

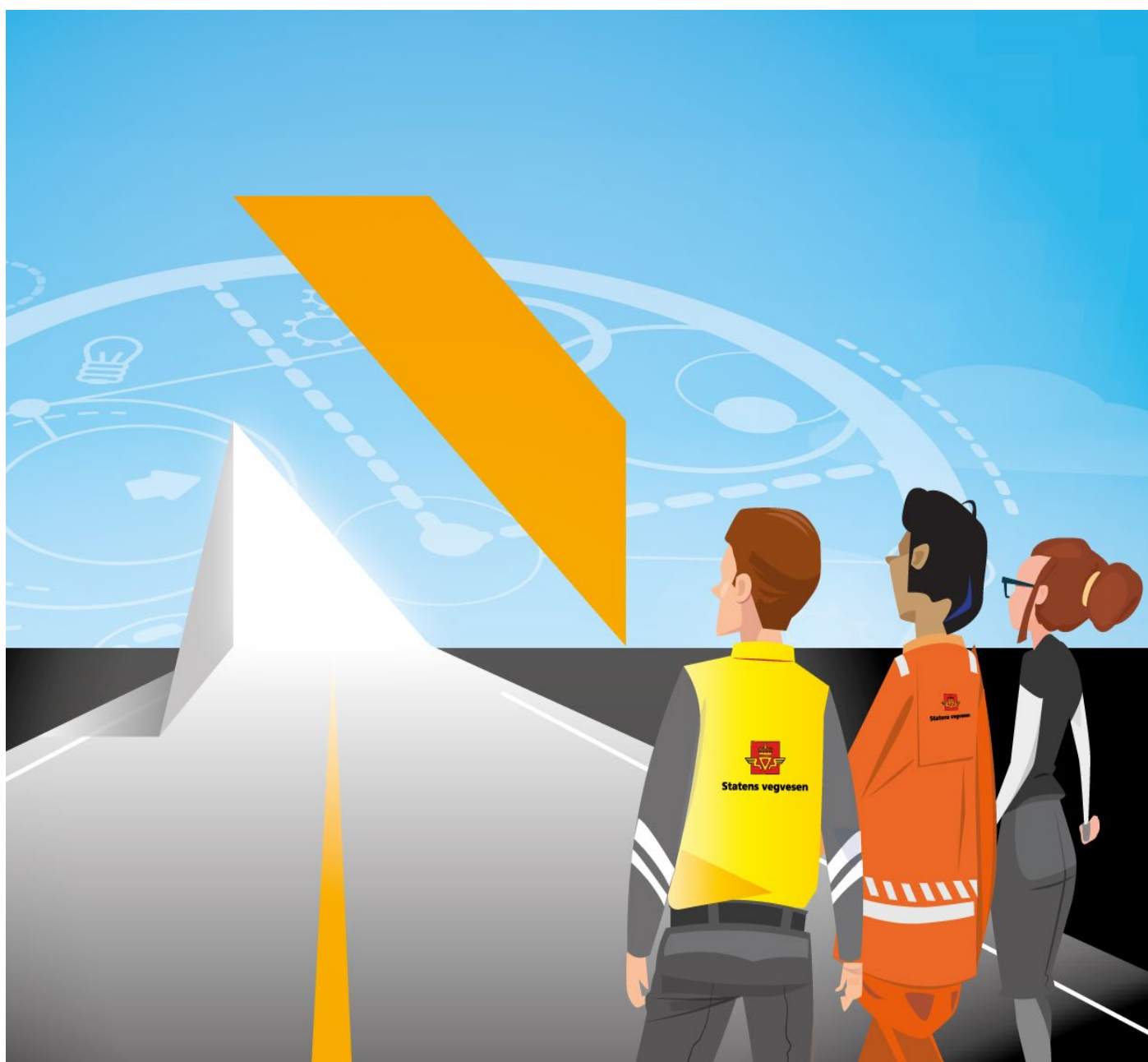


Statens vegvesen



Fra regioner til divisjoner

**Utredning om organisering av Statens
vegvesen fra 1. januar 2020**



Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	3
Sammendrag	4
1. Innledning.....	7
2. Bakgrunn.....	8
2.1 Oppsummering av oppdraget fra Samferdselsdepartementet	9
2.2 Forståelse av oppdraget	11
3. Organisering og gjennomføring av utredningsoppdraget.....	12
4. Situasjonsbeskrivelse.....	14
4.1 Rammene for Statens vegvesens roller, ansvar og oppgaver	14
4.2 Dagens organisering, styringslinjer, roller, ansvar og oppgaver.....	15
4.3 Organisering av veg- og trafikkadministrasjon i andre land	19
5. Vurdering av utfordringer	23
5.1 Effektiviseringsutfordringer	23
5.2 Styringsutfordringer	25
5.3 Omstillingsutfordringer	26
5.4 Digitaliseringsutfordringer	27
5.5 Oppsummering: Mulige konsekvenser for fremtidig organisering	28
6. Vurdering av behov	29
6.1 Kartlegging og beskrivelse av behov for Statens Vegvesen	29
6.2 Fordeling av ansvar for å dekke behovene som stilles til Statens vegvesen	31
7. Mål for ny organisering av Statens vegvesen	33
8. Beskrivelse av modeller.....	38
8.1 Modelluavhengige hovedgrep	38
8.2 Regionmodell	39
8.3 Funksjonsmodell	42
8.4 Hybridmodell	44
8.5 Alternative modeller	45
9. Evaluering av modeller.....	49
Anbefaling av modell	52
10. Beskrivelse av anbefalt løsning	53
11. Oversikt over grunnlagsdokumentasjon.....	58

Sammendrag

I mer enn 150 år har Statens vegvesen vært bygget på hvordan etaten har kunnet bidra til å gjøre Norge til et bedre samfunn for både privatpersoner og næringsliv. I disse årene har etaten endret og tilpasset seg i takt med skiftende krav og forventninger fra omgivelsene.

Fra 2003 ble vegproduksjonen i Statens vegvesen skilt ut i et statlig aksjeselskap og etatens øvrige oppgaver ble organisert med et Vegdirektorat og fem regioner. Regionmodellen ble opprettholdt i 2010 da store deler av eierskapet til de statlige vegene ble overført til fylkeskommunene, men det ble gjort tilpasninger blant annet ved å opprette vegavdelinger som samsvarte geografisk med fylkesstrukturen.

Siden den gang har mye endret seg i og rundt Statens vegvesen. Viktige krav og endringer som nå krever tilpasninger, er blant annet:

- Beslutningen om å overføre fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020.
- Økt tempo i teknologi- og digital utvikling.
- Krav til effektivisering av virksomheten.

Statens vegvesen startet høsten 2017 et prosjektarbeid for endring av etatens organisering, og Samferdselsdepartementet ga i brev av 29. oktober 2018 Vegdirektoratet i oppdrag å utrede ny organisering av Statens vegvesen og trafikant- og kjøretøyområdet, med frist 15. januar.

Gjennom Statens vegvesens eget utredningsarbeid og Finansdepartementets og Samferdselsdepartementets områdegjennomgang, er det synliggjort muligheter for en ny organisering som vil bidra til:

- mer effektiv styring
- klarere ansvar og roller
- mål om innsparing og «mer veg for pengene»
- god økonomistyring i hele etaten
- å drive og legge til rette for innovasjon og utvikling.

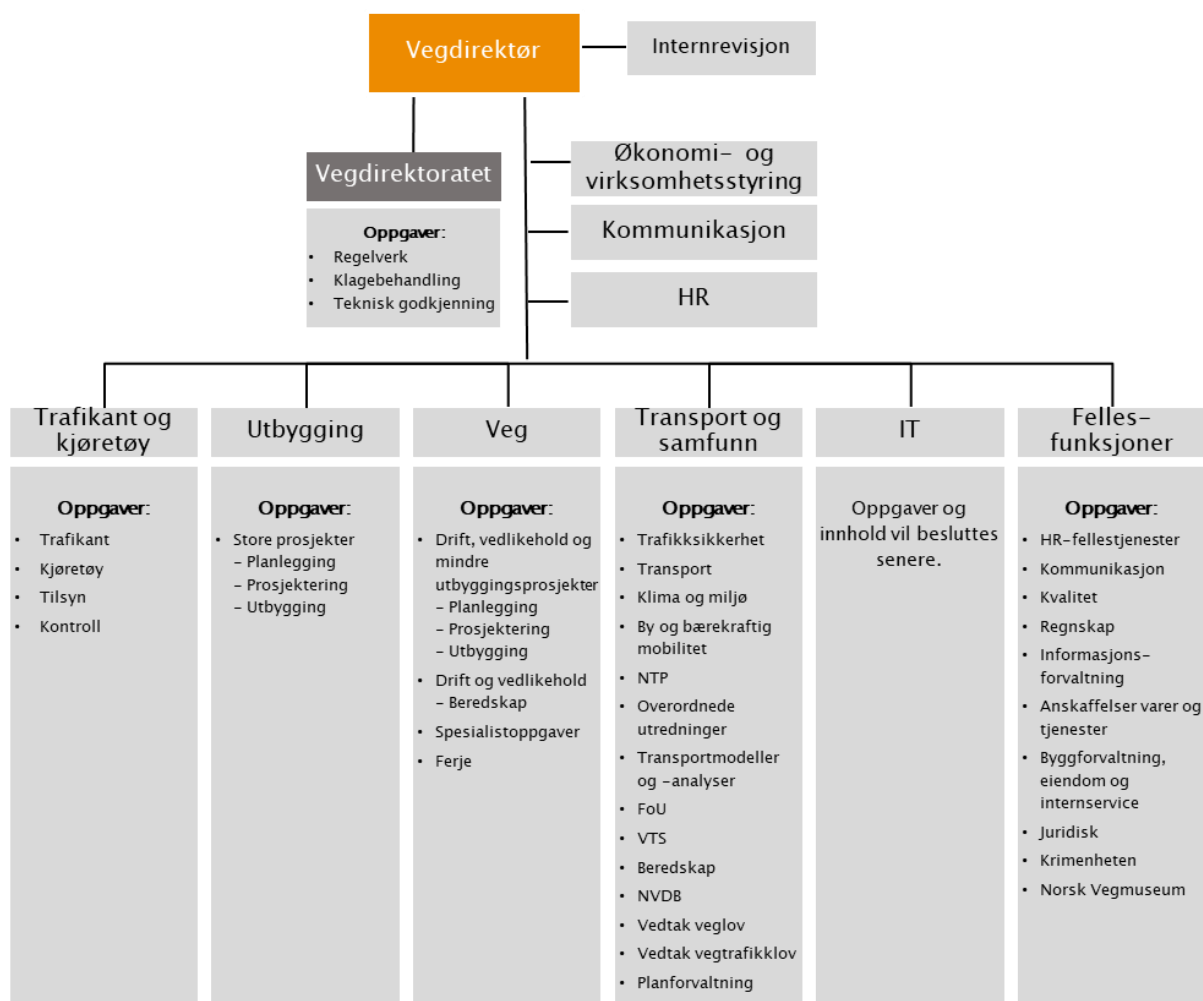
Det er utredet tre alternative organisasjonsmodeller:

- Regionmodell.
- Funksjonsmodell.
- Hybridmodell.

Det er i tillegg drøftet en variant av funksjonsmodellen med et uavhengig Vegdirektorat, en funksjonsbasert modell med direktoratsfunksjoner integrert i divisjoner og en modell etter tilsvarende prinsipper som i jernbanesektoren.

Utredningen viser at funksjonsmodellen gir styrket mulighet for å oppfylle krav til økt gjennomføringsevne, effektivisering og styring av tjenesteproduksjon, kompetanse og ressurser. Regionmodellen gir best måloppnåelse for det samfunns- /sektoransvaret Statens vegvesen er tillagt som nasjonal vegmyndighet på regionalt og lokalt nivå.

Det anbefales at ny organisering bygger på funksjonsmodellen med Vegdirektoratet adskilt fra operative enheter, men som en del av Statens vegvesen under felles ledelse. Dette er begrunnet med en vurdering av de ulike modellenes mulighet for å ivareta effektivisering, styring, digitalisering og regelverksutvikling og samfunnsaktørrollen, regionalt og nasjonalt. Modellen gir gode muligheter for å samle likeartede oppgaver i sterke fagmiljøer som kan levere god kvalitet med lavere kostnad.



Figur 1: anbefalt modell for organisering av Statens vegvesen.

Det foreslås å tydeliggjøre direktoratrollen, dvs. etablere et tydeligere skille mellom operasjonelle oppgaver og oppgaver som må løses i Vegdirektoratet. Sammenlignet med dagens organisering innebærer dette grepet et mer fokusert og betydelig mindre direktorat. Økonomi- og virksomhetsstyring styrkes i stabsfunksjoner hos vegdirektøren og i øvrige

enheter. Det anbefales videre å konsolidere etatsfelles støttefunksjoner i en felles organisatorisk enhet. Satsningen på digitalisering styrkes gjennom en felles enhet for IT.

Modellen gir, i likhet med de øvrige vurderte, store muligheter for ivareta spredt geografisk plassering av enheter og ansatte. Det er ikke gjennomført utredninger eller gjort vurderinger som gir grunnlag for å avklare lokalisering nå. Lokaliseringsspørsmålet vil avklares nærmere i en senere fase, i samsvar med gjeldende retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.

Som en konsekvens av behov for nærhet til oppgaver og tidligere valg om lokalisering av landsdekkende oppgaver, er Statens vegvesen i dag organisert med om lag 85 % av de ansatte utenfor Oslo. Uavhengig av organisatorisk modell vil digital tjenesteutvikling og opphør av fylkesvegoppgaver innebære behov for færre tjenestesteder. Det vil imidlertid fortsatt være behov for å videreføre en desentral struktur.

1. Innledning

Arbeidet er gjennomført på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, jf. vedlagte brev av 29. oktober 2018 fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet. Departementets oppdrag er todelt:

- Utrede organisering av Statens vegvesen, med frist 15. januar 2019.
- Utrede tjenesteleveransemodell og -struktur på trafikant- og kjøretøyområdet, med frist 10. mai 2019.

Denne utredningsrapporten er et svar på oppdragets første del, og utformer grunnlaget for hovedgrep for ny organisering av alle virksomhetsområdene i Statens vegvesen, herunder også organisering av trafikant- og kjøretøyområdet.

Utredningen danner grunnlag for videre detaljering av organisasjonen, våren 2019.

I **kapittel 2** redegjøres det for bakgrunnen for endringsprosessen, samt for utredningsoppdraget gitt av Samferdselsdepartementet.

Kapittel 3 beskriver hvordan utredningsoppdraget er gjennomført.

Kapittel 4 redegjør for ansvar, roller, oppgaver og organisering av Statens vegvesen, slik det er i dag. Det redegjøres også for organisering av veg- og trafikkadministrasjon i enkelte andre land.

Kapittel 5 beskriver sentrale utfordringer i Statens vegvesen.

Kapittel 6 beskriver behov framkommet etter interessentkartlegging og som anses relevante for fremtidig organiseringen av Statens vegvesen.

Kapittel 7 beskriver mål for ny organisering.

Kapittel 8 presenterer overordnede hovedtrekk i tre ulike modellalternativer og i **kapittel 9** evalueres disse modellene mot målene for ny organisering.

Kapittel 10 beskriver anbefalte hovedgrep for fremtidig organisering av Statens vegvesen.

Kapittel 11 gir oversikt over grunnlagsdokumenter.

2. Bakgrunn

Endringer i oppgaver, roller og rammeforutsetninger gjør det nødvendig å vurdere endringer i Statens vegvesens organisasjon. Statens vegvesen har i noe tid arbeidet med dette både på trafikant- og kjøretøyområdet og for hele etaten fra årsskiftet 2017/2018. Både gjennom Prop. 1 S (2018–2019) og Samferdselsdepartementets brev av 29.10.2018, om utredning av ny organisering av Statens vegvesen, er det kommunisert forventninger til endringer av Statens vegvesens organisering (se vedlegg 1 oppdragsbrev).

Oppsummert er følgende bakgrunnen for å gjennomføre en endringsprosess:

- I behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017) om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå, kom Stortinget med et anmodningsvedtak om overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Regjeringen har fulgt dette opp i forslag til statsbudsjett for 2019, hvor det er foreslått at fylkesvegadministrasjonen overføres fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, eller senest fra 1.1.2021. Statens vegvesen har gjennomført en kartlegging som viser at fylkesvegopp gavene utgjør drøyt 1600 årsverk fordelt på over 4000 ansatte. Omgjort til hele stillinger innebærer overføringen av fylkesvegadministrasjonen behov for om lag 1650 færre stillinger i Statens vegvesen, jf. rapporten *«Fra sams og samling – Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurdering av alternativer»*. Disse tallene kan bli endret noe som følge av ytterligere kvalitetssikring og tallgrunnlag også for 2018.
- Konsulentselskapet Capgemini har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet gjennomført en områdegjennomgang som omhandler Statens vegvesens effektiviseringsprogram, innretning og organisering av tjenestene på trafikant- og kjøretøyområdet, støttefunksjonene, produktivitets- og effektivitetsindikatorer og byggherrekostnader. Regjeringens oppfølging av områdegjennomgangen framgår av Prop. 1 S (2018–2019), hvor det vises til et vesentlig effektiviseringspotensial innenfor vegområdet, trafikant- og kjøretøyområdet og støttefunksjoner. Nærmere redegjørelse for dette er gitt i punkt 2.1 under.
- Teknologiutviklingen åpner for nye muligheter på alle virksomhetsområdene (transport-, veg- og trafikant- og kjøretøyområdet). Det gir muligheter for å effektivisere dagens oppgaveutførelse og utvikle nye tjenester i tråd med samfunnets og brukernes behov.
- Dagens organisasjon ble i hovedsak fastlagt i 2003. Selv om det er gjort noen endringer, ikke minst i forbindelse med Regionreformen i 2010, tilsier tiden i seg selv et behov for en bredere vurdering av organisasjonen.

2.1 Oppsummering av oppdraget fra Samferdselsdepartementet

Statens vegvesen er gitt i oppdrag å utrede ny organisering, med et særskilt oppdrag på trafikant- og kjøretøyområdet. Tidsfrist for utredning av ny organisering er satt til 15. januar 2019. Tidsfrist for utredning av tjenesteleveransemodell og -struktur på trafikant- og kjøretøyområdet er fastsatt til 10. mai 2019.

I forståelse med departementet, er det lagt til grunn at hovedlinjene for organiseringen av trafikant- og kjøretøyområdet skal inngå i utredningen som leveres 15. januar 2019.

I oppdragsbrevet er det gitt noen rammer og forutsetninger for utredningen, som kan oppsummeres slik:

- Effektiviseringsprogrammet i Statens vegvesen skal utvides til å omfatte hele etatens virksomhetsområde, slik at også eksterne kostnader blir inkludert.
- De interne kostnadene i Statens vegvesen skal reduseres fra 11,7 mrd. (2017-kr) til 10 mrd. (2017-kr) i 2023. Tallet vil bli justert for overføring av fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene.
- Fylkesvegadministrasjonen skal overføres fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, senest fra 1.1.2021. Dette innebærer om lag 1650 færre ansatte i Statens vegvesen.
- Noen oppgaver knyttet til sikkerhet og beredskap og ansvar for Nasjonal vegdatabank og vegtrafikksentralene videreføres som nasjonale oppgaver.
- Det skal etableres overgangsordninger for løpende driftskontrakter.
- Overføring av ansatte søkes løst gjennom dialog og avtale mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene. For de fleste ansatte vil reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven ikke gjelde, men det vil bli lagt fram et lovforslag som legger til grunn at de ansatte skal ha rettigheter som gjelder ved virksomhetsoverdragelse.
- Endringer i statens prosjektmodell skal legges til grunn. Det innebærer etablering av styringsmål og endringslogg og tydeliggjøring av kostnadsramme.
- Arbeidet med neste Nasjonale transportplan er sentralt, knyttet til blant annet sterkere koordinering på tvers og utvikling av mer strekningsvis helhetstenkning både i planlegging og gjennomføring av tiltak.
- De økonomiske rammene blir mer krevende og det blir langt sterkere fokus på lønnsomhet, kostnadsstyring og kostnadskontroll.
- Regionreformen innebærer at Statens vegvesen må forholde seg til en ny fylkesstruktur og ny oppgavefordeling.
- En eventuell divisjonalisering av trafikant- og kjøretøyområdet, medfører at en vesentlig del av Statens vegvesen ikke faller inn under dagens regionstruktur.
- Det må i lys av overføringen av fylkesvegadministrasjonen vurderes om det framover er det samme behovet for en gjennomgående regionalisering, eller om hele organisasjonen bør gjøres mer funksjonsorientert (divisjonalisering). En mer

funksjonsbasert organisering vil ikke være til hinder for at det på områder fortsatt kan være en regional struktur.

- En fullt ut funksjonsorientert organisering skal inngå i vurderingene. Andre modeller kan vurderes, herunder en modell med regioner.
- Utredningen må inneholde en beskrivelse av mulige konsekvenser av de ulike modellene. Det må blant annet beskrives hvordan Statens vegvesen/vegdirektøren vil utvikle etaten basert på endringer i oppgaveomfang, rammevilkår, markedsforhold og ny teknologi. Særlig gjelder dette for kjerneområdene veg, transport og trafikant og kjøretøy. Disse endringene vil i sin tur utløse endringer i styrings- og støttefunksjoner.
- Det er ønskelig at utredningen tydeliggjør og konkretiserer Statens vegvesens sektoransvar.
- Organiseringen må bygge opp under effektiviseringskravene som Statens vegvesen stilles overfor.
- Organiseringen skal i alle saker som gjelder enkeltvedtak etter forvaltningsloven, ivareta inndelingen i to forvaltningsnivåer i Statens vegvesen.
- Dagens oppgavedeling mellom direktorat og region, slik den framkommer i lover, forskrifter og instruks, er ikke en ramme for utredningen.
- Utredningen bør drøfte direktoratets oppgaver og funksjoner innenfor alle tre virksomhetsområdene: veg, transport og trafikant og kjøretøy.
- Innenfor vegområdet bør det ses på tiltak for å effektivisere byggherreorganisasjonen og legge grunnlaget for målet om effektivisering også knyttet til byggekostnader.
- Statens vegvesens nasjonale oppgaver for utvikling av regelverk for alle offentlige veger må ivaretas.
- Innen transportområdet er det viktig å vise hvordan Statens vegvesen kan ivareta et økende koordineringsbehov med flere vegforvaltere, knyttet til overordnet transportplanlegging, trafikkstyring/-regulering og trafiksikkerhet regionalt og lokalt.
- Ledelse, støtte og stabsfunksjoner må ses i sammenheng med overføring av fylkesvegadministrasjonen.
- Trafikant og kjøretøy må ses i sammenheng med reformen på dette området. Dette er nærmere omtalt i oppdragsbrevet (vedlegg 1). Reformen kan oppsummeres i følgende oppgaver:
 - Utforme forslag til tjenesteleveransemodell
 - Utforme forslag til ny tjenestestruktur
 - Privatisering
 - Vurdere hvilke oppgaver som helt eller delvis kan overføres til private
 - Vurdere hvordan slik oppgaveoverføring eventuelt kan gjennomføres
 - Utrede hvordan tjenesteleveransemodell og -struktur vil påvirkes
- Prosessen knyttet til utredningen i Statens vegvesen må ivareta ansattes og deres tillitsvalgtes rett til informasjon og medvirkning.

2.2 Forståelse av oppdraget

En viktig ramme for utredningen har vært at Vegdirektoratet skal inngå i Statens vegvesen og at Statens vegvesen og Vegdirektoratet skal ledes av en felles vegdirektør.

Den anbefalte løsningen skal styrke Statens vegvesen sin evne til å utvikle regelverk i takt med den hurtige utviklingen innenfor vegtransportområdet.

Oppdraget innebærer at det skal utvikles vilkår for videre effektivisering og utvikling av Statens vegvesen. Herunder skal fremtidig organisering sikre enklere styringsprosesser med avklarte roller og ansvar.

Fremtidens Statens vegvesen skal styrke sin operative evne ved å spesialisere funksjoner samtidig som stab- og støttefunksjoner reduseres. Det legges til grunn at administrative støttefunksjoner konsolideres og organiseres innenfor rammen av en etatsfelles løsning.

Fremtidens Vegdirektorat organiseres for å ivareta kjerneoppgaven som nasjonal vegmyndighet.

Oppdraget innebærer at Statens vegvesen fortsatt skal være organisert som et statlig forvaltningsorgan med to forvaltningsnivåer.

Oppdraget skal beskrive hovedgrep for en fremtidig organisering og skissere fordeling av oppgaver på nivå 2 i organisasjonen.

3. Organisering og gjennomføring av utredningsoppdraget

Arbeidet med oppdraget har vært prosjektorganisert i Statens vegvesen, med vegdirektøren som prosjekteier og etatsledermøtet som styringsgruppe. Prosjektet er gitt navnet «Prosjekt Framtidas Statens vegvesen».

Prosjektarbeidet er inndelt i tre faser:

- En kartleggingsfase (fase 1) våren 2018, hvor ulike arbeidsgrupper i etaten og avdelinger i Vegdirektoratet har utarbeidet rapporter og notater etter bestillinger fra prosjektet, jf. kapittel 11 som er en oversikt over grunnlagsdokumenter.
- I fase 2, høsten 2018, har prosjektet utarbeidet det faglige grunnlaget for å besvare departementets oppdrag om å utrede ny organisering av Statens vegvesen. Foreliggende rapport er Statens vegvesen sitt svar på oppdraget fra departementet.
- I fase 3 våren 2019 vil det bli arbeidet videre med detaljering av hovedstrukturen for organisering, basert på departementets behandling.

Alle driftsenhetene i Statens vegvesen (Vegdirektoratet og de fem regionvegkontorene) har vært representert i prosjektgruppa. I fase 2 har prosjektgruppa vært sammensatt slik:

- Kjell Inge Davik (prosjektleder), Region sør
- Stein Johnny Johansen, Region nord
- Tone Brunvoll, Region midt
- Tone Margrethe Oppedal, Region vest
- Stein–Roger Nilssen, Region sør
- Nils Audun Karbø, Region øst
- Gyda Grendstad, Vegdirektoratet
- Gina Ytteborg, Vegdirektoratet
- Berit Ørslie, Vegdirektoratet

Sekretariatet for prosjektet har vært sammensatt slik i fase 2:

- Roar Midtbø Jensen (leder), Vegdirektoratet
- Mark Berger, Vegdirektoratet
- Kjerstin Bretteville–Jensen, Vegdirektoratet
- Lars Sverdrup Johansen, Vegdirektoratet (fra november 2018)
- Else–Marie Marskar, Vegdirektoratet
- Gro Marøy, Region nord

For fase 2 ble det etablert et prosjektråd med følgende medlemmer:

- Bjørne Grimsrud, leder av Strategi– og styringsstaben i Vegdirektoratet
- Bodil Rønning Dreyer, leder av Trafikant– og kjøretøyavdelingen i Vegdirektoratet
- Siw Tyldum, tillitsvalgt representant for hovedavtalepartene i Statens vegvesen

Konsultentselskapet Deloitte AS har vært engasjert i prosjektarbeidet med Svein-Tore Kristiansen, Edvin Finnanger og Kristin Aspvik Johansen.

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har underveis i prosjektarbeidets fase 2 bidratt med innspill til prosjektet.

Arbeidet i fase 2 har vært basert på en forenklet metodikk brukt for konseptvalgutredninger for store statlige investeringstiltak (KVU). Metodikken innebærer en teoretisk stegvis prosess med 1) Situasjonsbeskrivelse 2) Interessentkartlegging og behovsvurdering 3) Fastsetting av mål og krav 4) Mulige løsninger 5) Løsninger som skal tas med for videre analyser 6) Analyser og vurderinger av måloppnåelse og 7) Drøfting og anbefaling.

Med den korte tiden som har vært til rådighet har det vært nødvendig å forenkle KVU-metodikken og arbeide med flere av stegene samtidig. Arbeidsprosessen har i stor utstrekning vært lagt opp med hyppige arbeidsmøter for prosjektgruppa og sekretariatet. Arbeidsmøter er avholdt ved alle driftsenhetene: de fem regionvegkontorene og Vegdirektoratet. I kombinasjon med disse samlingene ble det avholdt felles informasjonsmøter. Dette for å sikre bred og god forankring i hele organisasjonen underveis i prosessen.

I tillegg til resultatene fra workshopene har prosjektet bygget på kunnskap innhentet gjennom:

- Rapporter og notater fra kartleggingen i fase 1, jf. oversikt i kapittel 11.
- Innspill i forbindelse med prosjektets allmøter i regionene og i Vegdirektoratet.
- Møter med flere enheter på ulike nivåer i Statens vegvesen.
- Innspill fra tillitsvalgte i Hovedavtalemøter på etatsnivå, lokale Hovedavtalemøter og i øvrige møter og samlinger for tillitsvalgte.
- Diskusjoner og innspill via nyhetssaker og diskusjonsforum på Statens vegvesens intranett.
- Organiseringen av vegsektoren i noen europeiske land.
- Rapporter fra Difi.
- Møter med Difi og noen andre statlige virksomheter.

Styringsgruppa (etatsledermøtet) og prosjektrådet er løpende orientert om status i arbeidet, og har gitt innspill og føringer underveis. Samferdselsdepartementet er oppdatert underveis gjennom jevnlig møter hvor Statens vegvesen har vært representert med prosjektleder, leder av Strategi- og styringsstaben i Vegdirektoratet, leder av Trafikant- og kjøretøyavdelingen i Vegdirektoratet og deler av prosjektets sekretariat. Vegdirektøren har deltatt på noen av statusmøtene med departementet.

4. Situasjonsbeskrivelse

I dette kapittelet redegjøres det for Statens vegvesens ansvar, roller, oppgaver og organisering slik det er i dag. Videre beskrives også organiseringen av veg- og trafikkadministrasjon i enkelte andre land.

4.1 Rammene for Statens vegvesens roller, ansvar og oppgaver

Statens vegvesens roller, ansvar og oppgaver følger i hovedsak av:

- Vegloven, vegtrafikkloven og tilhørende regelverk.
- Statsbudsjettet og tildelingsbrevet.
- Instruks for Statens vegvesen (FOR-2011-03-15-386).
- Nasjonal transportplan
- Andre forventninger og krav som framkommer i Samferdselsdepartementets styringsdialog.
- Regionale transportplaner, handlingsplaner, økonomiplaner og fylkesvegbudsjetter, samt ramme- og leveranseavtaler. Oppgavene som gjelder fylkesveg faller bort ved overføring av fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene, med mulige unntak for avtalte oppgaver i en overgangsperiode.

For å sikre en god gjennomføring av oppgavene som er definert i rammeverket fra overordnede myndigheter, har Statens vegvesen utarbeidet interne føringer for oppgaveutførelsen. Dette framgår i hovedsak av følgende dokumentasjon:

- Visjon, verdier og formål
- Toppdokumentet
- Virksomhetsstrategien
- Vegvesenboka
- Kvalitetssystemet

Hovedpunkter i Statens vegvesens virksomhetsstrategi

- Tilrettelegge for framtidens transportsystem
- Utvikle og ta vare på vegnettet på en profesjonell måte
- Bidra til trygge trafikanter og sikre kjøretøy
- Fremme bærekraft og redusere klimagassutslipp
- Styrke vår gjennomføringsevne

Eksisterende eksterne rammer og interne føringer er et viktig utgangspunkt for vurderingen av Statens vegvesens oppgaver og den framtidige organisasjonen. Rammene er ikke forstått begrensende, jf. forståelsen av mandatet omtalt i kapittel 2.2.

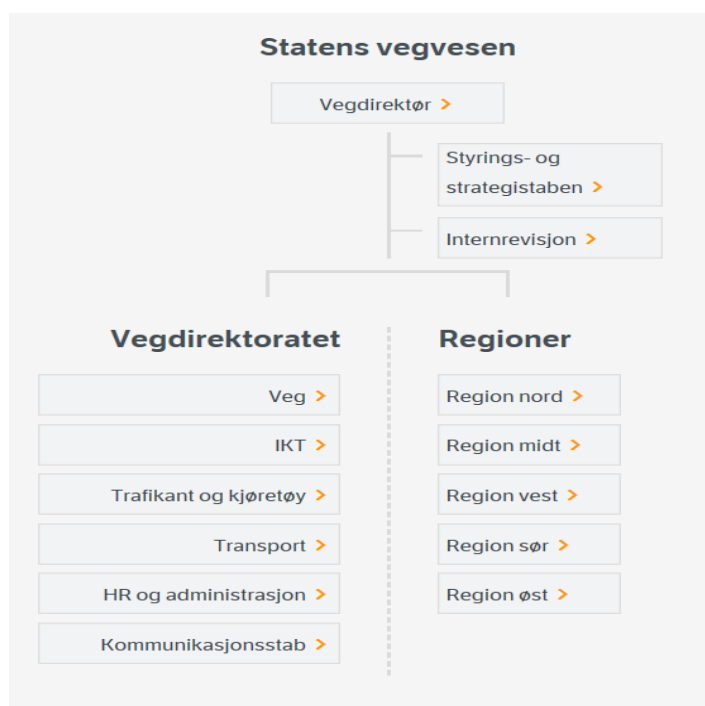
4.2 Dagens organisering, styringslinjer, roller, ansvar og oppgaver

Organisering og styringslinjer

Statens vegvesen er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet.

Organiseringen av Statens vegvesen framgår av vegloven og instruks for Statens vegvesen (FOR-2011-03-15-386). Etaten er inndelt i seks driftsenheter: Vegdirektoratet og fem regionvegkontorer. Vegdirektoratet er den sentrale enheten i Statens vegvesen.

Vegdirektoratet ledes av en vegdirektør som har styringsansvaret og som er sjef for Statens vegvesen. Hvert regionvegkontor ledes av en regionvegsjef.



Figur 2 Organisering av Statens vegvesen.

Statens vegvesen består av to forvaltningsnivåer. Vegdirektoratet er det ene nivået og de fem regionvegkontorene det andre. Regionvegkontorenes vegavdelinger sammenfaller med fylkesgrensene (med ett unntak i Region nord). Den organisatoriske løsningen med vegavdelinger med samme geografiske inndeling som fylkeskommunene, ble valgt i 2010 når en stor del av riksvegnettet ble omklassifisert til fylkesveg. Hensikten var å tilpasse organisasjonen til oppgavene Statens vegvesen skulle utføre på vegne av fylkeskommunene.

Organiseringen av Vegdirektoratet og det enkelte regionvegkontor framgår av vedlegg 2. Styringslinjene går fra vegdirektøren til den enkelte regionvegsjefen og den enkelte avdelingslederen i Vegdirektoratet. Det går ingen styringslinjer fra enheter i Vegdirektoratet til regionvegkontorene. Strategi- og styringsstaben bistår vegdirektøren i styringen av Vegdirektoratet og regionvegkontorene, samt i etatsstyringsdialogen med

Samferdselsdepartementet. Det er tilsvarende enheter i for strategi og styring tilknyttet regionvegshjefene.

Fagavdelingene (Vegavdelingen, Transportavdelingen og Trafikant- og kjøretøyavdelingen) i direktoratet har oppgaver som fagorgan og myndighetsorgan, og har i tillegg prosesseieransvar i kvalitetssystemet for oppgavene regionvegkontorene skal utføre. Dette betyr at det er fagavdelingene i Vegdirektoratet som stiller krav til hvordan regionene skal utføre oppgavene.

Fellestjenestene i Statens vegvesen utføres i stor grad av HR- og administrasjonsavdelingen og IKT-avdelingen, som begge er organisert som en del av Vegdirektoratet. I tillegg utfører HR og administrasjonsavdelingene på regionvegkontorene andre fellestjenester i egen region.

Roller, ansvar og oppgaver

Statens vegvesen har tre roller: fagorgan, myndighetsorgan og veg- vegtrafikkforvalter.

Som **fagorgan** bistår Statens vegvesen med utredninger, fakta og forslag til Samferdselsdepartementets arbeid med Nasjonal transportplan, statsbudsjettet og andre stortingsdokumenter.

På tilsvarende måte bistår Statens vegvesen fylkeskommunene med utredninger, faktagrunnlag, forslag til budsjett og langsiktige planer knyttet til fylkesveg. Dette er oppgaver som fylkeskommunene skal utføre selv fra 1.1.2020.

Gjennom instruksen for Statens vegvesen (FOR-2011-03-15-386) er etaten gitt et sektoransvar som inngår i rollen som fagorgan:

«Statens vegvesen har et samlet ansvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele vegtransportssystemet (sektoransvar), herunder delansvar på miljøområdet og for fagkompetanse på helhetlig bypolitikk og kollektivtransport. Sektoransvar innebærer også å bidra til at det blir utviklet ny kunnskap og bidra til at utdanningsinstitusjonene gjennomfører programmer som sikrer faglig kvalitet og rekruttering til sektoren.

Gjennom sitt sektoransvar overtar ikke etaten ansvar som andre har, men skal ta initiativ, oppmuntre og støtte de primært ansvarlige slik at sektorens samfunnsbidrag blir best mulig. Kommuner og fylkeskommuner kan bare pålegges plikter og oppgaver i lov eller med hjemmel i lov fastsatt av Stortinget. Sektoransvaret til Statens vegvesen innebærer dermed ikke en instruksjonsrett overfor kommuner og fylkeskommuner.»

Forskning og utvikling, formidling av fagkunnskap, utvikling av faglige veiledere og kontakt med utdanningsinstitusjoner, er eksempler på viktige sektoransvarsoppgaver som Statens vegvesen utfører som fagorgan.

Overføring av fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene, vil innebære noen endringer i hvordan Statens vegvesen skal utøve sektoransvaret. Koordineringen av arbeidet med trafiksikkerhet er et eksempel. I sams vegadministrasjon benyttes den samme trafiksikkerhetskompetansen både på riks- og fylkesvegnettet. Ved opphør av sams vegadministrasjon må Statens vegvesen arbeide på andre måter med å dele kunnskap, ta initiativ, oppmuntre og støtte fylkeskommunene og andre aktører, slik det forutsettes i instruksen.

Sektoransvaret til Statens vegvesen bør klargjøres ut over det som framgår av instruksen for etaten, Nasjonal transportplan 2018 – 2029 og etatens handlingsprogram for 2018 – 2023.

Det foreslås at sektoransvaret i ny organisasjon klargjøres etter følgende prinsipper:

- Sektoransvaret beskrives i instruksen for Statens vegvesen om lag på samme måte som i dag, men med nødvendige endringer som følge av overføring av fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene.
- Det må tydeliggjøres på hvilke områder og med hvilken ressursinnsats Statens vegvesen skal følge opp kravene i instruksen om å:
 - bidra til kunnskapsutvikling,
 - sikre god faglig kvalitet og rekruttering til sektoren, og
 - ta initiativ, oppmuntre og støtte de primært ansvarlige i sektoren.
- Økonomiske behov knyttet til sektoransvarsoppgavene må synliggjøres bedre.
- Det foreslås en videre prosess i arbeidet med Framtidas Statens vegvesen hvor det arbeides med konkrete beskrivelser for hvilke oppgaver som skal inngå i sektoransvaret. Dette arbeidet bør også inkludere en vurdering av hvilke ansvarsområder Statens vegvesen ikke lenger skal ha sektoransvar for. Ressursbruken for å ivareta sektoransvaret, bør avklares mer konkret gjennom Nasjonal transportplan og årlige budsjetter.

Statens vegvesen er **myndighetsorgan** både etter vegloven og vegtrafikkloven. Dette betyr blant annet at Statens vegvesen fatter enkeltvedtak, godkjenner tekniske konstruksjoner og fastsetter forskrifter og normaler.

Etter vegloven § 9 er Vegdirektoratet vegmyndighet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg. Vegloven inneholder flere bestemmelser som slår fast at det er regionvegkontoret som gir tillatelser for riks- og fylkesveger og kommunen for kommunale veger. I lovarbeidet som pågår er det foreslått endringer som innebærer at fylkeskommunen og Statens vegvesen blir vedtaksmyndighet for henholdsvis fylkesveg og riksveg.

Vegdirektoratet har myndighet til å vedta forskrifter og normaler for offentlig veg (riksveg, fylkesveg og kommunal veg), og håndheve lover, forskrifter og normaler på riksveg og delvis på fylkesveg.

Etter forskrift om anlegg av offentlig veg (FOR-2007-03-29-363) er Vegdirektoratet gitt myndighet til å fastsette vegnormaler for alle offentlige veger. Myndighet til å fravike vegnormalene innenfor forskriftenes rammer, er lagt til Vegdirektoratet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg, dersom ikke annet følger av annen forskrift etter vegloven. Forskriften gir også Vegdirektoratet hjemmel til å fastsette forskrift for trafikkklaster for vegbruer, gang- og sykkelvegbruer, ferjekaier og andre konstruksjoner i det offentlige vegnettet. Slik forskrift foreligger (FOR-2017-11-17-1900).

I bruforskrift for fylkesveg (FOR-2014-09-02-1128) er Vegdirektoratet gitt myndighet til å:

- Kontrollere og godkjenne prosjektering av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon på fylkesveg.
- Fravike bestemmelser gitt i vegnormal for prosjektering og bygging av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon på fylkesveg.
- Fastsette og fravike utfyllende bestemmelser for inspeksjon, drift, vedlikehold og annen forvaltning av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon på fylkesveg.

I tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg (FOR-2014-12-10-1566) er Vegdirektoratet gitt myndighet til å:

- Gi tillatelse til at ny eller rehabilitert tunnel på fylkesveg kan tas i bruk.
- Innstille eller begrense bruken av tunnel på fylkesveg dersom sikkerhetskrav ikke er oppfylt.

I vegdataforskriften (FOR-2010-12-03-1525) er Vegdirektoratet gitt myndighet til å bestemme hvilke formater som skal benyttes, i hvilket omfang data for alle veger (riksveger, fylkesveger og kommunale veger) skal innhentes, kvalitetssikres og formidles.

Etter vegtrafikkloven er det gitt forskrift om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikklyssignaler og anvisninger (skiltforskriften) (FOR-2005-10-07-1219). Forskriften angir Vegdirektoratet, regionvegkontoret, Politiet eller kommunen som vedtaksmyndighet avhengig av hva det dreier seg om.

Statens vegvesen har på trafikant- og kjøretøyområdet, med hjemmel i vegtrafikkloven, ansvar for kontroll av kjøretøy, tilsynsoppgaver og gjennomføring av førerprøver. Statens vegvesen har også myndighet til å utvikle og godkjenne regelverk og fatte vedtak som gjelder for trafikanter og kjøretøy.

Statens vegvesen er også tillagt myndighetsoppgaver etter annet lovverk, f.eks. etter plan- og bygningsloven, yrkestransportloven og oreigningsloven.

Veg- og trafikkforvalteroppgavene er i stor grad oppgaver knyttet til å utrede, planlegge, bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde både riks- og fylkesveg. Oppgavene som gjelder fylkesveg overføres til de nye fylkeskommunene fra 1.1.2020.

Oppgavene som vegtrafikkforvalter er knyttet til trafikken på vegene:

- Hvordan trafikken skal styres ved planlagte drifts- og vedlikeholdstiltak.
- Beredskapsløsninger som gjør det mulig å ta raske avgjørelser om styring av trafikken ved hendelser.
- Informasjon til trafikantene.

I vegtrafikkforvaltningen står vegtrafikksentralene (VTS) og Nasjonal vegdatabank (NVDB) sentralt. Det er klarlagt at VTS og NVDB er nasjonale fellesoppgaver som Statens vegvesen skal ha ansvaret for på tvers av vegklasser.

I vegtrafikkforvaltningen har fylkeskommunen og Nye Veier AS et delansvar for dataleveranser til NVDB og for kommunikasjon med VTS. Dataleveransene til NVDB skjer i stor grad gjennom innmåling, kontroll og registrering i forbindelse med bygging, drift, vedlikehold og forvaltning. Kvalitet på data i NVDB er avhengig av personer med riktig kompetanse og bruk av bestemte programsystemer. Kommunikasjonen med VTS skjer både gjennom systemer for trafikkovervåking og direkte kontakt mellom VTS og vegforvalter/driftsentreprenør. Her må det trekkes opp klare grenselinjer mellom Statens vegvesen sitt ansvar for vegtrafikken gjennom NVDB og VTS og fylkeskommunenes sitt ansvar for vegkantutstyr og dataleveranser gjennom elektroniske installasjoner og registreringer. Dette er grensedragninger som ikke har vært nødvendige med felles vegadministrasjon for riks- og fylkesveg. En mal for dette arbeidet kan være de avtaler Statens vegvesen har med Nye Veier AS, Oslo kommune og OPS selskapene på disse områdene.

Utviklingen innen intelligente transportsystemer (ITS) gir økende behov for samordning av vegtrafikkforvaltningen/trafikkstyringen og vegforvalteransvaret.

4.3 Organisering av veg- og trafikkadministrasjon i andre land

I en sammenligning av organisasjonsstrukturer og -modeller i andre land må det tas hensyn til at institusjonelle og kulturelle kontekster og demokratiske tradisjoner varierer mellom landene. Enhetsstater og forbundsstater har ulik geografisk maktfordeling. Innbyggertall, befolkningstetthet og trafikkarbeid har selvsagt stor betydning for hvordan land organiserer veg-, transport- og trafikant- og kjøretøyområdet. Strukturer og modeller som fungerer i ett land kan derfor ha liten overføringsverdi til andre land. Organiseringen i andre land kan likevel være av interesse. Det kan gi ideer til nye løsninger og tydeliggjøre mer allmenngyldige prinsipper.

Det er innhentet informasjon fra ni land. Utover de nordiske landene som vi oftest sammenlikner oss med (Sverige, Danmark og Finland), er det også innhentet informasjon fra Storbritannia, Nederland, Frankrike, Tyskland, Sveits og Østerrike. Disse landene har godt utbygget infrastruktur, høy vegstandard og høy trafiksikkerhet.

De organisatoriske løsningene i disse landene er svært ulike, men det er noen likhetstrekk:

- Ingen veg-/trafikkadministrasjoner har to forvaltningsnivå.
- Alle veg-/trafikkadministrasjonene er organisert helt eller delvis etter en divisjonsmodell, dvs. etter funksjon.
- Bare Nederland har regionkontorer som rapporterer direkte til øverste leder.
- Seks land har en tredelt vegforvaltning der stat, regioner/fylker og kommuner har ansvar for sin del av vegnettet. Norge blir dermed mer likt disse landene når fylkesvegadministrasjonen blir overført til fylkeskommunene. Våre nærmeste naboland, Danmark, Finland og Sverige har et todelt vegnett: statlige og kommunale veier.

Sverige gikk i 2010 fra et Vägverk med regionmodell til et Trafikverk organisert etter funksjonsprinsippet, dvs. med divisjoner/virksomhetsområder med underliggende geografisk inndeling. For eksempel er virksomhetsområdet «Planering» inndelt i underliggende regioner.

Trafikverket har ansvar for planlegging av transportsystemet (for alle landbaserte transporttyper), og for bygging, drift og vedlikehold av statlige veier og jernbane. Rundt 6800 ansatte er knyttet til hovedkontoret i Borlänge og seks regionkontorer.

Transportstyrelsen med om lag 1650 ansatte har ansvar for regulering av og tilsyn med veg, jernbane- og lufttransport, samt forvaltning av registre og innkreving av gebyrer og avgifter.

Førerkort- og kjøretøytjenester er i Sverige delt på Trafikverket, som har ansvar for gjennomføring av førerprøver, og Transportstyrelsen, med ansvar for regelverket, etterlevelse, kjøretøyregistrering og kontroll av kjøre- og hviletid. Bilprovningen utfører periodisk kjøretøykontroller og forvaltningskontroller for lette og tunge kjøretøy. Trafikpolisen har ansvaret for all kontroll langs veg.

Finland gikk i 2010 fra ett Vägverk med regionmodell til et Trafikverk organisert ved en divisjonsmodell og en adskilt regionmodell. Divisjonene er inndelt etter funksjonene *Operations Management, Planning and Projects, Infrastructure Management, og Traffic control and Management*. Divisjonenes underliggende enheter er også inndelt etter funksjon. Regionstyring er tillagt en støtteenhet for direktøren.

Trafikverket har ansvar for planlegging og utvikling av transportsystemet og for bygging, drift og vedlikehold av infrastruktur på områdene veg, jernbane og sjø. Rundt 700 ansatte er knyttet til hovedkontoret i Helsinki eller til ett av sju regionkontorer/tjenestesteder.

Trafiksikkerhetsverket med om lag 530 ansatte, har ansvar for regulering og tilsyn på områdene veg, jernbane, sjø og luft.

15 regionale ELY-sentraler (økonomisk utvikling, transport og miljø) med om lag 600 ansatte, har ansvar for forvaltning av veg. ELY-sentralene sine ansvarsområder er: i) næringer, arbeidskraft, kompetanse og kultur, ii) trafikk og infrastruktur, og iii) miljø og naturressurser.

Fører kort- og kjøretøytjenester er privatisert.

Danmark har et Vejdirektorat, en Trafikstyrelse og et eget selskap for Store prosjekter (broer og tunneler).

Vejdirektoratet med om lag 900 ansatte, har ansvar for planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av det statlige vegnettet. Direktoratet er organisert etter funksjonsprinsippet med divisjonene *Planlægning, Anlæg og drift, Særlige prosjekter, Trafik, og Ressource*. Ansatte er plassert i København eller på ett av seks tjenestesteder.

Trafikstyrelsen med om lag 350 ansatte, har ansvar for regulering og tilsyn med vei, bane, luftfart og havner.

Sund og Bælt Holdning AS med om lag 200 ansatte, fungerer som en bygg- og driftsherreorganisasjon.

Nederland har organisasjonen Rijkswaterstaat (RWS) med ansvar for nasjonale veier, vannveier samt vannforvaltning. RWS har både landsdekkende og regionale enheter, dvs. blanding av divisjoner og regioner. Regionene har operasjonelt ansvar, men noen landsdekkende enheter har operasjonelle oppgaver, deriblant for trafikkstyring, store prosjekter og tyngre vedlikehold. Ledergruppen består av generaldirektør, stedfortreder og ledere av landsdekkende enheter. Regiondirektører er representert i et råd.

Frankrike har et direktorat for transportinfrastruktur (DIT) som fungerer som nasjonal vegmyndighet. DIT har ansvar for det nasjonale vegnettet som helhet og er oppdragsgiver for konsesjonskontrakter på motorvegene. DIT har videre ansvar for harmonisering, regelverk og standarder, og skal sørge for et enhetlig vegnett og godt samarbeid mellom ulike vegholdere. De er organisert med 11 interregionale direktorater for veier med ansvar for drift og vedlikehold av nasjonale veger og motorveger uten konsesjoner og 21 bestiller-/byggherreenheter med ansvar for utbygging av hovedvegnettet.

England har det statlige selskapet Highways England (HE) med ansvar for det strategiske vegnettet (motorveger og A-stamveier). HE er mer enn et utbyggingsselskap og er dermed mer lik Statens vegvesen enn Nye Veier hva angår ansvar og oppgaver. HE har divisjoner innenfor ulike kategorigrupper. Kategorien «delivery groups» består av de operasjonelle oppgavene og er delt inn i divisjonene *Major Projects & Capital Portfolio Management* og *Operations*. Hovedkontor og seks regioner sorterer under divisjonen *Operations*.

Tyskland har ansvaret for veg og vegtransport fordelt på tre generaldirektorater; direktorat for landtransport, direktorat for vegbygging og direktorat for polycysaker.

Generaldirektoratet for landtransport (veg og jernbane) har ansvar for vegtrafikk og transport bestående av førerkort, trafikantadferd, typegodkjenning, kjøretøyregistrering og trafikkikkerhet. Generaldirektoratet for vegbygging har ansvar for strategisk utvikling av motorveinettet og deler av hovedveinettet. Generaldirektoratet for polycysaker har ansvar for kollektivtransport, sykling, elektrisk mobilitet, godstransport og logistikk, arealplanlegging og EU politikk.

Tyskland vil i 2021 etablere ny organisering med et nytt statlig selskap med ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehold, og en ny vegmyndighet med ansvar for regelverk og godkjenning av planer etc.

Sveits har tillagt ansvar for nasjonale veger, trafikklovgivning og nasjonal vegtrafikksentral til Swiss Federal Roads Office (FEDRO). FEDRO er organisert etter funksjon med divisjonene *Steering and Finance, Political and Official Affairs, Road Networks, Road Infrastructure West, Road Infrastructure East* og *Road Traffic*. Organisasjonen har hovedkontor i Bern og fem regionkontorer/tjenestesteder som sorterer under *Road Infrastructure Division* –øst og – vest.

Østerrike har tillagt ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av motorveier og ekspressveier til det statlige selskapet ASFINAG. Departementet for trafikk innovasjon og teknologi har ansvar for utforming av transportpolitikk og transportplanlegging.

5. Vurdering av utfordringer

Det er gjennomført en enkel kartlegging og vurdering av dagens utfordringer for Statens vegvesen. Vurderingen er basert på følgende:

- Rapporter fra Finansdepartementets og Samferdselsdepartementets områdegjennomgang.
- Statens vegvesens rapport om ny tjenestestruktur på trafikant- og kjøretøyområdet – Juni 2017.
- Rapporter og notater som er utarbeidet av arbeidsgrupper i Statens vegvesen og avdelinger i Vegdirektoratet i fase 1 av prosjektet.
- Utfordringer som har framkommet i prosjektgruppas arbeid i fase 2.

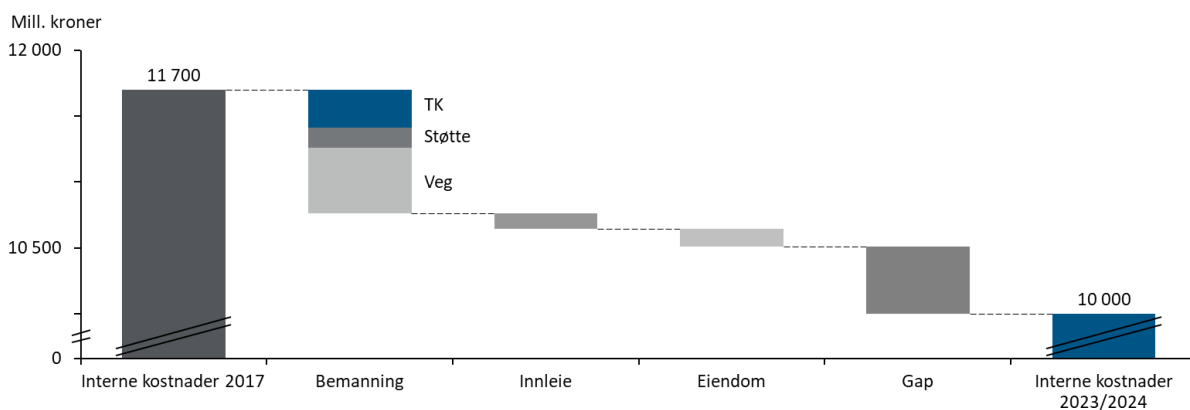
Oversikt over grunnlagsdokumentasjonen er gitt i kapittel 11.

Hensikten med å kartlegge og vurdere utfordringer er å definere mål som gir grunnlag for å sammenligne alternative organisasjonsmodeller.

Statens vegvesen leverer godt innenfor sitt ansvarsområde, men har enkelte utfordringer og forbedringsmuligheter knyttet kostnadsstyring, effektivisering, omstilling og digitalisering. Dette er generelle utfordringer som i større og mindre grad har gyldighet på tvers av dagens organisasjon.

5.1 Effektiviseringsutfordringer

Det foreligger effektiviseringskrav for Statens vegvesen gjennom effektiviseringsprogrammet, som beskrevet i Meld. St. 33 (2016–2017) om Nasjonal transportplan 2018–2029, Prop. 1 S (2017–2018) om statsbudsjettet og tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet for 2018. Etter Prop. 1 S (2018–2019) skal de interne kostnadene i Statens vegvesen reduseres fra 11,7 mrd. (2017–kr) til 10 mrd. (2017–kr) i 2023. Det er estimert flere kostnadsreducerende tiltak som vil bidra til å redusere kostnadsnivået og møte effektiviseringskravene. I hovedsak innebærer tiltakene kostnadsbesparelser knyttet til optimalisering av bemanning, erstatning av innleide ressurser med egne ansatte og reduserte eiendomsarealer.



Figur 3: Utfordring med å realisere effektiviseringsmålet.

Figur 3 er en illustrasjon basert på foreløpige grove estimater og viser utfordringen med å realisere effektiviseringsmålet. Dette er en stor utfordring som gjør det nødvendig å utvikle en organisasjon som vil muliggjøre gjennomføring av både identifiserte tiltak og ytterligere besparelser. Det må jobbes videre med å realisere identifiserte effektiviseringsmuligheter og hvordan Statens vegvesen skal oppnå ytterligere besparelser. Effektiviseringskravet er ikke justert for effekter av overføring av fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene.

Oppsummert fra områdegjennomgangen har Statens vegvesen effektiviseringsutfordringer på grunn av liten grad av konsolidering, standardisering og automatisering av prosesser, høye kvalitetskrav og for høy grad av påvirkning fra andre aktører når det gjelder prosjekter.

Behov for ytterligere konsolidering, standardisering og automatisering

Områdegjennomgangen peker på at rutiner og prosesser i større grad kan standardiseres på tvers av organisasjonen. Et grep for å håndtere dette kan være å samle fellesfunksjoner for deretter å effektivisere prosesser gjennom automatisering og standardisering. Konsolidering og sammenslåing av funksjoner gjør det mulig å effektivere ressursbruken.

Områdegjennomgangen har estimert et potensial for effektivisering på vegområdet, for støttefunksjoner og på transport og kjøretøyområdet. Det er også estimert et potensial for reduksjon av innleie og eiendomskostnader.

Prosjektkostnader kan reduseres

Prosjekter for vegbygging bør i så stor grad som mulig leveres etter et «godt nok» prinsipp. Et «godt nok prinsipp» tilsier at vi bygger tilstrekkelig kvalitet for å tilfredsstille samfunnets behov og ikke tilstreber en «ideell» løsning som er summen av isolerte vurderinger på ulike fagområder. Det innebærer at det i større grad må ligge en økonomisk vurdering bak løsningsvalgene. Det er drivkrefter i dagens organisasjon for at faglige normaler og standarder for løsningsvalg brukes på en slik måte at det kan medføre uforholdsmessige høye kvalitetskrav. På noen områder kan det også stilles spørsmål om standardkravene i de faglige normalene er for kostnadskreven.

Vegprosjekter blir påvirket av ønsker fra kommunene som er beslutningsmyndighet uten kostnadsansvar i vegplansaker. Dette kan virke kostnadsdrivende, særlig i en situasjon hvor det er tidkrevende å få avklaring på konflikter og begrenset mulighet for porteføljestyring.

Vegprosjekter skal styres i tråd med vedtatte styringsmål/styringsrammer. Det er behov for å tydeliggjøre de formelle rollene i styring av vegprosjekter. Områdegjennomgangen estimerer at bedre organisering og standardisering av planleggingsaktiviteter, gjennom bedre samordning av ulike organisatoriske enheter og prosjekteiere, kan bidra til en effektiviseringsgevinst som estimeres til 200 mill. kroner i interne kostnader innen 2023.

I virksomhetsutviklingsporteføljen ligger det tiltak for bedre porteføljestyring, digitale vegprosjekter, bedre forvaltning og vedlikeholdsstyring og digitalisering av håndbøker. Effekten av disse er estimert til om lag 600 mill. kroner, men vil gjelde både interne og eksterne kostnader.

5.2 Styringsutfordringer

Porteføljestyring og samling av mindre tiltak

Gjennomføringen av de største vegutbyggingsprosjektene i Statens vegvesens portefølje styres av årlige prioriteringer i statsbudsjettet, basert på stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan. Dette innebærer at prioritering av prosjekter også styres av politiske hensyn og av en årlig økonomisk ramme. Dette er rammebetingelser som Statens vegvesen må innrette sin virksomhet etter og som avstemmes som del av etatsstyringen.

Porteføljestyring innebærer større mulighet for å ta mer hensyn til effektiv gjennomføring, ressurstilgang, kontraktstrategier, geografiske/strekningsvise utbygginger mv.

For de mindre utbyggings- og vedlikeholdsprosjektene, særlig prosjekter med kostnad < 50–100 mill. kr, har Statens vegvesen både en mulighet og et potensial for en mer effektiv gjennomføring gjennom å se prosjektene mer i sammenheng og etablere effektive kontraktstrukturer der flere tiltak kan samles/grupperes i geografiske eller faglige pakker.

Ansvarsoppfølging

Det er i dag tydelige styringslinjer mellom vegdirektør og regionvegsjefene. Leveranseansvar og krav til økonomisk og faglig måloppnåelse reguleres i årlige resultatavtaler og følges opp i styringsdialogen.

Det er en utfordring at fag- og styringslinjer krysses på flere nivåer i organisasjonen. For enheter med et avgrenset fagansvar i utbyggings- og vedlikeholdsprosjekter, kan det oppstå for stor avstand til ansvaret for måloppnåelse og økonomi. Når mange enheter har prosjekt-

og fageierskap, som påvirker produksjonen, er det mer krevende å oppnå enhetlig prosjekt- og kontraktstyring.

Det er også krevende å planlegge, gjennomføre og følge opp effektiviseringstiltak gjennom mål-, resultat- og risikostyring når fag- og styringslinjer krysses. Blant annet skaper det utfordringer med å etablere gode gevinstrealiseringsprosesser, det kompliserer muligheten til å utvikle forståelse for sammenhenger mellom årsak og virkning og gjør det vanskelig å arbeide med ressurser, aktiviteter og resultatkjeder i sammenheng. Innenfor slike rammer vanskeliggjøres god og sammenhengende etatsstyring.

I likhet med mange andre virksomheter, har Statens vegvesen styringsutfordringer på grunn av manglende systemintegrasjon. Systemlandskapet erfares som komplekst og preget av mange leverandører, systemeiere og lite standardisering. Mangel på integrasjon mellom systemer er et hinder for dataflyt gjennom livsløpet til en konstruksjon, fra plan til drift og vedlikehold. Konsekvensen kan være unødvendig manuelt arbeid og at det er mer krevende enn nødvendig å framskaffe relevante styringsdata.

5.3 Omstillingsutfordringer

Arbeidsmetoder og læring

Det foregår store endringer i transportsektoren relatert til digitalisering og elektrifisering, befolkningsvekst og fortetting i byene, økte krav til individualiserte og fleksible transporttjenester mv. Slike utviklingstrekk, vil i fremtiden stille store krav til Statens vegvesens omstillingsevne. Det kan eksempelvis bety å legge til rette for, teste ut og adoptere ny teknologi og gjennomføringsmodeller, og tilpasse både arbeidsmetoder og organisering til nye krav og forventninger.

Det er behov for å omsette erfaringer til ny arbeidspraksis og maler. Det eksisterer flere dokumenteringssystemer i Statens vegvesen, men utviklingen av disse tar lang tid og de oppfattes som utdaterte. Denne situasjonen bidrar til å gjøre det vanskelig å lære av gjennomførte prosjekter og kontinuerlig forbedre organisasjonen.

Prosesseierskapet i kvalitetssystemet er i dag lagt til Vegdirektoratet. Det er behov for å legge prosesseierskapet til enhetene som har ansvaret for å gjennomføre oppgavene. Det gir større sikkerhet for etterlevelse av krav, og at kvalitetssystemet utvikles løpende som følge av erfaring og læring gjennom praksis.

Regelverksutvikling og standarder

I framtiden skal Statens vegvesen utføre oppgaver for flere vegeiere. Etter overføring av fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene vil Statens vegvesen ha oppfølgingsansvaret for drøyt 10 000 km riksveg. Nye Veier AS er i gang med å bygge en portefølje på om lag 530 km riksveg, som etter hvert skal driftes og vedlikeholdes av den samme organisasjonen.

Fylkeskommunene har til sammen ansvaret for rundt 45 000 km fylkesveg, og vil fra 1.1.2020 også få overført fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen. I tillegg kommer kommunenes ansvar for totalt rundt 40 000 km kommunale veger. Med endringene i aktørbildet, blir det viktig å skille mellom etatsens forvaltningsoppgaver for alle vegeiere og forretningsoppgavene knyttet til investering og drift av riksveger.

Det er behov for å utarbeide regelverk og standarder i takt med utviklingen innenfor transport og vegområdet. Teknologit utviklingen går raskt. Det stiller store krav til kunnskap om hvordan den fysiske og digitale infrastrukturen skal utvikles og reguleres for å ivareta framtidens transportsystem. Rettidig regelverksutvikling er en forutsetning for å hente ut samfunnseffektene av økt mobilitet, autonome kjøretøy og nye organiseringer av transportsystemer mv. Statens vegvesen vil i fremtiden utfordres i regulatorrollen, både på grunn av den teknologiske utviklingen og som følge av økt kompleksitet innenfor transportområdet.

Flere administrative enheter med egne vegadministrasjoner stiller større krav til prosess og inkludering når normaler skal utvikles. Flere aktører stiller større krav til god formidling av kunnskapsgrunnlag og prioriteringer som ligger til grunn for normalene. Dette er spesielt viktig på grunn av at fylkeskommunene og kommunene selv kan fravike normalene.

5.4 Digitaliseringsutfordringer

Mulighetene og behovet for digitalisering øker raskt. Det er behov for å tydeliggjøre hvem som eier digitaliseringsagendaen i Statens vegvesen. Fagavdelingene i Statens vegvesen har i dag ikke tilstrekkelig ressurser til å utvikle fagsystemene de er ansvarlige for. Innenfor trafikanter- og kjøretøyområdet har digitalisering av tjenester medført forenklinger for brukerne og mer effektive leveranser fra Statens vegvesen. Det er et potensial for videre digitalisering på trafikanter- og kjøretøyområdet og på veg- og transportområdet.

Områdegjennomgangen peker på flere manuelle oppgaver som kan automatiseres. Automatisering av prosesser gjør det mulig å redusere kostnader og forenkle tjenesteproduksjonen.

Vegvesenet bør i kraft av å være nasjonalt fagorgan gi retning for utvikling av intelligente transportsystemer. Det genereres store datamengder fra vegområdet og trafikanter- og kjøretøyområdet. Sammen med den teknologiske utviklingen gir dette muligheter for å utvikle nye løsninger for bedre og mer effektive tjenester. For å utnytte disse mulighetene kreves systemer og spesialistkompetanse.

5.5 Oppsummering: Mulige konsekvenser for fremtidig organisering

En fremtidig organisering av Statens vegvesen bør bidra til å forenkle styringslinjer, tydeliggjøre roller, styrke styring av prosjekter i alle faser og forbedre evnen til digitalisering og datahåndtering.

Statens vegvesen har behov for en enklere og mer enhetlig styringsmodell der ressurseierskap, fagstyring og prosesseierskap i større grad er integrert.

Samtidig må det være mulig med fleksibel bruk av ressurser på tvers i organisasjonen. Statens vegvesen har et potensial for å effektivisere organisasjonen ved å samle oppgaver og funksjoner som naturlig hører sammen i større grad:

- Samle fellesfunksjoner i en felles organisatorisk enhet som ikke er en del av Vegdirektoratet.
- Samle fagfunksjoner.
- Tydeliggjøre rollen til Vegdirektoratet.

Teknologi vil i fremtiden være en driver for utvikling av Statens vegvesen. Den teknologiske utviklingen medvirker til at regelutforming og digitalisering må sees i sammenheng.

For å styrke organisasjonens evne til omstilling og ivareta rollen som nasjonal vegmyndighet, er det nødvendig å øke tempoet på digitalisering.

6. Vurdering av behov

I arbeidet med ny organisasjonsstruktur er det kartlagt ulike interessenters behov. I denne delen presenteres resultatene av denne kartleggingen som, kombinert med føringer og identifiserte utfordringer, danner utgangspunkt for å utlede mål for framtidig organisering.

6.1 Kartlegging og beskrivelse av behov for Statens Vegvesen

De viktigste interessentene i vegsektoren er: samfunnet, overordnet myndighet, andre vegeiere, trafikanter og næringsliv. Disse interessentene inkluderer flere undergrupper av interessenter med tilnærmet ensartede behov.

De enkelte brukerbehovene kan utledes i form av en oppgave eller en leveranse. Disse beskrives ikke detaljert her. Brukerbehovene er beskrevet fra interessentenes perspektiv. Derfor er ikke nødvendigvis behovene formulert på samme måte som etaten formulerer egne oppgaver og funksjoner slik de leveres i dag.

Samfunn

Interessentgruppen *Samfunnet* er inndelt i undergruppene storsamfunn, lokalsamfunn og fremtidige generasjoner. Samfunnet har behov for Statens vegvesen som samfunnsaktør med et langsiktig ansvar for et velfungerende, bærekraftig og sikkert transportsystem på nasjonalt og lokalt nivå.

Samfunnets behov

- Trafikksikkerhet
- Fremkommelighet, robuste vegsystemer og pålitelig infrastruktur
- Sikkerhet og beredskap
- Effektiv bruk av ressurser
- Bedre klima/miljø
- Medvirkningsmuligheter
- Gode beslutningsgrunnlag
- Rask og sømløs behandling, kommunikasjon og formidling av all tilgjengelig informasjon
- God kompetanse om fag og samfunn
- God by- og tettstedsutvikling
- Attraktive arbeidsplasser og næringsutvikling
- Et transportsystem tilpasset nye teknologiske forutsetninger
- Økt kapasitet og fleksibilitet i transportsystemet
- Helhetlig transportsystem som dekker grensesnittet mellom veg, sjø, bane og luft.

Overordnet myndighet

Stortinget, regjeringen og Samferdselsdepartementet har behov for informasjon, beslutningsgrunnlag og rådgivning fra Statens vegvesen. De har behov for at Statens vegvesen styres på en god måte, at tiltak gjennomføres og at det rapporteres i henhold til vedtak og planverk.

Overordnede myndigheters behov

- God økonomi- og virksomhetsstyring
- God oppfølging av vedtak i daglig drift og god rapportering
- Klagesaksbehandling for enkeltvedtak etter veg- og vegtrafikklov
- Respektert og profesjonell aktør med stor faglig integritet
- Gode beslutningsgrunnlag
- Svar på spørsmål
- Rådgivning – god fagkunnskap, FoU og innovasjon

Andre vegeiere

Andre vegeiere har behov for effektiv og hensiktsmessig regulering, koordinering og rådgivning fra Statens vegvesen.

Andre vegeieres behov

- Regulering gjennom regelverk, krav, normaler, metodikk og kontroll/godkjenning
- Koordinering gjennom involvering, samordning, informasjonsformidling og dataflyt
- Rådgivning gjennom ekspertise, god kompetanse og formidling av FoU-resultater
- Effektive tjenester og innovasjon

Næringsliv og trafikanter

Næringsliv og trafikanter har behov for god informasjon fra Statens vegvesen og at etaten leverer god sikkerhet, god infrastruktur og effektive tjenester.

Næringslivets og trafikantenes behov

- God fremkommelighet
- Forutsigbarhet gjennom pålitelige tjenester og infrastruktur
- Trafikksikkerhet
- Standardisering, universell utforming og likebehandling
- Effektive og tilgjengelige tjenester som følger teknologisk utvikling og digitalisering
- Informasjon om trafikk, kjøretøy og infrastruktur
- Like konkurransevilkår som andre land
- Påvirkningsmulighet og medbestemmelse

6.2 Fordeling av ansvar for å dekke behovene som stilles til Statens vegvesen

Endring av dagens organisering vil kunne endre styringslinjer og ansvarsforhold. For å imøtekomme behovet for å tydeliggjøre direktoratsfunksjonen, er det tatt utgangspunkt i hvilke minimumsbehov fremtidens Vegdirektorat skal ivareta. Basert på dette er behovene fordelt på vegdirektør, Vegdirektoratet og operative enheter. Med operative enheter menes i denne forbindelse de organisatoriske enhetene som ikke inngår i Vegdirektoratet eller er del av vegdirektørens nærmeste apparat for styring og strategiarbeid

Vegdirektør skal dekke behovene for:

- Utvikling og styring av Statens vegvesen og Vegdirektoratet
- Styringsdialog med Samferdselsdepartementet

Vegdirektoratet skal dekke behovene for:

- Regelverksutvikling – Forarbeid til lover og forskrifter, vedtak av forskrifter og normaler og veiledning og metodikk
- Teknisk godkjenning og kontroll av bruer, konstruksjoner og tunneler
- Klageorgan for vedtak fattet i operasjonelle enheter

Operative enheter skal dekke behov for:

- Informasjon og beslutningsgrunnlag til Samferdselsdepartementet, knyttet til Nasjonal transportplan og øvrige dokumenter som skal legges fram for behandling i Stortinget og forslag til svar på spørsmål fra Stortinget.
- Rådgivning, kompetanse, FoU og innovasjon til andre vegeiere, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet
- Fremkommelighet, forutsigbarhet, trafikkikkerhet og beredskap, robuste vegsystemer og infrastruktur
- Koordinering av transportplanlegging, trafikkstyring og trafikkikkerhet med ulike aktører innenfor veg- og transportområdet
- Effektive, tilgjengelige, mobile og moderne tjenester
- Likebehandling, rettssikker og kundeorientert forvaltning og leveranse av tjenester
- Rask og sømløs behandling, kommunikasjon og formidling av all tilgjengelig informasjon
- Ivaretagelse av klima og miljø
- Effektiv bruk av ressurser
- Digitalisering og utvikling
- Byutvikling
- Medbestemmelse og inkludering
- Forslag til flerårige planer og budsjetter
- Gjennomføring og etterlevelse føringer og pålegg gitt av vegdirektøren
- Gjennomføring og oppfølging av vedtak

7. Mål for ny organisering av Statens vegvesen

For å vurdere alternative hovedgrep, er det nødvendig å definere mål for ny struktur. I arbeidet er det to perspektiver som må ivaretas. Statens vegvesen skal utføre oppgaver som ansvarlig for helheten i transportsystemet og trafikksikkerheten, som regelverksutvikler, tjenesteleverandør og samfunnsaktør. Statens vegvesen skal samtidig utføre oppgaver som vegeier for hoveddelen av riksvegnettet. Disse perspektivene skal til sammen ivaretas og balanseres i målene for ny organisasjonsstruktur.

Målene for framtidens Statens vegvesen baseres på føringer fra Samferdselsdepartementet og vegdirektøren, utfordringene med dagens organisering, kartlegging av interessenters behov, og Statens vegvesens strategi og sektoransvar.

Mål for ny organisering av Statens vegvesen kan oppsummeres slik:

- Effektiv styring med klare roller og ansvar i etaten.
- «Mer veg for pengene» gjennom styrket gjennomføringsevne og mer effektiv drift av etaten.
- Styrke Statens vegvesen som den fremste samfunnsaktøren innen veg og vegtransport som ivaretar sektoransvar for trafikksikkerhet, framkommelighet, klima og miljø, og sikrer kompetanse, nasjonalt, regionalt og lokalt.
- Sikre effektiv utvikling, bruk av ny teknologi og digitalisering av tjenester og prosesser.
- Utvikle et godt regelverk gjennom et sterkt regelverksutviklingsmiljø.

Mål 1: Effektiv styring med klare roller og ansvar i etaten

Beskrivelse av hva målet betyr

I en fremtidig organisasjon er styringslinjene fra vegdirektøren til direktorat og etat oppleves som enkle og klare. Styringsroller er avklart og prosessene for mål-, resultat- og risikostyring er forutsigbare og standardiserte. Porteføljestyling av prosjekter sørger for god prioriteringsevne. Systemintegrasjon sikrer tilgang til data og gjør det enkelt å utvikle gode analyser og beslutningsgrunnlag. Fag- og styringslinjer er ikke i konflikt, men virker sammen innenfor en enhetlig styringsprosess med klare ansvarsforhold. Styringsmodellen sikrer effektiv planlegging, gjennomføring og oppfølging av tiltak utformet gjennom etatsstyringsprosessen.

Begrunnelse for målet:

- Det ivaretar hensynet til styringsutfordringer, med manglende porteføljestyling og oppdelt byggherrefunksjon.
- Det ivaretar utfordringene med at fag- og styringslinjer krysses på flere nivåer.
- Det bidrar til å forenkle styringsdialog og tydeliggjøre ansvar.

- Det styrker gjennomførings- og prioriteringsevnen og imøtekommer krav til bedre styring av effektiviseringsarbeidet.

Mulige hovedgrep

- Vegdirektøren styrer etaten med en styrket funksjon for økonomi- og virksomhetsstyring med sterke kontroll- og oppfølgingsfunksjoner.
- Underliggende enheter etablerer tilsvarende styringsfunksjoner.
- Styrke porteføljestylingen for utbyggingsprosjekter.
- Skille ut det som bør være nasjonale oppgaver som egne enheter i etaten.
- Fag- og styringslinjer integreres gjennom funksjonstilpassede organisasjonsenheter.

Mål 2: «Mer veg for pengene» gjennom styrket gjennomføringsevne og mer effektiv drift av etaten

Beskrivelse av hva målet betyr

Operasjonelle enheter skal ivareta gjennomføring av oppdrag og prioriteringer. Det er enkelt å koble de riktige fagressursene med oppgaver og leveranser. Ansatte bruker lite tid på manuelt rutinearbeid og administrative oppgaver. Kontinuerlig forbedring er en del av alle prosjekter og aktiviteter. Prosesser og rutiner standardiseres.

Begrunnelse for målet:

- Det bidrar til å svare ut krav til bedre utnyttelse av ressurser og mer kostnadseffektiv organisering.
- Det ivaretar behovet for økt standardisering av rutiner og prosesser.
- Det ivaretar behovet for konsolidering av fag og prosjekter og samling av tjenester.
- Det bidrar til å sikre tillit slik at Statens vegvesen innenfor gitte rammer selv styrer framtidig utvikling av organisasjonen og dens tjenester.

Mulige hovedgrep

- Samle fellestjenester for hele landet.
- Samle styring av store utbyggingsprosjekter i en enhet.
- Fordele dagens ressursorganisasjon mest mulig på resultatenheter og samle det som ikke er mulig å fordele.
- Standardisere oppgaver og prosesser innenfor utbygging, drift og forvaltning av veg.
- Samle fagmiljøer og funksjoner.

Mål 3: Styrke Statens vegvesen som den fremste samfunnsaktøren innen veg og vegtransport som ivaretar sektoransvar for trafikksikkerhet, framkommelighet, klima og miljø, og sikrer kompetanse, nasjonalt, regionalt og lokalt.

Beskrivelse av hva målet betyr

Statens vegvesen ivaretar et samlet sektoransvar for hele vegtransportsystemet. Etaten styrker rollen som koordinator av veg- og transportplanlegging, trafikkstyring og trafikksikkerhet blant ulike aktører innenfor veg- og transportområdet. Etaten ivaretar trafikksikkerhet og helhetsspektivet som samfunns-/transportaktør, og sørger for framkommelighet gjennom et forutsigbart og pålitelig transportsystem. Etaten ivaretar et lokalt samfunnsperspektiv og lokale behov blant annet knyttet til byutvikling, kollektivtransport, sykkel og gange, bærekraftig klima og miljø og areal- og transportplanlegging. Etaten har oversikt og sikrer utvikling og spredning av kunnskap innenfor sektorområdet. Etaten innehar landets beste kompetanse innen veg- og transportfagene. Kunnskap formidles internt i Statens vegvesen og til de som har behov for informasjon og beslutningsgrunnlag. Statens vegvesen omsetter FoU til kunnskap, formidler kunnskap og bidrar til innovasjon.

Begrunnelse for målet:

- Det ivaretar sektoransvaret Statens vegvesen har for et sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og regional utvikling.
- Det bidrar til å dekke behovet samfunnet, trafikanter og næringsliv har for framkommelighet, forutsigbarhet, trafikksikkerhet og beredskap, robuste vegsystemer og infrastruktur.
- Det sikrer koordinering av et helhetlig, bærekraftig og sikkert transportsystem i fremtiden.
- Det dekker behovet for byutvikling, bytransportssystemer og ivaretar langsiktighet i miljøarbeidet.
- Det dekker behovet Statens vegvesen, andre vegeiere og Samferdselsdepartementet har for rådgivning, kompetanse, FoU og innovasjon.

Mulige hovedgrep

- Opprettholde regional/lokal kapasitet innenfor regional utvikling, trafikksikkerhet og klima og miljø.
- Samle FoU og innovasjonsaktiviteter i etaten, nærmere operativt nivå.
- Styrke fagmiljø innenfor veg, trafikk, transport og mobilitet.
- Tydeliggjøre ansvaret for å koordinere transportplanlegging, trafikkstyring og trafikksikkerhet for ulike aktører innenfor veg- og transportområdet.
- Sikre kapasitet til å ivareta dialog med lokale og regionale myndigheter.

Mål 4: Sikre effektiv systemutvikling, bruk av ny teknologi og digital transformasjon av tjenester og prosesser

Beskrivelse av hva målet betyr

Vegdirektøren setter strategisk retning for digitalisering, og prioriterer og følger opp digitaliseringsinitiativene. Etaten skal ha ledende roller i Norges satsing på ITS; som kunnskapsutvikler og systemeier og skal håndtere den økende oppgavemengden knyttet til IT-arkitektur, store datastrømmer, digitalisering og automatisering av tjenester og oppgaver i organisasjonen. Utvikling, utprøving og implementering av nye teknologiske løsninger gjennomføres raskt og effektivt. Statens vegvesen skal være en profesjonell eier, leverandør og overordnet forvalter av digitale veg- og trafikkdata. Etaten skal legge til rette for effektiv datafangst, utnytte eksterne og nye datakilder, sikre optimal kvalitet for dynamiske og statiske data, og sørge for systemintegrasjon mellom ulike fagsystemer.

Begrunnelse for målet:

- Det ivaretar hensynet digitaliseringsutfordringen i Statens vegvesen.
- Det dekker behovene for effektive, tilgjengelige og mobile tjenester og bedre leveranser, likebehandling og kundeorientert forvaltning.
- Det sikrer den overordnede forvaltningen av den økende datamengde fra veg og trafikk og ivaretar det økende behov for tilgang til data.
- Det bidrar til å dekke behovet for rask og sømløs behandling, kommunikasjon og formidling av all tilgjengelig informasjon.
- Det gir rask og prioritert utvikling til lav kostnad.

Mulige hovedgrep

- Etablere enhet som omfatter IT-kompetanse og oppgaver som ikke er rasjonelt å spre ut på funksjonsområdene som sitter med systemeierskapet.
- Tydeliggjøre ansvaret for digitaliseringsagendaen.

Mål 5: Utvikle et godt regelverk gjennom et sterkt regelverksutviklingsmiljø.

Beskrivelse av hva målet betyr

Vegdirektoratet sørger for at regelverk utvikles kontinuerlig, i tråd med teknologiutvikling og samfunnstrender. Effektiv regelverksutvikling fordrer at aktører som Statens vegvesen, Nye veier AS, fylkeskommunene, kommunene og andre relevante aktører er involvert i arbeidet. God involvering medvirker til at regelverk oppleves som nyttig, at utviklingsarbeidet er effektivt, og at det er god konsistens i håndbøker og normaler som ansatte og andre må forholde seg til. Direktoratet sikrer kunnskapsutvikling ved tett interaksjon med relevante operative ressurser i utviklingen av regelverk og normaler. Vegdirektoratet må oppleves som en kompetent og objektiv aktør.

Begrunnelse for målet:

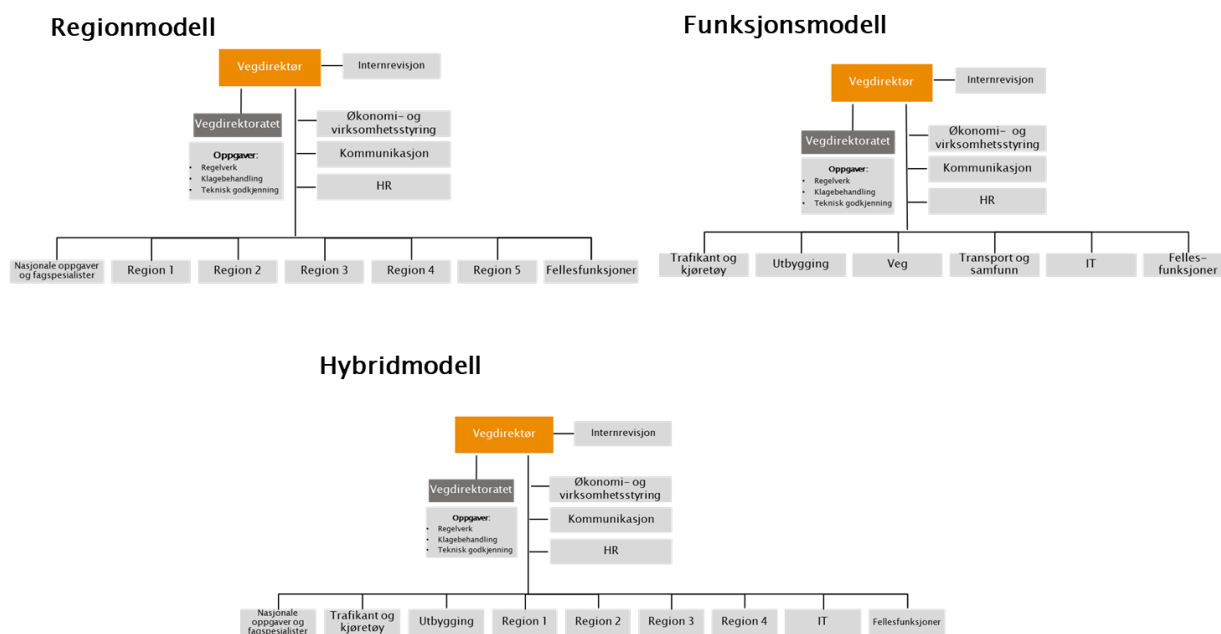
- Det fører til et regelverk med god kvalitet.
- Det ivaretar sektoransvaret for trafikksikkerhet, framkommelighet, klima og miljø, og et universelt utformet transportsystem.
- Det ivaretar hensynet til effektiviseringsutfordringene, ved at et mer hensiktsmessig og forenklet regelverk styrker gjennomføringen på operativt nivå.
- Det ivaretar hensynet til omstillingsutfordringer, ved at regelverket utvikles i tråd med ny kunnskap, teknologi og nye konsepter for mobilitet og framkommelighet.
- Det dekker behovet for uavhengig utvikling av regelverk, metodikk og standarder for alle relevante aktører.

Mulige hovedgrep

- Oppgaver som ikke er direkte knyttet til direktoratsfunksjonen, løftes ut av direktoratet.
- Organisere kunnskapsutvikling og FoU på operativt nivå og sikre tett interaksjon med regelverksutvikling.

8. Beskrivelse av modeller

Det er utarbeidet tre ulike modeller for organisering av Statens vegvesen. I denne delen vil overordnede hovedtrekk i modellene presenteres. Mulig innhold og oppgavefordeling i anbefalt modell vil beskrives ytterligere i kapittel 10. Modellene bygger på en rendyrking av direktoratsfunksjoner organisert adskilt fra operasjonelle enheter. I figuren under er disse tre modellene illustrert under overskriftene «Regionmodell», «Funksjonsmodell» og «Hybridmodell».



Figur 3: Tre modeller for framtidig organisering av Statens vegvesen

I dette kapittelet beskrives organisasjonsenheter og styringslinjer. Geografisk lokalisering av enheter og ansatte er ikke vurdert. Det legges til grunn at alle modeller kan innebære geografisk spredning eller samlokalisering av oppgaver innen en organisatorisk enhet. Dette vil utredes nærmere senere.

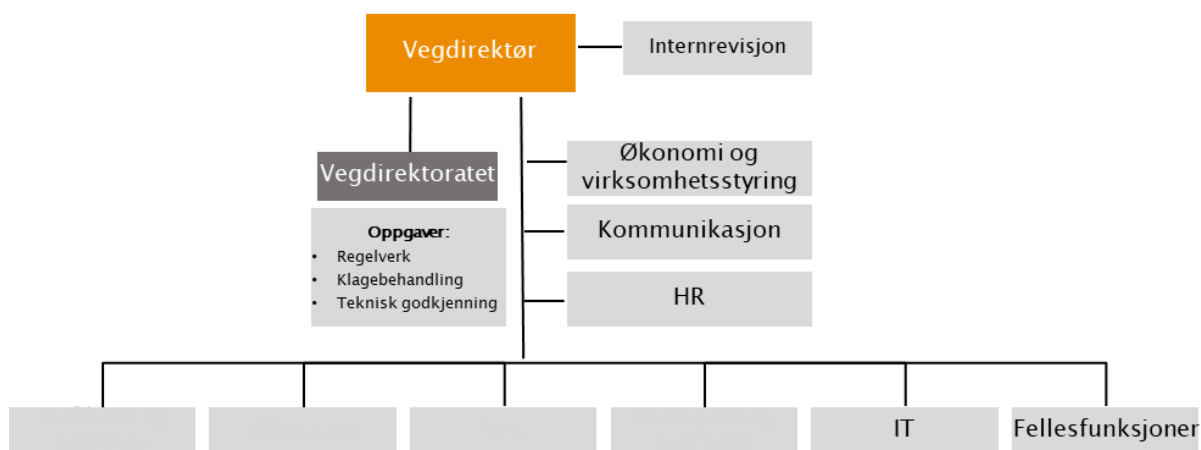
8.1 Modelluavhengige hovedgrep

For å imøtekomme krav til ny organisasjonsmodell er det identifisert enkelte hovedgrep som vurderes som modelluavhengige:

- Vegdirektøren styrer og utvikler virksomheten med hjelp av en enhet for økonomi- og virksomhetsstyring. Strategisk kommunikasjon og strategisk HR foreslås organisert som egne enheter i vegdirektørens stabsfunksjon. Tilsvarende funksjoner tilknyttes ledelsen av divisjonene/regionene. Internrevisjon legges direkte under

vegdirektøren, som i dag.

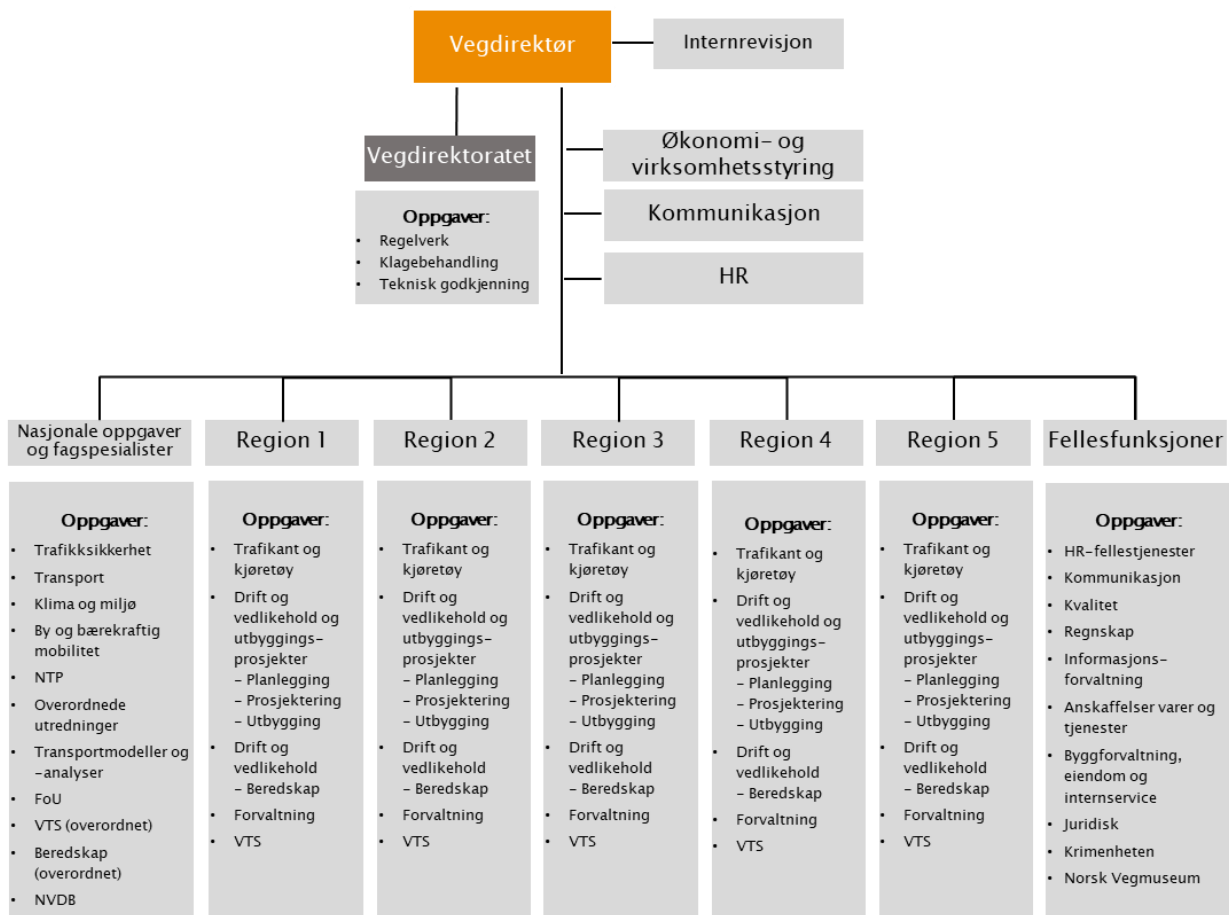
- Vegdirektoratets ansvar og rolle tydeliggjøres ved å avgrense oppgavene til regelverksutvikling, klagesaksbehandling og teknisk godkjenning. Vegdirektoratet kan benytte utredningsressurser i operative enheter.
- Det anbefales at IT organiseres som egen divisjon i etaten. Enheten ivaretar dataforvaltning, IT-drift og oversikt og koordinering av digitaliseringsinitiativ på tvers av funksjonsområdene. Det anbefales at organisering av IT-området i Statens vegvesen utredes nærmere i fase 3, før endelig organisering av området vedtas.
- Det anbefales å konsolidere etatsfelles støttefunksjoner i divisjon Fellesfunksjoner. Etatsfelles støttefunksjoner er en samlebetegnelse på tjenester andre avdelinger er avhengig av, og som kan leveres på tvers i organisasjonen. Samling av støttefunksjoner må balanseres mot lederes behov for støtte i egne enheter.



Figur 4: Illustrasjon av hovedgrep for ny organisering som vurderes som modelluavhengig

8.2 Regionmodell

Det er utviklet en regionmodell basert på en videreføring av ansvaret for de oppgavene som regionene har i dag. Regionmodellen bygger i all hovedsak på dagens organisering av regionene, men med forutsetning om en mer enhetlig organisering av regionene. Modellen legger opp til at den operative delen av trafikant- og kjøretøyområdet beholdes i regionene, som i dag. Nasjonale operasjonelle trafikant- og kjøretøyoppgaver, som i dag ligger i direktoratet, fordeles på regionene. Det opprettes en enhet for nasjonale oppgaver og fagspesialister.



Figur 5: Regionmodell

Beskrivelse av hovedgrep for modellen

Regionmodellen legger opp til at ansvaret for drift, vedlikehold og forvaltning av veg og utbyggingsprosjektene fortsatt tillegges regionalt nivå. Ressursavdelingene i hver region kan opprettholdes som i dag, eller personell kan fordeles ut på fagavdelingene i regionene. Økonomer/kontrollere og jurister med spesifikk kontraktkompetanse legges inn under regionene, ikke som del av Fellestjenester.

- Regionene kan organiseres som i dag, med operative avdelinger: geografiske vegavdelinger, en prosjektavdeling og en Trafikant- og kjøretøyavdeling. I tillegg kommer forvaltningsoppgaver på veg- og transportområdet.
- Alternativt kan det legges opp til en mer fagspesialisering av de operative oppgavene under regionvegsjefen med fire fagavdelinger: Trafikant og kjøretøy, Utbygging, Drift- og vedlikehold og Transport- og samfunn. Under disse fagavdelingene vil det så være personell spredt geografisk etter oppgavenes behov.

Regionsjefen vil trenge en stab med støttefunksjoner til økonomistyring, kommunikasjon og HR.

Regionene stilles ikke fritt til valg av organisering, de må ha en lik struktur.

Behovet for nasjonal samordning innenfor utvalgte områder fordeles på regionene, slik at de forskjellige regionene får nasjonalt prosesseier-, systemeier- og koordineringsansvar for hvert sitt funksjonsområde. Dette gjelder prosesseier-, systemeier- og koordineringsansvar for:

- Trafikant- og kjøretøyoppgaver
- Investeringsprosjekter
- Drift, vedlikehold og forvaltning av riksveg
- Statens vegvesens samfunnsoppdrag regionalt og lokalt
- Noen oppgaver på virksomhetsområde transport

Ansvar for riksvegferjedrift for hele landet legges til den region som har størst omfang innenfor sine regiongrenser.

Det er behov for en enhet for nasjonale oppgaver og fagspesialister på samme nivå som regionene. Denne avdelingen vil bestå av det som tilsvarende Transportavdelingen og deler av Vegavdelingen i Vegdirektoratet i dag, med tillegg av noen spesialister og laboratorier som i dag er knyttet til vegområdet i regionene. Avdelingen vil fungere som et ekspertsenter som skal levere til regionene, vegdirektør og Vegdirektoratet.

Vurdering av antall regioner

Regionenes oppgaveomfang reduseres som følge av overføring av fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene (utgjør om lag 1650 stillinger). Samtidig innebærer grepet med å rendyrke direktoratsoppgavene, at flere oppgaver som i dag løses av Vegdirektoratet legges til regionene og til enhet for nasjonale oppgaver og fagspesialister.

I modellen kan dagens fem regioner videreføres, eventuelt reduseres til fire. Nærmere vurdering må baseres på km riksveg, befolkning, geografisk utstrekning, omsetning, årsverk og kontrollspenn mv.

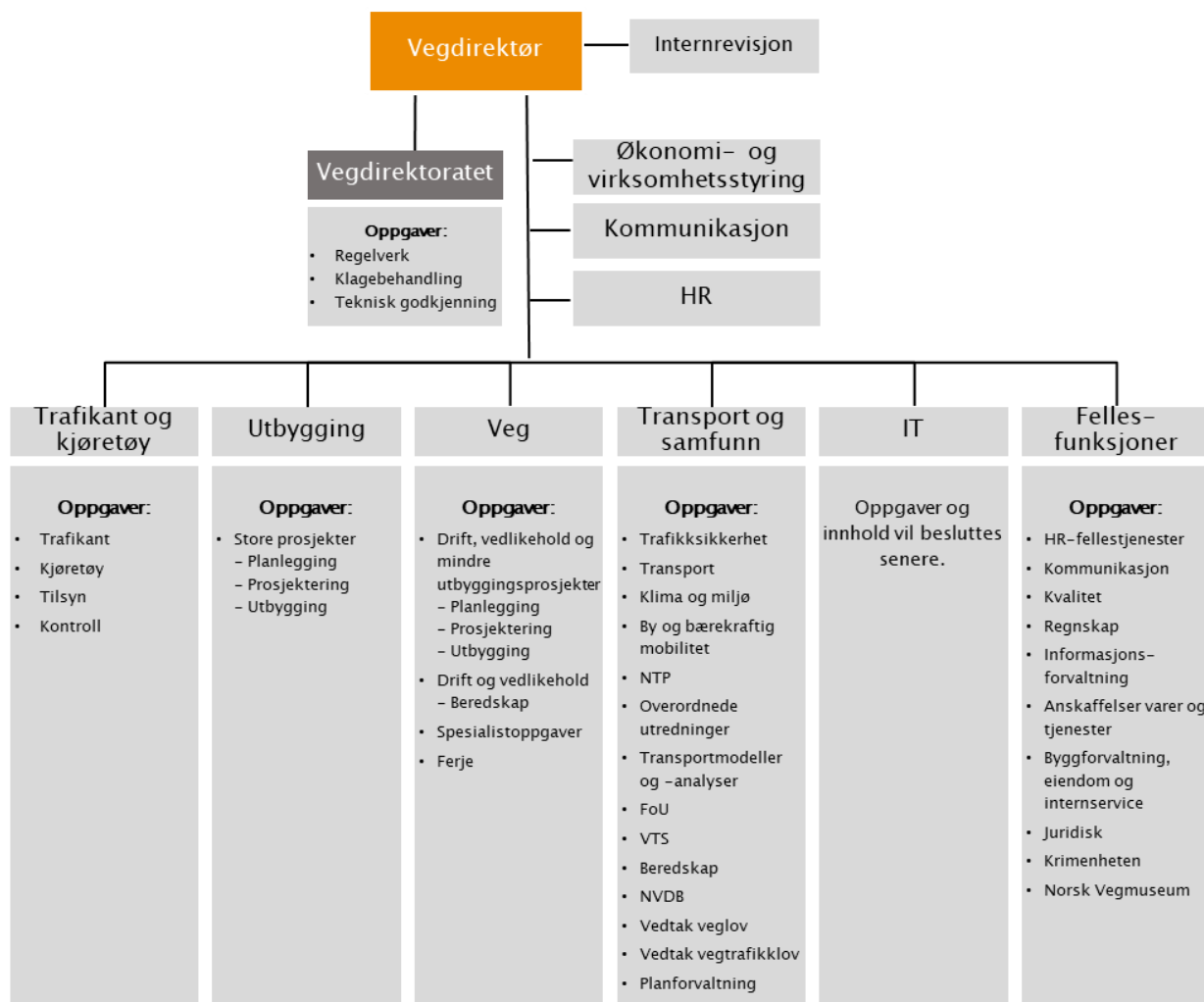
Beskrivelse av styringslinjer

Styringslinjene innenfor regionmodellen endres ikke sammenlignet med dagens modell. Regionsjefene eier og styrer ressurser, har resultatansvar for sine ansvarsområder og rapporterer til vegdirektøren iht. rutiner og styringsdialog. Vegdirektørens enhet for økonomi- og virksomhetsstyring bistår vegdirektøren i strategiarbeid og styring, kontroll og koordinering av regionene, tilsvarende dagens modell.

Prosess- og systemeierskapet flyttes til operasjonelle enheter og nærmere resultatansvaret. Å legge nasjonalt ansvar til enkeltregioner vil skape en styringsutfordring ved at en region har prosesseierskap for oppgaver som gjennomføres i alle regionene.

8.3 Funksjonsmodell

En funksjonsbasert modell organiseres rundt kjernefunksjoner og spesialistoppgaver som er nødvendig for å utføre en bestemt oppgave. Det betyr at produksjonsenheter organiseres basert på fag og leveranser.



Figur 6: Funksjonsmodell

Beskrivelse av hovedgrep for funksjonsmodellen

Trafikant og kjøretøy etableres som en divisjon. Det vurderes at en slik struktur vil styrke evnen til å digitalisere og effektivisere organisasjonen iht. områdegjennomgangen og føringer gitt i Prop. 1 S (2018–2019).

Divisjon Utbygging, med tilhørende fagressurser, etableres som divisjon for å samle eierskap og styrke styring og kostnadskontroll av større prosjekter.

Divisjon Veg etableres for å løse oppgaver knyttet til riksveger som Statens vegvesen selv forvalter, planlegger, bygger, drifter og vedlikeholder på vegne av staten.

Divisjon Transport og samfunn får ansvar for de oppgaver Statens vegvesen utfører for hele vegtransportsystemet, uavhengig av vegeier. Divisjonen tillegges ansvar for regional utvikling, sektoransvar for trafikkikkerhet, sikkerhet og nasjonal beredskap, klima og miljø, dvs. ivareta Statens vegvesens samfunnsansvar både nasjonalt, regionalt og lokalt. Utredningsarbeid for Nasjonal transportplan knyttet til riksveger og samarbeidsprosjekter med andre vegeiere, spesielt i byer, er sentrale arbeidsoppgaver.

Det trekkes et prinsipielt organisatorisk skille mellom forretningsmessig drift av riksveg og forvaltningsoppgaver hvor Statens vegvesen utøver myndighet. Det betyr at disse forvaltningsoppgavene organiseres som en del av divisjon Transport og samfunn, uavhengig av divisjon Veg.

Vurdering av geografisk organisering

Oppgavene i divisjon Veg og divisjon Transport og samfunn krever lokal tilstedeværelse. Samtidig vil enkelte oppgaver løses i landsdekkende funksjoner i disse divisjonene. For å ivareta behov for kontaktpunkt mot lokale aktører, vil det være hensiktsmessig med en lik geografisk dimensjon på nivå to i organisasjonsstrukturen i divisjon Veg og divisjon Transport og samfunn. Ut fra vurderinger om effektivitet og etatens oppgaver som samfunnsaktør, anses det som hensiktsmessig med fire til seks geografiske enheter med en inndeling som ikke bryter med de nye fylkesgrensene fra 1.1.2020. Det anbefales fem geografiske enheter med utgangspunkt i dagens regioner.

Beskrivelse av styringslinjer

Styringslinjene i funksjonsmodellen endres, sammenlignet med dagens modell. Divisjonene er selvstendige resultatenheter med rapporteringsansvar. Divisjonsdirektør har ansvar for resultatoppnåelse, kvalitetssystem og prosessutvikling innenfor sitt funksjonsområde.

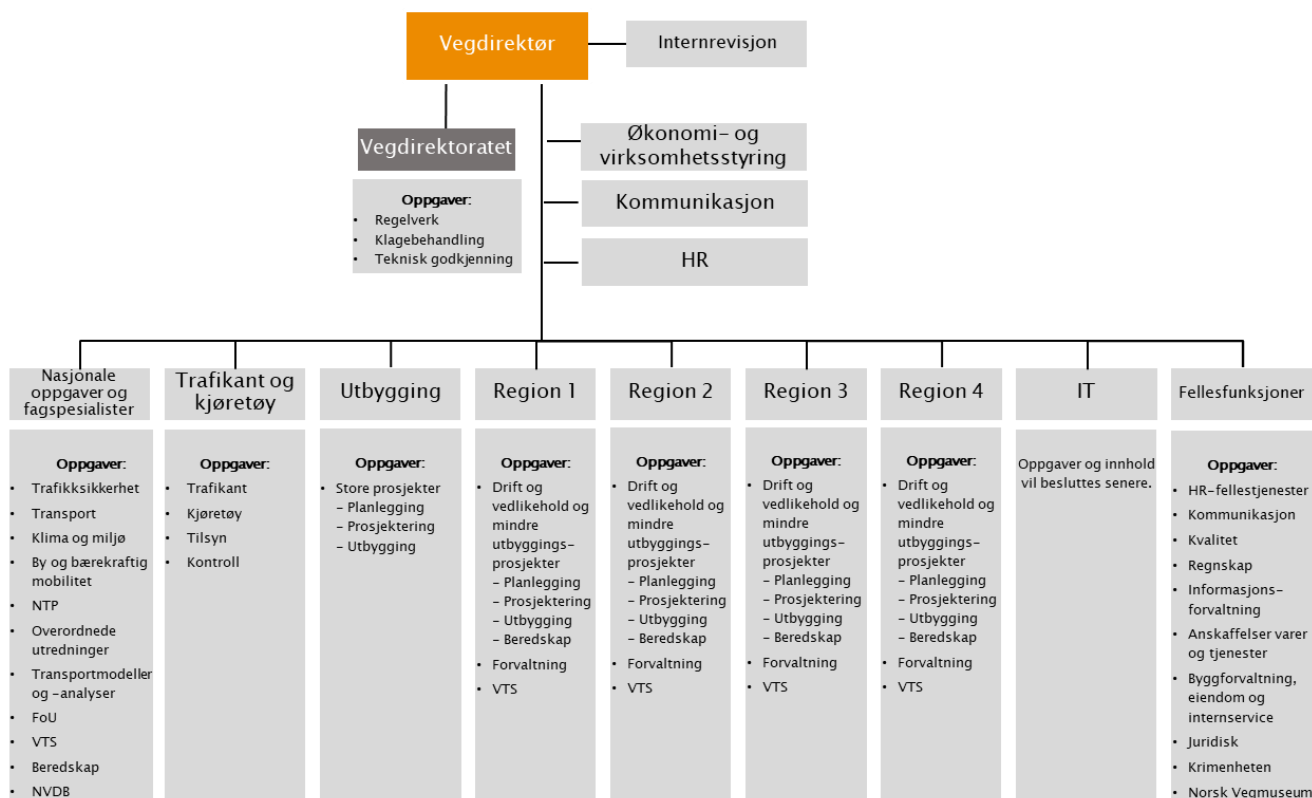
Funksjonsmodellen samler oppgaver, ressurser og fagansvar, som påvirker resultat- og måloppnåelse, under samme ledelse. Fageierskap og resultatansvarlige er i denne modellen organisatorisk samlet.

Styring av de store prosjektene skjer i divisjon Utbygging. Mindre prosjekter styres av den enkelte divisjon.

Divisjonsdirektørene rapporterer direkte til vegdirektør.

8.4 Hybridmodell

En hybridmodell kombinerer elementer fra funksjonsmodellen og regionmodellen. Oppgaver og funksjoner, som vurderes hensiktsmessig å styre nasjonalt, er organisert i egne divisjoner. Oppgaver med behov for lokal koordinering og kontakt organiseres i regionale enheter.



Figur 7: Hybridmodell

Beskrivelse av hovedgrep for modellen

Oppgaver lagt til divisjon Transport og samfunn i funksjonsmodellen, er i hybridmodellen fordelt mellom regioner og enhet for Nasjonale oppgaver og fagspesialister.

Tilsvarende funksjonsmodellen etableres det en divisjon Utbygging for større prosjekter og en divisjon Trafikant og kjøretøy, som beskrevet i funksjonsmodellen.

Innenfor hybridmodellen løser regionene kjerneoppgaver knyttet til drift, vedlikehold og forvaltning av veg samt mindre investeringsprosjekter. I tillegg anbefales det at regionene gis en rolle i regional utvikling og samfunnskontakt, tilsvarende dagens modell.

Regionene organiseres prinsipielt på samme måte som i regionmodellen, med system- og prosesseierskap fordelt på regionene.

Vurdering av antall regioner

Vurdering av antall regioner blir den samme som for regionmodellen, men egne divisjoner for Trafikant og kjøretøy og Utbygging reduserer oppgaveomfanget til regionene. Dette trekker i retning av færre regioner.

Beskrivelse av styringslinjer

Styringslinjene i hybridmodellen tilsvarer funksjonsmodellen, men i tillegg vil lederne av regionene rapportere direkte til vegdirektøren.

Prosess- og systemeierskapet flyttes til operasjonelle enheter og nærmere resultatansvaret. Det vil imidlertid være en utfordring med å legge et slikt nasjonalt ansvar til enkeltregioner, tilsvarende regionmodellen.

8.5 Alternative modeller

I tillegg til de tre modellene som er utredet er det sett på andre alternative hovedgrep:

- Et Vegdirektorat uavhengig av og uten felles ledelse med Statens vegvesen.
- En funksjonsbasert modell hvor noen direktoratsfunksjoner er integrert i aktuelle divisjoner.
- En modell der Vegdirektoratet bestiller tjenester gjennom avtaler med statlig eide/statlige selvstendige enheter, etter mønster fra jernbanesektoren.

Vegdirektorat uavhengig av Statens vegvesen

Det er mulig å tenke seg et direktorat uavhengig av Statens vegvesen, dvs. uten felles ledelse av Vegdirektoratet og Statens vegvesen.

Fordelen med et slikt uavhengig Vegdirektorat kan være større legitimitet i arbeidet med regelverksutvikling, klagesaksbehandling, behandling av fravik fra vegnormalene og teknisk godkjenning av bruer og tunneler.

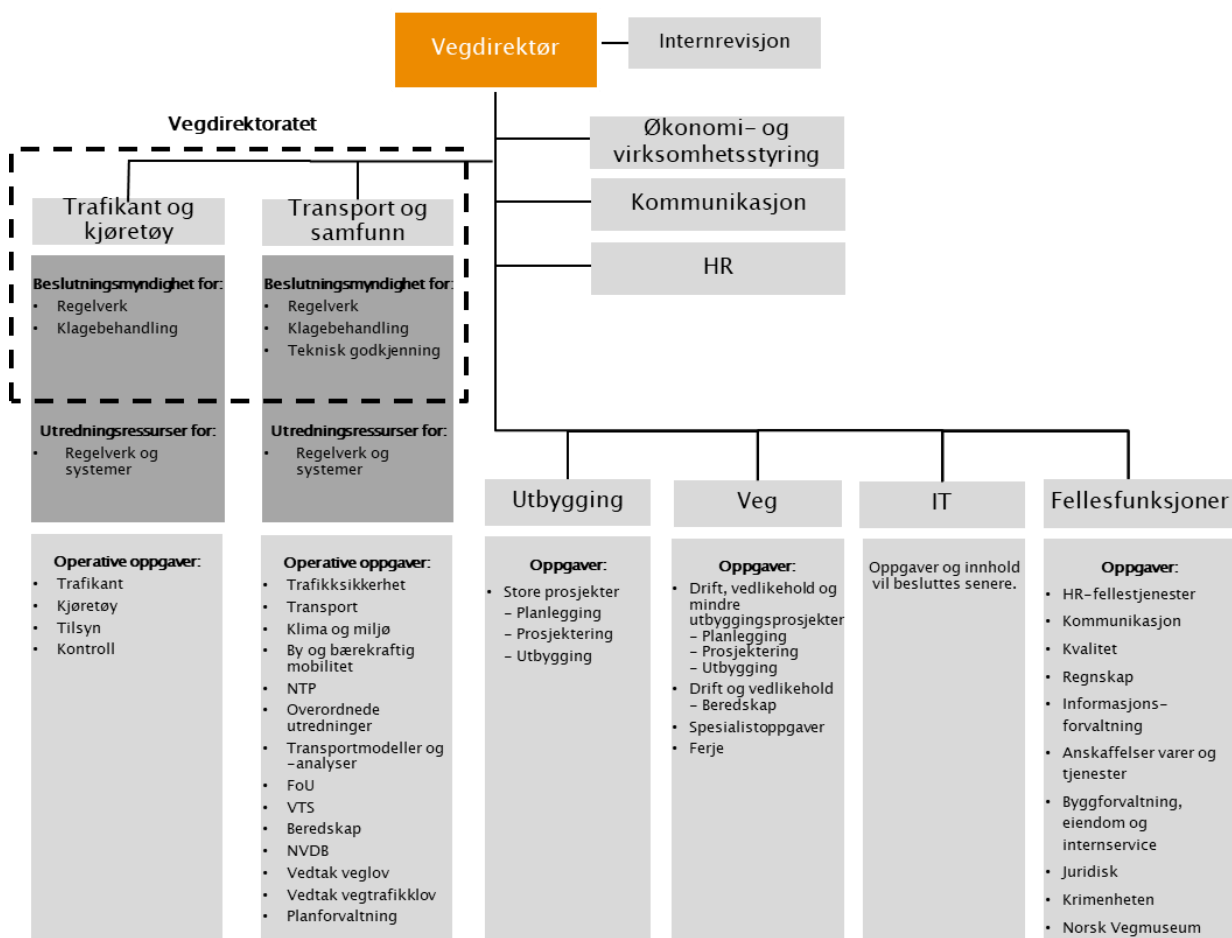
Ulempen med modellen er at den vil være mer ressurskrevende fordi det vil være behov for å duplisere fagressurser og ledelse- og støttefunksjoner. Særlig gjelder dette trafikant- og kjøretøyområdet hvor det er sterk sammenheng mellom systemeieransvar, digital tjenesteutvikling og regelverksutvikling.

En viktig forutsetning i utredningsarbeidet har vært at Vegdirektoratet skal inngå i Statens vegvesen og at Statens vegvesen og Vegdirektoratet skal ledes av en felles vegdirektør, slik det er forutsatt i Samferdselsdepartementets forslag til endringer i vegloven.

Ulempen med et uavhengig Vegdirektorat og forutsetningen i utredningsarbeidet, gjør det lite aktuelt med et Vegdirektorat uavhengig av Statens vegvesen. Ingen av modellene som er utredet er til hinder for et eventuelt framtidig grep med et uavhengig direktorat.

Funksjonsmodell med direktoratsfunksjoner integrert i divisjoner

For funksjonsmodellen er det mulig å tenke seg en modell hvor divisjon Trafikant og kjøretøy og divisjon Transport og samfunn er organisert med integrerte direktoratsfunksjoner. Modellen innebærer et mindre skarpt skille mellom Vegdirektoratet og operasjonelle enheter.



Figur 8: Funksjonsbasert modell med direktoratsfunksjoner integrert i divisjonene

I denne modellen er ikke direktoratsfunksjonene samlet i en enhet adskilt fra operasjonelle oppgaver. Direktoratsoppgaver knyttet til regelverk og klagebehandling på trafikant- og kjøretøyområdet er underlagt leder for divisjon Trafikant og kjøretøy. Tilsvarende vil det være for regelverksarbeid og klagebehandling i divisjon Transport og samfunn, men her vil divisjonen i tillegg ha ansvar for teknisk godkjenning for bruer og tunneler og behandling av fravik fra vegnormalene.

Modellen har fordeler knyttet til ressursutnyttelse i forhold til modellene med et Vegdirektorat adskilt fra operative enheter. Særlig gjelder dette på trafikant- og kjøretøyområdet, hvor det er sterk sammenheng mellom systemeieransvar, digital tjenesteutvikling og regelverksutvikling. Dette kan også oppnås ved at utredningsressurser i operative enheter støtter Vegdirektoratet.

Utfordringen med modellen er at det må gjøres egne grep for å sikre habilitet når enkeltvedtak og klagesaksbehandling skal foregå innenfor samme divisjon. Enheten i divisjonen som gjør enkeltvedtak i første instans, må utad framstå med eget navn og være klart atskilt fra enheten i divisjonen som behandler klagen. Vedtak i første instans må i den enkelte konkrete saken også skje helt uavhengig av klageorganet og divisjonens ledelse.

I tillegg til spørsmålet om habilitet i klagesaksbehandlingen, er det også et spørsmål om modellen gir nødvendig legitimitet i arbeidet med: klagesaker, innspill til lov- og forskriftsarbeid, endringer i forskrifter hvor forskriftshjemmelen er lagt til Vegdirektoratet, endringer i vegnormalene, behandling av fravik fra vegnormalene og tekniske godkjenninger av bruer og tunneler.

Utfordringen med legitimitet er størst på vegområdet hvor Vegdirektoratet skal utvikle regelverk, behandle fravik fra vegnormalene og gi tekniske godkjenninger for andre vegeiere. Dette forsterkes gjennom etableringen av Nye Veier AS og overføringen av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020.

På trafikant- og kjøretøyområdet er det ikke et aktørbilde som gir de samme utfordringene med legitimitet, men det kan oppstå i forbindelse med eventuell privatisering av tjenester. Et kjent eksempel her er periodisk kjøretøykontroll som i en overgangsperiode også ble utført av Statens vegvesen før hele tjenesten ble lagt til private verksteder.

Modellen med direktoratsfunksjoner integrert i divisjoner anbefales ikke. Hensynet til legitimitet vurderes som avgjørende og oppveier ikke for potensiell ressursbesparelse.

Modell inspirert av organiseringen i jernbanesektoren

Det er vurdert en organisering av Statens vegvesen etter tilsvarende prinsipper som i jernbanesektoren. Modellen bygger på at Vegdirektoratet inngår avtaler med ett eller flere statlig eide selvstendige selskaper/statlige enheter om gjennomføring av oppgaver.

En slik modell kan være aktuell for oppgaver Statens vegvesen har i rollen som veg- og trafikkforvalter, dvs. oppgaver som: planlegging, bygging og drift og vedlikehold. Modellen er lite aktuell for oppgaver Statens vegvesen har i rollene som fagorgan og som myndighetsorgan.

Konsekvensen av en slik organisering er ikke utredet og svært usikker. Modellen kan ha fordeler med effektiviseringsgevinster som følge av større frihet i gjennomføring av oppgaver. Men konsekvensen kan også være motsatt ved at en mer oppdelt virksomhet kan

gi økte kostnader knyttet til koordinering. Det er også risiko for redusert kvalitet på grunn av manglende koordinering, f.eks. redusert trafikksikkerhet. Modellen kan ha tilsvarende fordeler med legitimitet og ulemper med duplisering av ressurser, som beskrevet over i modellen med et Vegdirektorat uavhengig av Statens vegvesen.

Det er noen viktige forskjeller mellom veg- og jernbanesektoren. Jernbanen er et lukket transportsystem hvor en stor andel av oppgavene vil være egnet for en modell med et direktorat som bestiller og selvstendige selskaper/enheter som utførere. Vegsystemet er åpent og mer omfattende, og med et større behov for lokal tilstedeværelse i hele landet. Statens vegvesen har også langt mer omfattende oppgaver i rollene som fagorgan og myndighetsorgan enn det som er tilfelle i jernbanesektoren. Disse forskjellene innebærer at store deler av de operasjonelle oppgavene i jernbanesektoren kan utføres av statlig eide selvstendige selskaper/enheter, mens dette bare vil gjelde deler av de operasjonelle oppgavene i vegsektoren.

Tilsvarende organisering som i jernbanesektoren anbefales ikke.

9. Evaluering av modeller

Evalueringen er basert på følgende fem mål:

- Effektiv styring med klare roller og ansvar i etaten.
- «Mer veg for pengene» gjennom styrket gjennomføringsevne og mer effektiv drift av etaten.
- Styrke Statens vegvesen som den fremste samfunnsaktøren innen veg og vegtransport som ivaretar sektoransvar for trafiksikkerhet, framkommelighet og klima og miljø, og sikrer kompetanse, nasjonalt, regionalt og lokalt.
- Sikre effektiv utvikling, bruk av ny teknologi og digitalisering av tjenester og prosesser.
- Utvikle et godt regelverk gjennom et sterkt regelverksutviklingsmiljø.

I det videre vil regionmodellen, funksjonsmodellen og hybridmodellen evalueres mot målene med dagens regionmodell som null-alternativ og sammenligningsgrunnlag.

Styring

Et viktig mål for ny organisering av Statens vegvesen er å oppnå effektiv styring med klare roller og ansvar i etaten.

Oppsummert vurderes alle modellene som bedre på måloppnåelse for styring enn dagens modell. Hovedårsakene til dette er at modelluavhengige grep som å skille regelverksutvikling fra prosess- og systemeierskap gir klarere og mer forenklet styring i praksis og ved at økonomi- og virksomhetsstyringsfunksjonen styrkes. Uavhengig av modell vil mer effektiv styring i framtiden stille større krav til utnyttelse av data og systemintegring. Dette vurderes imidlertid ikke i denne delen.

Funksjonsmodellen, som organiserer virksomheten i selvstendige rapporterende resultatenheter, vurderes best på styring. Årsaken er at:

- Modellen har færrest antall rapporterende enheter.
- Divisjonene har et fokusert faglig kontrollspenn.
- Prosesseierskapet er tillagt den enkelte divisjon.
- Modellen skaper gode vilkår for effektiv etatsstyring ved at fag- og styringslinjer er integrert innenfor rammen av en felles organisatorisk enhet med selvstendig resultat- og rapporteringsansvar.
- Utbygging skilles ut som egen divisjon, noe som forbedrer styring av kontrakter, leverandører og den gjør det mulig å styre utbyggingsområdet helhetlig både hva gjelder kompetanse- og ressursutnyttelse.
- Samling av resultat- og fagansvar i kombinasjon med at prosessene flyttes nærmere de operative oppgavene forenkler ressursstyring og gjør det enklere å tilpasse ressursene etter behovet innen hvert funksjonsområde.

Hybridmodellen ansees som god på styring. I denne modellen vil imidlertid prosessansvaret bli mer uklart ettersom prosesseierskap innen veg og transport er fordelt på regionene. Avstanden mellom prosesseierskapet og gjennomføringsansvaret blir stor og kan skape uklare styringsmekanismer tilsvarende regionmodellen, men for færre fagområder. Det betyr at fag- og resultatlinjer krysses og kompliserer gjennomføring av mål- og resultatstyring.

Hybridmodellen har flere rapporterende enheter enn funksjonsmodellen. Ressursutnyttelse vil bli mer komplisert i hybridmodellen sammenlignet med funksjonsmodellen, fordi det er flere enheter som har samme oppgaver og behov for samme fagressurser. Hybridmodellen vurderes som bedre egnet enn funksjonsmodellen for å styre samspillet mellom transport og veg. Ettersom hybridmodellen ivaretar dette samspillet, anses den bedre på styring av oppgaver innenfor samfunnsoppdraget, sammenlignet med funksjonsmodellen.

Regionmodellen vurderes bedre på styring enn dagens modell, men dårligere enn både funksjons- og hybridmodellen. Fag- og resultatansvar er splittet og det er risiko for at utvikling av kvalitetssystemet ikke baseres på operative erfaringer fra alle regioner. I tillegg er utbygging ikke skilt ut som en egen divisjon, noe som ansees å være et hovedgrep for bedre porteføljestyring, kontraktstyring og effektivisering innenfor utbyggingsområdet. I tillegg er det faglige kontrollspennet innenfor regionene bredt og vil redusere muligheten for å fokusere innsats og ressurser.

Funksjonsmodellen vurderes best når gjelder muligheten til å forenkle, effektivisere og realisere mål- og resultatstyring i Statens vegvesen. Ulempene med denne modellen knyttet til sektoransvar og tverrfaglig samhandling kan kompenseres med å etablere arenaer og samhandlingsprosesser som ivaretar denne ulempen.

Effektivisering

Et viktig mål er «mer veg for pengene» gjennom styrket gjennomføringsevne og mer effektiv drift av etaten.

Funksjonsmodellen vurderes som best på dette målet ettersom modellen gir størst mulighet for optimal ressursdisponering ved samling i enhetlige funksjoner. Samling av fagmiljøer forenkler muligheter for å utvikle felles kultur for kontinuerlig forbedring. Funksjonsmodellen gir mulighet for å etablere store og robuste fagmiljøer. Funksjonsmodellen vurderes som den beste modellen for implementering av effektiviseringstiltak.

Hybridmodellen vurderes som nest best på målet effektivisering. Hybridmodellen innebærer flere av de samme hovedgrepene for samling som funksjonsmodellen, men funksjonene innen veg og transport vil være splittet på regioner. Dette vanskeliggjør realisering av felles kultur og effektiviseringstiltak knyttet til standardisering og prosesseffektivisering. Men samordning mellom veg- og transportområdet ivaretas bedre enn i funksjonsmodellen.

Med bakgrunn i samme argumentasjon vurderes det at regionmodellen er dårligst på mål for effektivisering. Denne modellen vil likevel være bedre enn dagens modell ettersom regionenes organisering vil være mer homogene enn de er i dagens modell.

Funksjonsmodellen vurderes best på kriteriet effektivisering. Tiltak knyttet til standardisering, prosesseffektivisering og gevinstrealisering gjennom mål- og resultatstyring kan enklest gjennomføres når det skjer innenfor rammen av samme organisatoriske enhet.

Samfunnsaktør og sektoransvar

I fremtidens Statens vegvesen er et viktig mål å styrke organisasjonen som den fremste samfunnsaktøren innen veg og vegtransport som ivaretar samfunnsaktørrollen og sektoransvaret for trafiksikkerhet, framkommelighet og klima og miljø, og sikrer kompetanse, nasjonalt, regionalt og lokalt. I vurderingen skilles det mellom evnen til å ivareta rollen som samfunnsaktør på regionalt nivå og nasjonalt nivå.

Regionmodellen vurderes å tilfredsstillende mål om regionalt samfunnsansvar best. Begrunnelsen er at modellen legger opp til at regionlederne tillegges bred beslutningsmyndighet. Ledere i regionmodellen vil ha bedre forankring hos regionale og lokale interessenter sammenlignet med funksjons- og hybridmodellen. Regionmodellen samler langt flere funksjoner under en felles regional ledelse sammenlignet med de øvrige modellene.

Videre vurderes hybridmodellen som nest best og funksjonsmodellen som svakere på beslutningsmyndighet hos regionale ledere og dermed en antatt redusert kontakt og forankring hos regionale og lokale interessenter.

Samfunnsaktørrollen nasjonalt ivaretas best i hybrid- og funksjonsmodellen med bakgrunn i at disse samler nasjonal fagkompetanse i egne enheter som gis gode forutsetninger for å løse oppgaver nasjonalt.

Regionmodellen vurderes best på evne til å ivareta lokalt og regionalt samfunnsansvar.

Digitalisering

Fremtidig organisering av Statens vegvesen må bidra til å sikre effektiv utvikling og bruk av ny teknologi i forbindelse med utvikling av tjenester og prosesser. Alle modeller vurderes som bedre enn dagens organisasjonsmodell ettersom et hovedgrep er å styrke digital utvikling i organisasjonen.

Samling av systemeierskap og prosessutvikling innenfor samme funksjonsområder vil bidra til forenklet arbeid med utvikling og digitalisering. Derfor vil større grad av funksjonsorganisering gi best måloppnåelse innenfor dette området. Funksjonsmodellen vurderes som best for å oppnå målet om digitalisering.

En full evaluering av dette målområdet vil følge av detaljeringen av ansvar og roller innenfor digitaliseringsarbeidet som gjennomføres i neste fase av prosjektet.

Regelverksutvikling

Evne til å utvikle et godt regelverk gjennom et sterkt utviklingsmiljø, er en viktig faktor ved evaluering av modellalternativer for ny organisering av Statens vegvesen.

Alle modellalternativene, med rendyrkede direktoratsfunksjoner adskilt fra operasjonelle driftsenheter, vurderes å tilfredsstillende målet på en god måte. Rendyrking gir større legitimitet hos andre vegeiere og aktører i sektoren og gir lite rom for tvil om at det er to forvaltningsnivå, hvor vedtaksmyndigheten i første instans er i divisjonene/regionene og med Vegdirektoratet som klageinstans. Rendyrking gjør det enklere å prioritere regelverksutviklingsarbeidet. Dette gir større sikkerhet for et regelverk med god kvalitet, i tråd med utvikling innfor teknologi og samfunnstrender og basert på perspektiver og erfaringer hos flere aktører.

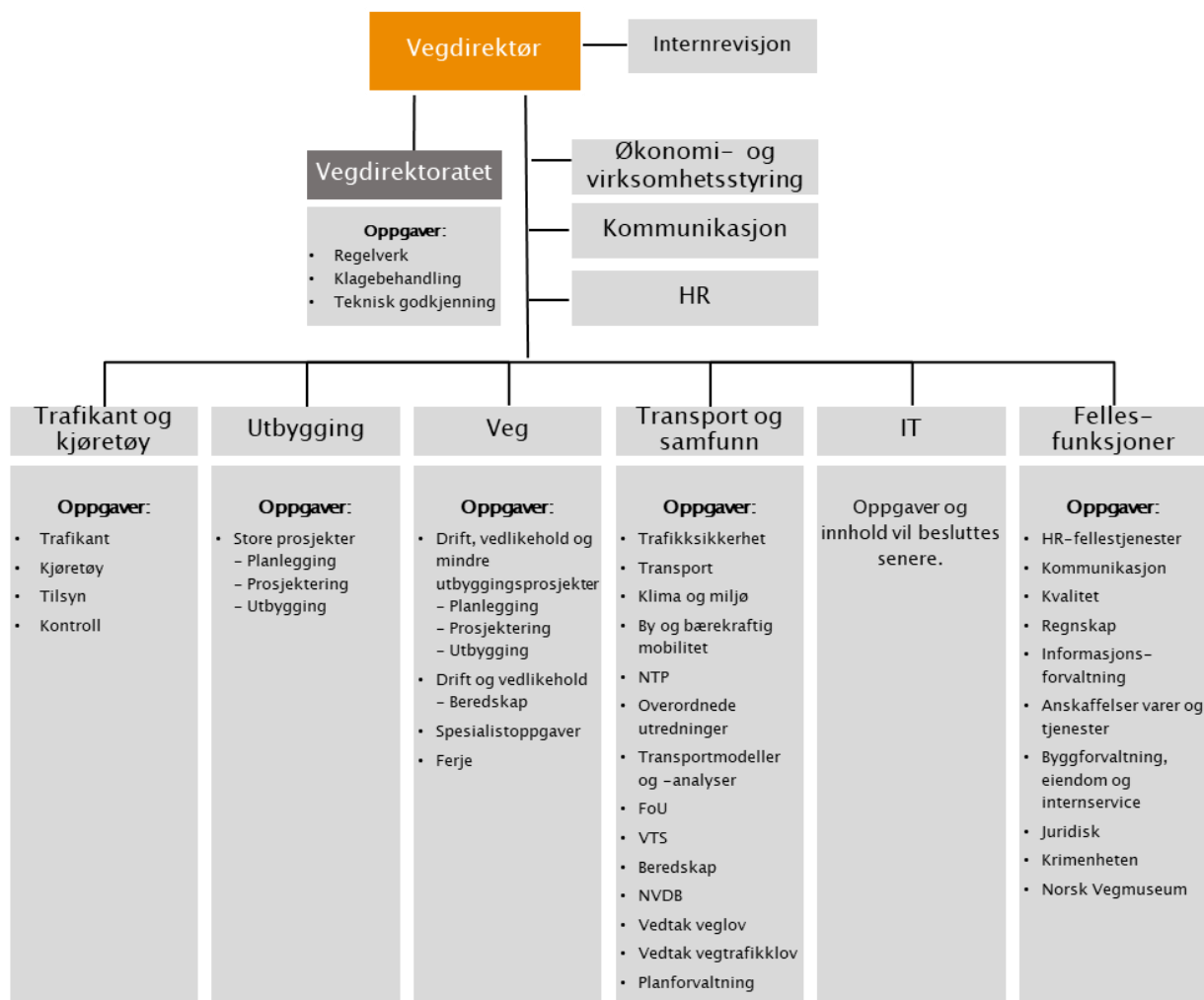
Modellene vurderes som like på kriteriet regelverksutvikling. Det kan imidlertid antas at det i funksjonsmodellen vil være et noe enklere samarbeid mellom regelverksutviklingsmiljøet i direktoratet og operasjonelle enheter.

Anbefaling av modell

Basert på foregående evaluering anbefales funksjonsmodellen lagt til grunn for framtidig organisering.

10. Beskrivelse av anbefalt løsning

Anbefalt modell medfører et distinkt skille mellom produksjon (f.eks. divisjon Utbygging), forvaltningsdel (f.eks. divisjon Transport og samfunn) og spesialiserte enheter (f.eks. divisjon IT). Det betyr at i den funksjonsbaserte inndelingen samles likeartede oppgaver og den kunnskapen som trengs til oppgaveløsning i samme organisatoriske enhet.



Figur 9: Anbefalt modell

Stabsfunksjoner

Økonomi- og virksomhetsstyring skal bistå vegdirektøren med styrings-, kontroll-, strategi- og utviklingsoppgaver i virksomheten. Enheten rapporterer til vegdirektøren, og er vegdirektørens apparat for styring av Statens vegvesen. Enheten skal styrke oppfølgingen av krav til effektivisering og økonomistyring.

Kommunikasjon etableres som en strategisk enhet i vegdirektørens stab med ansvar for policy innenfor området.

HR etableres som en strategisk enhet i vegdirektørens stab med ansvar for overordnet strategi og policyfunksjoner innenfor området.

Internrevisjon legges direkte under vegdirektøren, som i dag.

Tilsvarende stabsfunksjoner tilknyttes ledelsen av divisjonene. Kommunikasjons- medarbeidere og HR-partner tillegges divisjonene.

Grensesnittet mellom vegdirektørens styringsstaber og andre enheter vurderes nærmere i neste fase av prosjektet.

Vegdirektoratet

Vegdirektoratets ansvar avgrenses til oppgaver innen regelverksutvikling, klagesaksbehandling og teknisk godkjenning. Vegdirektoratet skal ivareta rollen som nasjonal myndighet innen veg-, transport- og trafikant- og kjøretøyområdet. Det betyr å ta initiativ til endringer i lover og forskrifter og vedta forskrifter og normaler. Det betyr videre å ivareta rollen som klageorgan for enkeltvedtak fattet i andre enheter i Statens vegvesen og godkjenningsmyndighet for tekniske konstruksjoner som bruer og tunneler.

Opgaver som ikke direkte er knyttet til regelverksutvikling, klagesaksbehandling og teknisk godkjenning løftes ut av direktoratet. Utvikling av regelverket skal skje i samspill med interne enheter i Statens vegvesen, andre vegeiere og aktører. Det betyr at saksforberedende regelverksutvikling foregår i operasjonelle enheter i Statens vegvesen samt hos andre aktuelle aktører. Vedtak av regelverk foregår i direktoratet.

Inndeling av Vegdirektoratet er ikke vurdert og arbeidet med dette videreføres til neste fase av prosjektet.

Divisjon Trafikant og kjøretøy

Trafikant og kjøretøy skal utføre oppgaver relatert til trafiksikkerhet, miljø og fremkommelighet. Tjenestetilbudet innenfor trafikant- og kjøretøyområdet består av praktiske og teoretiske førerprøver, utstedelser og fornyelser av rettighetsbevis, kjøretøyregistrering, hallkontroll, utekontroll, tilsyn, godkjenning, samt publikumstjenester.

Trafikant og kjøretøy har ansvar for kvalitetssystemet og arbeidsprosessene innenfor trafikant- og kjøretøyområdet. Dette innebærer at prosess- og systemeierrollen for støttesystemer, selvbetjeningsløsninger og bransjeløsninger, legges til divisjonen. Denne endringen krever klare rutiner og arbeidsprosesser for samhandling mellom divisjon Trafikant og kjøretøy og regelverksutvikling i direktoratet. Dette er spesielt avgjørende for systemeierrollen, som krever tett samhandling med regelverksutviklingsmiljøet.

Trafikant- og kjøretøyressurser må operere i hele landet, med styrings- og rapporteringslinje til leder for divisjon Trafikant og kjøretøy.

Behov for støtte fra trafikant- og kjøretøypersonell ved beredskapssituasjoner lokalt, løses ved hjelp av avtaler mellom divisjon Veg og divisjon Trafikant og kjøretøy.

Divisjon Utbygging

Divisjon Utbygging inkluderer oppgaver knyttet til planlegging, prosjektering og utbygging av store prosjekter.

Det foreslås at porteføljen for divisjon Utbygging besluttes i handlingsprogrammet, med utgangspunkt i en grense på 200 mill. kr. Denne grensen er basert på en vurdering av at prosjekter over denne grensen egner seg for prosjektorganisering, og at prosjekter med omsetning under 200 mill. kr i større grad har et behov for koordinering med drift og vedlikehold. Det er nødvendig med fleksibilitet i hva som skal inngå i porteføljen. Det kan være behov for å pakke mindre prosjekter for gjennomføring i divisjon Utbygging. Det kan også være rasjonelt at noen prosjekter over 200 mill. kr, med lang varighet og tett knytning til en lokal drift- og vedlikeholdsorganisasjon, løses i divisjon Veg.

Geografisk dimensjon i styring og organisering av divisjon Utbygging må være dynamisk og tilpasset porteføljen.

Divisjon Veg

Divisjon veg inkluderer oppgaver knyttet til riksveger som Statens vegvesen forvalter, planlegger, bygger, drifter og vedlikeholder på vegne av staten.

Mindre utbyggingsprosjekter organiseres og utføres sammen med drift og vedlikehold av riksveg i divisjon Veg. Landsdekkende spesialistoppgaver innenfor geofag, laboratorier, bru legges til divisjon Veg.

OPS-prosjektene legges til divisjon Veg i driftsperioden. I neste fase vurderes det om OPS-prosjektene i byggefasen skal legges til divisjon Utbygging eller divisjon Veg.

Figur 10 illustrerer en geografisk dimensjon på nivå to i divisjon Veg, under divisjonsdirektør. Landsdekkende spesialistoppgaver innenfor geofag, laboratorier og bru legges til egen avdeling for Nasjonale oppgaver og leverer tjenester til de geografiske enhetene i egen divisjon og til divisjon Utbygging. I avdeling for nasjonale oppgaver ligger også kvalitetssystem og prosesseierskap for eget virksomhetsområde. Det betyr at kvalitetssystem, prosesseierskap og resultatansvar for vegområdet er samlet under divisjonsdirektør.

Veg					
Nasjonale oppgaver	Geografisk enhet 1	Geografisk enhet 2	Geografisk enhet 3	Geografisk enhet 4	Geografisk enhet 5
Oppgaver: <ul style="list-style-type: none"> • Kvalitetssystem • Prosesseierskap • Koordinering • Lab • Geofag • Spesialist-funksjoner • Beredskap • Bru og tunell • Ferje 	Oppgaver: <ul style="list-style-type: none"> • Drift, vedlikehold og mindre utbyggingsprosjekter <ul style="list-style-type: none"> – Planlegging – Prosjektering – Utbygging • Drift og vedlikehold <ul style="list-style-type: none"> – Beredskap 	Oppgaver: <ul style="list-style-type: none"> • Drift, vedlikehold og mindre utbyggingsprosjekter <ul style="list-style-type: none"> – Planlegging – Prosjektering – Utbygging • Drift og vedlikehold <ul style="list-style-type: none"> – Beredskap 	Oppgaver: <ul style="list-style-type: none"> • Drift, vedlikehold og mindre utbyggingsprosjekter <ul style="list-style-type: none"> – Planlegging – Prosjektering – Utbygging • Drift og vedlikehold <ul style="list-style-type: none"> – Beredskap 	Oppgaver: <ul style="list-style-type: none"> • Drift, vedlikehold og mindre utbyggingsprosjekter <ul style="list-style-type: none"> – Planlegging – Prosjektering – Utbygging • Drift og vedlikehold <ul style="list-style-type: none"> – Beredskap 	Oppgaver: <ul style="list-style-type: none"> • Drift, vedlikehold og mindre utbyggingsprosjekter <ul style="list-style-type: none"> – Planlegging – Prosjektering – Utbygging • Drift og vedlikehold <ul style="list-style-type: none"> – Beredskap

Figur 10: Mulig organisering av nivå to i divisjon Veg

Divisjon Transport og samfunn

Divisjon Transport og samfunn får ansvar for oppgaver Statens vegvesen utfører for hele vegtransportsystemet, uavhengig av vegeier. Dette betyr blant annet at divisjonen vil ha ansvar for VTS, NVDB, datainnsamling og bearbeiding for både Statens vegvesen, overordnet myndighet, andre offentlige organ, andre vegeiere og allmenheten.

Transportområdet inkluderer utrednings-, metodeutviklings- og analysearbeid for overordnet myndighet. Videre vil divisjonen ha koordinerende ansvar for FoU.

Tilsvarende divisjon Veg vil divisjon Transport og samfunn organiseres med enheter for landsdekkende oppgaver, som NTP-utredninger, utredninger knyttet til byvekstavtaler, NVDB, VTS osv. Videre vil forvaltningsoppgaver som ikke bare gjelder riksveg (vedtak knyttet til skilt og oppmerking), og oppgaver knyttet til den regionale og lokale samfunnsaktørrollen organiseres gjennom den samme inndelingen som for divisjon Veg. Geografiske enheter på nivå to vil ivareta lokalt og regionalt samfunnsansvar.

Divisjon IT

IT tydeliggjøres som et organisatorisk hovedgrep for å ivareta økt behov for digitalisering i Statens vegvesen. Begrunnelsen er strategisk fokus på IT-funksjonen. IT-divisjon har kompetanse og ansvar for sentrale prosesser som bidrar inn i alle funksjonsområder, samt oversikt over prosjekter og systemutvikling på tvers av virksomheten. Hovedgrepet innebærer at systemeierskap- og utviklingsansvar ligger til de andre divisjonene og at IT-drift og teknisk systemforvaltning ligger i IT-divisjon.

Overordnet styring og prioriteringer av digitaliseringsarbeidet i Statens vegvesen kan på virksomhetsnivå ivaretas av Økonomi og virksomhetsstyring.

Innhold av IT-divisjonen og organisering av roller i digitaliseringsarbeidet er under arbeid. Det legges opp til at prosjektet, i neste fase, utarbeider en anbefaling for fremtidig organisering av digitaliseringsarbeidet.

Divisjon Fellesfunksjoner

Divisjon Fellesfunksjoner organiseres med både transaksjonelle og mer fagspesialiserte tjenester. Leder av divisjonen rapporterer direkte til vegdirektøren.

I divisjon Fellesfunksjoner inngår:

- En produksjonsrettet HR-funksjon (lønn, kompetanseadministrasjon og HR adm)
- Kommunikasjonsfunksjoner som vurderes å være fellesfunksjoner.
- HMS og Kvalitet: Overordnet kontroll og styring legges til vegdirektørens stab. Ansvarsavgrensning utredes videre i neste fase.
- Regnskap.
- Informasjonsforvaltning.
- Anskaffelser av varer og tjenester, unntatt anskaffelser innenfor planlegging, bygging, drift og vedlikehold av veg, hvor anskaffelser organiseres innenfor divisjoner med gjennomføringsansvar.
- Byggforvaltning, eiendom og internservice.
- Juridisk: Det er spørsmål om det er behov for en felles juridisk enhet og om det skal opprettes et advokatkontor i Statens vegvesen. Jurister knyttes til divisjonene Trafikant- og kjøretøy, Utbygging, Veg og Vegdirektoratet. Denne vurderingen gjøres prosjektets neste fase.
- Krimenheten.
- Norsk vegmuseum. Det vurderes i prosjektets neste fase om verneplanarbeidet bør legges til Norsk vegmuseum.

Det anbefales videre å etablere et «brukerråd» for denne divisjonen. Et brukerråd kan gi føringer for leveranser og tjensteutvikling og skape et godt styringsgrunnlag med nødvendig forankring blant mottakere av tjenester.

11. Oversikt over grunnlagsdokumentasjon

1. Oppdrag om utredning – organisering av Statens vegvesen og trafikant- og kjøretøyområdet. Brev av 29. oktober 2018 fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet.
2. Prop. 1 S (2018–2019) Statsbudsjett 2019.
3. Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner.
4. Rapporter fra Finansdepartementets og Samferdselsdepartementets områdegjennomgang for Statens vegvesen:
 - Områdegjennomgang av Statens vegvesen, 21. desember 2017, Capgemini Consulting.
 - Områdegjennomgang av Statens vegvesen, Analyser av byggherrekostnader, 1. juni 2018, Capgemini Consulting
 - Områdegjennomgang av Statens vegvesen, Produktivitets og effektiviseringsindikatorer, 15. mai 2018, Capgemini Consulting.
 - Områdegjennomgang av Statens vegvesen, Del 2b – Trafikant- og kjøretøyområdet, 1. juni 2018, Capgemini Consulting.
 - Områdegjennomgang av Statens vegvesen, Del 2c – Støttefunksjoner. Resultater fra arbeidsmengdeanalysen og anbefalt effektiviseringspotensial.
5. Rapporter og notater utarbeidet internt i Statens vegvesen våren 2018 i kartleggingsfasen av arbeidet med ny organisering:
 - Arbeidsgruppe utbygging.
 - Arbeidsgruppe drift og lettere vedlikehold.
 - Arbeidsgruppe datahåndtering, overvåkning og analyse.
 - Arbeidsgruppe utredning, analyse, transport og arealforvaltning.
 - Notat om forsknings-, utrednings- og analysearbeid.
 - Notat om samfunnsrolle, transportområdet og sektoransvar.
 - Notat om ressursavdelingene 2020.
 - Notat om datahåndtering, overvåkning og analyse.
 - Notat om utbygging og drift.
 - Notat om helhetlig fagkompetanse faggrupper VD og regioner.
 - Oppsummeringsrapport for kartleggingsfasen, fase 1 i prosjektarbeidet.
6. Rapport Statens vegvesen mai 2018 «Fra sams og samling – konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurdering av alternativer».

7. Difi-rapport 2016:3. Nytt veg- og jernbanedirektorat? Om direktoratsoppgaver i veg- og jernbaneforvaltningen.
8. Difi rapport 2008:14. Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?
9. Difi rapport 2013:11. Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.
10. Difi-rapporter 2018:10-13, En analyse av inndeling av regional stat.
11. Retningslinjer Kommunal- og moderniseringsdepartementet 28. november 2014 om lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.

Vedlegg 1 Oppdragsbrev fra Samferdselsdepartementet



Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep.
0033 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

18/1332-1

29. oktober 2018

Oppdrag om utredning – organisering av Statens vegvesen og trafikant- og kjøretøyområdet

Samferdselsdepartementet gir i dette brevet oppdrag til Vegdirektoratet om å utrede ny organisering av Statens vegvesen og særlige tema på trafikant- og kjøretøyområdet, med bakgrunn i omtale i Prop. 1 S (2018-2019) og føringer som er gitt i forbindelse med framlegg av budsjettet. Vi vil komme tilbake til eventuelle endringer/justeringer som følge av Stortingets behandling av Prop. 1 S (2018-2019).

Departementet ber om at utredning av ny organisering av Statens vegvesen oversendes departementet innen 15. januar 2019. Tidsfrist for utredning av tjenesteleveransemodell og -struktur på trafikant- og kjøretøyområdet må avklares nærmere i dialog mellom departementet og Vegdirektoratet. Departementet legger opp til tett dialog med Statens vegvesen underveis i arbeidet og vil i løpet av kort tid gjennomføre et innledende møte for nærmere avklaring av rammer og videre prosess.

Bakgrunn

Samferdselssektoren har de siste årene gjennomgått en rekke reformer, og omfattende prosesser som berører Statens vegvesen er i gang. Dette gjelder særlig områdegjennomgangen av Statens vegvesen og regionreformen med overføring av sams veiadministrasjon til fylkene.

Områdegjennomgangen er tredelt:

- vurdering av effektiviseringsprogrammet
- trafikant- og kjøretøyområdet
- støttefunksjoner.

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 904

Avdeling
Veg-, by- og
trafiksikkerhetsavdelingen

Saksbehandler
Ola Brattegård
22 24 83 11

Regjeringen satte i 2017 i gang en områdegjennomgang av Statens vegvesen. Områdegjennomgangen er gjennomført med støtte fra eksterne konsulenter. Prosjektet ble avsluttet første halvår 2018.

Effektiviseringsprogrammet har frem til nå omfattet interne ("påvirkbare") kostnader. Som omtalt i Prop. 1 S (2018-2019) skal programmet utvides til å omfatte hele etatens virksomhetsområde, slik at eksterne kostnader blir inkludert. Regjeringen har med bakgrunn i områdegjennomgangen som mål at Statens vegvesen skal redusere sine interne kostnader fra 11 700 mill. 2017-kr i 2017 til 10 000 mill. 2017-kr i 2023. Det blir nødvendig med omfattende tiltak for å ta ut potensialet. Ved overføring av sams veiadministrasjon til fylkene, vil oppfølging av områdegjennomgangen kun gjelde gjenværende statlig virksomhet. Departementet kommer tilbake til konsekvenser som overføringen av sams veiadministrasjon har for effektiviseringskrav og ev. konsekvenser for tempoet i oppfølgingen av områdegjennomgangen når det foreligger nærmere avklaringer.

Områdegjennomgangen vurderer en mulig ny tjenestestruktur på trafikant- og kjøretøyområdet og endret struktur/omfang på støttefunksjoner. Områdegjennomgangen peker på utfordringer i dagens styringsstruktur og anbefaler at organiseringen av etaten gjennomgås. Den eksterne konsulenten har anbefalt at trafikant- og kjøretøyområdet organiseres som en divisjon. Det vises til nærmere omtale nedenfor.

Stortinget ba våren 2017 gjennom anmodningsvedtak regjeringen sørge for at regional veiadministrasjon som har ansvaret for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå. Statens vegvesen leverte rapporten "*Fra sams og samling*" 15. mai 2018. Rapporten viser at Statens vegvesen brukte om lag 1 600 årsverk (tilsvarende om lag 1 650 stillinger) i 2017 til fylkesveioppgaver. Disse årsverkene er fordelt på over 4 000 ansatte.

Regjeringen har konkludert med at den delen av sams veiadministrasjon som gjelder fylkesveiene, i sin helhet overføres til fylkeskommunene, jf. omtale i Prop. 1 S (2018-2019). Oppgaver knyttet til sikkerhet og beredskap og ansvar for Nasjonal vegdatabank og veitrafikkentralene foreslås videreført som nasjonale oppgaver. For løpende driftskontrakter skal det etableres overgangsordninger.

Departementet legger til grunn at det vil være ansatte i Statens vegvesen som er direkte omfattet av reglene om virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven. For de fleste av de ansatte vil imidlertid ikke reglene om virksomhetsoverdragelse gjelde. Overføring av de ansatte dette gjelder, skal søkes løst gjennom dialog og avtale mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene. Avtalene skal ta utgangspunkt i fylkeskommunenes behov og hensynet til de ansatte det gjelder. Det legges til grunn at der hvor det inngås slik avtale, skal de ansatte ha samme rettigheter og plikter som ved direkte anvendelse av reglene om virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kap. 16. Det vil ved offentlig høring av lovforslag bli foreslått at dette blir lovregulert. Departementet vil ta endelig stilling til behovet

for lovregulering etter høringen. Det vil i lovforslaget bli foreslått en hjemmel til å forskriftsregulere hvordan overføringen skal skje dersom overføringen av ansatte ikke kan løses gjennom avtaler med fylkeskommunene. Fylkeskommunene vil få overført budsjettmidler for ansatte som blir overført, og der staten dekker kostnadene i dag.

Regjeringen tar sikte på at overføring av sams veiadministrasjon skjer 1. januar 2020 eller senest 1. januar 2021, men tidspunktet må fastsettes endelig når opplegg og tidsplan for arbeidet med avtale om overføring av ansatte er klarlagt. Det er en forutsetning for overføringen at det blir 11 fylker.

Organisering av Statens vegvesen

De store omleggingene som er gjennomført og som vi står overfor, jf. omtale under Bakgrunn, endrer Statens vegvesens virkeområde og produksjonsprosesser. Endringene gir både utfordringer og skaper muligheter. Det er videre gjennomført endringer i statens prosjektmodell med etablering av styringsmål/endringslogg og tydeliggjøring av styringsramme. Arbeidet med neste NTP er også sentralt, knyttet bl.a. til sterkere koordinering på tvers av transportformene og utvikling av mer strekningsvis helhetstenkning både i planlegging og gjennomføring av tiltak. Mer krevende økonomiske rammer og et langt sterkere fokus på lønnsomhet, kostnadsstyring og kostnadskontroll er sentralt. Regionreformen innebærer også at Statens vegvesen må forholde seg til en ny fylkesstruktur, med en ny oppgavefordeling, fra 1. januar 2020. Den teknologiske utviklingen, særlig innen transportområdet, er en annen viktig faktor som medfører behov for endringer i organisering og oppgaver.

Departementet mener på bakgrunn av ovenstående at det nå er nødvendig å foreta en gjennomgang av hele organiseringen av Statens vegvesen. Overføring av sams veiadministrasjon innebærer en betydelig reduksjon av antall ansatte i Statens vegvesen. En ev. divisjonalisering av trafikant- og kjøretøyområdet, jf. vurderinger fra konsulenten i områdegjennomgangen, gjør at en enda mindre del av Statens vegvesen faller inn under dagens regionstruktur.

Departementet ber med dette Statens vegvesen foreta en slik gjennomgang av organiseringen. Departementet er kjent med det pågående prosjektet "Framtidas Statens vegvesen", og antar at dette kan bidra til faglig grunnlag i arbeidet. Det må i lys av overflyttingen av sams veiadministrasjon vurderes om det fremover er det samme behovet for en gjennomgående regionalisering, eller om hele organisasjonen bør gjøres mer funksjonsorientert (divisjonalisering). En mer funksjonsbasert organisering vil ikke være til hinder for at det på områder fortsatt kan være en regional struktur, der lokal nærhet er viktig. Styrings- og rapporteringslinjene vil imidlertid være annerledes enn i dag.

I utredningen skal ulike modeller vurderes. Det legges til grunn at en fullt ut funksjons-/proessorientert organisering inngår i vurderingene. Et alternativ som skal utredes, vil dermed være en divisjonalisering. I tillegg kan andre modeller vurderes, herunder en modell med regioner.

Utredningen må inneholde en beskrivelse av konsekvenser av de ulike modellene. Det må bl.a. beskrives hvordan Statens vegvesen/veidirektøren vil utvikle etaten basert på endringer i oppgaveomfang, rammevilkår, markedsforhold og ny teknologi. Det bes særlig om en vurdering av kjerneområdene vei, transport og trafikant og kjøretøy. Disse endringene vil i sin tur utløse endringer i styrings- og støttefunksjoner. Det er ønskelig at utredningen tydeliggjør og konkretiserer Statens vegvesens sektoransvar.

Det er tidligere i brevet vist til det fastsatte kravet til reduksjon i interne kostnader fra 11 700 mill. 2017-kr i 2017 til 10 000 mill. 2017-kr i 2023. Departementet vil som påpekt komme tilbake til konsekvenser som overføringen av sams veiadministrasjon har for krav og ev. konsekvenser for gjennomføringstempo når det foreligger nærmere avklaringer. Departementet understreker at ny organisering må bygge opp under de effektiviseringskrav som Statens vegvesen stilles over for.

Det er en forutsetning for alle modellene at en i saker som gjelder enkeltvedtak etter forvaltningsloven, ivaretar inndelingen i to forvaltningsnivåer i Statens vegvesen. Oppgavedelingen mellom direktorat og region slik denne i dag framgår av lover, forskrifter og instruks, begrenser ikke rammene for utredningen.

Utredningen må drøfte direktoratets oppgaver og funksjoner innenfor alle tre virksomhetsområdene; vei, transport og trafikant og kjøretøy. Innen veiområdet skal det konkretiseres tiltak for å effektivisere byggherreorganisasjonen og legge grunnlaget for målet om effektivisering også knyttet til byggekostnader. Innen transportområdet er det viktig å vise hvordan Statens vegvesen kan ivareta et økende koordineringsbehov både knyttet til overordnet transportplanlegging, men også til trafikkstyring og trafikksikkerhet regionalt og lokalt i en situasjon med flere veiforvaltere. Effektivisering av byggherreområdet, herunder ledelse, støtte og stabsfunksjoner, må ses i sammenheng med overføring av sams veiadministrasjon og fremtidig organisasjonsmodell for Statens vegvesen. For trafikant- og kjøretøyområdet viser vi til omtale nedenfor.

Proessen knyttet til utredningen i Statens vegvesen må ivareta ansattes og deres tillitsvalgte rett til informasjon og involvering. I arbeidet med kartlegging av personalmessige konsekvenser skal det tas utgangspunkt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledning og retningslinjer for personalpolitikk ved omstillingsprosesser.

Trafikant- og kjøretøyområdet

Samferdselsdepartementet viser til Prop. 1 S (2018-2019) hvor det fremkommer at regjeringen vil gjennomføre en reform av trafikant- og kjøretøyområdet (TK-området). Reformen skal legge til rette for fremtidsrettede, brukerorienterte og effektive tjenester gjennom en ny tjenesteleveransemodell og -struktur.

Både områdegjennomgangen og tidligere vurderinger gjort av Statens vegvesen viser at det er behov for modernisering av TK-området. Statens vegvesen har de senere årene hatt

fokus på digitalisering og utvikling av selvbetjeningsløsninger, for å oppnå bedre, enklere og mer tilgjengelige tjenester for brukerne. Når stadig flere tjenester tilbys via selvbetjeningsløsninger, uten krav til fysisk oppmøte på et tjenestested, må dagens tjenestemodell og -struktur vurderes for å sikre mest mulig rasjonell og effektiv drift.

Samferdselsdepartementet ber Statens vegvesen videreføre arbeidet med modernisering av TK-området ved å utforme forslag til ny tjenesteleveransemodell og -struktur.

Forslaget skal ta utgangspunkt i tilrådingene til eksternt rådgiver fra områdegjennomgangen og Statens vegvesens faglige vurderinger. Det skal legges til grunn at ny tjenesteleveransemodell og -struktur skal være implementert innen utgangen av 2024.

Som en del av arbeidet med områdegjennomgangen har Statens vegvesen utarbeidet en overordnet plan for utvikling og innføring av digitalt førstevalg og selvbetjeningsløsninger på TK-området. Planen legger opp til intensivt digitalisering de første årene, med fokus på tjenestene som gir størst effektiviseringsgevinst og muliggjør endringer i tjenestestruktur. Planen omhandler også hindringer for digitalisering på kort og lengre sikt, samt behovet for samhandling med andre aktører/myndigheter. Departementet legger til grunn at arbeidet med digitalisering som minimum videreføres i tråd med det som fremkommer i planen og at arbeidet støtter opp om reformen av trafikant- og kjøretøyområdet.

Ny tjenesteleveransemodell og -struktur innebærer en reduksjon i antall tjenestesteder, personell og omlokalisering av tilbud. Digitaliseringen reduserer brukernes behov for å oppsøke et fysisk tjenestested. Likevel vil det også fremover være tjenester som krever slikt oppmøte. For å opprettholde et godt tjenestetilbud i hele landet for slike tjenester skal det derfor foreslås kompensierende tiltak, som for eksempel ambulerende tjenester, dersom ny tjenestestruktur innebærer vesentlige endringer i reisevei for publikum. Videre skal tjenestetilbud så langt mulig opprettholdes lokalt inntil avløsende tilbud, enten i form av selvbetjeningsløsninger eller nye tjenestesteder, er etablert.

Departementet viser til at det pågår ulike omstillinger i flere sektorer. Lokalisering av statlige arbeidsplasser må sees på tvers av sektorer når endelig beslutning tas. På den bakgrunn viser departementet til at lokaliseringsspørsmål må utredes og vurderes i tråd med retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon.

Økonomiske konsekvenser skal inngå i vurderingen. Det tas sikte på at omstillingsplan skal være besluttet og nødvendige omstillingstiltak påbegynt senest innen 1. juni 2020.

Statens vegvesen tilbyr/utfører i dag et mangfold av tjenester/myndighetshandlinger på TK-området. Som ledd i effektiviseringsarbeidet bes det om en særlig vurdering av hvilke oppgaver som helt eller delvis kan utføres av private aktører, eksempelvis oppgaver knyttet til avvikling av førerprøver og kurs knyttet til utvikling av førerkompetanse e.l. Vi ber Statens vegvesen gjennomføre en slik vurdering, og herunder også vurdere hvordan en slik oppgaveoverføring eventuelt kan gjennomføres. Det må parallelt utredes hvordan en slik

overføring til private aktører vil påvirke den konkrete utforming av ny tjenesteleveransemodell og -struktur.

Endringer på TK-området kan ha betydning for både næringsaktører, og private brukere, lokale myndigheter m.fl. For å sikre god utforming av reformen er det derfor viktig at berørte aktører får bidra inn i de utredninger og vurderinger som skal gjøres. Departementet forutsetter at Statens vegvesen involverer aktuelle interessenter underveis i det videre arbeidet, for eksempel ved at det etableres en referansegruppe. I forslaget Statens vegvesen oversender departementet, må interessentenes synspunkter fremkomme. Dersom disse aktørene skulle foreslå modeller eller oppgavedeling som Statens vegvesen ikke går videre med, må disse forslagene gjøres rede for. Departementet understreker at ny tjenestemodell og -struktur må bygge opp under de effektiviseringskrav som Statens vegvesen stilles overfor, og at forslaget skal være Statens vegvesens faglige vurdering.

Med hilsen

Hans Einar Nerhus (e.f.)
avdelingsdirektør

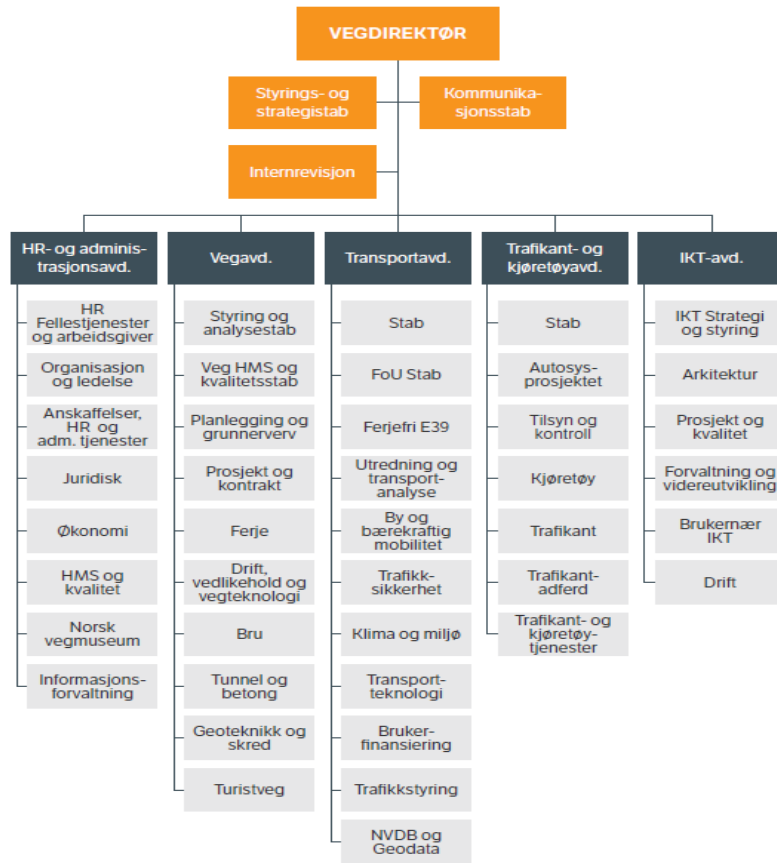
Ola Brattegård
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

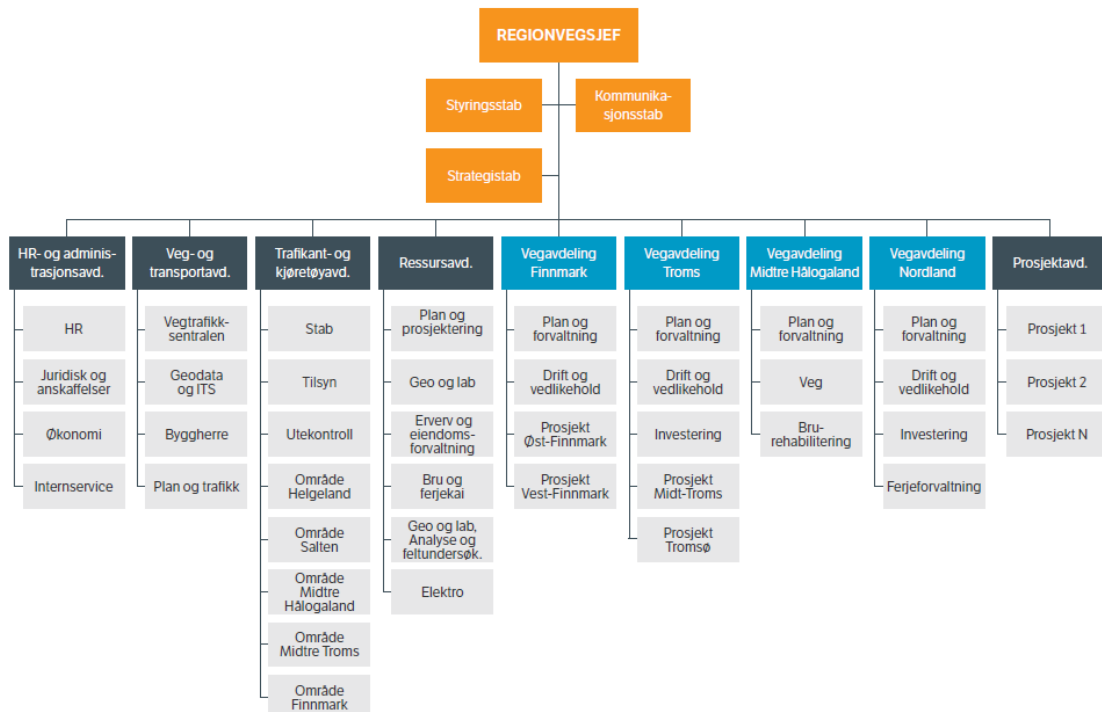
Vedlegg 2 Dagens organisering av Statens vegvesen



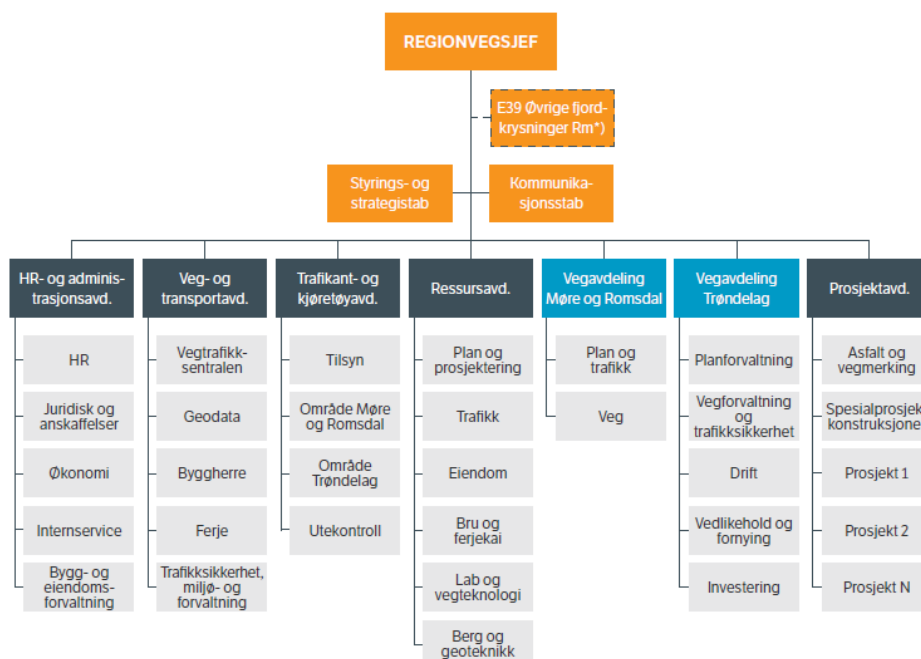
Vegdirektoratet



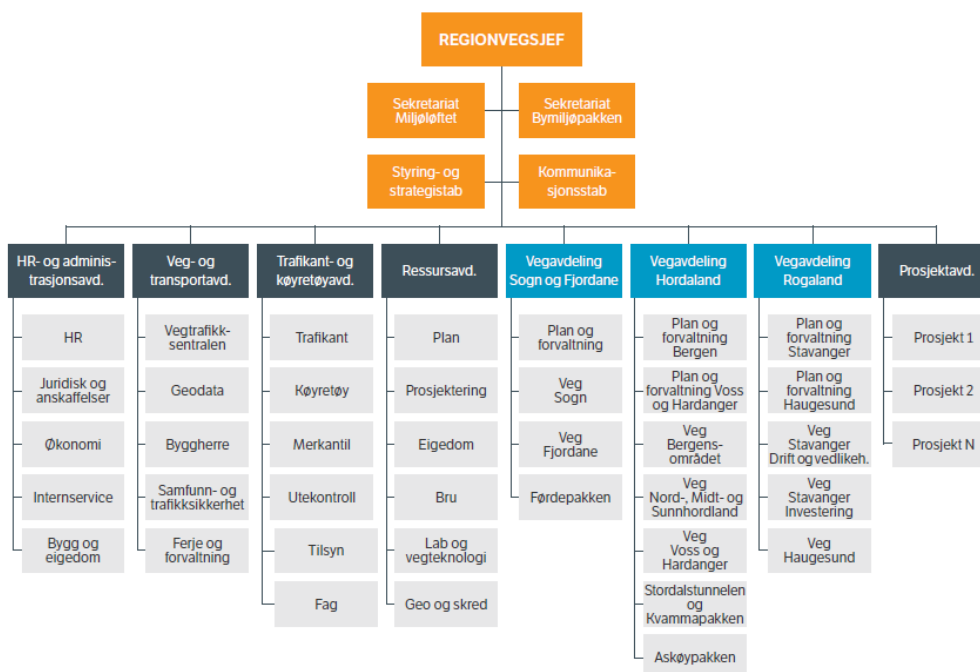
Region nord



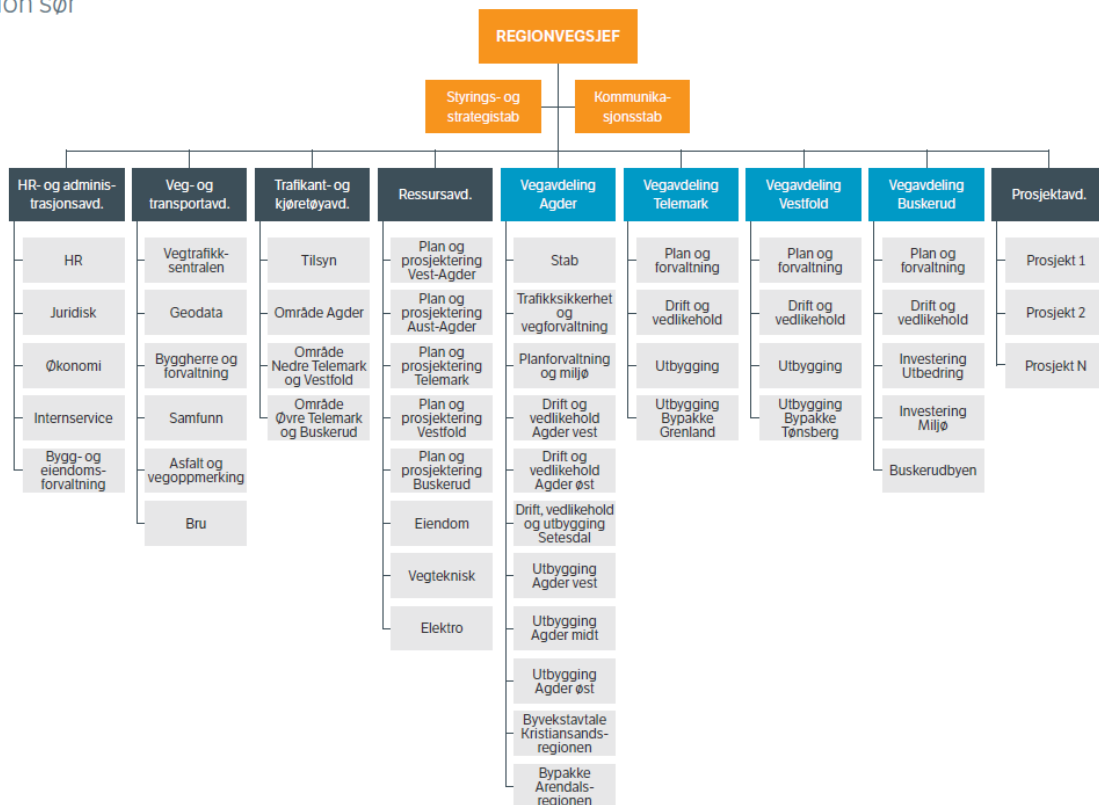
Region midt



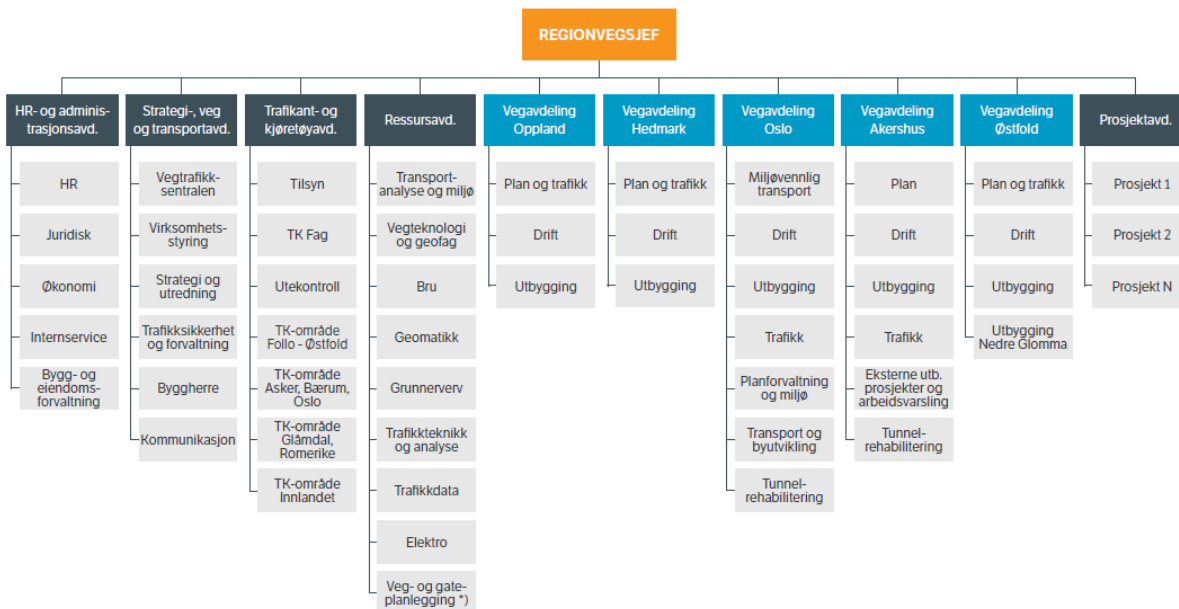
Region vest



Region sør



Region øst



*) Seks seksjoner med Veg- og gateplanlegging: Moss, Oslo 1, Oslo 2, Oslo 3, Hamar og Lillehammer