet for noen ansattgrupper, hvor innføring av andrelinje saksbehandling medfører at faglig utfordrende oppgaver samles og at førstelinje får et endret oppgavesett. Dimensjoneringen av dagens Trafikant- og kjøretøytjenester organisert som førstelinje opplysningstjenester vil utfordres ved at brukere stadig blir flinkere til å søke informasjon gjennom kanaler med 24/7 tilgjengelighet og det er naturlig å se første- og andrelinje tjenester i sammenheng. Spesialisering av enkelte tjenester og oppgaver vil styrke den faglige utviklingen og man vil bygge robuste miljøer. Effekten vil være større grad av likebehandling og bedre kvalitet. Særlig stor vil effekten være for oppgaver som innebærer skjønnsutøvelse, hvor det er viktig med omforent tolkning av hvordan regelverk skal håndheves. Dette kan gi en ytterligere effekt i form av redusert antall klager på vedtak. I det videre arbeidet med etablering av saksbehandlingssentre for første- og andrelinje tjenester vil være å finne ut hvordan disse skal operere, fysisk plassering av medarbeidere og hvilke oppgaver som skal utføres hvor. Spesialisering av oppgaver innebærer ikke nødvendigvis samling av alle tjenester ett sted, men samling av kompetanse, hvor man operativt leverer fra ett eller flere fagmiljøer. I skissen under viser vi hvordan tjenesteleveransen vil endres.





Figur 55 Eksisterende vs. Fremtidig tjenesteleveransemodell

Illustrasjonen viser T=Trafikantjenester, M=Merkantile tjenester og K=Kjøretøytjenester, med pilene som viser type interaksjon for bruker med de ulike tjenesteområdene. Heltrukket pil viser fysisk oppmøte, mens stiplet pil viser en digital løsning. Eksisterende tjenesteleveransemodell er hovedsakelig basert på oppmøte ved en trafikkstasjon uavhengig om det er praktisk-/ teoretisk prøve, rettighetsbevis, eller registrering-/ kontroll av kjøretøy. Noen av tjenestene utføres som skranketjenester av merkantile ansatte, mens andre krever spesialkompetanse eller teknisk kompetanse.

I fremtidig tjenesteleveransemodell er brukeren selv navet i tjenesteleveransen og håndterer de fleste tjenester gjennom ulike selvbetjeningsløsninger. For trafikantjenester vil brukeren håndtere noe ved selvbetjening mens teori- og praktiske prøver vil gjennomføres på et servicekontor som ligger i tilknytning til et sentrumsnært område eller et vegkontor. For kjøretøytjenester tenkes de enten levert som selvbetjeningsløsninger eller fra sambruksstasjoner hovedsakelig plassert lang det moderne riks- og fylkesvegnettet. For majoriteten av brukerne vil det være få treff med et fysisk tjenestested i livsløpet. For kompliserte saker vil brukeren kommunisere med andrelinje tjenestesenter som yter saksbehandling og fatter enkeltvedtak.

#### 6.3.4. Beskrivelse av ny tjenestestruktur

Capgemini Consulting har med utgangspunktet i tjenesteutvikling og endrede behov, nytt målbildet og langsiktig tjenesteleveransemodell utarbeidet et forslag til ny tjenestestruktur for TK. Dette er en struktur Capgemini Consulting mener er mer kostnadseffektiv og som samtidig vil gi bedre måloppnåelse og tilfredsstillende kriteriene i kapittel 6.3.2. I arbeidet med å etablere et forslag til ny tjenestestruktur har regionene blitt involvert og kommet med innspill, basert på deres lokale kjennskap til regionene. I tillegg har innsikt fra flere rapporter og utredninger, eksempelvis «TK2023» og «Utkast til Helhetlig plan for ny tjenestestruktur» blitt benyttet i dialogen med regionene.

Behovet for den tradisjonelle trafikkstasjonen har endret seg med digitalisering og selvbetjeningsløsninger. Dagens geografiske plasseringen av trafikkstasjoner samsvarer verken med hvor brukere bor eller hvor det moderne vegnettet går og det er behov for å se på tjenestestrukturen ut fra helt nye forutsetninger. Capgemini Consulting anbefaler at følgende tiltak og strukturelle endringer iverksettes:

- Ny tjenestestruktur bør i større grad benytte eksisterende infrastruktur hos Statens vegvesen, eksempelvis vegkontorer og kontrollstasjoner. Med utgangspunkt i endrede behov fra brukergruppene

(private og profesjonelle) vil det som beskrevet i ny tjenesteleveransemodell ikke lenger være behov for samlokalisering av trafikant- og kjøretøytjenester.

- Digitale tjenester skal prioriteres og de merkantile skranketjenestene skal kun tilbys på utvalgte tjenestesteder. Resterende saksbehandlingsoppgaver spesialiseres og samlokaliseres med øvrige Statens vegvesen lokasjoner, eksempelvis vegkontorer. De som ikke vil eller ikke kan benytte digitale tjenester vil kunne betjenes per post eller ved et begrenset antall tjenestesteder.
- En stor andel av eksisterende trafikkstasjoner og kundesentre foreslås erstattes med publikumsnære servicekontor med få eller ingen faste ansatte og tilpassede åpningstider. Der det er mulig kan servicekontorene betjenes ambulerende med sensorer tilknyttet andre tjenestesteder hvor det er grunnlag for etablering av mer robuste fagmiljøer. Servicekontorene vil i all hovedsak levere teori- og praktiske førerprøver for lette kjøretøy.
- Praktiske førerprøver foreslås gjennomført på faste oppmøtesteder gjerne tilknyttet servicekontor eller vegkontor, etter godkjente ruter. Det kan eksempelvis tilbys praktiske førerprøver tilknyttet et tettsted, uten at det utløser et behov for et tjenestested i form av et servicekontor eller sambruksstasjon.
- Førerprøver A/A1 og tunge klasser foreslås utført fra et redusert antall tjenestesteder og utføres der det allerede finnes nødvendig infrastruktur for gjennomføring, eksempelvis bane for MC og tilstrekkelig med parkeringsplasser for tunge klasser.
- Førstelinje trafikant- og kjøretøytjenester leveres hovedsakelig gjennom digitale kanaler, per post eller telefon. Andrelinje saksbehandling foreslås utført ved ett eller flere saksbehandlingssentre som er spesialister på fagområdet, samt annet regelverk som regulerer offentlig forvaltning. Dette vil gi en høy grad av spesialisering i saksbehandlingen og økt kvalitet og likebehandling. Saksbehandlingssentre med ulike typer spesialistfunksjoner, etableres på få utvalgte steder nasjonalt. De ansatte i saksbehandlingssentrene vil være spesialister innenfor sine respektive fagområder de vil jobbe i robuste fagligmiljøer.
- Kapasiteten knyttet til hallkontroll av lette og tunge kjøretøy foreslås redusert og at tjenestene samlokaliseres med utekontrolltjenesten på sambruksstasjoner der dette er mulig. Sambruksstasjoner er tjenestesteder hvor utekontroll og forvaltningskontroll benytter seg av samme hallinfrastruktur. Der det er behov for kontrollhaller som visningshall uten teknisk utstyr, bør kostnadseffektive løsninger søkes. Det praktiseres også i dag eksempelvis leie hallplass, noe som foreslås videreført i større grad.

Capgemini Consulting har utarbeidet skisser per region og et forslag til ny tjenestestruktur. Det er tatt utgangspunkt i eksisterende bygningsstruktur, planlagte sambruksstasjoner og kontrollstasjoner<sup>119</sup>. I få tilfeller er det foreslått å opprette ny tjenestesteder og kun hvor dette kan erstatte tjenester levert fra flere andre tjenestesteder.

Dagens struktur har 43 tradisjonelle trafikkstasjoner og i forslaget anbefales det å omgjøre 39 av disse til enten servicekontor eller samlokalisere med eksisterende eller planlagte sambruksstasjoner. Endringer i behov innebærer overgang fra store trafikkstasjoner med omfattende infrastruktur og overkapasitet, til mindre tjenestelokaler nærmere brukerne som hovedsakelig tilbyr trafikanttjenester. Endringene gjør det mulig å redusere omfanget av dagens bygningsstruktur, samtidig som lokal tilstedeværelse der det er grunnlag for det opprettholdes. Ny struktur teller totalt 18 færre tjenestesteder, dette inkluderer nedleggelse av 29 eksisterende tjenestesteder samt opprettelse av to nye tjenestesteder og ni sambruksstasjoner strategisk plassert langs det moderne vegnettet.

---

<sup>119</sup> Statens vegvesen, utkast til nasjonal plan for samordning og utbygging av kontrollstasjoner, 2017

For de fem regionene foreslås det å redusere antall tjenestesteder som tilbyr praktiske prøver med henholdsvis 37 for MC, 24 for lette kjøretøy og 25 for tunge kjøretøy. Videre anbefales det å redusere antall tjenestesteder som tilbyr teoriprøver med 21 fra dagens 73 til 52 lokasjoner. De merkantile skranketjenester foreslås utført på et begrenset antall tjenestesteder. Tjenestetilbudet for merkantile skranketjenester foreslås redusert med 55 tjenestesteder, fra dagens 74 til kun 19 tjenestesteder. Videre digital utvikling og nye selvbetjeningsløsninger, vil ytterligere redusere behovet for merkantile skranketjenester, og med mål om fulldigitaliserte tjenester vil merkantile skranketjenester gradvis reduseres mot null. Hallkontroll vil hovedsakelig foregå på de 23 sambruksstasjonene i forslaget.

Tabellen under viser antall tjenestesteder for de ulike trafikant- og kjøretøytjenestene i henholdsvis dagens tjenestestruktur og Capgemini Consulting sitt forslag til ny tjenestestruktur

**Tabell 20: Antall tjenestesteder per trafikant- og kjøretøytjeneste**

	Trafikant				Merkantile		Kjøretøy (hallkontroll)	
	MC	Lette kl.	Tunge kl.	Teori	Rettighetsbevis	Registrering	Lette	Tunge
Dagens	57	75	45	73	72	74	56	48
Ny	20	51	20	52	19	19	26	25

Videre i kapittelet omtales de foreslåtte endringene i tjenestestrukturen noe mer detaljert og hvordan foreslått endring vil utarte seg i hver av de fem regionene. For hver av regionene beskrives kort dagens struktur og antall tjenestesteder inkludert et kart som illustrerer dagens geografisk plassering av disse. Deretter beskrives Capgemini Consultings vurderinger og forslag til tilpasning av tjenestestruktur, som til slutt oppsummeres med en tabell og endret kart som illustrerer ny foreslått tjenestestruktur.

### Region midt

Region midt har i dagens tjenestestruktur 14 tjenestesteder med 10 trafikkstasjoner og 4 kundesentre. Hovedvekten av tjenestestedene er lokalisert langs eller i nærheten av E6 og E14 med en til to timers kjøreavstand med bil mellom tjenestestedene. De fleste av trafikkstasjonene tilbyr hele TKs tjenesteportefølje.

Kontrollstasjoner

▲ Stor (Kategori 2)

▲ Mellomstor eller liten (Kategori 3 og 4)

Kontorsteder / Region

■ Kontorsteder

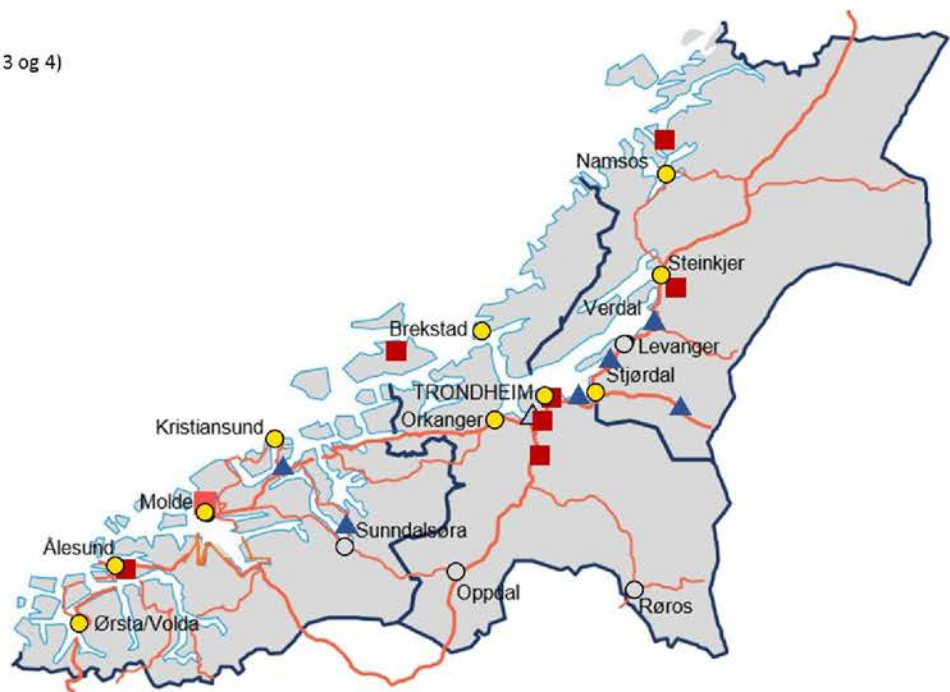
■ Regionvegkontor

Tjenestesteder

● Trafikkstasjoner

○ Kontorsteder

● Sambruksstasjoner



**Figur 56 Dagens tjenestestruktur Region midt**

Cappgemini Consulting forslår å redusere dagens tjenestestruktur fra 14 til 11 tjenestesteder hvilket innebærer å redusere antall trafikkstasjoner fra 10 til 0, øke antall servicekontor fra 4 til 8 og etablere 3 sambruksstasjoner. Det anbefales å gjøre følgende endringer i tjenestestrukturen og -tilbudet:

- Tjenestestedene; Ørsta/Volda, Oppdal, Røros, Sunndalsøra, Orkanger/Orkdal og Levanger foreslås nedlagt, og det bør vurderes om det skal tilbys praktiske førerprøver som ambulerende tjenester.
- Tjenestestedene Otta og Tynset henholdsvis sambruksstasjon og servicekontor i Region øst vil betjene henvendelser og volumer tilknyttet Oppdal og Røros, ved nedleggelse av disse.
- Det foreslås å etablere to nye sambruksstasjoner i Klett og Vestnes <sup>Feil! Bokmerke er ikke definert.</sup> i tillegg til at kontrollstasjonen på Verdal oppgraderes til en sambruksstasjon. Disse vil dekke hele behovet for forvaltningskontroll av lette- og tunge kjøretøy i regionen.
- Praktiske førerprøver B klasse og teoriprøver foreslås tilbudt på alle servicekontorer.
- Praktiske førerprøver A/A1 (MC) og tunge klasser foreslås tilbudt på to lokasjoner; Ålesund og Stjørdal.
- Merkantile skranketjenester foreslås tilbudt på to tjenestesteder; Trondheim og Ålesund
- Molde, Namsos, Steinkjer og Brekstad, vil kun tilby teori- og praktiske førerprøver B-klasse.

I tillegg til overnevnte sambruksstasjoner vil det bli gjennomført vegkontroll ved følgende kontrollstasjoner<sup>120</sup>; Bergsøy, Furu, Malvik, Stjørdal - riksgrensen, Åsen og Romsdal.

Tabellen under oppsummerer antall tjenestesteder de ulike tjenestene tilbys i dagens- og ny tjenestestruktur for regionen.

**Tabell 21 Antall tjenestesteder per trafikant- og kjøretøytjeneste i Region midt**

Region Midt	Trafikant				Merkantile		Kjøretøy (hallkontroll)	
	MC	Lette kl.	Tunge kl.	Teori	Rettighetsbevis	Registrering	Lette	Tunge
Dagens	12	14	8	14	14	14	10	10
Ny	2	8	2	8	2	2	3	3

<sup>120</sup> Statens vegvesen, utkast til nasjonal plan for samordning og utbygging av kontrollstasjoner, 2017

Kontrollstasjoner

△ Stor (Kategori 2)

▲ Mellomstor eller liten (Kategori 3 og 4)

Kontorsteder / Region

■ Kontorsteder

■ Regionvegkontor

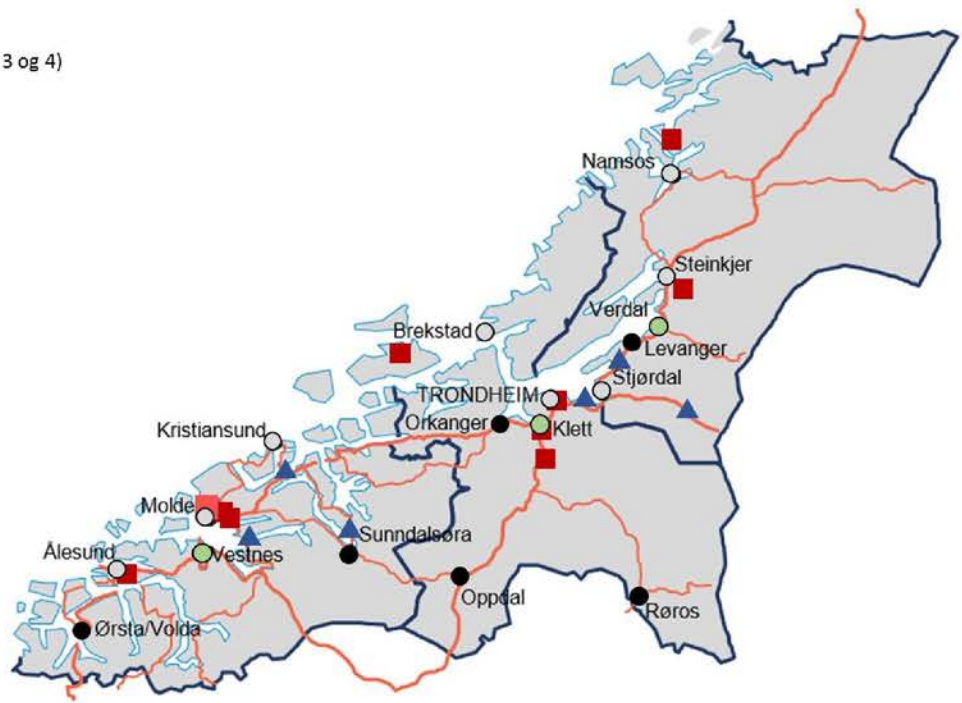
Tjenestesteder

● Trafikkstasjoner

○ Servicekontorer

● Sambruksstasjoner

● Legges ned





Figur 57 Ny tjenestestruktur Region midt

## Region vest

Region vest har i dagens tjenestestruktur 13 tjeneststeder med 6 trafikkstasjoner, 4 kundesentre og 3 sambruksstasjoner. Tjenestestedene er spredt rundt i regionen og ligger i all hovedsak i nærheten av sentrale byer og tettsteder.

### Kontrollstasjoner

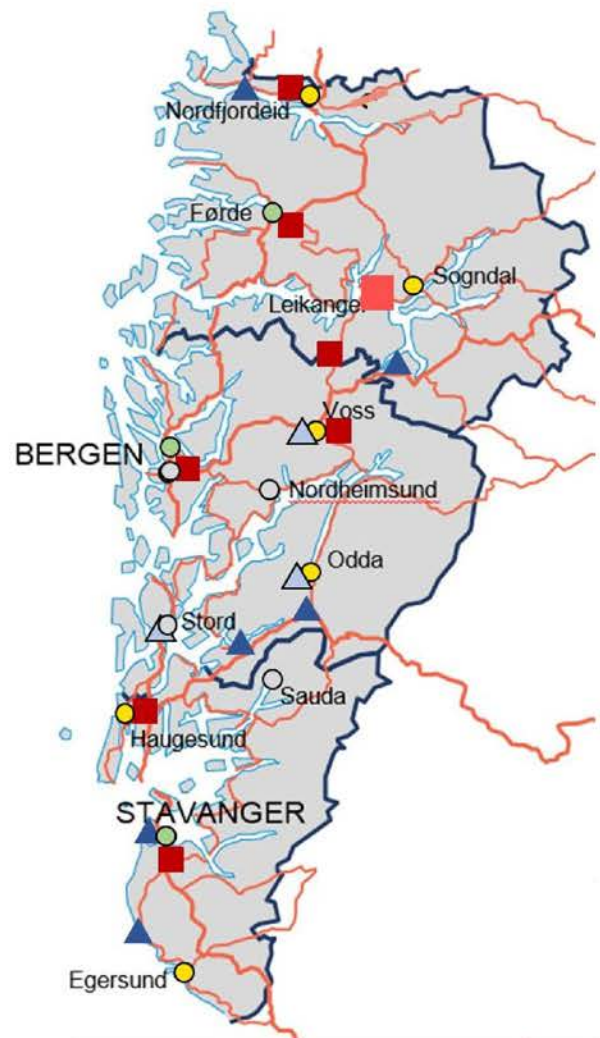
-  Stor (Kategori 2)
-  Mellomstor eller liten (Kategori 3 og 4)

### Kontorsteder / Region

-  Kontorsteder
-  Regionvegkontor

### Tjeneststeder

-  Trafikkstasjoner
-  Kontorsteder
-  Sambruksstasjoner



Figur 58 Dagens tjenestestruktur Region vest

Capgemini Consultings forslår å redusere dagens tjenestestruktur fra 13 til 10 tjeneststeder, hvilket innebærer å redusere antall trafikkstasjoner fra 6 til 0, øke antall servicekontor fra 4 til 7 og opprettholde dagens 3 sambruksstasjoner. Det anbefales å gjøre følgende endringer i tjenestestrukturen og -tilbudet:

- Tjenestestedene; Nordfjardeid, Norheimsund, Sauda, Egersund foreslås nedlagt og det bør vurderes om det skal tilbys praktiske førerprøver som ambulerende tjenester.
- Sogndal trafikkstasjon foreslås nedlagt og samlokaliseres med Leikanger regionskontor.
- Stavanger trafikkstasjon foreslås nedlagt, hvor det etableres to ny tjeneststeder, et sentrumsnært servicekontor og en sambruksstasjon på Harestad.
- Praktiske førerprøver B klasse og teoriprøver foreslås tilbudt på alle servicekontorer i tillegg til sambruksstasjonen på Førde.

- Praktiske førerprøver A/A1 (MC) og tunge klasser foreslås tilbudt på tre tjenestesteder; Stavanger med praktisk førerprøve på Harestad for tunge klasser, Bergen/Åsane og Førde
- Merkantile skranketjenester foreslås tilbudt på tre tjenestesteder; Stavanger, Bergen/Åsane og Førde
- Haugesund, Stord, Odda, Voss og Leikanger, vil kun tilby teori- og praktiske førerprøver B-klasse
- Odda, Voss og Stord er lokalisert i nærheten av kontrollstasjoner og det bør vurderes om det skal tilbys ambulerende forvaltningskontroller på disse tjenestestedene ved behov.

I tillegg til sambruksstasjonen på Harestad vil det bli gjennomført vegkontroll ved følgende kontroll-/sambruksstasjoner<sup>121</sup>; Krossmoen, Stord, Odda, Voss, Seljestad, Håbakken, Sokn, Kjøs, Åsane og Førde.

Tabellen under oppsummerer antall tjenestesteder de ulike tjenestene tilbys i dagens- og ny tjenestestruktur for regionen.

**Tabell 22 Antall tjenestesteder per trafikant- og kjøretøytjeneste i Region vest**

Region Vest	Trafikant				Merkantile		Kjøretøy (hallkontroll)	
	MC	Lette kl.	Tunge kl.	Teori	Rettighetsbevis	Registrering	Lette	Tunge
Dagens	10	11	9	11	11	11	9	5
Ny	3	8	3	8	3	3	3	3

<sup>121</sup> Statens vegvesen, utkast til nasjonal plan for samordning og utbygging av kontrollstasjoner, 2017

### Kontrollstasjoner

- △ Stor (Kategori 2)
- ▲ Mellomstor eller liten (Kategori 3 og 4)

### Kontorsteder / Region

- Kontorsteder
- Regionvegkontor

### Tjenestesteder

- Trafikkstasjoner
- Servicekontorer
- Sambruksstasjoner
- Legges ned



Figur 59 Ny tjenestestruktur Region vest



## Region øst

Region øst har i dagens tjenestestruktur 16 tjeneststeder med 11 trafikkstasjoner, 3 kundesentre<sup>122</sup> og 2 sambruksstasjon. Hovedvekten av tjenestestedene er lokalisert i de større byene og langs E6 med kort kjøreavstander med bil mellom tjenestestedene. De fleste av trafikkstasjonene tilbyr hele TKs tjenesteporfeuille med unntak av praktiske prøver for tunge klasser.

### Kontrollstasjoner

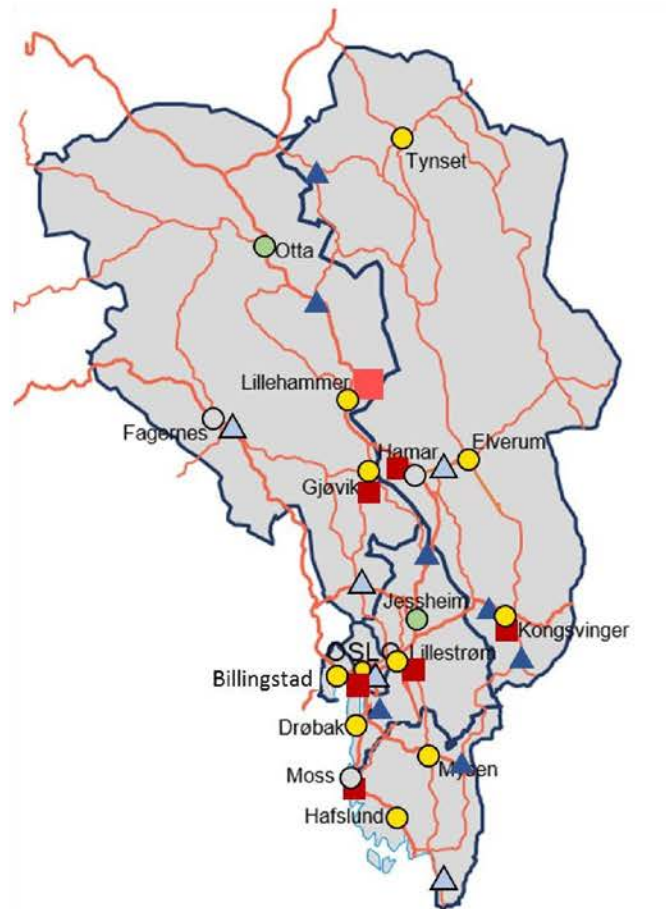
- ▲ Stor (Kategori 2)
- ▲ Mellomstor eller liten (Kategori 3 og 4)

### Kontorsteder / Region

- Kontorsteder
- Regionvegkontor

### Tjeneststeder

- Trafikkstasjoner
- Kontorsteder
- Sambruksstasjoner



Figur 60 Dagens tjenestestruktur Region øst

Capgemini Consultings forslår å redusere dagens tjenestestruktur fra 16 til 14 tjeneststeder, hvilket innebærer å redusere antall trafikkstasjoner fra 11 til 3, øke antall servicekontor fra 3 til 8 og øke antall sambruksstasjoner fra 2 til 3. Det anbefales å gjøre følgende endringer i tjenestestrukturen og -tilbudet:

- Tjenestestedene; Billingstad, Drøbak, Fagernes, Moss og Mysen foreslås nedlagt, og det bør vurderes om det skal tilbys praktiske førerprøver som ambulerende tjenester.
- Nedleggelse av Billingstad med de volumer og handlinger som utføres på dagens trafikkstasjon, foreslås at betjenes av Drammen trafikkstasjon i Region sør.

<sup>122</sup> Lokasjonen Moss er inkludert under kategorien «kundesenter» selv om det kun er et oppmøtested og ikke en fysisk lokasjon. Dette gjøres for å synliggjøre endringen ved ny tjenestestruktur.

- Grunnet avtaleforhandling av eksisterende leiekontrakt og potensiell økning i husleie må det vurderes å erstatte Risløkka med en ny trafikkstasjon nordover i regionen (foreligger et forslag om plassering på Skårer) med servicekontor i Sandvika og Lillestrøm.
- Det foreslås opprettet to nye servicekontor i Ski og Sandvika.
- Praktiske førerprøver B klasse og teoriprøver foreslås tilbudt på alle trafikkstasjoner og servicekontorer i tillegg til sambruksstasjonen på Otta.
- Praktiske førerprøver A/A1 (MC) og tunge klasser foreslås tilbudt på fire tjenestesteder; Hafslund, Oslo, Gjøvik og Otta.
- Merkantile skranketjenester foreslås tilbudt på fire tjenestesteder Hafslund, Oslo, Gjøvik og Otta.
- Hallkontroll for tunge og lette kjøretøy foreslås tilbudt på Hafslund, Oslo, Jessheim, Gjøvik og Otta, i tillegg til at det er planlagt etablering av en ny sambruksstasjon på Ånestad. Ånestad vil erstatte Husum kontrollstasjon.
- Otta opprettholdes som tjenestested til tross for dagens lave volumer gitt forslag om nedleggelse av tjenestestedene Oppdal og Tynset.
- Fagernes, Hamar, Elverum, Ski, Kongsvinger, Tynset, Lillestrøm, Sandvika og Lillehammer, vil kun tilby teori- og praktiske førerprøver B-klasse

I tillegg til sambruksstasjonen på Ånestad vil det bli gjennomført vegkontroll ved følgende kontroll-/sambruksstasjoner<sup>123</sup>; Svinesund, Taraldrud, Støkken, Ørje, Holstad, Kalplassen, Minnesund, Varpet, Øyer, Bergerrønningen, Otta og Jessheim.

Tabellen under oppsummerer antall tjenestesteder de ulike tjenestene tilbys i dagens- og ny tjenestestruktur for regionen.

**Tabell 23 Antall tjenestesteder per trafikant- og kjøretøytjeneste i Region øst**

Region Øst	Trafikant				Merkantile		Kjøretøy (hallkontroll)	
	MC	Lette kl.	Tunge kl.	Teori	Rettighetsbevis	Registrering	Lette	Tunge
Dagens	13	15	9	14	14	13	12	12
Ny	4	12	4	12	4	4	6	6

<sup>123</sup> Statens vegvesen, utkast til nasjonal plan for samordning og utbygging av kontrollstasjoner, 2017

### Kontrollstasjoner

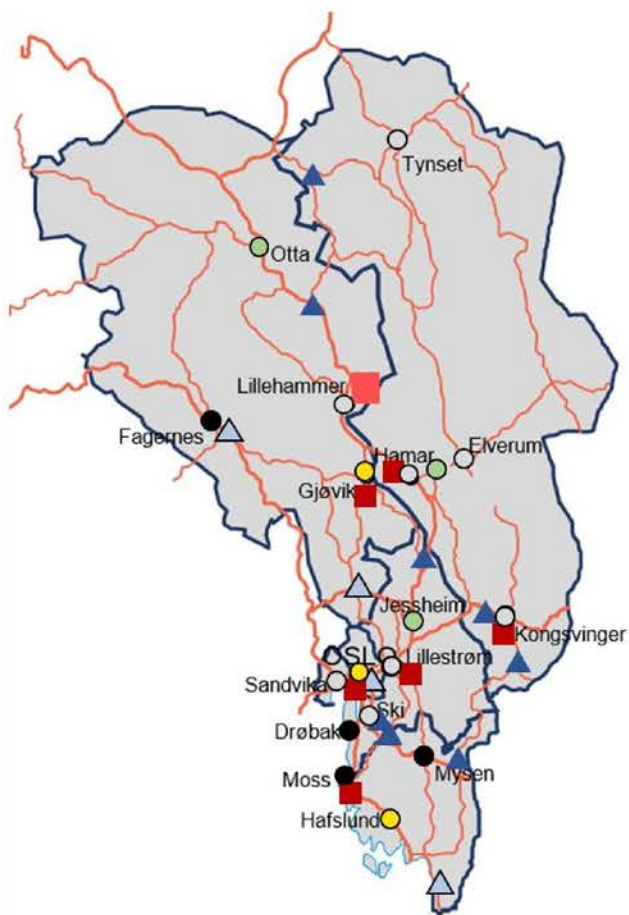
- ▲ Stor (Kategori 2)
- ▲ Mellomstor eller liten (Kategori 3 og 4)

### Kontorsteder / Region

- Kontorsteder
- Regionvegkontor

### Tjenestesteder

- Trafikkstasjoner
- Servicekontorer
- Sambruksstasjoner
- Legges ned



Figur 61 Ny tjenestestruktur Region øst

## Region Sør

Region Sør har i dagens tjenestestruktur 16 tjenestesteder med 7 trafikkstasjoner, 8 kundesentre<sup>124</sup> og 3 sambruksstasjoner. Hovedvekten av tjenestestedene lokalisert langs eller i nærheten av E18 med en til to timers kjøreavstand med bil mellom tjenestestedene.

Kontrollstasjoner

▲ Stor (Kategori 2)

▲ Mellomstor eller liten (Kategori 3 og 4)

Kontorsteder / Region

■ Kontorsteder

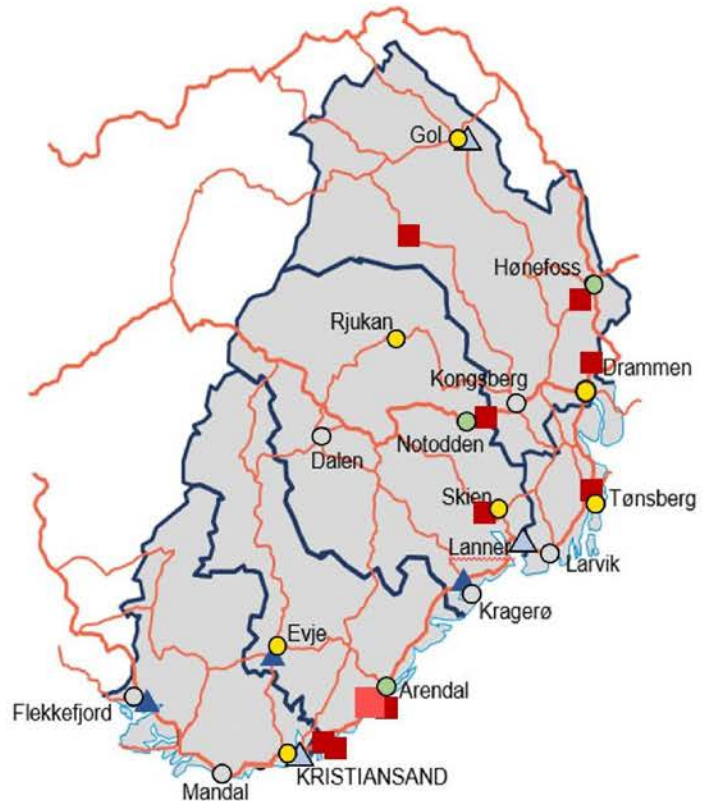
■ Regionvegkontor

Tjenestesteder

● Trafikkstasjoner

○ Kontorsteder

● Sambruksstasjoner



Figur 62 Dagens tjenestestruktur Region Sør

Cappgemini Consultings forslår å redusere dagens tjenestestruktur fra 16 til 10 tjenestesteder, hvilket innebærer å redusere antall trafikkstasjoner fra 7 til 1, redusere antall servicekontor fra 8 til 3 og øke antall sambruksstasjoner fra 3 til 6. Det anbefales å gjøre følgende endringer i tjenestestrukturen og -tilbudet:

- Tjenestestedene Mandal, Evje, Dalen, Rjukan, Larvik, Kongsberg og Kragerø foreslås nedlagt, og det bør vurderes om det skal tilbys praktiske førerprøver som ambulerende tjenester.
- Det foreslås etablert tre nye sambruksstasjoner i tillegg til dagens sambruksstasjoner.
  - Kontrollstasjon på Lanner oppgraderes til en sambruksstasjon og overtar kontrollvirksomheten fra Tønsberg og Skien.
  - Kristiansand samlokaliseres med kontrollstasjonen i Rige.
  - Ny sambruksstasjon på Gol erstatter dagens trafikkstasjon.

<sup>124</sup> Lokasjonene Kragerø og Dalen er inkludert under kategorien «kundesenter» selv om det kun er et oppmøtested og ikke en fysisk lokasjon. Dette gjøres for å synliggjøre endringen ved ny tjenestestruktur.

- Praktiske førerprøver B klasse og teoriprøver foreslås tilbudt på alle trafikkstasjoner, servicekontorer og sambruksstasjoner med unntak av Lanner
- Praktiske førerprøver A/A1 (MC) og tunge klasser foreslås tilbudt på fem tjenestesteder; Kristiansand, Arendal, Tønsberg, Hønefoss og Drammen
- Merkantile skranketjenester foreslås tilbudt på fem tjenestesteder; Kristiansand, Arendal, Tønsberg, Drammen og Gol
- Hallkontroll for tunge og lette kjøretøy foreslås tilbudt på Hønefoss, Drammen, Lanner, Notodden, Arendal og Kristiansand, i tillegg foreslås hallkontroll kun lette kjøretøy på Gol.
- Flekkefjord og Skien, vil kun tilby teori- og praktiske førerprøver B-klasse

I tillegg til overnevnte sambruksstasjoner vil det bli gjennomført vegkontroll ved følgende kontroll-/sambruksstasjoner<sup>125</sup>; Østerholtheia, Flekkefjord, Evje, Hønefoss, Arendal og Notodden.

Tabellen under oppsummerer antall tjenestesteder de ulike tjenestene tilbys i dagens- og ny tjenestestruktur for regionen.

**Tabell 24 Antall tjenestesteder per trafikant- og kjøretøytjeneste i Region sør**

Region Sør	Trafikant				Merkantile		Kjøretøy (hallkontroll)	
	MC	Lette kl.	Tunge kl.	Teori	Rettighetsbevis	Registrering	Lette	Tunge
Dagens	10	16	7	14	14	14	10	8
Ny	5	9	5	9	5	5	7	6

<sup>125</sup> Statens vegvesen, utkast til nasjonal plan for samordning og utbygging av kontrollstasjoner, 2017

### Kontrollstasjoner

▲ Stor (Kategori 2)

▲ Mellomstor eller liten (Kategori 3 og 4)

### Kontorsteder / Region

■ Kontorsteder

■ Regionvegkontor

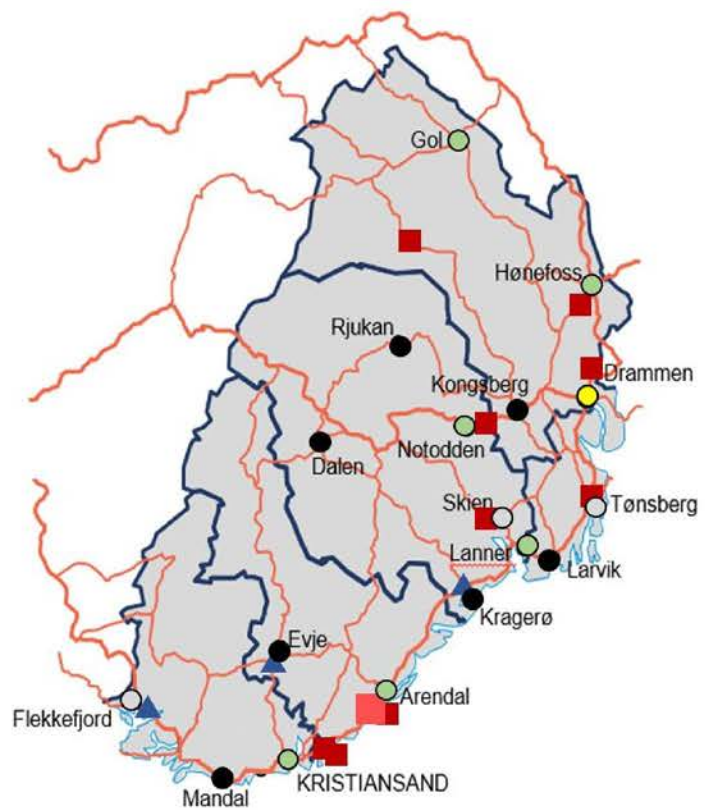
### Tjenestesteder

● Trafikkstasjoner

○ Servicekontorer

● Sambruksstasjoner

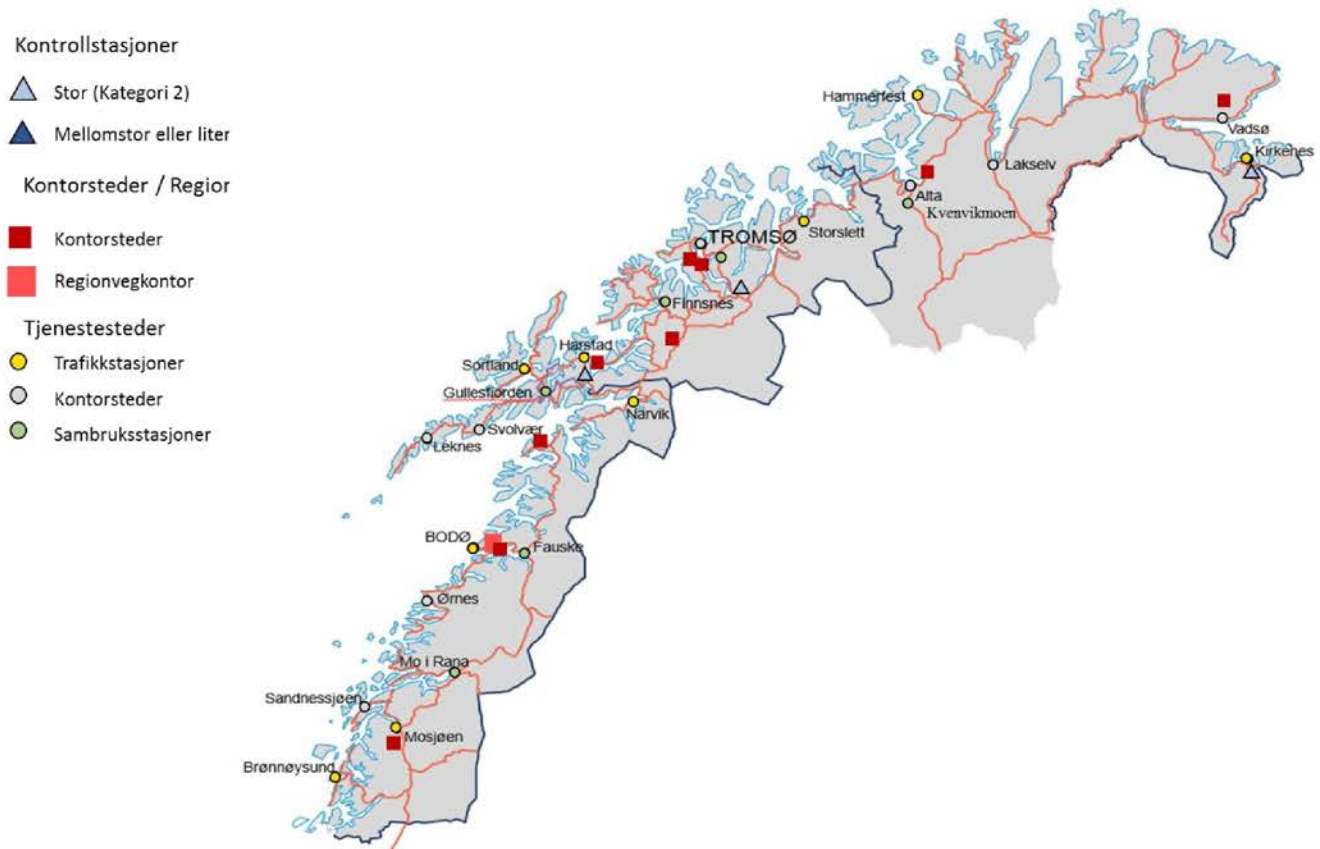
● Legges ned



Figur 63 Ny tjenestestruktur Region sør

## Region nord

Region nord har i dagens tjenestestruktur 23 tjenestesteder med 9 trafikkstasjoner, 8 kundesentre og 6 sambruksstasjon. Hovedvekten av tjenestestedene er lokalisert langs eller i nærheten av E6. De fleste trafikkstasjonene tilbyr hele TKs tjenesteportefølje.



Figur 64 Dagens tjenestestruktur Region nord

Capgemini Consultings forslår å redusere dagens tjenestestruktur fra 23 til 19 tjenestesteder, hvilket innebærer å redusere antall trafikkstasjoner fra 9 til 0, øke antall servicekontorer fra 8 til 11 og øke antall sambruksstasjoner fra 6 til 8. Det anbefales å gjøre følgende endringer i tjenestestrukturen og -tilbudet:

- Tjenestestedene Sandnessjøen, Leknes, Storslett, Kirkenes og Lakselv foreslås nedlagt, og det bør vurderes om det skal tilbys praktiske prøver som ambulerende tjenester.
- Det foreslås å etablere to nye sambrukstasjoner, Øyfjord og Hesseng, i tillegg til de eksisterende sambrukstasjonene; Mo i Rana, Fauske, Gullesfjord, Kvenvikmoen, Tromsdalen og Finnsnes, som i antas å kunne dekke behovet for hallkontroll (lette- og tunge kjøretøy) i regionen. Dette muliggjør avvikling av samtlige kontrollhaller i regionen. På grunn av de store geografiske avstandene bør det vurderes om det skal tilbys ambulerende tjenester innenfor kontroll av lette kjøretøy på utvalgte steder. Ny sambrukstasjon på Øyfjord erstatter Narvik trafikkstasjon.
- Praktiske førerprøver B klasse og teoriprøver foreslås tilbudt på alle trafikkstasjoner, servicekontorer og sambrukstasjoner med unntak av Fauske, Ørnes, Gullesfjord, Kvenvikmoen og Tromsdalen. Ørnes vil kun tilby teoriprøver.

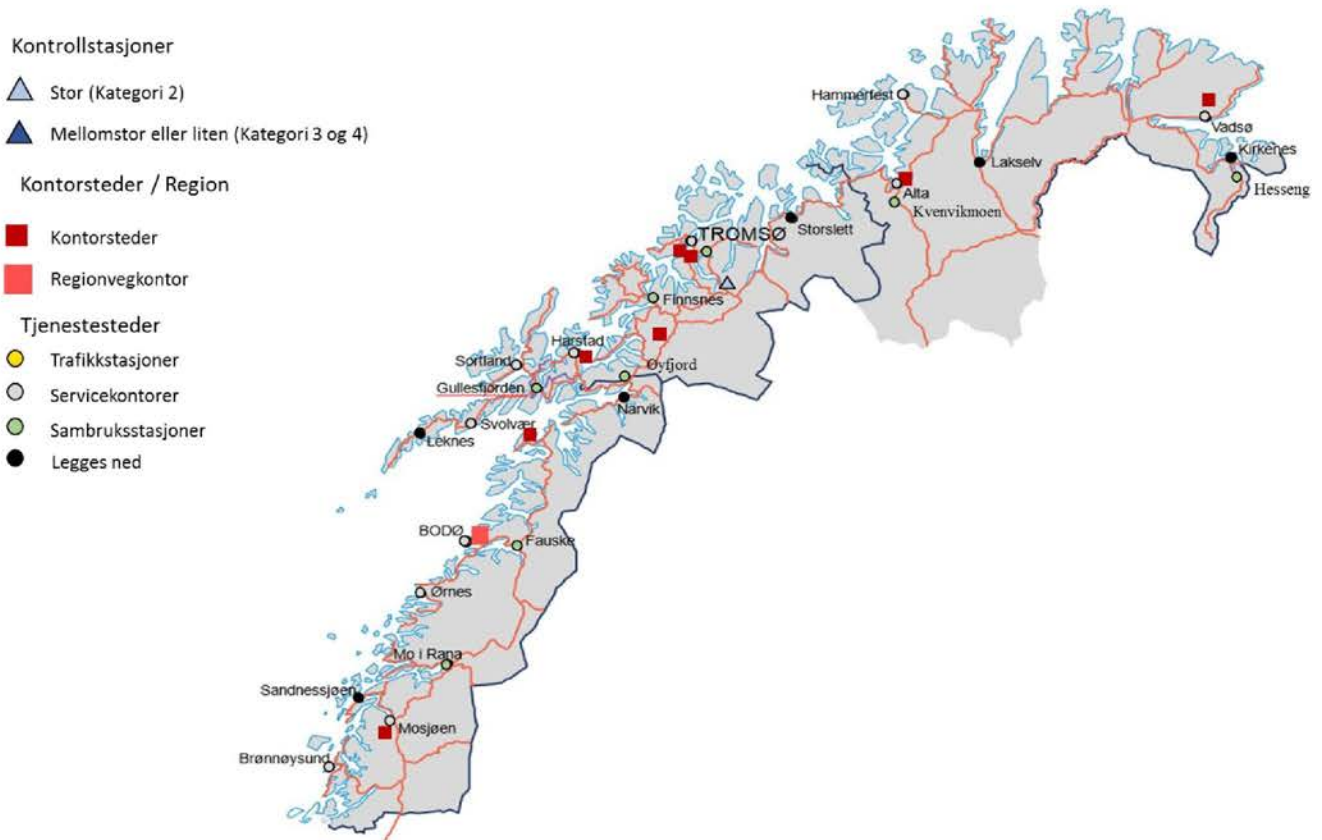
- Praktiske førerprøver A/A1 (MC) foreslås tilbudt på fem tjenestesteder Alta, Finnsnes, Harstad, Øyfjord, Fauske og Mosjøen
- Praktiske førerprøver tunge klasser foreslås tilbudt på seks tjenestesteder; Alta, Tromsø, Finnsnes, Sortland, Øyfjord og Fauske
- Merkantile skranketjenester foreslås tilbudt på seks tjenestesteder; Mo i Rana, Bodø/Fauske, Harstad, Finnsnes, Tromsø og Alta
- Vadsø, Hammerfest, Svolvær, og Brønnøysund, vil kun tilby teori- og praktiske førerprøver B-klasse

I tillegg til overnevnte sambruksstasjoner vil det bli gjennomført vegkontroll ved Nordkjosbotn kontrollstasjon.

Tabellen under oppsummerer antall tjenestesteder de ulike tjenestene tilbys i dagens- og ny tjenestestruktur for regionen.

**Tabell 25 Antall tjenestesteder per trafikant- og kjøretøytjeneste i Region nord**

Region Nord	Trafikant				Merkantile		Kjøretøy (hallkontroll)	
	MC	Lette kl.	Tunge kl.	Teori	Rettighetsbevis	Registrering	Lette	Tunge
Dagens	12	19	12	20	19	22	15	13
Ny	6	14	6	15	6	6	8	8



**Figur 65 Ny tjenestestruktur Region nord**



### 6.3.5. Alternativ til regional organisering av TK

Den vanlige organiseringen av statlige virksomheter med et ytre apparat etat som Statens vegvesen, har vært tre nivåer. Et lokalt nivå med operativt/førstelinje ansvar, et regionalt nivå med koordinerende oppgaver for lokalkontorene i tillegg til mer spesialiserte funksjoner og et sentralt direktoratsnivå med helhetlig ansvar for styring av etaten. Det er et utviklingstrekk at flere etater som før var inndelt i tre etatsnivåer, nå har redusert inndelingen til to etatsnivåer. Omorganisering til flatere struktur begrunnes med ønske om og behov for å effektivisere gjennom å redusere administrasjon, styrke muligheten til å bygge opp sterke fagmiljøer og å gi kortere styringskjeder og styringslinjer. Organisering i to forvaltningsnivåer trenger ikke innebære at lokalnivået legges ned.

Dersom en potensiell ny eller tilpasset organisasjonsmodell skal utvikles for TK, er det flere viktige aspekter å hensynta. I foregående kapitler er utvikling og trender, forslag til målbilde med hovedretning, forslag til fremtidig tjenesteleveransemodell, samt forslag til ny tjenestestruktur beskrevet. Fremtidig organisasjonsmodell for TK må hensynta disse og utformes på en måte som svarer ut retning og tilrettelegger for effektiv forvaltning. Den skal fungere for ytre etat som produksjonsenhet og for brukere av TK sine tjenester i form av enkle brukerorientert tjenester og effektiv saksbehandling. Det må finnes mulighet til å styre utvikling og produksjon i TK på en effektiv måte som ivaretar ønsket om riktig kvalitet. For brukerne skal tjenestene møte nye krav og forventninger knyttet til tilgjengelighet, kvalitet og likebehandling.

Alle varianter av organisasjonsmodeller har styrker og svakheter ved seg og for TK kan spørsmålet stilles om virksomheten de driver er best tjent med å rendyrkes og styres som en divisjon med fokus på spesialisering og faglig utvikling, alternativt opprettholde en geografisk inndeling, eller være underlagt regionstrukturen som i dag, med to styringslinjer, lokal tilpasning og regional fleksibilitet.

I foregående kapittel 6.2.1 er det redegjort for dagens styring og organisering av TK-området og utfordringer med eksisterende organisering. Dette kapittelet drøfter fordeler og ulemper med organisering i en regionmodell, generelt som etat og spesielt for TK.

I kapittel 6.4.2. blir Capgemini Consultings forslag til organisasjonsmodell for TK-området, gitt nytt målbilde, nye fremtidig tjenesteleveransemodell og ny tjenestestruktur presentert.

#### **Fordeler og ulemper med regionmodell**

I forhold til utvikling av statlige etater som har et regionalt apparat vises det til fellestrekk med hensyn til drivkrefter for endringer i organisering og annen omstilling ifølge Difi rapport<sup>126</sup>. Likebehandling og behov for sterkere fagmiljø, digitalisering og teknologisk utvikling, samt effektivisering og regionsreform, er de fellestrekene som oftest trekkes frem. Disse er meget sammenfallende med valgte kriterier for fremtidig modell for TK, presentert i kapittel 6.3.2. I Capgemini Consultings evaluering av dagens organisering og styring, ble det nevnt utfordringer med regionenes autonomi. En viss grad av autonomi i det regionale leddet kan potensielt gi muligheter for effektiv oppgaveløsning, god tilpasning til lokale behov og stor grad av fleksibilitet, i tillegg til at man lokalt opplever at organisasjonen fungerer godt. Samtidig kan det føre til ulik praksis mellom regionene og innebære krevende styringsutfordringer, spesielt når det fra sentralt hold ønskes endring og en mer samlet og enhetlig praksis. I Statens vegvesen og for TK i regionene observerer Capgemini Consulting at TK er organisert ulikt, prioriterer ulikt og iverksetter lokale forbedringstiltak fremfor at endringer til forbedring drives koordinert fra sentralt hold.

Det er først og fremst de store etatene som trenger et regionalt styringsnivå for å kunne styre og kontrollere den lokale virksomheten på en effektiv måte, vanligvis etater der det regionale leddet har stor grad av operative

---

<sup>126</sup> Difi-rapport (2017:10), «Hva skjer med regional statsforvaltning? – utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter», 2017

oppgaver. I Difi-rapporten anses Statens vegvesen som en av de store etatene, og er tydelige på at det vil være dysfunksjonelt å styre all aktivitet fra et hovedkontor. Samtidig trekkes det frem at det ikke nødvendigvis er slik at styringen av lokalt nivå trenger å skje fra regionalt ledd. Styringen kan skje fra funksjonelle eller andre spesialiserte enheter som kan være fysisk lokalisert et annet sted enn i nærheten av det lokale kontoret, enten dette er sentralt eller i en annen del av landet.

Som nevnt over er det flere drivkrefter (likebehandling, teknologi og effektivisering) som trekker i retning av færre enheter og samling av fagkompetanse. Dette vil medføre sentralisering i tilfeller der geografisk nærhet ikke er nødvendig for god oppgaveløsning. Endring i organisering trenger ikke bety endring i lokalisering. Oppgavesamling kan skje organisatorisk men utføres av ansatte som er fysisk plassert adskilt. Digitalisering og teknologi åpner for at oppgaver kan løses uavhengig av lokasjon. Ved å samle fagmiljøene organisatorisk kan de bli sterkere, mer fleksible, mindre sårbare og det kan bli mer enhetlig praksis. I NIVI rapporten tas det til orde for at normalmodellen for statlig organisering bør være funksjonsmodellen og ikke regionmodellen<sup>127</sup>. Det er økt tendens til større grad av organisering etter funksjonsområder, spesielt i tilfeller hvor geografisk nærhet til brukerne ikke er nødvendig. Ytterligere digitalisering av tjenester og av arbeidsprosesser som selvbetjeningsløsninger for TK-området, forsterker denne utviklingen. Selv om organisering etter geografi fortsatt vil være relevant for enkelte av de største etatene, kan organisering etter funksjon, fagområdet eller målgruppe fortsatt vurderes.

Statens vegvesen har et bredt oppgavespenn og den regionale inndelingen er ikke nødvendigvis tilpasset fremtidig tjenesteleveransemodell for TK-området. TK-området med sin oppgaveportefølje, kan sammenlignes mer med en produksjonsbedrift med repetitive oppgaver, og fokus på høy indre effektivitet. Produksjon av enkeltvedtak er ikke knyttet til kommuner, fylker eller regioner, men er landsdekkende. TK har en tjenesteleveranse til brukerne og samfunnet som i utgangspunktet er lik uavhengig av geografi, men noen tjenester må ha geografisk nærhet i leveranse av tjenesten til brukerne, spesielt trafikkanttjenester og kontrolltjenester.

Capgemini Consulting ser ikke videre at synergiene mellom TK og øvrig virksomhet i den enkelte region kan overstige synergiene som utløses ved et samlet TK med en tydelig styringslinje. Videre ser ikke Capgemini Consulting for store utfordringer i å ha en kombinert modell, i form av et virksomhetsområde er strukturert etter funksjon mens øvrig virksomhet i Statens vegvesen er inndelt i regioner.

Med dette som utgangspunkt vil Capgemini Consulting i kapittel 6.4.2. presentere forslag til organisasjonsmodell for TK-området, gitt nytt målbilde, nye fremtidig tjenesteleveransemodell og ny tjenestestruktur.

### **6.3.6. Samarbeid med andre offentlige aktører eller etater**

Statens Vegvesen og TK-området har et utbredt samarbeid med andre offentlige etater, blant annet Politiet, Skatteetaten og Tolletaten. Det er i dag flere pågående samarbeidsprosjekter med mål om å løse felles utfordringer (omtalt som hindringer) på tvers av offentlig sektor. Felles løsninger av disse hindringene vil blant annet bidra til økt effektivisering i Statens vegvesen. I arbeidet med områdegjennomgangen har ikke Capgemini Consulting gjort inngående vurderinger av de ulike initiativene, men mener dette bør utredes ytterligere i utvikling av ny tjenesteleveransemodell og tjenestestruktur. Hindringer for fulldigitalisering av eksempelvis merkantile tjenester, omtalt i kapittel 6.2.9, er tre helt konkrete eksempler på områder hvor etatene må samarbeide for å finne løsninger som støtter opp om effektiv forvaltning. I de neste avsnittene presenteres noen av samarbeidsinitiativene med sentrale offentlige aktører.

Politiet er en viktig samarbeidspartner i forbindelse med vegkontroll av kjøretøy og ved mistanke om forhold som betinger rettslig forfølgelse. Her administrerer Statens vegvesen prikkregisteret, mens all oppfølging skjer

---

<sup>127</sup> NIVI Rapport 2017:6 «Prinsipper for organisering av statlig forvaltning», 2017

fra Politiet. Politiet har også tilgang til enkelte av Statens vegvesen sine registre for å kunne ivareta forvaltningsoppgaver som de er tillagt etter vegtrafikklovgivningen. Dette gjelder for eksempel kontroll av førerkort og kjøretøy langs veien. Ved inndragelse av førerkort meldes dette til Staten vegvesen. Etatene gjennomfører også felles tilsynsaksjoner spesielt rettet mot ulovlige virksomheter. Det er sammen med Politiet at Statens vegvesen må finne en løsning for hindringen Foto og ID-kontroll, hvor en potensiell løsning vil være å overlate ansvaret for initiell ID-kontroll, innhenting av bilde og signatur til Politiet.

I dag har Statens vegvesen et utstrakt samarbeid med Tolletaten innenfor utekontroll, bruk av ANPR, innførsel av kjøretøy og andre aksjoner knyttet til kriminell aktivitet. Statens vegvesen mottar informasjon om fortolling i forbindelse med godkjenning og registrering av kjøretøy, samt levering av kjøretøydata ved utførelse av kontrollvirksomheten. Videre har Statens vegvesen opprettet et samarbeidprosjekt med Tolletaten for etableringen av et felles kontrollareal på Svinesund. Begge etater ønsker å utforme anlegget slik at det kan legges opp til å ta i bruk ny teknologi for å effektivisere kontrollene. For å sikre et bedre felles beslutningsgrunnlag og realisering av synergier på tvers av etater i fremtiden, er det enighet om å gjennomføre en felles områdegjennomgang for kontrollområdet på Svinesund. Plasseringen av Statens vegvesens øvrige vegkontrollstasjoner langs eller i nærheten av grenseoverganger til Norge legger til rette for et utvidet samarbeid på tvers av etatene.

Skatteetaten og helsemyndighetene er også sentrale samarbeidspartnere. Statens vegvesen samarbeider med Skatteetaten i sammenheng med avgifter knyttet til import og omregistrering av kjøretøy. Etatene bistår hverandre med systemstøtte og datautveksling innenfor blant annet kjøretøydata for avgiftslegging ved godkjenning og registrering av kjøretøy og informasjon om ubetalte avgifter ved utekontroll. Videre inkluderer samarbeidet med helsemyndighetene kjørevurderinger på anmodning fra fylkeslegene, samt helseattest fra fastlegene ved utstedelse av førerkort for enkelte grupper. Innføring av elektronisk helseattest fra legen er et eksempel på løsning av en annen hindring, hvor helseattest legges inn i Statens vegvesens saksbehandlingssystem Autosys trafikant, nasjonalt førerkortregister. Dette vil gi en fulldigitalisert løsning der fornyelse av førerkortet bestilles på nett og førerkortet sendes til kunden i posten.

I tillegg til det ovennevnte utfører Statens vegvesen godkjenning og kontroll av kjøretøy for transport av farlig gods på vegne av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Det er også etablert flere samarbeidsavtaler med andre lands transportetater for utveksling av førerkort- og kjøretøysopplysninger.

## **6.4. Anbefalt tjenestestruktur, organisasjonsmodell og gevinstpotensial for effektivisering av TK**

### **6.4.1. Anbefalt tjenestestruktur for TK**

Capgemini Consulting foreslår en endring og tilpasning av dagens tjenestestruktur og anbefaler en ny tjenestestruktur i tråd med det som kommer frem og er beskrevet kapittel 6.3.4. Strukturen er basert på innspill fra tidligere utredninger og rapporter utarbeidet av Statens Vegvesen. Som et ledd i prosessen har det vært omfattende dialog med flere nøkkelpersoner i regionene og deres innspill er vurdert opp mot målbilde og de kriteriene for fremtidig modell for TK-området som Capgemini Consulting mener er hensiktsmessige.

Vegdirektoratet og regionene uttrykker et ønske om å kunne endre dagens struktur men er ikke gitt eller hatt nødvendig handlingsrom for å kunne gjennomføre ønskede endringer i tjenestestrukturen. Det er endringsvilje i regionene og det er allerede iverksatt tiltak uten å endre tjenestetilbudet, som understøtter endringene til ny struktur. Flere tjenestesteder, eksempelvis Rjukan og Evje har de siste årene redusert åpningstidene for publikum og benyttet seg av ressurser tilknyttet andre tjenestesteder. En gradvis tilpasning over tid kan bli utfordrende ettersom handlingsrommet påvirkes av lokale og politiske krefter og utviklingen kan bli tilfeldig.

Det er utarbeidet et forslag til ny tjenestestruktur som kan ivareta etatens samfunnsrolle og samtidig sikre en god tjenestestruktur. Forslaget innebærer å samlokalisere noen av tjenestestedene, slik at dagens 82 tjenestesteder blir til 64 på landsbasis. Dette innebærer å legge ned 29 av dagens tjenestesteder på bakgrunn

av det ikke finnes et tilstrekkelig volum eller etterspørslene av trafikant og kjøretøytjenester i området til å forsvare opprettholdelse av dagens tilbud, eller at etterspørslene allerede dekkes av et nærliggende tjenestested.

Tabell 26 Antall og type tjenestesteder i ny tjenestestruktur per region

Region	Tjenestesteder	Trafikkstasjoner	Servicekontorer	Sambrukstasjoner
Øst	14	3	8	3
Sør	10	1	3	6
Vest	10	0	7	3
Midt	11	0	8	3
Nord	19	0	11	8
<b>Totalt</b>	<b>64</b>	<b>4</b>	<b>37</b>	<b>23</b>

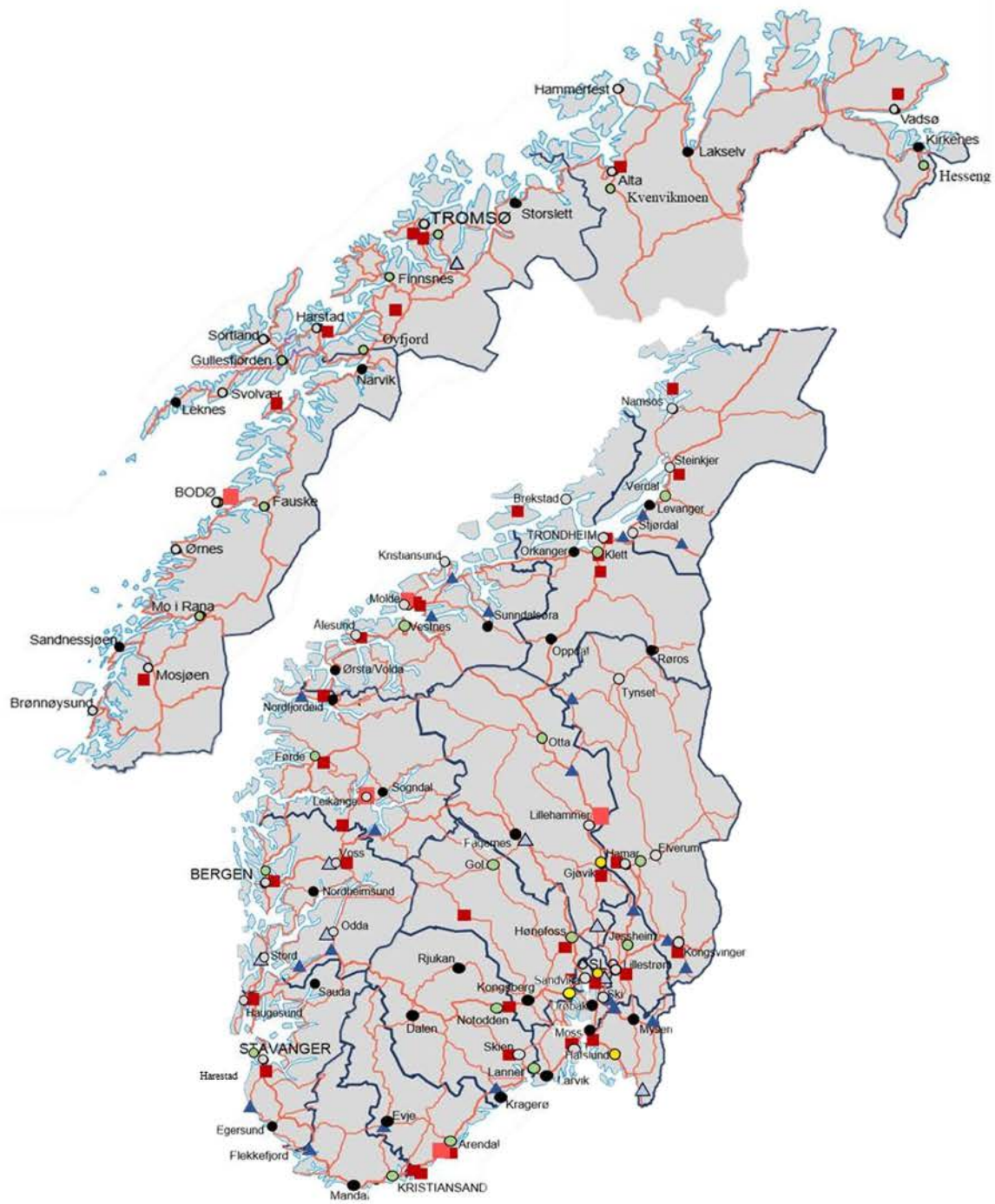
Endring og tilpasning av tjenestestrukturen vil medføre et større skille mellom trafikant og kjøretøytjenestene enn i dagens tjenestestruktur. Trafikanttjenestene treffer i dag en større del av brukergruppen og stiller derfor høyere krav til geografisk tilstedeværelse. For å sikre god regional fordeling av tjenestetilbudet, også der hvor de geografiske avstandene er store, foreslås nedleggelse av dagens trafikkstasjoner til fordel for mindre servicekontorer som primært tilbyr trafikanttjenester. Infrastrukturen som benyttes i gjennomføring av kjøretøytjenester samsvarer godt med utekontrollstasjonene og forslaget søker å ivareta den geografiske tilstedeværelsen ved å samlokalisere disse tjenestene og legge de til sambrukstasjoner. Forslaget til samlokalisering er basert på eksisterende infrastruktur for vegkontroll. Dagens tilbud er sterkt preget av overkapasitet og mange mindre miljøer som blir sårbare hva gjelder opprettholdelse av tilstrekkelig kompetanse. Det er derfor et sterkt behov for å redusere dagens tjenestetilbud og samle antall henvendelsene til et forsvarlig volum og gjennom det sikre robuste fagmiljøer som tilfredsstillt kvalitetskravet. Kompetansen som kreves for å gjennomføre kjøretøytjenestene samsvarer i større grad med utekontroll enn øvrige trafikanttjenester og det er derfor mer naturlig å samle denne kompetansen.

Foreslåtte endringene innenfor merkantile tjeneste er todelt. Capgemini Consulting foreslår å redusere antall tjenestesteder som tilbyr skranketjenester med 55, fra 74 til 19 tjenestesteder. Digitalisering og utvikling av nye selvbetjeningsløsninger har lagt grunnlaget for et nytt brukermønster på grunn av forenklede prosesser, som igjen medfører et redusert behov for oppmøte for å få utført tjenester. For å oppnå full effekt av digitalisering og dagens selvbetjeningsløsninger må det etableres og gjennomføres tiltak for å stimulere til økt digital dialog mellom bruker og TK. I tillegg til å markedsføre det digitale tjenestetilbudet, er Capgemini Consultings vurdering at en betydelig reduksjon i antall tjenestesteder med mulighet for å utføre merkantile skranketjenester, vil bidra til økt digital tjenestodialog. Utvikling av nye selvbetjeningsløsninger og effektiv håndtering av hindringer (omtalt i kapittel 6.2.9) for fulldigitale løsninger vil ytterligere bidra til å kunne redusere behov for oppmøte og redusere behovet for å opprettholde antall tjenestesteder i Capgemini Consulting sitt forslag i ny tjenestestruktur.

Store deler av den merkantile oppgaveløsningen er geografisk uavhengig og det foreslås å samle saksbehandlingen til større fagmiljøer. I Capgemini Consulting sitt forslag til nye tjenestestruktur er det ikke vurdert hvor saksbehandlingssentrene bør lokaliseres. Det må i denne prosessen vektlegges at saksbehandlingssentrene i ny struktur skal være robuste i den betydningen at de har god samlet kapasitet til å løse dagens oppgaver. Samtidig må det ved kontorene i ny struktur være mulighet til å bygge sterke og fleksible fagmiljø som håndterer endringer i oppgaveløsningen i årene som kommer.

Capgemini Consulting har i sitt forslag til ny tjenestestruktur og fordeling av tjenestesteder sett regionene i et helhetlig perspektiv, spesielt med tanke på tjenestetilbudet ved den geografiske grensen mellom regionene I forslaget er det for eksempel foreslått å legge ned trafikkstasjonene på Oppdal og Røros, som tilhører Region midt, da etterspørselen for dette området i stor grad kan håndteres av trafikkstasjoner på tjenestestedene i Otta og Tynset, som tilhører Region øst. Dette for å gi en optimal utnyttelse av infrastruktur på tvers av regionene i Capgemini Consulting sitt forslag til ny tjenestestruktur.

Statens vegvesen har de siste årene utarbeidet flere rapporter og utredninger knyttet til fremtidig tjenestestruktur for TK. I disse utredningene har man lagt til grunn 10 år, som tiden det tar å implementering forslagene til ny tjenestestruktur. Utfordringen med dette er at det er vanskelig å forutse utviklingen over så lang tid og at forslagene oppfattes som teoretiske. Foreslått struktur er tenkt å kunne realiseres gradvis innen 3-5 års perspektiv noe vi anser som realistisk, men ulik takt for utrulling av trafikant og kjøretøyområdet. Vårt forslag er vurdert hva vi mener er mulig å gjennomføre samt innspill fra SVV og det må i det videre arbeidet utarbeide en detaljert oversikt for hver stasjon over avhengigheter og forhold som kan påvirke implementeringen (leieforhold, alternative bruksområder for overflødig infrastruktur og salg av bygg/tomter). I tillegg vil endringen samle oppgaver og konsentrere tjenestetilbudet på færre tjenestestede og det er derfor viktig å dokumenteres at tjenestestedene kan betjene dette antallet, før man gjennomfører endringene.



Figur 66 Forslag til ny tjenestestruktur

#### 6.4.2. Beskrivelse av anbefalt organisering

Capgemini Consulting mener TK-området skiller seg fra resten av kjernevirksomheten i Statens vegvesen, som beskrevet i kapittel 6.3.5, og stiller andre krav til organisatorisk oppsett. Dagens organisering er ikke tilpasset TKs virksomhet som er produktivitets- og utviklingsdrevet. Disse to aspektene henger nøye sammen hvor målet er at TK skal håndtere et økende antall henvendelser/handlinger uten at antall årsverk øker. Fremtidig produktivitetsutvikling vil i stor grad påvirkes av digitalisering og effektivisering av tjenester og saksbehandling. Bevisst strategi og utvikling av digitale tjenester og selvbetjeningsløsninger vil gi de færreste behov for å oppsøke et tjenestested annet enn ved teori- og praktisk prøve. For mange tjenester vil effekten være at store deler av TK sine tjenester blir geografisk uavhengige.

Capgemini Consulting mener det er viktig med en organisering for TK, hvor det er mulig å drive helhetlig tjenesteutvikling i et landsdekkende perspektiv for å sikre likebehandling og effektiv tjenestehåndtering. Det er også viktig med en organisering som gjør det enklere å effektivisere og realisere gevinster, for å møte kravet om effektiv forvaltning.

Forslaget til ny organisasjonsmodell for TK tar utgangspunkt i et sett med kriterier beskrevet i kapittel 6.3.2, hvor ambisjonen er en organisering som legger til rette for disse. Å videreføre dagens modell for TK med geografisk inndeling gjennom direkte styringslinje fra regionvegsjefer løser ikke de utfordringene TK står overfor og er ikke nødvendigvis tilpasset fremtidig tjenesteleveransemodell for TK-området. Digitalisering endrer måtene TK driver sin tjenesteleveranse gjennom selvbetjeningsløsninger som gir et nytt brukermønster og krav til tjenestestruktur. Brukere vil gradvis bli mer selvhjulpne og ha en digital dialog med Statens vegvesen og TK. Prosessene forenkles og behovet for fysisk oppmøte reduseres. Digitaliseringen vil fortsette og forsterke denne utviklingen.

Et grunnleggende element for å ivareta rettssikkerheten er at et vedtak truffet av forvaltningen kan påklages til et overordnet organ, jfr. forvaltningsloven § 28. For å sikre en uhildet to-instansbehandling skal klagen behandles av et organ som er hierarkisk overordnet det organ som treffer vedtaket. Forslaget til ny organisering av TK legger til grunn en modell med to forvaltningsnivåer.

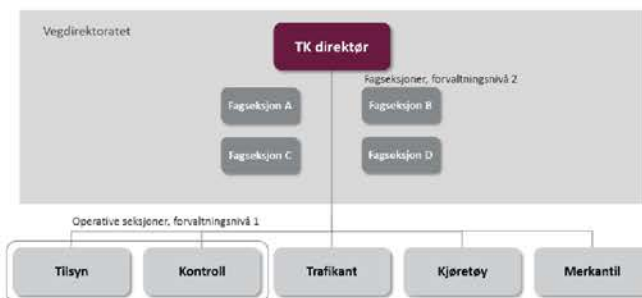
Capgemini Consulting foreslår en organisasjonsmodell med hvor TK-direktør både har det formelle og reelle ansvaret for TKs samlede ansvar i virksomheten og rapporterer som i dag til Vegdirektøren som nærmeste overordnede. Under TK-direktøren ligger fagseksjoner organisert i Vegdirektoratet som har ansvaret for utarbeidelse av forskrifter og regelverk, og er klageinstans (forvaltningsnivå 2) i forhold til vedtak som fattes på operativt nivå (forvaltningsnivå 1).

Forslaget til ny organisasjonsmodell gir en differensiert tilnærming til de ulike brukerne og målrettet bruk av Statens vegvesen og TKs ressurser for sin tjenesteforvaltning. I ny modell søkes dette løst med tydeligere definert ansvar og myndighet, og legger til rette for enklere struktur og beslutningsprosesser og tydeligere styringslinje til de ulike ansvarsområdene. Modellen gir grunnlag for enklere styringslinjer ved at det skal være landsdekkende ansvar for hvert fagområde, fremfor at ansvaret er delt på fem regioner. Beslutnings- og implementeringsprosesser blir mer effektive gjennom tydelige og korte linjer fra TK direktør til utøvende enheter. Sterk kobling mellom ansvar og myndighet stimulerer til initiativ og gjennomføringsevne i alle enheter. Landsdekkende fagområder bidrar til stor fleksibilitet innenfor hvert fagområde og gir bedre mulighet for omprioritering av ressurser enn dagens regionmodell hvor det i beste fall er fagmiljøer fordelt på fem driftsenheter. Ny skisse til organisering vil løse utfordringene med ulik organisering i regionene og fjerne eksisterende hindringer effektiv drift og implementering av endring. Spesialisering og oppgavesamling til landsdekkende enheter vil bidra til bærekraftige og kompetente fagmiljøer innen TKs kjernevirksomhet.

I forhold til ny organisasjonsmodell av TK er det under illustrert to ulike skisser, en med fagfokus og en med geografi- eller områdefokus:

- **Fagfokus:** TK-ledere som fagsjefer på landsbasis for de ulike TK-fagene rapporterer til TK-direktør, hvor de operative faglederne sitter sammen med fagseksjonslederne, i TK-direktørens lederforum.

- **Geografi- eller områdefokus:** TK-ledere med ansvar for sine geografiske områder rapporterer til TK-direktør, og sitter sammen med fagseksjonslederne, i TK-direktørens lederforum.



Figur 67 Organisasjonsmodell – Fagfokus



Figur 68 Organisasjonsmodell – Geografisk fokus

Capgemini Consulting vurderer begge skissene vil fungere med formålet, å realisere ønsket om effektivisering og utvikling av TK. For at geografi- eller områdefokus skal fungere, forutsetter lik organisatorisk inndeling under hver av de fem TK-avdelingene. I tillegg mener Capgemini Consulting at ny organisasjonsmodell vil være en katalysator for realisering av ønskede effekter for TK området, samt realisering effektiviseringsgevinster. Det positive med ny organisasjonsmodell for TK er at den lar seg implementere uavhengig av andre pågående prosesser eller en eventuell avvikling av SAMS vegadministrasjon. Capgemini Consulting mener videre, det vil være en styrke at TK området er håndtert og ivarettatt for fremtidig utvikling ved eventuell endring av Statens vegvesen dersom ny regionsreform skal implementeres.

For begge alternativene må TK sette sammen en ledelse som ivaretar behov for effektiv tjenesteyting og videreføring av to forvaltningsnivåer, hvor Vegdirektoratet og den operative delen av virksomhetene utgjør to forskjellige forvaltningsnivåer og Vegdirektoratet er klageinstans for vedtak fattet på operativt nivå.

Basert på foreslått målbilde og kriterier for fremtidig modell med tre hovedretninger for effektivisering av TK-området, beskrevet i kapittel 6.3.2, mener Capgemini Consulting en organisasjonsmodell med fagfokus svarer dette best ut. Følgende hovedretninger for effektivisering er foreslått:

- Likeverdige tjenester gjennom oppgavespesialisering
- Utvikling av digitale løsninger og økt selvbetjeningsgrad
- Fremtidig tjenestestruktur tilpasset endrede behov

### 6.4.3. Gevinstpotensial ny tjenesteleveranse og -struktur

#### Selvbetjeningsløsninger

Et sentralt effektiviseringsområde innenfor TK-området er selvbetjening. I tidligere kapitler har Capgemini Consulting argumentert for at fulldigitalisering av kjøretøyregistrering og utstedelser av rettighetsbevis vil øke effektiviteten i leveransen av merkantile tjenester. I tillegg til fulldigitalisering av de nevnte tjenestene vurderes økt bruk av andre digitale verktøy som hensiktsmessig. Capgemini Consulting velger imidlertid å vektlegge selvbetjeningsløsninger innenfor merkantile tjenester i gevinstberegningene, da dette er området med høyest utslagsgivende effekt. Videre er fulldigitalisering av de merkantile tjenestene noe som i større grad er mulig å kvantifisere, ettersom disse er direkte knyttet til produksjon av tjenester.

Tabellen nedenfor gir en oppsummering av effektiviseringstiltak og estimerer for lav og høy oppnåelse av gevinster:



Tabell 27 Gevinstpotensial - Selvbetjening

Effektiviseringsområde	Tiltak	Gevinstpotensial (lav)	Gevinstpotensial (høy)
Selvbetjening: Utstedelser av rettighetsbevis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt markedsføring av etablerte selvbetjeningsløsninger</li> <li>• Reduksjon i fysisk tjenestetilbud</li> <li>• Fjerne hindringer for fulldigitaliserte tjenester og videreutvikle selvbetjeningsløsninger</li> </ul>	90 mill. kroner	121 mill. kroner
Selvbetjening: Kjøretøyregistrering		74 mill. kroner	100 mill. kroner

Som drøftet i kapittel 6.2.9 foreslås en reduksjon i tilbudet av merkantile tjenester på tjenestestedene, samt økt investering i markedsføring av allerede etablerte selvbetjeningsløsninger for å øke utnyttelsen av disse. Videre vil det være essensielt å løse hindringer relatert til ID-kontroll og bildetaking, helseattest og midlertidig avregistrering for å kunne fulldigitalisere det merkantile tjenestetilbudet. Dersom hindringene løses, mener Capgemini Consulting det vil være mulig å oppnå en selvbetjeningsgrad på 80 pst innen tre til fem år fra og med 2018.

I beregningen av gevinster har Capgemini Consulting tatt utgangspunkt i total produksjon innenfor de to merkantile tjenestene i 2016. Dette året ble kun 0,4 pst av utstedelsene i sin helhet utført ved hjelp av en selvbetjeningsløsning. Disse er alle relatert til midlertidige rettighetsbevis, som det ble etablert en full selvbetjeningsløsning for i 2016. Det er verdt å merke seg at det finnes selvbetjeningsløsninger for delprosesser knyttet til utstedelser av rettighetsbevis, og selvbetjeningsgraden for disse isolert sett er, som illustrert i kapittel 6.2.9, vesentlig høyere. Med et gjennomsnittlig timeforbruk per utstedelse på 0,47, anslår Capgemini Consulting at en utvikling mot 80 pst selvbetjening vil medføre en kostnadsbesparelse på 121 mill. kroner, tilsvarende 131 årsverk<sup>128</sup>. Med en gjennomsnittlig produktivitet på 0,15 timer per registrering og en selvbetjeningsgrad på 35 pst, estimeres gevinstoppnåelsen ved 80 pst selvbetjening til en kostnadsbesparelse på 100 mill. kroner tilsvarende 108 årsverk. Samlet sett vurderer Capgemini Consulting at Statens vegvesen kan oppnå en kostnadsbesparelse på 221 mill. kroner. Gevinsten antas å realiseres i takt med økende selvbetjeningsgrad.

I forslaget til ny tjenestestruktur vurderer Capgemini Consulting det som nødvendig å opprettholde tilbud av merkantile tjenester ved 19 av Statens vegvesens tjenestesteder. Dette skyldes et behov for manuell betjening i tilfeller med komplekse saker som krever andrelinje saksbehandling, samt tilfeller der brukerne ikke håndterer selvbetjeningsløsninger. Så lenge de merkantile tjenestene fremdeles tilbys på utvalgte tjenestesteder vil dette potensielt kunne begrense utviklingen mot 80 pst selvbetjening, da det fremdeles vil være mulig for publikum å henvende seg til en skranke. Ved begrensningen til 19 tjenestesteder medfører den nye tjenestestrukturen 74 pst reduksjon i tilbud av merkantile tjenester i skranke. Med dette vurderer Capgemini Consulting den laveste oppnåelige gevinsten som tilsvarende 90 mill. kroner og 74 mill. kroner (74 pst av 221 mill. kroner) for henholdsvis utstedelser av rettighetsbevis og kjøretøyregistrering. Dermed anslås totale gevinster å ligge mellom 164 og 221 mill. kroner

Økt implementering av selvbetjening innenfor de merkantile tjenestene vil også medføre kostnader. Disse vil hovedsakelig være knyttet til utvikling av selvbetjeningsløsninger. Som omtalt i kapittel 6.2.9 er budsjettet for utvikling av selvbetjeningsløsninger i 2018 på 13,2 mill. kroner for de løsningene som planlegges for dette året. Utover disse kostnadene er det på nåværende tidspunkt ikke mulig å beregne et estimat knyttet til utvikling av selvbetjeningsløsninger, da dette krever ytterligere utredning og planlegging for de spesifikke løsningene. Kostnadene knyttet til utvikling av eksisterende selvbetjeningsløsninger har hovedsakelig vært innleie av konsulenter for design og utvikling av løsninger, og i forhold til potensiell gevinst anses disse som beskjedne. Estimatet for kostnadsbesparelser knyttet til selvbetjeningsløsninger anses som netto gevinst.

<sup>128</sup> Forutsatt en timespris på 450 kr for de ansatte, et administrativt påslag på 180 000 kr per årsverk og at et årsverk tilsvarer 1650 timer

## Effektivisering av Trafikant- og kjøretøytjenester

Trafikant- og kjøretøytjenester er som nevnt i kapittel 6.2.1 en landsdekkende førstelinje støtte som håndterer telefon- og eposthenvendelser. Seksjonen har i dag 83 ansatte fordelt på to lokasjoner og har siden 2015 opplevd en reduksjon på 20 pst i antall henvendelser. Dette samsvarer godt med utviklingen i etterspørsel innenfor de øvrige merkantile tjenestene. Det er Capgemini Consultings vurdering at denne utviklingen vil fortsette i takt med digitaliseringen og, og at seksjonen vil oppleve en videre nedgang i etterspørselen av deres tjenester etter hvert som selvbetjeningsløsningene videreutvikles. Ved etablering av andrelinje saksbehandlingssenter vil det være naturlig å se på oppgavesammensetning for eksisterende førstelinje støtte, og rendyrke tjenestene disse skal levere. Seksjonen har i dag en kostnadsbase på 75 mill. kroner fordelt på personalkostnader, husleie og ekstern innleie i form av vikarer. Capgemini Consulting anslår at Statens vegvesen vil kun redusere denne tjenesten ytterligere med 20-30 pst. av kostnadsbasen som tilsvarer 15 til 22,5 mill. kroner.

Tabell 28 Gevinstpotensial - Effektivisering av trafikant- og kjøretøytjenester

Effektiviseringsområde	Tiltak	Gevinstpotensial (lav)	Gevinstpotensial (høy)
Trafikant- og kjøretøytjenester	<ul style="list-style-type: none"><li>Økt markedsføring av etablerte selvbetjeningsløsninger</li><li>Videreutvikling av selvbetjeningsløsninger</li></ul>	15 mill. kroner	22,5 mill. kroner

## Produktivitetsøkning innen trafikanttjenester

I kapittel 6.2.3 har det blitt redegjort for hvordan trafikanttjenester kan effektiviseres. Tilpasning i åpningstider for teoriprøver og etablering av timebestillingsløsninger for slike prøver er blant tiltak som har blitt foreslått. I tillegg har Capgemini Consulting argumentert for at bedre utnyttelse av eSensor, ny tjenestestruktur og økt bruk av ambulerende bemanning vil kunne bidra til høyere produktivitet i trafikanttjenestene. I det samme kapittelet presenteres analyser av regionenes produktivitet, og resultatene har dannet grunnlag for beregning av gevinster innen trafikanttjenestene. I estimeringen har Capgemini Consulting vurdert en høy oppnåelig gevinst basert på en situasjon der produksjonsnivået i 2016 opprettholdes, og totalt timeforbruk beregnes ved å sette produktiviteten hos samtlige regioner lik produktivitetstallet til regionen med lavest gjennomsnittlig timeforbruk per førerprøve i 2016. Ved estimering av en lav oppnåelig gevinst har i stedet produktivetsmedianen blitt benyttet i beregning av timeforbruk og tilknyttet kostnadsbesparelse. Her stilles det krav om at de to regionene som opprinnelig har hatt høyest timeforbruk per førerprøve leverer tjenester med en produktivitet tilsvarende medianen. De tre resterende regionene beholder sin opprinnelige produktivitet, da disse er bedre enn medianen. Situasjonene med forbedret produktivitet har blitt vurdert opp mot faktisk timeforbruk og produktivitet i 2016, og gevinstpotensiale angir mulig kostnadsbesparelse ved produktivetsforbedring. Oversikten nedenfor viser de beregnede estimatene for lav og høy oppnåelse av gevinster:

**Tabell 29 Gevinstpotensial - Produktivitetsøkning trafikant tjenester**

Effektiviseringsområde	Tiltak	Gevinstpotensial (lav)	Gevinstpotensial (høy)
Produktivitet: Praktiske førerprøver	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ytterligere tilpasning i åpningstider</li> <li>• Økt utnyttelse av eSensor</li> <li>• Ny tjenestestruktur, inkl. samlokalisering med andre kontorsteder</li> </ul>	4,7 mill. kroner	14,1 mill. kroner
Produktivitet: Teoretiske førerprøver	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt bruk av ambulerende bemanning</li> <li>• Timebestilling av teoriprøver</li> </ul>	2,8 mill. kroner	7,4 mill. kroner

Gitt de samme forutsetningene om størrelsen og prising av et årsverk som i gevinstberegning innenfor effektiviseringsområdet selvbetjening, kommer Capgemini Consulting frem til at Statens vegvesen vil kunne oppnå kostnadsbesparelser tilsvarende 7,5 til 21,5 mill. kroner, ved økt produktivitet innenfor trafikant tjenester. Noen av effektiviseringstiltakene vil kunne medføre kostnader ved utvikling av eksempelvis eSensor eller implementering, men dette vil krever noe ytterligere utredning for å kunne spesifiseres. Estimater for kostnadsbesparelser knyttet til produktivitetsøkning innenfor trafikant tjenester anses som netto gevinst.

### Produktivitetsøkning innen merkantile tjenester

Som beskrevet i kapittel 6.2.4 mener Capgemini Consulting at det er et effektiviseringspotensial ved økt produktivitet innen de merkantile tjenestene. I kapittelet argumenteres det for at Statens vegvesen kan oppnå en mer effektiv leveranse av merkantile tjenester ved å fjerne tilbud fra tjenestesteder der det ikke oppnås et tilfredsstillende produksjonsvolum, samt ved å innføre nasjonal spesialisering innenfor første- og andrelinje saksbehandling. Ved beregning av gevinstpotensialet for denne aktiviteten, har Capgemini Consulting tatt utgangspunkt i produktivitetstall fra analysen i det samme kapittelet, og benyttet tilsvarende fremgangsmåte som i beregningene innenfor trafikant tjenester. Under forutsetning om opprettholdelse av produksjonsnivået i 2016 og at 80 pst av de merkantile tjenestene skal løses ved selvbetjening, ligger potentialet for økt produktivitet innenfor de resterende 20 pst, som forventes løst ved manuell saksbehandling i skranke. Tabellen nedenfor gir en oversikt over Capgemini Consultings estimater for lav og høy oppnåelse av gevinster ved økt produktivitet innen merkantile tjenester:

**Tabell 30 Gevinstpotensial - Produktivitetsøkning merkantile tjenester**

Effektiviseringsområde	Tiltak	Gevinstpotensial (lav)	Gevinstpotensial (høy)
Produktivitet: Utstedelser av rettighetsbevis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ny tjenestestruktur – Legge ned tilbud på tjenestesteder uten forsvarlig produksjonsvolum</li> </ul>	1,6 mill. kroner	2,3 mill. kroner
Produktivitet: Kjøretøyregistrering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inndeling i første- og andrelinje saksbehandling</li> </ul>	4,6 mill. kroner	8 mill. kroner

Gitt de samme forutsetningene om størrelsen og prising av et årsverk som i gevinstberegning innenfor effektiviseringsområdet selvbetjening, kommer Capgemini Consulting frem til at Statens vegvesen vil kunne oppnå kostnadsbesparelser tilsvarende 6,2 til 10,3 mill. kroner, ved økt produktivitet innenfor merkantile tjenester. Effektiviseringstiltakene vil kunne medføre kostnader ved utvikling eller implementering, men

ytterligere utredning vil være nødvendig for å kunne spesifisere disse. Estimater for kostnadsbesparelser knyttet til produktivitetsøkning innenfor merkantile tjenester anses som netto gevinst.

### Produktivitetsøkning innen kjøretøytjenester

Slik det argumenteres for i kapittel 6.2.5, er Capgemini Consultings vurdering at Statens vegvesen kan effektivisere leveransen av kjøretøytjenester gjennom økt spesialisering i fag, samt ny tjenestestruktur der kontrollplasser for utekontroll og tilbud av kjøretøytjenester samordnes. I det samme kapittelet er det også presentert produktivitetsanalyser av kjøretøytjenestene. Resultatene av analysene har dannet grunnlag for beregning av gevinster ved økt produktivitet innenfor disse tjenestene. I beregningene har Capgemini Consulting etablert estimater på bakgrunn av forutsetninger om produksjon tilsvarende nivået i 2016, og produktivitetstall tilsvarende den mest produktive regionen og medianen. Tabellen nedenfor gir en oversikt over anslåtte gevinster ved økt produktivitet innen kjøretøytjenester:

Tabell 31 Gevinstpotensial - Produktivitetsøkning kjøretøytjenester

Effektiviseringsområde	Tiltak	Gevinstpotensial (lav)	Gevinstpotensial (høy)
Produktivitet: Kjøretøytjenester	<ul style="list-style-type: none"><li>Ny tjenestestruktur, inkludert samordning av tilbud med kontrollplasser/-stasjoner innenfor utekontroll</li><li>Økt spesialisering i fag</li></ul>	5 mill. kroner	24 mill. kroner

Gitt de samme forutsetningene om størrelsen og prising av et årsverk som i gevinstberegning innenfor effektiviseringsområdet selvbetjening, kommer Capgemini Consulting frem til at Statens vegvesen vil kunne oppnå kostnadsbesparelser tilsvarende 5 til 24 mill. kroner, ved økt produktivitet innenfor kjøretøytjenester. Effektiviseringstiltakene vil kunne medføre kostnader ved utvikling og implementering, men ytterligere utredning vil være nødvendig for å kunne spesifisere disse. Estimater for kostnadsbesparelser knyttet til produktivitetsøkning innenfor kjøretøytjenester anses som netto gevinst.

### Tilpasning av tjenestestruktur

Som beskrevet i kapittel 6.3.4 og 6.4.1 er det etter Capgemini Consultings vurdering et betydelig gevinstpotensial knyttet til implementering av ny tjenestestruktur. I utarbeidelsen av kostnadsbildet har Capgemini Consulting basert seg på informasjon fra Bygg og avtaleforvaltningsseksjon og regionene, og på bakgrunn av tilgjengelig informasjon vurdert endringene i husleie- og driftskostnader på hvert enkelt tjenestested. Ved opprettelsen av nye tjenestesteder (servicekontorer og sambruksstasjoner) er det tatt i bruk husleieekvivalenter basert på områdets befolkningstetthet, dagens husleie og tilsvarende prosjekter de siste årene. Det har vært utfordrende å innhente en detaljert oversikt over kostnadene fordelt på alle tjenestestedene, og det er derfor knyttet noe usikkerhet til estimatene. Dette er søkt ivaretatt og synliggjort som vist i tabellen under, gjennom å presentere estimater for lav og høy oppnåelse av gevinster ved implementering av ny tjenestestruktur:

**Tabell 32 Gevinstpotensial - Omorganisering av tjenestestruktur**

Effektiviseringsområde	Tiltak	Gevinstpotensial (lav)	Gevinstpotensial (høy)
Ny tjenestestruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samlokalisering med kontrollplasser/-stasjoner innenfor utekontroll</li> <li>• Tilpassing av tjenestetilbudet i henhold til dagens behov</li> <li>• Reduksjon i fysisk tjenestetilbud</li> </ul>	60 mill. kroner	80 mill. kroner

Capgemini Consulting har kommet frem til at Statens vegvesen vil oppnå kostnadsbesparelser tilsvarende 60 til 80 mill. kroner, ved implementering av ny tjenestestruktur. Flere av byggene og tomtene som berøres er eid av Statens vegvesen, og det er foreløpig ikke kvantifisert et gevinstpotensialet ved salg av disse. Noen av effektiviseringstiltakene vil medføre kostnader ved utvikling og implementering, men ytterligere utredning vil være nødvendig for å kunne spesifisere disse. Estimater for kostnadsbesparelser knyttet til implementering av ny tjenestestruktur anses som netto gevinst.

## 7. Vurdering og anbefaling for støttefunksjoner inklusive etatsfelles løsninger

Hensikten med denne delen av områdegjennomgangen er å vurdere effektiviteten til de funksjonene og enhetene i Statens vegvesen som gir støtte til de ulike regionene og Vegdirektoratet. Hovedfokuset er på de ni ulike støttefunksjonene definert av Statens vegvesen, i tillegg til to andre «staber» eller «seksjoner» som anses som relevante for denne gjennomgangen.

Funksjonene som er innenfor omfanget av områdegjennomgangen har blitt vurdert gjennom både kvantitative og kvalitative analyser. De kvalitative analysene evaluerer ulike aspekter ved driftsmodellen for hver funksjon. De kvalitative analysene inkluderer vurderinger av nåværende organisering, roller, tjenesteportefølje og geografisk fordeling, samt identifisering av noen av de ulike driverne bak eksisterende dimensjonering (størrelse av funksjonen målt i antall ansatte eller årsverk). Informasjon om dimensjonering har blitt innhentet via primærdata (lønnsdata), sekundærkilder (intranett) og via samtaler med nøkkelinteressenter i både regionene og Vegdirektoratet.

De kvantitative analysene benytter seg av både interne og eksterne sammenligninger for å gi innsikt i funksjonenes relative effektivitet. De eksterne sammenligningene består hovedsakelig av en sammenligning av funksjonens størrelse relativt til et utvalg indikatorer (f.eks. antall operative ansatte som funksjonen betjener, omsetning, etc.), og ved å sammenligne den med andre eksterne aktører. Selskapene som har blitt brukt i sammenligningene har en rekke karakteristika til felles (f.eks. desentraliserte operasjoner, stor geografisk spredning, etc.) som muliggjør en pålitelig sammenligning mot Statens vegvesen. Utvalget inkluderer store organisasjoner innenfor både offentlig og privat sektor i Norge og andre land.

De interne sammenligningene evaluerer forskjellene mellom enhetene funksjonene er plassert i, ved bruk av tilsvarende måltall som de eksterne sammenligningene. Gitt Statens vegvesens desentraliserte driftsmodell er det hovedsakelig de regionale funksjonene som kan omfattes av de interne sammenligningene. De som er plassert i Vegdirektoratet er hovedsakelig «etatsfelles funksjoner» (funksjoner som betjener flere enheter), og er derfor utelatt fra denne sammenligningen (med mindre det er spesifisert for en gitt funksjon at de er inkludert i sammenligningen).

Disse sammenligningene gjør det mulig å identifisere kvantifiserbare forskjeller både mellom de interne enhetene og mellom sammenlignbare eksterne aktører. Forskjellene gjør det mulig å definere mål for effektivisering, samt en effektiviseringsambisjon for hver enkelt funksjon. Effektiviseringsmålene defineres som «høy ambisjon» og «lav ambisjon», og setter mål for effektivisering hver funksjon kan realisere for å være like effektive som medianen, gjennomsnittet eller den best presterende i sammenligningsgrunnlaget. Gjennom å være moderat i vurderingene har det blitt sikret at de de interne og eksterne sammenligningene gir en rettferdig og pålitelig sammenligning, særlig der eksterne aktører har blitt benyttet. Det er likevel verdt å nevne at det alltid vil være iboende begrensninger ved slike sammenligninger (f.eks. forskjeller i tjenestene som en funksjon leverer).

For analytiske formål er hensikten med de målsatte effektiviseringsambisjonene primært å fungere som et referansepunkt for å kunne velge den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien for funksjonen. Det har blitt definert fire primære effektiviseringsstrategier som spenner fra forholdsvis enkle «prosessforbedring» til den mer krevende «outsourcing», som ofte benyttes av funksjoner i større organisasjoner for å forbedre deres effektivitet. Anbefalingen er at den mest hensiktsmessige «effektiviseringsstrategien» velges med bakgrunn i de kvalitative og kvantitative evalueringene, og ikke som et direkte resultat av endelig konklusjon av enten de interne eller eksterne sammenligningene.

Hver effektiviseringsstrategi har en forhåndsdefinert prosentvis besparelse (f.eks. 10-20 pst.) som er basert på Capgemini Consultings tidligere erfaring fra benyttelsen av disse effektiviseringsstrategiene for andre kunder, inkludert Statens vegvesen (eksempelvis «Fremtidig HR» - prosjektet som ble levert i 2017). Effektiviseringspotensialet identifiserer den laveste og høyeste prosentvise reduksjonen som kan appliseres til

funksjonens kumulative lønnskostnadsgrunnlag (reduksjon i sin dimensjonering), avhengig av hvilken effektiviseringsstrategi som velges for funksjonen.

I noen tilfeller kan det estimerte effektiviseringspotensialet avvike fra det som er assosiert med den valgte effektiviseringsstrategien (høyere eller lavere). Dette gjør det mulig for anbefalingene å konkludere med de mest hensiktsmessige forbedringstiltakene for å effektivisere funksjonen, selv om dette kan føre til et lavere spenn i det kvantitative effektiviseringspotensialet enn det som tilhører den assosierte effektiviseringsstrategien (og motsatt).

De ulike effektiviseringsstrategiene og effektiviseringspotensialene gjør det mulig å estimere et kumulativt gevinstcase for effektiviseringen av Statens vegvesens støttefunksjoner. Hovedformålet med gevinstcaset er å gi et estimat av effektiviseringspotensialet på et makronivå. Det inneholder dermed ikke investeringskostnader eller andre kostnader knyttet til bruken av de anbefalte effektiviseringsstrategiene (f.eks. prosjektkostnader, IT-investeringer andre relaterte omstillingskostnader), eller effekten disse strategiene kan ha interne kostnader (f.eks. reisekostnader). Analysene for hver av funksjonene i omfang er begrenset til lønnskostnader og inkluderer ikke analyse av andre kostnader (f.eks. kjøpte tjenester). I tillegg inkluderer analysene ikke evalueringen eller effektene av de tiltakene som er identifisert for støttefunksjonen som en del av Statens vegvesens effektiviseringsprogram.

Det har også blitt utarbeidet en rekke overordnede anbefalinger for effektivisering av støttefunksjonene til Statens vegvesen. Disse er basert på den kollektive innsikten som er blitt innhentet på tvers av ulike funksjoner og de overordnede observasjonene av eksisterende styrker og svakheter. Disse anbefalingene er tiltenkt å understøtte gjennomføringen av de anbefalte strategiene for hver funksjon, og understøtte overordnet forbedring av eksisterende organisering av støttefunksjonene i Statens vegvesen.

## 7.1. Beskrivelse av nåsituasjonen for støttefunksjoner

### Omfang

Capgemini Consulting har som utgangspunkt i arbeidet med å identifisere hvilke støttefunksjoner som skal være del av denne områdegjennomgangen utnyttet både dagens organisasjonskart og Statens vegvesens egne definisjoner av støttefunksjoner. Statens vegvesens definisjon av støttefunksjoner kommer fra deres klassifikasjon av «støtteprosesser» fra det interne kvalitetssystemet. Dette identifiserer syv forskjellige støtteprosesser, alle med deres egne dedikerte «produktkode» (fra E2 til E7), og inkluderer følgende:

1. HMS (E2)
2. HR (E3)
3. Økonomi (E4)
4. IKT (E5)
5. Administrasjon (E6)
6. Anskaffelser (E7)
7. Kommunikasjon (E8)

Hver enkelt av disse produktkodene inneholder underkategorier med produktnavn og tilknyttede koder som inkluderer ytterlige prosesser av forskjellige typer. Eksempelvis inneholder Administrasjon (E6) følgende:

- *Administrativ støtte (E601)*
- *Eiendomsforvaltning (E602)*
- *Juridisk bistand (E603)*
- *Kjøretøy investeringer og øvrige kostnader (E606)*

Denne kategoriseringen av støtteprosesser i kvalitetssystemet kan ikke kobles direkte til det organisatoriske oppsettet av støttefunksjoner i Statens vegvesen. I enkelte tilfeller er prosesskoden på øverste nivå (f.eks. Kommunikasjon). Andre tilfeller er det under en annen kode, eksempelvis Bygg- og eiendom som en avdeling

under HR- og Administrasjon (HRA) vil være under Administrasjon (E6), eller under en mer generisk kode. Den mest nærliggende koden for *Informasjonsforvaltning og Internservice* er *Administrativ støtte (E601)*, og kan bli hentet fra prosesskodens beskrivelse – «*Oppgaver knyttet til arkiv og dokumentasjon*».

Med bruk av både eksisterende organisasjonskart og produktkoder har det blitt identifisert følgende 11 støttefunksjoner innenfor omfanget av denne områdegjennomgangen:

1. Anskaffelser
2. Bygg- og eiendom
3. Internservice (inkludert øvrig administrativ støtte og sentralbord)
4. Kommunikasjon
5. HR (inkludert lønn)
6. Juridisk
7. Styring- og strategi
8. Informasjonsforvaltning
9. Økonomi (inkludert regnskap)
10. HMS
11. IKT

Alle støttefunksjonene kan finnes på forskjellige nivåer i produktkodekatalogen for støtteprosesser, med unntak av «Styring- og strategi», som teknisk sett ikke er definert som en støtteprosess, men heller «Styring og ledelse», med tilsvarende kode D1 (og kode D101 «Ledelse og styring»). Dette ble likevel inkludert i omfanget da enkelte aktiviteter som utføres av denne funksjonen (både innen Vegdirektoratet og i regionene) kan oppfattes som «støtte» til andre kjerneprosesser i Statens vegvesen.

### Organisering av støttefunksjoner

Støttefunksjonene i Statens vegvesen er organisert i en desentralisert modell. Hver støttefunksjon finnes både i Vegdirektoratet og i samtlige fem regioner (disse seks refereres heretter til som «Regioner»).

De fleste av disse funksjonene finnes under den dedikerte seksjonen «*HR- og Administrasjon (HRA)*», med unntak av Styring- og strategi funksjonen (hvor deler av funksjonen er klassifisert som en «stab» i regionene og Vegdirektoratet), IKT (som er en uavhengig støttefunksjon innen Vegdirektoratet), og deler av HMS (som ikke er identifisert som en organisatorisk enhet i seg selv, men som har en rekke ansvarsområder som i dag er spredt på tvers av forskjellige enheter). Kommunikasjon er organisatorisk klassifisert som en «stab» i regionene og Vegdirektoratet, samtidig som det basert på prosesskodene er en støttefunksjon.

Rapporteringslinjer for ansatte i støttefunksjonene følger en lokal struktur for hver region, men dette kan variere avhengig av den organisatoriske plasseringen av funksjonene. Hver seksjon innen HRA har en avdelingsleder som enten rapporterer direkte til en dedikert HRA-leder eller til en annen avdelingsleder, som deretter rapporterer til en regionvegsjef. Funksjoner utenfor HRA, med unntak av IKT, vil rapportere til avdelingslederen for funksjonen eller direkte til regionvegsjefen. Rapporteringslinjer mellom funksjonene i regionene og Vegdirektoratet kan kun bli beskrevet som «faglige» istedenfor «administrative», og illustrerer de ulike rollene funksjonene har i disse to enhetene.

Støttefunksjonenes rolle i hver enkelt region er å gi støtte til driften av den enkelte region. I Vegdirektoratet varierer derimot støttefunksjonenes rolle mellom funksjoner. En støttefunksjon innen Vegdirektoratet vil typisk ha én av følgende tre roller:

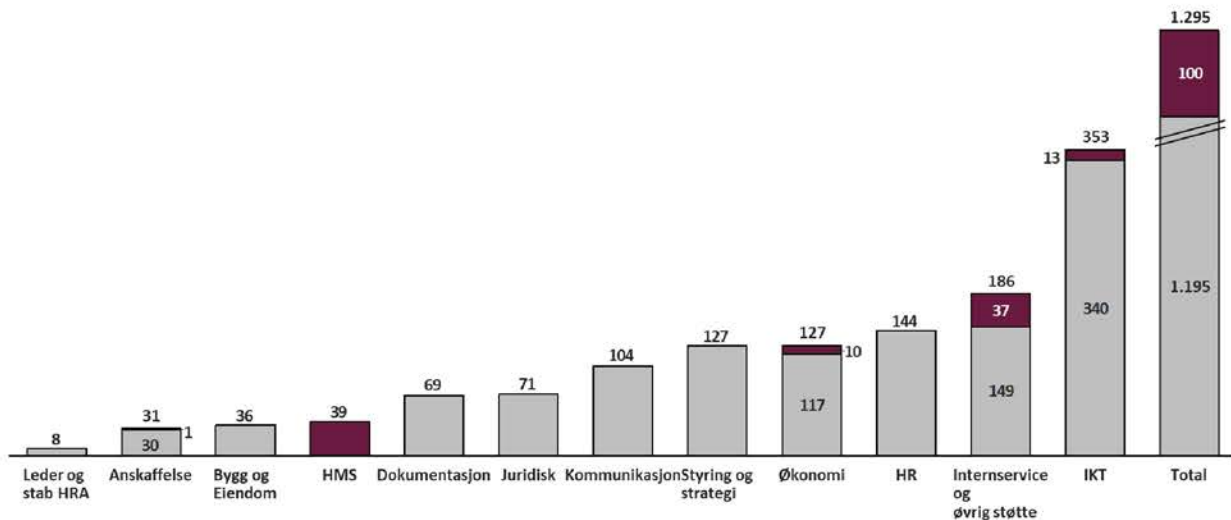
- Rollen som «*prosesseier*»; ansvarlig for å etablere etatsfelles retningslinjer, prosesser (inkludert koordinering av prosessforbedringer) og annen støtte til den respektive funksjonen i hver region
- Den gir en direkte administrativ tjeneste til alle regioner (som en fellestjeneste)
- Den er en funksjon som kun støtter Vegdirektoratet og dens fagavdelinger



Med unntak av rollen «prosseieier» er bruken av uttrykkene «landsdekkende funksjon», «etatsfelles funksjon» og «fellestjenester» benyttet om hverandre for å beskrive de to øvrige rollene ovenfor, selv om det ikke er funnet noen formell definisjon for å skille mellom de tre rollene. I tillegg er enkelte funksjoner beskrevet som «staber», som i stor grad reflekterer deres rapporteringsstruktur (dvs. rapportering direkte til en regionvegsjef eller Vegdirektør) heller enn en spesifikk rolle.

### Distribusjon av støttefunksjonsansatte etter funksjon og regioner

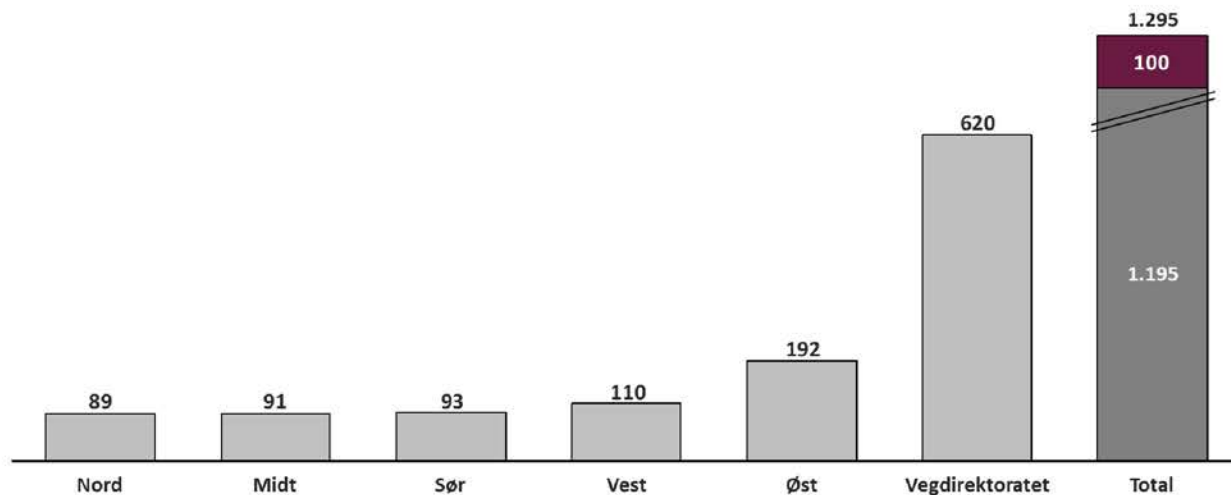
I dette omfanget ble det identifisert 1295 fast ansatte som er antatt å utføre arbeid relatert til støttefunksjoner. Dette består av 1195 ansatte på tvers av forskjellige funksjoner, og ansatte som organisatorisk ikke tilhører en støttefunksjon, men som bruker 80% eller mer av tiden sin på prosesskoder tilhørende støttefunksjoner<sup>129</sup>.



Figur 69 Antall ansatte fordelt på de ulike funksjonene

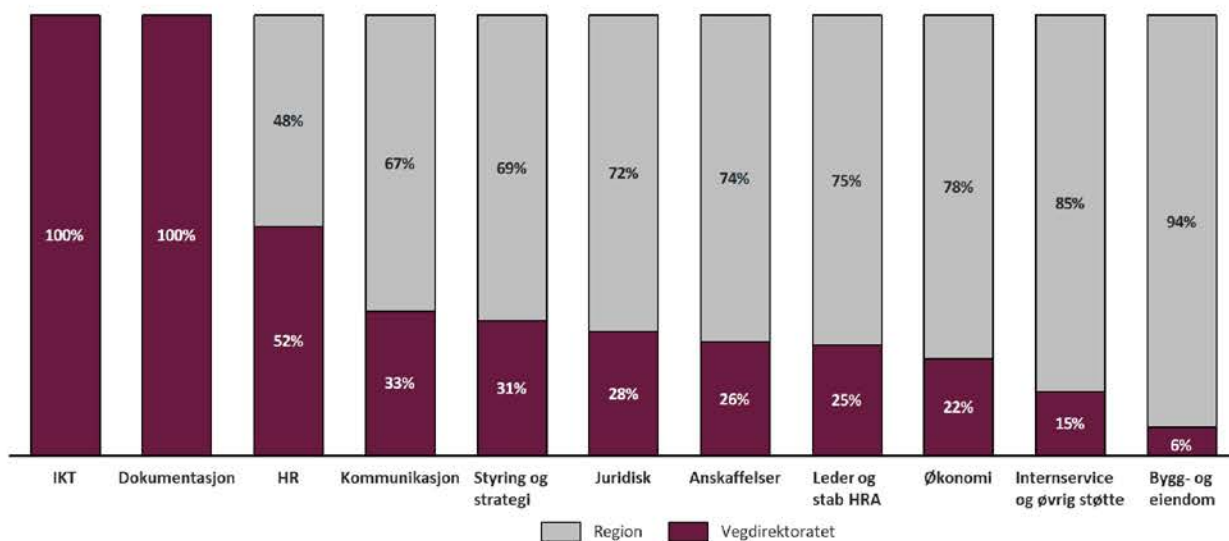
En oversikt over regionene viser at det er omtrent samme antall ansatte i støttefunksjonene i de fem ulike regionene (575 ansatte) som i Vegdirektoratet (620 ansatte).

<sup>129</sup> Ansatte kategorisert har ikke nødvendigvis en organisatorisk tilknytning til funksjonene



Figur 70 Antall ansatte fordelt på de ulike regionene

Likevel er mer enn halvparten av de ansatte innen støtte i Vegdirektoratet ansatt innen IKT, da dette er den eneste funksjonen som er etatsfelles og disse har organisatorisk tilhørighet til Vegdirektoratet. En prosentvis fordeling av ansatte i støttefunksjoner<sup>130</sup> i forhold til Vegdirektoratet og regionene viser at den største andelen av støttefunksjoner er lokalisert i regionene, bortsett fra IKT og Informasjonsforvaltning. Det er verdt å merke at det er et stort antall fra disse to funksjonene som er sitter på ulike lokasjoner i regionene, da de ofte jobber for den lokale organisasjonen.

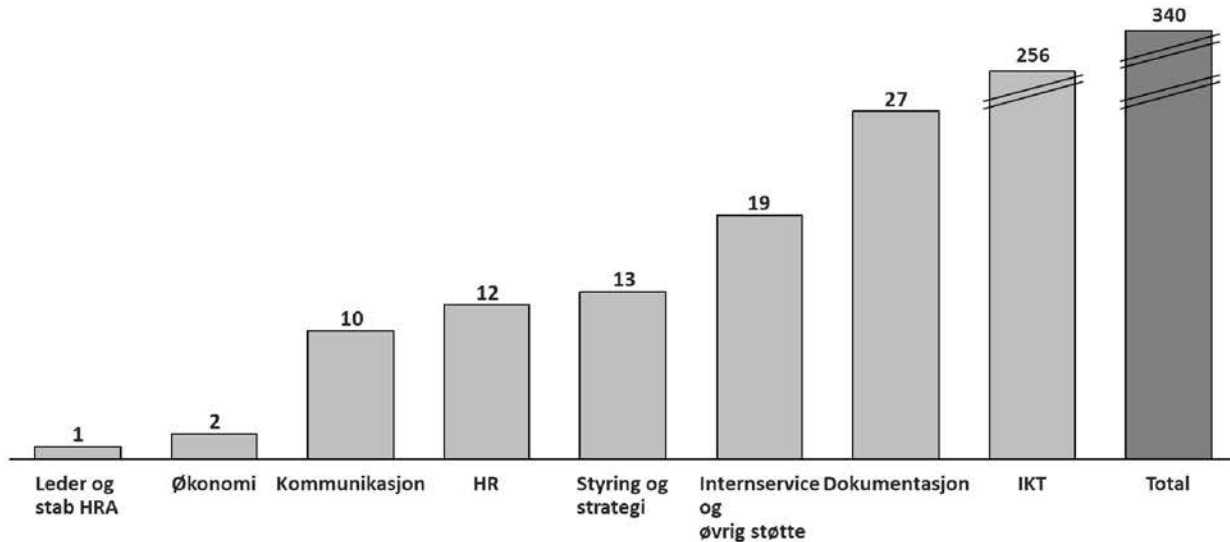


Figur 71 Prosentvis organisatorisk fordeling mellom Regioner og Vegdirektoratet

<sup>130</sup> Inkluderer de ansatte som organisatorisk ikke tilhører en støttefunksjon, men som bruker 80% eller mer av tiden sin på prosesskoder tilhørende støttefunksjoner

## Innleide innenfor støttefunksjoner

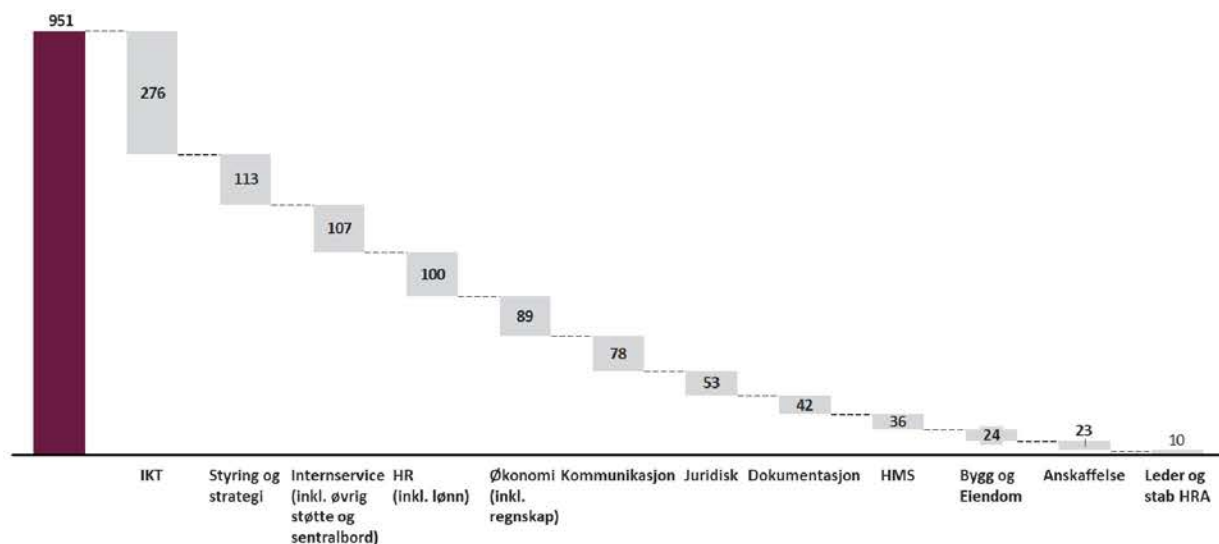
Det er blitt identifisert 340 innleide konsulenter og vikarer ved årsslutt 2016 innen støttefunksjonene i omfanget. På tross at dataene ikke skiller mellom grad av engasjement og omfang av innleide per ressurs (faktureringsgrad), og kun viser de som har tilgang til systemene i Statens vegvesen, er det ikke gjort noen funn av at mange av disse har vært ansatt over flere år. Eksterne konsulenter er ikke inkludert i vurderingen av støttefunksjonene i omfang, og dette er nærmere vurdert i Kapittel 5.



Figur 72 Fordeling innleide konsulenter på de ulike funksjonene

## Lønnskostnader for støttefunksjoner

Lønnskostnader for ansatte i støttefunksjoner er i dette omfanget identifisert til 951 mill. kroner ved å bruke lønnsdata fra 2017.



Figur 73 Totalt kostnadsgrunnlag per enhet

## 7.2. Overordnet vurdering av dagens organisering av støttefunksjoner

En gjennomgang av Statens vegvesens støttefunksjoner viser flere fordeler med den nåværende desentraliserte driftsmodellen:

- Den valgte driftsmodellen har gitt en grad av fleksibilitet til hver region for å etablere dedikerte støttefunksjoner og fininnstille både tjenestene som tilbys og tilsvarende trengte kapasitet, i tråd med lokale behov.
- Mulighet til å tilpasse prioritering av lokale aktiviteter og arbeidsmengde i samsvar med lokale behov
- Plassering av ressurser innen funksjonen har etablert en tjenestemodell basert på nærhet, hvor lokalt driftspersonell kan henvende seg direkte til funksjonelle ansatte med forespørsler.
- Muliggjort utvikling av en robust forståelse av den lokale driften og behovene for lokal styring for de lokalt ansatte i funksjonene.
- På tross av desentraliseringen har flere av støttefunksjonene allerede blitt samlet under et felles tak for «HR- og Administrasjon», en struktur som kan finnes på tvers av de forskjellige regionene
- Flere tjenester, særlig de som er av en administrativ karakter (f.eks. lønn og regnskap), har allerede blitt konsolidert til fellestjenester.

Det er også blitt identifisert en rekke utfordringer med dagens modell for støttefunksjoner:

- Den valgte driftsmodellen har skapt signifikant duplisering av støttefunksjoner mellom regioner, og mellom regionene og Vegdirektoratet. Dette har resultert i at hver region innen Statens vegvesen bygger sin egen dedikerte funksjon og kompetanse. Med unntak av de valgte funksjonene innen Vegdirektoratet, betjener funksjonene en enkelt region.
- Det er ingen felles katalog for tjenestene som tilbys på tvers av regionene. Forskjellige arbeidsmåter er sannsynligvis forsterket av at hver region har sin egen funksjon, noe som resulterer i begrenset deling av beste praksis og begrenset standardisering.
- Det er vesentlige forskjeller i den relative dimensjoneringen av funksjonene på tvers av Statens vegvesen. Funn fra både interne og eksterne sammenligninger viser at det er tilsynelatende liten korrelasjon med den proporsjonale dimensjoneringen av en funksjon og størrelsen på regionen eller virksomheten (ift. antall ansatte og omsetning). Dimensjoneringen av lokale funksjoner ser ut til å være et resultat av lokale beslutninger, og ikke ved bruk av felles funksjonsspesifikke måltall på tvers av regionene. Det er likevel verdt å nevne at det alltid vil være iboende begrensninger ved slike sammenligninger (f.eks. forskjeller i de tjenestene en funksjon leverer). Dette gjelder spesielt for Statens vegvesens ekstrarolle med å betjene fylkeskommuner i tillegg til hovedrollen som f.eks. Regnskap.
- Rollen til de ulike støttefunksjonene i Vegdirektorat varierer avhengig av funksjonen og er ofte uklar. Denne forskjellen er ofte drevet av arten av tjenester som funksjonen leverer, og om funksjonen har blitt utpekt rollen som «prosesseier» for den samme tjenesten. Dette er forsterket av den ulike bruken av terminologi som «etatsfelles» eller «landsdekkende» for å beskrive funksjonen i Vegdirektoratet, uten en konsistent definisjon av ansvar og ansvarsområder utover «prosesseierskap».
- Den valgte matrisemodellen mellom «etatsfelles funksjoner» i Vegdirektoratet og «lokale» funksjoner i regionene fører sannsynligvis til en betydelig treghet og unødvendig byråkrati i beslutningstaking, i tillegg til å skape en interessekonflikt i funksjonens prioriteringer. Prioriteringene hos den lokale funksjonen er drevet av de lokale behovene, og krever ikke at funksjonen har et helhetlig perspektiv. Til motsetning fokuserer mange «etatsfelles funksjoner» på utvikling på tvers av flere regioner. Likevel fungerer ofte lokale prioriteringer og lokale styringslinjer som prioriteringsmekanismer, noe som vanskeliggjør adoptering av «etatsfelles løsninger»

- Det er funksjoner som er organisatorisk plassert innen Vegdirektoratet, men hvor de ansatte (og ofte hele den organisatoriske enheten) fremdeles er geografisk plassert på tvers av flere lokasjoner innen de ulike regionene. Dette har resultert i at «etatsfelles funksjoner» (f.eks. Informasjonsforvaltning) ofte blir geografisk plassert på seks forskjellige lokasjoner, som igjen reduserer fordelene ved å ha funksjonene samlokalisert.
- Det er uklart hvor mange ansatte innen Statens vegvesen som faktisk utøver støttefunksjonsaktiviteter på tvers av de forskjellige regionene. Det er flere ansatte som utøver støtteaktiviteter og tjenester for forskjellige funksjoner, men som i dag ikke er organisatorisk klassifisert innen én av støttefunksjonene i omfanget. Disse ansatte er ofte organisatorisk ansatt innen de ulike fagavdelingene og/eller prosjekter som gir direkte støtte til disse enhetene. Dette resulterer i begrenset innsikt i den reelle dimensjoneringen og kostnader for hver støttefunksjon.
- Det er forskjeller mellom den organisatoriske plasseringen av enkelte funksjoner på tvers av regioner. Samtidig som de fleste støttefunksjoner er plassert «HR- og Administrasjons» enheten, er andre funksjoner plassert i andre deler av regionsenhetene (f.eks. bygg- og eiendom).
- Det er ingen formell regulering eller konsistent strategi mellom tjenester levert av Statens vegvesen med deres egne ressurser vs. «outsourcing» til eksterne tjenesteleverandører, særlig de av administrativ natur. For eksempel leverer enkelte regioner renhold og kantine med egne ressurser.

Disse observasjonene knyttet til fordeler og utfordringer ved det nåværende organisatoriske oppsettet av Statens vegvesens støttefunksjoner støtter identifiseringen av forbedringer som kan oppnås i en fremtidig driftsmodell.

### 7.3. Tilnærming til vurdering av støttefunksjoner

Evalueringen av støttefunksjoner består av en gjennomgang av både kvalitative og kvantitative elementer for hver funksjon for å forstå nåsituasjonen og potensialet for effektivisering. Følgende kvalitative elementer er gjennomgått per funksjon:

- **Organisering:** Hvordan ansatte i hver funksjon er distribuert på tvers av regioner og hvilken driftsmodell funksjonen har i dag
- **Rolle:** Hvilken rolle funksjonen har i form av å støtte regioner (f.eks. prosesseier)
- **Tjenesteportefølje:** Hvilke tjenester funksjonen utfører for de forskjellige regionene
- **Geografisk fordeling:** Graden av samlokalisering eller fordeling av funksjonen relativt til den organisatoriske plasseringen av funksjonen
- **Arbeidsmengde og dimensjonering drivere:** Hvilke funksjonsspesifikke nøkkeldrivere som er antatt å drive arbeidsmengde og dimensjonering av funksjonen som kan identifiseres

Disse kvalitative elementene har blitt samlet gjennom forskjellige kilder hos Statens vegvesen, og inkluderer både mottatt dokumentasjon, informasjon på intranettet og dialog med utvalgte interessenter i hver funksjon.

Den kvantitative analysen anvender på sin side en sammenligning av hver funksjon, med både interne og eksterne sammenligninger, for å gi en indikator på relativ effektivitet i funksjonen. Den interne sammenligningen ser opp mot funksjoner mellom organisatoriske enheter og/eller på tvers av regioner (f.eks. relativ størrelse, tjenester etc.).

Som en del av denne tilnærmingen er det benyttet to hovedmål brukt for sammenligning, på tross av at deres bruk varierer mellom funksjoner, avhengig av både tilgjengelighet og oppfattet reliabilitet av datakilde:

- **Antall ansatte per årsverk i støttefunksjon:** sammenligningen beskriver hvor mange ansatte i «drift» som betjenes av en «støttefunksjonsarbeider» i funksjonen. Sammenligningen beregnes ved å dividere antall regionale ansatte i drift (dvs. uten støtte) med antall ansatte i den oppgitte funksjonen. sammenligningen sier noe om relativ produktiviteten til årsverkene ift. dimensjonering av funksjonen. Gitt usikkerhet knyttet til fordeling av arbeidsmengde innad i funksjonen har det for analytiske formål er det antatt at én ansatt tilsvarer et årsverk, med mindre annet er spesifisert<sup>131</sup>.
- **Mill. kroner dekket av et årsverk:** sammenligningen beskriver hvor mange mill. kroner i omsetning som «betjenes» av en «støttefunksjonsarbeider» i den oppgitte funksjonen. Sammenligningen sier noe om produktiviteten til årsverkene ift. omsetningsnivået på tvers av regioner. For statlige virksomheter som Statens vegvesen brukes den totale kostnadsbasen som det komparative grunnlaget for virksomheter som genererer omsetning i tradisjonell forstand. For Statens vegvesen er hele kostnadsbasen brukt, inkludert fylkesvegmidler og eksterne midler<sup>132</sup>. Denne sammenligningen er ofte kun brukt for funksjoner hvor selskapenes totale inntekt, og totale kostnadsbase, med sannsynlighet har en direkte påvirkning på funksjonens dimensjonering. Med mindre annet er spesifisert, er antagelsen at én ansatt tilsvarer ett årsverk.

I tillegg til disse har flere andre spesifikke sammenligninger til den vurderte funksjonen (både interne og eksterne) blitt valgt. Dette gir en videre sammenligning ved å se på data som ofte og potensielt er en viktig driver for dimensjonering og kapasitet i den aktuelle funksjonen. For eksempel gir «antall bygg betjent av et Bygg- og eiendomsårsverk» for Bygg- og eiendom et ekstra mål for produktivitet relativt til dimensjonen av de forskjellige enhetene. Noen drivere, som «antall prosjekter» utført, er identifisert til å kunne påvirke aktivitetsnivået i regionene, som igjen vil kunne påvirke dimensjoneringen av støttefunksjonene. Dette har kun blitt vurdert fra et kvalitativt perspektiv på grunn av tidsbegrensninger.

Interne sammenligninger mellom regioner utføres med regionene anonymisert. Nummerering av regionene (R1-R5, og R1-R6 hvor Vegdirektoratet er inkludert) er tilfeldig, og ikke i henhold til eksisterende nummerering i Statens vegvesen. Dette betyr at hvilken region som er «R1» vil være variere mellom funksjonene for de interne sammenligningene. Dette gjelder ikke hvor det er flere interne sammenligninger for samme funksjon og det ligger verdi i å sammenligne fordelingen med andre sammenligninger. Det vil for disse funksjonene være mulig å følge regionene for de ulike sammenligningene. Dette er angitt i de respektive kapitlene hvor dette er gjort.

Med tanke på den eksterne sammenligningen er virksomhetene som danner sammenligningsgruppen til Statens vegvesen nøye utvalgt fra Capgemini Consultings database på bakgrunn av følgende sammenlignbare egenskaper:

- **Organisasjonsstørrelse:** Kompleksiteten i drift og organisering varierer betydelig mellom små og store virksomheter. Størrelsen på organisasjonskategoriene for denne sammenligningen er: store virksomheter (>1000 ansatte), meget store virksomheter (>5000) og ekstra store virksomheter (>10.000). Virksomhetene i utvalget har gjennomsnittlig ca. 4.500 ansatte.
- **Organisasjonsstruktur:** Organisasjonsstruktur for store virksomheter varierer vanligvis mellom geografiske, divisjon eller verdikjedebaserte strukturer. 71 pst. av selskapene som er valgt for denne sammenligningen, opererer primært med en geografibasert struktur, som er Statens vegvesens nåværende struktur. De resterende har en divisjonsbasert organisasjonsstruktur.

---

<sup>131</sup> Basert på lønnsdata er det observert en minimal differanse mellom antall ansatte og årsverk. Denne differansen er allikevel større for noen av funksjonene, eksempelvis Bygg- og eiendom, Dokumentasjon og Internservice

<sup>132</sup> Regnskap for 2016 inkluderer postene (1320 Statens vegvesen utgifter, 8-Riksveger eksterne midler, 9-Fylkesveger, 9-Fylkesveger annen finansiering, 9-fylkesveger eksterne midler), men poster 61, 62 og 63 på Kapittel 1320 ekskludert (midler kommer på fylkesveg)

- **Geografisk tilstedeværelse:** Virksomheter som krever en spredt geografisk tilstedeværelse medfører ofte økte kostnader. Virksomheter valgt for denne sammenligningen som opererer nasjonalt, dekker hele den nasjonale geografien, og opererer på 25-60 lokasjoner. De internasjonale selskapene har typisk tilstedeværelse i over 30 land.
- **Privat og offentlig sektor:** Selv om målsetninger for drift og resultat er forskjellige mellom virksomheter i offentlig og privat sektor, er det viktig å inkludere virksomheter som opererer i begge for å gi en balansert sammenligning. 42 pst. av selskapene valgt for denne sammenligningen er statseide, 37 pst. er offentlige institusjoner, mens de resterende 21 pst. i privat sektor.
- **Forretningsmodell basert på store investeringer:** Organisasjonsstrukturer og drift kan variere vesentlig mellom virksomheter som har ulike forretningsmodeller i form av krav til investeringskostnader, ofte i form av store infrastrukturprosjekter. 70 pst. av selskapene valgt for denne sammenligningen forvalter investeringer for store prosjekter.
- **Forretningsmodell som leverer tjenester:** Organisasjonsstrukturer og drift kan også avvike vesentlig mellom virksomheter hvor forretningsmodell er produktbasert vs. tjenestebasert. 96 pst. av selskapene som inngår i denne sammenligningen leverer tjenester som sin primære form for inntekter.

Alle virksomhetene i utvalget er alltid benyttet til de eksterne sammenligningene av funksjonene. Det er allikevel i enkelte tilfeller, og kun av analytiske grunner, testet om de nevnte egenskapene har en sterkere påvirkning enn andre. Eksempelvis kan funksjonen i Statens vegvesen kun sammenlignes med de offentlige virksomhetene i utvalget. En sammenligning med hele utvalget innebærer en sammenligning med private virksomheter. Slike tilpasninger er notert i den respektive seksjonen hvor hver funksjon har blitt evaluert.

Forsiktighet har blitt brukt for å sikre at de interne og eksterne sammenligningene gir en rettferdig og pålitelig sammenligning, særlig der eksterne aktører har blitt benyttet. Det er likevel verdt å nevne at det alltid vil være iboende begrensninger ved slike sammenligninger (f.eks. forskjeller i de tjenestene en funksjon leverer). Dette gjelder spesielt for Statens vegvesens ekstra rolle med å betjene fylkeskommuner i tillegg til hovedrollen. Gitt denne spesifikke rollen er dette noe som ikke er hensyntatt i de eksterne. Det reflekteres imidlertid i større grad ved bruk av omsetning som en måte å sammenligne effektiviteten til funksjonene med eksterne aktører, da all omsetning er inkludert, også fylkesvegmidler og eksterne midler.

## 7.4. Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial

### Effektiviseringsambisjon

Interne og eksterne sammenligninger er brukt for å gi et referansepunkt på den relative effektiviteten til funksjonene hos Statens vegvesen. Graden av effektiviseringspotensial er kun relativt til ambisjonen definert for hver funksjon. For å definere effektiviseringsambisjonen for den enkelte funksjon, er det i tilnærmingen differensiert mellom henholdsvis lav og høy ambisjon for både de interne og de eksterne sammenligningene. Det er nærmere beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabell 33 Tilnærming til definering av effektiviseringsambisjon

	Intern sammenligning	Ekstern sammenligning
«Lav ambisjon»	Estimerer potensialet ved at de minst effektive regioner øker sin effektivitet slik at de yter på samme nivå som det regionale gjennomsnittet.	Estimerer potensialet ved at Statens vegvesen oppnår samme effektivitet som medianen i den eksterne sammenligninger. I tilfeller hvor Statens vegvesen er mer effektiv enn medianen brukes gjennomsnittet.
«Høy ambisjon»	Estimerer potensialet ved at de minst effektive regioner øker sin effektivitet slik at de yter på samme nivå som den mest effektive regionen.	Estimerer potensialet ved at Statens vegvesen oppnår samme effektivitet som gjennomsnittet i den eksterne sammenligninger. I tilfeller hvor Statens vegvesen er mer effektiv enn gjennomsnittet brukes sammenligningen med høyest ytelse.

De kumulative forskjellene observert fra de interne og eksterne sammenligningene gjør det mulig å indikere et effektiviseringspotensial basert på en «høy» og en «lav» ambisjon. For de interne sammenligningene vil den prosentvise forskjellen til regionen med topp ytelse representere «høy ambisjon» og gjennomsnittet i sammenligningen vil danne grunnlaget for «lav» ambisjon. Basert på denne sammenligningen vil alle regioner som presterer under regionen med topp ytelse (høy ambisjon) og gjennomsnittet (lav ambisjon) justere dimensjoneringen av funksjonen deretter.

Et forenklet illustrerende eksempel ved bruk av antall ansatte per støttefunksjon ansatt:

*Det er 1000 ansatte som jobber med drift (alle ansatte ekskludert støttefunksjoner) i «Region A» og i «Region B». Regionen med den mest effektive dimensjoneringen i støttefunksjonen har fem ansatte og en støttefunksjon ansatt dekker 200 ansatte. Region B er mindre effektiv og har ti ansatte i tilsvarende støttefunksjon. Region B dekker med andre ord kun halvparten av hva Region A gjør. For at denne regionen skal bli mer effektiv (med antagelsen om at det er kun dette som driver forskjellen), vil denne enheten måtte justere dimensjoneringen med 50 prosent (ned til 5 ansatte) for å oppnå samme effektivitet som Region A. Basert på dette eksempelet vil høy ambisjon være 50 prosent, mens lav ambisjon vil være 33 prosent som blir gitt av gjennomsnittet av utvalget med 150 ansatte per støttefunksjon ansatt. For å nå denne ambisjonen vil Region B redusere dimensjoneringen av ansatte i støttefunksjonen til 7 ansatte i motsetning til 10.*

For den eksterne sammenligningen vil det på samme måte være den prosentvise forskjellen fra utvalgets gjennomsnittlige ytelse som representerer «høy ambisjon», og hvor «lav ambisjon» vil være gitt av den prosentvise forskjellen til medianen i utvalget. Dette vil kunne variere mellom de ulike funksjonene, det vil stå spesifisert i de tilfellene hvor noe annet gjelder. Bruken av gjennomsnittet (for intern og ekstern) og median (for ekstern) vil i de fleste tilfeller gjøre det mulig å utlede en lav og høy effektiviseringsambisjon for hver funksjon.



Selv om dette i noen tilfeller er konservativt, muliggjør det en mer realistisk vurdering av effektiviseringspotensialet.

Det er viktig å understreke at effektiviseringsambisjonen som blir identifisert fra de interne og eksterne sammenligningene for hver funksjon ikke benyttes direkte til å estimere det anbefalte effektiviseringspotensialet. Definisjonen av lav og høy effektiviseringsambisjon gir bare et referansepunkt for å kunne velge den mest hensiktsmessige «effektiviseringsstrategien» for funksjonen.

## Effektiviseringsstrategier

På bakgrunn av Capgemini Consultings erfaring fra å lede transformasjonsprosjekter innen støttefunksjoner er følgende strategier benyttet, samt det tilhørende forventede effektiviseringspotensialet:

- **Outsourcing av administrative oppgaver:** Denne strategien består av å identifisere de administrative og repetitive aktiviteter i organisasjonen, og benytte en ekstern tilbyder til å levere disse som en tjeneste. Aktiviteter utføres til en lavere pris av en ekstern tilbyder gjennom en tjenestevåvtaale. Erfaring viser at bruk av denne effektiviseringsstrategien kan gi over 30 prosent reduksjon i lønnskostnader. Eksempler av typiske prosesser som er outsourcet inkluderer reiseregninger og utleggsrefusjoner, lønnsadministrasjon, inngående og utgående faktura, regnskap og rapportering etc. Det er viktig å merke seg at outsourcing til private tjenestetilbydere ikke er et alternativ for Statens vegvesen, da statlige bedrifter ikke har lov til å outsource regnskapstjenesten til andre enn Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
- **Konsolidere aktiviteter og endre driftsmodell:** Denne strategien består av å redusere total bemanning som er nødvendig ved å identifisere og konsolidere de aktiviteter som har høyest arbeidsmengde for en enkelt enhet. I tillegg er det nødvendig med en endring i driftsmodell til et mer optimalt oppsett, hvor funksjonen kan håndtere det samme volum med lavere bemanning, for å realisere det fulle effektiviseringspotensialet. Denne endringen i driftsmodell krever oftest en høy grad av samlokalisering, noe som igjen resulterer i en samlet reduksjon av nødvendig bemanningskapasitet. Erfaring viser at bruk av denne effektiviseringsstrategien kan gi mellom 20 og 30 pst. reduksjon i lønnskostnader. Arbeidet som ble utført av Capgemini Consulting for prosjektet «Fremtidig-HR» i Statens vegvesen (2017) er et eksempel på anvendelsen av denne strategien. Prosjektet identifiserte et effektiviseringspotensial mellom 22-27 pst. avhengig av driftsmodellen valgt av Statens vegvesen.
- **Konsolidere aktiviteter:** Denne strategien består av å redusere total bemanning som er nødvendig ved å identifisere og konsolidere de aktiviteter som har høyest arbeidsmengde for en enkelt enhet. Selv om driftsmodellen forblir den samme, krever det at funksjonen omorganiseres. Anvendelsen av denne strategien er ofte et resultat av at funksjonen ikke krever en endring i driftsmodell, da den eksisterende anses å være det mest effektive alternativet. Denne strategien er gjeldende for de funksjoner hvor endring av driftsmodell ikke vil være optimalt, men kan få ytterligere effektiviseringsgevinster ved å spesialisere og omfordele oppgaver. Erfaring viser ved bruk av denne effektiviseringsstrategien kan gi mellom 10 og 20 pst. reduksjon i lønnskostnader.
- **Prosessforbedring innenfor enheten:** Krever at funksjonen må forbedre prosesseffektiviteten og produktivitet for å imøtekomme det samme kapasitetsnivået til tjenestene som blir gjort i dag. I tillegg må funksjonen akseptere et lavere kvalitetsnivå for enkelte prosesser for at det skal være mulig å oppnå prosesseffektivisering – det må tas en strategisk beslutning for hvilke tjenester man skal være «best i klassen» vs. «gode nok». Prosessforbedringer kan inkludere alt fra økt kapasitet mens du beholder samme bemanning, til implementering av automatiseringsløsninger som reduserer behovet for

bemanning. Erfaring viser ved bruk av denne effektiviseringsstrategien kan gi mellom 5 og 10 pst. reduksjon i lønnskostnader.

Effektiviseringspotensialet (både lavt og høyt) er basert på Capgemini Consultings erfaring og kan variere selv om samme effektiviseringsstrategi er valgt for to forskjellige funksjoner. Selv om det anbefalte effektiviseringspotensialet for hver funksjon i stor grad er drevet av valg av strategi, kan det forekomme tilfeller der enten kvalitative eller kvantitative faktorer har blitt vurdert, noe som resulterer i en anbefaling av et lavere og/eller høyere effektiviseringspotensial. For de funksjonene dette gjelder for vil dette være spesifisert i anbefalingen for funksjonen.

## **7.5. Vurdering av Støttefunksjoner**

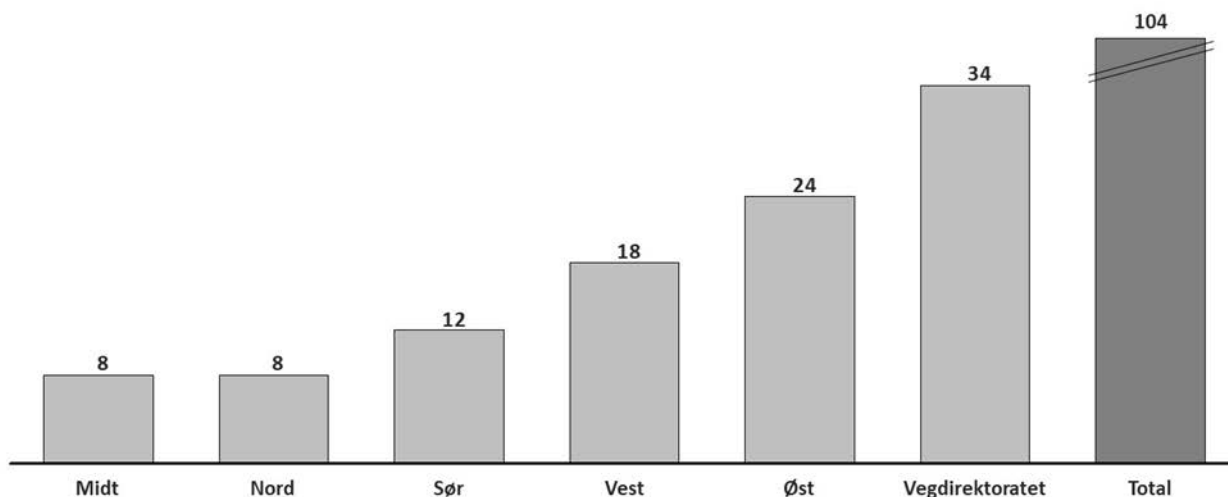
Hensikten med denne delen er å evaluere effektivitetene til de funksjonene og enhetene i Statens vegvesen som gir støtte til de ulike regionene og Vegdirektoratet. Funksjonene som er innenfor omfanget av områdegjennomgangen har blitt vurdert gjennom både kvantitative og kvalitative analyser. De kvalitative analysene evaluerer ulike aspekter ved driftsmodellen for hver funksjon.

De kvantitative analysene benytter seg av både interne og eksterne sammenligninger for å gi innsikt i funksjonenes relative effektivitet. Disse sammenligningene gjør det mulig å identifisere kvantifiserbare forskjeller både mellom de interne enhetene og mellom sammenlignbare eksterne aktører. For analytiske formål er hensikten med de målsatte effektiviseringsambisjonene primært å fungere som referansepunkt for å kunne velge den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien for funksjonen. Anbefalingene til den mest hensiktsmessige «effektiviseringsstrategien» velges med bakgrunn i de kvalitative og kvantitative vurderingene og ikke som en direkte konklusjon av enten de interne eller eksterne sammenligningene.

## 7.5.1. Vurdering av Kommunikasjon

### Nåsituasjon

Kommunikasjon er en stabsfunksjon som består av 104 ansatte. Disse er fordelt på samtlige regioner inkludert Vegdirektoratet, og er lokalisert på 21 ulike lokasjoner. De ulike lokasjonene har en bemanning som varierer fra 1 til 25 ansatte.



Figur 74 Fordeling antall ansatte mellom de ulike regionene

Oppgavene utført av Vegdirektoratet og de andre regionene varierer. Basert på informasjon mottatt fra Statens vegvesen inkluderer oppgavene til kommunikasjonsstaben:

- Kommunikasjonsplaner og strategier (Vegdirektoratet)
- Presse og media (Vegdirektoratet og regionene)
- Kommunikasjonsrådgivning (Vegdirektoratet og regionene)
- Kanaleier med ansvar for vegvesen.no, Vegveven og Vegnett.no (Vegdirektoratet)
- Nyhetsformidling på de digitale kanalene (Vegdirektoratet og regionene)
- Kriseinformasjon (Vegdirektoratet og regionen)
- Visuell kommunikasjon (Vegdirektoratet)

I Vegdirektoratet er dette en stabsfunksjon under Vegdirektøren og enheten er prosesseier i Statens vegvesen. Funksjonen er støttefunksjon for Vegdirektoratet og har et faglig og strategisk ansvar for kommunikasjonen i organisasjonen. Som både prosesseier og støttefunksjon har Vegdirektoratet en todelt rolle. Det er dedikerte enheter som jobber med spesifikke oppgaver, eksempelvis nyheter, digitale kanaler samt kommunikasjonsrådgivere som bistår fagavdelingene. Videre ligger visuell kommunikasjon (grafisk senter) og digitale kanaler, to etatsfelles funksjoner som tilbyr visuelle og digitale medietjenester for Statens vegvesen i Vegdirektoratet. Det er Vegdirektoratet som eier kanalene og jobber med utviklingen av disse, men regionene publiserer også eget materialet på disse kanalene.

Basert på informasjon mottatt fra Statens vegvesen bistår rådgiverne i regionene med varierte oppgaver som inkluderer alt fra rådgivning på prosjekter til å publisere saker på de digitale kanalene (intranett og sosiale medier). Rådgiverne har sine ansvarsområder, dette kan være knyttet til regionvegssjef, avdelingsledere, seksjoner eller prosjekt, og utfører alle kommunikasjonsoppgaver knyttet til dette. I tillegg vil dagsaktuelle oppgaver som pressearbeid og andre saker som oppstår blir fordelt etter kapasitet og kompetanse.

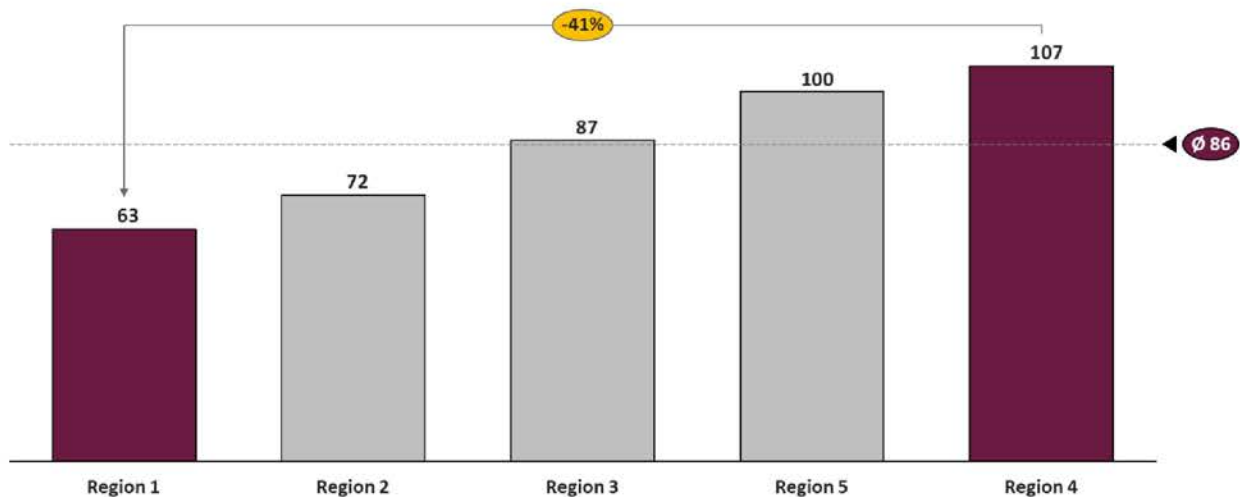
I de andre regionene er dette en stabsfunksjon organisatorisk under regionvegsjefen og har det utøvende ansvaret for kommunikasjonen i Statens vegvesen. Region Øst har en annen organisatorisk struktur og kommunikasjon er under Strategi-, veg og transportavdelingen. Staben støtter primært hver sin region med både intern (eksempelvis, intranett og prosjektrelatert kommunikasjon), samt ekstern kommunikasjon (presse og media). I regionene er alle ansatt som kommunikasjonsrådgivere og utfører i varierende grad strategiske og operative oppgaver.

Kommunikasjonsstabene i Vegvesenet har det faglige ansvaret for etatens mediearbeid. Oppgaver relatert til dette inkluderer å gi råd, samt veiledning til de som skal uttale seg i media og det er kun kommunikasjonsstabene som kan sende ut pressemeldinger på vegne av Statens vegvesen. Basert på informasjon fra Statens vegvesen er et hovedprinsipp knyttet til mediehåndteringen at forespørsler skal bli besvart på lavest mulig nivå i organisasjonen. Uttalelser i media skal gjøres innenfor vedtatt politikk og offisielle beslutninger i Vegvesenet. Det er etablert ulike retningslinjer for hvem som kan uttale seg om hvilke saker, hvor det eksempelvis vil være forskjeller mellom hva en leder og en fagperson kan uttale seg om. For uttalelser i pressen skal vedkommende som blir kontaktet varsle nærmeste leder og kommunikasjonsstab. Det vil videre bli gitt en vurdering av saken og en videre håndtering fra rådgiverne kommunikasjonsstabene før vedkommende uttaler seg om den aktuelle saken. En slik desentralisert modell for håndtering av media er identifisert som en potensiell driver for aktiviteten til kommunikasjonsstabene og kan være en av årsakene til en ulik dimensjonering mellom regionene.

## Analyse

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til hver funksjon mellom regionene har det blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse.

En sammenligning av antall ansatte som betjenes av en Kommunikasjon-ansatt viser store forskjeller mellom regioner, med en komparativ forskjell på 41 pst. mellom topp og laveste ytelse<sup>133</sup>. Årsaker til forskjeller mellom de ulike regionene er potensielt knyttet til de ulike rollene en kommunikasjonsmedarbeider kan ha i de ulike regionene. Dette kan både være knyttet til arbeidsoppgaver og derav type rådgivning gitt til de ansatte i regionen. Andre årsaker kan forklares av ulik størrelse på porteføljen av vegprosjekter, antall ansatte i regionen og antall brukere og frekvens på benyttelse av veiene i regionen. Disse punktene har blitt identifisert som drivere for kommunikasjonsbehovet i de ulike regionene.

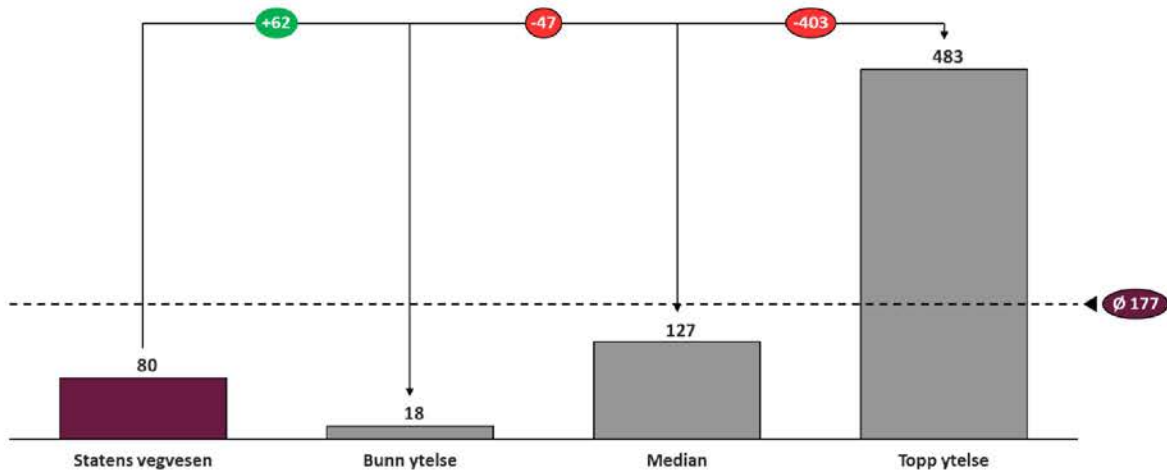


Figur 75 Intern sammenligning av «Antall ansatte betjent av en Kommunikasjon-ansatt»

<sup>133</sup> Vegdirektoratet er ikke inkludert da disse på ulike måter bistår hele organisasjonen og siden enheten inkluderer to etatsfelles funksjoner som kun sitter hos Vegdirektoratet.

Funksjonen har også blitt sammenlignet eksternt med et utvalg av sammenlignbare aktører som gjelder antall ansatte som dekkes av en ansatt i funksjonen. En sammenligning av antall ansatte som betjenes av en Kommunikasjon-ansatt med eksterne aktører kommer funksjonen over laveste ytelse, men godt under medianen. En ansatt i kommunikasjon betjener 47 færre ansatte enn medianen til utvalget<sup>134</sup>.

Basert på tidligere erfaringer med andre aktører er omtale/henvendelser fra media en driver for behovet til kommunikasjonsrådgivere. Ved å se på selskapene som i stor grad er eksponert i media synker gjennomsnittet og medianen noe, men Statens vegvesen er fortsatt godt under både gjennomsnittet og medianen. Aktørene som har best ytelse innenfor området har gjennomgått effektivisering ved å endre driftsmodell fra en desentralisert modell til å operere som en enhet og allikevel opprettholdt en lokal tilstedeværelse. Sammenlignet med de andre selskapene har Statens vegvesen en betraktelig større dimensjonering i antall ansatte enn Capgemini Consultings sammenligningsgrunnlag. De store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av kommunikasjon-ansatt.



Figur 76 Ekstern sammenligning av «Antall ansatte betjent av en Kommunikasjon-ansatt»

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra den interne og eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For den interne sammenligningen illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget. På samme måte viser det for den eksterne sammenligningen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til medianen («lav ambisjon») eller gjennomsnittet («høy ambisjon») dersom tilsvarende dimensjoneringen hadde blitt benyttet<sup>135</sup>.

<sup>134</sup> Antall ansatte som jobber med visuell kommunikasjon (12 ansatte) er ikke inkludert i sammenligningen

<sup>135</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

Tabell 34 Effektiviseringsambisjon basert på intern og ekstern sammenligning

Effektiviseringsambisjon basert på intern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Kommunikasjon-ansatt	13%	26%	20%
Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Antall ansatte betjent av en Kommunikasjon-ansatt	37%	55%	46%

## Anbefaling

Den eksisterende desentraliserte driftsmodellen for denne funksjonen resulterer i at mange av de samme tjenestene og aktivitetene utføres i flere enheter og skaper en mer kostbar dimensjonering av hver enhet. Dimensjoneringen av funksjonen ser ut til å være et resultat av lokale beslutninger og ikke ved bruk av felles funksjonsspesifikke indikatorer på tvers av regionene. Ulik arbeidspraksis og forskjellig bruk av ressurser innenfor hver enhet har også delvis medført til at funksjonen er dimensjonert forskjellig på tvers av enhetene. Dette støttes av observasjoner som kan gjøres fra de interne og eksterne sammenligningene, som viser at det er forskjeller i de proporsjonale dimensjonene til de forskjellige funksjonene.

Erfaring fra tilsvarende aktører viser at et bedre og kostnadsbesparende oppsett bør kunne realiseres gjennom å konsolidere oppgaver på tvers av enheter og endre driftsmodellen til å være en «etatsfelles støttefunksjon» som betjener hele organisasjonen. En endring i funksjonens eksisterende desentraliserte driftsmodell vil kunne øke samlokalisering av utvalgte tjenester. En konsolidering av arbeidsmengde som nå er spredt over flere enheter vil tillate og håndtere samme aktivitetsnivå (eller lavere) med en lavere bemanning, noe som vil resultere i en samlet reduksjon av nødvendig bemanning.

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et stort potensial for effektivisering av denne funksjonen. Den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien vurderes til å være «konsolidering av aktiviteter og endring av driftsmodell». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 20-30 pst.<sup>136</sup> og der er ikke identifisert hindre for at dette effektiviseringspotensialet er overførbart til denne funksjonen i Statens vegvesen.

Denne nye driftsmodellen vil kreve en rekke endringer i både måten tjenestene leveres på i funksjonen, men også hvor den vil leveres fra. Aktiviteter innenfor intern kommunikasjonsstøtte (f.eks. rådgivning til fagavdelinger og ledere, skriving og formidling av egne kanaler og via media etc.) kan gis fra ulike lokasjoner ofte uten lokal tilstedeværelse. Det anbefales å gjennomføre en videre kartlegging av hvilke rådgivnings og støtteoppgaver som driver høyest arbeidsmengde for å videre kunne konsolidere disse. Konsolideringen av disse aktivitetene vil kunne samles i en enhet som kan bistå som rådgiver og støtte arbeidet ute på prosjektene. Dette vil minimere antall nødvendige ressurser per prosjekt samt gi prosjektene nødvendig støtte.

Det er anbefalt å konsolidere oppgaver relatert til ekstern kommunikasjonsstøtte (dvs. presse og media) i en enhet for å sikre en mer konsistent og helhetlig kommunikasjon til media, og dermed koordinere totalt antall henvendelser. Ansatte som blir beholdt lokalt vil kunne supplere denne enheten med tilpasning og implementering av lokal kommunikasjon. Det er viktig å merke seg at en nøkkeldriver til antall støtteforespørsler kommunikasjonsfunksjonen mottar, skyldes ansvaret for behandling av medieforespørsler i Statens vegvesen som ligger hos ledere i regionen. Som sådan kan det være verdt å gjennomgå denne policyen med sikte på å

<sup>136</sup> Strategi ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

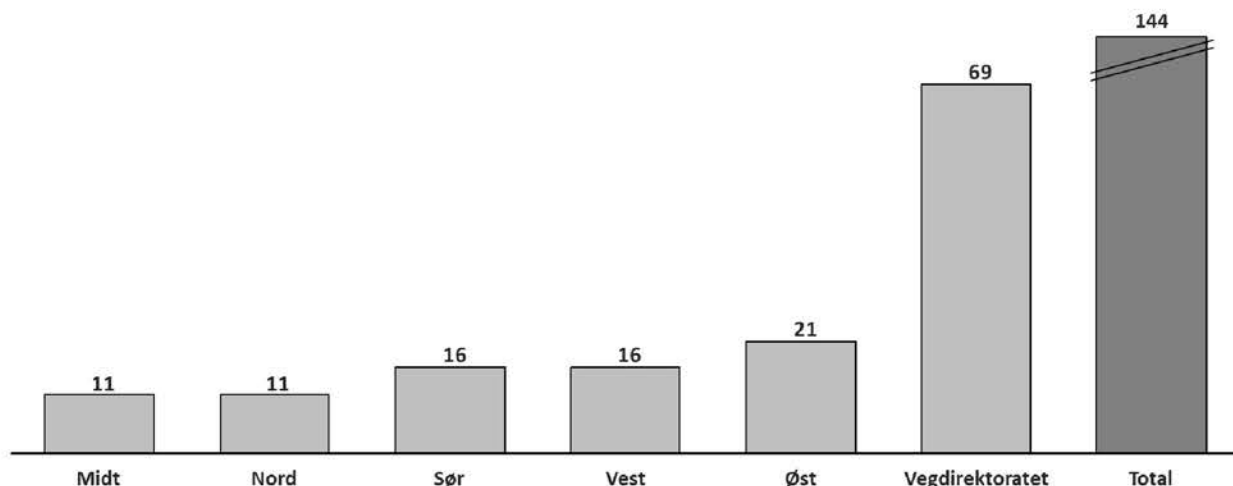
redusere det totale antallet mediekontaktpunkter, og dermed antall kumulative forespørsler om støtte fra kommunikasjonsfunksjonen. Det anbefales også at en vurdering gjøres for å vurdere både behovet for å ha en dedikert «visuell- og digitale media tjenester»-funksjon og om slike tjenester, eller minst utvalgte oppgaver, kan kjøpes eksternt til lavere pris.

Samlet sett er det anbefalt å gjennomføre en videre detaljering av oppgaver og arbeidsmengde hos de ulike enhetene for å identifisere dupliserende aktiviteter innen disse, samt for å beslutte hvilke oppgaver som kan bli konsolidert og hvilke som skal beholdes lokalt. Dette vil muliggjøre økt standardisering av oppgaver på tvers av regionene og redusere nødvendig bemanning gjennom spesialisering og redusert tilstedeværelse av ressurser på regionene.

### 7.5.2. Vurdering av HR

#### Nåsituasjon

Med bakgrunn i den detaljerte arbeidsmengdeanalysen fra prosjektet Fremtidig HR i Statens vegvesen ble det kartlagt 140 årsverk fordelt på 144 ansatte. Hvorav, det ble identifisert 9,7 årsverk knyttet til arbeid med Intern HMS (nærmere beskrevet i et senere kapittel). Av de gjenværende 135 årsverkene er 26 årsverk knyttet til arbeid med lønn. Figuren nedenfor viser den regionale fordelingen av de 144 ansatte. Disse ansatte er fordelt på samtlige regioner inkludert Vegdirektoratet og er lokalisert på 14 ulike lokasjoner. Regionene har en bemanning som varierer fra 9 til 20 ansatte.



Figur 77 Fordeling antall ansatte mellom de ulike regionene

Seksjoner i Vegdirektoratet er delt inn i HR Utvikling (HRU), HR Forvaltning (HRF), Langsiktig Rekruttering (SLR), Virksomhetsutvikling (VU) og Lønn (organisert under HRF). Oppgavene innenfor HR-området er inndelt i følgende 15 hovedområder:

- Arbeidsgiveransvar
- Arbeidsgiverprofilering, rekruttering og introduksjon
- Bemanningsstyring
- Eksternt kompetansesamarbeid
- HR-systemer, analyse og datakvalitet
- Kompetansestyring
- Kompetanseutvikling
- Lederutvikling
- Organisasjonsutvikling
- Reiseområdet

- Styring og rapportering
- Utvikling av HR-området
- Lønn og arbeidsvilkår
- Lønn, tid, reise og refusjoner (også vurdert som en del av vurderingen av *Lønn*, nærmere beskrevet nedenfor)
- Intern HMS (også vurdert som en del av HMS vurderingen nedenfor)

HR-arbeidet i regionene er primært rettet mot forvaltning av arbeidsgiverrollen og utførelsen av operative HR-oppgaver, i tillegg til at de fungerer som en støtte for ledelsen i regionene i en rekke sammenhenger.

Samtlige regioner har en HR-organisasjon som er organisert under regionens HR- og Administrasjonssjef (HRA), med en bemanning som varierer fra 9 til cirka 20 ansatte. Videre er det fire seksjoner som er organisert under Vegdirektoratet som støtter HR-organisasjonene i regionene og resten av organisasjonen, samt en fellestjeneste som prosesserer og utbetaler lønn for hele organisasjonen.

Seksjoner i Vegdirektoratet er organisert under HRA-direktør og fungerer som prosesseier for fagområdene innenfor HR. De innehar også det faglige og strategiske ansvaret for HR-området på tvers av organisasjonen, i tillegg til at de fungerer som en støttefunksjon for resten av organisasjonen (innenfor utvalgte områder). Vegdirektoratet er ansvarlig for utarbeidelsen av policyer og retningslinjer, i tillegg til at de bistår regionene med spisskompetanse innenfor utvalgte områder ved behov.

Vegdirektoratet er også ansvarlig for å drive utviklingsarbeidet innenfor HR-området i Statens vegvesen, gjennom bruk av dedikerte ressurser i etaten og med støtte fra ressurser fra regionene. Regionene operer dog med stor grad av autonomi og har dermed mulighet til å disponere ressursene sine til annet utviklingsarbeid dersom de skulle ønske det.

Lønn er en felles funksjon på tvers av regionene som organisatorisk ligger under Vegdirektoratet og består av 26 ansatte. Disse sitter lokalisert på 10 ulike lokasjoner og har en bemanning som varierer fra 1 til 12 ansatte.

## Analyse av HR

Det har vært gjennomført et separat prosjekt innenfor HR-funksjonen med navn Fremtidig HR. Denne prosessen har foregått over lengre tid og har vært vesentlig mer omfattende enn arbeidet som har blitt gjort innenfor de øvrige funksjonene. Prosjektet har bestått av flere steg hvor det siste har vært fokusert på å utarbeidelsen av en ny driftsmodell for HR-organisasjonen i sin helhet. Fremtidig HR har vært en del av et effektiviseringsprogram og prosjektets endelige anbefaling vil behandles i Etatsledelsen i Statens vegvesen (ELM) i midten av desember 2017.

Arbeidet i Fremtidig HR har hovedsakelig bestått av tre steg:

- 1) Nåsituasjon og arbeidsmengdeanalyse
- 2) Utarbeidelse av retningsgivende kriterier
- 3) Design og dimensjonering av ny driftsmodell

Arbeidsmengdeanalysen ble gjennomført ved at alle HR-ansattes tid ble kartlagt ved bruk av en aktivitetskatalog som ble utarbeidet sammen med HR-lederne fra samtlige regioner. Kartleggingen ble gjort ved bruk av et Excel-verktøy og de innhentede dataene ble deretter validert med de respektive HR-lederne. Prosjektet utførte en omfattende og detaljert analyse av den innhentede arbeidsmengden, som kan oppsummeres med følgende hovedobservasjonene:

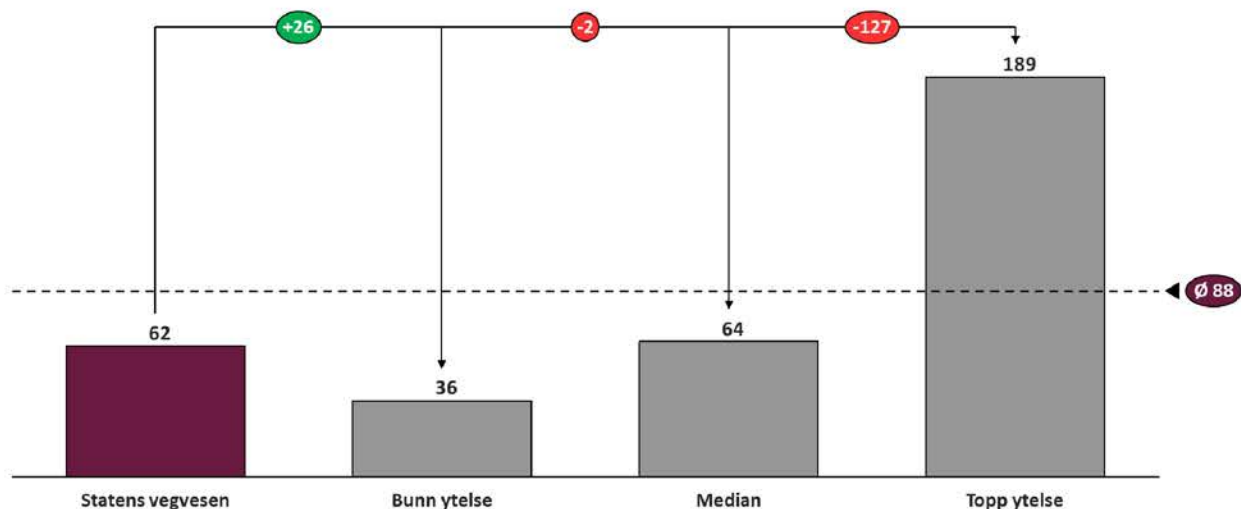
- Det er store variasjoner i hvilke aktiviteter det brukes mest tid på i hver region
- Det er svært store forskjeller mellom regionene i antall ansatte som betjenes av et årsverk
- Nesten 50 pst. av aktivitetene utgjør 80 pst. av arbeidsmengden på aktivitetsnivå
- Arbeidsmengden innenfor de største hovedområdene er fordelt på et høyt antall ansatte



- Ansatte utfører regelmessig et stort antall aktiviteter på tvers av flere HR-områder
- En stor andel av arbeidsmengden til HR drives av personaladministrative aktiviteter
- Det er store variasjoner i fordeling av arbeidsmengde som utføres landsdekkende og regionalt

På bakgrunn av disse observasjonene, samt øvrige føringer i prosjektets mandat, utarbeidet prosjektgruppen et sett med retningsgivende kriterier for den fremtidige driftsmodellen. Det mest sentrale elementet var en føring fra Vegdirektøren om at de foreslåtte modellalternativene skulle muliggjøre en kostnadsreduksjon på 30%.

I tillegg til analysene som ble gjort i Fremtidig HR har det også blitt gjennomført en ekstern sammenligning av bemanningen innenfor HR-området. Ved å sammenligne HR-funksjonen med eksterne aktører kommer Statens vegvesen under medianen, og dekker 26 flere ansatte enn laveste ytelse, men to mindre enn medianen i utvalget. Aktørene som har best ytelse innenfor området har gjennomgått effektivisering ved å endre driftsmodell fra en desentralisert modell til å operere som en enhet og allikevel opprettholdt en lokal tilstedeværelse. Virksomheten med høyeste ytelse er en Nordisk infrastrukturaktør med en desentralisert driftsmodell med over 3000 ansatte og har konsolidert HR til en sentral enhet. Denne sammenligningen indikerer at det finnes et betydelig effektiviseringspotensial for Statens vegvesen<sup>137</sup>.



Figur 78 Ekstern sammenligning av «Antall ansatte betjent av en HR-ansatt»

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For den eksterne sammenligningen illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som median («lav ambisjon») eller gjennomsnittet («høy ambisjon») i utvalget<sup>138</sup>.

Tabell 35 Effektiviseringsambisjon basert ekstern sammenligning

Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en HR-ansatt	2%	29%	16%

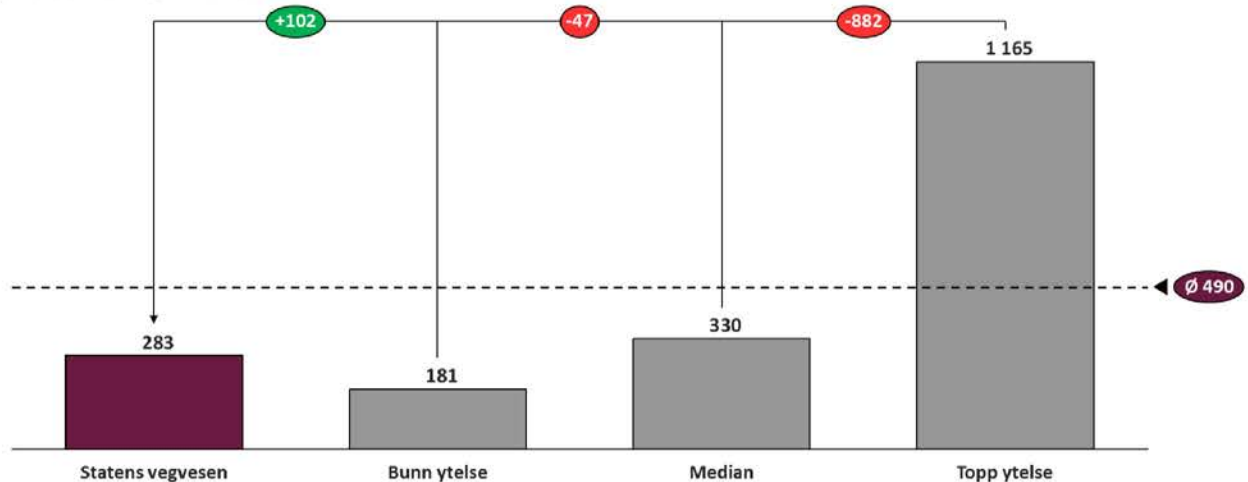
<sup>137</sup> Antall ansatte som jobber med lønn i Statens vegvesen er ikke med i den eksterne sammenligningen

<sup>138</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

## Analyse av Lønn

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til hver funksjon mellom regionene har det blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse.

En ekstern sammenligning av antall ansatte som betjenes av en Lønn-ansatt med eksterne aktører kommer funksjonen over bunn ytelse, og betjener 102 flere ansatte enn lavest, men 47 færre enn medianen. Bunn ytelse er en aktør med en betydelig desentralisert forretningsmodell. Det er flere offentlige virksomheter, med en tilsvarende driftsmodell som kommer høyere enn Statens vegvesen. De store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevnes sammenlignet med offentlige virksomheter i antall ansatte som betjenes av en Lønn-ansatt.



Figur 79 Ekstern sammenligning av «Antall ansatte betjent av en Lønn-ansatt»

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For den eksterne sammenligningen illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller gjennomsnittet («høy ambisjon») i utvalget.<sup>139</sup>

Tabell 36 Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning

Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Lønn-ansatt	14%	42%	28%

<sup>139</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

## Anbefaling for HR

På bakgrunn av de gjennomførte analysene og arbeidet i prosjektgruppen har det blitt identifisert et betydelig effektiviseringspotensial innenfor HR-funksjonen i Statens vegvesen. Anbefalingen fra prosjektet er at det gjennomføres en konsolidering av aktiviteter og at det etableres en ny driftsmodell. Målsetningen er at man på denne måten vil kunne realisere betydelige gevinster i form av kostnadseffektivisering, samtidig som en i stor grad opprettholder kvalitetsnivået i HR-tjenestene som leveres. Dette er i tråd med anbefalingen som skal behandles i ELM i desember 2017, der prosjektet Fremtidig HR legger frem tre alternative driftsmodeller (med dimensjonering) til vurdering.

De alternative driftsmodellene tar utgangspunkt i de tre nivåene for HR-funksjonen, som ble utviklet i et tidligere steg i Fremtidig HR. Målbildet deler funksjonen inn i følgende tre nivåer:

- HR strategi & utvikling (består av de oppgavene som ble gjennomført på tvers av etaten etatsfelles)
- HR partner (består av de oppgaver som ble gjennomført lokalt)
- HR fellestjenester (består av å etablere et dedikert senter)

Driftsmodellene har blitt utarbeidet ved å allokere tjenestene i aktivitetskatalogen på de ulike nivåene i målbildet og dimensjonere de ulike modellene med utgangspunkt i den kartlagte arbeidsmengden. Samtlige modeller tar sikte på å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom de ulike leddene i HR-funksjonen og sikre god ressursutnyttelse. Gjennom denne prosessen har HR-tjenestene blitt reallokert slik at det finnes en tydelig definert portefølje av HR-tjenester for hvert nivå i målbildet.

Etableringen av et senter for HR fellestjenester ble vurdert som den viktigste driveren for effektivisering, og det er innenfor HR fellestjenester at det største effektiviseringspotensialet vil realiseres. Formålet HR fellestjenester er å overføre arbeid med administrative aktiviteter fra de HR-funksjonen i de respektive regionene til en mer spesialisert enhet og på denne måten sikre at oppgavene utføres på en så effektiv måte som mulig. Dette grepet vil gjøre det mulig for HR-funksjonene i regionene å fokusere på aktiviteter der de kan levere mest mulig verdi til organisasjonen og kjernevirksomheten, fremfor at de bruker tid på utførelsen av arbeid av en mer administrativ karakter. Prosjektet har også utarbeidet fire alternative forslag til styring- og rapporteringsstrukturer, hvor hovedforskjellen dreier seg om rapporteringslinjene for HR-ressurser ute i regionene og hvorvidt disse skal rapportere til HRA-sjefen i regionen eller til ledelsen for HR sentralt i Vegdirektoratet.

Prosjektets anbefaling og beslutningsgrunnlag ble sendt ut på høring 13. november og endelig beslutning om ny driftsmodell vil fattes i ELM i midten av desember 2017. Effektiviseringspotensialet har blitt estimert til å være mellom 22 pst. og 27 pst. avhengig av hvilken modell som blir valgt. Det understrekes at dette inkluderer effektiviseringsgevinster fra både «lønn» og «intern-HMS», da dette under den nåværende modellen er en del av HR. Den estimerte effektiviseringsgevinsten for lønn er estimert nedenfor, intern-HMS blir detaljert beskrevet i kapittel 7.5.10. Uten lønn og intern-HMS er effektiviseringsgevinsten estimert til å være mellom 18 og 25 pst.

## Anbefaling for lønn

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligning og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et stort potensial for effektivisering av denne funksjonen. En betydelig effektiviseringsgevinst bør kunne realiseres gjennom å outsource lønn til en ekstern tjenesteleverandør.

Den eksterne sammenligning viser at funksjonen fremdeles har, kvalitet på tjenestene satt til side, et potensial for effektivisering sammenlignet med eksterne aktører. Det interne initiativet «Fremtidig-HR» har identifisert et effektiviseringspotensial for «Lønn» på ca. 20 pst. gjennom en konsolidering av arbeidsmengde innen funksjonen. I lys av dette ansees den mest aktuelle strategien for videre effektivisering av lønn å være outsourcing av tjenesten. I en evaluering gjennomført av Capgemini Consulting i november 2017 ble de totale

driftskostnadene ved å outsource funksjonen til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sammenlignet med de totale lønnskostnadene innen «Lønn» for Statens vegvesen. Estimaten viste at eksterne aktører med høy sannsynlighet vil kunne utføre det samme arbeidet til nesten 35 pst. lavere kostnader. I tillegg vil en outsourcing av denne tjenesten la Statens vegvesen dra fordel av lavere tilleggskostnader for administrasjon assosiert med å drifte tjenesten selv (f.eks. ansvar for videreutvikling og modernisering av systemløsninger).

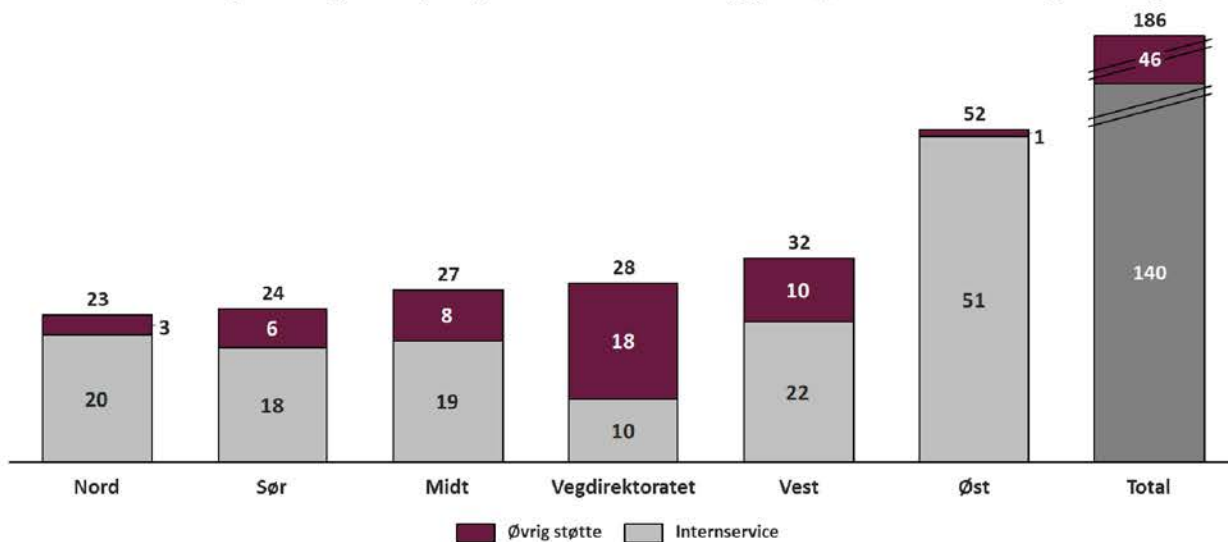
Det er videre anbefalt at de gjenværende lønnsmedarbeiderne blir plassert innen en fellestjeneste lokalisert i Vegdirektoratet sammen med andre administrative tjenester. Dette vil sørge for at både ansatte fra lønn og andre enheter plassert i den nye fellestjenesten vil kunne dra nytte av tilsvarende felles arbeidsmetodikk.

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et stort potensial for effektivisering av denne funksjonen og vurderer den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien til å være «konsolidering av aktiviteter og endring av driftsmodell». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 30 pst. gjennom outsourcing av transaksjonsaktiviteter<sup>140</sup>. Det er ikke identifisert hindre for at dette effektiviseringspotensialet er overførbart til denne funksjonen i Statens vegvesen.

### 7.5.3. Vurdering av Internservice og øvrig støtte

#### Nåsituasjon

Internservice og øvrig støtte består av 186 ansatte fordelt på samtlige regioner, inkludert Vegdirektoratet, og er lokalisert på 61 ulike lokasjoner i Statens vegvesen. Antall ansatte på de ulike lokasjonene varierer fra 1 til 17. Internservice og øvrig støtte inkluderer sentralbord (9 ansatte) og 37 ansatte som jobber med øvrige administrative oppgaver, men organisatorisk tilhører en annen enhet<sup>141</sup>. Fem av disse tilhører bygg- og eiendomsforvaltning i regionene, og fem tilhører bygg- og avtaleforvaltning i Vegdirektoratet.



Figur 80 Fordeling antall ansatte mellom de ulike regionene

<sup>140</sup> Strategi ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

<sup>141</sup> Dette er personer som har brukt mer 80 prosent av tiden sin på prosesskoden «Administrativ støtte» i 2016.

Basert på samtaler med Statens vegvesen har det blitt identifisert et sett med ulike oppgaver gjennomført av Internservice. Lokale tjenester utført av Internservice vil kunne variere mellom de ulike regionene, men hovedoppgavene vil blant annet inkludere:

- Daglig drift og vedlikehold. (f.eks. eksempelvis, møbler og inventar, brannvern og møterom)
- Servicesenter (alle regionene)
- Anskaffelser og bestillinger - kontorrekvisita, møbler/inventar og blomster i E-handel (Alle regionene)
- Vedlikehold og booking av møterom
- Hustrykkeri (Vegdirektoratet og Region øst)
- Oppfølging av avtaler (eksempelvis renholdsavtaler)
- Diverse ad-hoc oppgaver
- Andre lokale tjenester (eksempelvis kantine og renholdspersonell i Region øst)

Internservice er organisert som en funksjon under HRA hvor de har ansvaret for de indre tjenestene på lokasjonene til Vegdirektoratet. Funksjonen har ingen etatsfelles rolle, og er en ren støttefunksjon for Vegdirektoratet. Internservice i Vegdirektoratet har en etatsfelles rolle i oppfølging av rammeavtaler rundt rekvisita, møbler og inventar. I tilfeller hvor det oppstår avvik fra rammeavtalen og kompleksiteten økes, flyttes dette til bygg- og eiendomsforvaltning.

Internservice i de andre regionene utfører et stort antall administrative oppgaver. Det er variasjon mellom hvilke oppgaver som utføres i de ulike regionene, men det er gjennomgående et høyt antall oppgaver. Det er et stort antall av ansatte som utfører de samme oppgavene og hvor det har blitt identifisert liten grad av spesialisering av roller. Det har også blitt identifisert at Internservice utfører administrative og standardiserte arbeidsoppgaver for andre støttefunksjoner som en følge av for stor arbeidsstokk og behov for flere oppgaver på noen lokasjoner. Eksempelvis er det identifisert ansatte som jobber med erstatningssaker og grunnervelser for juridisk seksjon. Videre vil det i noen regioner være Internservice ved arbeidsanleggene som bidrar med administrative oppgaver. I noen regioner er disse være organisatorisk tilknyttet Internservice, mens den i andre regioner vil tilhøre andre enheter.

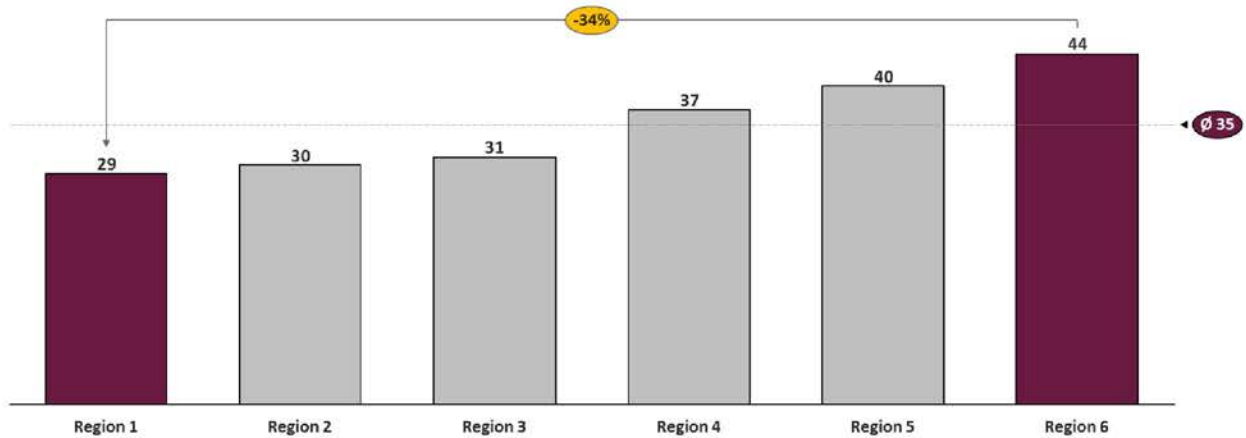
Sentralbordet har blitt kategorisert som en del av Internservice og øvrig støtte. Dette er en etatsfelles funksjon med organisatorisktilhørighet til Vegdirektoratet, og har ni ansatte. Disse sitter fordelt på to lokasjoner, hvor Lillehammer har fem ansatte og Steinkjer har fire ansatte. Basert på informasjon fra Statens vegvesen svarer sentralbordet på innkommende samtaler på alle fagområder før de viderekobler samtalen til rett person eller fagavdeling. Sentralbordet er også en del av Statens vegvesen sin beredskapsorganisasjon, og er førstelinjebehandler av publikumshenvendelser i krisesituasjoner. Henvendelser relatert til Autopass blir også besvart av sentralbordet, og for disse sakene vil kunden også sluttbehandles av sentralbordet. I 2016 mottok sentralbordet over 450.000 samtaler.

## **Analyse av Internservice og øvrige støtte**

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til hver funksjon mellom regionene har det blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse og omsetning.

Sammenligningen viser at det er store forskjeller mellom regionene, med 34 pst. komparativ forskjell mellom topp og bunn. Den mest effektive regionen betjener per Internservice og øvrig støtte-ansatt 15 flere ansatte enn den laveste regionen. Vegdirektoratet er inkludert i denne sammenligningen, da internservice er kun en støttefunksjon for Vegdirektoratet. Basert på informasjon fra Statens vegvesen er det både en variasjon i arbeidsmengde mellom de ulike aktivitetene innad i regionen og hvilke oppgaver regionene utfører. Eksempelvis er det identifisert 18 ansatte knyttet til renhold og kantinedrift i to av regionene. Disse tjenestene er levert fra eksterne aktører i de andre regionene, inkludert Vegdirektoratet.

En videre kartlegging av arbeidsmengde og aktiviteter vil være nødvendig for å kunne danne et helhetlig bilde og ytterligere identifisere forskjeller. Store variasjoner i hvilke aktiviteter det brukes mest tid på i hver region indikerer at det finnes et potensial for å øke standardiseringen innad i Internservice og redusere dupliseringen av arbeidsoppgaver. Samlet indikerer de store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten når det gjelder ressursallokering for utvalgte aktiviteter.



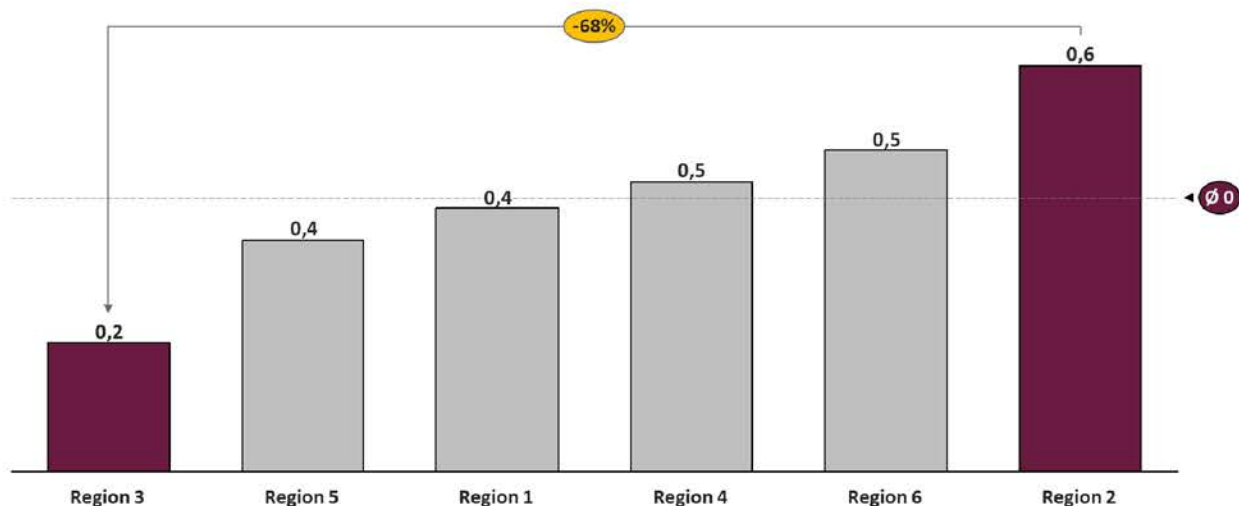
Figur 81 Intern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Internservice- og øvrig støtte – ansatt»

Andre årsaker knyttet til ulik dimensjoneringen er potensielt knyttet til ulike åpningstider og antall kontorbygg forvaltet mellom regionene. Oversikt over antall kontorbygg forvaltet:

- Region Øst – 15 kontorbygg
- Region Sør – 9 kontorbygg
- Region Vest – 8 kontorbygg
- Region Midt – 12 kontorbygg
- Region Nord – 9 kontorbygg
- Vegdirektoratet – 2 kontorbygg

En sammenligning basert på antall kontorer betjent per Internservice-ansatt viser et annet bilde i fordelingen mellom regionene. Denne sammenligningen har den samme kategoriseringen av regioner (R1-R6) som den forrige interne sammenligningen. Dette gjøres for å kunne observere om denne driveren har en betydelig innvirkning på de identifiserte forskjellene fra forrige sammenligning.

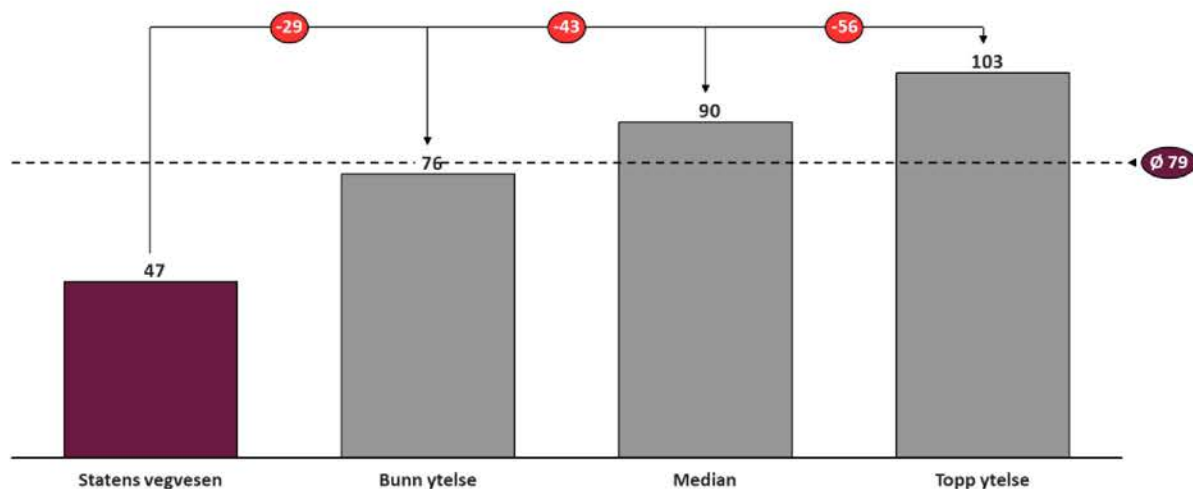
Denne sammenligningen er gjort på de 126 ansatte som har sammenlignbare oppgaver på tvers av regionene, og dermed er øvrig støtte, og renhold/kantine ikke inkludert. Det er fortsatt store forskjeller mellom regionene, og det er tre regioner som per ansatt betjener flere kontorbygg enn gjennomsnittet. Det er videre kjent at totalt antall bygg med medarbeidere håndtert av Internservice i hver region øker kompleksiteten og vil ha en indirekte effekt på dimensjoneringen.



Figur 82 Intern sammenligning «Antall kontorer betjent av en Internservice-ansatt (uten øvrig)»

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse.

Ved å sammenligne Internservice og øvrig støtte med andre aktører kommer funksjonen under laveste ytelse, og betjener 29 færre ansatte per internservice og øvrig støtte-ansatt sammenlignet med laveste ytelse. Det indikerer at det er et stort effektiviseringspotensial. Kantinepersonell og renholdsarbeidere er ekskludert fra antall årsverk hos Statens vegvesen. Selv om det er variasjon i antall bygninger og de ulike oppgavene mellom regionene er oppgavene som blir utført sammenlignbare med selskapene i vårt utvalg. Gitt usikkerhet knyttet til fordeling av arbeidsmengde innad i funksjonen har det for analytiske formål er det antatt at en ansatt tilsvarer et årsverk<sup>142</sup>.



Figur 83 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Internservice og øvrig støtte – ansatt»

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de interne og den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de interne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende

<sup>142</sup> Det er for denne funksjonen identifisert en større differanse mellom antall ansatte og årsverk enn for de andre funksjonene. Denne differansen er imidlertid i den størrelsesordenen at det ikke påvirker plasseringen til Statens vegvesen og ville fortsatt kommet godt under laveste ytelse.

dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget. På samme måte viser det for den eksterne sammenligningen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til gjennomsnittet («lav ambisjon») eller medianen («høy ambisjon») dersom tilsvarende dimensjoneringen hadde blitt benyttet<sup>143</sup>.

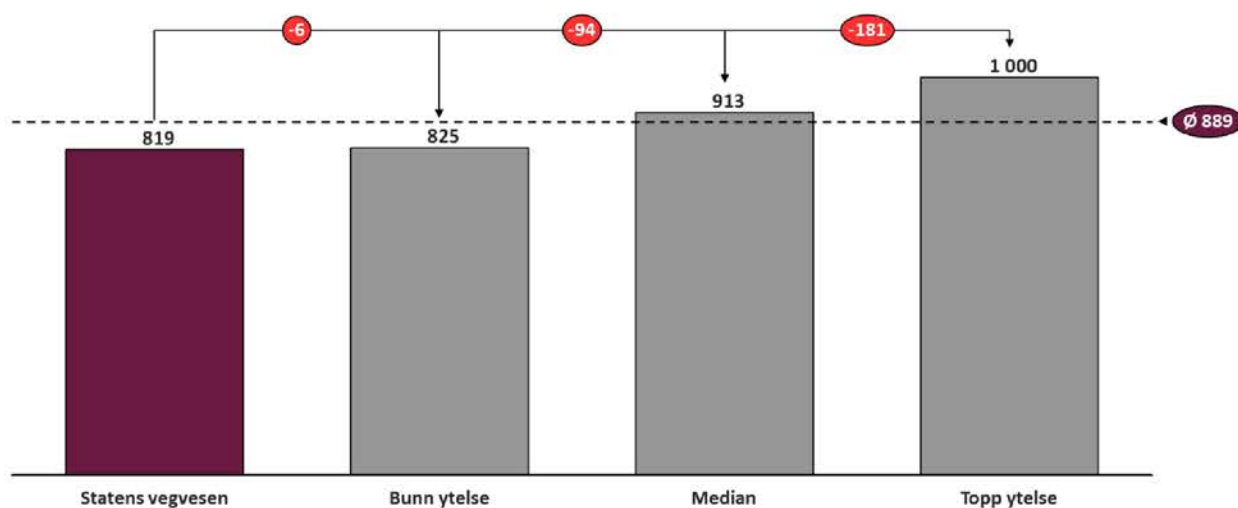
Tabell 37 Effektiviseringsambisjon basert på interne og ekstern sammenligning

Effektiviseringsambisjon basert på intern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Internservice og øvrig støtte-ansatt	9%	21%	25%
Antall ansatte betjent av en Internservice og øvrig støtte-ansatt (uten øvrig)	8%	31%	19%
Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Antall ansatte betjent av en Internservice og øvrig støtte-ansatt	40%	47%	44%

## Analyse av Sentralbord

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse.

Sammenlignet med andre aktører kommer Statens vegvesen under laveste ytelse, og betjener per sentralbord-ansatt 263 færre ansatte sammenlignet med den beste aktøren i utvalget. Sentralbordtjenesten har en stor grad av sammenlignbarhet på tvers av de ulike aktørene i utvalget. Statens vegvesen ligger på tilsvarende nivå virksomheter har hatt før en effektivisering og det anses at Sentralbord har et potensiale i form av effektivisering av sentralbord.



Figur 84 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Sentralbord-ansatt»

<sup>143</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»



Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de eksterne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget<sup>144</sup>.

Tabell 38 Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning

Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
<i>Antall ansatte betjent av en Sentralbord-ansatt</i>	8%	18%	13%

### Anbefaling for Internservice og øvrig støtte

Den eksisterende desentraliserte driftsmodellen for denne funksjonen resulterer i at mange av de samme tjenestene og aktivitetene utføres i flere enheter, og skaper en mer kostbar dimensjonering av hver enhet. Dimensjoneringen av funksjonen ser ut til å være et resultat av lokale beslutninger, og ikke ved bruk av felles funksjonsspesifikke indikatorer på tvers av regionene. Ulik arbeidspraksis og forskjellig bruk av ressurser innenfor hver enhet har også delvis medført til at funksjonen er dimensjonert forskjellig på tvers av enhetene. Dette støttes av observasjoner som kan gjøres fra de interne og eksterne sammenligningene, som viser at det er forskjeller i de proporsjonale dimensjonene til de forskjellige funksjonene.

Erfaring fra tilsvarende aktører viser at et bedre og kostnadsbesparende oppsett bør kunne realiseres gjennom å konsolidere oppgaver på tvers av enheter og endre driftsmodellen til å være en «etatsfelles støttefunksjon» som betjener hele organisasjonen. En endring i funksjonens eksisterende, desentraliserte driftsmodell vil kunne øke samlokalisering av utvalgte tjenester. En konsolidering av arbeidsmengde som nå er spredt over flere enheter vil tillate og håndtere samme aktivitetsnivå (eller lavere) med en lavere bemanning. Noe som vil resultere i en samlet reduksjon av nødvendig bemanning.

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et stort potensial for effektivisering av denne funksjonen. Den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien vurderes til å være «konsolidering av aktiviteter og endring av driftsmodell». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 30 pst.<sup>145</sup> og det er ikke identifisert hindre for at dette effektiviseringspotensialet ikke er overførbart til denne funksjonen i Statens vegvesen. Det antas at konsolidering av aktivitetene som håndteres av denne funksjonen kan være enklere, da de hovedsakelig består av administrative og repeterende oppgaver, slik det kan siktes på det høyeste potensialet i denne effektiviseringsstrategien.

En viktig del av denne aktivitetskonsolideringen er å gjennomgå tjenestene tilbudt av funksjonen og prioritere hvilke som bør håndteres av Statens vegvesen, og hvilke som kan outsources. Aktiviteter som kan bli utført av lokale tilbydere (f.eks. kantine, renhold, etc.) til en lavere kostnad, vil bli outsourcet. Med tanke på tjenestesentrene bør detaljerte retningslinjer bestemme hvilke kontorer og lokasjoner som har behov for lokalt tilstedeværende personell. Endringer av åpningstider for tjenesten, økt bruk av vikariater og bruk av selvbetjeningsløsninger lokalt vil også redusere behovet for lokal bemanning. Utstedelse av adgangskort bør også konsolideres og administreres av færre, om ikke én enkelt enhet med oppgaven «adgangskontroll». Det er

<sup>144</sup> Ytterligere beskrevet under «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial

<sup>145</sup> Strategi ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming av effektiviseringspotensial»

en rekke aktiviteter og tjenester utført av Internservice som har grensesnitt med Bygg- og eiendom (f.eks. anleggsadministrasjon). For å realisere ekstra synergier på tvers av begge funksjoner er det anbefalt at Internservice blir en integrert del av dette, og at styringslinjer blir justert tilsvarende. Dette vil muliggjøre en enkel funksjon, å tilegne et holistisk syn på ressurser og kostnader på tvers av flere sider.

### **Anbefaling for Sentralbord**

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et stort potensial for effektivisering av funksjonen. En betydelig effektiviseringsgevinst bør kunne realiseres gjennom å konsolidere oppgaver på tvers av enheter.

Konsolidering av oppgaver og ressurser vil tillate at antall sentralbord vil bli redusert til ett. Justerte åpningstider for tjenester, økt bruk av deltidsarbeid, og spesielt bruken av selvbetjeningsløsninger lokalt vil betydelig redusere behovet for lokal bemanning. En mer detaljert gjennomgang av de over 450 000 samtalene som ble håndtert av sentralbordet i 2016<sup>146</sup> kan for eksempel identifisere mønstre i forespørslene, som igjen kan bli besvart ved hjelp av en dedikert «hjelpeside» på den eksterne websiden ([www.statensvegvesen.no](http://www.statensvegvesen.no)). Dette vil betydelig redusere antall innkommende forespørsler fra offentligheten.

Med bakgrunn i ovennevnte, vurderer Capgemini Consulting vurderer den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien til å være «konsolidering av aktiviteter». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av sentralbord har realisert et effektiviseringspotensial på 10-20 pst<sup>147</sup>.

---

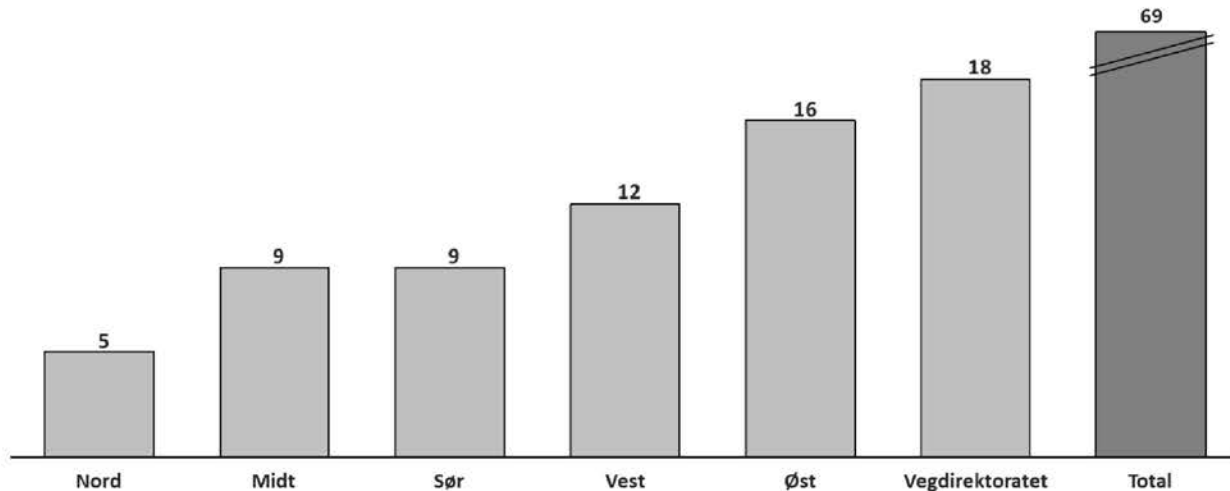
<sup>146</sup> Data gitt fra seksjonen Anskaffelser, HR og Administrative tjenester Desember 2017

<sup>147</sup> Strategi ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

## 7.5.4. Vurdering av Dokumentasjon

### Nåsituasjon

Dokumentasjonssentrene i Statens vegvesen er en del av Informasjonsforvaltning med organisatorisk tilhørighet til Vegdirektoratet. Sentrene er fordelt på ni lokasjoner og hver region har hvert sitt dokumentasjonssenter. Informasjonsforvaltning har 69 ansatte, hvor 61 med organisatorisk tilhørighet til dokumentasjonssentrene og har siden 2012 hatt et stabilt antall ansatte på rundt 70 personer.



Figur 85 Antall ansatte fordelt på de ulike regionene

Informasjonsforvaltningsseksjonen ble etablert som en fellestjeneste i 2012 og er organisert som en egen seksjon i Vegdirektoratet under HRA. Seksjonen har ansvaret for prosessene i kvalitetssystemet, dokumentasjon, arkivering og informasjonsforvaltning. Informasjonsforvaltning er systemeier for arkiv og dokumentasjonssystemene i Statens vegvesen og har språkfunksjoner som bistår med oversettelse.

Dokumentasjonssentrene har felles og standardiserte arbeidsprosesser i kvalitetssystemet, hvor oppgavene er beskrevet og regulert av de ulike tjenestenivåavtalene. Hvert dokumentasjonssenter ledes av kontorleder som rapporterer til leder for dokumentasjon i Vegdirektoratet. Det er samarbeid på tvers av regionene med månedlige ledermøter og det er en stor grad av felles prosesser og rutiner.

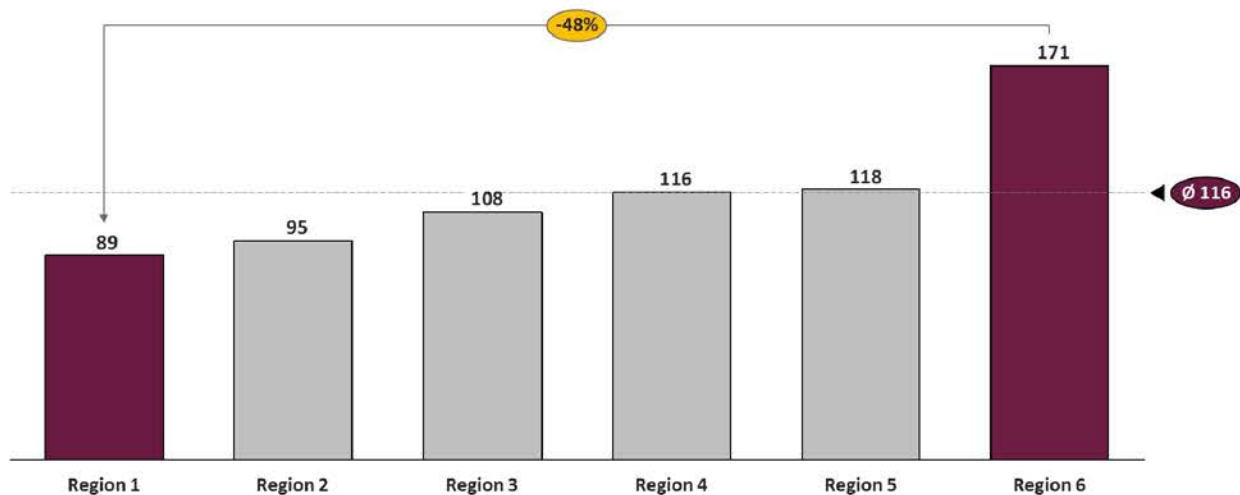
Dokumentasjon betjener mer enn 260.000 dokumenter årlig. Funksjonen har automatisert flere av oppgavene og økt sentraliseringen, samt minimert kontrolloppgavene som de tidligere har hatt. Dette ved blant annet etablering av en ny plattform som har bidratt til at de i større grad er i stand til å fange opp mer informasjon. Automatiseringen i kombinasjon med at hver bruker benytter løsningene hyppigere har ført til at dokumentasjonssentrene i de senere årene har hatt en sterk økning i antall dokumenter håndtert.

### Analyse

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til hver funksjon mellom regionene har det blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse og andre identifiserte drivere.

Den interne sammenligningen av antall ansatte som dekkes av en dokumentasjonssenter-ansatt, viser store forskjeller mellom regionene med 48 pst. komparativ forskjell mellom topp og bunn. Regionen med høyest ytelse betjener per dokumentasjonssenter-ansatt 82 flere ansatte enn den regionen med lavest ytelse. Begge regionene med høyest ytelse har samlet ansatte i denne funksjonen på en lokasjon. Vegdirektoratet er inkludert

i denne sammenligningen. Dette på bakgrunn av et eget dokumentasjonssenter som kun håndterer dokumenter for Vegdirektoratet, og på så måte er sammenlignbare med de andre regionene. De store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellene mellom antall ansatte betjent av en dokumentasjonssenter-ansatt.

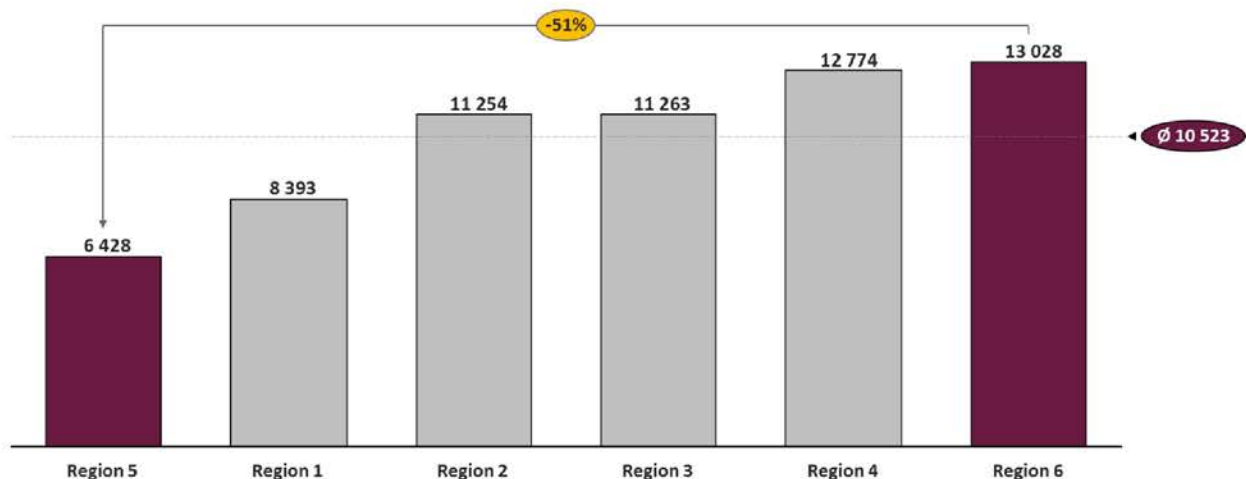


Figur 86 Intern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Dokumentasjonssenter-ansatt»

Andre årsaker knyttet til variasjoner i dimensjoneringen av denne funksjonen kan være relatert til antall dokumenter håndtert av sentrene. Totalt antall dokumenter håndtert av de ulike regionene i 2016:

- Vegdirektoratet – 32.141
- Region Øst – 180.059
- Region Vest – 135.153
- Region Nord – 65.142
- Region Sør – 114.963
- Region Midt – 75.540

Sammenligning gjort på bakgrunn av totalt antall dokumenter håndtert i 2016, viser store forskjeller mellom regionene med 51 pst. komparativ forskjell mellom topp og bunn. Regionen med høyest ytelse er fortsatt regionen som har samlet ansatte på en lokasjon. Potensielle årsaker til forskjellene kan være kompleksiteten av dokumentasjonen. Basert på informasjon fra Statens vegvesen er denne forskjellen minimal, samtidig som det vil kunne være noen regionale forskjeller. Eksempelvis har en av regionene visse oppgaver som er relativt mindre kompleks enn de andre regionene. En videre kartlegging av arbeidsmengde og aktiviteter vil være nødvendig for å kunne danne et helhetlig bilde og ytterligere identifisere forskjeller.



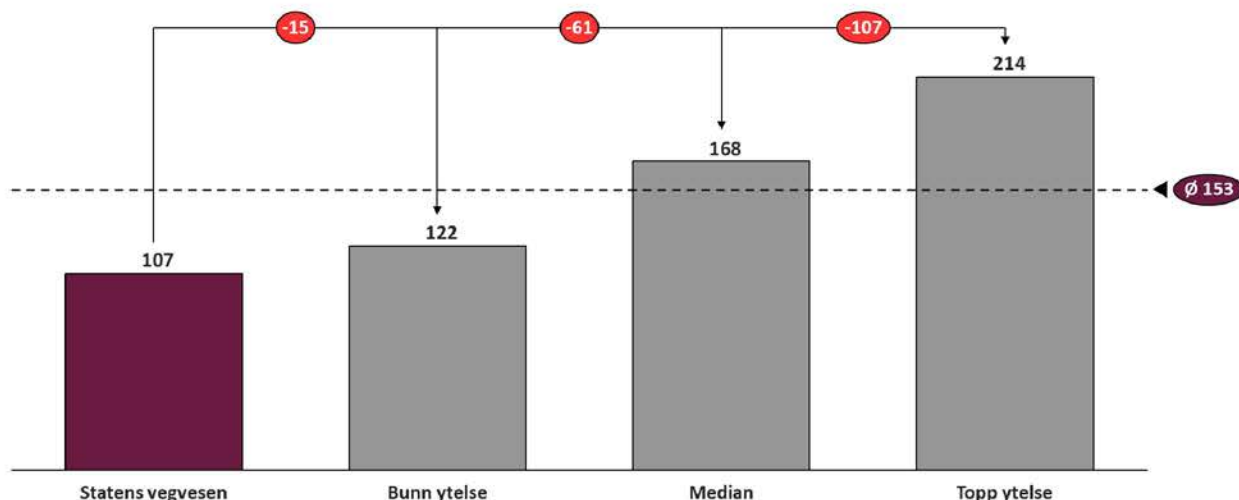
**Figur 87 Intern sammenligning «Antall dokumenter håndtert av en Dokumentasjonscenter-ansatt»**

Denne sammenligningen har den samme kategoriseringen av regioner (R1-R6) som den forrige interne sammenligningen. Dette gjøres for å kunne observere om denne driveren har en betydelig innvirkning på de identifiserte forskjellene fra forrige sammenligning. Sammenligningene viser at region seks gjennomgående kommer best ut, mens region fem nå kommer lavest.

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse.

Sammenlignet med andre virksomheter kommer dokumentasjon over bunn ytelse, men under medianen. Dette er en standardisert tjeneste med stor grad av sammenlignbarhet på tvers av selskapene i utvalget. Statens vegvesen ligger på et tilsvarende nivå virksomheter har vært på før en effektivisering. Gjennom effektivisering har disse selskapene doblet effektiviteten på denne tjenesten. Til tross for at dette er en tjeneste som er etatsfelles og geografisk desentralisert, har denne enheten muligens ikke fanget det fulle potensialet for effektivitet. Det anses at Statens vegvesen har et stort potensial i form av effektivisering av dokumentasjon. Gitt usikkerhet knyttet til fordeling av arbeidsmengde innad i funksjonen har det for analytiske formål er det antatt at en ansatt tilsvarer et årsverk<sup>148</sup>.

<sup>148</sup> Det er for denne funksjonen identifisert en større differanse mellom antall ansatte og årsverk sammenlignet med de andre funksjonene. Denne differensen er imidlertid i den størrelsesordenen at det ikke påvirker plasseringen til Statens vegvesen og ville fortsatt kommet godt under laveste ytelse.



Figur 88 Ekstern sammenligning «Dokumenter betjent av en Dokumentasjonscenter-ansatt»

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de interne og den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de interne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget. På samme måte viser det for den eksterne sammenligningen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til gjennomsnittet («lav ambisjon») eller medianen («høy ambisjon») dersom tilsvarende dimensjoneringen hadde blitt benyttet<sup>149</sup>.

Tabell 39 Effektiviseringsambisjon basert på interne og ekstern sammenligning

Effektiviseringsambisjon basert på intern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Dokumentasjonscenter-ansatt	10%	29%	21%
Antall dokumenter håndtert av en Dokumentasjonscenter-ansatt	7%	17%	12%
Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Antall ansatte betjent av en Dokumentasjon-ansatt	30%	36%	33%

## Anbefaling

Dokumentasjon er allerede en fellesfunksjon som organisatorisk ligger under Vegdirektoratet, men er plassert ute i regionene og betjener den regionen den ligger. Den eksisterende desentraliserte driftsmodellen for denne funksjonen resulterer i at mange av de samme tjenestene og aktivitetene utføres i flere enheter og skaper en mer kostbar dimensjonering av hver enhet. Dimensjoneringen av funksjonen ser ut til å være et resultat av lokale beslutninger og ikke ved bruk av felles funksjonsspesifikke indikatorer på tvers av regionene. Dette støttes av observasjoner som kan gjøres fra de interne og eksterne sammenligningene, som viser at det er forskjeller i de proporsjonale dimensjonene til de forskjellige funksjonene.

Erfaring fra tilsvarende aktører viser at et bedre og kostnadsbesparende oppsett bør kunne realiseres gjennom å konsolidere oppgaver på tvers av enheter og endre driftsmodellen til å være en «etatsfelles støttefunksjon»

<sup>149</sup> Ytterligere beskrevet under 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

som betjener hele organisasjonen. En endring i funksjonens eksisterende desentraliserte driftsmodell vil kunne øke samlokalisering av utvalgte tjenester. En konsolidering av arbeidsmengde som nå er spredt over flere enheter vil tillate og håndtere samme aktivitetsnivå (eller lavere) med en lavere bemanning. Noe som vil resultere i en samlet reduksjon av nødvendig bemanning. Det er anbefalt at denne endringen i driftsmodellen består av å konsolidere funksjonen til et enkelt dokumentasjonssenter innen «fellestjenester» lokalisert i Vegdirektoratet ved siden av andre administrative- og transaksjonstjenester. En mer detaljert kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av de forskjellige dokumentasjonssentrene vil gjøre det mulig å identifisere duplikasjoner av aktiviteter innen forskjellige enheter, og starte kartleggingen hvilke oppgaver som kan fjernstyres og alternativer for å unngå at disse utføres lokalt. Den økte digitaliseringen av dokumenter, samt brukernes adopsjon av interne arkiveringsystemer innen Statens vegvesen, vil også legge til rette for en overgang til denne modellen. I tillegg til en reduksjon i antall dokumentasjonssentre fra de eksisterende seks, vil den nye modellen også tillate en effektivisering av arbeidsprosesser, øke videre fokus på forbedring og automatisering av saksbehandlingsprosesser.

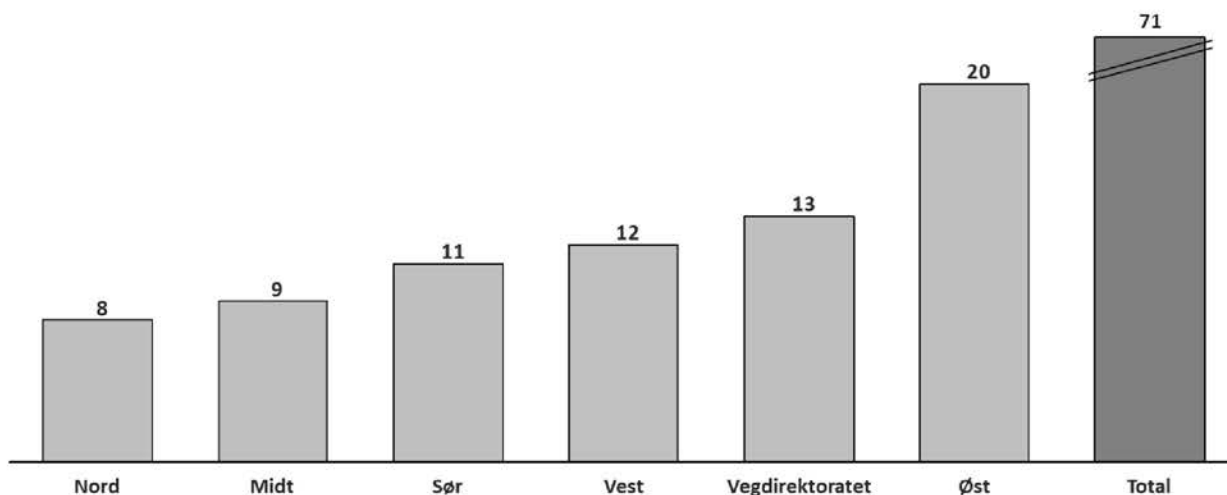
Med bakgrunn i den kvalitative og kvantitative evalueringen, samt foreslått effektiviseringsstrategi estimerer Capgemini Consulting et effektiviseringspotensial på 25-30 pst. for denne funksjonen. Det er for denne funksjonen er estimert et høyere effektiviseringspotensial enn hva valgt effektiviseringsstrategi tilsvarer (dvs. 20-30 pst). Det antas at konsolidering av aktivitetene som håndteres av denne funksjonen, kan være enklere, da de hovedsakelig består av standardiserte og repeterende oppgaver, slik at de kan sikte på det høyeste potensialet i denne effektiviseringsstrategien.

### 7.5.5. Vurdering av Juridisk og Anskaffelser

Capgemini Consulting har vurdert Juridisk og Anskaffelser individuelt til tross for at disse er organisert som én enhet i de ulike regionene, med unntak av Vegdirektoratet. Begrunnelsen for dette har vært å bedre kunne utføre en vurdering av hver funksjon og tilhørende oppgaver.

#### Nåsituasjon for Juridisk

På bakgrunn av at funksjonen organisatorisk tilhører én enhet har antall ansatte for *Juridisk og Anskaffelser* blitt estimert ved bruk av lønnsdata, timelister og validert med innspill fra regionene. Juridisk under HRA i Statens vegvesen består av 71 ansatte. Dette inkluderer ikke jurister som jobber med å utarbeide forslag til lover og forskrifter samt regelverk og retningslinjer, og sitter organisatorisk i fagavdelingene (f.eks. Trafikant og kjøretøy). Disse har ikke blitt inkludert da de organisatorisk ikke sitter under HR- og administrasjonsavdelingen.



Figur 89 - Fordeling antall ansatte mellom de ulike regionene<sup>150</sup>

Ansatte som organisatorisk sitter hos Juridisk under HRA er fordelt på samtlige regioner, inkludert Vegdirektoratet, og er lokalisert på 17 ulike lokasjoner. Antall ansatte på de ulike lokasjonene varierer fra 1 til 13. Seksjonen har ansvaret for behandling og avgjørelse av alle erstatningskrav fra og mot Statens vegvesen i regionen.

Juridisk i Vegdirektoratet er både prosesseier for Statens vegvesen og en støttefunksjon. Oppgavene og rollen til Juridisk i Vegdirektoratet skiller seg derfor fra de andre regionene. Seksjonen betjener etaten på de rettslige og juridiske spørsmålene over et stort spekter av oppgaver knyttet til Vegvesenets fagområder. Det er flere arbeidsoppgaver knyttet til erstatningssaker både innenfor og utenfor kontrakt. For erstatningssaker utenfor kontrakt har ikke regionene fullmakt til å erkjenne tvister over 3 mill. kroner og erstatningskrav på prinsipielt grunnlag. Til tross for at de ikke har fullmakt til å erkjenne, kan de avslå. Dette skyldes at det derfor er de større og potensielt mer komplekse erstatningssakene som kommer til juristene i Vegdirektoratet og de potensielt mindre komplekse tvistene blir behandlet i regionene. Erstatningssaker og kontrakter som oppstår i regionen for så å bli sendt videre til Vegdirektoratet er identifisert som en av driverne for støttearbeidet denne enheten gir. Noen av duplikasjonene relatert til disse oppgavene for juridisk seksjon mellom regionene og Vegdirektoratet er grunnet lovverkets system. Da en del oppgaver krever to instansnivå på en annen måte enn driftstjenester, f.eks. for administrativ overprøving og klagebehandling. Vegdirektoratet har kun utdannede

<sup>150</sup> For analytiske formål har årsverkene til lederne for funksjonen blitt fordelt mellom Juridisk og Anskaffelser, avvik i antall ansatte i denne figuren skyldes avrunding av disse lederne



jurister i seksjonen, mens det i de andre regionene vil kunne ha merkantilt ansatte. Vegdirektoratet gir også bistand til fagmiljøene, gjerne knyttet til tolkning av kontrakter på byggherre-siden.

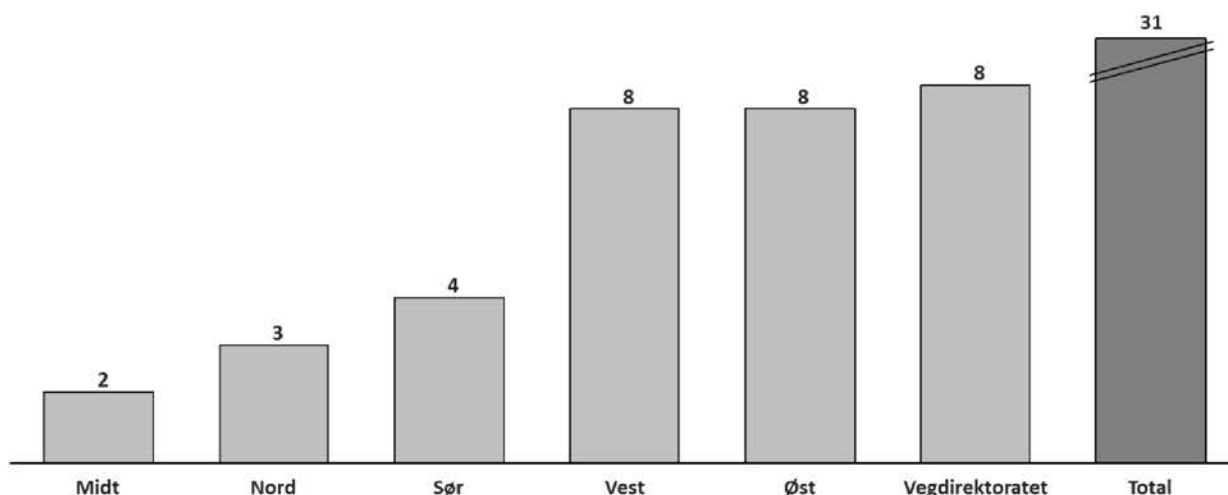
Ansatte i regionene har ulike roller, og det kan være vanskelig å identifisere klare roller da det er både variasjoner i rollene mellom de ulike regionene og variasjoner innad i regionene. Basert på innspill fra regionene vil hovedoppgavene blant annet involvere arbeid knyttet til følgende rettsområder:

- Bygg- og entrepriserett
- Inngående og utgående erstatningskrav
- Veglov –avkjørsler, byggegrenser, ledninger i veg, etc.
- Forvaltningslov og offentlighetslov
- Offentlige anskaffelser – bistår ved behov og oppgaver knyttet til kvalitetssikring i Anskaffelsesnemden (mer detaljert beskrevet under Anskaffelser)
- Høringsuttalelser
- Anmeldelser, påtalebegjæringer og erstatningskrav ved skadeverk

Basert på informasjon fra regionene har det blitt identifisert at blant støtteoppgavene gitt fra Juridisk i regionene vil også potensielt inkludere en utplassering av jurister som ressurspersoner til ulike prosjekter i regionen. I hvilken grad dette er gjeldende er dog varierende mellom de ulike regionene. Basert på dette, stilles det spørsmålsteget ved om det sanne antall ansatte innen denne funksjonen har blitt fanget opp, da det potensielt vil være ansatte som bistår med tilsvarende oppgaver, men som ikke har blitt kategorisert. Videre vil en ulik praksis av dette potensielt være en av årsakene til forskjellene knyttet til den ulike dimensjoneringen mellom regionene.

### Nåsituasjon for Anskaffelser

Anskaffelser under HRA av 31 ansatte. Disse er fordelt på samtlige regioner, inkludert Vegdirektoratet og er lokalisert på ni ulike lokasjoner. Antall ansatte på de ulike lokasjonene varierer fra en til åtte.



Figur 90 Fordeling antall ansatte mellom de ulike regionene<sup>151</sup>

<sup>151</sup> For analytiske formål har årsverkene til lederne for funksjonen blitt fordelt mellom Juridisk og Anskaffelser, avvik i antall ansatte i denne figuren skyldes avrunding av disse lederne

Anskaffelser i Vegdirektoratet er en egen funksjon med ansvaret for å utvikle og vedlikeholde etatens prosesseierskap for anskaffelsesprosessene på vare- og tjenesteområdet. Seksjonen har ansvaret for forvaltning og videreutvikling av anskaffelsespolicyen til Statens vegvesen, samt å bistå fagenhetene med anskaffelser og inngåelse av avtaler. I motsetning til regionene, vil Anskaffelser i Vegdirektoratet kunne lage selve avtalen, mens det i regionene vil kunne være en mer veiledende rolle. Anskaffelser over 100.000 kroner (ekskl. mva.) utført i Vegdirektoratet skal kvalitetssikres av anskaffelsesstaben.

Hver region, inkludert Vegdirektoratet har anskaffelseskoordinatorer som utfører rådgivning, bistand og administrative oppgaver knyttet til anskaffelsene som gjennomføres, hvorav rådgivning og utforming av konkurransegrunnlag, samt å lyse ut i Doffin er blant oppgavene. Statens vegvesen har en anskaffelsespolicy som delegerer et sett av oppgaver til anskaffelser, og fra denne policyen skal blant annet koordinatorene bistå saksbehandler ved behov i hele anskaffelsesprosessen. Det står imidlertid også at det er opp til regionene i hvilken grad koordinatorene skal involveres i anskaffelser, og hvilke oppgaver de skal utføre. Basert på dette kan det antas at ulik bruk av disse koordinatorene mellom regionene potensielt vil være en driver for forskjeller i dimensjoneringen mellom regionene.

Ved en anskaffelse er det behovseier (den som ønsker en tjeneste/produkt) som er ansvarlig for at konkurranseregelverket følges og anskaffelser vil ha en veiledende rolle for behovseier. Til tross for gode retningslinjer fant Riksrevisjonen (2014)<sup>152</sup> mangelfull iverksetting av disse og flere brudd på retningslinjene. Gjennom å ha en desentralisert anskaffelsesprosess hvor alle ansatte har myndighet til å attestere en anskaffelse stilles det spørsmålsteget med den interne kontrollen på området og i hvilken grad anskaffelser er involvert i de ulike regionene gjennom anskaffelsesprosessen. Capgemini Consulting er kjent med at Statens vegvesen nå gjennomfører en internrevisjon av anskaffelser gjort internt.

Regionene har sin egen anskaffelsesnemnd med sekretariat som skal kvalitetssikre alle anskaffelser med verdi over 500.000 kroner (ekskl. mva.). Dette er ikke gjeldende for avrop innenfor gyldig rammeavtale eller utløsning av opsjon. Fra policyen skal de som sitter i denne nemnda være personer med ulik faglig bakgrunn og kompetanse. Basert på innspill fra regionene ser det ut til at det i stor grad er ansatte fra fagavdelingen og juridisk som sitter i anskaffelsesnemnda.

Det er estimert at det ble gjort mellom 800 – 1200 utlysninger på Doffin i 2016, hvorav ca. 250 av disse var knyttet til varer og tjenester. I utgangspunktet skal alle anskaffelser over 1,2 mill. kroner utlyses på Doffin. Dette blir i stor grad overholdt, men det finnes flere tilfeller hvor anskaffelsen ikke må gjøres gjennom Doffin eller Anskaffelser. Eksempelvis vil dette gjelde når kun én leverandør eller aktør kan tilby tjenesten og avtalen, kalt enerett. Dette er spesielt gjeldende for IKT, da flere av programvarene har begrenset mulighet for å kunne gjøre oppdateringer. Det er vanskelig å identifisere et eksakt nummer på antall anskaffelser håndtert av denne seksjonen, da Statens vegvesen ikke har et system hvor dette blir registrert. Fra 01. januar 2018 vil denne svakheten adresseres ved at alle anskaffelser registreres gjennom det nye konkurransegjenomføringsverktøyet (KGV) for offentlige anskaffelser. Dette vil gi en bedre oversikt over både antall og kostnader knyttet til anskaffelsene. Basert på samtaler med Statens vegvesen vil det være opp til hver region å bestemme hvem som vil få adgang til dette systemet, og at få personer vil ha denne tilgangen. Derav vil det bli en økt kontroll.

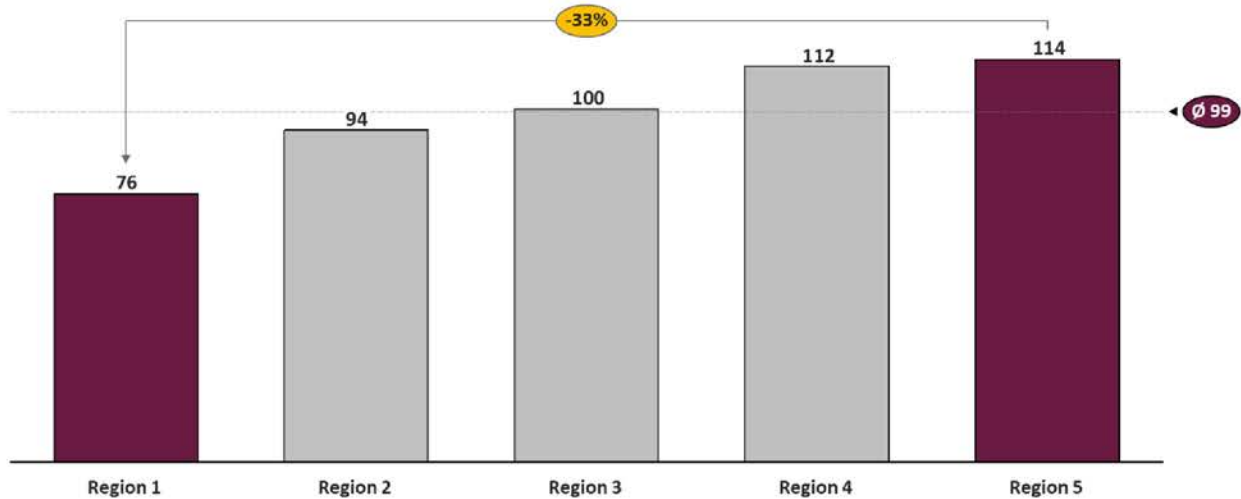
## Analyse av Juridisk

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til hver funksjon mellom regionene, har det blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse og omsetning.

---

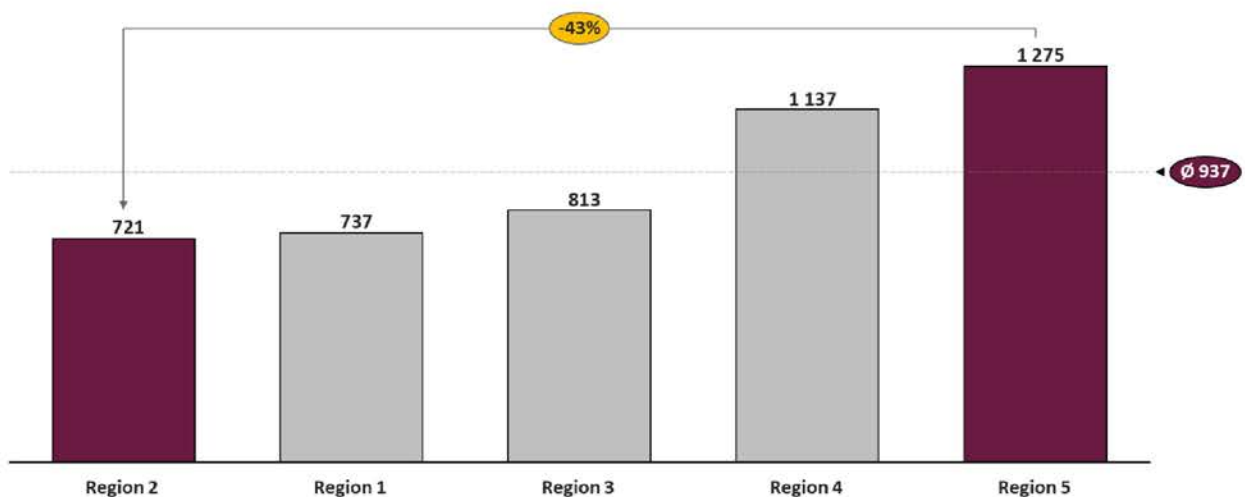
<sup>152</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen, Dokument 3:4 (2014-2015)

En sammenligning av antall ansatte som betjenes av en Juridisk-ansatt viser store forskjeller, med en forskjell på 33 pst. mellom laveste og topp ytelse, hvor det er to regioner under det regionale gjennomsnittet. Årsaker til forskjeller i dimensjoneringen er potensielt knyttet til den geografiske spredningen mellom de ulike lokasjonene innad i regionen. Ytterligere forskjeller i dimensjoneringen kan være knyttet til de ulike rollene mellom regionene, hvor det eksempelvis kan være en ulik kategorisering av ansatte fra denne enheten som støtterressurser på prosjekter.



Figur 91 Intern sammenligning av «Antall ansatte betjent av en Juridisk-ansatt»

Andre årsaker til ulik dimensjonering vil potensielt være knyttet til ulik aktivitet mellom regionene. Sammenligning basert på mill. kroner som dekkes av en Juridisk-ansatt sier noe om den relative produktiviteten mellom regionene og viser store forskjeller mellom topp og laveste ytelse. Sammenligning basert på denne identifiserte driveren viser en tilsvarende fordeling mellom regionene, hvor det er tre regioner under det regionale gjennomsnittet på 943 mill. kroner dekket per ansatt i denne funksjonen.

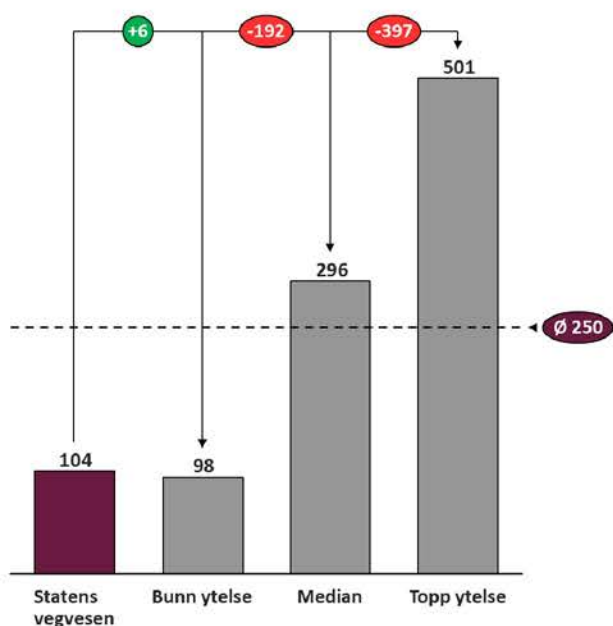


Figur 92 Intern sammenligning av «Mill. kroner dekket av en Juridisk-ansatt»

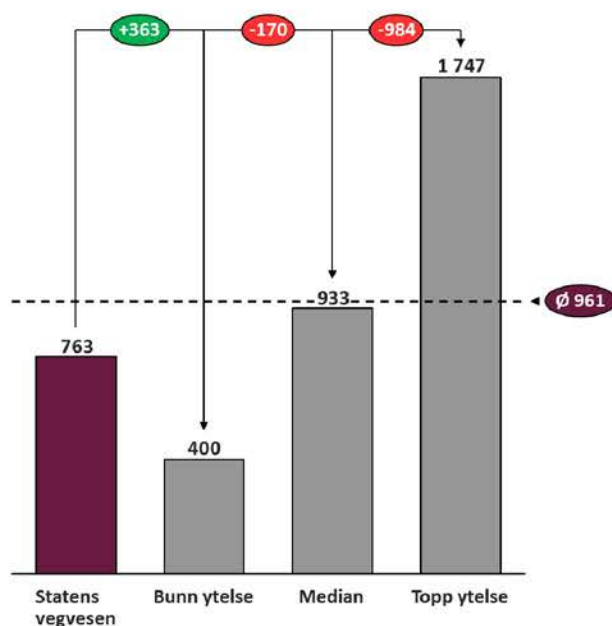
Denne sammenligningen har den samme kategoriseringen av regioner (R1-R5) som den forrige interne sammenligningen. Dette gjøres for å kunne observere om denne driveren har en betydelig innvirkning på de identifiserte forskjellene fra forrige sammenligning. Bortsett fra endringen i laveste ytelse, er det liten variasjon fra den andre sammenligningen. Dette indikerer at begge driverne observerer lignende forskjeller mellom regioner.

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse og omsetning.

En sammenligning av antall ansatte som betjenes av en Juridisk-ansatt med eksterne aktører kommer funksjonen på nesten tilsvarende nivå som laveste ytelse til utvalget, men dekker fem færre ansatte per ansatt i juridisk. Både topp og bunn aktører i denne sammenligningen er offentlige virksomheter, hvor topp ytelse er en Nordisk infrastrukturaktør som har gjennomgått en effektiviseringsprosess av denne funksjonen. Det kan finnes en viss grad av variasjon mellom hvilke rettslige oppgaver noen av aktørene i utvalget utfører. Det vurderes allikevel slik at flere av aktørene i utvalget har tilsvarende rettslige oppgaver som denne funksjonen. De store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av en Juridisk-ansatt.



Figur 93 Ekstern sammenligning av «Antall ansatte betjent av en Juridisk-ansatt»



Figur 94 Ekstern sammenligning av «Antall mill. kroner håndtert av en Juridisk-ansatt»

Ved bruk av denne eksterne sammenligningen basert på mill. kroner dekket av en Juridisk-ansatt, kommer funksjonen over laveste ytelse, men fortsatt under medianen. Organisasjonene som ligger på det gjennomsnittlige nivået for denne sammenligningen har gjennomgått en effektivisering av denne funksjonen ved å endre driftsmodell. Selskapene blant topp ytelse i denne sammenligningen er virksomheter innenfor offentlig sektor, og har en høy omsetning.

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de interne og eksterne sammenligningene for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de interne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget. På samme måte viser det for de eksterne sammenligningene den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til lav eller høy ambisjon. For sammenligningen av antall ansatte betjent av en Juridisk-ansatt representerer gjennomsnittet («lav ambisjon») og medianen («høy ambisjon») dersom tilsvarende

dimensjoneringen hadde blitt benyttet. For sammenligningen av mill. kroner dekket av en Juridisk-ansatt representerer medianen («lav ambisjon») og gjennomsnittet («høy ambisjon») <sup>153</sup>.

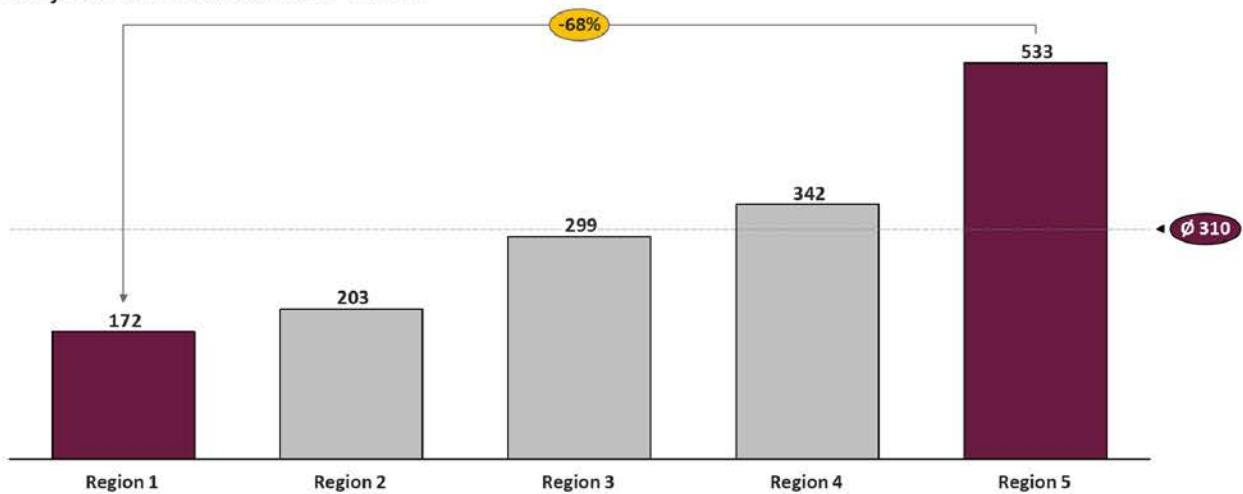
Tabell 40 Effektiviseringsambisjon basert på interne og eksterne sammenligninger

Effektiviseringsambisjon basert på intern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Juridisk-ansatt	9%	17%	13%
Mill. kroner dekket av en Juridisk-ansatt	13%	29%	21%
Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Antall ansatte betjent av en Juridisk-ansatt	59%	65%	62%
Mill. kroner dekket av en Juridisk-ansatt	18%	21%	19%

### Analyse av Anskaffelser

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten mellom regionene har det her på samme måte som for Juridisk blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse og omsetning.

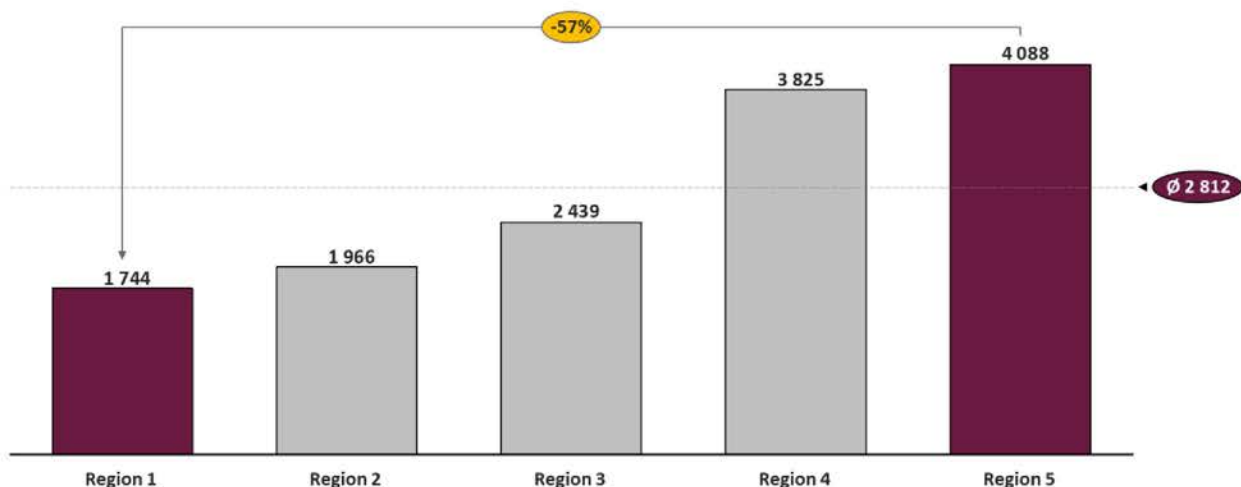
En sammenligning av antall ansatte som dekkes av en Anskaffelser-ansatt viser store forskjeller mellom regioner, med en forskjell på 68 pst. mellom laveste og topp ytelse. Det er identifisert at det vil kunne være forskjellige roller for anskaffelseskoordinatorene mellom regionene. Dette sammen med en ulik grad involvering av anskaffelser mellom regionene, er potensielle årsaker til forskjellene i dimensjoneringen mellom regionene. De store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av en Anskaffelser-ansatt.



Figur 95 Intern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Anskaffelser-ansatt»

<sup>153</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

Andre årsaker til ulik dimensjonering er potensielt knyttet til ulik aktivitet mellom regionene. Sammenligning basert på mill. kroner som dekkes av en Anskaffelser-ansatt sier noe om den relative produktiviteten mellom regionene, og viser store forskjeller mellom regioner. Med en forskjell på 57 pst. mellom topp og laveste ytelse hvor det er tre regioner under det regionale gjennomsnittet. Denne sammenligningen viser en tilsvarende fordeling mellom regionene.

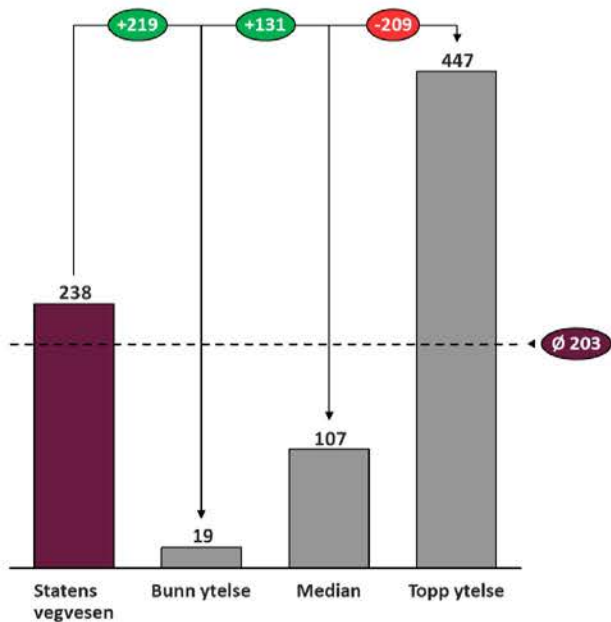


Figur 96 Intern sammenligning «Mill. kroner dekket av en Anskaffelser-ansatt»

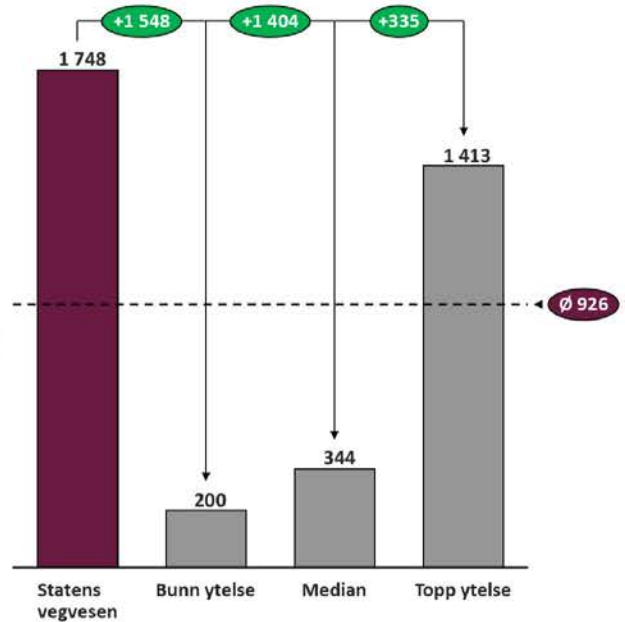
Sammenligningen av mill. kroner dekket har den samme kategoriseringen av regioner (R1-R5) som den forrige interne sammenligningen. Dette gjøres for å kunne observere om denne driveren har en betydelig innvirkning på de identifiserte forskjellene fra forrige sammenligning. Det finnes her ingen endring mellom regionene og dette indikerer at begge driverne observerer lignende forskjeller mellom regionene.

Funksjonen har også blitt sammenlignet eksternt med et utvalg av sammenlignbare aktører, både når det gjelder antall ansatte som dekkes av en ansatt i funksjonen og produktiviteten til en ansatt målt ved omsetning.

I en sammenligning av antall ansatte som betjenes av en Anskaffelser-ansatt med eksterne aktører kommer funksjonen over medianen. Statens vegvesen kommer over virksomheter både innen offentlig og privat sektor. Både topp og bunn i denne sammenligningen er offentlige virksomheter, hvor topp ytelse er en aktør som har gjennomgått en effektiviseringsprosess av denne funksjonen. Denne effektiviseringsprosessen inkluderte både en endret driftsmodell, konsolidering av anskaffelsesprosessen i en enhet, samt å plassere administrative tjenester i en fellestjeneste på tvers av organisasjonen og driftsmodell for kategoristyring av innkjøp (f.eks. tjenester, varer og bygg etc.).



Figur 97 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Anskaffelser-ansatt»



Figur 98 Ekstern sammenligning «Mill. kroner dekket av en Anskaffelser-ansatt»

Ved bruk av denne sammenligningen basert på mill. kroner som betjenes av en Anskaffelser-ansatt kommer funksjonen over topp ytelse og hver ansatt i Anskaffelser dekker 335 mill. kroner mer enn topp ytelse i utvalget. Organisasjonene med høyest ytelse innenfor denne sammenligningen er innen offentlig sektor, og har en høy omsetning.

Cappgemini Consulting er av den oppfatning at de to foregående sammenligningene ikke gir et fullstendig bilde for å måle effektiviteten til Anskaffelser. Dette med bakgrunn i sammenslåingen med juridisk, den desentraliserte anskaffelsespolitikken i Statens vegvesen, samt variasjonene knyttet til bruk av ansatte i denne funksjonen mellom regionene. Dette betyr at de to foregående sammenligningene ikke gir et fullstendig bilde av årsverk involvert og effektiviteten til disse. Det er derfor vanskelig å konkludere en effektiviseringsambisjon fra disse sammenligningene.

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de interne og eksterne sammenligningene for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de interne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget. På samme måte viser det for de eksterne sammenligningene den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering dersom de samme dimensjonsforholdene til medianen («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget hadde blitt benyttet<sup>154</sup>.

<sup>154</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

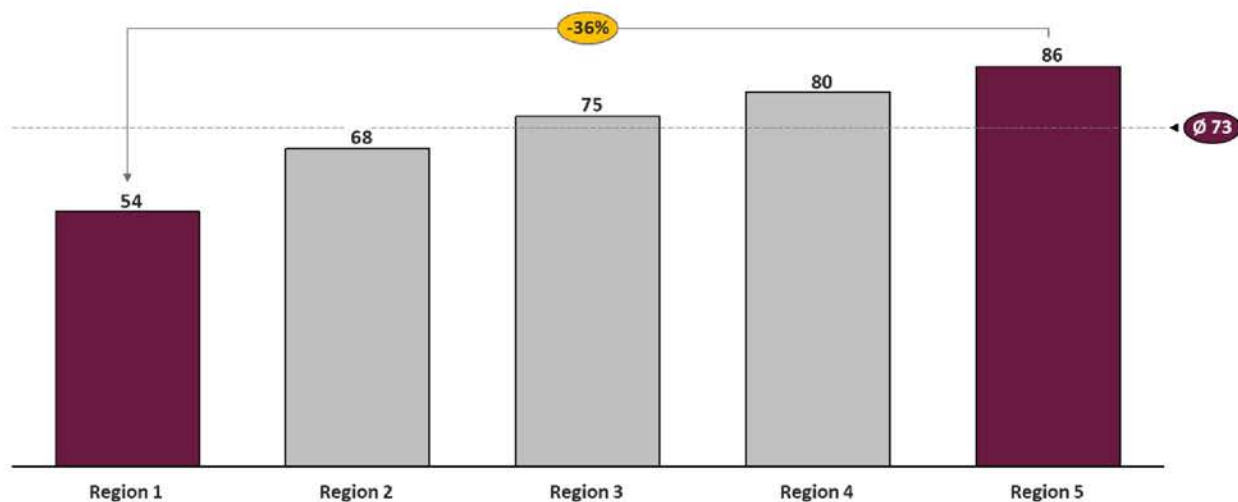
Tabell 41 Effektiviseringsambisjon basert på interne og eksterne sammenligninger

Effektiviseringsambisjon basert på intern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Anskaffelser-ansatt	27%	54%	40%
Mill. kroner dekket av en Anskaffelser-ansatt	25%	43%	34%
Effektiviseringsambisjon basert på eksterne sammenligning			
Antall ansatte betjent av en Anskaffelser-ansatt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
Mill. kroner dekket av en Anskaffelser-ansatt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt

## Overordnet analyse av Juridisk og Anskaffelse

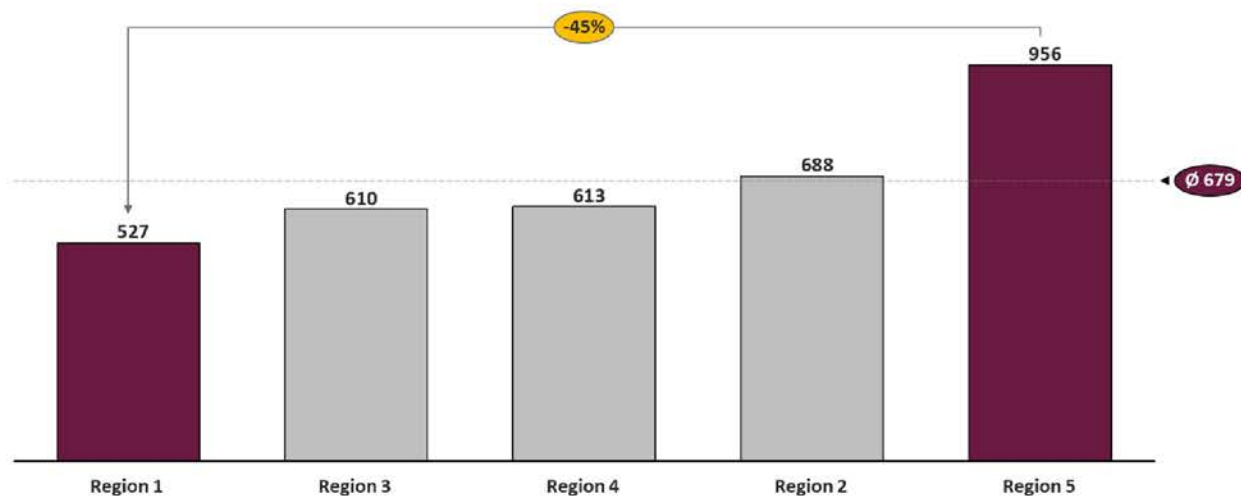
For å kunne utføre en helhetlig vurdering av den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse og omsetning, der Juridisk og Anskaffelser er én enhet slik det er organisert i Statens vegvesen.

En intern sammenligning av antall ansatte betjent av en Juridisk- og Anskaffelser-ansatt fortsetter å vise variasjoner mellom regionene, med en forskjell på 36 pst. mellom laveste og topp ytelse. Det samme kan observeres fra en intern sammenligning basert på mill. kroner som dekkes av en ansatt i funksjonen Juridisk og Anskaffelser, med en forskjell på 45 pst. mellom laveste og topp ytelse.



Figur 99 Intern sammenligning av «Antall ansatte betjent av en Juridisk- og Anskaffelser – ansatt»

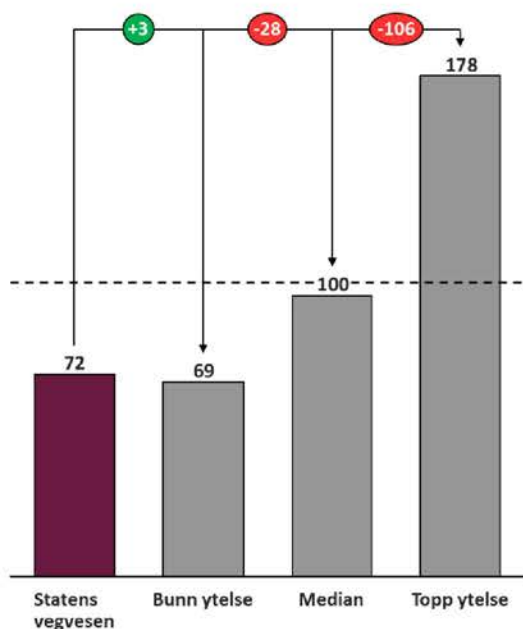




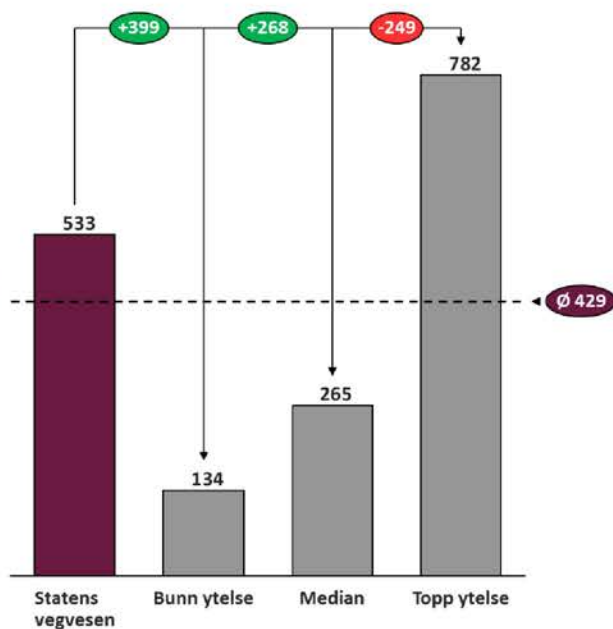
**Figur 100 Intern sammenligning av «Millioner kroner betjent av en Juridisk- og Anskaffelser – ansatt»**

Denne sammenligningen har den samme kategoriseringen av regioner (R1-R5) som den forrige interne sammenligningen. Dette gjøres for å kunne observere om denne driveren har en betydelig innvirkning på de identifiserte forskjellene fra forrige sammenligning. Sammenligningen viser at driveren har en innvirkning på fordelingen av tre regioner, men topp og bunn forblir de samme regionene. I tillegg er nå tre av fem regioner under gjennomsnittet på 639 mill. kroner betjent.

Når de samme eksterne sammenligningene brukes for denne funksjonen sett under ett kommer funksjonen litt over laveste ytelse, hvor en ansatt i denne funksjonen betjener tre flere ansatte enn laveste ytelse. Funksjonen kommer under medianen, og ansatte i denne funksjonen fra andre aktører dekker 28 flere ansatte per ansatt i denne funksjonen. Statens vegvesen kommer under virksomheter både innen offentlig og privat sektor. Topp og bunn i denne sammenligningen er offentlige virksomheter, hvor topp ytelse er en aktør som har gjennomgått en effektiviseringsprosess av denne funksjonen. De store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av en ansatt i disse funksjonene.



Figur 102 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Juridisk- og Anskaffelser-ansatt»



Figur 101 Ekstern sammenligning «Mill. kroner dekket av en Juridisk- og Anskaffelser-ansatt»

Ved bruk av denne sammenligningen basert på mill. kroner som dekkes av en ansatt i funksjonen sett under ett, kommer funksjonen over medianen og hver ansatt i denne funksjonen dekker 268 flere ansatte enn medianen i sammenligningen. De selskapene blant topp ytelse i denne sammenligningen er virksomheter innenfor offentlig sektor, og har gjennomgått en effektivisering på området.

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de interne og eksterne sammenligninger for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de interne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget. På samme måte viser det for de eksterne sammenligningene den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til medianen («lav ambisjon») eller gjennomsnittet («høy ambisjon») dersom tilsvarende dimensjoneringen hadde blitt benyttet<sup>155</sup>. For sammenligningen av mill. kroner dekket av en Juridisk- og Anskaffelser-ansatt representerer topp ytelse («høy ambisjon»).

Tabell 42 Effektiviseringsambisjon basert på interne og eksterne sammenligninger

Effektiviseringsambisjon basert på intern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
<i>Antall ansatte betjent av en Juridisk og Anskaffelser-ansatt</i>	10%	20%	15%
<i>Mill. kroner dekket av en Juridisk og Anskaffelser-ansatt</i>	29%	33%	31%
Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
<i>Antall ansatte betjent av en Juridisk og Anskaffelser-ansatt</i>	28%	31%	29%
<i>Mill. kroner dekket av en Juridisk og Anskaffelser-ansatt</i>	0%	32%	16%

<sup>155</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

## Anbefaling for Juridisk og Anskaffelser

Den eksisterende desentraliserte driftsmodellen for disse funksjonene resulterer i at mange av de samme tjenestene og aktivitetene utføres i flere regioner, og skaper en mer kostbar dimensjonering av hver enhet. Dimensjoneringen av funksjonen ser ut til å være et resultat av lokale beslutninger, og ikke ved bruk av felles funksjonsspesifikke indikatorer på tvers av regionene. Ulik arbeidspraksis og forskjellig bruk av ressurser innenfor hver enhet har også delvis medført til at funksjonene er dimensjonert forskjellig på tvers av regionene. Dette støttes av observasjoner som kan gjøres fra de interne og eksterne sammenligningene, som viser at det er forskjeller i de proporsjonale dimensjonene til de forskjellige funksjonene.

Erfaring fra tilsvarende aktører viser at et bedre og kostnadsbesparende oppsett bør kunne realiseres gjennom å konsolidere oppgaver på tvers av regioner og endre driftsmodellen til å være en «etatsfelles støttefunksjon» som betjener hele organisasjonen. En endring i funksjonenes eksisterende desentraliserte driftsmodell vil kunne øke samlokalisering av utvalgte tjenester. En konsolidering av arbeidsmengde som nå er spredt over flere regioner vil tillate og håndtere samme aktivitetsnivå (eller lavere) med en lavere bemanning. Dette vil resultere i en samlet reduksjon av nødvendig bemanning.

Endringer i driftsmodell består av å skille disse funksjonene i to ulike «etatsfelles funksjoner», hvor Anskaffelser integreres i en «fellestjeneste» innenfor Vegdirektoratet sammen med andre administrative tjenester.

En endret driftsmodell vil for Anskaffelser muliggjøre en bedre støtte til regionene i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen, inkludert en administrativstøtte for registrering av anskaffelser (dvs. de nye kravene for registrering av anskaffelser på konkurranse gjennomføringsverktøyet (KGV)-systemet fra 01. januar 2018). Et begrenset antall lokale anskaffelseskoordinatorer vil gi regionene en lokal rådgivning på sentrale steg i prosessen, samtidig som det blir lettere å koordinere tjenestene gjennom fellestjenester. Konsolideringen av arbeidsmengden for denne funksjonen til fellestjenester vil resultere i en økt standardisering av arbeidsoppgaver, økt overholdelse av interne retningslinjer, økt oversikt over anskaffelseskostnad og redusere mengden administrasjonsarbeid i regionene.

Endret driftsmodell vil gi Juridisk muligheten for å øke standardisering og spesialisering av tjenestene som blir gitt lokalt. Dette gjennom konsolidering av aktiviteter med høy arbeidsmengde som er felles på tvers av regionene (f.eks. erstatningssaker og bistand til kontraktshåndtering), mens funksjonen fortsatt vil ha en lokal tilstedeværelse for andre oppgaver som krever nærhet til regionen (f.eks. saker relatert til bygg og entrepris).

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et stort potensial for effektivisering av denne funksjonen. Den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien vurderes til å være «konsolidering av aktiviteter og endring av driftsmodell». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 20-30 pst.<sup>156</sup> og det er ikke identifisert hindre for at dette effektiviseringspotensialet ikke er overførbart til denne funksjonen i Statens vegvesen. Det er imidlertid viktig å bemerke at implementeringen av denne effektiviseringsstrategien vil kunne påvirkes av vegloven, da Sams vegadministrasjon også håndterer saker for fylkeskommunene på fylkesveg. Dette innebærer at en del oppgaver må ligge ute i regionene på grunn av at Vegdirektoratet ikke er en fylkesvegmyndighet og regionene har to oppdragsgivere på juridiske spørsmål.

En kritisk suksessfaktor for at begge funksjonene skal lykkes i å realisere en ny driftsmodell er en mer detaljert kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av de ulike regionene. Dette vil identifisere duplikasjoner av aktiviteter innenfor de ulike enhetene og avklare ansvar og roller, og dermed avklare hvilke oppgaver som skal konsolideres i en enhet og hvilke som skal beholdes lokalt. Samlet sett vil hver funksjon danne et helhetlig bilde

---

<sup>156</sup> Strategi ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

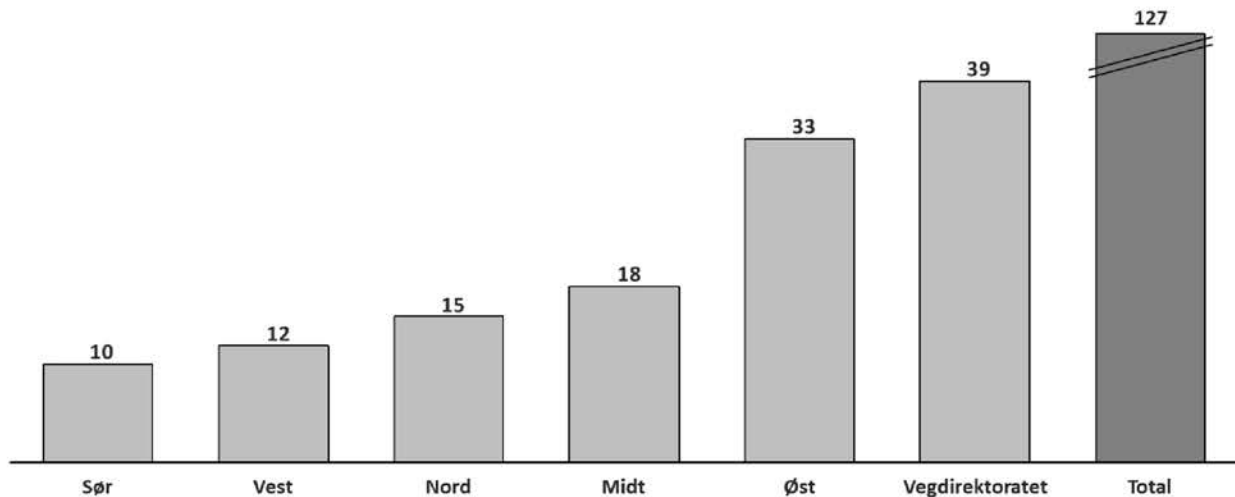
av kostnader, øke standardisering og redusere nødvendig bemanning gjennom standardisering av arbeidet og redusert bemanning.

### 7.5.6. Vurdering av Styring og strategi

#### Nåsituasjon

127 ansatte ble kategorisert inn i en Styring- og strategi-funksjon, men hvor alle ikke nødvendigvis er organisatorisk tilknyttet til Styring- og strategistabene. Disse er fordelt på samtlige regioner, inkludert Vegdirektoratet, og sitter på 18 ulike lokasjoner. Antall ansatte på disse lokasjonene varierer fra 1 til 36. Antall ansatte inkluderer virksomhetsstyring (12) og Strategi, veg og transportavdelingen (4) i Region Øst, miljøpakken i Region Midt (2), og inkluderer ikke Krimseksjonen, men virksomhetsutvikling (7) i Vegdirektoratet<sup>157</sup>.

Vegdirektoratet har en egen Styrings- og strategistab. Også i regionene Øst, Sør, Vest og Midt er dette samlet i samme stab/avdeling. I Nord er dette delt i to staver. Det er 102 ansatte i disse stabene og de jobber i stor grad med kjernevirksomheten til Statens vegvesen. De ble allikevel inkludert i omfanget, da enkelte av aktivitetene som utføres av denne funksjonen (både innen Vegdirektoratet og i regionene) kan oppfattes som «støtte» til andre kjerneprosesser i Statens vegvesen.



Figur 103 Fordeling antall ansatte mellom de ulike regionene

Fra samtaler med nøkkelinteressenter og informasjon mottatt fra Statens vegvesen har det blitt identifisert følgende hovedoppgaver for Styring- og strategi i Vegdirektoratet:

- Styre og lede det tverretatlige arbeidet med Nasjonal transportplan (Aktører: Jernbanedirektoratet, Kystverket, Avinor AS og Statens vegvesen)
- Styre og lede Statens vegvesens arbeid med Nasjonal transportplan
- Styre og lede arbeid med handlingsprogrammet
- Utvikling og forvaltning av etatens styringssystem
- Etatens innspill til statsbudsjett og oppfølging av tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet
- Utarbeidelse av oppfølging av resultatavtaler mellom vegdirektør og etatsledelsen

<sup>157</sup> Fire ansatte som organisatorisk sitter i virksomhetsutvikling i Vegdirektoratet har blitt kategorisert som HR basert på prosjektet Fremtidig HR, hvorav tre av disse har arbeidsoppgaver relatert til intern HMS.

- Rapportering til Samferdselsdepartementet
- Personvernombud
- Overordnet styring, oppfølging og koordinering av forebyggende sikkerhetsarbeid og krisehåndtering for etaten
- Koordinering av etatens internasjonale arbeid

Basert på informasjon fra Statens vegvesen gir virksomhetsutvikling støtte til avdelinger og regioner i hele etaten innenfor rådgivning, prosjekt- og prosesstøtte og utviklingsprosesser. Det er denne enheten som har ansvaret for Effektiviseringsprogrammet til Statens vegvesen og oppgaver vil blant annet inkludere arbeid forbedrings og endringsprosesser med rådgivning, prosjekt- og prosesstøtte og utviklingsprosesser.

Basert på informasjon fra Statens vegvesen er oppgavene til de ulike stabene i stor grad sammenlignbare for de ulike regionene. Ved at denne enheten ikke er samlet i majoriteten av regionene fører allikevel til at aktiviteter delvis løses ulikt organisatorisk i regionene. Oppgavene i regionene inkluderer blant annet:

- Arbeid med Nasjonal transportplan og handlingsprogrammet
- Budsjetttavtaler og oppfølging mellom Vegdirektoratet og regionen
- Temavise strategier og handlingsplaner
- Oppfølging av bompengeselskaper
- KVVU, KS1 og KS2 arbeid
- Kvalitetssystemet til Statens vegvesen og -revisjoner
- Bistand til regionledelsen

I Vegdirektoratet er Styring og strategi en stabsenhet direkte underlagt vegdirektøren. Styringslinjen i Statens vegvesen går fra vegdirektøren til direktørene for de ulike seksjoner i Vegdirektoratet, og fra vegdirektør til regionvegsjefene. Styring- og strategi staben kan utøve styring ovenfor fagavdelingen og regionene på vegne av vegdirektøren etter nærmere angitte fullmakter. Staben skal være en støtte for vegdirektøren, fagavdelingen og regionene i virksomhetsstyringen. Organisatorisk er stabene i regionene direkte underlagt regionvegsjefen, med unntak av Øst hvor området er underlagt seksjonen Strategi, veg- og transport.

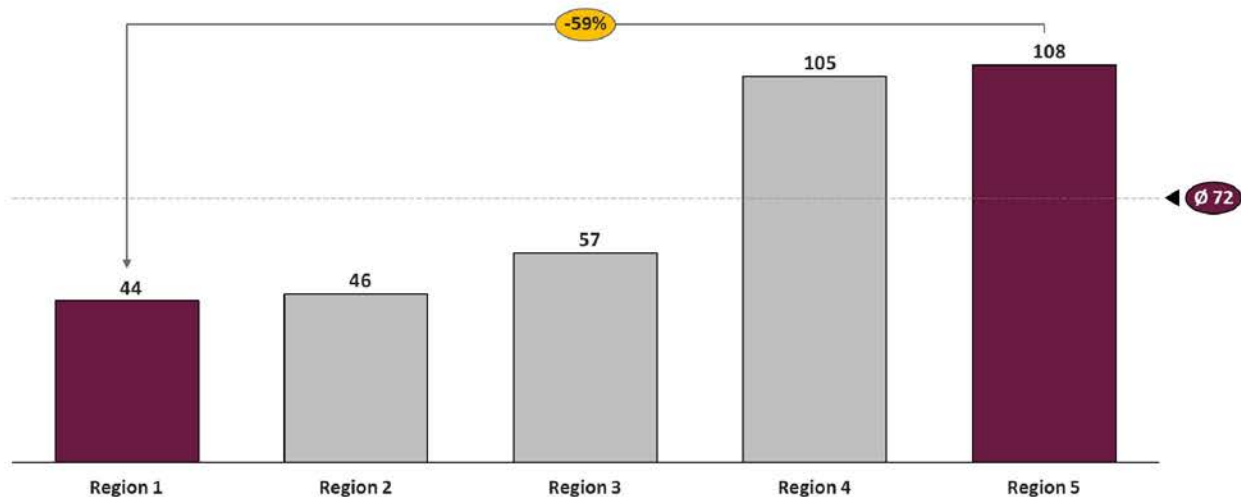
Basert på informasjon fra Statens vegvesen er oppgavene til de ulike stabene i stor grad sammenlignbare på tvers av de ulike regionene og rapporterer til regionvegsjefen. Oppgavene til disse regionene inkluderer også rapportering og oppfølging av fylkeskommunene, dette er en oppgave Styring- og strategi i Vegdirektoratet ikke har.

Organisatorisk er dette en enhet i regionene med unntak av Nord, og det er vanskelig å skille mellom hvilke ansatte som er dedikert til styring og hvilke som er dedikert til strategi. Basert informasjon fra regionene har det blitt kartlagt hovedoppgaver og en fordeling mellom tid brukt på oppgaver knyttet til «styring» og oppgaver knyttet til «strategi». Fra denne informasjonen observerer vi at majoriteten av ansatte innen denne funksjonen jobber med strategi-relaterte oppgaver. Oppgaver relatert til denne funksjonen inkluderer også styringen av strategiutviklingen, hvor prosessene vil være knyttet til planer og utredninger. For styring er oppgavene knyttet til det å følge opp og styre virksomheten, men inkluderer også ulike administrative oppgaver. Basert på fordelingen av oppgaver ser det ut til at det er en stor variasjon i allokeringen av arbeidsoppgaver, både mellom regionene og innad i regionen.

## Analyse

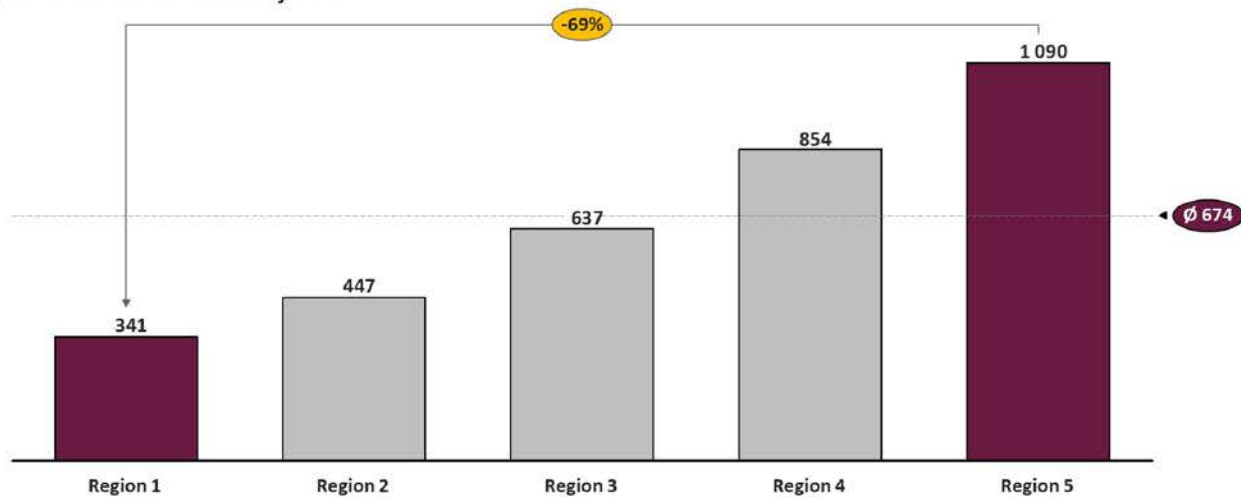
For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til hver funksjon mellom regionene har det blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse og omsetning.

En sammenligning av antall ansatte som betjenes av en styring- og strategi-ansatt viser store forskjeller, med en forskjell på 59 pst. mellom laveste og topp ytelse. For regionen med topp ytelse vil en per ansatt i denne funksjonen betjene 74 flere ansatte enn en ansatt i regionen med lavest ytelse. Potensielle årsaker til den ulike dimensjoneringen er knyttet til variasjonen i allokeringen av arbeidsoppgaver, både mellom regionene og mellom de ulike oppgavene innad i regionen. De store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av en Styring- og strategi-ansatt.



Figur 104 Intern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Styring og strategi – ansatt»

Ulik aktivitet er en annen potensiell årsak for de regionale forskjellene. En sammenligning basert på mill. kroner dekket av en styring- og strategi-ansatt sier noe om den relative produktiviteten mellom regionene og viser store forskjeller mellom topp og laveste ytelse. Sammenligning basert på denne identifiserte driveren viser en tilsvarende fordeling mellom regionene, og det er tre regioner under gjennomsnittet på 674 mill. kroner dekket per ansatt i denne funksjonen.



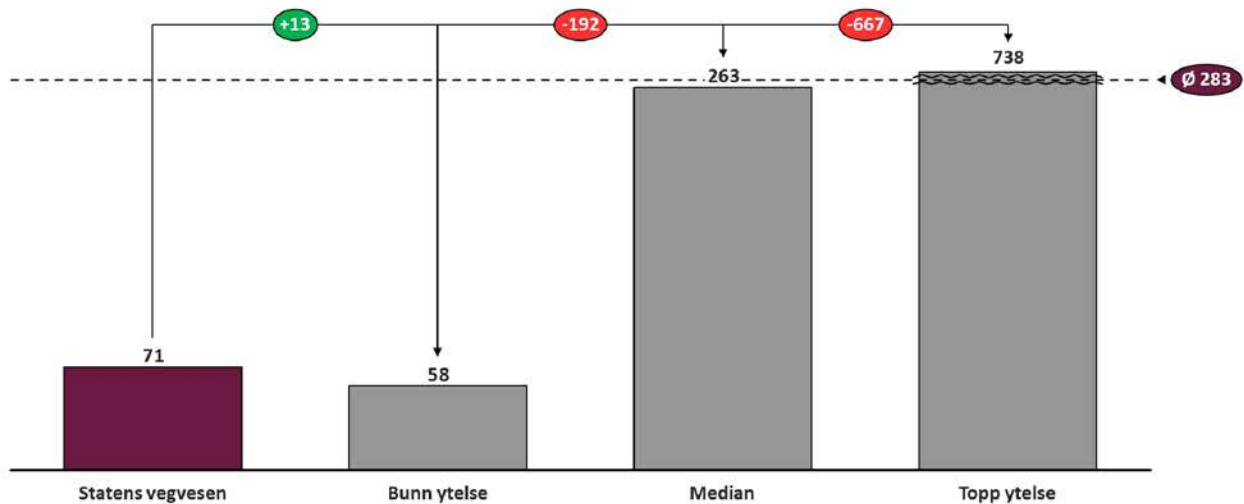
Figur 105 Intern sammenligning «Mill. kroner dekket av en Styring og strategi – ansatt»

Denne sammenligningen har den samme kategoriseringen av regioner (R1-R5) som den forrige interne sammenligningen. Dette gjøres for å kunne observere om denne driveren har en betydelig innvirkning på de

identifiserte forskjellene fra forrige sammenligning. Det er her ingen endring mellom regionene og dette indikerer at begge driverne potensielt observerer lignende forskjeller mellom regioner.

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse og omsetning.

I en sammenligning av antall ansatte som betjenes av en Styring- og strategi-ansatt med eksterne aktører kommer funksjonen på samme nivå som laveste ytelse til utvalget. For denne er det sammenlignet på grunnlag med de 102 ansatte i Styring- og strategi stabene. Dette på grunnlag av sammenlignbarhet med de andre selskapene i utvalget. Både topp og bunn aktører i denne sammenligningen er offentlige virksomheter. Aktørene som har best ytelse innenfor området er sterkt desentraliserte organisasjoner innenfor infrastruktur og transport som har gjennomgått effektiviseringsprosess av denne funksjonen ved å endre driftsmodell fra en desentralisert modell til å operere som en enhet og allikevel opprettholdt en lokal tilstedeværelse. Det er allikevel en viss grad av variasjon av tjenester levert mellom de ulike selskapene i utvalget og dette medfører noe usikkerhet til denne sammenligningen. Det vurderes allikevel at de store forskjellene indikerer at det er verdt å ytterligere undersøke muligheten for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av en Styring- og strategi-ansatt.



Figur 106 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Styring og strategi-ansatt»

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de interne og den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de interne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget. På samme måte viser det for den eksterne sammenligningen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til medianen («lav ambisjon») eller gjennomsnittet («høy ambisjon») dersom denne dimensjoneringen hadde blitt benyttet<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

Tabell 43 Effektiviseringsambisjon basert på intern og ekstern sammenligning

Effektiviseringsambisjon basert på intern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Styring og strategi-ansatt	25%	42%	33%
Antall ansatte betjent av en Styring og strategi-ansatt	24%	46%	19%
Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Antall ansatte betjent av en Styring og strategi-ansatt	73%	74%	73%

## Anbefaling

Styring- og strategi er en funksjon bestående av flere ulike organisatoriske enheter med et sett av varierte oppgaver. Hovedoppgavene til denne funksjonen er utvilsomt relatert til arbeid med kjernevirksomheten til Statens vegvesen. Det ser imidlertid ut som at det basert på innspill fra regionene også er et sett med oppgaver mer relatert til styringsaspektet som blir utført og kan betraktes som av administrativ karakter.

En mer detaljert kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av de ulike regionene vil gjøre det mulig å identifisere duplikasjoner av styringsoppgaver innen forskjellige enheter, og klargjøre hvilke oppgaver som kan konsolideres til en enhet og hvilke som kan bli bevart lokalt (f.eks. oppgaver knyttet til å lage ulike rapporter). Overordnet vil funksjonen dra fordel av større standardisering av aktiviteter på tvers av regioner, mindre behov for bemanning gjennom både spesialisering av arbeidskraft og redusert tilstedeværelse av ansatte på tvers av forskjellige lokasjoner. Selv om dette primært er rettet mot de oppgavene der det vil gi verdier å konsolidere, kan det også være gunstig å vurdere de resterende. Funn fra de interne sammenligningene viser fortsatt at det er betydelige forskjeller i dimensjoneringen av denne funksjonen i regionene.

Erfaring fra tilsvarende aktører viser at et bedre og kostnadsbesparende oppsett bør kunne realiseres gjennom å konsolidere oppgaver på tvers av enheter. Funksjonen må forbedre prosesseffektiviteten og produktivitet for å imøtekomme det samme kapasitetsnivået til tjenestene som blir gjort i dag. En konsolidering av arbeidsmengde som nå er spredt over flere enheter vil tillate og håndtere samme aktivitetsnivå (eller lavere) med en lavere bemanning som vil resultere i en samlet reduksjon av nødvendig bemanning.

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er noen potensial for effektivisering av denne funksjonen. Den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien vurderes til å være «konsolidering av aktiviteter og endring av driftsmodell». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 10-20 pst.<sup>159</sup> og det er ikke identifisert hindre for at dette effektiviseringspotensialet ikke er overførbart til denne funksjonen i Statens vegvesen. Det er imidlertid viktig å merke seg at denne effektiviseringsstrategien hovedsakelig er rettet mot konsolidering av ledelsesoppgaver (av den mer administrative karakteren), og at implementeringen av denne effektiviseringsstrategien er avhengig av å gjennomføre en detaljert arbeidsmengdemåling for å identifisere disse.

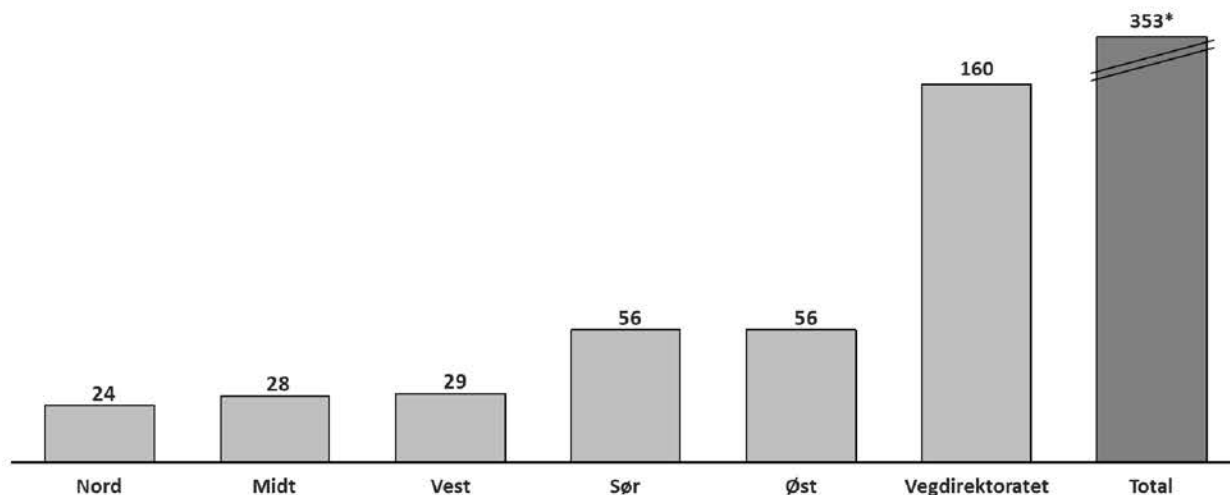
<sup>159</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»



## 7.5.7. Vurdering IKT

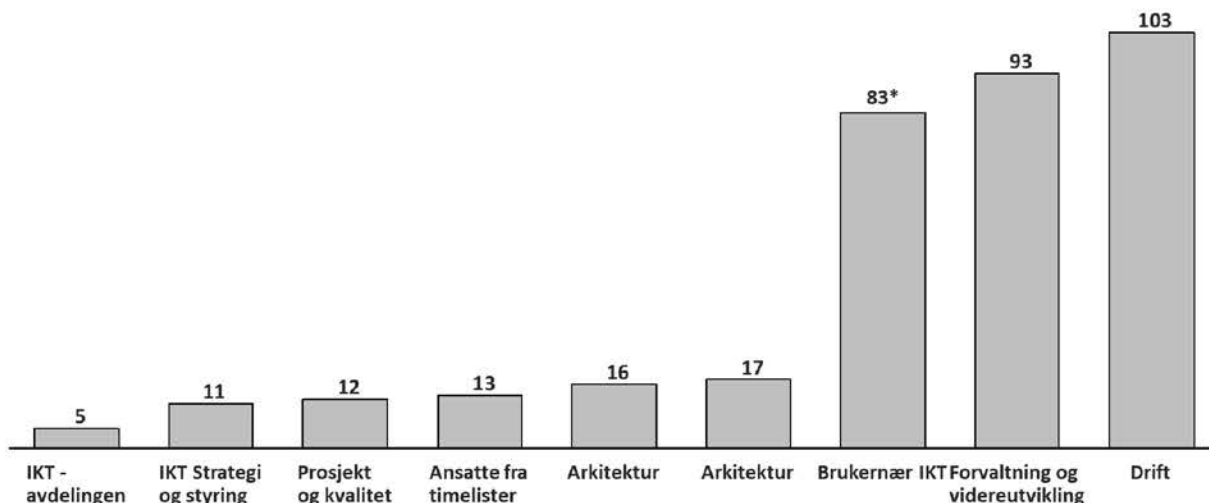
### Nåsituasjon

IKT-avdelingen består av 353 ansatte hvor alle organisatorisk tilhører Vegdirektoratet. Det er en funksjon i Vegdirektoratet med ansatte geografisk tilstedeværelse i 27 lokasjoner. Antall ansatte på de ulike lokasjonene varierer fra 1 til 127 ansatte<sup>160</sup>.



Figur 107 Fordeling antall ansatte mellom de ulike driftsenhetene

Basert på samtaler med Statens vegvesen omfatter oppgavene til IKT-avdelingen oppgaver som er knyttet til styring, planlegging, anskaffelse, utvikling, innføring, brukerstøtte, drift og forvaltning av Vegvesenets IKT-løsninger. IKT er inndelt i følgende seks seksjoner; IKT Strategi og Styring, Arkitektur, Prosjekt og Kvalitet, Forvaltning og videreutvikling, Brukernær IKT og drift. Videre er det IKT-ansvarlige som fungerer som et bindeledd mellom de ulike seksjonene og fagavdelingene



Figur 108 Fordeling antall ansatte mellom ulike IKT-seksjoner

<sup>160</sup> Antall ansatte inkluderer 13 ansatte identifisert på bakgrunn av timelistene.

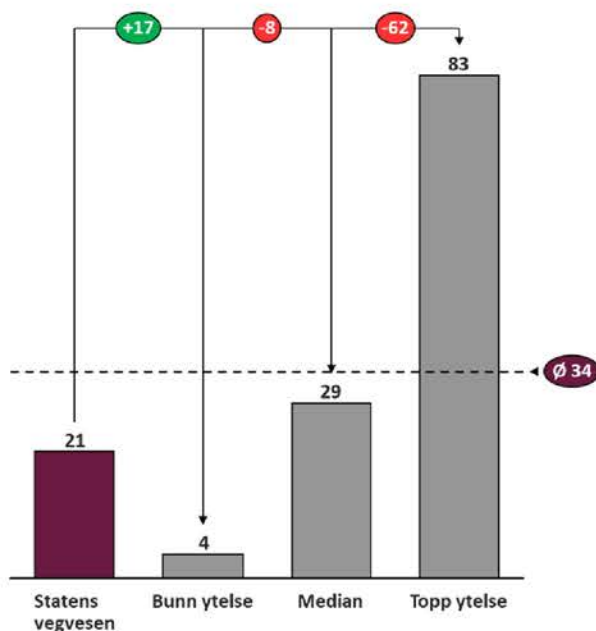
De ulike seksjonene har forskjellige roller og ansvarsområder:

- *IKT Strategi og styring* gir strategisk bistand i viktige saker for IKT-avdelingen, samt leverer stabsfunksjoner. Oppgavene inkluderer blant annet; prosessstyring, porteføljestyling og informasjonskoordinering og IKT-sikkerhet.
- *Arkitektur* jobber for en enhetlig, sikker og kostnadseffektiv IKT-arkitektur i etaten. Oppgavene inkluderer blant annet; hjelp til fagavdelingene, forvaltning og videreutvikling av prinsipper og retningslinjer for arkitektur og bistand til prosjekter når det gjelder arkitektur.
- *Prosjekt og kvalitet* jobber med prosjektledelse, testledelse, kvalitetssikring og implementering av IKT-prosesser for prosjektgjennomføring, anskaffelse og testing.
- *Forvaltning og videreutvikling* har ansvaret for forvaltning og videreutvikling av etatens IKT-løsninger. På oppdrag av systemeier skal denne seksjonen følge opp IKT-løsningene gjennom hele livssyklusen.
- *Brukernær IKT* jobber i all hovedsak med ulike former for IKT-brukerstøtte til de ansatte i Statens vegvesen. Seksjonen er delt inn i fire kontorer og jobber med følgende områder:
  - BSS (Brukerstøttesenter) – er 1. og 2. linjebukerstøtte som håndterer henvendelser fra interne og eksterne sluttbrukere som kan løses via telefon og fjernstyring av PC. Disse er delt i to kontorer BSS Birk og BSS Tiger som for bruker oppfattes som en enhet. I tillegg utfører de brukeradministrasjon og brukerstøtte til 4000 eksterne brukere på eRoom, etatens dokumentsamhandlingsløsning. De to sentraene er også brukerstøtte for cirka 1000 innleide ressurser innenfor planlegging, prosjektering, IKT og øvrig ekstern bistand.
  - LIT (Lokal IT) – retter feil ute hos bruker og jobber med opplæring og forvaltning av PC-parken. Denne funksjonen er også delt i 2 kontorer. LIT SØ (dekker VD, Øst og Sør) og LIT NV (dekker Vest, Midt og Nord) og betjener 220 lokasjoner med sine tjenester
  - KFF (Kontor for fellesfunksjoner) – jobber med informasjon og kompetansetiltak, printerdrift, mobilforvaltning samt IKT-innkjøp for LIT-kontorene og regionene
- *Drift* har ansvaret for drift av infrastruktur, nettverk, plattformer, applikasjoner og klienter.

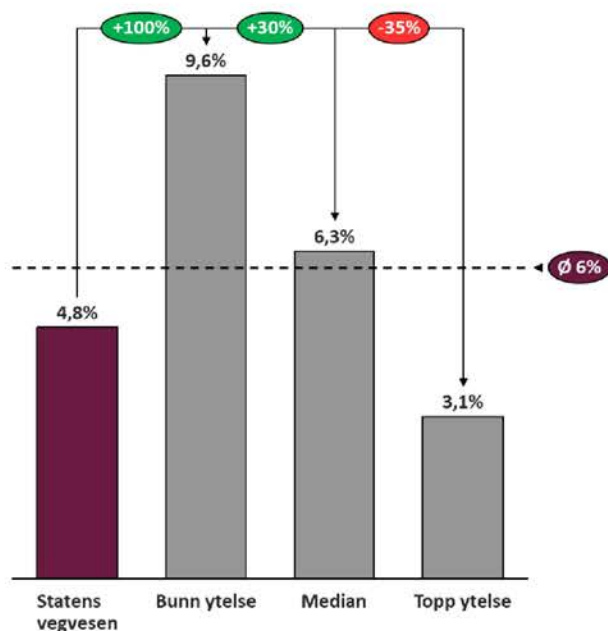
## Analyse av IKT

IKT er en sentralisert funksjon, og er derfor ikke aktuell for intern sammenligning. For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse og andre definerte drivere.

Til tross for at Statens vegvesen har en stor IKT-funksjon kommer Statens vegvesen høyere enn laveste ytelse, men under medianen. Basert på denne sammenligningen har denne funksjonen 17 flere ansatte per IKT-ansatt enn laveste, men åtte færre enn medianen. Sammenligningen er gjort på de 353 ansatte identifisert fra timelister og lønnsdata. I tillegg til ansatte identifisert benyttet Statens vegvesen over 240 eksterne IKT-konsulenter i 2016, ved å inkludere disse hadde Statens vegvesen kommet lavere. På en annen side betjener IKT-avdelingen i Statens vegvesen også over 4000 eksterne brukere på dokumentsamhandling og klientplattform for eksternt innleide. I hvilken grad dette gjøres av aktørene i utvalget varierer til en viss grad, men det blir allikevel vurdert slik at dette er en aktuell sammenligning. Det er store forskjeller mellom topp og bunn for selskapene i utvalget. Dette grunnet store forskjeller i deres forretningsmodell og grad av IKT-avhengighet. Ved å se på de selskapene i utvalget som er i samme størrelsesorden stiger gjennomsnittet ytterligere og Statens vegvesen kommer godt under aktørene som er «best i klassen». Antall applikasjoner i organisasjonen vil være en driver for behovet for IKT-ansatte, eksempelvis vil en halvering av applikasjonsporteføljen ha mye å si for dette behovet.



Figur 110 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en IKT-ansatt»



Figur 109 Ekstern sammenligning «Prosentvis andel IKT-personell»

Denne sammenligningen ser på den prosentvise andelen av IKT-ansatte i en organisasjon. En lav andel IKT-ansatte indikerer en mer effektiv bruk av ressurser. Til tross for at IKT er den største støttefunksjonen i Staten vegvesen med 353 ansatte kommer Statens vegvesen både over bunn ytelse og medianen for den eksterne sammenligningen.

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de eksterne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som medianen («lav ambisjon») eller gjennomsnittet («høy ambisjon») i utvalget<sup>161</sup>. Da sammenligningen «Prosentvis andel IKT-personell» er målt i relative tall, og ikke antall ansatte blir denne kun brukt til en kvalitativ vurdering.

Tabell 44 Effektiviseringsambisjon basert på eksterne sammenligninger

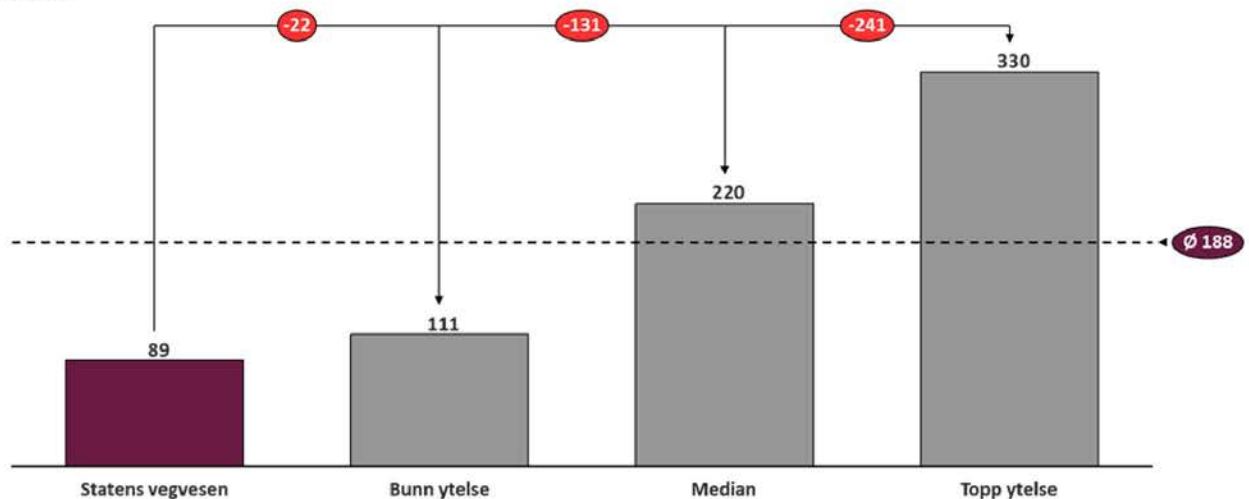
Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en IKT-ansatt	28%	39%	34%
Prosentvis IKT-personell	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt

<sup>161</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

## Analyse av Brukernær IKT

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse.

Til tross for at IKT er en sentralisert funksjon sitter ansatte geografisk fordekt på ulike lokasjoner, hvor Brukernær IKT sitter fordelt på 21 lokasjoner i Statens vegvesen. Brukernær IKT har blitt kategorisert med bakgrunn i lønnsdata fra Statens vegvesen og inkluderer BSS (Brukerstøttesenter), LIT (Lokal IT) og KFF (kontor for felles tjenester). Ved å sammenligne Statens vegvesen med eksterne aktører kommer de under laveste ytelse og medianen, hvor medianen i utvalget betjener per Brukernær IKT-ansatt 131 flere ansatte. Det er store forskjeller mellom topp og bunn for selskapene i utvalget. Dette grunnet store forskjeller i deres forretningsmodell og grad av IKT-avhengighet (for eksempel en bank). Til tross for dette er det de selskapene med størst grad av IKT-avhengighet som kommer høyest på denne sammenligningen. Basert på dette indikerer forskjellene at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av en Brukernær IKT-ansatt.



Figur 111 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Brukernær IKT-ansatt»

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For den eksterne sammenligningen illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller medianen («høy ambisjon») i utvalget<sup>162</sup>.

Tabell 45 Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning

Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Brukernær IKT-ansatt	53%	60%	56%

<sup>162</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

## Anbefaling for IKT

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at potensialet for effektivisering av denne funksjonen (unntatt Brukernær IKT) er begrenset. En viss effektiviseringsgevinst bør kunne realiseres gjennom prosessforbedringer innenfor funksjonen.

Den eksterne sammenligningen viser at funksjonen sammenlignet med andre aktører, kvalitet på tjenestene satt til side, kan ansees som relativt effektiv. Med bakgrunn i dette er den mest aktuelle effektiviseringsstrategien å gjennomføre interne prosessforbedringer med hensikt å videre standardisere tjenesteleveranse, planlegging og prioritering. Det er viktig å notere seg at IKT har definert en detaljert avdelingsstrategi og handlingsplan for effektivisering for perioden 2018-2021<sup>163</sup>, som i stor grad følger denne anbefalingen. Capgemini Consulting tror at følgende av de 10 hovedhandlingene definert av IKT er mest sannsynlig å ha effektiviseringsgevinst i samme strategiperiode:

1. Ta i bruk kostnadsmodell for å synliggjøre kostnader og ressursbruk
2. Videreutvikle ressursstyringen i IKT-avdelingen (2a) og videreutvikle evnen til å planlegge og estimere aktiviteter og prosjekter (2b)
3. Videreutvikle rammeverk og forvaltningsmodell for arkitektur

For å styrke den første handlingen er det anbefalt at IKT også vurderer å inkludere en gjennomgang av retningslinjer for bruk av eksterne konsulenter, som en strategi for å støtte intern kapasitet versus kjøpe ekspertise som mangler internt. Fordelen med dette vil være å minske antallet konsulenter, som i 2016 var estimert til å være omtrent samme størrelse som IKT i seg selv (dette ekskluderer andre eksterne ressurser engasjert for større prosjekter i andre fagavdelinger, som Autosys).

Ressursbruk og antall prosjekter, og derav assosierte IKT-kostnader, er drevet av etterspørsel som kommer fra flere seksjoner på tvers av de 6 forskjellige driftsenhetene. Det er derfor viktig at IKT fasiliteter denne prioriteringen med tett involvering av Etatsledelsen i Statens vegvesen (ELM) for å sikre at den overordnede utviklingsambisjonen til IKT er på linje med funksjonens tilgjengelige kapasitet.

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et viss potensiale for effektivisering av denne funksjonen. Den mest hensiktsmessige videre effektiviseringsstrategien vurderes til å være «prosessforbedringer innenfor funksjonen». Erfaringer fra aktører som har anvendt dette som en del av videre effektivisering av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 5-10 pst.<sup>164</sup> Det er ikke identifisert hindre for at dette effektiviseringspotensialet ikke er overførbart til denne funksjonen i Statens vegvesen. En videre kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av forskjellige regioner vil allikevel være nødvendig for å kunne fastslå dette.

## Anbefaling for Brukernær IKT

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et stort potensial for effektivisering av Brukernær IKT. En betydelig effektiviseringsgevinst bør kunne realiseres gjennom å konsolidere oppgaver på tvers av enheter.

Den eksterne sammenligningen viser at funksjonen har, sammenlignet med eksterne aktører, et potensiale for effektivisering av intern ressursbruk og dimensjoner av BSS- (Brukerstøttesenter) og LIT (Lokal IT) – avdelinger. Det er anbefalt at Brukernær IKT reduserer både antall lokasjoner for ressursene (i dag 18 kontorer) og antall

---

<sup>163</sup> Som beskrevet i «Oppsummering av IKT-avdelingens strategi for 2018 til 2021», sist oppdatert 14. februar 201, fra Statens vegvesen sitt intranett

<sup>164</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

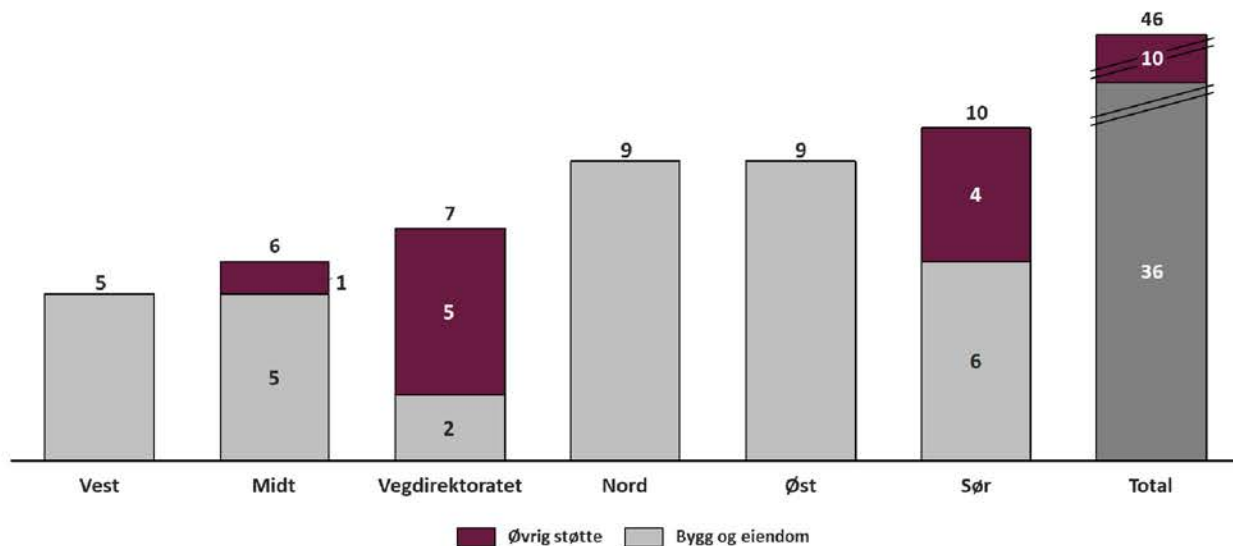
brukerstøttesentre (i dag 2). Det er tydelig at fysisk tilstedeværelse av ressurser på tvers av flere lokasjoner er et viktig element i leveringen av disse tjenestene. Likevel er det anbefalt at en detaljert kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde for Brukernær IKT blir gjennomført på tvers av de forskjellige driftsenhetene for å identifisere duplikasjoner av aktiviteter innen de forskjellige enhetene. Dette vil klargjøre hvilke oppgaver som kan bli konsolidert til én enkelt enhet og hvilke som kan utføres av ressurser med lokal plassering. I tillegg kan en rekke av aktivitetene fra IKTs eksisterende avdelingsstrategi og handlingsplan for effektivisering for perioden 2018-2021 erstattes med ekstra selvbetjeningsløsninger.

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et effektiviseringspotensial av denne funksjonen. Den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien vurderes til å være «konsolidering av aktiviteter». Erfaringer fra aktører som har anvendt dette som en del av videre effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 10-20 pst.<sup>165</sup> Det er ikke identifisert hindre for at dette effektiviseringspotensialet ikke er overførbart til denne funksjonen i Statens vegvesen. En videre kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av forskjellige regioner vil allikevel være nødvendig for å kunne fastslå dette.

### 7.5.8. Vurdering av Bygg- og eiendom

#### Nåsituasjon

Bygg- og eiendom består av 36 ansatte fordelt på seks regioner, inkludert Vegdirektoratet og sitter på 21 ulike lokasjoner. Antall ansatte på de ulike lokasjonene varierer fra en til fem. Det er også ti ansatte som organisatorisk tilhører Bygg- og eiendom, men som basert på innspill fra Statens vegvesen har blitt kategorisert som øvrig støtte og ble inkludert ovenfor under Internservice og øvrig støtte.



Figur 112 Fordeling antall ansatte mellom de ulike regionene

Oppgavene utført i Vegdirektoratet og de andre regionene varierer. Regionene har det løpende operative og økonomiske ansvaret for eiendomsvirksomheten i Statens vegvesen, mens eiendomsteamet i Vegdirektoratet har det faglige ansvaret. Basert på informasjon mottatt fra Statens vegvesen inkluderer oppgavene til Bygg- og eiendom:

<sup>165</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

- Ansvar for drift og forvaltning av eide og leide bygg i regionene
- Eiendomsforvaltning
- Oppfølging av leiekontrakter
- Ombygging og tilpasning av lokaler
- Adgangskontroll
- Systemet «Plania bygg», er det sentrale forvaltningssystemet innen bygg og eiendom hvor all eiendomsinformasjon er registrert. Systemeierskapet til Plania ligger hos Vegdirektoratet, de andre regionene har egne klienter/superbrukere.

Bygg- og eiendom er etablert under Bygg og avtaleforvaltning som er en større funksjon på totalt syv ansatte. Bygg- og eiendom er prosesseier og har prosessansvaret i Statens vegvesen, samt en støttefunksjon for Vegdirektoratet. På etatsnivå er arbeidet med eiendomsstrategien og rammeavtaler to sentrale prosesser. Eiendomsstrategien er det overordnede styrende dokumentet, hvor det beskrevet hvordan arbeidet med eiendom skal foregå i Statens vegvesen.

Eiendomsforum er satt sammen av representanter for alle regionene og har en rolle i arbeidet med å identifisere forbedringsbehov og koordinere på tvers av regionene. Andre sentrale prosesser er arbeidet med etatsrammeavtaler, hvor Bygg- og eiendom primært har ansvaret for å inngå kravspesifikasjonene og kontakten. Bygg- og eiendom sitter også med administrativ støtte til etatsskoler, kurs og konferanse. Som støttefunksjon har Bygg- og eiendom ansvaret for driftsoppgaver som sendes til Servicetorget og forvaltningen av andre bygg. Vegdirektoratet forvalter ca. 50 bygg på rundt 38.000m<sup>2</sup>. Det er Internservice som forvalter hovedkontoret.

Vegdirektoratet og Nord har etablert Bygg- og eiendom som en del av en større seksjon, mens det i de andre regionene er etablert som en egen seksjon. Hovedoppgaven til funksjonen i regionene er å ha ansvaret for drift og forvaltning av de eide og leide byggene i regionen, og de ulike oppgavene som oppstår knyttet til dette. Regionene vil ha Eiendomsforvaltere som arbeider med et sett med ulike oppgaver blant annet relatert til drift og vedlikehold, samt oppfølgingen av kontrakter. Hvilke oppgaver dette omfatter vil variere mellom de ulike regionene og byggene de forvalter. Dette er identifisert som en av de potensielle drivere for dimensjoneringen i regionene. Antall bygg, størrelsen og kvaliteten på disse har blitt identifisert som potensielle andre drivere for dimensjoneringen av denne funksjonen.

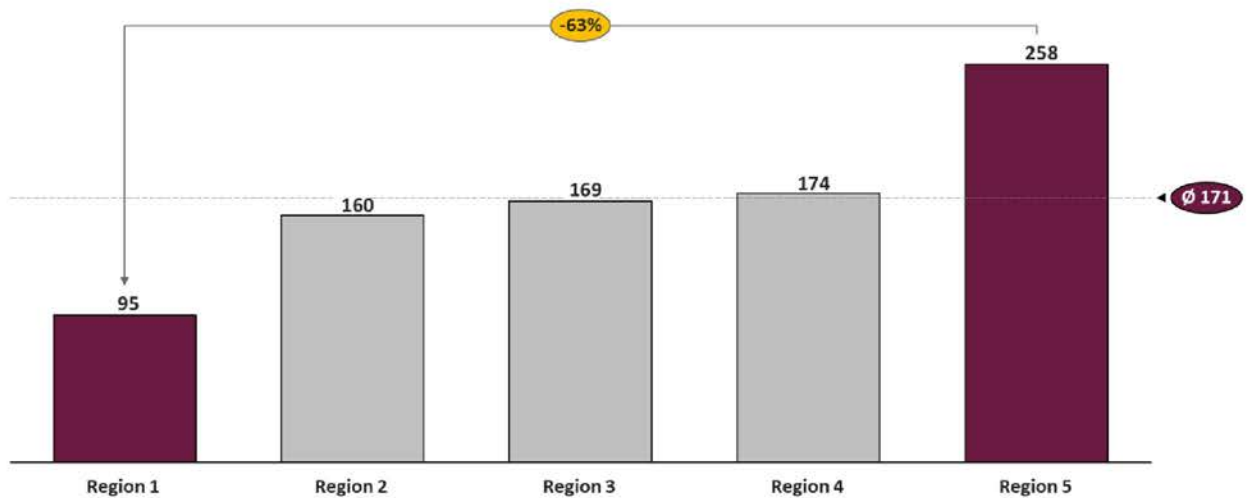
Bygg- og eiendom omfatter ikke alle bygg og eiendommer i Statens vegvesen. Det er foreløpig ikke et klart definert grensesnitt, men bygg som er den del av veien (tekniske bygg, rasteplasser, fergeleier og Nasjonale turistveger mv.) er som regel ikke inkludert. Dette gjelder også rigger, samt eksproprierte bygg og eiendommer.

## Analyse

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til hver funksjon mellom regionene har det blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse og andre identifiserte drivere.

En sammenligning av antall ansatte som dekkes av en Bygg og eiendom-ansatt viser store forskjeller mellom regioner. Det er her en forskjell på 63 prosent mellom laveste og høyeste ytelse. De store forskjellene indikerer

at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av en Bygg og eiendom-ansatt.

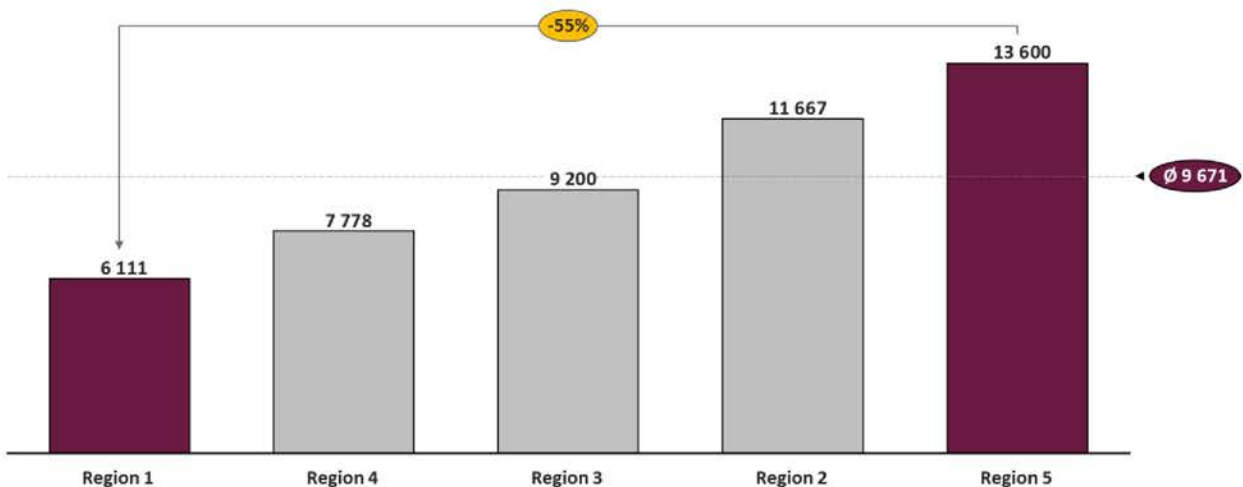


Figur 113 Intern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Bygg og eiendom-ansatt»

Andre årsaker knyttet til ulik dimensjoneringen kan være knyttet til ulikt antall bygg og kvadratmeter forvaltet mellom regionene. Oversikt over antall bygg og kvadratmeter forvaltet av regionene:

- Region Øst – 70.000 m<sup>2</sup> - 84 bygg
- Region Sør – 70.000 m<sup>2</sup> – 90 bygg
- Region Vest – 68.000 m<sup>2</sup> – 75 bygg
- Region Midt – 55.000 m<sup>2</sup> – 90 bygg
- Region Nord – 55.000 m<sup>2</sup> – 110 bygg
- Vegdirektoratet – 38.000 m<sup>2</sup> – 50 bygg

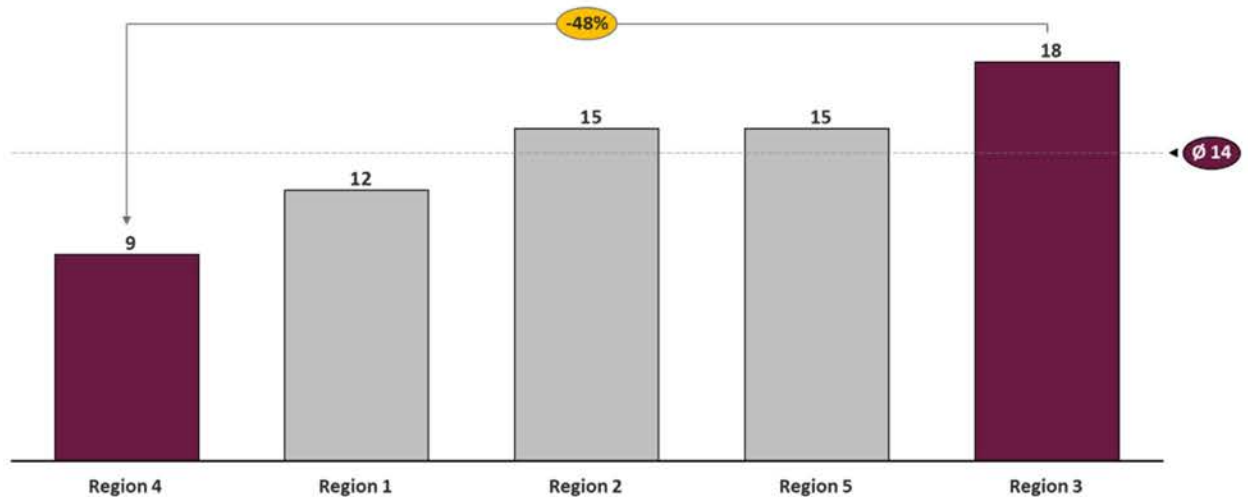
Sammenligning basert på antall kvadratmeter dekket av en Bygg- og eiendom-ansatt sier noe om den relative produktiviteten mellom regionene og viser store forskjeller mellom regioner. Det er her en forskjell på 55 pst. mellom regionen med lavest og høyest ytelse. Basert på de interne sammenligningene er det gjennomgående en region som har den høyeste ytelsen. En potensiell årsak til dette er at det i denne regionen har samlet ansatte innen denne funksjonen på færre lokasjoner.



Figur 114 Intern sammenligning «Antall kvadratmeter dekket av en Bygg og eiendom-ansatt»



Sammenligning basert på antall bygg som dekkes av en Bygg- og eiendom-ansatt viser fortsatt store variasjoner mellom regioner, men mindre forskjeller mellom regionene enn de andre sammenligningene. Det er her en forskjell på 48 pst. mellom regionen med lavest og høyest ytelse og to regioner under gjennomsnittet på 14 bygg betjent per Vygg og eiendom-ansatt.



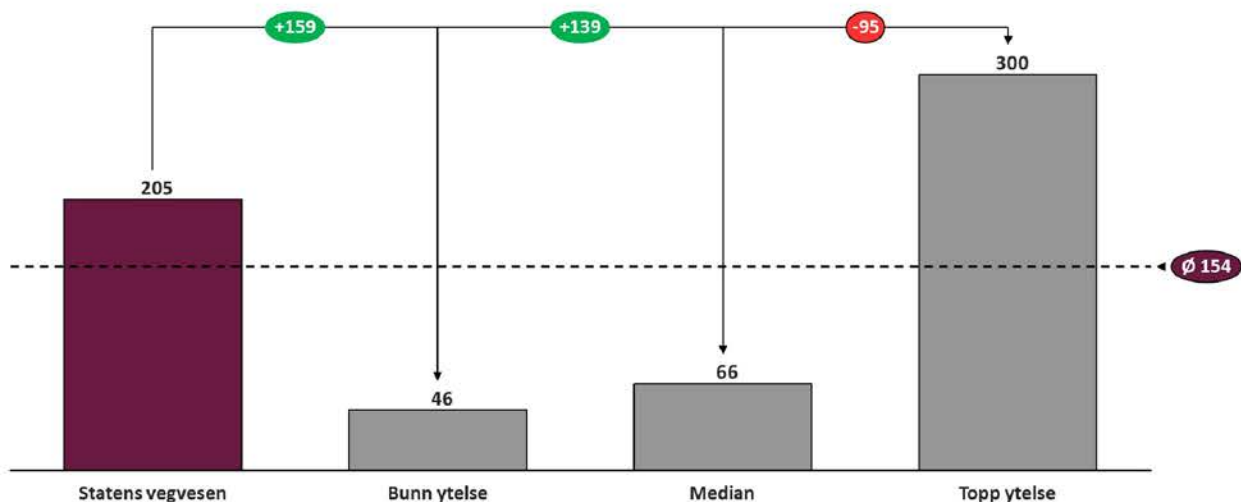
Figur 115 Intern sammenligning «Antall bygg håndtert av en Bygg og eiendom-ansatt

Disse sammenligningen har den samme kategoriseringen av regioner (R1-R5) som de forrige interne sammenligningene. Dette gjøres for å kunne observere om denne driveren har en betydelig innvirkning på de identifiserte forskjellene fra forrige sammenligning. Fordelingen mellom regionene varierer for sammenligningene basert på de tre potensielle driverne. Det vurderes at antall kvadratmeter dekket per Bygg og eiendom-ansatt er den hensiktsmessige driveren for å belyse funksjonens effektivitet.

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse.

En sammenligning av antall ansatte som betjenes av en Bygg og eiendom - ansatt med eksterne aktører kommer funksjonen over medianen, men under topp ytelse. Selskapet med den høyeste ytelsen dekker per bygg og eiendom-ansatt 95 flere ansatte enn Statens vegvesen. Både topp og laveste aktør i denne sammenligningen er offentlige virksomheter. Forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av en bygg og eiendom – ansatt. Gitt usikkerhet knyttet til fordeling av arbeidsmengde innad i funksjonen har det for analytiske formål er det antatt at en ansatt tilsvarer et årsverk<sup>166</sup>.

<sup>166</sup> Det er for denne funksjonen identifisert en større differanse mellom antall ansatte og årsverk sammenlignet med de andre funksjonene. Denne differansen er imidlertid i den størrelsesordenen at det ikke påvirker plasseringen til Statens vegvesen og ville ikke kommet over topp ytelse.



Figur 116 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Bygg og eiendom-ansatt»

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de interne og den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de interne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget. På samme måte viser det for den eksterne sammenligningen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til medianen («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») dersom tilsvarende dimensjoneringen hadde blitt benyttet<sup>167</sup>.

Tabell 46 Effektiviseringsambisjon basert på interne og ekstern sammenligning

Effektiviseringsambisjon basert på intern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Bygg og eiendom-ansatt	13%	37%	25%
Antall kvadratmeter dekket av en Bygg og eiendom-ansatt	12%	27%	19%
Antall bygg dekket av en Bygg og eiendom-ansatt	16%	33%	24%
Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Antall ansatte betjent av en Bygg og eiendom-ansatt	0%	32%	16%

## Anbefaling

Den eksisterende desentraliserte driftsmodellen for denne funksjonen resulterer i at mange av de samme tjenestene og aktivitetene utføres i flere enheter og skaper en mer kostbar dimensjonering av hver enhet. Dimensjoneringen av funksjonen ser ut til å være et resultat av lokale beslutninger og ikke ved bruk av felles funksjonsspesifikke indikatorer på tvers av regionene. Ulik arbeidspraksis og forskjellig bruk av ressurser innenfor hver enhet har også delvis medført til at funksjonen er dimensjonert forskjellig på tvers av enhetene. Dette støttes av observasjoner som kan gjøres fra de interne og eksterne sammenligningene, som viser at det er forskjeller i de proporsjonale dimensjonene til de forskjellige funksjonene.

<sup>167</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

Erfaring fra tilsvarende aktører viser at et bedre og kostnadsbesparende oppsett bør kunne realiseres gjennom å konsolidere oppgaver på tvers av enheter og endre driftsmodellen til å være en «etatsfelles støttefunksjon» som betjener hele organisasjonen. En endring i funksjonens eksisterende desentraliserte driftsmodell vil kunne øke samlokalisering av utvalgte tjenester. En konsolidering av arbeidsmengde som nå er spredt over flere enheter vil tillate og håndtere samme aktivitetsnivå (eller lavere) med en lavere bemanning. Noe som vil resultere i en samlet reduksjon av nødvendig bemanning.

En mer detaljert kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av de forskjellige regionene vil gjøre det mulig å identifisere duplikasjoner av aktiviteter innen forskjellige enheter. Dette vil også kartlegge hvilke oppgaver som kan konsolideres til en enhet og hvilke som kan bli bevart lokalt. Dette vil muliggjøre økt standardisering av oppgaver på tvers av regionene og redusere nødvendig bemanning gjennom spesialisering og redusert tilstedeværelse av ressurser på regionene. Overordnet vil funksjonen kunne tilegne seg en bedre oversikt over kostnader, økt evne til å fokusere på utviklingsaktiviteter (f.eks. arealeffektivisering, etablering av etatsfelles rammeavtaler etc.), og minimere nødvendig bemanning. Dette kan muliggjøres både gjennom spesialisering av arbeidsoppgaver og en redusert tilstedeværelse av ansatte på dagens 22 lokasjoner.

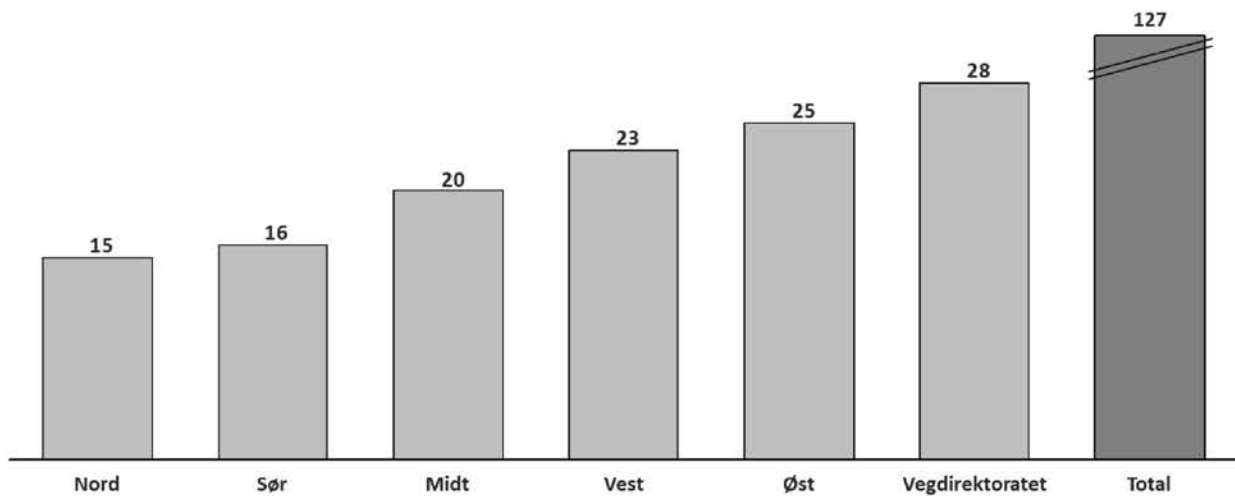
Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et stort potensial for effektivisering av denne funksjonen. Den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien vurderes til å være «konsolidering av aktiviteter og endring av driftsmodell». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 10-20 pst. For denne funksjonen har det blitt identifisert et lavere potensial enn hva den forslåtte effektiviseringsstrategien tilsier (dvs. 20-30 pst<sup>168</sup>). Årsaken til dette er at funksjonens dimensjonering ikke er helt uforholdsmessig sammenlignet med eksterne aktører. Konsolidering av aktiviteter og endring av driftsmodell vil imidlertid tillate og styrke funksjonen samtidig som forskjeller i dimensjonering mellom regioner justeres.

---

<sup>168</sup> Strategi ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming av effektiviseringspotensial»

### 7.5.9. Vurdering av Økonomi

#### Nåsituasjon



Figur 117 Fordeling antall ansatte mellom de ulike regionene

Økonomi funksjonen består av 127 ansatte fordelt på alle regionene, inkludert Vegdirektoratet og er lokalisert på 44 ulike lokasjoner. Antall ansatte på de ulike lokasjonene varierer fra 1 til 16. Dette inkluderer 10 ansatte som bruker mer enn 80 prosent av tiden sin på prosesskoden «støtte til økonomistyring» og Landsdekkende regnskap (16 ansatte).

Økonomiseksjonen i Vegdirektoratet har en etatsfelles rolle ved å blant annet være systemeier for økonomisystemene og prosesseier for overordnede prosesser i Statens vegvesen. I Vegdirektoratet vil det være oppgaver som er i grensesnittet mellom økonomi og arbeidet til Styring- og strategistaben. Eksempelvis med arbeidet med statsbudsjettet, her vil det være Styring- og strategi som jobber med dette og styrer prosessen, men økonomi vil blant annet bidra med registrering. Basert på informasjon fra Statens vegvesen vil andre oppgaver for denne seksjonen blant annet inkludere:

- Kontakt mot riksrevisjon
- Policy og rutiner på økonomifunksjonen
- Ansvaret for landsdekkenderegnskap og internkontrollrutiner på økonomiområdet

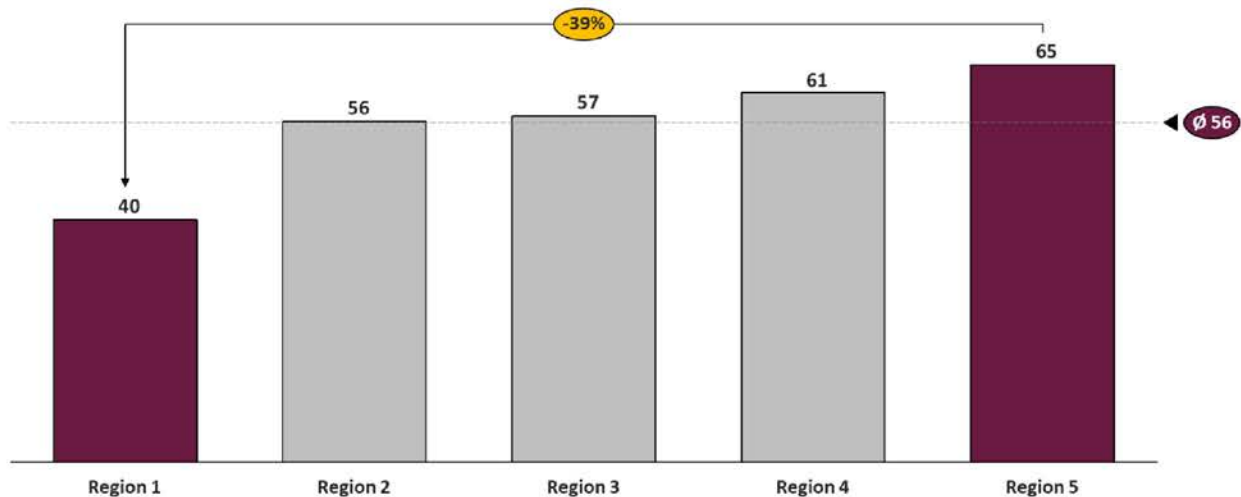
Basert på mottatt informasjon fra Statens vegvesen har det blitt identifisert at det i regionene er ansatte som utfører oppgaver tilsvarende de i økonomiseksjonen, men med en annen organisatorisk tilhørighet. Det vil være byggherrestøtte/andre som i praksis har tilsvarende økonomirelaterte oppgaver, men som fører timene mot andre koder (i hht. etablert praksis). Med bakgrunn i lønnsdata og timelister er det på dette tidspunktet ikke mulig å kartlegge disse personene. Informasjon fra regionene indikerer at det varierer hvilke oppgaver økonomene i denne seksjonen bistår med. Økonomiseksjonens medarbeidere jobber tett mot budsjettansvarlige/stabene i alle seksjoner og dermed vil hvilke oppgaver den enkelte økonom bistår med, være variabelt. Prosjektøkonomer jobber med store fylkesvegprosjekt, da de store prosjektene oftest er organisert under prosjektavdelingen. Ulike roller mellom ansatte i økonomiseksjonen er potensielt en av driverne for ulik dimensjonering mellom regionene.

Regnskapsenheten har organisatorisk tilhørighet til Vegdirektoratet, men er lokalisert i Vadsø. Enheten består av 16 ansatte og bistår med regnskapsoppgaver for hele organisasjonen.

## Analyse av Økonomi

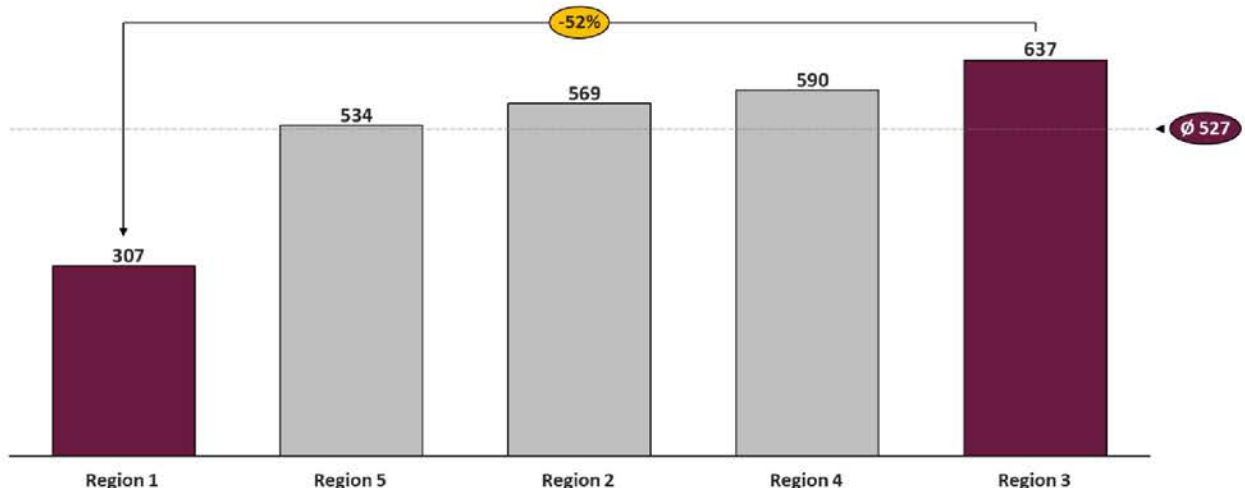
For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til hver funksjon mellom regionene har det blitt utført en komparativ sammenligning basert på størrelse og omsetning.

En sammenligning av antall ansatte som dekkes av en Økonomi-ansatt viser store forskjeller mellom topp og laveste ytelse. Det er her en komparativ forskjell på 39 pst. mellom laveste og høyeste ytelse. Regionen med den høyeste ytelsen betjener per Økonomi-ansatt 25 flere ansatte enn regionen med lavest ytelse. Potensielle årsaker til ulik dimensjonering kan være knyttet til forskjeller i de nevnte oppgaver mellom regionene. Ansatte som jobber med økonomi Statens vegvesen er fragmentert. Basert på informasjon fra Statens vegvesen er det også ansatte som jobber med tilsvarende oppgaver de i økonomiseksjonen har i fagavdelingene i Vegdirektoratet. De store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av en Økonomi-ansatt.



Figur 118 Intern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Økonomi-ansatt»

Andre årsaker knyttet til ulik dimensjoneringen kan potensielt være knyttet til ulikt aktivitetsnivå og omsetning forvaltet mellom regionene. En sammenligning basert på mill. kroner som dekkes av en Økonomi-ansatt sier noe om den relative produktiviteten mellom regionene. Det er og store variasjoner mellom regioner, med en forskjell på 53 pst. mellom regionen med laveste og høyeste ytelse. En sammenligning basert på denne identifiserte driveren viser en ulik fordeling mellom regionene enn antall ansatte betjent av en økonomi-ansatt.

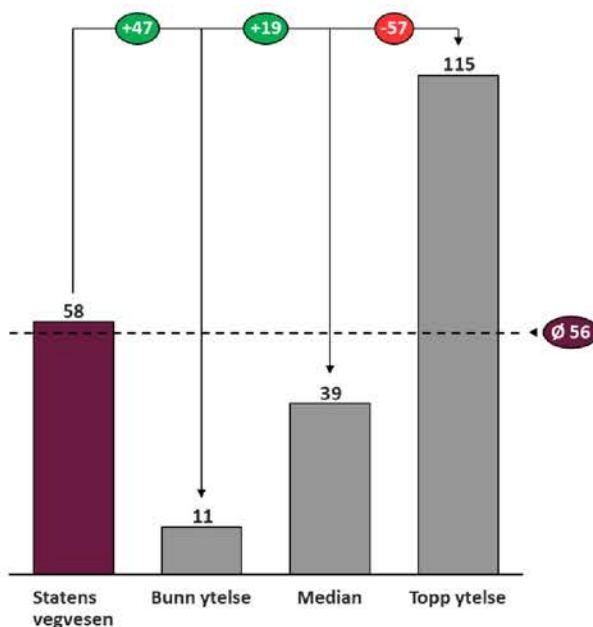


Figur 119 Intern sammenligning «Mill. kroner dekket av en Økonomi-ansatt»

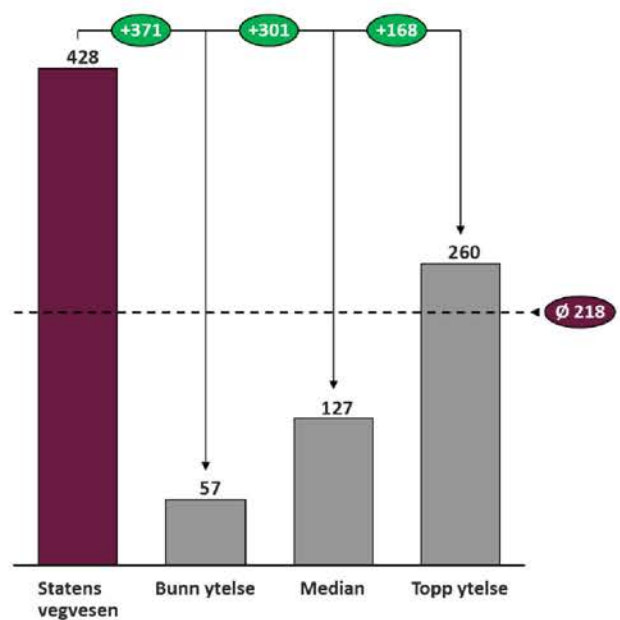
Denne sammenligningen har den samme kategoriseringen av regioner (R1-R5) som den forrige interne sammenligningen. Dette gjøres for å kunne observere om denne driveren har en betydelig innvirkning på de identifiserte forskjellene fra forrige sammenligning. Det er her ingen endring mellom regionene og dette indikerer at begge driverne observerer lignende forskjeller mellom regioner.

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse og omsetning.

En sammenligning av antall ansatte som betjenes av en Økonomi-ansatt med eksterne aktører kommer funksjonen over medianen, men under topp ytelse. Flere av selskapene i topp er virksomheter innen privat sektor, hvor topp ytelse har gjennomgått en effektivisering av denne funksjonen. Bunn ytelse er en aktør med en betydelig desentralisert forretningsmodell. Det er flere offentlige virksomheter som kommer høyere enn Statens vegvesen. De store forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall ansatte som betjenes av Økonomi-ansatt.



Figur 121 Intern sammenligning «Mill. kroner dekket av en Økonomi-ansatt»



Figur 120 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Økonomi-ansatt»

Sammenligningen sier noe om den relative produktiviteten til årsverkene i funksjonen. Ved bruk av denne sammenligningen basert på mill. kroner som dekkes av en økonomi-ansatt kommer funksjonen over topp ytelse. Det er fortsatt store forskjeller mellom topp og bunn, selskapene blant topp ytelse i denne sammenligningen er virksomheter innenfor offentlig sektor og har en høy omsetning. Omsetningen til Statens vegvesen har blitt beregnet ved hjelp av regnskapsdata fra 2016.

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de interne og den eksterne sammenligningen for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de interne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget. På samme måte viser det for den eksterne sammenligningen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende

dimensjonering til medianen («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») dersom tilsvarende dimensjoneringen hadde blitt benyttet<sup>169</sup>.

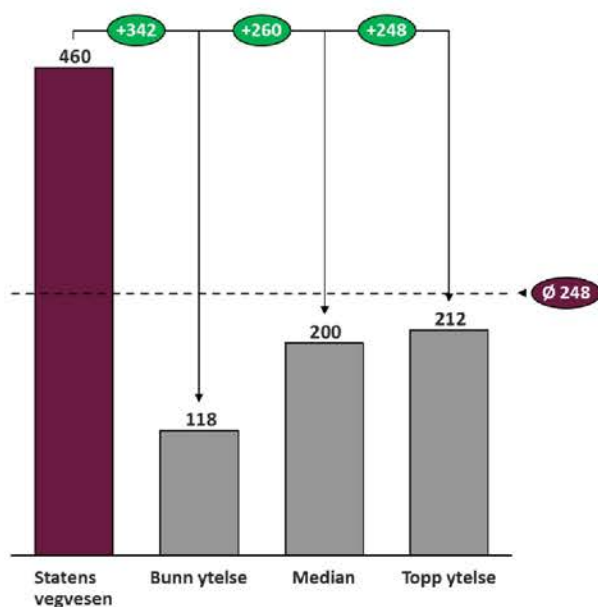
Tabell 47 Effektiviseringsambisjon basert på interne og eksterne sammenligninger

Effektiviseringsambisjon basert på intern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Økonomi-ansatt	6%	15%	10%
Mill. kroner dekket av en Økonomi-ansatt	8%	18%	14%
Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Antall ansatte betjent av en Økonomi-ansatt	0%	50%	25%
Mill. kroner dekket av en Økonomi-ansatt	0%	0%	0%

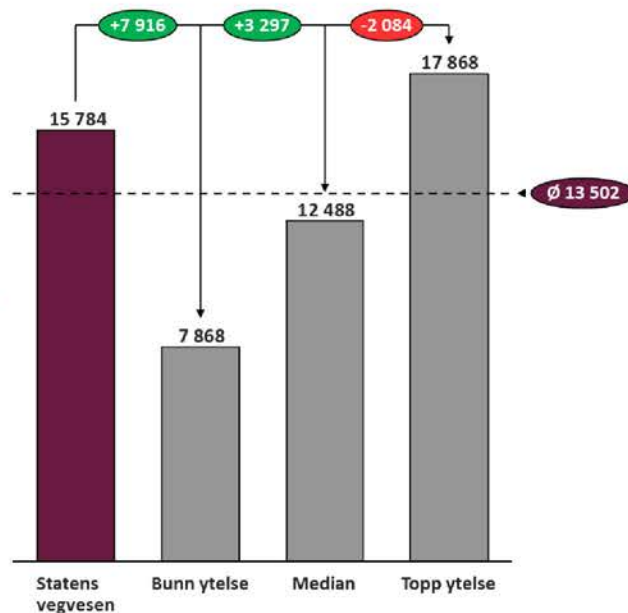
## Analyse av Regnskap

For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det også blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse og andre definerte drivere.

En sammenligning av antall ansatte som betjenes av en regnskap-ansatt med eksterne aktører kommer funksjonen over topp ytelse til utvalget. Dette er en funksjon som, isolert sett, har en høy sammenlignbarhet på tvers av selskapene. Det kan likevel argumenteres for at Statens vegvesen tidvis har en kompleks prosess ved de bistår fylkene og derav potensielt en mer kompleks prosess enn selskapene de sammenlignes med. Denne funksjonen er et eksempel på en funksjon som har blitt konsolidert og viser tegn på effektivitet, noe som gir en begrenset mulighet for videre potensial.



Figur 122 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en Regnskap-ansatt»



Figur 123 Ekstern sammenligning «Antall fakturaer håndtert av en Regnskap-ansatt»

<sup>169</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

En sammenligning av antall fakturaer håndtert av en regnskaps-ansatt med eksterne aktører kommer funksjonen over medianen, men under topp ytelse. Aktøren med høyest ytelse håndterer 2084 flere fakturaer per ansatt i funksjonen enn Statens vegvesen. Dette er et relativt mål på produktiviteten til de ansatte i funksjonen og viser at fortsatt er et potensiale for effektivisering av denne funksjonen. Forskjellene indikerer at det finnes et potensial for å øke effektiviteten og utjevne forskjellen i antall fakturaer som betjenes av en regnskap-ansatt.

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de eksterne sammenligningene for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de eksterne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget<sup>170</sup>.

Tabell 48 Effektiviseringsambisjon basert på eksterne sammenligninger

Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en Regnskap-ansatt	0%	0%	0%
Antall fakturaer håndtert av en Regnskap-ansatt	0%	12%	6%

## Anbefaling for Økonomi

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at potensialet for effektivisering av denne funksjonen er begrenset. De eksterne sammenligningene viser at dimensjoneringen til økonomi er sammenlignbar med andre aktører og over gjennomsnittet.

Den eksisterende desentraliserte driftsmodellen for denne funksjonen resulterer i at ressursene er plassert i flere enheter og rapportere direkte til de seksjonene. Dimensjoneringen av funksjonen ser ut til å være et resultat av lokale beslutninger og ikke ved bruk av felles funksjonsspesifikke indikatorer på tvers av regionene. Ulik arbeidspraksis og forskjellig bruk av ressurser innenfor hver enhet har også delvis medført at funksjonen er dimensjonert forskjellig i noen regioner. Dette støttes av observasjoner som kan gjøres fra de interne og eksterne sammenligningene, som viser at det er forskjeller i de proporsjonale dimensjonene til de forskjellige funksjonene. I lys av fragmenterte oppgaver og ansvar, er det vanskelig å konkludere om eksisterende dimensjonering faktisk er den riktige.

Samlet sett viser de eksterne sammenligningene at funksjonen kan bli vurdert som relativt effektiv sammenlignet med eksterne aktører. Basert på dette ansees den mest aktuelle effektiviseringsstrategien for økonomi å være utføring av interne prosessforbedringer rettet mot en videre standardisering av arbeidsmetoder og øke automatisering av oppgaver (f.eks. standardisering og automatisering av rapportering). En avgjørende faktor i å realisere disse forbedringene er at funksjonen endrer sin driftsmodell til å bli en «etatsfelles funksjon». Dette vil gi funksjonen et totalt overblikk over ressursene som i dag jobber innen funksjonen, uansett om de støtter forskjellige fagavdelinger eller prosjekter på et operasjonelt nivå. I tillegg vil en mer detaljert kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av forskjellige regioner muliggjøre identifisering av duplikasjon av aktiviteter innen de forskjellige enhetene, og også klargjøre hvilke oppgaver som kan konsolideres til én enhet og hvilke som kan bli utført av ressurser plassert i andre enheter.

<sup>170</sup> Ytterligere beskrevet under «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»



Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er noe potensial for effektivisering av denne funksjonen og vurderer den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien til å være «prosessforbedring». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 5-10 pst.<sup>171</sup> og det er ikke identifisert hindre for at dette effektiviseringspotensialet ikke er overførbart til denne funksjonen i Statens vegvesen. En videre kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av forskjellige regioner vil allikevel være nødvendig for å kunne fastslå dette.

## Anbefaling for regnskap

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et begrenset potensial for effektivisering av regnskapsenheten internt i Statens vegvesen. Det er imidlertid en videre effektiviseringsgevinst som bør kunne realiseres gjennom å outsource regnskap.

Den eksterne sammenligningen viser sett bort fra kvalitet på tjenestene at kan funksjonen bli vurdert som ganske effektiv sammenlignet med eksterne virksomheter. I lys av dette ansees den mest hensiktsmessige og eneste strategien for videre effektivisering av regnskap å være «outsourcing av tjenesten». I en vurdering gjennomført av Capgemini Consulting i november 2017 ble de totale driftskostnadene ved å outsource funksjonen til Direktoratet for økonomistyring sammenlignet med de totale personellkostnadene innen regnskap for Statens vegvesen. Estimaten viste at eksterne aktører med høy sannsynlighet vil kunne utføre det samme arbeidet til en betydelig lavere kostnad. Outsourcing av tjenesten vil også la Statens vegvesen dra fordeler av lavere ekstrakostnader for administrasjon assosiert med å utføre tjenesten selv (f.eks. enkelte tilbydere tilbyr deres kundesenter for å gi løpende brukerstøtte til kundens regnskapsmedarbeidere)

Med bakgrunn i den ovennevnte vurderer Capgemini Consulting den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien til å være «outsourcing av transaksjonsaktiviteter». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 30 pst. og det er ikke identifisert hindre for at dette effektiviseringspotensialet ikke er overførbart til denne funksjonen i Statens vegvesen. Det er imidlertid viktig å merke seg at implementeringen av denne effektiviseringsstrategien og potensialet kan påvirkes av kompleksiteten knyttet til aktiviteter utført av regnskap for å støtte fylkeskommuner<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> Ytterligere beskrevet under «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

<sup>172</sup> Strategi ytterligere beskrevet i «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

## 7.5.10. Vurdering av HMS

### Nåsituasjon

HMS er ikke en dedikert funksjon hos Statens vegvesen og arbeidet er fragmentert på et stort utvalg av personer. Basert på arbeidet med prosjektet «Fremtidig-HR», timelister og innspill fra nøkkelpersoner har det blitt identifisert cirka 48,3 årsverk som jobber direkte med HMS relaterte arbeidsoppgaver.

Gitt denne fragmenteringen ble det identifisert en delvis liste over aktiviteter i omfang:

- Utarbeidelse av HMS-prosesser og retningslinjer
- Analyse, rapportering og rådgivning innenfor HMS-området
- Forebyggende og oppfølgende arbeidsmiljøarbeid
- Systemstøtte innenfor HMS-området
- Gjennomføring av HMS-revisjoner og oppfølging av tiltak
- Utarbeidelse av HMS-planer og risikovurderinger
- Beredskap og hendelseshåndtering

Alle regionene, inkludert Vegdirektoratet har tilsatte HMS-rådgivere og koordinatorene som jobber med det interne arbeidsmiljøet (ofte referert til som «intern HMS»). Majoriteten av arbeidet med intern HMS ligger under HR- og administrasjonsavdelingen (HRA), hvor basert på arbeidet med «Fremtidig-HR» det har blitt identifisert cirka 9,7 årsverk fordelt på 36 ansatte. I Vegdirektoratet er det ansatte som jobber med intern HMS som organisatorisk er under enhetene Anskaffelser, HR og adm., samt Virksomhetsutvikling. Under virksomhetsutvikling er det videre kvalitetskoordinatorer som jobber på tvers av Statens vegvesen med å videreutvikle det systematiske HMS-arbeidet.

Andre ikke interne HMS relaterte aktiviteter (ofte referert til som «ekstern HMS») finnes også i andre enheter som Byggherre HMS som ligger under «Veg HMS og kvalitetsstabben». Hver region har egne HMS-rådgivere og koordinatorene, mens det eksterne arbeidet med HMS (i all hovedsak relatert til Byggherre HMS) varierer mellom de ulike regionene. Byggherre HMS er organisert med flere ressurser i prosjektene og avdelingene, hvor det eksempelvis på prosjekter over 500 mill. kroner er krav om egne HMS-ressurser som en del av arbeidet. Ved behov skal regioner, fagavdelinger og prosjekter avsette ressurser for å ivareta HMS internt og som byggherre.

Basert på timelistene har det ved hjelp av prosesskoder blitt kategorisert et antall ressurser som jobber som HMS, dette har blitt supplert med innspill og direkte samtaler med nøkkel-interessenter. Med bakgrunn i dette har det blitt estimert 38,6 årsverk fordelt på 56 ansatte for arbeidet relatert til ekstern HMS. Disse ressursene sitter fordelt mellom regionene og sitter i hovedsak under Byggherre, men også noe under Vegavdelingen.

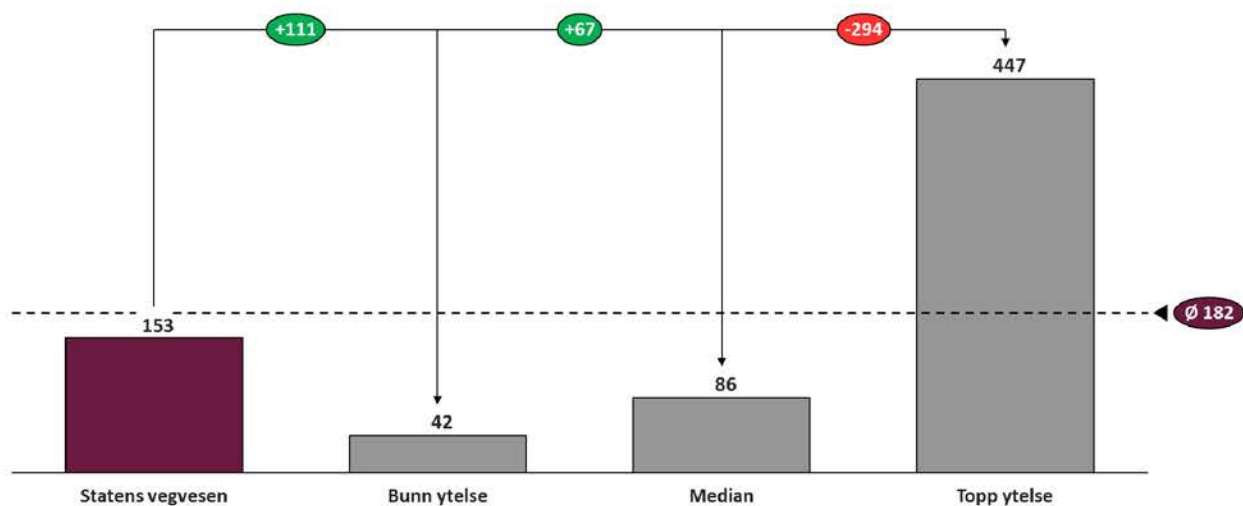
Observasjoner fra sentrale interessenter i HMS viser at dagens organisasjon er en delvis matrisestruktur, men hvor organisasjonen står overfor utfordringer med å arbeide systematisk på tvers av flere enheter. Et eksempel som ofte er gitt fra interessenter på dette området, refererer til arbeid med parallelle utviklingsmuligheter som burde ha vært bedre koordinert på tvers av enheter.

Denne fragmenteringen kan imidlertid ikke bare begrenses til interne og eksterne HMS-relaterte aktiviteter, men også til andre relaterte områder som kvalitetskontroll, miljø- og sikkerhetsstyring, som i andre organisasjoner ofte samles i en funksjon (f.eks. I Avinor består denne funksjonen av helse, ytre miljø, sikkerhet, sikkerhet og kvalitet - HMSSK). Det finnes for eksempel en rekke kvalitetskoordinatorer, samt sikkerhetsrådgivere under Styrings- og strategistaben i majoriteten av regionene. Grunnet en stor grad av fragmentering med arbeidet relatert til HMS funksjonen stilles det spørsmålstegn ved om den sanne dimensjoneringen har blitt fanget opp.

## Analyse

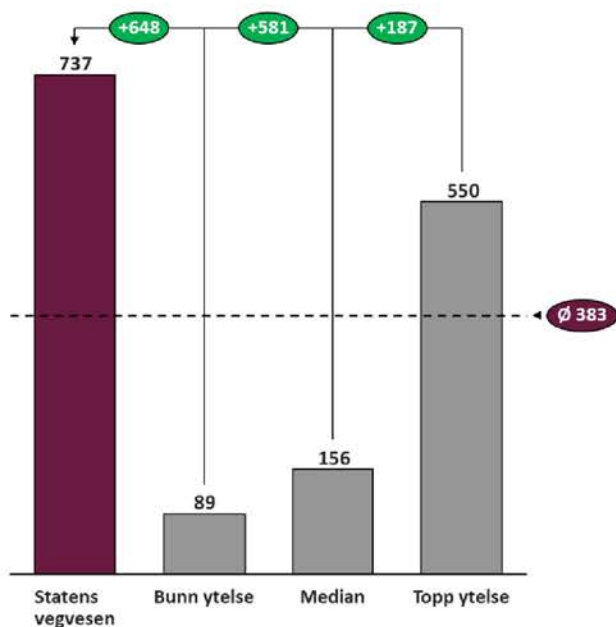
For å kunne måle den relative effektiviteten og produktiviteten til funksjonen har det blitt utført en komparativ sammenligning med eksterne aktører basert på størrelse.

Sammenlignet med eksterne aktører kommer denne funksjonen over medianen, men under gjennomsnittet hvor en per HMS-ansatt betjener 67 flere ansatte. Årsaken til de store variasjonene i ytelse for de ulike selskapene i utvalget er relatert til forskjeller i deres forretningsmodell og behov for HMS-ressurser. Med bakgrunn i den fragmenterte HMS-rollen er noe usikkerhet knyttet til om alle HMS-ressurser har blitt kategorisert, dette gjelder spesielt for sikkerhet og kvalitet.

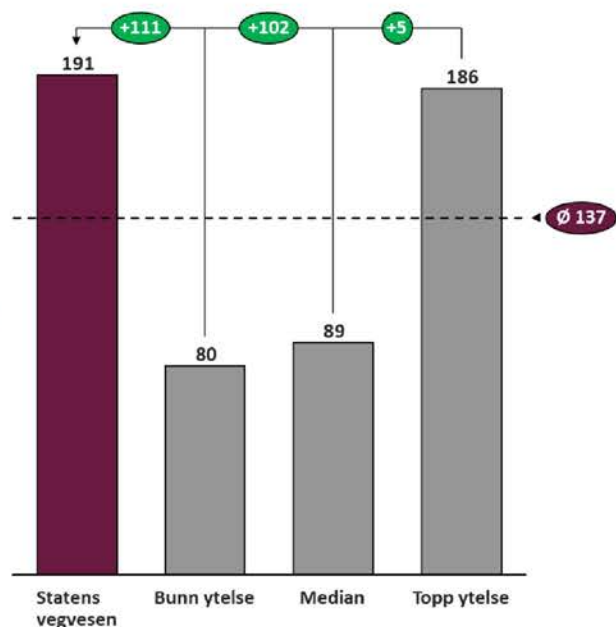


Figur 124 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en HMS-ansatt»

Det har videre blitt gjennomført en sammenligning med eksterne aktører basert på intern-HMS. Sammenlignet med eksterne aktører kommer statens vegvesen over topp ytelse og per intern-HMS betjenes det 187 flere ansatte enn topp ytelse.



Figur 126 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en HMS Intern - ansatt»



Figur 125 Ekstern sammenligning «Antall ansatte betjent av en HMS Ekstern - ansatt»

Det har avslutningsvis blitt gjennomført en sammenligning med eksterne aktører basert på ekstern-HMS. Sammenlignet med eksterne aktører kommer statens vegvesen over medianen, men under topp ytelse og per ekstern-HMS betjenes det 5 færre ansatte enn topp ytelse.

Capgemini Consulting er under den oppfatning at de to foregående sammenligningene ikke gir et fullstendig bilde for å måle effektiviteten til HMS. Hovedårsaken til dette er graden av fragmentering for denne funksjonen og gir et ufullstendig bilde av den sanne dimensjoneringen. Det er derfor vanskelig å konkludere en effektiviseringsambisjon fra disse sammenligningene.

Tabellen nedenfor indikerer en lav og høy ambisjon fra de eksterne sammenligningene for å øke effektiviteten og utjevne disse forskjellene. For de interne sammenligningene illustrerer tabellen den prosentvise forskjellen fra funksjonens nåværende dimensjonering til om funksjonen hadde fått tilsvarende dimensjonering som gjennomsnittet («lav ambisjon») eller topp ytelse («høy ambisjon») i utvalget<sup>173</sup>.

Tabell 49 Effektiviseringsambisjon basert på eksterne sammenligninger

Effektiviseringsambisjon basert på ekstern sammenligning			
Sammenligning av	Prosentvis effektiviseringsambisjon		
	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Gjennomsnitt (Lav og Høy)
Antall ansatte betjent av en HMS-ansatt	16%	66%	41%
Antall ansatte betjent av en HMS Intern-ansatt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
Antall ansatte betjent av en HMS Ekstern-ansatt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt

<sup>173</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

## Anbefaling

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et stort potensial for effektivisering av denne funksjonen. En betydelig effektiviseringsgevinst bør kunne realiseres gjennom å konsolidere oppgaver på tvers av enheter og endre driftsmodellen.

Endringen i driftsmodell vil ta konsolidere alle relevante HMS-oppgaver fra de ulike fagavdelingene til en «etatsfelles funksjon. Disse oppgavene vil inkludere oppgaver relatert til «kvalitet», «intern- og byggherre-HMS» og «sikkerhet- og beredskap». En samling av fagfeltet vil legge til rette for en bedre erfaringsoverføring mellom fagene (dvs. prosess, metode, struktur etc.) og vil kumulativt øke den kritiske massen av funksjonen for å gi bedre kompetanseflyt og kompetanseheving hos den enkelte, og øke graden av standardisering som trengs for kunne gi tydeligere respons og støtte til linjen. En mer detaljert kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av de ulike områdene hvor HMS oppgaver ligger vil gjøre det mulig å identifisere duplikasjoner av aktiviteter innen forskjellige enheter. Dette vil også identifisere hvilke oppgaver som kan fjernstyres og hvilke alternativer som er tilgjengelig for å unngå at disse blir utført lokalt (med unntak av intern-HMS, hvor dette allerede ble gjennomført som en del av Statens vegvesens Fremtidig-HR-prosjekt).

Med bakgrunn i gjennomførte sammenligninger og erfaring fra tilsvarende aktører vurderer Capgemini Consulting at det er et potensial for effektivisering av denne funksjonen. Den mest hensiktsmessige effektiviseringsstrategien vurderes til å være «konsolidering av aktiviteter og endring av driftsmodell». Erfaringer fra aktører som har anvendt denne strategien i effektiviseringen av funksjonen har realisert et effektiviseringspotensial på 10-20 pst. For denne funksjonen har det blitt identifisert et lavere potensial enn hva den forslåtte effektiviseringsstrategien tilsier (dvs. 20-30 pst.)<sup>174</sup>. Årsaken til dette er knyttet til at høy grad av fragmentering gir et ufullstendig bilde av den sanne dimensjoneringen for funksjonen. Til tross for at det antas at effektiviseringspotensialet faktisk er større, ville anvendelsen av disse høyere prosentene være feil før en mer helhetlig gjennomgang av alle HMS-relaterte oppgaver utføres. En videre kartlegging av oppgaver og arbeidsmengde på tvers av forskjellige regioner vil allikevel være nødvendig for å kunne fastslå dette.

---

<sup>174</sup> Ytterligere beskrevet i 7.4 «Tilnærming til vurdering av effektiviseringspotensial»

## 7.6. Anbefalinger for en fremtidig modell av støttefunksjoner i Statens vegvesen

Capgemini Consultings vurdering er at en endring i dagens organisering av støttefunksjoner hos Statens vegvesen er nødvendig for å øke graden av effektivisering og i tillegg realisere en rekke kvalitative og kvantitative fordeler. Den foreslåtte fremtidige driftsmodellen for støttefunksjoner i Statens vegvesen innebærer følgende endringer:

- **Etablere tre nivåer for støttefunksjoner – (1) «etatsfelles funksjoner», (2) «fellestjenester» og (3) «regionstøttefunksjoner».** Etatsfelles funksjonen vil ha rollen som «prosesseier», og vil være ansvarlig for utviklingen av funksjonelle retningslinjer tilsiktet å standardisere arbeidsmetoder og utvikling innen funksjonen på tvers av alle regioner. Tjenester tilbudt av denne funksjonen krever funksjonell kompetanse og skal ikke være av administrativ karakter.

Som beskrevet ovenfor tilbyr «fellestjenester» administrative tjenester direkte til regioner gjennom tjenestenivåavtaler samtidig som den jobber med etatsfelles funksjoner for å etablere effektive måter å levere deres tjenester.

Støttefunksjoner som beholdes i hver region (inkludert Vegdirektoratet) vil bli referert til som «regionstøttefunksjoner», og vil bli samlet under en hovedorganisasjon i hver region (i likhet med dagens situasjon i «HR- og Administrasjon», dog bør kanskje et annet navn vurderes). Disse enhetene vil støtte den lokale organisasjonen med å utøve aktiviteter som er vanskelig å samle på tvers av regioner, og som krever betydelig lokal innsikt og nærhet/tilstedeværelse. Dette vil redusere behovet for antall ansatte lokalt, ettersom majoriteten av tjenester enten er hentet fra «etatsfelles funksjoner» eller «fellestjenester».

- **Endre administrative rapporteringslinjer for støttefunksjoner til å rapportere til en organisatorisk enhet.** Dette vil bety en endring fra dagens modell til en «funksjonell driftsmodell», hvor lokalt ansatte ikke lenger trenger å rapportere til den lokale regionen, men direkte til en overordnet funksjonell leder. Denne endringen vil muliggjøre direkte kontroll over ressurser, kapasitet og kostnader for hver funksjon. I tillegg vil det bedre evnen til å omprioritere lokale ressurser til å jobbe på tvers av forskjellige regioner avhengig av behovet for kapasitet og prioriteter. IKT- funksjonen i Statens vegvesen er et godt eksempel på en suksessfull driftsmodell.
- **Etablere et fellestjenestesenter for å håndtere forskjellige administrative aktiviteter.** Dette vil samle flere eksisterende tjenester som allerede er felles, i tillegg til å behandle andre administrative aktiviteter som i dag blir utført i forskjellige funksjoner og som krever en stor arbeidsmengde. Fordelen med dette er betydelig lavere bemanningskostnader og andre kostnader nødvendig for å utføre disse administrative oppgavene, samtidig som det sikrer en mer standardisert og spesialisert arbeidsstokk.

Lokaliseringen av et slikt senter bør være sekundært til behovet for å samlokalisere ressurser på én lokasjon, slik at kunnskapsdeling og deling av beste praksis kan bli gjort på sentrene på tvers av forskjellige tjenester. Dette vil også redusere antallet av avdelingsledere som kreves for å drive en slik organisasjon. Et slikt senter vil ha egne dedikerte organisatoriske styresett, og dets prestasjoner vil bli styrt gjennom tjenestenivåavtaler med regioner.

- **Alle ansatte som jobber med støttefunksjonsrelaterte aktiviteter bør organisatorisk være plassert i én funksjon.** Dette betyr at ansatte som i dag er plassert i fagavdeling og/eller i prosjekter bør klassifiseres som støttefunksjonsansatte og tilhører én funksjon. Dette gir fordelene ved å sikre bedre kontroll på funksjonelle ressurser, kapasitet og kostnader, i tillegg til en økt evne for å flytte ressurser på tvers av forskjellige enheter.
- **Redusere antall lokasjoner hvor de ansatte i en støttefunksjon er lokalisert.** Bortsett fra de rollene som krever tilstedeværelse i den lokale regionen for å utføre deres tjenester (særlig de innen «regionstøttefunksjoner»), bør hver funksjon sikte på å øke graden av samlokalisering for å unngå flere

funksjonelle spredninger på tvers av forskjellige geografiske organisasjoner. Fordelen med dette vil være en økt standardisering i arbeidsmetoder, økt kontroll på bemanning og kostnader, i tillegg til en reduksjon av det assosierte byråkratiet som er nødvendig for å håndtere flere enheter.

- **Øke prioriteringen og standardiseringen av tjenester tilbudt av støttefunksjoner.** Ved at samme funksjon er i flere enheter vil sannsynligheten øke for at funksjoner benytter forskjellige arbeidsmetoder, som gir forskjellig tjenester og ofte av forskjellig kvalitet. Realiseringen av en rekke av de ovennevnte anbefalingene, i tillegg til å gjennomføre en detaljert gjennomgang av tjenestene tilbudt av hver funksjon, vil ha flere fordeler.

Det første tar utgangspunkt i en helhetlig definisjon av hvilke tjenester funksjonen i dag leverer på tvers av regioner, hvilket vil muliggjøre en prioritering av de tjenestene som tilfører organisasjonen størst verdi, samt bedre allokere ressurser til disse. Dette kan også gi en ekstra effekt ved å enten stoppe all levering av en aktivitet (ettersom det ikke lenger er en prioritet) eller alternativt outsource denne til en ekstern tjenestetilbyder til en lavere kostnad. For det andre vil en slik definisjon støtte skiftet mot støttefunksjoner i Statens vegvesen som leverer faktiske «tjenester» og ikke kun «kapasitet». Til slutt vil en bedre forståelse av en funksjons tjenestekatalog gi en bedre definering av et akseptabelt kvalitetsnivå for den spesifikke tjenesten levert, som kan avtales med regionene. Dette vil hjelpe med å redusere ekstra kapasitet og bemanning for å oppnå et høyere kvalitetsnivå på tvers av alle tjenester og funksjoner.

I tillegg til de ovennevnte hovedanbefalinger har Capgemini Consulting utarbeidet et sett med retningsgivende kriterier som bør legges til grunn for å sikre utforming og implementering av den nye fremtidig modell for Statens vegvesens støttefunksjoner. Disse retningsgivende kriteriene bringer objektivitet inn i en beslutningsprosess som ofte er politisk og følelsesmessig ladet, og kan gi retningslinjer når det skal tas vanskelige effektiviseringsbeslutninger. De retningsgivende kriteriene er gruppert i seks ulike kategorier, avhengig av hvilken dimensjon de har størst innvirkning på.

### **Den fremtidige driftsmodellen for støttefunksjoner i Statens vegvesen skal:**

#### KOSTNAD

- Redusere kostnadsbasen for lønnskostnader gjennom konsolidering av aktiviteter, hvilket vil resultere i lavere bemanning
- Redusere tidsbruk på administrative og andre tjenester med en høy arbeidsmengde ved å samle og spesialisere gjennom fellestjenester
- Redusere overordnet kjøp av linjekonsulenter (dvs. de som innehar linjeposisjoner og/eller er ansatt over lengre perioder), i tillegg til å øke styringen og koordinering av tjenestekjøp

#### TJENESTER

- Tydeliggjøre ansvarsfordeling av oppgaver (dvs. ikke bare funksjoner) for å minimere duplisering
- Sikre at oppgaver med behov for betydelig innsikt og nærhet utføres lokalt, men beholde disse kun hvis de anses kritiske (selv om andre oppgaver fortsatt kan betraktes som verdiskapende lokalt)
- Standardisere tjenester som leveres av funksjonene på tvers av etaten – i tillegg til å definere hvilke oppgaver de skal ikke gjøre
- Sikre at prioritering av tjenester som leveres av hver funksjon understøtter kjernevirksomheten og pålagte oppgaver

#### KAPASITET

- Øke og utjevne antall ansatte som betjenes av en støttefunksjonsansatt på tvers av enhetene
- Øke kapasiteten innenfor tjenester som blir viktige å levere på i fremtiden (hvor det er aktuelt), spesielt for kjernevirksomheten og pålagte oppgaver

- Tilsikte å absorbere økte kapasitetsbehov gjennom bedre fordeling av ressurser på tvers av enheter først, og deretter kjøp av konsulenter

#### BRUKERFOKUS

- Standardisere tjenesteleveranser for å sikre gode og forutsigbare brukerprosesser- og opplevelser på tvers av regioner
- Begrense antall kontaktpunkter brukerne må forholde seg til
- Øke bruken av selvbetjeningsløsninger på tvers av funksjoner

#### STYRING, ROLLER OG SAMARBEID

- Utvikle klare organisasjonsroller for støttefunksjoner (dvs. «etatsfelles funksjoner», «fellestjenester» og «regionstøttefunksjoner»)
- Øke graden av standardisering og spesialisering på tvers av etaten
- Sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom retningsgiver og utfører av tjenester
- Etablere en samarbeidsstruktur som sikrer enhetlig fagutvikling og beste praksis
- Etablere en styringsstruktur med korte beslutningslinjer, og en tydelig fullmaktsstruktur i alle nivå.

### **7.7. Oppsummering av anbefalinger og effektiviseringspotensial**

De ulike effektiviseringsstrategiene og effektiviseringspotensialene (lav og høy) anbefalt gjør det mulig å estimere et kumulativt gevinstcase for effektiviseringen av Statens vegvesens støttefunksjoner. Hovedformålet med gevinstcasen er å gi et estimat på effektiviseringspotensialet på et makronivå. Det inneholder dermed ikke investeringskostnader eller andre kostnader knyttet til bruken av de anbefalte effektiviseringsstrategiene (f.eks. prosjektkostnader, IT-investeringer, andre relaterte omstillingskostnader), eller effekten disse strategiene kan ha på andre interne kostnader (f.eks. reisekostnader). Basert på erfaring fra andre virksomheter som har gjennomgått en effektivisering utgjør kostnadene knyttet til frivillig permisjon (dvs. «sluttpakker») den laveste andelen. Denne andelen er typisk kun 3 – 5 pst. av omstillingskostnadene grunnet lave adopsjonsnivåer. De resterende kostnadene er knyttet til avgangslønn (dvs. «ventelønn»), størrelsesordenen på disse kostnadene avhenger av demografien, og blir ofte beregnet på bakgrunn av andre indikatorer (f.eks. lengde på ansettelsesforhold, alder, stilling etc.) Omstillingskostnadene knyttet til en effektivisering ligger typisk et sted mellom 10 – 25 pst. av den totale effektiviseringsgevinsten avhengig av selskapets nåværende ansattpolicy. Tabellen nedenfor viser de anbefalte strategiene og potensiell reduksjon i lønnskostnader (mill. kroner) totalt og per funksjon.



Tabell 50 Oppsummering av anbefalinger og effektiviseringspotensial

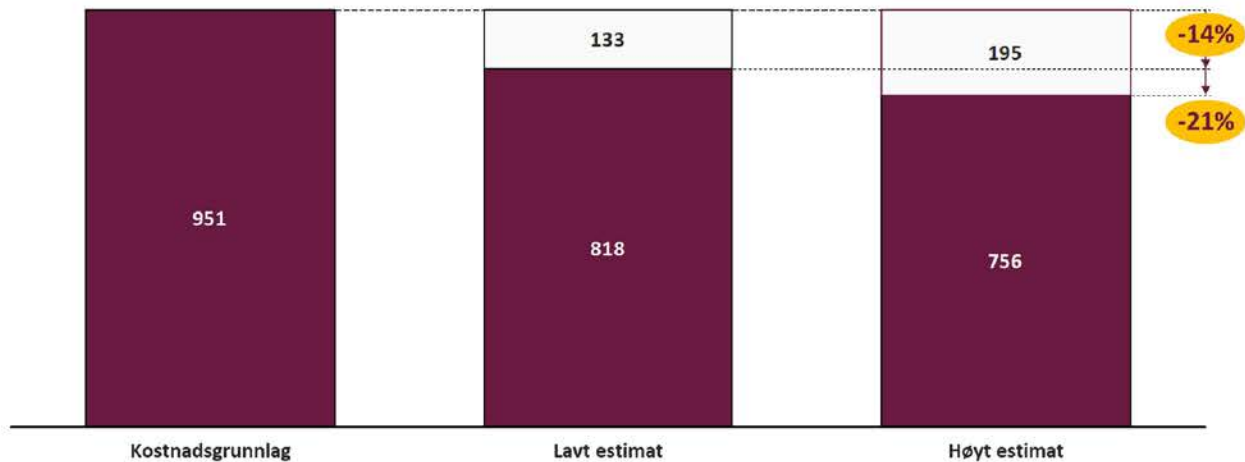
Funksjon/Avdeling	Anbefalt Effektiviseringsstrategi	Foreslått % effektiviseringspotensial		Kostnadsbase (Mill. kroner) <sup>175</sup>	Effektiviseringsgevinst (Mill. kroner)	
		Lav Ambisjon	Høy Ambisjon		Lav Ambisjon	Høy Ambisjon
Kommunikasjon	KONSOLIDERE AKTIVITETER OG ENDRE DRIFTSMODELL	20%	30%	77,9	15,6	23,4
HR*	KONSOLIDERE AKTIVITETER OG ENDRE DRIFTSMODELL	18%	25%	83,9	15,1	21,0
Lønn (HR)	OUTSOURCE	30%	30%	16,4	4,9	4,9
Internservice og øvrig støtte*	KONSOLIDERE AKTIVITETER OG ENDRE DRIFTSMODELL	30%	30%	101,7	30,5	30,5
Sentralbord	KONSOLIDERE AKTIVITETER	10%	20%	5,1	0,5	1,0
Dokumentasjon	KONSOLIDERE AKTIVITETER OG ENDRE DRIFTSMODELL	25%	30%	41,7	10,4	12,5
Juridisk*	KONSOLIDERE AKTIVITETER OG ENDRE DRIFTSMODELL	20%	30%	53,0	10,6	15,9
Anskaffelser*	KONSOLIDERE AKTIVITETER OG ENDRE DRIFTSMODELL	20%	30%	22,5	4,5	6,8
Styring og strategi	KONSOLIDERE AKTIVITETER	10%	20%	113,2	11,3	22,6
IKT*	PROSESSFORBEDRING	5%	10%	221,6	11,1	22,2
Brukernær IKT (IKT)	KONSOLIDERE AKTIVITETER	10%	20%	54,5	5,5	10,9
Bygg- og Eiendom	KONSOLIDERE AKTIVITETER OG ENDRE DRIFTSMODELL	10%	20%	24,4	2,4	4,9
Økonomi*	PROSESSFORBEDRING OG ENDRE DRIFTSMODELL	5%	10%	79,5	4,0	8,0
Regnskap (Økonomi)	OUTSOURCE	30%	30%	9,8	2,9	2,9
HMS	KONSOLIDERE AKTIVITETER OG ENDRE DRIFTSMODELL	10%	20%	36,2	3,6	7,2
<b>Total (Mill. kroner)</b>				<b>941,4<sup>176</sup></b>	<b>132,9</b>	<b>194,7</b>

\*Internservice og øvrig støtte ekskluderer Sentralbord, IKT ekskluderer Brukernær IKT, Økonomi ekskluderer Regnskap, HR ekskluderer Lønn og intern HMS. HR, Juridisk, Anskaffelser og HMS er oppgitt i «årsverk» istedenfor antall ansatte.

<sup>175</sup> Basert på lønnskostnader 2017

<sup>176</sup> Ekskluderer lønnskostnader for Leder og Stab HRA

Totalt estimert effektiviseringspotensial knyttet til støttefunksjoner hos Statens vegvesen er mellom 133-195 mill. kroner. Dette tilsvarer en reduksjon av lønnskostnader på 14 – 21 pst., fra 951 mill. kroner<sup>177</sup> til 818 mill. kroner (lavt estimat) og 756 mill. kroner (høyt estimat).



Figur 127 Lavt og høyt estimat på reduksjon i lønnskostnader

Ved å bruke gjennomsnittlig lønnskostnad (mill. kroner) for hver funksjon og avdeling, er det mulig å estimere en tilsvarende reduksjon i antall årsverk. Antall ansatte i omfang er 1295<sup>178</sup>, noe som tilsvarer en reduksjon mellom 197 årsverk (lavt estimat) og 277 (høyt estimat). Basert på erfaringer fra sammenlignbare prosesser hos andre offentlige virksomheter blir dette sett på som et realistisk og gjennomførbart effektiviseringspotensial. En organisasjon fra offentlig sektor som startet og fortsatt gjennomgår en tilsvarende effektivisering i 2015 – 2018, hvor lignende ni av støttefunksjonene fra denne områdegjennomgangen var inkludert. Identifisere et effektiviseringspotensial på mellom 15 pst til 39 pst. under den første makroanalysen, og 28 pst. potensial etter å ha gjennomført en mer detaljert kartlegging og arbeidsmengdeanalyse. Denne organisasjonen er inkludert som en av aktørene i utvalget for de eksterne sammenligningene som har blitt brukt for hver funksjon, både før og etter effektiviseringen.

<sup>177</sup> Inkludert lønnskostnader for Leder og Stab HRA

<sup>178</sup> Inkludert Leder og Stab HRA

Tabell 51 Effektiviseringsgevinst i Mill. kroner og årsverk

Funksjon/Avdeling	Effektiviseringsgevinst (Mill. kroner)		Antall ansatte i omfang	Ansatt gjennomsnittlig lønnskostnad (kroner)	Effektiviseringsgevinst (årsverk)	
	Lav Ambisjon	Høy Ambisjon			Lav Ambisjon	Høy Ambisjon
<b>Kommunikasjon</b>	15,6	23,4	104	749 038	21	31
<b>HR*</b>	15,1	21,0	108,3	774 700	19	27
Lønn (HR)	4,9	4,9	26	630 769	8	8
<b>Internservice og øvrig støtte*</b>	30,5	30,5	177	546 774	56	56
Sentralbord	0,5	1,0	9	566 667	1	2
Dokumentasjon	10,4	12,5	69	604 348	17	21
<b>Juridisk*</b>	10,6	15,9	71,5	741 259	14	21
<b>Anskaffelser*</b>	4,5	6,8	30,5	737 705	6	9
<b>Styring og strategi</b>	11,3	22,6	127	891 339	13	25
<b>IKT*</b>	11,1	22,2	270	783 704	14	27
Brukernær IKT (IKT)	5,5	10,9	83	656 627	8	17
<b>Bygg- og Eiendom</b>	2,4	4,9	36	677 778	4	7
<b>Økonomi*</b>	4,0	8,0	111	716 216	6	11
Regnskap (Økonomi)	2,9	2,9	16	612 500	5	5
<b>HMS</b>	3,6	7,2	48,3 <sup>179</sup>	758 360	5	10
<b>Total</b>	<b>132,9</b>	<b>194,7</b>	<b>1 286,6</b>	<b>-</b>	<b>197</b>	<b>277</b>

\*Internservice og øvrig støtte ekskluderer Sentralbord, IKT ekskluderer Brukernær IKT, Økonomi ekskluderer Regnskap, HR ekskluderer Lønn og intern HMS. HR, Juridisk, Anskaffelser og HMS er oppgitt i «årsverk» istedenfor antall ansatte.

Basert på sammenlignbare prosesser hos andre offentlige virksomheter, mener Capgemini Consulting at en realistisk tidsperiode for realisering av foreslåtte effektiviseringstiltak vil være tre år. Gevinstene i det første året er ofte begrenset, da dette året ofte benyttes til å planlegge og starten med å gjennomføre aktiviteter knyttet til den faktiske nedbemanningen (f.eks. innplassering av ansatte i den nye organisasjonen). Det er typisk først i det andre året at gevinstene begynner å realiseres (ofte rundt 40 pst.), ved at majoriteten (de resterende 60 pst.) typisk blir realisert i det tredje året. Gevinster er kun registrert når en ansatt har formelt forlatt organisasjonen og ingen andre utbetalinger er utestående.

<sup>179</sup> Reflekterer 48,3 årsverk fordelt på intern HMS (9,7 årsverk) og ekstern HMS (38,6 årsverk)

## 8. Styringsstruktur ikke tilrettelagt for effektivisering

Vurderingene som er gjennomført i kapittel 4,5,6 og 7 peker i retning av at det er en del fellesnevnerne som går igjen, og som potensielt kan bidra til å både øke og sikre realisering av det gevinstpotensialet som er definert. Dette gjelder spesielt utfordringen relatert til Statens vegvesen sin driftsmodell og organisering. Som adressert i kapittel 5, 6 og 7 ligger mye av rotårsaken til kompleksiteten i å realisere effektivisering i Statens vegvesen sin styringsstruktur og autonomi innen denne. Dette er spesielt redegjort for i kapittel 6, hvor organisering av trafikant- og kjøretøyområdet vurderes og en anbefalt modell presenteres. Statens vegvesen har etter Capgemini Consultings oppfatning et relativt ressurstungt Vegdirektorat som skal tilrettelegge og til dels realisere stordriftsfordeler, synergier og effektivisering på tvers av geografisk avgrensede regioner som er relativt forskjellig strukturert. I tillegg varierer ansvaret til Vegdirektoratet noe avhengig av funksjon. En modell med ingen forsøk på synergirealisering og koordinering på tvers av regioner med fullstendig distribuert ansvar til regionene for effektivisering er *ikke* valgt.

Etter Capgemini Consulting sin oppfatning er det på nasjonalt nivå mulig å realisere effektivisering innen mange typer organisasjonsmodeller, selv om noen modeller tilrettelegger for effektivitet bedre enn andre. Modeller som ikke er rendyrkede blir ofte krevende styringsmessig og skaper som regel oppbygning av overlappende enheter. For å sikre effektivitet bør modellen rendyrkes og ledelsen må være tro mot valgt modell. Regionale organisasjonsmodeller gir som regel nærhet til lokale beslutningstakere og ofte et sterkt ende til ende ansvar for leveranser, men det er ofte ressurs- og tidkrevende å realisere synergier, standardisering og kostnadseffektivisering på tvers av regioner. Prosessorienterte/mer funksjonelle organisasjonsmodeller gir ofte sterk spesialisering innen et prosessområde/funksjon gjerne med fokus på kostnadseffektivitet, men kan gi utfordrende grensesnitt mellom prosessområder og lokal autonomi.

Det er viktig å understreke at en prosessorientert/funksjonell modell også kan kombineres med sterk geografisk tilstedeværelse. Capgemini Consulting erfarer at med stadig mer digitalisering og vektlegging av kostnadseffektivitet vektlegger flere private og offentlige virksomheter å gå vekk fra regionale modeller og ser få eksempler på at regionale modeller reetableres.

Problemstillingen skissert over er spesielt krevende når Samferdselsdepartementet har gitt ett oppdrag om å effektivisere per prosessområde (planlegging, byggherre, forvaltning av riks- og fylkesvei, trafikant- og kjøretøy, ledelses- og støtteprosesser), slik nærmere skissert i kapittel 5.1.7.

For effektivisering i en geografisk avgrenset regional modell vurderes følgende som kritiske suksessfaktorer:

- Felles ledelse mot felles mål
- Tydelig definerte prosesser og rutiner som etterleves
- Konsistent organisering på tvers av regioner og/eller lik etterlevelse av roller
- Sterk sentral styring av synergirealisering og effektivisering, hvor et sentralt organ har tilstrekkelig operativ innsikt og inngrep i regionene. Alternativt distribueres ansvaret til utvalgte regioner som gjennomfører effektivisering på tvers av prosessområder

Uavhengig av utviklingen av sams vegadministrasjon mener Capgemini Consulting at rollen til Vegdirektoratet må tydeliggjøres for å lykkes med effektivisering. Regionene må ha en konsistent og lik organisering, med mer tydelige styring av dimensjonering per funksjon/seksjon på tvers av regioner. Imidlertid mener Capgemini Consulting at utvikling av sams vegadministrasjon vil svekke behovet for en regionbasert modell.

Videre mener Capgemini Consulting at en mer prosessorientert modell bør vurderes nærmere. Ved et ønske om tydelige beslutningslinjer og raskt tempo i effektivisering anbefales en divisjonalisering av trafikant- og kjøretøyområdet. Det anbefales også en mer prosessorientert/funksjonell og tjenesteorientert organisering av støttefunksjonene, både for å legge til rette for effektivitet og sikre konsistent og riktig kvalitet på tjenestene.

For at Statens Vegvesen skal nå sine effektiviseringsmål, samt sikre at etaten utvikler seg til å bli mer fremtidsrettet, vil det være et behov for å gjennomgå hele organiseringen av etaten.

## 9. Vedlegg

### 9.1. Hypoteser, ikke beskrevet i detalj

Slik beskrevet i kapittel 5.4 er det utforsket noen hypoteser som ikke er beskrevet i samme detalj som i kapittel 5. Enkelte er forkastet, mens andre er ikke detaljert da de ikke ble prioritert, ble vurdert som for omfattende å undersøke, lav datatilgjengelighet eller ikke nødvendigvis var innenfor omfanget av oppdraget.

#### ***Det planlegges en rekke prosjekter utover det som er beskrevet i gjeldene NTP***

Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrevet for 2017 gitt føringer om å prioritere arbeide med planlegging i virksomheten når investeringer til vegområdet øker for å kunne starte bygging til rett tid, men i brev datert 4. mai 2017 i ble det gittføring om at planlegging av vegprosjekter i 2018 utelukkende skal innrettes mot prosjekter som er inkludert i NTP (2018-2029). Videre skal planleggingsaktiviteten innrettes slik at lønnsomhet tillegges vekt ved prioritering av fremtidige planleggingsmidler. Det er første gang en slik føring er gitt fra Samferdselsdepartementet. Det er videre gitt tre unntak fra denne føringen når det gjelder planlegging av prosjektene:

- E16 Eggemoen – Nymoan
- E39 Byrkjelo – Grodås
- Rv35 Hokksund – Åmot

Planlegging er en betydelig del av ressursbruken i Statens vegvesen og i 2017 var om lag 1,2 mrd. kroner planleggingsmidler. Ved ha en helhetlig prioritering og styring av prosjekter som planlegges vil ressursene kunne brukes effektivt og kostnadene til planlegging gi størst samfunnsmessig avkastning og mer veg for pengene. Alternativ vil planlegging av prosjekter som ikke er besluttet i NTP, være med på å øke kostnadene til planlegging uten at det realiseres flere prosjekter og mer vei for pengene. På den andre siden vil det også være nødvendig med en viss planlegging utover det som ligger i NTP for å legge til rette for et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag ved revisjonene av NTP.

I samtaler med regionene kommer det frem at det ikke planlegges prosjekter utover det som fremkommer i NTP. Det er noen regioner som trekker frem enkelt prosjekt som ikke er i NTP som er under planlegging, men i disse tilfellene er dette avklart med Vegdirektoratet. Det kom videre frem at det tidligere i større grad ble planlagt utover NTP enn det som er tilfellet nå.

Basert på de nye føringene som er gitt og samtaler med regionene vurdere Capgemini Consulting at det ikke i utstrakt grad planlegges prosjekter utover det som er beskrevet i NTP og det virker således som det er et begrenset potensial i hypotesen. Basert på dette ble hypotesen ikke undersøkt nærmere i første fase av områdegjennomgangen.

#### ***Som følge av godt handlingsrom i styringsrammer, rigide krav i styringssystemet og/eller endrede behov med gjennomføringsmodeller som medfører økt entreprenøransvar har Statens vegvesen for store byggherreorganisasjoner***

I tildelingsbrevet fra 2017 og i etatsstyringsmøter fra 2016 og 2017 er det blitt etterspurt benchmarking. Med en regionstruktur og med et bredt spekter av gjennomføring av prosjekter er håndterte kostnader per byggherreansatt et naturlig område hvor det er mulig å gjennomføre benchmarking på tvers av virksomheten. Etter Capgemini Consulting sin oppfatning eksisterer det noen sammenlikninger på dette innad i regionene, men det er i mindre grad gjennomført og satt i system på tvers av Statens vegvesen. Capgemini Consulting er blitt opplyst at en slik analyse potensielt planlegges for 2018.

Internrevisjonsrapporten, «Enhetlig organisering av vegprosjekter», fra 2016 gjør følgende hovedfunn<sup>180</sup>:

- *Det er ikke en tydelig sammenheng mellom totalkostnad og total bemanning i de utvalgte prosjektene.*
- *Det er ulikt hvor mye som dokumenteres i organisasjonskartene, og ut i fra dette er det vanskelig å få oversikt over eksakt bemanning.*
- *Det finnes kun overordnede føringer for hvordan et prosjekt skal organiseres og bemannes.*
- *Det har vært tilfeller der eksterne forhold har påvirket valg av kontraktsstrategi, noe som har gjort at totalentreprise har blitt vurdert som lite hensiktsmessig.*
- *Jo større kontraktene er, desto mer bruk av roller som ikke er spesifisert i Håndbok R760.*
- *Det er variasjon i hvordan en rolle utøves, og det kan være utfordrende å rekruttere personer med rett kompetanse.*

Capgemini Consulting erkjenner at prosjektporteføljen kan være omfangsrik og kompleks, og at alle prosjekter ikke er sammenliknbare med hverandre. Slik som internrevisjonen fremhever, mener Capgemini Consulting at det kan være betydelige effektiviseringsgevinster relatert til interne kostnader ved å:

- Sette strengere krav til dokumentering av organisering og bemanning i alle prosjektets faser.
- Utarbeide klarere føringer, inkludert retningslinjer og anbefalinger («best practice») for hvordan store utbyggingsprosjekter skal organiseres, styres og bemannes
- Tilrettelegge for mer erfaringsdeling mellom prosjektledere på tvers av prosjekter og regioner

Hypotesen ble ikke prioritert utforsket i detalj da gjennomføring av en analyse av håndterte kostnader per byggherreansatt ble vurdert som for omfattende gitt oppdragets rammer og mandat. I tillegg ble Capgemini Consulting kjent med internrevisjonsrapportens innhold relativt sent i prosjektperioden. Basert på internrevisjonens funn, mener Capgemini Consulting at det kan være et betydelig effektiviseringspotensial relatert til hvordan prosjekter blir organisert og anbefaler at det vurderes å analysere dette nærmere i senere faser.

### ***Som følge av mer forutsigbar finansiering innen vegområdet kan vesentlige effektiviseringsgevinster realiseres***

Andre infrastrukturaktører i Norge har til dels mer forutsigbar finansiering og rammebetingelser enn Statens vegvesen. Jernbanesektoren, med blant annet Jernbanedirektoratet og statsforetaket Bane NOR, er eksempler på virksomheter med andre rammevilkår. I utgangspunktet og prinsipielt kunne, etter Capgemini Consulting sin oppfatning, liknende modeller også vært applisert for vegsektoren. Bane NOR har gjennom flerårige avtaler med Jernbanedirektoratet og et potensielt inntektsgrunnlag fra eiendom mer forutsigbar finansiering. De fireårige avtalene med Jernbanedirektoratet relatert til fornyelse av eksisterende jernbanenett skal gi grunnlag for mer rullerende aktivitet, bedre maskin- og ressursutnyttelse for entreprenører og således økt effektivitet eller produktivitet. Avinor har gjennom sitt selvfinansierende inntektsgrunnlag og selskapsform også vesentlig økt forutsigbarhet i finansieringen.

Flerårige avtaler med Statens vegvesen eller omdanning av Statens vegvesen til annen tilknytningsform ble vurdert som utenfor oppdragets mandat og er således ikke nærmere analysert eller vurdert.

### ***Det er et stort potensiale i å gjennomføre en oppgaveanalyse på utvalgte områder i Statens vegvesen***

Slik beskrevet i kapittel 3 ble det i oppstarten av effektiviseringsprogrammet anbefalt en analyse av Statens vegvesens rolle, samfunnsoppdrag og oppgaver, og at det skulle gjennomføres en oppgaveanalyse.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Statens vegvesen Internrevisjon, «Enhetlig organisering av vegprosjekter», 22.08.2016

<sup>181</sup> Statens vegvesen, «Effektiviseringsprogrammet», rapport, 09.12.2013

Bakgrunnen for en slik oppgaveanalyse var de forventende endringene effektiviseringsprogrammet ville medføre, og det ble i forlengelse av en slik analyse anbefalt å vurdere organisering av etaten. Anbefalingen om en helhetlig oppgaveanalyse er ikke blitt gjennomført.

I samtale med regionene og vegdirektoratet er det flere som trekker frem effektiviseringspotensialet i en slik analyse, samtidig er det få som nevner hvilke områder eller prosesser som bør adresseres. Riktignok påpeker en region at de har nylig gjennomført en oppgaveanalyse i egen region. Da Capgemini Consulting ikke mottok gode innspill på områder hvor en oppgaveanalyse kunne gjennomføres ble ikke hypotesen prioritert. Videre vurderer Capgemini Consulting at et potensielt neste steg i arbeidet med effektivisering av støttefunksjoner kan være gjennomføring av en oppgaveanalyse.

### ***Statens vegvesen gjennomfører sektoransvarsoppgaver/samfunnsansvar som kunne vært mer effektivt håndtert***

Statens vegvesen håndterer en rekke sektoransvarsoppgaver og disse er omtalt i kvalitetssystemet. I Vegvesenboka<sup>182</sup> har Statens vegvesen definert sitt sektoransvar slik:

*«Vi har et sektoransvar som blant annet innebærer at vi har ansvaret for at det blir utviklet ny kunnskap, kompetanse, nettverk og mulighetsanalyser i hele vegtransportsektoren og at vi tar i bruk kjent kunnskap. Dette gjelder også der andre har gjennomføringsansvaret (for eksempel kommunene), eller der andre har myndighet til å bestemme (for eksempel på fylkesveg). Vi har en viktig pådriverrolle overfor de som har gjennomføringsansvaret, der vi skal ta initiativ og påvirke. Dette krever at vi er gode på dialog, deling av erfaringer og kunnskapsbygging.»*

Basert på en overordnet analyse fremstod det for Capgemini Consulting at sektoransvarsoppgavene var hensiktsmessige og hypotesen ble ikke nærmere prioritert.

---

<sup>182</sup> Statens vegvesen, «Vegvesenboka- ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen», Februar 2013