



Høringsutgave



Eierskap til AutoPASS Kjerne og komm.linjene

Utredning om fremtidig eierskap til AutoPASS kjerne og kommunikasjonslinjene - rapport på offentlig høring.



SAMMENDRAG	3
1. Innledning	6
1.1. Beskrivelse av oppdraget	6
1.2. Metode og prosess – Hvordan habilitetsutfordringer er ivaretatt	6
1.3. Utredningsinstruksen	7
HVA ER PROBLEMET, OG HVA VIL VI OPPNÅ?	9
2. Problemanalyse	9
2.1. Bakgrunn	9
2.2. Bompengeneinnkrevningen i Norge	10
2.3. Beskrivelse av AutoPASS Kjerne	11
2.4. Kommunikasjonslinjene til AutoPASS Kjerne	13
2.5. Dagens forvaltning av bompengeneinnkrevningen gjennom AutoPASS Samvirke	14
2.6. Introduksjon til hovedproblemet – uavklart eierskap	17
2.7. Årsak–virkningsforhold	18
3. Behovsanalyse	21
3.1. Normative behov og nasjonale føringer	21
3.2. Samfunnsmessig utvikling og etterspørselsbaserte behov	24
3.3. Interessentbaserte behov	25
3.4. Operasjonelle behov	29
3.5. Prioriterte behov og vurderinger	30
4. Mål	32
4.1. Innspill til målarbeidet	33
4.2. Samfunnsmålet og effektmålene	34
4.3. Målkonflikt	36
5. Rammebetingelser for konseptvalg	36
5.1. Juridiske føringer	37
5.2. Teknologiske krav for å ivareta sikkerhet og personvern	39
5.3. Finansieringskrav	40
5.4. Krav til samarbeid og samhandling	41
5.5. Krav til fleksibilitet og fremtidsrettethet	42
5.6. Krav til ivaretagelse av nasjonal sikkerhet	43
5.7. Rammebetingelser for nedvalg	43
HVILKE TILTAK ER RELEVANTE?	46

6. Mulighetsstudien	46
6.1. Dimensjoner i mulighetsrommet	46
6.2. Alternativbeskrivelsene	49
6.3. Grovsiling kvalifiserer tiltaksalternativene for samfunnsøkonomisk analyse	55
HVILKE PRINSIPIELLE SPØRSMÅL REISER TILTAKENE?	57
7. Relevante prinsipielle spørsmål i denne utredningen	57
7.1. Strategiske valg knyttet til bompengeneinnkrevningens ulike formål	57
7.2. Utfordringer knyttet til manglende reguleringer i sektoren	58
7.3. Ansvarsdeling mellom staten og fylkeskommunene	59
7.4. Nasjonal sikkerhet knyttet til håndtering av dataene i AutoPASS Kjerne	60
HVA ER DE POSITIVE OG NEGATIVE VIRKNINGENE AV TILTAKENE OG HVEM BLIR BERØRT?	62
8. Alternativanalysen	62
8.1. Kartlagte virkninger	62
8.2. Sammenheng mellom effektmål og virkninger	65
8.3. Kostnads-virkningsanalyse av tiltaksalternativene	67
8.4. Sammenstilling av virkninger	86
8.5. Følsomhetsanalyse	89
8.6. Fordelingsvirkninger	90
HVILKE TILTAK ANBEFALES, OG HVORFOR	92
9. Anbefaling	92
HVA ER FORUTSETNINGENE FOR VELLYKKET GJENNOMFØRING?	94
10. Vellykket gjennomføring	94
10.1. Overordnede forutsetninger for gjennomføring	94
10.2. Strukturert tilnærming til realisering av alternativ A0+	94
10.3. Organisering og styring av gjennomføring	98
10.4. Oppsummert	102

Sammendrag

Bakgrunn for utredningen: uavklart eierskap i konsolidert sektor

Utredningen er gjennomført for å avklare langsiktig eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjer. AutoPASS Kjerne er den nasjonale IT-løsningen som muliggjør all elektronisk bompengeneinnkreving i Norge.

Kommunikasjonslinjene til AutoPASS Kjerne er et nettverk som sender data fra alle bomstasjonene og inn til AutoPASS kjerne. AutoPASS Kjerne identifiserer kjøretøy, registrerer passeringer og danner grunnlaget for korrekt prising og fakturering. Løsningen er helt sentral for effektiv elektronisk innkreving av bompenger og dermed for finansiering av både veiprosjekter og by og miljøpakker.

Bakgrunnen for utredningen er bompengereformen fra 2015 og påfølgende føringer fra Samferdselsdepartementet i 2017, som tok sikte på tydeligere skille mellom myndighetsoppgaver og operative oppgaver i bompengesektoren. Etter reformen har sektoren blitt vesentlig omorganisert, blant annet gjennom reduksjon fra over 60 prosjektvise bompengeselskaper til fem regionale selskaper og en funksjonsbasert organisering i Statens vegvesen. I tillegg har sektoren stått overfor økt digitalisering og nye strategier. Det er derfor behov for å vurdere fremtidig eierskap til kjerneløsningen i AutoPASS på nytt. Konsekvensen av et uavklart eierskap er et beslutningsvakuum med uklar rolle og ansvarsdeling, som gir svakere strategisk styring, høyere usikkerhet og redusert mulighet for langsiktig kompetansebygging.

Denne utredningen undersøker nærmere hvilken, eller hvilke aktører som bør eie og forvalte AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjer i fremtiden, og på hvilke vilkår. Uavklart eierskap påvirker hele verdikjeden for bompengeneinnkreving, fra Statens vegvesen og bompengeselskapene til utstedere og sluttbrukere. Et sentralt hensyn er at løsningen håndterer store økonomiske verdier og samfunnskritisk infrastruktur, samtidig som den i økende grad har potensial til å understøtte bredere transportpolitiske formål.

Behov som skal ivaretas i et stort samvirke

Utredningen identifiserer et sammensatt behovsbilde i et komplekst samvirke mellom statlige, regionale og kommersielle aktører. De viktigste behovene er:

- Tydelighet og forutsigbarhet i roller, ansvar og beslutningsmyndighet.
- Kostnadseffektiv drift, slik at mest mulig av bompengene går til bompengformål.

- Nasjonal styring og samordning, for å sikre én felles, robust og standardisert kjerneløsning.
- Nasjonal sikkerhet og personvern, ettersom løsningen håndterer samfunnskritiske data og store verdier.
- Lokal fleksibilitet, slik at bompengeselskapene kan ivareta lokale forhold og prosjekter.
- Brukervennlighet og tillit, både for bilister og profesjonelle brukere.
- Fremtidig endringsevne, blant annet knyttet til nye teknologier, datadeling og nye prismodeller.

Behovene er delvis sammenfallende, men også delvis motstridende, særlig mellom ønsket om lokal kontroll og behovet for sterk nasjonal samordning.

Mål for utredningen

Utredningens overordnede samfunns mål er å avklare eierskap og sikre en kostnadseffektiv, samordnet, lik og trygg nasjonal bompengeneinnkreving, slik at mest mulig av bompengene sikrer effektiv trafikkregulering i by, går til vedtatte bompengeprojekter og ivaretar høy grad av tillit i befolkningen.

Dette konkretiseres gjennom tre effektmål: For det første skal løsningen være effektiv, ved at innkrevingen er korrekt, lik og kostnadseffektiv, og at administrasjonskostnadene holdes lave. For det andre skal løsningen være fremtidsrettet, med høy endringsevne, dokumentert sikkerhet og evne til å tilpasses nye teknologiske, regulatoriske og transportpolitiske behov. For det tredje skal løsningen være samordnet, med tydelige roller, ansvar og styringsmekanismer som legger til rette for effektivt samarbeid mellom statlige, regionale og kommersielle aktører i bompengesektoren.

Avveining mellom formål

Et sentralt strategisk spørsmål i utredningen er om AutoPASS Kjerne primært skal forstås som:

- Et operativt verktøy for bompengeneinnkreving, eller
- Både et operativt verktøy for bompengeneinnkreving og en strategisk nasjonal digital infrastruktur som også kan støtte bredere transportpolitiske mål som trafikkstyring, analyse og datadeling i en mer digitalisert og datadrevet transportsektor.

Det er et grunnleggende premiss at bompenger kun skal benyttes til bompengemål. Formålene kan enten være knyttet til finansiering av vedtatte veiprojekter, eller til trafikkregulerende tiltak. Samtidig peker utredningen på at

data og funksjonalitet i AutoPASS Kjerne i økende grad er relevante for nasjonale transportformål. Dette skaper en målkonflikt mellom effektiv, kostnadsnær innkreving og ønsket om å bruke løsningen som en plattform for fremtidig transportpolitikk. Utredningen legger til grunn at denne avveiningen best håndteres gjennom en nasjonal, helhetlig forvaltning kombinert med tydelig finansieringsskille.

Anbefaling

Utredningen anbefaler A0+ (nullplussalternativet), der Statens vegvesen beholder og tydeliggjør eierskapet til AutoPASS Kjerne, kombinert med forbedringer i styring, organisering og forvaltning. Begrunnelse for anbefalingen kan oppsummeres med følgende:

- A0+ gir størst samfunnsøkonomisk nytte og lavest samlede kostnader sammenlignet med de øvrige alternativene.
- Alternativet innebærer lavest usikkerhet, siden det bygger videre på eksisterende kompetanse, organisasjon og løsninger.
- Det gir best forutsetninger for nasjonal samordning, likebehandling og ivaretagelse av nasjonal sikkerhet.
- Det sikrer at bompenger brukes i tråd med bompengformålet, samtidig som løsningen kan videreutvikles for fremtidige transportbehov uten kryssubsidiering.
- Implementeringen kan skje raskere og mer effektivt enn ved eierskifte eller etablering av nye organisasjonsformer.

De øvrige alternativene vurderes som mindre gunstige på grunn av høyere kostnader, større gjennomføringsrisiko og svakere evne til å balansere nasjonale og lokale hensyn.

1. Innledning

1.1. Beskrivelse av oppdraget

Utredningen 'Eierskap og forvaltning AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjer' gjøres av Statens vegvesen på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

Formålet er å utrede fremtidig eierskap til og forvaltning av AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjene til bomstasjonene. Utredningen skal føre frem til en klar faglig anbefaling fra Statens vegvesen om fremtidig eierskap til og forvaltning av AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjene. Prosjektet skal identifisere problemer knyttet til dagens eierskapsløsning, behov og mål, og gjennomføre en mulighetsstudie med vurdering av tiltak.

1.2. Metode og prosess – Hvordan habilitetsutfordringer er ivaretatt

Samferdselsdepartementet har bedt Statens vegvesen utrede fremtidig eierskap til AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjene. Statens vegvesen har både et bredt samfunnsoppdrag og er dagens forvalter av løsningen. Det har vært viktig å plassere ansvaret for utredningen helt adskilt fra dagens forvalter, og samtidig sikre et godt samarbeid og medvirkning fra dette fagmiljøet.

Det er spesifisert i oppdragsbrevet at utredningen skal løses i samarbeid med bomselskapene. Bred involvering og medvirkning har vært et viktig grep for å ivareta nøytralitet i utredningen og unngå skjevhet i analyser og vurderinger til fordel for Statens vegvesen.

Både i problem- og behovsanalysen har det vært gjennomført en iterasjon på innsikt. Innsikten har vært samlet gjennom dokumentstudier, arbeidsmøter og intervjuer med direkte berørte interessenter. Sammenstillingene i behovsanalysen har vært fremlagt for referansegruppen, fagmiljøer i Statens vegvesen og hos andre berørte interessenter for deretter å bli godkjent i Styringsgruppen. Det har vært gjennomført to innspillsrunder knyttet til kapitlene om problemforståelse, behov, mål og rammebetingelser, i tillegg til en etatsintern høring. Beskrivelsene av interessentenes respektive behov har vært fremlagt for justering og kvalitetssikring i miljøene som er beskrevet.

I mulighetsstudien har det vært gjennomført felles arbeidsmøter og workshops for å diskutere dimensjoner i mulighetsrommet, skape ideer for konsepter og gi innspill på konseptene. Etter at aktuelle tiltaksalternativ var identifisert, ble det igangsatt arbeidsgrupper med deltakere fra Statens vegvesen og bompengeselskapene for å utarbeide disse. Alternativene ble levert i godkjente formater/maler som det ble gitt

lik veiledning i, til samme frist og med likt omfang. Alternativene ble presentert muntlig i et informasjonsmøte for alle aktørene. Samfunnsøkonomisk analyse har vært gjennomført med omfattende arbeidsmøter med bred deltagelse fra Statens vegvesen og alle bomselskaper.

Utredningsgruppen har ingen bindinger til dagens forvaltning av AutoPASS Kjerne eller interesser i utfall, og har hatt en faglig tilnærming til problemstillingene i utredningen. Deltager fra seksjonen som forvalter løsningen i dag har vært et bindeledd til nødvendig fagkompetanse i dagens forvaltning.

De mest berørte partene har vært involvert i alle faser av utredningen. Representanter fra begge løsningsalternativene har vært involvert og medvirket i alle faser og besvarelser av alle de seks spørsmålene i utredningsinstruksen.

Statens vegvesen har ansvar for den faglige anbefaling. Den bygger på samfunnsøkonomisk analyse av tre tiltaksalternativ.

1.3. Utredningsinstruksen

Oppdragsbrevet ber om at utredningsinstruksens krav legges til grunn i utredningen. Det innebærer at følgende spørsmål skal besvares:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Da de første spørsmålene var besvart, ble det tatt stilling til om det skulle gjennomføres forenklet analyse eller full samfunnsøkonomisk analyse. Utredningsgruppen anså det som uaktuelt å skalere utredningen på et minimumsnivå, da utredningen innebærer problemstillinger med høy grad av kompleksitet og store virkninger for de berørte aktørene. Videre var det uaktuelt med full samfunnsøkonomisk analyse ettersom det er få berørte av tiltaket.

Utredningsinstruksen innebærer at et null/null pluss-alternativ, det vil si en videreføring av dagens forvaltning av kjerneløsningen, er et reelt og valgbart alternativ, og derfor gjenstand for alternativanalysen. Systematikken i instruksen innebærer at utredningsgruppen må kartlegge hva som er problemet, sett fra alle parter, når det gjelder dagens løsning for eierskap og forvaltning. Videre skal

utredningen fastsette mål og behov for eierskaps- og forvaltningsløsningen for nasjonal kjerne på alle nivåer – operativt, taktisk og strategisk basert på innsikt og bred medvirkning fra de interessentene som påvirkes i høy grad av tiltak. Dette innebærer en utredning med bred medvirkning, god prosessledelse i tråd med instruksens metodikk og tilstrekkelig tid til god forankring.

Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

2. Problemanalyse

Dette kapitlet beskriver bakgrunnen for utredningen og gir deretter en overordnet beskrivelse av dagens organisering av bompengerekkningen i Norge. Det redegjøres for bompengereformen, aktørbildet og den tekniske og organisatoriske oppbygningen av AutoPASS Kjerne og tilhørende kommunikasjonslinjer. Videre beskrives dagens forvaltningsmodell gjennom AutoPASS Samvirke. Kapitlet introduserer hovedproblemet knyttet til uavklart eierskap og forvaltning, og analyserer sentrale årsak-virkningsforhold som følger av denne situasjonen. Samlet sett etablerer kapitlet problemforståelsen som ligger til grunn for de videre vurderingene i utredningen.

2.1. Bakgrunn

Bakgrunnen for utredningen er at det er uavklart hvem som skal ha fremtidig eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjer. Dette er et system som understøtter all bompengerekkning i Norge. Samferdselsdepartementet har bedt Statens vegvesen utrede dette i samsvar med føringene i utredningsinstruksen.

Utredningen tar utgangspunkt i bompengereformen fra 2015, hvor det ble lagt opp til et tydelig skille mellom myndighetsoppgaver, samordningsoppgaver og operative oppgaver innen bompengesektoren. Dette ble fulgt opp av brev fra Samferdselsdepartementet til fylkeskommunene i 2017 som beskriver oppgavefordeling basert på operative oppgaver og myndighetsoppgaver, samt et brev fra Samferdselsdirektoratet til Vegdirektoratet om ny rolle- og ansvarsdeling i bompengesektoren. Nå ønsker bompengeselskapene å overta ansvaret for AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjene fra Statens vegvesen som drifter og forvalter systemet i dag. Utredningen skal ta stilling til om en slik oppgavefordeling som ble foreslått 2015 er naturlig også i 2026 og fremover, på basis av den konsolideringen av rammer og ansvar som har vært i sektoren de siste ti årene. Siden 2015 har alle aktørene gjennomgått vesentlige organisatoriske endringer. Samtidig har økt digitalisering, nye strategier og rammeverk for digital samhandling

og datadeling vært med å endre forutsetningene i transportsektoren. Det er innført nye krav til samarbeid og digital sikkerhet¹. Utviklingen gjør det nødvendig med en ny samlet utredning av forelder og ulemper med ulike eierskapsløsninger for fremtiden. Det skal vurderes særskilt om premisset for samarbeid mellom bompengeselskapene er ivaretatt.

2.2. Bompengeneinnkrevningen i Norge

Bompengeneinnkrevningen er en løsning for delfinansiering av offentlige samferdselsprosjekter. Hvert enkelt bompengeprojekt er vedtatt av Stortinget gjennom en stortingsproposisjon. Bompengeprojektene kan ha to ulike formål, enten ordinær veibygging, som en strekning langs en Europavei som oppgraderes fra to til fire kjørefelt, eller trafikkstyring. Ved trafikkstyring benyttes bompenger som et virkemiddel for å redusere trafikken, og inntektene fra bompengeprojektet benyttes til å utvikle kollektivinfrastrukturen i et byområde. Sistnevnte er ofte kjent som bypakker eller miljøpakker.

Ved inngangen til 2026 er det 55 bompengeprojekter i Norge og 381 aktive bomstasjoner. Bomstasjonene dekker 935 kjørefelt og de aller fleste bomstasjonene er på hovedveier (Europaveier og riksveier). Til sammen hadde disse bomstasjonene 1,15 milliarder passeringer i 2024. Det gav 15,5 milliarder kroner i inntekter til bompengeprojektene. Bompengeneinnkrevningen er en viktig del av finansieringsgrunnlaget for infrastrukturutvikling på vegnettet i Norge.

Som hovedregel kreves bompengene inn etterskuddsvis. Det betyr at bompengeneinnkrevningen starter når vegen åpnes for trafikk. Etterskuddsinnkreving innebærer at det må tas opp lån i byggeperioden for å finansiere utbyggingen. Total lånegjeld høsten 2025 var i overkant av 76 milliarder kroner. I bypakker/miljøpakker er det vanlig at innkrevningen foregår parallelt med at prosjekter gjennomføres, og ytterligere låneopptak er ikke nødvendig for å gjennomføre prosjekter.²

¹ Vegdata- og trafikkinformasjonsforskriften (2025), Lovdata. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024): *Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030*.

²Årsrapport 2024, Bompengeneinnkrevningen i 2024, Myndighet og regelverk, Brukerfinansiering, Statens vegvesen, 1. september 2025

For denne utredningen er det spesielt relevant å kjenne til tre av aktørene i bompengeneinnkrevningen.

Utstederne: Det er i dag sju ulike utstedere i Norge som krever inn bompenger fra kjøretøy som har AutoPASS-avtaler. Utstederne er kommersielle selskaper som kjøretøyeiere inngår brukeravtaler med, og de fakturerer om lag 90 % av alle passeringene gjennom bomstasjonene.

Bompengeselskapene: I dag er det fem bompengeselskap som dekker hver sine geografiske områder i Norge. Bompengeselskapene finansierer bompengeprojekter og drifter og administrerer bompengeneinnkrevningen. De fakturerer de bilistene som ikke har AutoPASS-brikke i kjøretøyet.

Statens vegvesen: Statens vegvesen (SVV) har et sektoransvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele veitransportsystemet. Ansvaret utføres gjennom rollene som henholdsvis *fagorgan*, *byggherre* og *myndighetsorgan*³. I forbindelse med bompengeneinnkreving har SVV både operative oppgaver som fagorgan og regelverksutvikler, samt tilsynsmyndighet i rollen som myndighetsorgan.

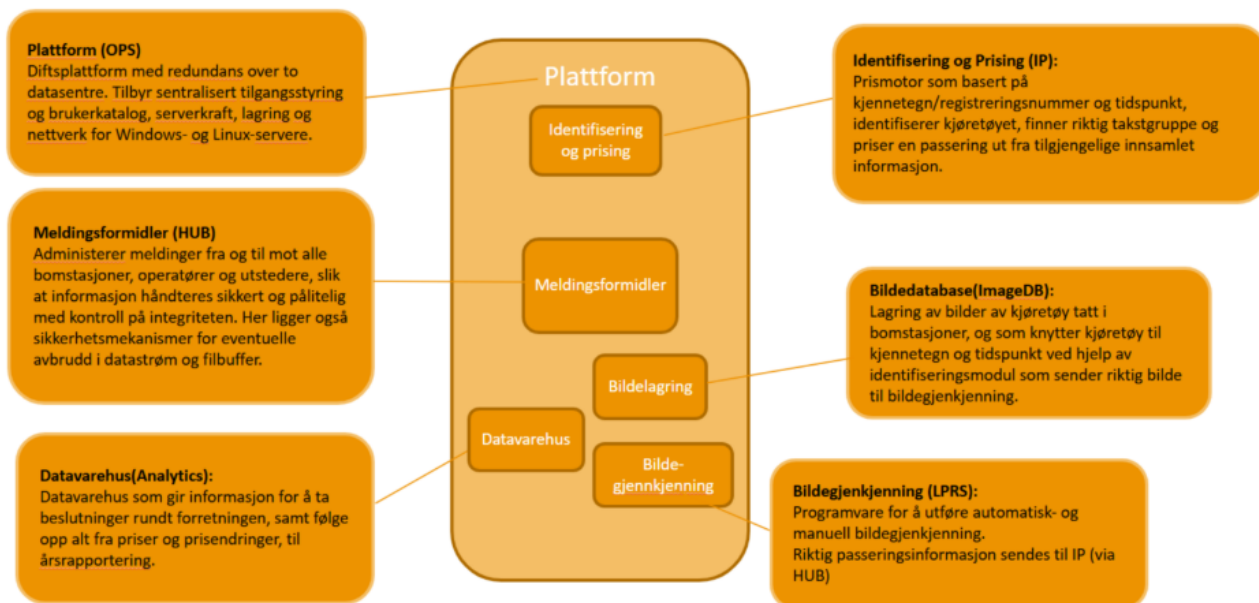
2.3. Beskrivelse av AutoPASS Kjerne

AutoPASS er Norges nasjonale system for elektronisk bompengeneinnkreving. AutoPASS Kjerne har en stor rolle i denne bompengeneinnkrevningen. Hensikten med kjerneløsningen er å identifisere kjøretøy, registrere passeringer og sørge for korrekt faktureringsunderlag til riktig mottaker. På denne måten sikres en effektiv og automatisert innkreving. Endringer i kjerneløsningen gjøres nasjonalt, og kostnader fordeles mellom de regionale bompengeselskapene ut fra en fordelingsnøkkel basert på trafikkvolum (ÅDT).

³ Årsrapport 2024, Statens vegvesen, mai 2025

AutoPASS Kjerne

forenklet, med beskrivelser



Figur 1: Beskrivelse av komponentene som inngår i AutoPASS Kjerne

Når et kjøretøy passerer en bomstasjon, også kalt Vegkant, registreres passeringen enten ved hjelp av en AutoPASS-brikke eller gjennom kameraer som leser bilskilt. I kjernen håndteres dataene via en kommunikasjonsentral, kalt en HUB, som fordeler informasjonen til riktig komponent for identifisering og prising (IP). Her behandles passeringene én for én. Dersom kjøretøyet kan identifiseres gjennom en gyldig AutoPASS-brikke, fastsettes prisen basert på regler i prismotor, regelverk og avtaler. Hvis ingen brikke er registrert, forsøker systemet å identifisere kjøretøyet gjennom bildegjenkjenning av nummerskiltene. I de aller fleste tilfellene skjer dette automatisk, men for knapt 0,5 prosent av passeringene må bildet tolkes manuelt. Når kjøretøyet er identifisert, settes korrekt pris i henhold til takstvedtak.

De ferdigbehandlede passeringene sendes deretter via HUB til riktig utsteder eller bompengeselskap. Dersom kjøretøyet har en gyldig AutoPASS-avtale, går transaksjonen direkte til utstederen kjøretøyeieren har inngått avtale med. Hvis kjøretøyet ikke har AutoPASS-avtale sendes informasjon om passeringen til det respektive bompengeselskapet for dette prosjektet.

Selve identifiseringen av kjøretøyet og avtaleeier skjer først hos respektive utsteder eller bompengeselskap.

Til statistikkformål er det opprettet et datavarehus, Analytics, som inngår i kjerneløsningen. Her lagres akkumulerte og anonymiserte passeringer strukturert, slik at dataene kan brukes til analyser uten at enkeltkjøretøy kan spores.

Hele AutoPASS-systemet er plassert på en plattform kalt OPS, hvor tilgang skjer gjennom VPN-tunneler som er sikre og krypterte forbindelser. Plattformen sørger for at kommunikasjonen er mest mulig sikker ved at den er inndelt i mikrosone-nettverk som begrenser trafikken mellom databaser, applikasjoner og tjenester. Alle bomstasjoner i landet er koblet sammen i et landsdekkende nettverk, WAN, som er levert av Statens vegvesen sin nettverksleverandør.

Systemet er bygget på nasjonale og europeiske standarder. Det er tilrettelagt for integrasjon med bompengebrikker fra andre europeiske land dersom utstederne av disse følger EU-regelverket og forordningen European Electronic Toll Service, EETS, og er testet og godkjent i Norge. Det gjør at man kan benytte samme bompengebrikke og -avtale i flere Europeiske land. Samlet sett gjør dette AutoPASS til en helhetlig og sikker løsning som kombinerer teknologi, regelverk og infrastruktur for å sikre en effektiv innkreving av bompenger i Norge og Europa.

2.4. Kommunikasjonslinjene til AutoPASS Kjerne

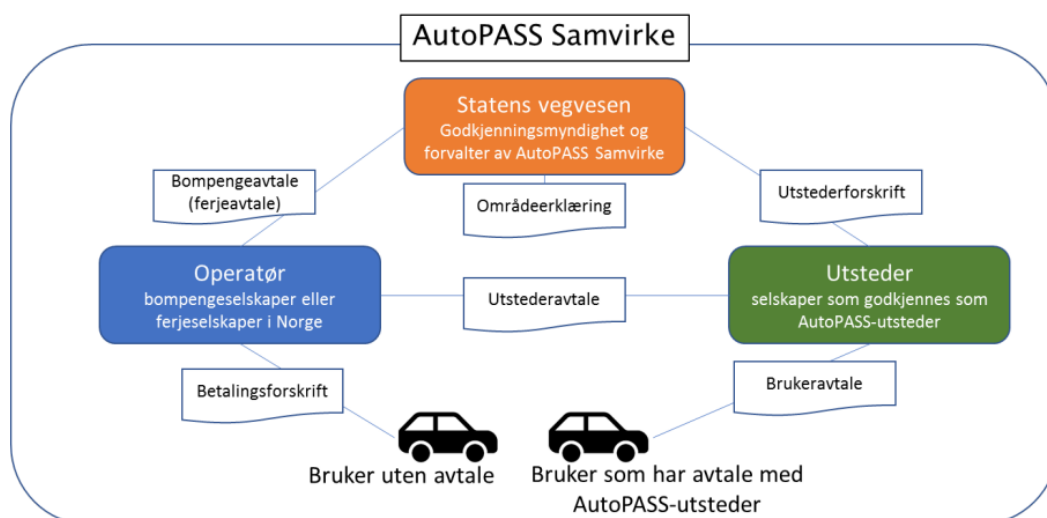
Kommunikasjonslinjene til AutoPASS Kjerne består av et bomstasjonsnettverk som sender data til plattformen (OPS) i AutoPASS Kjerne. Alle bomstasjonene i Norge er knyttet til dette nettverket, og alle transaksjoner generert av bomstasjonspasseringer sendes over nettverket. Nettverket er et viktig ledd for datatransport i verdistrømmen til bompengøkonomien.

I dag har Statens vegvesen et særskilt ansvar for å tilrettelegge for en helhetlig bompenginnkreving. Dette ansvaret inkluderer bomstasjonsnettverket. Det er flere aktører i verdistrømmen, og aktørbildet gir mange integrasjonspunkter og et komplekst nettverk. Bomstasjonsnettverket er realisert gjennom å bygge en solid digital grunnmur, med en teknisk struktur som er basert på best practice og gjennomprøvde løsninger. Støtteapparatet og forvaltningen er dimensjonert og organisert for å bidra til at ønskede kvaliteter i tjenesteleveransen opprettholdes og forbedres. Det stilles også krav til høy oppetid på vegkantsystemene, inkludert dataoverføring til AutoPASS Kjerne. Derfor er det etablert to parallelle datasentre for AutoPASS Kjerne, som sikrer funksjonen ved feil eller bortfall hos en av dem. Utredningen har lagt til grunn at eierskapet til kommunikasjonslinjene bør følge eierskapet til AutoPASS Kjerne.

2.5. Dagens forvaltning av bompengeneinnkrevingen gjennom AutoPASS Samvirke

Forvaltningen av bompenger er en betydelig oppgave for samfunnet. Den krever domenekunnskap, teknisk kunnskap, forvaltningskompetanse og særlig tillit både hos de ulike aktørene og hos trafikantene. Samhandling knyttet til drift og forvaltning av AutoPASS Kjerne foregår i stor grad i nettverket AutoPASS Samvirke. Aktørene i AutoPASS Samvirke samarbeider i tråd med etablert forvaltnings- og styringsmodell, noe som innebærer flere ulike møteforumer og prosesser for samhandling. AutoPASS Samvirke sikrer interoperabilitet mellom deltakende aktører, og forvaltes av Statens vegvesen. Med interoperabilitet menes evnen de ulike systemene har til å virke sammen, slik at de oppleves enhetlig for brukerne. Hele denne prosessen, som for kjøretøyeieren fremstår sømløs, foregår i en større samhandling mellom bompengeselskaper, utstedere, ferjeoperatører og Statens vegvesen. AutoPASS Samvirke består av Statens vegvesen, utstedere, bompengeselskaper og ferjeselskaper.

På ferjer kan kjøretøyeiere som har en AutoPASS-brikke i kjøretøyet benytte denne til å betale for både bompenger og ordinære ferjebilletter. Samarbeidet i AutoPASS Samvirke er på strategisk, taktisk og operativt nivå. Figuren under viser hvilke aktører som inngår i samvirket.



Figur 2: Prinsippmodell som viser aktører i AutoPASS Samvirke og forholdet mellom dem. Figuren er forenklet og viser ikke alle forhold, slik som lokale avtaler og manuell betaling på ferje. Kilde: Områdeerklæring for AutoPASS Samvirke. v1.7 01.01.2025

Sektoren for bompengeneinnkreving er regulert gjennom et rammeverk som bygger på roller og ansvar definert i EETS-direktivet. Innkrevingsvirksomheten ble kommersialisert gjennom utstederforskriften i 2019, og det er fortsatt behov for

regulatorisk utvikling på enkelte områder. Dette følges opp av Vegdirektoratet i tett dialog med Samferdselsdepartementet. En nærmere omtale av gjeldende rammebetingelser og regelverk finnes i kapittel 5.

Det faglige samarbeidet i AutoPASS Samvirke ledes av Statens vegvesen, med deltagelse fra alle aktørene. På taktisk og operativt nivå fungerer samarbeidet om forvaltningen av systemeierskapet til AutoPASS Kjerne i all hovedsak godt, men det er ulike oppfatninger av hvordan samarbeidet fungerer på strategisk nivå.

2.5.1. Organisering av bompengerekruteringen i Statens vegvesen

Statens vegvesen har et sektoransvar for å følge opp nasjonale oppgaver for veitransportsystemet generelt, og bompengefinansiering spesielt. Staten har en viktig rolle i å sikre at den offentlige bompengeforvaltningen ivaretas effektivt og forvaltes slik at omdømmet og tilliten til bompengesektoren ivaretas.⁴

Statens vegvesen ble omorganisert i 2020, da etaten gikk fra region- til divisjonsdelt modell. Dagens organisering sikrer blant annet et skille mellom myndighetsoppgaver og operative oppgaver.

Den operative driften av AutoPASS Kjerne ivaretas i dag av avdelingen Transportutvikling i Statens vegvesen. Avdelingen har ansvar for drift, vedlikehold og videreutvikling av systemet, og fungerer som systemeier og nasjonalt fagorgan. Det gjennomføres jevnlig revisjoner etter internasjonale standarder.⁵

Brukerfinansiering, som er Vegdirektoratets fag- og myndighetsorgan, dekker rollen som myndighetsorgan. De utvikler krav og regelverk, fører tilsyn med og kontroll av bompengeselskaper og utstedere, og gir faglige råd om bompenger.

Kommunikasjonslinjene til AutoPASS Kjerne, kjent som bomstasjonsnettverket, opererer som et selvstendig nettverk adskilt fra Statens vegvesens øvrige nettverk. Hele nettverket administreres av en ekstern leverandør i fellesskap med AutoPASS' driftsorganisasjon. Statens vegvesen har en sentral administrasjon som bidrar til en helhetlig forvaltning av nettverket, i tråd med fastlagte nettverksopologi og arkitekturprinsipper.

⁴ Statsbudsjettet 2024 – tildelingsbrev til Statens vegvesen

⁵ I Statens vegvesen gjennomfører revisjonsselskapet PwC årlige revisjoner av dagens kjerneløsning etter de internasjonale standardene 3402-II, ISAE 3402, og ved behov etter ISAE3000

I rollen som fagorgan har Statens vegvesen et større ansvarsfelt hvor bompengerelaterte spørsmål og oppgaver inngår. Det er både utredningsoppdrag og løpende oppgaver som inkluderer ulike deler av etaten. I denne sammenheng nevnes spesielt Økonomi- og virksomhetsstyring (ØKV) i Vegdirektoratet, som har det overordnede ansvaret for forvaltningen av bompengedelingen i Statens vegvesen, samt avdelingen Overordnet planlegging og analyse (OPA), som har det operative planleggingsansvaret for konkrete bompengeproposisjoner.

For mer detaljert informasjon om dagens situasjon henvises det til kapittel 2 i vedlegg 3. Der beskrives bl.a. dagens kostnadsnivå og ressursbruk, samt referansebanen for fremtidige kostnader.

2.5.2. Organisering av bompengeinnkrevningen i bompengeselskapene

I forbindelse med bompengereformen⁶ ble det etablert fem regionale bompengeselskap som alle er privatrettslig organisert.

- Bompengeselskap Nord AS: Omfatter bompengeprosjekter i Nordland, Troms og Finnmark, og eies av disse fylkeskommunene.
- Ferde AS: Omfatter bompengeprosjekter i Agder, Rogaland og Vestland, og eies av disse fylkeskommunene.
- Fjellinjen AS: Bompengeselskap med Samferdselsdepartementet ble inngått 15. august 2017. Omfatter Oslopakke 3, og eies av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.
- Vegamot AS: Omfatter bompengeprosjekter i Trøndelag og Møre og Romsdal, og eies av disse fylkeskommunene.

Stortinget vedtar hvert enkelt bompengeprojekt, basert på stortingsproposisjoner som igjen er basert på lokalpolitiske vedtak. Stortinget fastsetter også størrelsen på bompengene, hvem som skal motta bompengeinntekter og hvilke formål inntektene skal benyttes til. Bompengeselskapene etablerer, eier og drifter bomstasjonene basert på de vedtatte bompengeprojektene.

Videre har de ansvar for løsningene sørger for faktureringer de av norske og utenlandske kjøretøyeiere som ikke har AutoPASS-avtale med en utsteder. Bompengeselskapene fakturerer også oppgjør mot utstederne for den andelen bompenger som kreves inn av dem. På den måten samles alle bompengeinntekter på ett sted.

⁶Meld. St. 25 (2014–2015) «På rett vei – reformer i veisektoren»

Bompengeselskapene bruker bompengene som kreves inn til å betale for de respektive bompengeprojektene, enten ved å betale ned lån eller betale ut til pågående prosjekter. Videre bruker bompengeselskapene statistikk og passeringinformasjon til å justere prosjektplaner og søke om takstendringer, slik at de sikrer at prosjektene gjennomføres som planlagt. Bompengeselskapene er også ansvarlig for å behandle fritakssøknader og følge opp garantistillelse og innbetalinger fra utstederne.

2.5.3. Organisering av bompengeskillingen hos utstederne

Utstederne er kommersielle selskaper som administrerer AutoPASS-avtaler og de elektroniske bombrikkene, kjent som AutoPASS-brikker. Utstederne er ansvarlig for å inngå avtaler med kjøretøyeiere, registrere alle bom- og ferjepasseringer, samt kreve inn betaling for passeringene.

Andelen passeringer som foretas av kjøretøy med bombrikke har vært i overkant av 90 prosent de siste årene. Utstederne er godkjent i tråd med krav til utstedervirksomhet for bompenger og ferjebilletter i utstederforskriften. Det er sju godkjente utstedere i Norge: Flyt, AutoSync, SkyttelPASS, ØresundPay, Tolltickets, Ayvens og BroBizz.

2.6. Introduksjon til hovedproblemet – uavklart eierskap

Før man kan vurdere alternative eierskapsløsninger, er det nødvendig å samles om et felles problem og avklare hva man ønsker å utrede. I denne utredningen har bompengeselskapene og ulike miljøer i Statens vegvesen delvis hatt ulik tilnærming til problemstillingen. Bompengeselskapene gikk inn i utredningen med utgangspunktet om at AutoPASS Kjerne er en del av deres verdikjede, og at utredningen må kartlegge hvordan eierskap og forvaltning kan overføres til dem, som beskrevet i bompengereformen. Flere miljøer i Statens vegvesen gikk inn i utredningen med et ønske om å utrede hvordan eierskap og forvaltning kan understøtte de ulike formålene til bompengeprojekter for å ivareta et helhetlig samfunnsoppdrag. Det var knyttet usikkerhet og delvis uenighet til hvorvidt behovene for koordinering, samordning og nasjonal sikkerhet ble påvirket av hvor eierskapet til AutoPASS Kjerne lå.

Utredningsgruppen har arbeidet aktivt med å få aktørene til å enes om hvilke premisser utredningen skal bygge på, og hvilke problemer den kan og bør løse. Gjennom felles workshop, intervjuer og arbeidsmøter har aktørene diskutert og akseptert at det uavklarte fremtidige eierskapet er et felles utgangspunkt for utredningen.

2.7. Årsak-virkningsforhold

Hovedproblemet for denne utredningen omhandler det beslutningsvakuemet som har oppstått i dag fordi fremtidig eierskap og forvaltning ikke er avklart. Manglende avklaring skaper usikkerhet om ansvar, beslutningsmyndighet og prioriteringer, og bidrar til fragmentering og svakere strategisk styring i verdikjeden enn ønskelig.

Hovedproblemet som utredes i denne analysen: Langsiktig eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjene er ikke avklart.

Som beskrevet tidligere skal utredningen ta utgangspunkt i brevet fra mars 2017, som viste til en deling av operative oppgaver og myndighetsoppgaver mellom bompengeselskapene og Statens vegvesen. Dette brevet bygde på bompengereformen "På rett vei – reformer i veisektoren", som ble vedtatt av Stortinget i 2015. For å forstå hvorfor situasjonen fortsatt er uavklart i 2026, og hvorfor det er behov for en bredere utredning, har utredningen identifisert tre sentrale rotårsaker:

Sektoren er omorganisert: Organiseringen av sektoren er endret og aktørene er mer spesialisert enn i 2015. Statens vegvesen har vært gjennom omorganisering med endring fra en regionbasert organisering til en mer funksjonsbasert organisering, mens antallet bompengeselskaper er redusert fra i overkant av 60 prosjektvise bompengeselskaper til fem regionale selskaper. Dette gir oss et endret aktørbilde i forhold til før bompengereformen, noe som innebærer en økt profesjonalisering av sektoren og et tydeligere aktørbilde.

Dette gjør det nødvendig å utrede eierskap og forvaltning i lys av dagens organisering av sektoren, for å gi Samferdselsdepartementet et oppdatert kunnskapsgrunnlag før deres beslutning om fremtidig eierskap og forvaltning.

Manglende prosess: Det ble ikke etablert noen endringsprosesser i etterkant av bompengereformen og brevet fra Samferdselsdepartementet i 2017. For å overta ansvaret for AutoPASS Kjerne måtte bompengeselskapene blant annet vise til et forpliktende samarbeid. Det har hverken aktørene eller Samferdselsdepartementet tatt initiativ til tidligere.

Uenighet om fremtidig utvikling: Interessentkartleggingen viser at aktørene har delvis sammenfallende og delvis ulike perspektiver knyttet til hvordan IT-

løsningen AutoPASS Kjerne bør driftes og videreutvikles i årene fremover for å dekke ulike behov på strategisk nivå. De ulike behovene og perspektivene til aktørene skaper noe usikkerhet om videre retningsvalg. Dette beskrives nærmere i de neste kapitlene i utredningen.

Det uavklarte fremtidige eierskapet fører videre til delproblemer på både operativt, taktisk og strategisk nivå for alle aktører i bompengerekruteringen:

Organisatorisk oppstår det et vakuum fordi aktørene ikke har tydelige rammer for hvilke roller og ansvar de skal ha fremover i AutoPASS Kjerne.

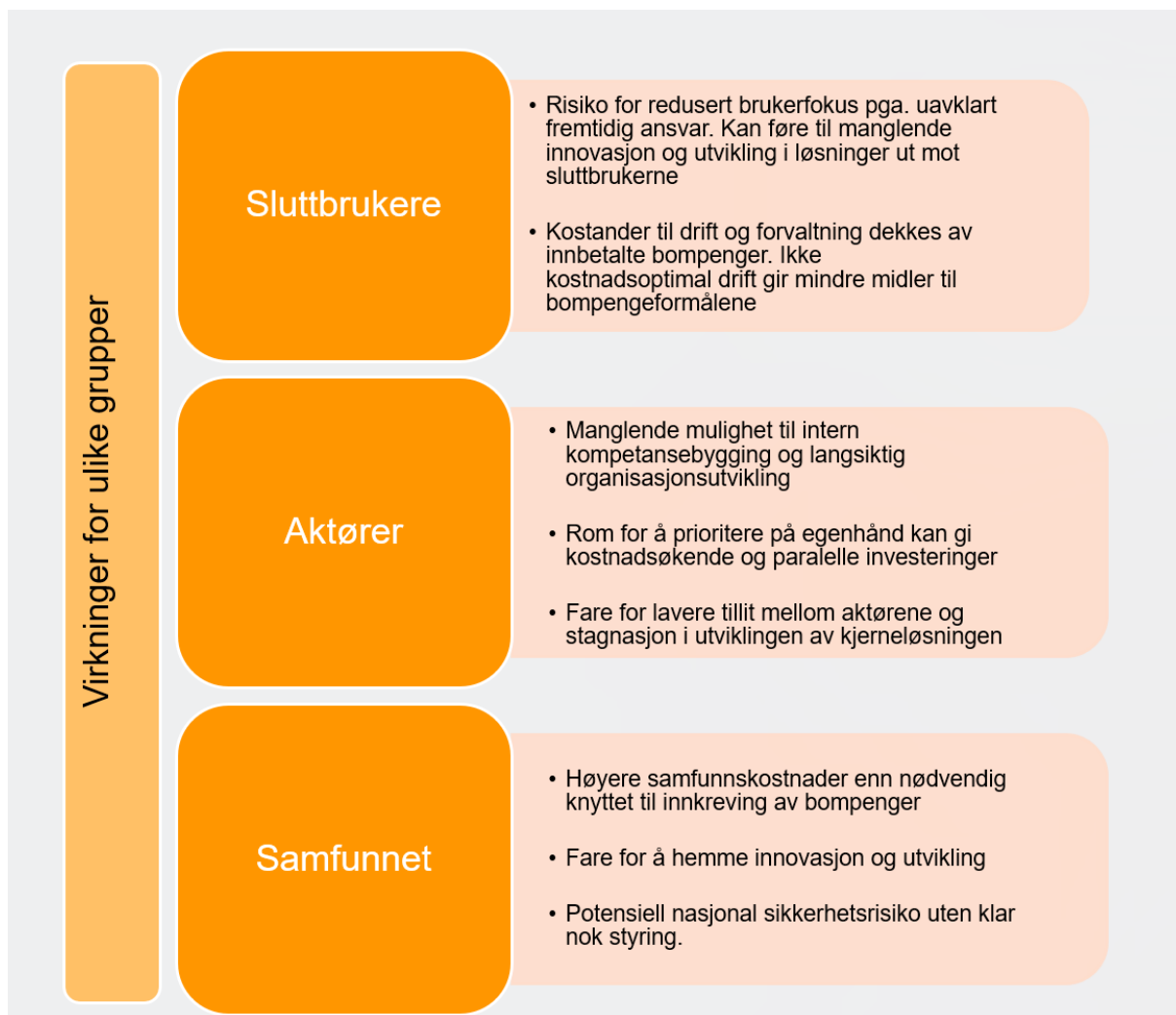
Regulatorisk skaper dette problemer for aktørene fordi retningslinjer, regelverk og politiske signaler er til dels mangelfulle og motstridende og vektlegges ulikt av aktørene. I tillegg mangler det regulering i bompengerekruteringen og er sektoren generelt underregulert.

Teknologisk er det krevende å drifte og utvikle kjerneløsningen optimalt når det er usikkerhet knyttet til fremtidig eierskap.

Disse delproblemene ved manglende avklaring om fremtidig eierskap og forvaltning, gir virkninger for både sluttbrukere, aktører og samfunnet, som vist i neste figur. Dette kan svekke brukerfokus og redusere innovasjonstakten i løsningene sluttbrukerne benytter. I tillegg vil høye administrasjonskostnader, som er finansiert av kjøretøyeierne via bompengerekruteringen, gi mindre penger til bompengerekruteringens formål. For utbyggingsprosjekter kan det føre til lengre innbetalingsperiode enn nødvendig. For bypakker/miljøpakker betyr det mindre årlige midler til f.eks. kollektivinfrastruktur.

I praksis er det først og fremst aktørene i bompengesektoren som merker det uavklarte eierskapet. Situasjonen bidrar til at ingen av dem kan planlegge for, eller rekruttere fast ansatte til en best mulig driftsorganisasjon. Det fører til manglende mulighet for kompetansebygging og organisasjonsutvikling. I tillegg er det en risiko for at aktørene må finne kostnadsdrivende ad-hoc løsninger. Samarbeidmessig er det en fare for en lavere tillit mellom aktørene og en stagnasjon i utviklingen av kjerneløsningen.

For samfunnet innebærer dette høyere samlede kostnader for bompengerekruteringen, hemmet innovasjon og mulige sikkerhetsutfordringer i kritisk infrastruktur.



Figur 3: Oversikt over virkninger for ulike grupper som følge av uavklart fremtidig eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne

En videreføring av dagens situasjon vil for så vidt ikke påvirke den daglige driften av kjerneløsningen fordi alle aktørene vil fortsette med sine operative oppgaver som i dag. Samtidig innebærer det at utfordringene knyttet til uavklart eierskap, rolleforståelse og ansvarsdeling mellom aktørene fortsetter. Å videreføre dette nullalternativet, som dagens situasjon er, vil med andre ord bare innebære å skyve nødvendige avklaringer frem i tid.

3. Behovsanalyse

En behovsanalyse er det første og grunnleggende steget i prosessen med å utrede konsekvenser av tiltak, og kartlegger avviket mellom nåsituasjonen og en ønsket fremtidig situasjon. Behovsanalysen skal sikre at tiltak tjener hensikten og at riktige problem blir løst.

I kapittelet behovsanalyse blir normative, etterspørselsbaserte, interessentbaserte og operasjonelle behov behandlet og analysert. Det gjøres en vurdering av behovsstyrke og behovsviktighet, og oppsummeringen viser det som anses å være de viktigste behovene totalt sett. Merk at mer utførlige beskrivelser er lagt i vedlegg 1, som bør ses til for å få bredden og dybden i forståelse av disse behovene. Arbeidet med å identifisere og vurdere behov er basert på intervjuer, arbeidsmøter, skriftlige bidrag og innspill fra fagressurser i Statens vegvesen, bompengeselskapene og andre direkte og indirekte berørte av AutoPASS Kjerne.

3.1. Normative behov og nasjonale føringer

Her beskrives de normative behovene som er utledet fra gjeldende regelverk, nasjonale politiske føringer og strategiske dokumenter. Disse behovene har betydning for vurderingen av eierskapet og forvaltningen av AutoPASS Kjerne.

3.1.1. Behov for forsterket nasjonal styring og samordning

OECD anbefaler bærekraftige styrings- og finansieringsmodeller for nasjonale fellesløsninger og en mer helhetlig prioritering av investeringer i digitalisering. Dette understøtter behovet for en nasjonal tilnærming til eierskap og forvaltning av kjerneløsninger.

Digitaliseringsstrategien 2024–2030 fremhever flere forhold som påvirker spørsmålet om eierskap til kjerneløsningen:

- Styrket nasjonal styring og samordning av digitalisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
- Fellesløsninger og nasjonal arkitektur for digital samhandling.
- Helhetlige og sammenhengende tjenester for innbyggere og næringsliv.
- Robuste og sikre digitale infrastrukturer som grunnlag for samfunnskritiske tjenester.

Strategien peker også på utfordringer knyttet til kostnadsdeling og gevinstrealisering i tverrgående digitaliseringstiltak. Det fremheves behov for nasjonale modeller for finansiering og forvaltning av fellesløsninger, noe som taler

for at nasjonal forvaltning gir bedre forutsetninger for rettferdig finansiering og gevinstrealisering.

3.1.2. Behov for å ivareta nasjonal sikkerhet i AutoPASS kjerne

AutoPASS Kjerne håndterer både store økonomiske verdier og data som er tett knyttet til transportinfrastruktur og mobilitet i Norge. Kjerneløsningen inngår i samfunnets digitale infrastruktur og berører hensynet til nasjonal sikkerhet, beredskap og motstandsdyktighet. Behovet knyttet til nasjonal sikkerhet handler ikke bare om tekniske sikkerhetstiltak, men også om overordnet kontroll, styring og ansvar for systemer som er nødvendige for å opprettholde den grunnleggende samfunnsfunksjonen som transport er. Et skjerpet sikkerhetspolitisk bilde forsterker behovet for å vurdere hvordan eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne kan sikre tilstrekkelig beskyttelse mot uønsket tilgang, påvirkning, bortfall eller kompromittering.

Det er derfor behov for tydelige og robuste rammer for hvem som har tilgang til systemet, hvordan sikkerhetskrav etterleves, og hvem som har myndighet til å fastsette og håndheve disse. Dette inkluderer behov for forutsigbarhet i roller og ansvar, samt evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser også i et langsiktig perspektiv, der AutoPASS Kjerne kan få økt betydning for trafikkstyring, datautnyttelse og gjennomføring av transportpolitikk. Nasjonal sikkerhet fremstår derfor som et overordnet behov som må vurderes.

3.1.3. Behov for en strategisk plattform og nasjonale fellesløsninger

ITS-loven om intelligente transportsystemer trekker utviklingen i retning av nasjonale tjenester og plattformtenkning. Rammeverket for digital samhandling⁷ stiller krav til deling og gjenbruk av løsninger og bruk av fellesløsninger der det er hensiktsmessig. Implementeringen av vegdataforskriften er et eksempel på hvordan et nasjonalt fagorgan forvalter en slik fellesløsning.

Nasjonale fellesløsninger fungerer som arkitekturbyggeklosser for offentlige digitale tjenester, og har statlige virksomheter som ansvarlige for forvaltningen. De dekker behov på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og er av samfunnsøkonomisk betydning som felles mulighetsrom for digital tjenesteutvikling og gevinstrealisering.

⁷ National Interoperability Framework

3.1.4. Behov for data til nasjonale formål

Offentlighetslova⁸ gir alle rett til å kreve innsyn i offentlig informasjon, inkludert data. Loven gjelder både for Statens vegvesen og bompengeselskapene. Virksomhetene kan avise innsynskrav hvis dataene ikke kan hentes ut «med enkle framgangsmåter». Med andre ord er offentlige virksomheter *ikke* pålagt å dele alle data proaktivt. Men når man har data som er sterkt etterspurt, bør man være forberedt på at det kan komme innsynskrav. Den som har dataene vil være forpliktet til å dele dem, hvis dette kan gjøres «med enkle framgangsmåter».

Bompengeneinnkrevningen genererer data som er nødvendige for kjerneoppgaven, men som også har stor verdi for andre aktører. Passeringsdata er avgjørende for riktig prising og fakturering, og regnskapsloven krever oppbevaring i minst fem år.

Det er et økende behov for data historisk, i sanntid og prediktivt, slik det er artikulert i Nasjonal transportplan (NTP 2023–2027) og omtalt i f.eks. geodataloven. Data fra AutoPASS har stor verdi for trafikkstyring nå og i fremtiden.

3.1.5. Behov for lokal forankring og fleksibilitet for tilpassing av funksjoner

I forkant av et stortingsvedtak om et bompengeprojekt kreves det lokalpolitisk forankring. Nytteprinsippet om at de som er med å finansiere veien er de som bruker veien, har sterk klangbunn. Av dette kan man utlede et behov for at en nasjonal kjerne må ha en fleksibilitet for tilpasninger av funksjoner og lokale variasjoner. Bompengeselskapene har ikke myndighet til å utføre lokale tilpassinger uten vedtak, men kan sies å sitte tettere på prosessen lokalt. Dette kan bidra til et mer effektivt system for sluttbrukerne, men kan også medføre økte kostnader. Man kan peke på en behovsmotsetning mellom nytteprinsippet og prinsippet om å likebehandle på tvers av geografiske områder.

3.1.6. Behov for kostnadseffektive løsninger for å opprettholde tillit og legitimitet til bompengeneordningen

I Stortingsmeldingen “På rett vei – reformer i veisektoren”⁹ varslet den daværende regjeringen en bompengereform med flere tiltak som skulle bidra til det samlede målet om at mer penger skal gå til finansiering av vei og gi økt brukervennlighet for trafikantene. Behovet for å holde innkrevingskostnadene nede og sikre en kostnadseffektiv løsning lå til grunn. Dette behovet anses som avgjørende for å

⁸ Offentliglova: <https://lovdata.no/lov/2006-05-19-16/§9>

⁹ Meld. St. 25 (2014–2015) “På rett vei – reformer i veisektoren”

opprettholde tillit og legitimitet i bompengesystemet, og må ivaretas i de alternative konseptene som vurderes i denne utredningen også. Gitt de strenge kravene til kjerneløsningen, er det viktig å presisere at kostnadseffektivitet ikke skal gå på bekostning av kvalitet. Tiltakene skal bidra til å oppnå følgende mål i bompengereformen:

- Effektiv bompengeinnkreving og finansieringsvilkår.
- Brukervennlighet.
- Bedre tilrettelegging for myndighetenes kontroll og styring med å sikre at bompengeinnkrevingen er mest mulig effektiv.

Denne bakgrunnen gir et behov for å fullføre intensjonen i bompengereformen om å avklare roller og ansvar¹⁰.

3.2. Samfunnsmessig utvikling og etterspørselsbaserte behov

Utviklingen i samfunnet vil påvirke fremtidige forventninger til hva eierskap til AutoPASS Kjerne skal ivareta. Systemet må også kunne håndtere europeiske forpliktelser. Denne utredningen identifiserer bransjetrender innen teknologi, transportmobilitet, data og kunstig intelligens som sentrale drivere for fremtidige behov knyttet til eierskapet. Disse etterspørselsbaserte behovene vil inngå i vurderingen av både overordnede og operasjonelle behov.

3.2.1. Bransjetrender og teknologiske drivere

Mobilitet, datafangst og dynamisk prising: Effektiv bompengeinnkreving og brukerfinansiering vil være viktig også fremover. Utvikling innen mobilitet, GNSS-teknologi og dynamisk prising gir nye muligheter for mer fleksible og målrettede betalingsmodeller, basert på økt bruk av sanntids trafikk- og kjøretøydata. Slike data kan bidra til bedre trafikkstyring, mer presis prising og ivaretagelse av miljøhensyn, og brukes allerede i flere europeiske land og i norske pilotprosjekter. Samtidig må samfunnsnyttig bruk av transportdata balanseres mot personvern og krav til behandling av personopplysninger. I tråd med Statens vegvesens samfunnsoppdrag vil slike løsninger kunne bli sentrale virkemidler for fremkommelighet, trafiksikkerhet og omstilling til lavutslippssamfunnet.

¹⁰ Evaluering bompengereformen, Oslo Economics 2022

Teknologiutvikling i endring og betydningen av kunstig intelligens: Teknologisk utvikling skjer raskt, og systemløsninger må tilpasses for å møte fremtidige krav. Kunstig intelligens (KI) representerer en betydelig driver for endring. Mulighetene for KI i verdikjeden øker raskt og vil kunne gi gevinster i tid, kostnad og kvalitet. Det er avgjørende at systemløsningen er basert på arkitekturprinsipper om å være modulbasert og fleksibel, slik at den kan integrere nye tjenester og funksjonaliteter. I tillegg må systemet ta høyde for økende krav til bærekraft og rapportering. Oppmerksomheten på klima og miljø vil trolig påvirke både teknologiske valg og operasjonelle løsninger i stadig større grad.

Kunstig intelligens (KI) kan trolig forbedre bompengeneinnkrevningen på flere måter, hvor automatisk anonymisering av data i sanntid er sentralt. Automatiserte løsninger for anonymisering av bompengepasseringer åpner for nye løsninger for å ta i bruk veikantutstyret, og data som skapes herfra, til andre formål enn bompengeneinnkreving i fremtiden. Det fordrer regulatoriske endringer som muliggjør slik bruk, og en modning i teknologisk løsning for anonymisering. EU oppleves å være en drivkraft i denne retningen.

3.3. Interessentbaserte behov

Prosjektet har identifisert grupper innenfor samfunnet som utgjør de viktigste segmentene å se til i forbindelse med bompenge og transport i bred forstand. I denne utredningen er det eierskap og kommunikasjonslinjer til systemløsningen som skal vurderes, og utredningen understreker at dette bør i prinsippet ikke ha virkninger for brukere. Utredningsgruppen har likevel ikke ønsket å utelukke at brukere kan bli påvirket av om fremtidig eierskap ligger nasjonalt eller regionalt hos bompengeselskapene, og har derfor anlagt et vidt perspektiv som et utgangspunkt.

3.3.1. Oppsummering interessentbaserte behov

Tabellen under viser en sammenfatning av interessentbaserte behov for ulike grupper.

Gruppe	Beskrivelse	Tilnærming
Kjøretøyeiere	Gruppen består av private kjøretøyeiere og personer som bruker bil (bilister) på norske veier og skal betale bompenge. Gruppen omfatter også feebrukere.	Innsikt er basert på dokumentasjon fra evalueringer og utredninger, samt innspill fra interesse- og bransjeorganisasjon. Perspektivet på sluttbrukere er i høyeste

		grad relevant i denne utredningen, og dette er løst ved at bompengeselskapene og utstedere får representere dette perspektivet.
Transportvirksomheter og tilbydere	Gruppen består av norske virksomheter innenfor både person- og varetransport, inkludert ferjesambandene, profesjonelle tilbydere av leasing og utleieflåter.	Innsikt er basert på dokumentasjon fra evalueringer og utredninger, innspill fra interesse- og bransjeorganisasjoner, samt fra utstederne.
Offentlige tjenester	Leverandører av kollektiv og transporttjenester.	Innsikt er basert på dokumentasjon fra evalueringer og utredninger, samt innspill fra interesse- og bransjeorganisasjoner.
Veiforvaltere	Veiforvaltere består av Statens vegvesen for riksveiene, Nye Veier for den delen av riksveiene de har fått overført til sin portefølje, fylkeskommunene for fylkesveiene og kommunene for kommunalt veinett.	Innsikt er basert på innhenting av behov ifm denne utredningen, samt dokumentasjon fra andre prosesser som etablering av Nasjonalt fagorgan og nasjonale tjenester.
Myndigheter	Myndigheter forvalter lover og regler, fører tilsyn og ilegger sanksjoner relevante for sektoren. Statens vegvesen, fylkeskommunale myndigheter, Samferdsels- Finans- og Kommunaldepartementet og andre offentlige myndigheter kan være relevante for behovsanalysen og fremtidige behov. Også Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Datatilsynet er interessenter med behov og krav. Det er også forskningsmiljøer og organisasjoner som har nytte av data, som f.eks. Transportøkonomisk institutt og Statistisk sentralbyrå.	Statens vegvesen er segmentert ut fra ulike sektoransvarsoppgaver, og deretter vurdert samlet i vedlegg 1. Fylkesmyndigheter håndteres via eierstyringen i bompengeselskapene og innspill fra dem er ikke innhentet særskilt.
Bompengeselskapene	Gruppen består av fem bompengeselskaper. Bompengeavtalen	Involvering og innspill i denne utredningen, samt

	<p>mellom Samferdselsdepartementet og de regionale bompengeselskapene gir selskapene innkrevingsrett og finansieringsplikt. Bompengeselskapenes rolle etter avtale med staten er å sikre finansiering av spesifiserte prosjekter. Motytelsen er statens rett til innkreving av bompenger. Altså en privatrettslig innkreving. Dette er viktige prinsipper for bompengefinansiering utenfor statsbudsjettet.</p> <p>Bompengeselskapene har plan om å formalisere sitt samarbeid i en juridisk enhet/et aksjeselskap, for å realisere sitt forslag til eierskap til AutoPASS Kjerne.</p>	<p>dokumentasjon fra aktørene selv.</p>
Utstedere	<p>Utstederne er gjennom utstederavtalen underleverandører til bompengeselskapene (og ferje der det er inngått avtale). Det finnes pr. i dag syv godkjente utstedere som har lov til å opprette AutoPASS-avtaler med kjøretøyeiere i det private og profesjonelle markedet</p>	<p>Innhenting av behov gjennom denne og andre utredninger.</p>
Næringslivet	<p>Næringslivet består i denne sammenheng av teknologiselskaper som er involverte i dagens verdikjede eller som opplever seg som relevante i en fremtidig løsning.</p>	<p>Disse behovene er ikke behandlet særskilt, men berøres indirekte gjennom etterspørselsbaserte behov og operasjonelle behov.</p>

Tabell 1: Samlet oversikt over interessentbaserte behov

Kartleggingen av interessentbaserte behov viser et sammensatt bilde med både felles og motstridende interesser knyttet til eierskapet av den nasjonale kjerneløsningen for bompengeinnkreving og tilhørende kommunikasjonslinjer. Det kan bemerkes at behovene som tilligger Statens vegvesen er at AutoPASS Kjerne er mer enn et operativt verktøy for bompengeinnkrevingen.

Det er et godt utgangspunkt at dagens samarbeid stort sett fungerer godt på et teknisk og operativt nivå. Alle parter erkjenner at det er et behov for klarhet og forutsigbarhet i roller og ansvar. Systemet oppleves som stabilt og funksjonelt med svært få feil for sluttbrukerne. Alle aktører anerkjenner videre at det finnes et stort potensial for fremtidig utvikling, spesielt knyttet til ny teknologi og funksjonalitet,

som for eksempel dynamisk bompengeneinnkreving, altså strekningsvis innkreving. Alle er enige om at datasikkerhet er et viktig og økende behov.

Det er behov for tydelig avklaring av Statens vegvesens og bompengeselskapenes rolle i forvaltningen av sentralsystemet for å etablere en mer solid intern struktur og et sterkt kompetansemiljø.

3.3.2. Delvis motstridende behov mellom interessentene om eierskapet

Det er motstridende behov hos interessentene når det gjelder eierskap. Det er uenighet om hvorvidt eierskapet bør være i Statens vegvesen eller i bompengeselskapene. Statens vegvesen, og til en viss grad utstederne, viser til at Statens vegvesen vil være en nøytral, overordnet part som kan sikre enhetlig og sikker drift i samvirket mellom kommersielle og offentlige parter.

Bompengeselskapene viser til at de vil samarbeide om forvaltningen av løsningen, og mener at eierskapet bør overføres til dem. De anser kjerneløsningen som en operativ del av deres verdikjede, og ønsker å bygge opp en eierskaps- og forvaltningsstruktur og organisering, samt prioriteringsmekanismer, kompetanse og kapasitet rundt forvaltning av kjerneløsningen.

Behov knyttet direkte til systemeierskapet

- **Tydelighet og forutsigbarhet:** Det er et overordnet behov for å avklare eierskapet og forvaltningen av AutoPASS Kjerne for å fjerne usikkerheten og midlertidigheten som har eksistert siden bompengereformen i 2017. Denne usikkerheten gjør det vanskelig å ansette fast personell og bygge intern kompetanse. Flere aktører peker på at en avklaring vil føre til et mer langsiktig og stabilt målbilde.
- **Økt påvirkningskraft og kontroll:** Regionale bompengeselskaper fremholder at de har liten påvirkning på forvaltningen og utviklingen av AutoPASS Kjerne, til tross for at de finansierer driften og utviklingen. De ønsker større kontroll over sin egen verdikjede for å sikre at systemet dekker deres operative behov og forbedrer innkrevingen.
- **Kostnadseffektivitet og transparens:** Bompengeselskapene mener at en overføring av eierskapet kan føre til kostnadsbesparelser gjennom enklere styringsstrukturer, færre konsulenter og bedre avtaler med leverandører. De etterlyser også mer transparens i kostnadsbildet fra Statens vegvesen.

- **Behov for nøytral part:** Utstederne ser behovet for en nøytral part som kan vurdere forslag og ta beslutninger uten interessekonflikter. De mener at Statens vegvesen i dag fyller denne rollen for AutoPASS Kjerne.

Behov uavhengig av systemeierskapet

- **Tilgang til data:** Aktørene, spesielt bompengeselskapene, ønsker full og helhetlig tilgang til data gjennom hele verdikjeden, fra passering til betalt krav. De mener dette er nødvendig for å sikre inntekt, drive kvalitetssikring, overvåke systemet og oppfylle kravene i regnskapsloven. Det er et spesifikt og tilbakevendende ønske om tilgang til personnummer for å unngå feilfakturering og for å kunne sende elektroniske fakturaer.
- **Forbedret samarbeid:** Alle aktørene, inkludert Statens vegvesen og bompengeselskapene, peker på at det er rom for forbedringer i samarbeidet. Ønsker om bedre felles mål og strategi, mer transparens og at bompengeselskapene får rollen som premissgivere i strategiske beslutninger.
- **Fokus på sluttbruker:** En sentral tanke på tvers av aktørene, er at systemene må være enkle, intuitive og pålitelige for bilistene. Det er viktig å opprettholde tillit til systemet, unngå feilfakturering og sikre at brukere kan forstå hva de betaler for og hvorfor.
- **Sikkerhet og teknologiutvikling:** Aktørene erkjenner at det er et stort og økende behov for å ivareta datasikkerhet.¹ Samtidig er det et behov for å tilpasse systemet for fremtidige løsninger, som dynamisk bompengeneinnkreving.
- **Ferje-spesifikke behov:** For ferje er det behov for en løsning som ivaretar særbehovene i ferjesektoren, for eksempel rabattordninger og takstregulativer²¹. Det er også et behov for å klargjøre hvordan ferjetjenester skal finansieres, og å unngå at bompenger brukes til å subsidiere ferjedrift.

3.4. Operasjonelle behov

For å komme frem til relevante konsepter i mulighetsstudien, må behovsanalysen tydeliggjøre hvilke operasjonelle behov de fremtidige løsningene må dekke for å løse eller redusere problemene og dermed utløse ønskede virkninger.

Operasjonelle behov svarer på hvilke ytelser som er nødvendig for at kjerneløsningen skal fungere formålstjenlig. En rekke systemkrav vil gjelde uavhengig av eierskap og forvaltning og/eller håndteres i leverandørstyringen (se vedlegg 1). Det er også viktig å ta med seg at AutoPASS Kjerne har innebyggede

automatisert forretningsprosesser. Utredningen ivaretar disse gjennom mulighetsstudien der man ser nærmere på funksjoner som skal ivaretas.

3.5. Prioriterte behov og vurderinger

I denne seksjonen oppsummeres og prioriteres de behovene som er tillagt mest vekt for denne utredningen.

3.5.1. Overordnede behov

For å dokumentere om og hvordan de identifiserte behovene kan dekkes, må de knyttes opp mot problemforståelsen og samfunnsoppgavene som skal løses. I tabellen under er behovene sett på tvers og det er pekt på de behovene som samlet sett og i en helhetlig vurdering er viktigst å ivareta i tiltaket (fremtidig eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjene). Utredningsgruppen har med bakgrunn i innspill foreslått en prioritering av de viktigste behovene, som ble godkjent i referansegruppen og styringsgruppen:

Behovs-ID	Beskrivelse	Behovshavere	Type behov	Kobling til mål	Kobling til problem
B1	Behov for påvirkning på strategiske avgjørelser og kontroll på informasjon, og virkemidler for å håndtere egne oppgaver	Alle interessenter	Interessentbasert Normativt	E1 – Effektivt E2 – Fremtidsrettet	Uavklart fremtidig eierskap og forvaltning påvirker aktørenes evne til å fatte langsiktige strategiske avgjørelser.
B2	Behov for å bygge kompetanse og kapasitet for å håndtere fremtidig utvikling av kjerne-løsningen og kommunikasjonslinjene. Det er behov for tydelig avklaring av Statens vegvesens og bompengeselskapenes rolle i forvaltningen av sentralsystemet for å etablere en mer solid	Statens vegvesen Bompengeselskapene	Interessentbasert Normativt	E2 – Fremtidsrettet E3 – Samordning	Så lenge eierskap og forvaltning er uavklart, er det vanskelig å bygge kompetanse og kapasitet.

	intern struktur og kompetansemiljø				
B3	Behov for kostnadseffektiv drift (som sørger for å ta frem et godt forretningsprodukt til enhver tid)	Alle	Operasjonelt Interessent-basert	E1 – Effektiv	Uavklart eierskap og forvaltning påvirker kostnads-effektiviteten.
B4	Behov for å ivareta tillit til bompengordningen (gjennom <i>sikkerhet, effektivitet og brukervennlighet</i>)	Alle	Normativt Interessent-basert i et bruker-perspektiv	E1 – Effektiv E2 – Fremtids-rettet	Hvis problemet vedvarer kan det indirekte svekke tilliten til bompengordningen, blant annet på grunn av uforholdsmessig høye kostnader.
B5	Behov for å ivareta nasjonal sikkerhet i AutoPASS Kjerne	Alle	Normativt	E2- Fremtids-rettet	Uavklart eierskap kan svekke nasjonal sikkerhet ved at ansvar, styring og beslutningsmyndighet er uklart.

Tabell 2: Oppsummering av rangerte behov.

3.5.2. I hvilken grad vil behovene kunne dekkes?

Når denne utredningen i senere kapittel skal kunne prioritere mellom tiltak, er det ifølge utredningsinstruksen viktig at det foreligger en vurdering av grad av behovsdekning.

Behov for at avklart eierskap og forvaltning kan dekkes: Problemet om uavklart forvaltning, eierskap og roller/ansvar vil kunne løses. Tiltaket som anbefales vil gi en langsiktig planleggingshorisont for de som har eierskapet, og gir mulighet å bygge kompetanse og kapasitet. Problemet med dagens såkalte vakuu vurderes å være løsbart gjennom tiltak som denne utredningen vil løfte frem.

Å styre videreutviklingen av AutoPASS Kjerne på en god måte, medfører kompetansebehov på en rekke områder: domenekompetanse, spisskompetanse innenfor segmenter av løsningen, arkitektur, informasjonssikkerhet, personvern og regulatorisk kjennskap. Dette vil kunne løses gjennom et avklart eierskap, men det vil kunne komme behov for å sikre kompetanse på tilstøtende

fagområder/sekundærfunksjoner som må håndteres for å sikre en suksessfull implementering.

Det er behov for å balansere en nasjonal, standardisert kjerneløsning med fleksibilitet for lokale tilpasninger. Dette krever en modell som både sikrer effektiv drift og ivaretar lokale hensyn.

Det overordnede behovet er å opprettholde befolkningens tillit til bompengeordningen. Dette fordrer primært en løsning som sikrer effektiv administrasjon gjennom korrekt fakturering, høy driftssikkerhet og god datasikkerhet (GDPR). For kjøretøyeiere og transportvirksomheter er det en forventning om sømløse brukeropplevelser på tvers av vei og ferje, med enkel tilgang til informasjon om takster og betaling.

Behov som kan dekkes gjennom avklaringer i denne utredningen: Det er et behov for å avklare eierskap og roller for å fjerne dagens opplevelse av midlertidighet. En tydelig eierskapsmodell er en forutsetning for å:

- Sikre langsiktig kompetansebygging og rekruttering.
- Etablere ryddige juridiske hjemler for finansiering og tilsyn.
- Redusere omdømmerisiko knyttet til tapte inntekter ved systemfeil og u hensiktsmessig administrasjon.

Mens alle aktører er enige om behovet for teknisk stabilitet, sikkerhet og fremtidsrettet utvikling, er det en fundamental uenighet om eierskapet. Bompengeselskapene ser kjerneløsningen som et operativt verktøy for deres kjernevirksomhet, mens Statens vegvesen og utstederne i større grad vektlegger behovet for en nøytral, statlig forankret systemeier som kan ivareta helhetlige samfunnshensyn. En hovedkonklusjon i utredningen er at AutoPASS Kjerne dekker flere behov enn kun operativ innkreving.

Myndighetene har et overordnet operasjonelt behov for innsyn og tilsyn med kjerneløsningen. Samtidig er det behov for en teknisk robust og brukervennlig løsning for utstedere og regionale bomselskaper i deres arbeid med bompengeprojekter og bypakker. De skisserte tiltaksalternativene må derfor svare ut og ivareta behovene som er beskrevet i dette kapitlet.

4. Mål

Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres samfunns mål og effektmål for å vurdere virkningene av tiltaket.

Samfunnsmålene skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket og beskrive den ønskede tilstanden som eierskap til AutoPASS Kjerne skal bidra til å oppnå. De bygger på problembeskrivelsen og behovsanalysen, og danner grunnlaget for effektmålene som konkretiserer hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukere og samfunnet.

Bompengeordningen har stor betydning for finansiering av samferdsel nasjonalt og regionalt, og er et sentralt virkemiddel for å nå nullvekstmålet i byområdene. Ordningens legitimitet har stått seg gjennom politiske skifter og teknologisk utvikling, men fremtidige løsninger må ivareta tillit, kostnadseffektivitet og brukervennlighet. Departementet har tydelige forventninger til bompengesektoren: et sterkt kundeperspektiv, bevaring av tillit og en felles innsats for å redusere kostnader slik at mest mulig av inntektene går til samferdselstiltak. Dette er særlig viktig når 90 prosent av inntektene kommer fra private kjøretøy, og prinsippet om nytte – at man får noe igjen for betalingen – må opprettholdes.

Samfunnsmålene skal være realistiske, målbare og konsistente med nasjonale prioriteringer. De må reflektere behovet for en helhetlig, effektiv og brukervennlig løsning, tydelige roller og ansvar, og et systemeierskap som sikrer hele verdikjeden fra passering til betaling. Langsiktig eierskap skal legge til rette for strategisk styring i tråd med samfunnets behov og bidra til samfunnsøkonomisk effektiv drift. Det bør også vurderes hvordan prosjektet harmonerer med andre tiltak under departementet og nasjonale strategier, og eventuelle målkonflikter må synliggjøres.

Introduksjonen til arbeidet med mål innebærer å skille mellom mål for bompengesektoren og mål for forvaltning av AutoPASS Kjerne, samtidig som det formuleres ett overordnet samfunns mål som gir en rød tråd. Eksempler på ønsket fremtidig tilstand inkluderer en teknisk robust og brukervennlig løsning for bompenge- og bypakkeprosjektene, et systemeierskap som sikrer verdikjeden, og en ambisjon om at bompengeinnkreving i Norge skal være blant de beste i verden.

4.1. Innspill til målarbeidet

Målsettingene skal bidra til å etablere en helhetlig og effektiv forvaltning av AutoPASS Kjerne, med tydelige roller, ansvar og eierskap. Dette skal sikre samordning på operativt, taktisk og strategisk nivå. Under følger krav som bør ivaretas i målarbeidet.

- **Nasjonalt koordineringsansvar:** Det bør etableres løsninger som ivaretar et nasjonalt koordineringsansvar på alle nivåer. Dette innebærer å definere klare

roller og ansvar, samt eierskap og forvaltning som understøtter samordningsansvaret i sektoren.

- **Felles nasjonal forvaltning:** En felles nasjonal forvaltning og løsning skal sikre høy grad av brukervennlighet og bidra til en enhetlig praksis. Dette er avgjørende for å oppnå effektivitet og transparens i sektoren.
- **Fokus på kjerneoppgaver:** Forvaltningen skal legge til rette for gjennomføring av bompengereformen ved at aktørene i sektoren har tydelige roller og ansvar. Videre skal det sikres korrekt prising og en koordinert forvaltning av AutoPASS Kjerne.
- **Kostnadseffektivt eierskap og forvaltning:** Eierskapet og forvaltningen skal være kostnadseffektivt, slik at mest mulig av inntektene fra bompenger går til formålet. Avklart fremtidig eierskap skal bidra til bedre effektivitet, funksjonalitet og mer treffsikker bruk av midlene.
- **Utvidet samfunnsperspektiv:** Forvaltningen av AutoPASS Kjerne skal ikke bare støtte kjerneoppgaver, men også bidra til bredere samfunns mål. Dette inkluderer å sikre en effektiv, transparent og fremtidsrettet løsning som understøtter nasjonale mål for mobilitet, digitalisering og ressursutnyttelse.
- **Langsiktig samfunnsnytte:** Nå og i fremtiden skal forvaltningen og eierskapet av den nasjonale kjerneløsningen ivareta samfunnets behov og transportpolitiske mål. Dette skal skje gjennom en helhetlig og strategisk tilnærming til utvikling og drift.

4.2. Samfunns målet og effektmålene

Utredningen har tatt frem mål som er lagt til grunn for videre arbeid med mulighetsstudien og alternativanalysen. Det er formulert et overordnet samfunns mål, som er operasjonalisert i tre effektmål med tilhørende beskrivelse. De tre effektmålene er hentet ut fra bompengereformens fem mål. Det er identifisert aktuelle måleparametre uten at disse er tillagt tilstrekkelig arbeid i denne fasen i utredningen. Effektmålene er benyttet i samfunnsøkonomisk analyse, virkningsanalysen.

Samfunns mål		
Tiltaket skal avklare eierskap og sikre en kostnadseffektiv, samordnet, lik og trygg nasjonal bompengereform, slik at mest mulig av bompengene sikrer effektiv trafikkregulering i by, går til vedtatte bompengeprosjekter og ivaretar høy grad av tillit i befolkningen.		
Effektmålområder		
Område	Beskrivelse	Måleparametre
Effektmål 1:	Brukerne betaler ikke mer enn	Kostnadseffektiv og pålitelig

<p>Effektiv</p>	<p>nødvendig for tjenesten: innkrevingen er korrekt, lik og kostnadseffektiv, slik at mest mulig av bompengene sikrer effektiv trafikkregulering i by og går til vedtatte bompengeprosjekter.</p> <p>Fortsatt fokus på å redusere innkrevingskostnadene.</p> <p>Tillit, likebehandling og brukervennlighet.</p>	<p>innkreving.</p> <p>Redusere driftskostnadene per passering.</p> <p>Øke andelen inntekter som går til formålet.</p> <p>Opprettholde høy oppetid i kjerneløsningen.</p> <p>Tillit, likebehandling og brukervennlighet.</p> <p>Øke brukertilfredsheten hos trafikanter og utstedere.</p> <p>Redusere antallet klager og henvendelser.</p>
<p>Effektmål 2: Fremtidsrettet</p>	<p>Kjerneløsningen og kommunikasjonslinjene skal utvikles og, gjennom god samordning mellom aktørene, forvaltes slik at teknologien raskt kan tilpasses teknologiske endringer og lokale behov, samtidig som løsningen har dokumentert sikkerhet og beredskap.»</p> <p>Tydelige og forutsigbare rammevilkår for å kunne jobbe strategisk med innkrevingen og holde kostnadene lave.</p> <p>Fremtidsrettet, sikker og teknologiavhengig plattform.</p> <p>Ansvarlig og koordinert forvaltning med riktig kompetanse og kapasitet som sikrer brukervennlighet for sentrale aktører.</p> <p>Styrings- og prioriteringsmekanismer som evner å håndtere et komplekst aktørbilde og interesser og gir forutsigbar prioritering av endringer i kjerneløsningen.</p>	<p>Opprettholde høyt sikkerhetsnivå og etterlevelse.</p> <p>Redusere antall alvorlige sikkerhetsavvik.</p> <p>Lukke avvik raskere.</p> <p>Redusere ledetid for beslutninger og endringer.</p> <p>Øke andel prioriterte endringer levert iht. Plan.</p> <p>Fremtidsrettet og teknologiavhengig plattform.</p> <p>Redusere tid for å innføre nye prismodeller.</p> <p>Øke andel løsninger som følger åpne standarder.</p>
<p>Effektmål 3: Samordnet</p>	<p>Forvaltningen skal sikre effektivt samarbeid mellom regionale bomselskaper og myndigheter, med klare roller og ansvar, og rask</p>	<p>Etablere og etterleve styringsmodell innen avtalt tid.</p>

	implementering av nødvendige endringer.	
--	---	--

Tabell 3: Samfunns mål og effektmål

4.3. Målkonflikter

Målkonflikter skal identifiseres og behandles i utredningen, og det er her gjengitt en overordnet vurdering av målkonfliktene.

Det vil være en målkonflikt mellom henholdsvis målet om effektivitet og de to andre samfunnsmålene "Fremtidsrettet", og i hvert fall "Samordnet". Samordningen er i seg selv kostnadsdrivende og bidrar til at prosesser tar mer tid og dermed svekker effektiviteten. Og fremtidsrettet innebærer å ta hensyn til, og høyde for, behov man ikke kjenner, og bygge inn robusthet som mulig svekker effektiviteten. Dette siste poenget modereres av det poenget at dagens kjerne skal være skalerbar og fleksibel.

Det kan videre avledes en målkonflikt i hvordan henholdsvis Statens vegvesen eller bompengeselskapene i fellesskap ville ivaretatt kostnadseffektivitet. Ut ifra et helhetsperspektiv på nasjonale behov for eksempelvis transport og fremkommelighet, vil man gjøre andre disponeringer i utvikling og drift enn med et bedriftsøkonomisk perspektiv på bompengeinnkrevingen. Denne målkonflikten vil sannsynligvis følge med uansett avklart eierskap, men vil kunne modereres gjennom en balansering av aktørenes ønsker for strategiske utviklingsinitiativ og eventuelle kompromisser i prioriteringer av hvilke funksjonaliteter som skal forbedres.

5. Rammebetingelser for konseptvalg

Før alternative løsninger kan vurderes, er det avgjørende å identifisere og drøfte rammebetingelsene for prosjektet. Rammebetingelser begrenses til kriterier som er spesielt relevante for å undersøke mulighetsrommet og de kriterier som må være oppfylt for at prosjektet skal bli vellykket. Rammebetingelsene må ikke settes slik at de avgrensner mulighetsrommet unødige.

Rammebetingelsene er basert på utredningsinstruksen, og skal bidra til å avgrense mulighetsrommet slik at tiltak som vurderes i utredningen begrenses til de som er relevante for å kunne oppnå mål og løse de identifiserte problemene. Gjennom innsiktsarbeid, kategorisering av identifiserte rammer og ved bruk av etablerte dimensjoner, vil rammebetingelser i det følgende utledes ved å gjennomgå relevante juridiske forhold, teknologiske forutsetninger, økonomiske forutsetninger,

administrative og organisatoriske forhold og tidsperspektiv og politiske føringer. Denne inndelingen søker å gi en helhetlig beskrivelse av relevante rammer for å vurdere mulige tiltak. Juridiske føringer har blitt utarbeidet på bakgrunn av innspill og samarbeid mellom fagmiljøene i Statens vegvesen og bompengeselskapene. Rammebetingelsene er utarbeidet gjennom flere iterasjoner. Arbeidet har tatt hensyn til utredningens innsiktsarbeid, samt bidrag fra fagressurser i Statens vegvesen og bompengeselskaper.

5.1. Juridiske føringer

Følgende dokumenter er identifisert til å gi føringer og prinsipper av relevans for utredningen. Overordnede regler og rammer som gjelder uavhengig av eierskap er ikke inkludert:

Juridisk føring	Tittel	Relevans
Vegdirektoratets brev av 9. september 2016 med vedlegg og påfølgende Samferdselsdepartementets brev av 17. mars 2017 til henholdsvis Vegdirektoratet og til fylkeskommunene.	Rolle- og ansvarsdeling i bompengesektoren – Vegdirektoratets anbefaling Ny rolle- og ansvarsdeling i bompengesektoren	Førende
Prop. 1 S Tillegg 2 (2015–2016)	Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), Prop. 1 S	Førende
Bompenggeavtalene med bompengeselskapene (pnkt.9)	Avtale om bompenggeinnkreving	Førende
Stortingsmelding 25 (2014–2015) og tildelingsbrev for 2017	Melding til Stortinget – På rett vei: Reformen i veisektoren.	Indirekte relevans
Meld. St 33 (2016–2017)	Melding til Stortinget – Nasjonal transportplan 2018 – 2029	Indirekte relevans
Prop. 1 S (2016–2017)	Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), Prop. 1 S	Indirekte relevans
Bompenggeavtalen Eierskapet må ikke føre til at bompenger benyttes til noe annet enn bompenggeformål	Avtale om bompenggeinnkreving	Indirekte relevans
Prosjektavtale og bompengeselskapenes innkrevingsrett: Eierskapet må ikke plasseres på en måte som fører til at AutoPASS Kjerne ikke lenger støtter opp under bompengeselskapenes innkreving av bompenger på en tilfredsstillende måte.	Prosjektavtale (“Prosjektavtalen”)	Indirekte relevans

--	--	--

Tabell 4: juridiske føringer og relevans for utredningen

Gjeldende lovverk gir ingen eksplisitt regulering av hvem som skal ha eierskap til AutoPASS Kjerne i fremtiden. Det finnes heller ingen bestemmelser som fastsetter eierskapet, men uavhengig av hvilken aktør som blir eier, må gjeldende lover og regler følges. Relevant regelverk omfatter blant annet vegloven, anskaffelsesregelverket, forvaltningsloven, offentlighetsloven samt lover og forskrifter om sikkerhet og tilgjengelighet.

Behandling av passeringsdata og andre personopplysninger er en grunnleggende forutsetning for bompengeneinnkrevingen. Alle alternativer må derfor etterleve kravene som følger av personvernregelverket, herunder krav til lovlighet, formålsbegrensning, ansvarlighet, innebygd personvern, informasjonssikkerhet og klare behandlingsansvarslinjer.

Samferdselsdepartementets brev av 17. september 2017 og bompengeavtalens punkt 9 presiserer at en overføring forutsetter forsvarlighetsvurdering og et forpliktende samarbeid mellom selskapene.

Dokumentene som er gjennomgått gir enkelte føringer og prinsipper, men etablerer ingen juridisk forpliktelse til at eierskap og forvaltning skal overføres til bompengeselskapene, selv om vilkårene i utgangspunktet er oppfylt.

Vegdirektoratets brev må forstås som forslag, mens Samferdselsdepartementets brev primært har karakter av tilslutning og orientering. Brevvekslingen har derfor først og fremst hatt som formål å forankre Vegdirektoratets forslag hos departementet.

Fraværet av juridisk bindende føringer innebærer at Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet står fritt til å vurdere eierskapsspørsmålet, også dersom nye momenter tilsier at dagens modell bør videreføres. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom det vurderes som samfunnsmessig effektivt å benytte AutoPASS Kjerne til formål utover bompengeneinnkreving.

Selv om bompengeselskapene har finansiert AutoPASS Kjerne gjennom bompenger, gir dette ikke nødvendigvis en rett til å begrense bruken til bompengeformål alene. Eierskapet vil være avgjørende for hvilke formål løsningen kan benyttes til, forutsatt at bompengeselskapene ikke påføres ekstra kostnader.

Oppsummert er fremtidig eierskap ikke endelig avklart i tidligere føringer.

5.2. Teknologiske krav for å ivareta sikkerhet og personvern

Teknologiske forutsetninger for AutoPASS Kjerne bør bygge på statens overordnede arkitekturprinsipper for å sikre helhetlige løsninger som legger til rette for samhandling.

Det følger av prinsippene at regelverk må tilpasses digitalisering, og data skal deles og gjenbrukes på en sikker og effektiv måte. Løsninger og komponenter skal gjenbrukes der det er hensiktsmessig, og systemene må utformes for å støtte samhandling og interoperabilitet. Disse prinsippene impliserer et behov for åpenhet, standardisering, effektiv ressursbruk og en felles teknologisk plattform som reduserer kompleksitet og kostnader.

For å sikre at alle aktører benytter samme tekniske standarder, grensesnitt og funksjonalitet, er det ønskelig at kjerneløsningen i så stor grad som mulig holdes samlet, og at det begrenses å opprette ulike varianter eller delsystemer. Digdir's arkitekturprinsipper¹¹ anbefaler bruk av nasjonale fellesløsninger der det er hensiktsmessig (prinsipp 5). Dette trekkes også frem i strategien «Én digital offentlig sektor», hvor deling og samordning står sentralt.

AutoPASS Kjerne muliggjør bompengeneinnkreving gjennom et felles nasjonalt system som sikrer identifisering og prising av passeringer i norske bomstasjoner. Ved å ha en nasjonal kjerneløsning reduseres muligheten for variasjoner i logikk og arkitektur som ligger til grunn for prising av bompaseringer. Dette er underbygget i arkitekturprinsippene fra «Architectural principles AutoPASS solutions», A1 (Obligatory use of AutoPASS IP and AutoPASS HUB) og T3 (Control technical diversity), som begge understreker at felles bruk av én kjerne gir konsistens, forenkler integrasjon og reduserer kompleksitet og kostnader. Dette bidrar til en effektiv bompengeneinnkreving. Dersom kjerneløsningen splittes, vil det raskt kunne oppstå fragmentering, ulik praksis og økte driftskostnader.

Det er avgjørende at den tekniske løsningen utformes og forvaltes med høy grad av sikkerhet og robusthet. Dette er i tråd med arkitekturprinsipp D3 (Data security and privacy), som krever at data og systemer beskyttes mot uautorisert tilgang og bruk, og at samfunnssikkerhet og personvern ivaretas. T4 (Interoperability) understreker også viktigheten av standardisering for å sikre robusthet og sikkerhet i samfunnskritiske løsninger. Dette støtter også opp under Digdir's prinsipp 7 om å

¹¹ Overordnede arkitekturprinsipper, DigDir: <https://www.digdir.no/digital-samhandling/overordnede-arkitekturprinsipper/1065>

sikre tillit til at offentlige virksomheter løser sine oppgaver på en god og sikker måte.

Informasjonssikkerhet skal ivaretas gjennom etablerte styringssystemer (ISMS) i henhold til ISO/IEC 27001 og 27002, og krav til konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og sporbarhet (CIA-triaden) skal oppfylles. Toll-data skal være korrekte, komplette og beskyttet mot uautorisert tilgang, og alle aktører skal ha tydelig ansvar for data og prosesser. Sikkerhetskravene skal støtte interoperabilitet mellom aktørene og være basert på risikovurderinger og kost-/nytteprinsipper. Det er etablert en styringsmodell for sikkerhet med ansvar for utvikling, vedlikehold og revisjon av sikkerhetspolicy, krav og testprosedyrer. Løsningen skal være gjenstand for regelmessige revisjoner og tekniske kontroller, inkludert årlig revisjon i henhold til ISAE 3402-II. Hendelseshåndtering og rapportering skal være en integrert del av forvaltningen.

Sikkerhetspolicyen bygger på internasjonale og europeiske standarder, samt nasjonale krav til personvern. Sensitive personopplysninger skal beskyttes mot risiko for tap, uautorisert tilgang, endring eller misbruk. Det skal gjennomføres tekniske revisjoner og penetrasjonstester etter behov, og nye aktører, tjenester eller komponenter skal ikke redusere sikkerhetsnivået.

Teknologiske forutsetninger beskrevet over vektlegger spesielt et behov for at AutoPASS Kjerne bør eies og forvaltes som én nasjonal kjerneløsning. Dette er konkretisert i rammebetingelse R1 som vektlegger en kjerneløsning med felles tekniske standarder og grensesnitt for alle brukere, som sikrer nøytral og riktig prising. Det presiseres også behovet for at forvaltning og eierskapsmodellen til AutoPASS Kjerne skal sikre at løsningen oppfyller krav til sikkerhet og robusthet, presisert i R5 Nasjonal sikkerhet.

5.3. Finansieringskrav

AutoPASS Kjerne er et IT-system som muliggjør innkreving av bompenger. Bompengeselskapene har innkrevingsrett for bompenger, og bompengeavtalen setter krav om at bompenger ikke skal brukes til annet enn finansiering av bompengeprojekter. Dette kommer frem av forbudet mot krysssubsidiering, som innebærer at bompengeinntekter ikke kan benyttes til andre formål enn det enkelte bompengeprojekt som følger av stortingsvedtak.

Den fremtidige valgte eierskapsmodellen må sørge for at bompenger brukes til bompengeformål, og at løsningen bidrar til kostnadseffektiv drift. Dette innebærer å

ivareta helheten og møte samfunnsinteresser, og samtidig legge til rette for rettferdig innkreving og effektiv ressursbruk.

Løsningen skal også kunne utvikles i tråd med transportpolitiske prioriteringer, slik at den kan være kompatibel med fremtidige finansieringsmodeller og behov. Funksjonalitet ut over bompengformål må finansieres med andre midler enn bompenger, eksempelvis gjennom statlige midler.

Eierskapet og forvaltningen av dagens løsning er underregulert og bærer preg av etablert praksis og samarbeid i bompengesektoren. Statens vegvesen drifter og forvalter løsningen, dette skjer i tett samarbeid med bompengeselskapene, som også betaler for løsningen gjennom bompenger. Det er ikke regulert hvordan samarbeidet mellom SVV og RBPS sørger for finansiering av AutoPASS Kjerne. Dette må konkretiseres i ny, etablert løsning for eierskap av AutoPASS Kjerne.

De økonomiske forutsetningene bygger på formålet med løsningen og det faktum at AutoPASS Kjerne i dag finansieres av bompengeselskapene gjennom bompenger. Dette innebærer at fremtidig eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne skal tjene formålet med å muliggjøre bompengeselskapenes bompenginnkreving. Det presiseres i R4 at bompenger skal brukes til bompengformål, og eierskap og forvaltning av kjerneløsningen må være i tråd med føringer for hva bompenger kan finansiere.

5.4. Krav til samarbeid og samhandling

AutoPASS Samvirke er et etablert nettverk for elektronisk betaling av bompenger på det offentlige vegnettet. Nettverket omfatter Statens vegvesen, regionale bompengeselskaper, AutoPASS-utstedere og andre relevante aktører. AutoPASS Kjerne har en sentral rolle i denne strukturen, og organisering og forvaltning av løsningen må legge til rette for effektiv samhandling og koordinering mellom alle aktørene. Dette krever en tydelig styringsmodell, klare styringsmekanismer og en robust forvaltningsmodell.

Forvaltningen av AutoPASS Kjerne bør skje på en måte som ivaretar universell tilgang, nøytralitet og rettferdig behandling av aktører. I dagens løsning er dette blant annet forankret i arkitekturprinsippene av AutoPASS Kjerne, som vektlegger at løsningen skal være enkel og intuitiv for alle brukere, samt at løsningen skal sikre brukere lik tilgang til nødvendig informasjon og funksjonalitet. Dette innebærer at involverte parter, uavhengig av organisasjonstype og geografisk plassering, har tilgang til løsningen på samme vilkår. Løsningen skal understøtte nasjonal

bompengeinnkreving, og sikre interoperabilitet gjennom å følge tekniske og operasjonelle krav i utstederforskriften og områdeerklæringen.

AutoPASS Kjerne må være kompatibel med tilstøtende løsninger og i særlig grad tilrettelegge for samhandling mellom forskjellige aktører. Dette forutsetter felles prinsipper for kvalitet og konsistens, samt deling og forvaltning av data og prosesser på tvers av organisasjoner. Dette forutsetter også felles styring og samarbeid mellom alle aktørene tilknyttet AutoPASS i AutoPASS forum og andre etablerte samarbeidsforum. Digidirs arkitekturprinsippers sjette prinsipp om løsninger som støtter samhandling, er særlig relevant for AutoPASS Kjerne da det sikrer forutsigbarhet og effektivitet i norsk bompengeinnkreving. Dette sikrer også at felles behov og hensyn ivaretas.

Dagens modell for forvaltning legger til rette for stabilitet og langsiktighet, og det er utviklet et rammeverk som muliggjør styring, koordinering, utvikling av funksjonalitet og håndtering av utfordringer. Fremtidig eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne bør videreføre prinsipper og prosesser fra dagens forvaltningsmodell, og se til erfaringer fra dagens forvaltning, slik at man opprettholder en styrings- og forvaltningsmodell som sikrer effektivt samarbeid og samhandling mellom alle aktører.

Dagens styrings- og forvaltningsmodell, arkitekturprinsipper og kompleksiteten av aktører i AutoPASS Samvirke gjør det særlig viktig at den valgte eierskapsmodellen av AutoPASS Kjerne legger til rette for at løsningen forvaltes slik at det sikres samhandling og samarbeid. Dette er beskrevet og vektlagt i R2. Forutsetningen om at forvaltningen av AutoPASS Kjerne bør skje på en måte som ivaretar universell tilgang og rettferdig behandling, er dekket i R1, under én felles nasjonal Kjerneløsning.

5.5. Krav til fleksibilitet og fremtidsrettethet

Både arkitekturprinsippene for dagens løsning og Digidirs arkitekturrammeverk for samhandling, vektlegger endringsdyktighet i etablerte samarbeid rundt offentlige tjenester. Dagens arkitekturprinsipper vektlegger for eksempel gjennom *77 (requirements based change)* at endringer skal skje basert på reelle behov. Videre trekkes det frem hvordan endringer skal kunne gjennomføres raskt og effektivt, samtidig som løsningen ikke skal låses til spesifikke teknologier, men heller kunne tilpasses nye krav og teknologiske endringer over tid.

Systemeierskapet må ha tilstrekkelig faglig og organisatorisk kapasitet til å videreutvikle fellesløsningen i takt med endrede politiske prioriteringer og

regelverk, støtte fremtidige virkemidler innen transport i takt med teknologi og politiske behov, og til å kunne håndtere økt funksjonalitet og datamengder over tid. Løsningen må kunne støtte fleksible virkemidler, som for eksempel miljødifferensierte takster og trafikkstyring, og kunne utvikles i takt med strategiske valg og transportpolitiske mål. Dette er viktig for at kjerneløsningen skal sikre effektiv bompengeneinnkreving også i tiden fremover. Eventuell funksjonalitet utover bompengemål vil kreve ytterligere regulering.

Behovet for en eierskapsmodell med endringsdyktighet og offentlig styrbarhet, samt kapasitet til å møte endrede tekniske krav, politiske prioriteringer og regelverk, er vektlagt i R3. Der presiseres behovet for en effektiv bompengeneinnkreving også når behovene endrer seg.

5.6. Krav til ivaretagelse av nasjonal sikkerhet

Basert på en sikringsrisikoanalyse av AutoPASS Kjerne, er det vurdert at deler av informasjonen i kjerneløsningen inneholder skjermingsverdig gradert informasjon med betydning og skadepotensial for nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette medfører at eierskapet skal beskytte den skjermingsverdige informasjonen slik at den ikke blir kjent for uvedkomne, går tapt, blir endret eller gjort utilgjengelig, ihht. sikkerhetsloven § 5–2. I dag er Statens vegvesen, men ikke bompengeselskapene, underlagt sikkerhetsloven som gjelder §1–2. Det betyr at dersom eierskapet av bompengedordningen overføres fra SVV til et AS eid av de regionale bompengeselskapene eller andre løsninger, må departementet vurdere om de må underlegges sikkerhetsloven og dens krav til beskyttelse av skjermingsverdig informasjon av hensyn til nasjonal sikkerhet. Endringer knyttet til vurdering av hva som defineres som skjermingsverdig informasjon kan også gjøres av Samferdselsdepartementet. Utredningen har ikke analysert potensielle risikoreduserende tiltak, eller gått i dialog med Samferdselsdepartementet om hvilke krav de faktisk vil stille til ulike aktører.

5.7. Rammebetingelser for nedvalg

Utredningen har identifisert og utformet fem rammebetingelser for avklaring av eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne. Oppsummeringen er basert på en grovsiling av relevante overordnede og prosjektspesifikke rammer som gir grunnlag for å identifisere hensyn som er kritisk å ivareta uavhengig av valgt løsning. Rammebetingelsene vil være kriterier for siling av alternativer til tiltak, og aktuelle tiltak må oppfylle alle de kravene som rammebetingelsene stiller.

Tema	Rammebetingelse
R1 Én felles nasjonal kjerneløsning	Eierskap og forvaltning av kjerneløsningen må sikre at det brukes én nasjonal kjerneløsning med felles tekniske standarder og grensesnitt for alle brukere, som sikrer nøytral og riktig prising.
R2 Digital samhandling i offentlig sektor	Det må sikres en styringsmodell og forvaltningsmodell som bidrar til interoperabilitet og samhandling mellom aktørene.
R3 Styrbarhet og endringsevne	Eierskap og forvaltning av kjerneløsningen må sikre offentlig styrbarhet og høy endringsevne slik at løsningen kan tilpasses endrede krav og rammer.
R4 Bompengeformål	Bompenger skal brukes til bompengeformål, og eierskap og forvaltning av kjerneløsningen må være i tråd med føringer for hva bompenger kan finansiere.
R5 Nasjonal sikkerhet (utkast)	AutoPASS Kjerne skal forvaltes med høy motstandsdyktighet som sikrer nasjonal sikkerhet og kontroll i henhold til nasjonale lover og internasjonale standarder. Forvaltningen må videre ivareta informasjonssikkerhet iht. krav i sikkerhetsloven §5.

Tabell 5 Rammebetingelser

5.7.1. En felles nasjonal kjerneløsning – R1

Identifisering, prising og tilhørende prosesser må skje nøytralt og transparent. For å sikre dette, samt at alle aktører benytter samme tekniske standarder, grensesnitt og funksjonalitet, er det avgjørende at kjerneløsningen forvaltes helhetlig og sammenhengende. Én AutoPASS Kjerne vil legge til rette for konsistens, forenkle integrasjon og redusere kompleksitet og kostnader. En felles og konsistent prismodell på nasjonalt nivå, er et tydelig premiss for rettferdig og lik prising og rettferdig behandling av aktører.

5.7.2. Digital samhandling i offentlig sektor – R2

Eierskap og forvaltning av kjerneløsningen skal bidra til verdiøkende og relevant tjenesteproduksjon. Dette skal gjøres gjennom styringsmekanismer og en forvaltningsmodell som ivaretar en sammenhengende og helhetlig tjeneste for aktørene i AutoPASS Samvirke. Videre skal digitale løsninger bidra til interoperabilitet og god digital samhandling, samtidig som datakvalitet, datadeling og digital sikkerhet ivaretas. Forvaltningen av AutoPASS Kjerne muliggjør samhandling og involvering av aktørene i AutoPASS Samvirke.

5.7.3. Styrbarhet og endringsevne –R3

Eierskap og forvaltning av kjerneløsningen må sikre offentlig styrbarhet og høy endringsevne, slik at løsningen kan tilpasses endrede krav og rammer. Brukere av

kjerneløsningen har behov knyttet til kjerneløsningen, og for å sikre en effektiv bompengeneinnkreving må endringer kunne vurderes og implementeres raskt og effektivt. Systemeierskapet og forvaltning må organiseres slik at det har evnen til å tilpasse systemet til fremtidige transportpolitiske behov, og slik at samfunnsbehov ivaretas. Dette inkluderer krav til å kunne håndtere økt funksjonalitet og økte datamengder. Dette vil være viktig for å kunne sikre effektiv bompengeneinnkreving også når behovene endrer seg.

5.7.4. Bompengformål –R4

AutoPASS Kjerne er som del av innkrevingssystemene for bompenger, en kjerneløsning som skal legge til rette for innkreving av bompenger. Bompenger skal brukes til bompengformål, som også omfatter innkrevingssystemer, finansieringskostnader og kostnader til drift og administrasjon av bompengeprojektet. Bruken av bompenger skal være i samsvar med vegloven, Stortingets vedtak og prosjektavtalen mellom Statens vegvesen og det enkelte bompengeselskap. Ulike bompengeprojekter og bompengordninger har flere formål, hvor for eksempel det i byområder er lagt til rette for bruk av bompenger som trafikkregulerende virkemiddel gjennom et system med miljø- og tidsdifferensierte takster.

5.7.5. Nasjonal sikkerhet –R5

Eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne og kommunikasjonslinjene skal sikre at løsningen oppfyller krav til informasjonssikkerhet og samfunnssikkerhet, herunder konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og sporbarhet, i tråd med anerkjente standarder og SFAP-policy.

Det må være etablert en styringsmodell for sikkerhet med ansvar for utvikling, vedlikehold og revisjon av sikkerhetspolicy, krav og testprosedyrer basert på internasjonale standarder.

Hvilke tiltak er relevante?

6. Mulighetsstudien

Formålet med kapittelet er å utforske det tilgjengelige mulighetsrommet ved å identifisere et bredt spekter av alternative tiltak for å løse problemstillingene og behovene beskrevet i denne utredningen. I dette kapittelet foreligger det overordnede beskrivelser på konseptnivå, og aktuelle tiltak beskrives mer detaljert i alternativanalysen i kapittel 8.

6.1. Dimensjoner i mulighetsrommet

Dimensjoner ble benyttet for å utforske mulighetene for en fremtidig løsning. En dimensjon representerer en sentral egenskap ved en fremtidig løsning og for å kunne løse en del av problemene eller behovene. Ved å sette sammen egenskaper fra forskjellige dimensjoner kan man definere ulike konsepter som alternative løsninger.

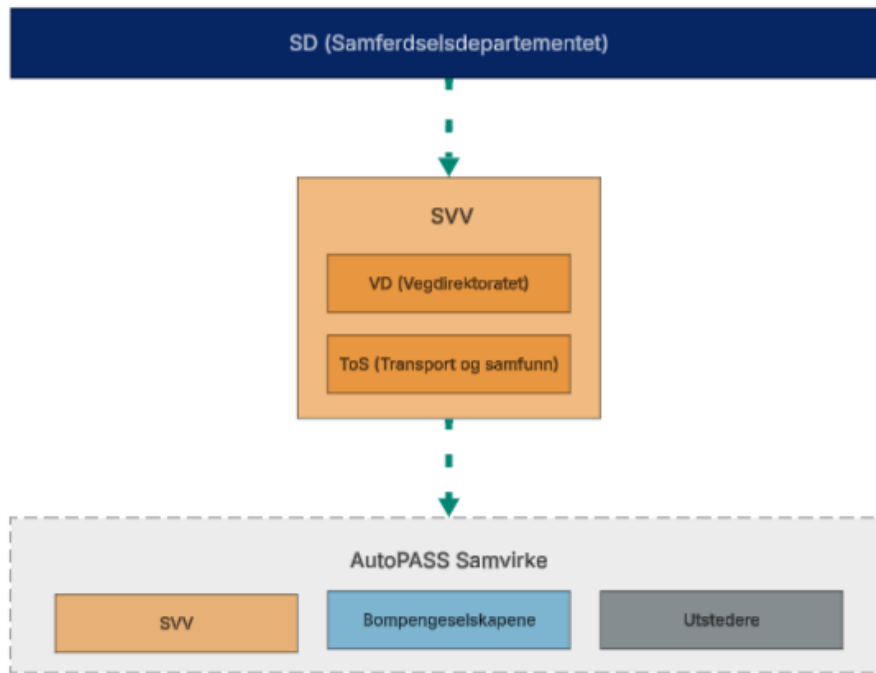
Ettersom en fremtidig løsning vil handle om eierskap og forvaltning, og det er aktørenes forretningsmessige behov som er viktige, er det nærliggende å vurdere styrings-, forretnings- og driftsmodeller når konsepter skal tas frem.

Mulighetsstudien har utforsket kjente modeller og har brukt eliminasjon for å komme frem til de mest avgjørende og relevante dimensjonene for dette tilfelle.

Gjennom en involverende prosess med interessentene ble dimensjonene «Organisering» og «Funksjoner» valgt som de mest relevante for å skille alternative konsepter fra hverandre, og for å utforske ulike varianter. Et oversiktsark for en forretningsmodell ble valgt for å sette dimensjonene sammen til helhetlig konsepter.

6.1.1. Organisering

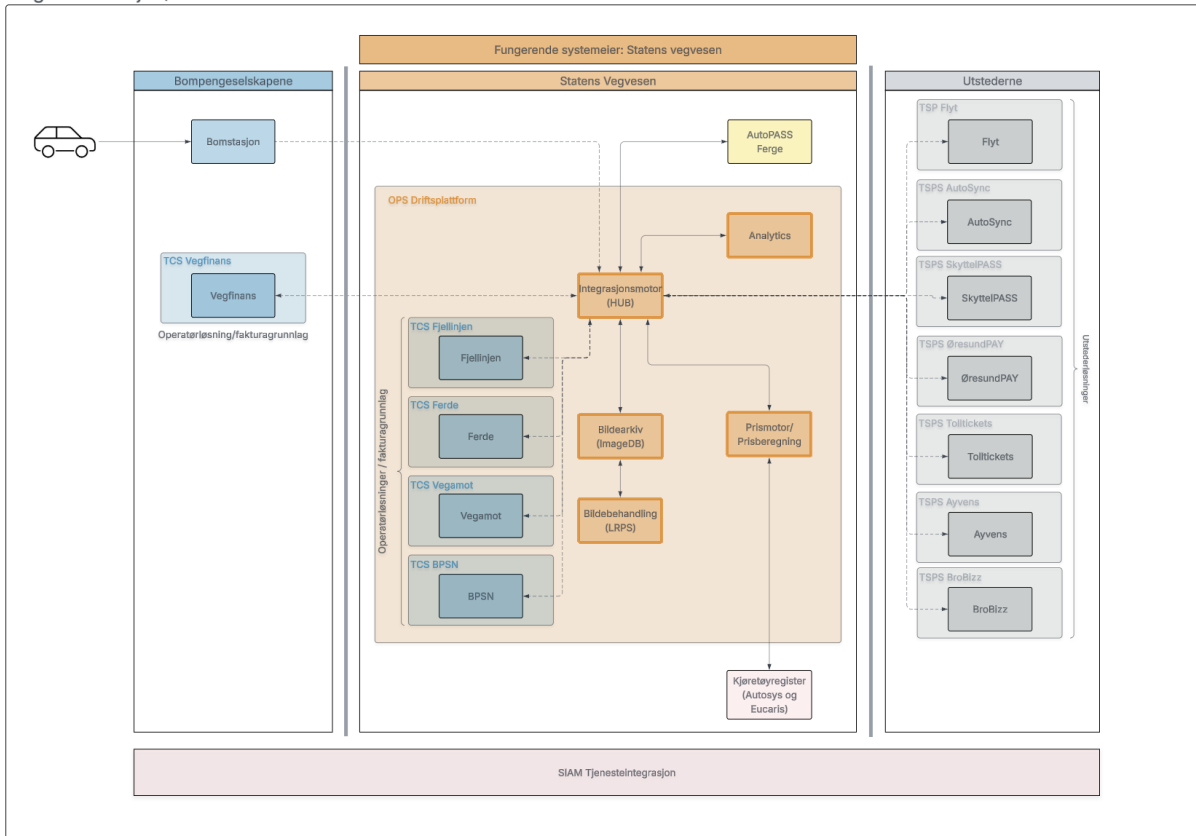
Tiltaksalternativene belyser hvordan styringsmodellen mellom stat og selskap bør balansere operasjonell frihet mot strategisk kontroll. Videre vurderes hvilke organisasjonsformer og insentivstrukturer som er mest hensiktsmessige for å sikre effektiv ressursbruk og fremme samfunnsnyttige løsninger. Følgende skisse over dagens struktur har en stiplet grønn linje som viser at det er uavklart eierskap, og utgjør en referanse å vurdere alternativene opp mot:



Figur 4: Utredningens illustrasjon av organisering i dagens situasjon.

6.1.2. Funksjoner

Tiltaksbeskrivelsene redegjør for hvordan ønskede funksjoner ivaretas i et nåtids- og fremtidsperspektiv. Dette inkluderer en beskrivelse av verdinettverk og organisering, med en tydelig arbeidsdeling mellom nasjonale og operative funksjoner. Videre redegjøres det for tekniske valg knyttet til plattform, komponenter i kjernen og integrasjoner.

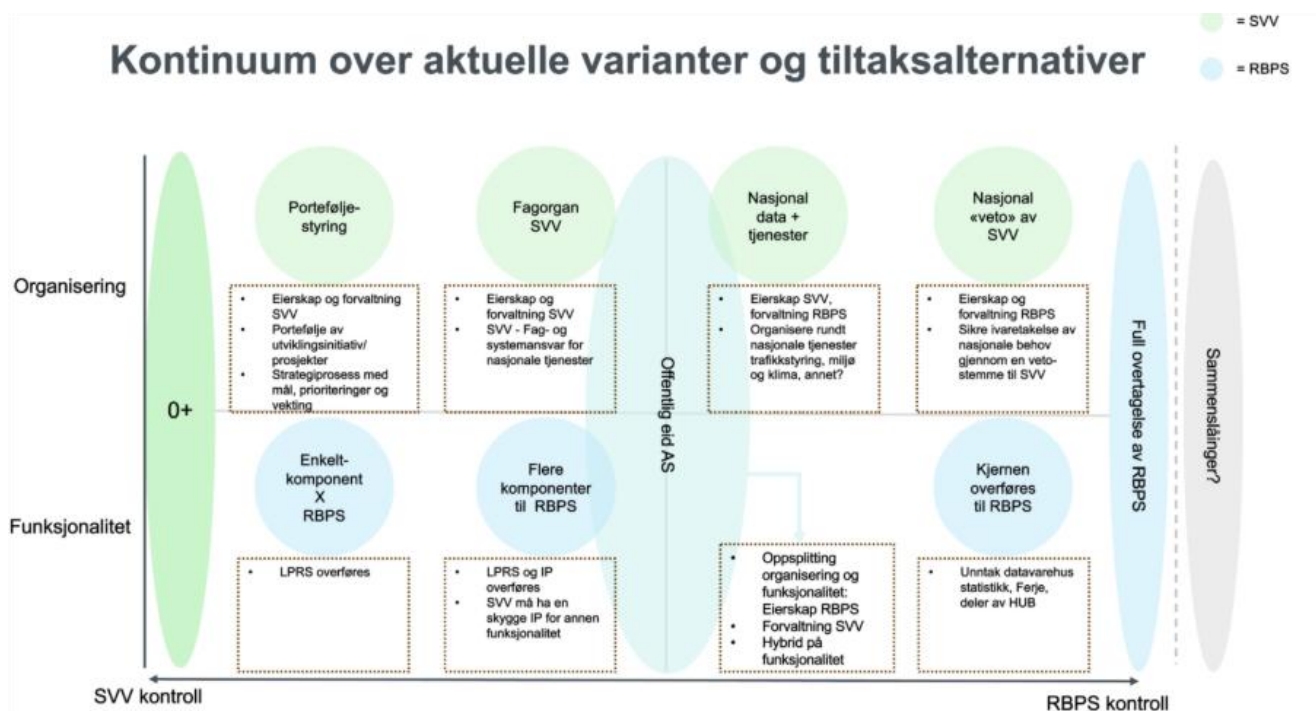


Figur 5: Funksjoner i dagens situasjon

6.1.3. Løsningsmuligheter og konsepter

To ytterpunkter av løsninger er de mest aktuelle alternativene i denne utredningen. Det er en videreutvikling av dagens eierskap i Statens vegvesen og en løsning der bompengeselskapene gjennom et forpliktende samarbeid innehar eierskapet.

I henhold til utredningsinstruksen skal mulighetsrommet utforskes, og man bør minimum utforske tre tiltaksalternativer. Prosjektet har derfor undersøkt flere tiltak og mulige fullverdige løsninger. Figur 6 illustrerer hvilke tiltak og fullverdige alternativer som kan tas frem gjennom mulighetsstudien. Disse er i figuren plassert på en akse som viser om tiltakene først og fremst er tiltak innenfor organiseringsdimensjonen eller funksjonsdimensjonen. X-aksen viser hvilken aktør som kan gjennomføre tiltakene, enten Statens vegvesen eller bompengeselskapene. Som resultat av undersøkelsen ble en rekke tiltak samt to nye løsningsalternativer synliggjort. Hvert tiltaksalternativ er detaljert beskrevet i vedlegg 2. I dette kapittelet gis det kun et sammendrag av alternativene.



Figur 6: Kontinuum over aktuelle varianter og tiltaksalternativer

6.2. Alternativbeskrivelsene

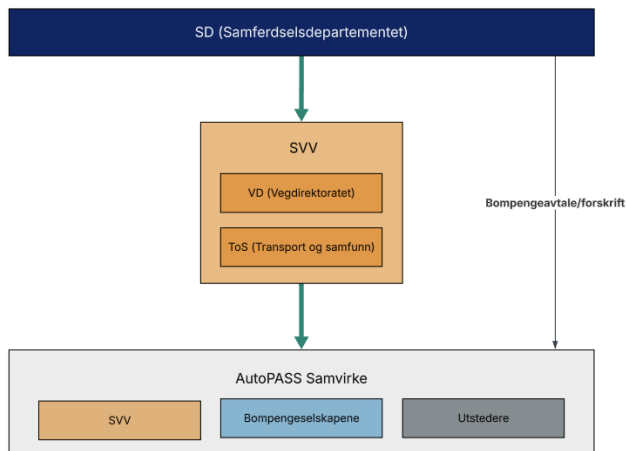
Delkapittelet inkluderer en sammenligningstabell for de tiltaksalternativer som representerer er helhetlige løsninger for fremtidig eierskap. Det vises til vedlegg 2 for beskrivelser av tiltaksalternativene med visuelle skisser.

Tiltak	Beskrivelse
A0+	Eierskapet overføres til Statens vegvesen (SVV). Statlig forvaltningsorgan (Etat). Nasjonalt
A1	Eierskapet overføres til de regionale bomselskapene (RBPS). Felleseid offentlig AS med fylkeskommunene som eier. Regionalt
A2	Eierskapet overføres til Samferdselsdepartementet som eier av et offentlig AS) som utøver eierskap og forvalter AutoPASS Kjerne, tilsvarende «Entur-modellen». Nasjonalt
A3	Eierskapet fordeles mellom SVV og RBPS med delt eierskap til funksjoner i AutoPASS Samvirke. Balanse mellom nasjonalt og regionalt

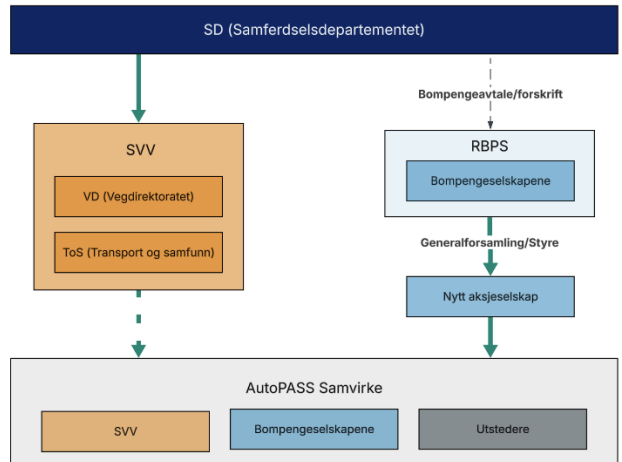
Tabell 6: Sammenligningstabell for de tiltaksalternativer som representerer er helhetlige løsninger for fremtidig eierskap

6.2.1. Illustrasjoner av tiltaksalternativene

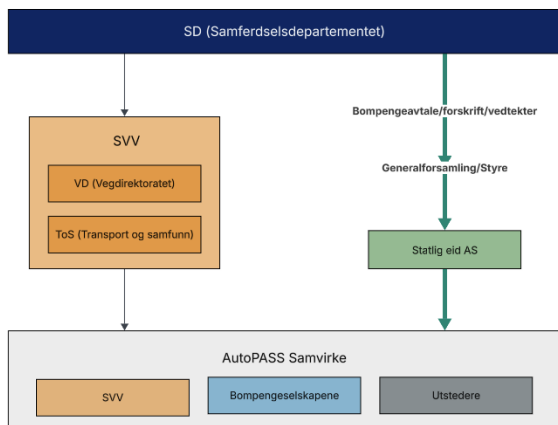
Alternativ 0: Null-Pluss



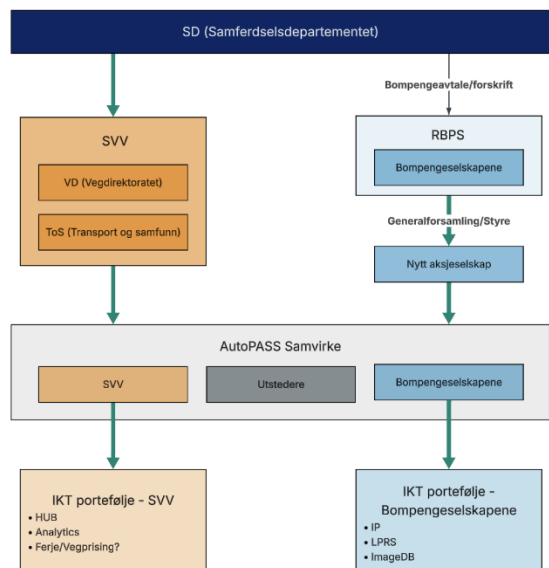
Alternativ 1: Overføring av eierskap til bompengeelskapene



Alternativ 2: Statlig eid AS



Alternativ 3: Hybrid



Tabellen under presenterer de viktigste kjennetegnene ved hvert av tiltaksalternativene som det er blitt arbeidet med i mulighetsstudien. Det vises til fullversjoner i vedlegg 2.

Tema	A0+	A1	A2	A3
Organisering	Statens vegvesen	Felleseid offentlig eid AS mellom RBPS	Statlig AS innunder SD	Delt mellom Statens vegvesen og RBPS felleseid AS

Strategisk ambisjon	Effektiv bompenginnkreving og nasjonale samordnede funksjoner	Rendyrke bompenginnkrevingen, raskere operasjonelle endringer for innkrevingsoppgavene	Skifte av retning i forhold til bompengereformen etter inspirasjon av ENTUR-modellen	Ansvarsdeling mellom operasjonelle innkrevingsoppgaver og myndighetsoppgaver
Styring og kontroll	Sikrer direkte kontroll over samfunnskritisk infrastruktur og beredskap.	Sikrer kontroll på verdikjeden for bompenginnkreving hos bompengeselskapene	Et statlig AS vil profesjonalisere styringen og kan redusere interessekonflikter ved å fungere som en nøytral tredjepart.	Viderefører dagens styringsmodell, men ansvaret og forvaltningen deles mellom to aktører
Funksjoner	Kjernen og kommunikasjonslinjer samles i Statens vegvesen	Kjerne og kommunikasjonslinjer samles i bompengeselskapene	Kjerne og kommunikasjonslinjer samles i et statlig AS	Kjernekomponentene IP, LPRS, og ImageDB overføres til bomselskapene. HUB, Analytics i Statens vegvesen (se skisse i vedlegg 2)
Delta endring fra dagens situasjon	Endringer på strategisk nivå i styringsmodellen samt tiltak beskrevet i kapittel om vellykket gjennomføring	Overføring av eierskap og avtaler fra Statens vegvesen til felleseid AS fordrer forprosjekt og en nærmere gjennomføringsplan	Overdragelse av eierskap til et selskap som må etableres med dette formål gir kompleksitet. Virksomhetsoverdragelse og avtaler vil kreve forprosjekt og en nærmere gjennomføringsplan	Deling av komponenter gir ekstra kompleksitet, blant annet flere integrasjoner å ivareta: Å etablere felles styringsmodell på tvers av to aktører gir økt kompleksitet

Regulatoriske endringer	Det må gjøres regulatoriske justeringer for å tydeliggjøre Vegvesenets mandat, finansiering og bruksplikt til AutoPASS Kjerne. Fordeling av ansvar og roller mellom Statens vegvesen og bompengeselskaper må reguleres.	Ingen større endringer er identifisert: Rolle- og ansvarsdelingen er etter bompengeselskaperes oppfatning i tråd med rollefordelingen besluttet i bompenger reformen.	Tiltaket fordrer endringer i bompengeavtalene (dersom det skal inntas noe om AutoPASS Kjerne i den avtalen). Det må sikres at tilsyn kan føres som i dag, og at selskapet omfattes av offentlighetsloven. Regelverk for anskaffelser og egenregi må avklares for å sikre lovlige tjenestekjøp fra Statens vegvesen og RBPS.	Bompengavtalene må revideres for å definere nøyaktig hvor grensesnittet og ansvaret mellom SVV og RBPS går. Selv om SVV beholder analysemodulen, må det foreligge hjemler og avtaler som sikrer at data fra den nå RBPS-eide IP-komponenten flyter tilbake til staten for analyseformål i tråd med GDPR. Det må sikres regulatorisk at oppsplittingen ikke skaper tekniske barrierer som bryter med kravene til interoperabilitet og likebehandling av utstedere i EETS-direktivet.
-------------------------	---	---	---	---

Dataeierskap	Statens vegvesen Behandlings- ansvar for data brukt til analyseformål på nasjonalt nivå fordrer et rettslig grunnlag iht. personvern- regelverket	RPBS felleseid AS Innkrevingsdata (passeringer, eierinfo, prisdata og operatørdata) skal være underlagt bompengeselskap enes eierskap Behandlingsansvar for data brukt til analyseformål på nasjonalt nivå fordrer et rettslig grunnlag iht. personvern- regelverket	Statlig AS Behandlingsansvar for data brukt til analyseformål på nasjonalt nivå fordrer et rettslig grunnlag iht. personvern- regelverket Det må avklares hvem som har ansvaret for databehandling og hvordan Samferdselsdeparte- mentet kan dele passeringsdata med Statens vegvesen	Delt i henhold til komponent- eierskap Behandlings- ansvar for data brukt til analyseformål på nasjonalt nivå fordrer et rettslig grunnlag iht. personvern- regelverket
Personvernhe nsyn – særlige endringer	Behandlingsansva r for data brukt til analyseformål på nasjonalt nivå fordrer et rettslig grunnlag i henhold til personvernregelv erket.	Behandlingsansvar for data brukt til analyseformål på nasjonalt nivå fordrer et rettslig grunnlag i henhold til personvernregelv erket. Ved utskillelse fra staten kreves nye lovhjemler eller forskrifter for at SVV fortsatt skal kunne motta passeringsopplysning er til analyseformål uten å bryte GDPR-regelverket.	Behandlingsansvar for data brukt til analyseformål på nasjonalt nivå fordrer et rettslig grunnlag i henhold til personvernregelverk et.	Data forvaltes på to driftsplattformer, økt risiko og gir behov for tiltak. Det er foretatt noen overordnede personvernvrder inger av arbeidsgruppen for dette alternativet (vedlegg 2).

Tabell 7: Viktige kjennetegnene ved hvert av tiltaksalternativene som det er blitt arbeidet med i mulighetsstudien

6.2.2. Oppsummering fra tabell vedørende forskjeller og likheter mellom alternativene

Alternativene skisserer ulike grep for å justere på det strategiske, taktiske og operasjonelle nivået i styringsmodellen for kjernen og kommunikasjonslinjene. Alle konseptene omfatter de samme komponentene og kan dekke de samme

funksjonene, men med noe ulik vektlegging fordi det er ulike eiere som har ulike virksomheter og verdikjeder. Alle alternativer baseres på dagens kjerneløsning, da utvikling av et helt nytt system er uaktuelt i lys av rammebetingelsene, se kapittel 5.7. Alternativene legger til grunn at bompengeneinnkrevningen skal finansiere drift og forvaltning av kjernefunksjonaliteten, mens funksjonalitet utover bompengeformål må finansieres gjennom andre kilder. Samtidig anerkjenner samtlige modeller behovet for at systemet leverer data til trafikkstyring, statistikk og Nasjonal transportplan (NTP).

Forskjellene mellom konseptene er primært valg av en strategisk retning som peker inn mot nasjonale behov i nåtid og fremtid versus en optimalisering av primærformålet med bompengeneinnkreving. Hovedforskjellene er hvem som er eier av AutoPASS Kjerne.

6.2.3. Tiltak for akseptable løsninger

Begge parter ble bedt om å vurdere hvilke tiltak som skal til for at et løsningsalternativ er akseptabelt. Det betyr at Statens vegvesen vurderte hva som skal til for at en overføring av eierskap til bompengeselskapene skal gi en god forvaltningsløsning, og bompengeselskapene vurderte hva som skal til for en akseptabel videreføring av dagens eierskap:

For de regionale bomselskapene:

Hva skal til av endringer for at videreføring av dagens eierskap skal kunne fungere for bompengeselskapene leverte et forslag til en hybrid som svar på akseptabel videreføring av dagens ordning? Denne løsningen ble så gjenstand for felles utvikling mellom fagressurser hos begge aktører og foreligger som tiltaksalternativ A3 Hybrid.

For Statens vegvesen:

Hva skal til for at en overføring av eierskap til bompengeselskapene skal gi en god forvaltningsløsning? Løsningen krever klarere mandat fra Samferdselsdepartementet, formalisert samarbeid mellom bompengeselskapene, regulert databehandling, forbedrede styringsmekanismer og tydeligere kostnadsstyring. Forvaltningsmodellen må balansere makt mellom Statens vegvesen og bompengeselskapene, med gode konfliktløsningsmekanismer og transparens.

Særskilt om tiltak for data og personvern

Et naturlig utgangspunkt er at den virksomheten som eier en oppgave også er behandlingsansvarlig for den behandlingen av personopplysninger som er nødvendig for å utføre oppgaven. Dette er ikke til hinder for at en behandlingsansvarlig deler informasjon med en annen behandlingsansvarlig som har behov for de samme dataene for å løse en annen oppgave.

Behandlingsansvar for data brukt til analyseformål på nasjonalt nivå fordrer et rettslig grunnlag i henhold til personvernregelverket. Dette vil gjelde i alle alternativene, og er uavhengig av hvor eierskapet ligger.

Bompengeselskapene trenger å få på plass datadeling til innkrevingsarbeidet/ sektor, f.eks. utlandsinnkrevingen. Det vises til kapittel om rammebetingelser som stadfester at "Behandling av passeringsdata og andre personopplysninger er en grunnleggende forutsetning for bompengeneinnkrevingen. Alle alternativer må derfor etterleve kravene som følger av personvernregelverket, herunder krav til lovlighet, formålsbegrensning, ansvarlighet, innebygd personvern, informasjonssikkerhet og klare behandlingsansvarlinjer."

Alle alternativer forutsetter at hensiktsmessige datautleveringsavtaler må på plass. Alle aktørene må kunne benytte data til formål de har rettslig grunnlag for.

6.3. Grovsiling kvalifiserer tiltaksalternativene for samfunnsøkonomisk analyse

Utredningsinstruksens veiledning peker på at man i mulighetsstudien tar frem ulike konsepter og tiltak, og at disse vurderes opp mot behov, mål og rammebetingelser før samfunnsøkonomisk analyse. Følgende tre alternativene som gikk videre til samfunnsøkonomisk analyse:

- **Null-plussalternativet (A0+)** – Eierskapet overføres til Statens vegvesen, organisert som et statlig forvaltningsorgan (Etat).
- **Alternativ 1 (A1)** – Eierskapet overføres til de regionale bomselskapene, organisert som et felleseid AS eller under et offentlig-offentlig samarbeid.
- **Alternativ 2 (A2)** – Eierskapet overføres til et offentlig eid AS.

Alternativ A0+ og A1 var på daværende tidspunkt i utredningen eneste fullverdige alternativ. Tiltaksbeskrivelsene ble vurdert opp mot rammebetingelsene for å sikre at de kvalifiserte seg videre for å inngå i samfunnsøkonomisk analyse.

Tiltaksalternativene ble også vurdert opp mot mål, evne til å ivareta behov samt løse hovedproblemet. Utredningen mener at premisset om samarbeid mellom

bompengeselskapene, som nevnt i oppdragsbrevet (se kapittel 2.1), er møtt ved beskrivelsen av A1 og intensjon om eierskap gjennom et felleseid AS. Alternativet ble derfor besluttet videre i samfunnsøkonomisk analyse, hvor dette er håndtert som en usikkerhet.

Styringsgruppen bad prosjektet om at det skulle utredes ytterligere alternativ, blant annet ett som utforsket en funksjonsdeling mellom operative oppgaver og myndighetsoppgaver. Slik kom ideen til en hybridløsning opp, og ble fulgt opp av prosjektet samt i bompengeselskapenes arbeidsgruppe som svar på "Tiltak for akseptabel videreføring av dagens situasjon". Det ble satt ned en arbeidsgruppe som videreutviklet A3 gjennom hyppige arbeidsmøter fasilitert av utredningsgruppen. Vurderingen av alternativ A2 og A3 ble først vurdert i etterkant av at hoveddelen av den samfunnsøkonomiske analysen var gjennomført. Dette skyldes at de ikke var påtenkt på det tidspunktet som grovsilingen ble gjennomført høsten 2025 og først ble lansert pr 19 desember 2025. Vedlegg 2 Mulighetsstudien viser alle tiltaksalternativ slik de ble overlevert til utredningen. Merk at utredningen har lagt til egne illustrasjoner for alternativene for å gjøre det lettere for leserne å sammenligne alternativene.

Kompleksitet og gjennomføringsrisiko

- Vurderingen er at alternativ A0+ representerer den minste endringen og laveste operative risikoen, da etablert praksis videreføres.
- Alternativ A3 innebærer en teknisk og forvaltningsmessig oppsplitting av kjernen, noe som øker risikoen for sårbarheter og uklare ansvarsforhold ved feil. A3 er vurdert å ha en usikkerhet og risiko som ikke er akseptabel. Beslutningen er derfor at alternativet ikke inkluderes som et valgbart konsept.

Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

7. Relevante prinsipielle spørsmål i denne utredningen

I tråd med utredningsinstruksen skal utredningen drøfte prinsipielle spørsmål. Dette dreier seg om grunnleggende verdier og prinsipper, og det inkluderer prinsipielle vurderinger og retningsvalg som ikke nødvendigvis blir reflektert i den samfunnsøkonomiske analysen. I denne utredningen er det identifisert prinsipielle spørsmål knyttet til strategiske valg, rammer og regulering, ansvarsdeling, samt nasjonal sikkerhet.

7.1. Strategiske valg knyttet til bompengeinnkrevningens ulike formål

Det er en grunnleggende forutsetning at bompenger kun skal benyttes til bompengeformål. Det betyr at det kjøretøyeierne betaler i bompenger, fratrukket innkrevings- og administrasjonskostnader, skal tilbakeføres til de respektive by- eller veiprojektene. Det betyr også at bompenger ikke skal benyttes til å utvikle eller finansiere AutoPASS Kjerne til andre formål enn de som er knyttet til bompengeinnkrevningen. Dersom AutoPASS Kjerne skal tas i bruk til andre formål forutsettes det at kostnadene til dette dekkes av andre midler. Med utgangspunkt i denne forutsetningen er det allikevel et strategisk spørsmål knyttet til hvilke oppgaver AutoPASS Kjerne skal understøtte i fremtiden.

I dette spørsmålet ligger spennet mellom de to ulike formålene til bompengeinnkreving, som enten kan være å finansiere veibygging, eller å regulere trafikk. Sistnevnte er gjerne kjent som by- eller miljøpakker hvor målet kan være å oppnå nullvekst i trafikken og bompenger brukes til å regulere trafikken. Inntektene brukes da til å finansiere prosjekter knyttet til kollektiv, sykkel og gange. I by- og miljøpakker blir AutoPASS Kjerne et verktøy som i stadig større grad brukes til analyser for å oppnå best mulig trafikkstyring. Ut fra dette perspektivet bør eierskapet ta utgangspunkt i fremtidige behov, og ikke hva som har vært tidligere behov. Da fremstår det strategisk riktig at løsningen forvaltes i en nasjonal kontekst, hvor hensynet til helhet, langsiktighet og nasjonale mål for trafikkstyring veier tyngst.

På den andre siden er AutoPASS Kjerne en operativ kjerneløsning for bompengeneinnkreving. Den er tett knyttet til bompengeselskapenes ansvar for finansiering og innkreving, helt uavhengig av om formålet med prosjektene er veibygging eller trafikkstyring. Dette underbygger behovet for et systemeierskap som ivaretar og er tett koblet opp mot den daglige operative driften av kjerneløsningen. Det kan gi bedre samsvar mellom prioriteringer og utvikling av funksjonalitet knyttet til driften av kjerneløsningen.

Det prinsipielle spørsmålet er dermed om AutoPASS Kjerne primært skal forstås som et operativt verktøy i bompengeselskapenes verdikjede, eller om det også skal kunne bidra til å understøtte nasjonal transportpolitikk. Det kan være relativt stor enighet om at begge disse perspektivene er viktige, og spørsmålet blir da hvilken eller hvilke aktører som best kan forvalte begge perspektivene samtidig.

7.2. utfordringer knyttet til manglende reguleringer i sektoren

Det er enighet om at bompengesektoren er en underregulert sektor. Dagens situasjon er preget av at bompengeselskapene finansierer systemet, mens Statens vegvesen forvalter og drifter det, uten at dette forholdet er fullt ut regulert gjennom tydelige hjemler eller avtaler.

Det er en grunnleggende uenighet knyttet til hva som har vært Stortingets intensjon i bompengereformen og i påfølgende brev fra Samferdselsdepartementet om ny rolle- og ansvarsdeling i sektoren.

Fra bompengeselskapenes perspektiv var Stortingets tydelige intensjon å reddykke rollene i sektoren, der operative oppgaver skulle ligge hos bompengeselskapene, mens Statens vegvesen skulle ivareta myndighets- og tilsynsoppgaver.

Flere miljøer i Statens vegvesen legger på sin side vekt på at intensjonene i bompengereformen var at det skulle være en tydelig rolledeling uten at det var nødvendig å låse seg til hvilke aktører som skal ha de ulike rollene. Det argumenteres derfor med at det ikke er riktig å legge til grunn at reformens intensjoner og prinsipper først er oppfylt dersom systemet flyttes ut av Statens vegvesen. Det avgjørende er hvordan rollene er definert og hvordan reguleringen praktiseres. Dersom Statens vegvesen har etablert tydelig avklart rolle- og ansvarsdeling mellom myndighets- og driftsfunksjoner, og det finnes tilstrekkelige kontrollmekanismer er prinsippet om tydelig rolledeling oppfylt selv om systemet fortsatt eies og forvaltes av Statens vegvesen.

Videre understreker Samferdselsdepartementet statens ansvar for å sikre en enhetlig, effektiv og velfungerende bompengeskatt i hele landet. AutoPASS Kjerne slik den fremstår i dag, er i stor grad utviklet i årene etter bompengereformen, og både aktørene og kjerneløsningen er endret siden den gang. Det er derfor nødvendig å vurdere innholdet i bompengereformen i lys av dagens situasjon. Det er ingen formelle krav i lover, forskrifter eller stortingsvedtak som peker på hvem som skal ha eierskapet til AutoPASS Kjerne i fremtiden. Beslutningen skal tas av Samferdselsdepartementet bl.a. med støtte fra denne utredningen.

Dersom eierskapet blir liggende hos bompengeselskapene, vil Statens vegvesen ha tilsynsmyndighet. Dersom eierskapet blir liggende hos Statens vegvesen vil tilsyn og kontroll ivaretas gjennom Samferdselsdepartementets styring, Riksrevisjonens revisjon, ekstern revisjon av systemet ved autorisert revisor, samt interne kontrollsystemer i Statens vegvesen. Statens vegvesen rapporterer også jevnlig til Samferdselsdepartementet gjennom etatsdialogen og skriftlige rapporter som bl.a. årsrapporten. Det er ikke krav om at det må etableres et sektorielt tilsyn med systemet, siden det forvaltes av en offentlig etat.

Det prinsipielle spørsmålet er derfor om utfordringene med manglende reguleringer løses best med å flytte forvaltningen ut fra Statens vegvesen, eller ved å skape tydeligere regulering og rammer innenfor etaten.

7.3. Ansvarsdeling mellom staten og fylkeskommunene

Styring: Et sentralt prinsipielt spørsmål gjelder ansvarsdelingen mellom stat og fylkeskommuner, og hvorvidt eierskapet til AutoPASS Kjerne bør ligge på statlig eller fylkeskommunalt nivå. I praksis vil forskjellene være relativt begrensede fordi AutoPASS Kjerne er et IT-system som inngår i helheten av det nasjonale bompengesystemet. Selve bompengeskatten vil etter all sannsynlighet fungere like godt uavhengig av om eierskapet ligger på fylkeskommunalt eller nasjonalt nivå siden den operative styringen av kjerneløsningen i stor grad vil være lik uavhengig av hvem som eier løsningen. Merk at denne utredningen er avgrenset til eierskap til kjerneløsningen, og vurderer ikke organisering eller styring av de øvrige delene av bompengesektoren.

Det er behov for mellom åtte og ti årsverk for å drifte og forvalte kjerneløsningen. I dag er driftsorganisasjonens ansatte lokalisert i Drammen og Trondheim. Bompengeselskapene har ikke uttalt hvor driftsorganisasjonen vil bli lokalisert dersom de overtar driften av kjerneløsningen, da det ligger lenger frem i tid å

vurdere. Det har blitt antydnet at en driftsorganisasjon kan bli samlokalisert med ett av de eksisterende bompengeselskapene. Disse er lokalisert i Trondheim, Narvik, Bergen, Drammen og Oslo. Et eventuelt eierskifte vil uansett ikke omfatte mer enn åtte til ti årsverk og ha liten betydning for fordeling av arbeidsplasser mellom byer i ulike geografiske områder av Norge.

Valg av eierskap vil også ha mindre betydning for fylkeskommunenes ansvarsfelt og oppgaveportefølje. Hver enkelt fylkeskommunes eierandel vil bli relativt liten og være fordelt gjennom de regionale bompengeselskapene. Derfor vil ansvaret for den enkelte fylkeskommune være begrenset, og det er lite som tilsier at valg av eierskapsmodell vil få reelle forgreininger regionalt eller påvirke fylkeskommunenes ansvarsområder utover et mindre eierskapsengasjement for det nye AS'et.

Samhandling: AutoPASS Kjerne forvaltes i dag gjennom et samvirke mellom Statens vegvesen, de fylkeskommunalt eide bompengeselskapene og kommersielle utstedere. Et viktig prinsipielt spørsmål er hvordan styring og samhandling bør organiseres for å sikre gode strategiske valg, effektive beslutninger og tillit både ut i samfunnet og mellom aktørene i samvirket. Flere aktører peker på at dagens modell fungerer for det operative samarbeidet, men at styringen på strategisk nivå er krevende.

Fra bompengeselskapenes ståsted oppleves det som utfordrende å ha begrenset påvirkning på strategiske valg, til tross for at de finansierer løsningen og er avhengige av den i sin kjernevirksomhet. De har et uttalt ønske om å ha sterkere styringsmuligheter og tydeligere beslutningslinjer på strategisk nivå. Fra Statens vegvesen perspektiv fremheves det at bompengeselskapene er fem separate selskaper med delvis ulike ønsker og behov, og at det er nødvendig med en nøytral og kontinuitetsbærende aktør som kan balansere ulike interesser, sikre likebehandling og ivareta helheten i systemet.

Det prinsipielle spørsmålet er dermed hvordan man kan etablere en styringsmodell som sikrer nasjonal samordning, forutsigbarhet og effektiv gjennomføring av politiske beslutninger, samtidig som den har legitimitet hos alle som finansierer og bruker kjerneløsningen.

7.4. Nasjonal sikkerhet knyttet til håndtering av dataene i AutoPASS Kjerne

Nasjonal sikkerhet er inkludert som et prinsipielt tema i utredningen fordi AutoPASS Kjerne håndterer informasjon og funksjonalitet som kan ha betydning utover selve bompengeinnkrevingen. Kjerneløsningen håndterer informasjon om passeringene til

over en milliard kjøretøy hvert år. I en tid preget av skjerpet sikkerhetspolitisk situasjon og økt geopolitisk spenning, er det nødvendig å vurdere hvordan sentrale digitale løsninger i transportsektoren kan påvirke nasjonale sikkerhetsinteresser. Vurderingene i denne utredningen er avgrenset til selve kjerneløsningen, og omfatter ikke bompengesektoren som helhet.

Vurderingene bygger på en egen sikringsrisikoanalyse som vurderer verdier, trusler og sårbarheter i dagens løsning. Sikringsrisikoanalysen viser at deler av informasjonen i AutoPASS Kjerne er skjermingsverdig og kan ha skadepotensial for nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette innebærer at den aktøren som eier og forvalter løsningen må kunne ivareta kravene til beskyttelse av slik informasjon. Det inkluderer strenge krav styring, dokumentasjon, kontroll og risikohåndtering som følger av sikkerhetsloven.

Samtidig kan Samferdselsdepartementet, i dialog med aktørene, vurdere om det er mulig å gjennomføre kompenserende tiltak som gjør at kjerneløsningen ikke faller inn under sikkerhetsloven. Dette er relevant fordi nivået på sikkerhetskrav vil ha stor innvirkning på driftskostnadene knyttet til å driften av AutoPASS Kjerne dersom eierskapet legges utenfor en statlig etat som allerede er underlagt sikkerhetsloven.

Utredningen legger til grunn at alle aktuelle alternativer for eierskap og forvaltning må kunne ivareta nødvendige sikkerhetskrav. Samtidig er det et prinsipielt spørsmål om hensynet til nasjonal sikkerhet setter absolutte rammer for hvilke organisatoriske løsninger som er aktuelle, eller om dette kan håndteres gjennom krav, regulering og tilsyn. Avklaringer knyttet til hvilke sikkerhetskrav som skal gjelde, og om en eventuell ny eier må underlegges sikkerhetsloven, må foretas av Samferdselsdepartementet i forbindelse med valg av løsning.

Det prinsipielle spørsmålet er om hensynet til nasjonal sikkerhet tilsier at eierskap og forvaltning av AutoPASS Kjerne må ligge innenfor en statlig ramme, eller om tilsvarende sikkerhetsnivå kan ivaretas gjennom krav, regulering og tilsyn uavhengig av organisatorisk løsning.

Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene og hvem blir berørt?

8. Alternativanalysen

Hensikten med alternativanalysen er å synliggjøre og sammenligne de samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkningene av ulike tiltak, inkludert nullalternativet. Analysen gir beslutningstakere et strukturert grunnlag for å vurdere hvilke alternativer som gir størst samfunnsøkonomisk verdi. For mer detaljert informasjon og tallgrunnlag vises det til vedlegg 3.

8.1. Kartlagte virkninger

Det følger av utredningsinstruksen at utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig og kommunal forvaltning, men også andre berørte. Interessentanalysen og effektmålene i utredningen er benyttet for å identifisere de som forventes å bli berørt av de ulike tiltaksalternativene.

Avklart eierskap for kjerneløsningen har ulike virkninger for flere aktørgrupper, både positive og negative, men med varierende varighet. Nedenfor presenteres en oppsummering av kartlagte virkninger fordelt på syv hovedgrupper: Bompengeselskapene (RBPS), Statens vegvesen (SVV), utstedere, teknologileverandører, bilister og privatbrukere, transportvirksomheter og offentlige tjenester, samt myndigheter.

8.1.1. Bompengeselskapene (RBPS)

Positive virkninger kan være opplevelse av økt kontroll over systemutvikling og prioriteringer, få økt kostnadseffektivitet og bedre ressursstyring, i tillegg til styrket kompetanse og kapasitet til å håndtere egne oppgaver. De vil kunne få større mulighet til å utvikle mer kundefriendlye løsninger, i tillegg til mulighet for raskere tilpasning til endringer i regelverk og teknologi. Andre positive virkninger for bomselskapene er at man vil oppnå mer transparens i kostnadsbildet og

datatilgang, og økte inntekter som følge av bedre datakvalitet. Samtidig vil klare roller og ansvar gi bedre forutsigbarhet.

Varige *negative virkninger* kan for eksempel være risiko for fragmentering mellom selskapene hvis samarbeid ikke fungerer, som igjen kan føre til ineffektivitet. Det kan også være en fare for økte kostnader dersom styringsmodellen ikke er robust. Videre kan det også være en risiko for at systemet ikke dekker alle behov. Midlertidige negative virkninger kan være manglende innsyn i eksisterende avtaler og forpliktelser ved overgang, samt midlertidig usikkerhet og ressursbruk ved eierskifte.

8.1.2. Statens vegvesen (SVV)

Positive virkninger kan være et klarere skille mellom tilsynsrolle og operativ forvaltning, bedre mulighet for nasjonal samordning og kontroll, i tillegg til styrket legitimitet som myndighet innen bompengeneinnkreving.¹² Statens vegvesen vil også kunne få en bedre mulighet til å fokusere på strategiske og regulatoriske oppgaver, oppnå bedre oversikt over samfunnskritisk infrastruktur, og få en mer forutsigbar forvaltning og tilpasning av teknologi. Dette kan bidra til bedre kostnadseffektivitet og ressursstyring innad i organisasjonen.

Negative virkninger kan være at Statens vegvesen får begrenset innflytelse i daglig drift og utvikling, og det er en fare for svekket nasjonal samordning dersom fragmentering oppstår. Midlertidige negative virkninger kan for eksempel være risiko for tap av operativ kompetanse ved eierskifte, usikkerhet rundt fremtidig rolle og ansvarsområder, i tillegg til ressursbruk knyttet til omstilling og overføring.

8.1.3. Utstederne

Positive virkninger for utstederne kan være at man oppnår bedre datatilgang og informasjonsflyt, en mer fleksibel og tilpasningsdyktig løsning for takstendringer og nye tjenester. I tillegg kan utstederne også få en større involvering i utviklingsprosesser, samt oppnå klarere rammer for samarbeid. Et avklart eierskap av kjerneløsningen kan også gi utstederne større muligheter for å tilby mer brukervennlige tjenester til sluttkunde.

Mulige *negative virkninger* for utstederne kan det for eksempel være risiko for fragmentering dersom det i større grad blir parallelle tekniske løsninger, og det kan

¹² Myndighetsoppgavene kan for eksempel dekke offentlig forvaltning, rolle som fagorgan og sektoransvar.

oppstå samarbeidsutfordringer som kan gi dårligere integrasjon. En annen mulig risiko er at systemet kan bli mindre nøytralt hvis eierstruktur endres, og det vil videre være en potensiell fare for redusert tilgang til data ved dårligere samordning. I tillegg kan det oppstå en usikkerhet når styringsmodellen endres, men dette antas å være en midlertidig effekt.

8.1.4. Teknologileverandører

Positive virkninger kan være klarere rammer og standarder som fører til større forutsigbarhet og økt mulighet for innovasjon og utvikling av nye løsninger. Dette kan igjen føre til bedre dialog med eier og brukere, og gi mer langsiktige kontrakter. Økt forutsigbarhet som følger av avklart eierskap kan også bidra til et større markedspotensial.

Mulige *negative virkninger* kan være at det oppstår risiko for flere ulike tekniske løsninger som gir økt kompleksitet og en mer krevende samarbeidsstruktur. For teknologileverandørene vil det også kunne oppstå usikkerhet ved endringer i styringsmodellen. Økt ressursbruk ved tilpasning til ny organisering i en overgangsperiode, i tillegg til fare for kortsiktige eller oppsplittede avtaler, kan også være negative konsekvenser. Disse vurderes å være midlertidige.

8.1.5. Bilister og privatbrukere

Positive virkninger kan være at trafikantene vil kunne oppleve mer kundevennlige tjenester, riktigere og enklere fakturering, som igjen bidrar til økt tillit til systemet og til offentlig pengebruk. Bilistene vil også kunne få bedre informasjon og brukerstøtte, som kan gi større mulighet for mer sømløse reiser og betaling.

Det kan være mulige *negative virkninger* knyttet til økt risiko for dårligere brukeropplevelse ved oppsplitting eller mulighet for økte kostnader hvis effektiviteten svekkes. Dersom samarbeidet mellom øvrige aktører svikter, kan bilistene oppleve mindre oversikt og forutsigbarhet. I en overgangsfase kan det oppstå usikkerhet ved endringene som er satt i system og ny organisering.

8.1.6. Transportvirksomheter og offentlige tjenester

Positive virkninger vil kunne være bedre forutsigbarhet, økt tilgang til relevante data, samt oppleve at tjenestene blir mer sømløse. Andre positive virkninger kan være større mulighet for tilpasning til lokale behov, mer effektiv fakturering og rapportering, i tillegg til styrket samarbeid med bompengeselskaper (RBPS) og Statens vegvesen.

Negative virkninger dersom samordningen blir dårligere gjennom oppsplitting eller styringsmodellen blir mer rigid, vil dette kunne bidra til dårligere datakvalitet og informasjonsflyt, som kan føre til redusert fleksibilitet. Redusert effektivitet i systemet kan bidra til økte kostnader. Overgang til ny styringsmodell kan skape midlertidige usikkerheter.

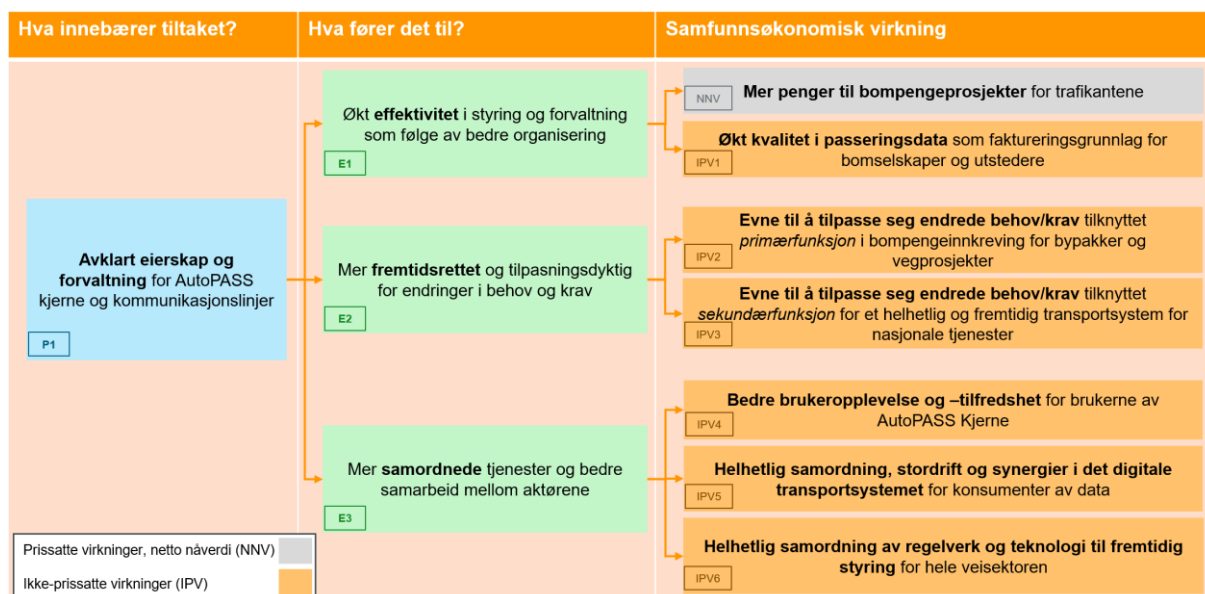
8.1.7. Myndigheter

Positive virkninger vil kunne være bedre evne til styring, tilsyn og kontroll med bompengerekravet, økt transparens og rapportering, samt mer effektiv ressursbruk. Dette vil igjen kunne bidra til økt nytte for samfunnet. Det vil også være bedre muligheter for å ivareta nasjonale mål og beredskap, i tillegg til å bedre grunnlaget for politikkutforming.

Kartlagte *negative virkninger* kan være tap av nasjonal samordning og kontroll, fare for redusert legitimitet hvis systemet ikke fungerer optimalt, samt utfordringer med å følge opp fragmenterte løsninger. Usikkerhet ved endring i organisering og ressursbruk ved omstilling, kan være midlertidige negative virkninger for myndigheter.

8.2. Sammenheng mellom effektmål og virkninger

Sammenhengen mellom effektmål og virkninger er illustrert i et forenklet årsaks-virkningsdiagram, vist i Figur 7. En mer utfyllende versjon kan ses i vedlegg 3. Et avklart eierskap utløser flere direkte effekter som springer ut fra de tre effektmålene som er definert i utredningen. Disse direkte effektene er at kjerneløsningen får mer effektiv styring og forvaltning, blir bedre tilpasset fremtidige behov og krav, og at tjenestene og samarbeidet i sektoren blir mer samordnet.



Figur 7: Forenklet årsaks-virkningsdiagram for tiltaksalternativene.

De direkte effektene gir igjen flere samfunnsøkonomiske virkninger. Økt effektivitet fører til reduserte drifts- og forvaltningskostnader, noe som kan bidra til mer bompenger til bompengemål. Denne virkningen er prissatt i analysen, mens de øvrige vurderes som ikke-prissatte. Bedre effektivitet kan også bidra til høyere kvalitet i passeringsdata, som i seg selv er en samfunnsøkonomisk gevinst.

Avklart eierskap vil gjøre løsningen mer tilpasningsdyktig for fremtidige behov. Den samfunnsøkonomiske virkningen av dette deles i to, og knyttes til bompengenes primær- og sekundærfunksjon. Primærfunksjonen omfatter selve innkrevingsfunksjonen i bompengesektoren, og virkningen handler om evnen til raskt å innføre og tilpasse seg nye behov knyttet til innkrevingen. Sekundærfunksjonen handler om andre brukere i transportsystemet, hvor virkningen gjelder muligheten til å imøtekomme nye behov knyttet til nasjonale tjenester. Her fanges gevinstene ved økt datadeling og datakobling på tvers, noe som kan gi betydelig verdi for veisektoren.

Den siste direkte effekten er mer samordnede tjenester og tettere samarbeid mellom aktørene. De samfunnsøkonomiske virkningene knytter seg blant annet til økt brukertilfredshet hos utstedere og bomselskaper, samt redusert behov for manuell kundebehandling. Dette kan komme gjennom økt automatisering og et mer konsistent datagrunnlag. Helhetlig samordning og stordriftsfordeler i dataforvaltningen innebærer også bedre muligheter for standardisering på tvers av sektoren, i tillegg til styrkede forutsetninger for å ivareta kravene i sikkerhetsloven. Den siste samfunnsøkonomiske virkningen knytter seg til at bedre samordning gir mer konsistent kravimplementering, høyere datakvalitet og mindre dobbeltarbeid.

8.3. Kostnads–virkningsanalyse av tiltaksalternativene

Kostnadsvirkningsanalysen vurderer samlet de samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirkningene knyttet til de ulike tiltaksalternativene. Både prissatte og ikke-prissatte virkninger inngår som grunnlag for anbefaling om videre arbeid. Som beskrevet i kapittel Mulighetsstudien, er det fire tiltaksalternativer som tas med i analysen, i tillegg til nullalternativet som er beskrevet i kapittel: **Error! Reference source not found.**

8.3.1. Referansebane for sammenligning

Nullalternativet danner referansepunktet for hele den samfunnsøkonomiske analysen. Det beskriver hvordan situasjonen forventes å utvikle seg dersom tiltaket ikke gjennomføres, og fungerer dermed som sammenligningsgrunnlag for vurdering av fremtidig kostnadsutvikling ved de øvrige alternativene.

Nullalternativet tar utgangspunkt i dagens situasjon, og innebærer en videreføring av den delte modellen for eierskap og forvaltning. I hovedtrekk betyr dette:

- **Statens vegvesen** har ansvar for drift, vedlikehold og utvikling av løsningen, og håndterer kontrakter og gjennomfører anskaffelser.
- **De regionale bompengeselskapene** balansefører kjerneløsningen i sine regnskap, dekker kostnader for drift og utvikling, og melder inn behov som Vegvesenet skal følge opp.
- Roller og ansvar forblir uavklart, og styringen skjer gjennom avtaler fremfor forskrifter. Endringstakt, strategisk utvikling, kostnadsstruktur og kvalitet videreføres som i dag.

Kostnadspost	Årskostnad (ÅK)
Forvaltningskostnader	34
Drift og vedlikehold av komponenter	105
Utviklingskostnader	11
SUM Grunnkalkyle	150

Tabell 8: Årskostnader i millioner 2026-kroner inklusive merverdiavgift.

Grunnkalkylen for nullalternativet er utarbeidet i samarbeid med økonomiansvarlig for AutoPASS og er strukturert etter kostnadskategoriene forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU). Kalkylen bygger på gjennomgang av historiske regnskapstall frem til og med 2024 og er fremstilt som årskostnader i tabellen over. Estimatenes er i hovedsak basert på gjennomsnittlige kostnadsnivåer over flere år, tilpasset det som vurderes som mest representativt for fremtidig drift.

Grunnkalkylen er beregnet som årskostnad (ÅK) basert på en levetid på 12 år, og benyttes som referansebane for kostnadsutviklingen uten tiltak. Detaljert beskrivelse av dagens kostnader og estimatforutsetninger for nullalternativet fremkommer av vedlegg 3.

8.3.2. Overordnede forutsetninger

Analyseperioden: er 12 år med start i 2027. Dette er basert på IT-retningslinjene for Statens vegvesen.

Overordnet fremdriftsplan: Tiltaket er planlagt gjennomført med antatt hovedaktivitet i perioden 2027 og 2028 etter anslått beslutningspunkt om avklart eierskap i starten av 2027. Formell overtagelse styrer når nyttevirkningene tiltar, herunder A0+ SVV etter 3 måneder, A1 RBPS og A2 SD etter 12 måneder.

Kroneverdi: Prisnivå reelle 2026-kroner.

Merverdiavgift: Tallene er inkludert merverdiavgift fordi bompengefinansieringen ikke utløser skattefinansieringskostnader og merverdiavgift i praksis motregnes i systemet. Merverdiavgift utgjør derfor en faktisk kostnad i finansieringsstrømmen som må dekkes av brukerne. Skattefinansieringskostnader inngår derfor ikke, ettersom forvaltning av kjernen er finansiert av bompenger. Med ovenstående forklaring avvikes metodikken fra veilederen til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

Kalkulasjonspriser: Timeprisene er basert på Statens vegvesens regnskap for perioden 2021 – 2024. Intern timepris legges til grunn å være 735 kroner. Denne omfatter brutto lønnskostnader inklusive sosiale kostnader og direkte kostnader (PC, telefon, overtid og reiser). Leie av kontorer inngår ikke i satsen. Satsen for interne årsverk er rimelighetssjekket mot kalkulatorisk timepris i Statens vegvesen. Timeprisen for eksterne årsverk legges til grunn å være 2.400 kroner inklusiv merverdiavgift. Tallene er basert på overordnede regnskapstall og er ledet ut fra antakelser om årsverksekvivalenter og fakturerbare arbeidstimer per år. Denne satsen er også rimelighetssjekket mot regnskap og andre utredninger.

Kalkulasjonsrente: Det benyttes en risikojustert kalkulasjonsrente på 4 prosent.

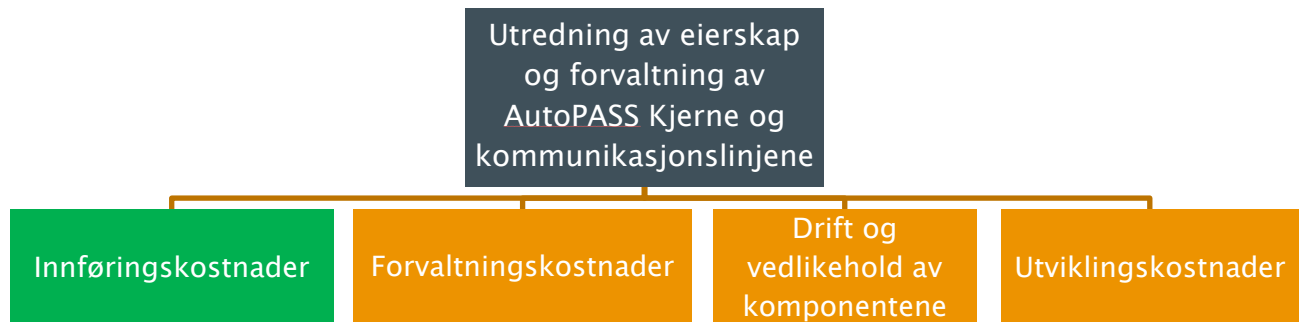
Realprisjustering: Ingen.

Avgrensinger: Konsekvensene av rammebetingelsen R5 Nasjonal sikkerhet holdes derfor utenfor den samfunnsøkonomiske analysen, ref. kapittel 5. Tilsynsrollen er heller ikke synliggjort som en prissatt virkning i analysen. Et eventuelt fremtidig

tilsyn forutsettes finansiert utenfor bompengordningen og antas å være likt på tvers av alle vurderte alternativer.

8.3.3. Prissatte virkninger

Prissatte virkninger omfatter kostnadsvirkninger og prissatte nyttevirkninger. De ulike kostnadspostene er vist i Figur . Grønn arbeidspakke omfatter midlertidige innføringskostnader og oransje indikerer forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU).



Figur 8: Prosjektnedbrytningsstruktur.

Innføringskostnader

Det vil være kostnader knyttet til innføring av kjerneløsningen, i form av mottaksprosjekt, endringsledelse og kompetanseoverføring i alternativene A1 (RBPS) og A2 (SD). I disse alternativene vil det påløpe kostnader til å støtte overføringen fra Statens vegvesens side med dobbel drift i en periode.

Forvaltningskostnader

Kostnadsposten omfatter årsverkskostnader knyttet til driftsorganisasjonen. Alle alternativene vil gi muligheter til å redusere kostnadene i forvaltningen. Gevinsten mot nullalternativet ligger hovedsakelig i å redusere bruken av konsulenter, og ved at man bygger opp et større forvaltningsteam internt. Det vil være ulikheter knyttet til hvordan oppbemanningen skal være mellom alternativene, og størst reduksjon i samlede forvaltningskostnader vil det være i A1 (RBPS). A2 (SD) krever at det etableres en selskapsadministrasjon og et styre, som demper reduksjonen i forvaltningskostnader. Det vil også være administrasjonskostnader i A1, men disse er antatt vesentlig lavere enn i A2.

Drift og vedlikehold av komponentene

Kostnadsposten omfatter tjenestekjøp knyttet til, og etter hvert gradvis insourcing av drift og vedlikehold av komponentene. En felles forutsetning mellom alternativene er at driften av komponentene, som i dag driftes av eksterne

leverandører, skal insources og driftes internt hos organisasjonen der eierskapet til kjernen etableres.

Komponentene det er snakk om er IP og HUB, og dette vil kreve tiltak for å forberede insourcingen. Driftsplattformen (OPS) driftes av en ekstern leverandør som i dag, med dagens pris. En forskjell er at Analytics bortfaller i A0+ (SVV), da den leveres som en intern tjeneste til SAGA-plattformen. A1 (RBPS) og A2 (SD) vil ha noe dyrere drift, da det legges til et påslag på de nye driftskostnadene for å ivareta kostnader til tekniske løsninger, som for eksempel brannmur eller servertilganger.

Under drift og vedlikehold av komponentene inkluderes også reduksjon i anskaffelseskostnader i bomnettverket og kostnader til bildegjenkjenningstjenesten LPRS 2.0. Reduksjon i kostnader fra i dag legges til grunn å være en felles forutsetning for alle alternativer. Reduksjonen i anskaffelseskostnadene i bomnettverket knytter seg til mulighet for effektivisering av anskaffelser av bomstasjonsnettverket ved å skille dem fra øvrige nettverksanskaffelser. Under LPRS 2.0 vurderes det at man kan få større evne til å utnytte ny og mer kostnadseffektiv teknologi knyttet til bildegjenkjenning i fremtiden. Det legges til grunn at det vil være en mulighet for å reforhandle eksisterende avtale fra 2032.

Utviklingskostnader

Denne posten fanger opp kostnadene knyttet til større utviklingsprosjekter i kjerneløsningen. Dette kan for eksempel være kostnadene knyttet til AutoPASS 2.0 eller 3.0, eller andre større

oppgraderinger. Det er forutsatt at AutoPASS 2.0 går som det er forutsatt i nullalternativet, siden dette er et prosjekt som er igangsatt.

I alternativ A0+ (SVV) legges det til grunn at det vil være et internt team som utfører den fremtidige utviklingen, og at man ikke lenger gjennomfører utviklingen med eksterne anskaffelsesprosjekter.

I A1 (RBPS) og A2 (SD) legges det til grunn at man vil gjennomføre utviklingen med eksterne som i dag, men at det er muligheter for å gjøre det rimeligere enn i dag.

8.3.3.1. Basisestimat

Tabell 9 viser basisestimatene for alternativene. De er beregnet som årskostnader med metode for nåverdiannuitet i analyseperioden. Basisestimatene er utarbeidet i samarbeid med ressurser fra Veg- og transportteknologi (VoT) og representanter fra RBPS. Detaljert forutsetninger fremkommer av vedlegg 3.

Kostnadspost / Alternativ	0 Null	A0+ SVV	A1 RBPS	A2 SD
---------------------------	--------	---------	---------	-------

Innføringskostnader	0	0	2	2
Forvaltningskostnader	34	24	18	30
Drift og vedlikehold av komponentene	105	74	84	84
Utviklingskostnader	11	10	9	10
Basisestimat	150	108	113	126

Tabell 9: Basisestimat for alternativene fremstilt som Årskostnader (ÅK) i millioner 2026-kroner inklusive merverdiavgift.

A0+ (SVV) har det laveste basisestimatet. Alternativet har relativt høye forvaltningskostnader sammenlignet med A1, særlig tidlig i analyseperioden. Dette skyldes at det vil ta noe tid før andelen eksterne konsulenter i dagens forvaltningsoppsett kan reduseres. Over tid reduseres forvaltningskostnadene i A0+ når eksterne ressurser erstattes av interne ansatte, og mot slutten av analyseperioden ligger kostnadsnivået lavere enn i A1. A1 har de laveste årskostnadene knyttet til forvaltning, noe som kan forklares med at organisasjonen bemannes opp fra starten av analyseperioden, og vil være stabil i løpet av perioden. A2 har lik forvaltning som A0+, men det er inkludert flere årsverk til selskapsadministrasjon og styre. Dette gjør dette alternativet til det mest kostbare innen forvaltning.

Kostnadene til drift og vedlikehold av komponentene bidrar til en forskjell mellom alternativene, og kostnadene er lavest i A0+. Forutsetningene for drift er i hovedsak like, men forskjellene forklares blant annet av at Analytics beholdes i A1 og A2, samt at det i disse alternativene er lagt inn tillegg for tekniske løsninger som for eksempel brannmurer og servertilganger. Videre bidrar senere igangsetting av insourcings-tiltakene i A1 og A2 til høyere årskostnader innen denne kostnadsdriveren sammenlignet med A0+.

En ytterligere forklaring på at A0+ har et lavere basisestimat enn de øvrige alternativene, er at det ikke påløper kostnader knyttet til innføring av kjerneløsningen i en ny organisasjon. Det er imidlertid forutsatt noe høyere kostnader i starten av analyseperioden i forvaltningen, for å hensynta en mulig økning i forvaltningsoppgaver i forbindelse med at eierskapet formelt legges til Statens vegvesen.

8.3.3.2. Forventningsverdier

Det er utført en usikkerhetsanalyse i utredningen. Tabell 10: Resultater fra usikkerhetsanalyse fremstilt som Årskostnader (ÅK) i millioner 2026-kroner. Tabell 10 viser forventningsverdier fra usikkerhetsanalysen, fremstilt som årskostnader (ÅK), og utgjør inngangsverdier til den samfunnsøkonomiske analysen. Detaljerte forutsetninger for analysen er dokumentert i vedlegg 3.

Kostnadspost / Alternativer	A0+ SVV	A1 RBPS	A2 SD
Basisestimat	108	113	126
Forventet tillegg	7	5	10
Forventningsverdi	115	118	136
Relativt standardavvik	15%	17%	21%

Tabell 10: Resultater fra usikkerhetsanalyse fremstilt som Årskostnader (ÅK) i millioner 2026-kroner.

Forventet tillegg oppstår som følge av «høyreskjeve» usikkerhetsspenn, kort forklart innebærer det at pessimismen er større enn optimismen i forventningsverdien. Analysen viser at forskjellene er små. A0+ har høyere forventet tillegg enn A1 og det bidrar til å utligne forskjellene noe. A2 har et høyere forventet tillegg som gir en høyere forventningsverdi enn øvrige.

Usikkerheten de prissatte virkningene er uttrykt med *relativt standardavvik*, den oppstår som følge av bredden på usikkerhetsspennene. Resultatet viser lav til moderat kostnadsusikkerhet i estimatene. Dette er forventet, ettersom løsningen allerede er i drift og de fleste kostnadselementene er godt kjent. Usikkerheten i A1 og A2 kan imidlertid forklares med et større usikkerhetsspenn for driverne «organisering og styring» og «teknisk drift», samt noe større markedsusikkerhet i A2.

De største usikkerhetene på tvers av alternativene er organisering og styring (U1), teknisk drift (U2) og marked (U3). U1 og U2 kan i betydelig grad påvirkes gjennom tydelig styring, kompetansebygging, modenhetsheving og gode overgangsplaner, mens U3 kun kan påvirkes delvis fordi markedssituasjonen i hovedsak ligger utenfor egen kontroll. Nærmere forklaring av de største usikkerhetene og forslag til usikkerhetsreducerende tiltak fremkommer av vedlegg 3.

8.3.3.3. Sammenstilling av prissatte virkninger

Tabell 11 viser sammenstillingen av prissatte virkninger. Forventningsverdiene for årskostnadene lagt ut i en kontantstrøm i analyseperioden og neddiskontert til nåverdi i 2026. Resultatet er oppsummert under.

Kostnadspost / Alternativer	0 Null	A0+ SVV	A1 RBPS	A2 SD
Innføringskostnader	0	0	24	20
Forvaltningskostnader	319	237	177	310
Drift og vedlikehold av komponentene	986	735	817	850
Utviklingskostnader	101	103	91	101

SUM prissatte virkninger	1 406	1 075	1 109	1 280
Mer penger til bomprosjekter (netto nåverdi)	0	331	298	126
<i>Rangering prissatte virkninger</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>

Tabell 11: Tall i millioner 2026-kroner inkludert merverdiavgift neddiskontert til nåverdi i 2026.

Prissatte virkninger rangeres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet som er uttrykt ved netto nåverdi, eller «mer penger til bomprosjekter». A0+ (SVV) kommer best ut: videre følger A1 tett på og A2 noe lavere. Alle alternativene er lønnsomme og bedre enn nullalternativet, og bidrar dermed til mer penger til bompengformål. Samlet gevinst er imidlertid beskjedent i et sektorperspektiv. Nåverdien av samlet omsetning i bompengfinansieringsordningen er om lag 130 milliarder i analyseperioden, hvorpå netto nytte utgjør om lag 0,25 %. Allikevel er «Mer penger til bomprosjekter» en tydelig og målbar virkning, og dermed tungtveiende.

A0+ har høyest netto nåverdi fordi det ikke kreves noen innføringskostnad ettersom kjerneløsningen allerede er organisert i SVV. I tillegg er drift og vedlikehold av komponentene noe lavere i dette alternativet, blant annet fordi Analytics fases ut. Sammenlignet med A0+, starter insourcingen av komponentene ett år senere i A1 gitt fremdriftsplanen, som bidrar til å trekke denne ned.

A2 kommer dårligst ut, og dette skyldes hovedsakelig at alternativet har høyest forvaltningskostnader siden det er vurdert at det kreves en mer omfattende selskapsadministrasjon enn i de andre alternativene.

8.3.4. Ikke-prissatte virkninger

Virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner, skal kartlegges og omtales på en måte som gir grunnlag for å vurdere hvordan virkningene påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet.¹³ Utgangspunktet for vurderingene er i årsakvirkningskjeden som vist i figur 7.

De ikke-prissatte virkningene (IPV) er vurdert i en rekke samlinger med bred deltagelse fra SVV, RBPS og utredningsgruppen. Samlingene ble gjennomført på teams i perioden desember 2025 til februar 2026. Agenda, deltagere, og de ikke-prissatte virkninger som ikke har betydning for den samfunnsøkonomiske analysen er dokumentert i vedlegg 3.

¹³ [Veileder i samfunnsøkonomiske analyser – Kap. 3.4 Tallfeste, verdsette og vurdere virkninger \(fase 4\) | DFØ](#)

8.3.4.1. Verdimatrisemetoden

Verdimatrisemetoden er et hjelpemiddel for å gjøre en systematisk vurdering av ikke-prissatte virkninger. Vurderingen har til hensikt å avdekke:

1. Hvor **mange som blir berørt** av hver virkning?
2. Hvor **stor påvirkning** tiltaket vil ha på hver enkelt berørt?
3. Hvilken **enhetsverdi** som skal benyttes?

Samfunnsøkonomisk verdi er produktet av kvantum og enhetsverdi. Kvantum er summen av hvor stor påvirkning tiltaket har på alle de som blir berørt (se punkt 1 og 2 i sammenheng). Enhetsverdi er en skjønnsmessig vurdering av verdien en ikke-prissatt virkning har for samfunnet, tatt utgangspunkt i samfunnets betalingsvillighet for å oppnå virkningen.

Figur viser verdimatrisen som benyttes for å vurdere samfunnsøkonomisk verdi kvalitativt.

Q Kvantum \ Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Figur 9: Verdimatrisen fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

Metoden omfatter også vurderinger av hvordan den ikke-prissatte virkningen forventes å utvikle seg over tid, samt den tilhørende usikkerheten. Disse vurderingene er gjennomført kvalitativt, noe som innebærer en viss grad av usikkerhet knyttet til om virkningen er positiv eller negativ, hvor mange som blir berørt og graden av påvirkning.

8.3.4.2. IPV1 – Økt kvalitet i passeringsdata som faktureringsgrunnlag for bomselskaper og utstedere

Økt kvalitet i passeringsdata innebærer at flere passeringer blir korrekt identifisert, validert og brukt som grunnlag for riktig prising og fakturering. AutoPASS Kjerne har i dag en svært høy kvalitet, med en oppetid på tilnærmet 100 prosent og

gjennomgående lav feilrate. Virkningen er vurdert som ubetydelig for alle alternativene og tas derfor ikke med videre i vurderingen, se vedlegg 3.

8.3.4.3. IPV2 – Evne til å tilpasse seg endrede behov/krav tilknyttet primærfunksjon i bompengeneinnkreving for bypakker og vegprosjekter

Beskrivelse: Virkningen retter seg mot primærfunksjonen i bompengeneinnkrevingen, og gjelder systemeiers evne til å tilpasse AutoPASS Kjerne når det oppstår behov for endringer i bompengeneinnkrevingen. Passeringsdataene i kjerneløsningen omfatter blant annet kjøretøyidentifikasjon, tidspunkt og sted, og brukes for å fastsette pris for passering av bomsnitt.

Virkningen knytter seg til systemeiers evne til å tilpasse AutoPASS Kjerne når det oppstår behov for endringer i bompengeneinnkrevingen. Dette omfatter tekniske justeringer som følger av politiske vedtak, regelendringer, miljøkrav og andre endrede behov i bypakker og vegprosjekter. Selve beslutningsløpet for takster og regler er i hovedsak likt uavhengig av valg av eierskaps- /organisasjonsmodell. Endringsprosessene er beskrevet i forvaltningsmodellen og basert på beste praksis (ITIL-standard) og nasjonal forankring i AutoPASS samvirke, som gjelder likt for alle alternativer. Et avklart eierskap kan likevel gi noe bedre forutsigbarhet, klarere roller og mer konsistent håndtering av endringsbehov. Forskjellen mellom alternativene handler primært om hvordan systemeier prioriterer og gjennomfører tekniske tilpasninger i endringsprosessen.

Antall berørte: Det vurderes å være relativt få direkte berørte, og disse kan deles i primær- og sekundærbrukere. Primærbrukerne er de aktørene som utfører selve bompengeneinnkrevingen, og som er direkte berørt av endringer i kjerneløsningen. Primærbrukerne omfatter bompengeselskapene og utstederne, som må tilpasse operativ drift, kundehåndtering og interne systemer når endringer implementeres. Det vil også være berørte sekundærbrukere har sektoransvar og rolle som bestillere, og påvirkes indirekte av hvor raskt endringer kan innføres i systemet og brukes til planlegging. Dette kan blant annet være veieiere, vegmyndigheter (Statens vegvesen), Nye Veier, fylkeskommuner, samt profesjonelle aktører som bilutleier og leasingsselskaper og virksomheter som driver flåtestyring.

Grad av påvirkning: Endringer i bompengeneinnkrevingen gir behov for operativ tilpasning og ressursbruk hos primærbrukerne, men graden av påvirkning avhenger av forventet endringshastighet og kvaliteten i implementeringen mellom alternativene. Det kan være en tidsgevinst i implementeringer, ved selskapsorganisering kontra etat. Selskaper er ofte høyere grad av autonomi og klare prioriteringslinjer. Etater har ofte en bredere oppgaveportefølje, som kan bidra

til mindre grad av tydelighet i prioriteringene og høyere tidsbruk. Hybridalternativet (A3) økt behov for koordinering mellom flere parter. Planene for hvordan denne koordineringen skal gjennomføres vurderes å være mindre modne enn i de øvrige alternativene, noe som kan trekke i retning av lavere endringsevne.

Det vurderes at færre involverte aktører og tydelig avklarte roller kan bidra til bedre endringsevne for alle alternativer, selv om det vil være forskjeller.

Enhetsverdi: For primærbrukerne vurderes enhetsverdien som høy. Evnen til å tilpasse seg nye krav innebærer å i større grad gjennomføre kost-nyttevurderinger og prioritere implementeringer med høyest forventet nyttegevinst.

Sekundærbrukerne vurderes å ha middels til høy enhetsverdi. Enhetsverdien for disse knytter seg til bedre kontroll, økt forutsigbarhet og styrket evne til å iverksette politiske beslutninger og teknologiske endringer raskt. Dette føre til redusert ressursbruk i endringsprosesser og færre avhengigheter knyttet til ledd utenfor egen organisasjon.

Utvikling over tid og usikkerhet: Usikkerheten knyttet til virkningen vurderes som moderat. Økt kompleksitet i systemlandskapet kan påvirke endringsevnen negativt, særlig der ulike virksomhetsmål- og oppgaver kan påvirke prioriteringer og muligheten for å utnytte synergier. Endringskompleksitet, prioriteringskonflikter, systemrelaterte avhengigheter og teknisk rigiditet kan også bidra til økt usikkerhet. En annen usikkerhetsfaktor er varierende endringshastighet i eksisterende rammevilkår.

Hybridalternativet (A3) introduserer flere systemrelaterte avhengigheter enn dagens situasjon, noe som kan øke både organisatorisk og teknisk usikkerhet. Det er også usikkerhet knyttet til behov for mer koordinering enn i dag, kombinert med umodne planer for hvordan koordineringen skal gjennomføres. Ulikt samfunnsoppdrag hos eierne kan gjøre prioriteringer på tvers mer krevende, men avklart eierskap vil samtidig gi klarere rollefordeling fra i dag.

Alternativ	Kvantum	Enhetsverdi	Samfunnsøkonomisk verdi
A0+ SVV	Lite positivt	Høy	Middels positiv
A1 RBPS	Middels positivt	Høy	Stor positiv
A2 SD	Middels positivt	Høy	Stor positiv

Tabell 12: Samfunnsøkonomisk verdi knyttet til virkningen bedre evne til å tilpasse seg behov og krav tilknyttet primærfunksjonen for bypakker og vegprosjekter.

Samfunnsøkonomisk vurdering: Under virkningen knyttet til evne til å tilpasse seg endrede behov og krav i bompengerekkningen vurderes A1 (RBPS) og A2 (SD) som

de beste alternativene. Begge alternativene er organisert som selskaper, noe som gir kortere beslutningslinjer, høyere grad av autonomi og større mulighet for tidsgevinster ved fremtidige tekniske implementeringer. Sammenlignet med etatsorganisering vurderes det at selskapsorganisering har en fremmer evnen til å prioritere, da disse har en mer rendyrket oppgaveportefølje. Dette bidrar til å styrke endringsevnen. Dette gir A1 og A2 et middels positivt kvantum, kombinert med høy enhetsverdi, og samlet stor positiv samfunnsøkonomisk verdi.

A0+ (SVV) og A3 (Hybrid) vurderes å ha noe svakere endringsevne enn A1 og A2, og derav et lite positivt kvantum. Den samfunnsøkonomiske virkningen blir middels positiv og dermed lavere enn i de to andre alternativene, men fortsatt bedre enn nullalternativet. I disse alternativene er deler av forvaltningen knyttet til etatsorganisering, som innebærer bredere samfunnsoppdrag, flere hensyn i prioriteringsprosessene og dermed mulighet for lengre beslutningslinjer. Hybridalternativet (A3) oppnår riktignok økt autonomi på deler av kjerneløsningen sammenlignet med A0+, men introduserer samtidig økt behov for koordinering mellom flere organisasjoner. Dette trekker samlet sett endringsevnen noe ned sammenlignet med rene selskapsalternativer.

8.3.4.4. IPV3 – Evne til å tilpasse seg endrede behov/krav tilknyttet sekundærfunksjon for et helhetlig og fremtidig transportsystem for nasjonale tjenester

Beskrivelse: Virkningen retter seg mot sekundærfunksjonen i bruk av AutoPASS-data, og favner behov knyttet til transportpolitiske og sektorovergripende formål utover selve bompengerekrivingen. Anonymiserte passeringssdata som beskriver kjøretøyidentifikasjon, tid og sted, og kan benyttes til å vurdere tiltak i både i sanntid og i planlegging, som kan bidra til å sikre bedre flyt i trafikken. Dette omfatter blant annet beregning av trafikkmengder, planlegging av nye vegprosjekter, eller håndtering av omkjøringer ved hendelser.

Evnen til å tilpasse seg endrede behov og krav i transportsystemet handler om hvor raskt og effektivt sekundærbruker kan utvikle, forvalte og ta i bruk nye løsninger basert på data, herunder anonymiserte data fra AutoPASS sammen med andre veg- og trafikkdata fra NVDB¹⁴, trafikkdata eller andre kilder for historikk, i sanntid og til prediksjon av trafikken. Høy endringsevne gir mulighet for raskere teknisk implementering av nytt regelverk, ny teknologi og nye tjenester på tvers av sektorer,

¹⁴ NVDB er forkortelse for Nasjonal vegdatabank.

og kan dermed gi mulighet for å støtte et mer effektivt, miljøvennlig, fremtidsrettet og trygt transportsystem.

Tiltakene som omfattes av denne virkningen er ikke direkte relatert til bompengerekrav, men til andre samfunnsoppdrag hos Statens vegvesen, fylkeskommuner og kommuner, herunder infrastrukturplanlegging og fremtidig proaktiv trafikkstyring. Virkningen oppstår når data, styringsprosesser, teknologiutvikling og fagkompetanse kan koordineres i én helhet, slik at endringer ikke bare tilpasses bompengesystemet, men hele det nasjonale transportøkosystemet.

Antall berørte: Det vurderes å være få direkte berørte, men mange indirekte berørte. De direkte berørte er i hovedsak Statens vegvesens roller som vegmyndighet og nasjonalt fagorgan, dataforvaltning, ITS, sikkerhet, regelverk, analyser (blant annet arbeid med Nasjonal transportplan), planlegging og porteføljestyring. I tillegg vurderes fylkeskommunenes rolle som vegmyndighet å være direkte berørt.

De indirekte berørte omfatter analyse- og teknologimiljøer, forsknings- og utredningsmiljøer, samt samfunnet for øvrig, gjennom bruk av aggregerte og anonymiserte trafikk- og mobilitetsdata. Disse aktørene vil kunne dra nytte av mer avansert bruk av trafikk- og mobilitetsdata over tid.

Grad av påvirkning: For Statens vegvesens sektoransvar vurderes graden av påvirkning som høy. Virkningen er særlig knyttet til synergier som kan oppstå når anonymiserte data fra AutoPASS i større grad kan kobles sammen med øvrige nasjonale datasystemer, som NVDB, SAGA-plattformen og andre trafikk- og mobilitetsdata. Dette kan gi et bedre og mer helhetlig beslutningsgrunnlag for regelverksendringer, analyse, innovasjon og datadrevet tjenesteutvikling.

Enhetsverdi: Statens vegvesen vurderes å ha høy enhetsverdi av å kunne sammenstille data fra AutoPASS med andre datakilder for å støtte andre oppgaver, som for eksempel transportstyring. Statens vegvesen vil kunne få bedre evne til å svare ut sitt samfunnsoppdrag, knyttet til forbedret trafikksikkerhet (færre ulykker), reduserte klimagassutslipp og bedre fremkommelighet gjennom tidsbesparelser.

Utvikling over tid og usikkerhet: Usikkerheten knyttet til denne virkningen vurderes som høy. Potensialet for bruk av vegkantutstyr og passeringsdata til andre formål enn bompengerekrav avhenger blant annet av at infrastrukturen ikke demonteres etter endt innkrevingsperiode, noe som igjen forutsetter regulatoriske endringer. Videre er det en kompleksitet knyttet til samordning mellom nasjonale datasystemer, i tillegg til varierende modenhet og prioritering (ambisjon og tempo)

på tvers av transportsektoren (kommuner, fylkeskommuner og transportvirksomhetene). Tilpasningsevnen kan også påvirkes av organisatorisk avstand til Samferdselsdepartementet og av autorisasjons- og beslutningslinjer. Brutte eller uklare autorisasjonslinjer kan svekke blant annet ansvarliggjøring.

I tillegg står virkningen delvis i kontrast med et av hovedmålene i bompengereformen om en forenklet takst og rabattstruktur. Dersom målsettingen om enklest mulig prising vektlegges tungt, kan rommet for lokal tilpasning og mer avansert bruk av data bli begrenset. Dette bidrar ytterligere til usikkerhet rundt både omfang og realisering av virkningen over tid.

Alternativ	Kvantum	Enhetsverdi	Samfunnsøkonomisk verdi
A0+ SVV	Stort positivt	Høy	Meget stor positiv
A1 RBPS	Lite positivt	Høy	Middels positiv
A2 SD	Middels positivt	Høy	Stor positiv

Tabell 13: Samfunnsøkonomisk verdi av bedre evne til å tilpasse seg endrede behov/krav tilknyttet sekundærfunksjonen og fremtidig transportsystem for nasjonale tjenester.

Samfunnsøkonomisk vurdering: Virkningen knyttet til evne til å tilpasse seg endrede behov og krav i et helhetlig og fremtidig transportsystem for nasjonale tjenester vurderes som positiv for alle alternativer, men med store forskjeller i samfunnsøkonomisk verdi.

A0+ (SVV) vurderes som det klart beste alternativet. Dette alternativet gir størst mulighet for å koble anonymiserte data fra AutoPASS tett sammen med øvrige nasjonale datasett og plattformer, som NVDB, SAGA-plattformen og andre trafikk- og mobilitetsdata. Samlokalisering av dataforvaltning, fagkompetanse, styringsprosesser og sektoransvar styrker evnen til å utvikle, prioritere og implementere løsninger for nasjonale tjenester på tvers av sektoren. Dette gir et stort positivt kvantum kombinert med høy enhetsverdi, og dermed en meget stor positiv samfunnsøkonomisk verdi.

A2 (SD) og A3 (Hybrid) vurderes som nest best. Begge alternativene gir bedre forutsetninger enn A1 for å ivareta nasjonale transportpolitiske behov og utvikle tverrsektorielle løsninger basert på data. Samtidig innebærer organisatorisk avstand til deler av fagmiljøene, samt økt behov for koordinering, at potensialet for synergier og tilpasningsevnen er noe lavere enn i A0+. For disse alternativene vurderes kvantumet som middels positivt, og samlet samfunnsøkonomisk verdi som stor positiv.

A1 (RBPS) vurderes som svakest under denne virkningen. Alternativet er organisatorisk lenger unna de nasjonale fag og datamiljøene som har ansvar for

transportpolitiske analyser, planlegging og styring som gir en mindre mulighet for helhetlig samordning av data sammenlignet med de andre alternativene. Kvantumet vurderes som lite positivt, og selv om enhetsverdien er høy, gir dette samlet sett en middels positiv samfunnsøkonomisk verdi.

8.3.4.5. IPV4 – Bedre brukeropplevelse og -tilfredshet for brukerne av AutoPASS Kjerne

Beskrivelse: Virkningen omfatter reduserte administrative kostnader og bedre tjenestekvalitet som følge av bedre samordning. Brukeropplevelsen påvirkes i hovedsak for et begrenset antall brukere og saker som krever manuell oppfølging, herunder fritakskunder, utenlandske trafikanter og saker som oppstår i tilknytning til vegkantutstyr. En mer samordnet dataverdikjede, bedre informasjonsflyt og klarere prosesser mellom aktørene kan bidra til færre avvik, mindre manuelt arbeid og raskere avklaringer i disse sakene. Bedre datakvalitet og færre uavklarte forhold gir en enklere arbeidshverdag for utstedere og bompengeselskaper, og en noe mer forutsigbar og konsistent tjeneste for de brukerne som er i kontakt med kundeservice.

Virkingen er begrenset i omfang, men kan være merkbar for de berørte. Det understrekes samtidig at de fleste brukerrelaterte utfordringer i dag skyldes forhold utenfor selve AutoPASS Kjerne, som regelverk, eksterne registre og prosesser.

Antall berørte: De direkte berørte er primært operatører i bompengeneinnkrevningen som arbeider med kundebehandling, saksbehandling og systemstøtte. Dette omfatter et begrenset antall personer, anslått til om lag 2–4 personer, fordelt på de fem bompengeselskapene (RBPS) og de syv utstederne. Utstederne håndterer om lag 90 prosent av kundekontakten.

De indirekte berørte omfatter de trafikantene som henvender seg til kundeservice, samt transportører og næringsaktører som er avhengige av korrekt og forutsigbar fakturering. Også her vurderes antallet berørte som relativt lavt, ettersom de fleste brukere ikke har behov for direkte kontakt med bompengeneinnkrevningen.

Grad av påvirkning: Utstedere og bompengeselskapene vurderes å ha middels til høy grad av påvirkning. Automatisering, færre avvik og mer konsistent datagrunnlag reduserer manuelt arbeid og øker kvaliteten i kundedialogen.

Alternativ A2 (SD) vurderes å ha noe lavere grad av påvirkning enn de øvrige alternativene, ettersom det må etableres nye relasjoner og arbeidsformer i analyseperioden, og de positive virkningene forventes å materialisere seg tregere.

A0+ (SVV) trekkes også noe ned, da etatsstyring generelt har et noe mindre brukerfokus enn offentlige aksjeselskaper.

For sluttbrukerne vurderes graden av påvirkning som liten til middels. De fleste brukere opplever allerede en stabil og velfungerende tjeneste, men forbedringene kan være tydelige for brukere som berøres av vegkanttilfeller, fritak og andre avvikssituasjoner.

Enhetsverdi: For bompengeselskapene og utstederne vurderes enhetsverdien som middels. Bedre verktøy, økt automatisering og mindre manuelt arbeid gir målbare gevinster i form av mer effektiv arbeidsflyt og konkrete tidsbesparelser i kundebehandling og saksoppfølging.

For sluttbrukerne som er i kontakt med kundeservice vurderes enhetsverdien som lav. Dette henger sammen med at tjenestekvaliteten i dag gjennomgående oppleves som god, og at forbedringene i hovedsak vil gi små utslag i brukeropplevelsen.

Utvikling over tid og usikkerhet: Det legges til grunn moderat usikkerhet knyttet til virkningen. Usikkerheten er blant annet knyttet til at effekten av forbedringer kan bli begrenset dersom brukerreisen er fragmentert på tvers av aktører og systemer. Det er også usikkerhet knyttet til hvordan automatisering av regelverksendringer faktisk vil slå ut i brukeropplevelsen. Videre kan det oppstå et gap mellom forventningene hos brukerne av kjernen og systemeiers prioriteringer, noe som kan trekke virkningen i negativ retning.

Alternativ	Kvantum	Enhetsverdi	Samfunnsøkonomisk verdi
A0+ SVV	Verken positivt eller negativt	Middels	Ubetydelig/Ingen
A1 RBPS	Lite positivt	Middels	Liten positiv
A2 SD	Verken positivt eller negativt	Middels	Ubetydelig/Ingen

Tabell 14: Samfunnsøkonomisk verdi knyttet til virkningen bedre brukeropplevelse og -tilfredshet for brukerne av AutoPASS Kjerne.

Samfunnsøkonomisk vurdering: De samfunnsøkonomiske virkningene knyttet til dette temaet er ubetydelige til små, hvor A1 (RBPS) og A3 (Hybrid) kommer best ut som liten positiv. Dette skyldes at forbedringene i brukeropplevelse i hovedsak realiseres hos bomselskapene og utstederne, gjennom redusert manuelt arbeid, færre avvik og mer konsistent datagrunnlag. I både A1 og A3 beholder bomselskapene en sentral rolle i den operative brukerhåndteringen, og forbedringene i kjernen vil i stor grad slå inn på samme måte i disse alternativene. Effekten er derfor tilnærmet lik. I de to andre alternativene trekkes graden av påvirkning ned, på grunn av etatsstyring som er mindre brukerrettet (A0+), samt at forbedringer forventes å materialisere seg senere i A2 (SD).

8.3.4.6. IPV5 – Helhetlig samordning, stordrift og synergier i det digitale transportsystemet for konsumenter av data

Beskrivelse: Virkningen omfatter muligheten for bedre samordning av data og tekniske løsninger på tvers av systemene i vegsektoren, med mål om å realisere stordriftsfordeler og synergier i det digitale transportsystemet. Når eierskapet til AutoPASS Kjerne avklares, blir det enklere å samordne kjerneløsningen med øvrige nasjonale plattformer og fagsystemer, som SAGA-plattformen, NVDB og AutoSYS. Dette legger til rette for at data i større grad kan forvaltes etter felles prinsipper, standarder og arkitekturvalg, og inngå som del av én sammenhengende digital helhet.

Bedre samordning kan redusere behovet for parallelle løsninger, styrke koblingen mellom bompengeneinnkreving og andre nasjonale tjenester, og gjøre det enklere for aktører å utnytte data på tvers av formål. Synergier oppstår først og fremst gjennom mer ensartede arkitekturvalg, datamodeller og integrasjonspraksis, og ikke nødvendigvis gjennom samlokalisering alene. Den samfunnsøkonomiske virkningen avhenger av hvordan samordningen faktisk organiseres, og hvilket handlingsrom systemeier får.

Antall berørte: De direkte berørte er aktører som arbeider tett med dataforvaltning, plattformer og samordning i vegsektoren. Dette omfatter blant annet Statens vegvesen i rollen som systemeier og nasjonalt fagorgan, samt bomselskapene og andre forvaltningsmiljøer som bidrar i utvikling, drift og videreutvikling av digitale løsninger.

De indirekte berørte er mange, og omfatter i praksis alle offentlige aktører som konsumerer veg- og trafikkdata. Dette inkluderer fylkeskommuner, direktorater, plan- og analysefunksjoner, samt forsknings- og utredningsmiljøer. For disse aktørene kan bedre samordning gi enklere tilgang til data, høyere kvalitet og lavere terskel for bruk av data i analyse, planlegging og styring.

Grad av påvirkning: Virkningen vurderes å ha høy grad av påvirkning, gjennom bedre mulighet til å sammenstille data fra AutoPASS Kjerne med SAGA-plattformen, NVDB og AutoSYS. Dette gir mindre teknisk og organisatorisk friksjon, ett felles sett med prioriteringsmekanismer og felles arkitekturprinsipper. Den økte graden av samordning vil også gi bedre forutsetninger for å ivareta sikkerhet og arkitektur i tråd med sikkerhetsloven.

Enhetsverdi: Enhetsverdien vurderes som middels. Det vil oppstå en effektiviseringsgevinst ved at arbeid med tilrettelegging, etablering og bruk av nye

datasett blir enklere både i og utenfor SVV. Gevinstene vil primært være knyttet til reduserte kostnader ved utvikling, integrasjon og forvaltning av datasett, i tillegg til bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur og kompetanse.

Utvikling over tid og usikkerhet: Usikkerheten knyttet til denne virkningen vurderes som høy da det er en usikkerhet om stordriftsfordelen er reell. Virkningen kan for eksempel avhenge av teknologiske løsninger for umiddelbar anonymisering av passeringdata som grunnlag for bruk til andre formål eller juridiske endringer som muliggjør bruk av anonymiserte data fra innkrevingsutstyret for bompenger til andre formål enn bompenger. Det kan også være en fare for at samordningsgevinster uteblir i praksis. En annen usikkerhetsfaktor er kompleksitet ved harmonisering av arkitektur og datamodeller. Avhengighet av sektorovergrepande kapasitet og prioritering. I A3 (Hybrid) er planene knyttet til samordning umodne, som bidrar til noe større usikkerhet.

Alternativ	Kvantum	Enhetsverdi	Samfunnsøkonomisk verdi
A0+ SVV	Stort positivt	Middels	Stor positiv
A1 RBPS	Lite positivt	Middels	Liten positiv
A2 SD	Lite positivt	Middels	Liten positiv

Tabell 15: Samfunnsøkonomisk verdi av virkningen helhetlig samordning, stordrift og synergier i det digitale transportsystemet for konsumenter av data.

Samfunnsøkonomisk vurdering: Virkningen knyttet til helhetlig samordning, stordrift og synergier i det digitale transportsystemet vurderes å være størst i A0+ (SVV) og A3 (Hybrid), med en stor positiv samfunnsøkonomisk verdi. Disse alternativene gir de beste forutsetningene for samordning mellom AutoPASS Kjerne og øvrige nasjonale data- og systemmiljøer. Når dataforvaltning, arkitekturprinsipper, integrasjonsmønstre og sikkerhetskrav kan håndteres innenfor én samlet fag- og myndighetslinje, reduseres behovet for parallelle løsninger og fragmenterte tilpasninger. Dette gir større mulighet for realiserbare synergier og stordriftsfordeler.

A1 (RBPS) og A2 (SD) vurderes som svakere under denne virkningen. I disse alternativene er samordningen mot øvrige nasjonale datamiljøer mindre omfattende, og kompetanse og forvaltningsmiljøene er mer fragmentert. Dette medfører økt behov for koordinering og gir svakere forutsetninger for å realisere stordrifts og synergieffekter i praksis. Selv om det også her finnes et potensial for bedre samordning enn i dagens situasjon, vurderes kvantumet som lite positivt. Med

middels enhetsverdi gir dette samlet sett en liten positiv samfunnsøkonomisk verdi for A1 og A2.

8.3.4.7. IPV6 – Helhetlig samordning av regelverk og teknologi til fremtidig styring for hele veisektoren

Beskrivelse: Virkningen berører samordning av regelverksutvikling og teknologisk utvikling av kjerneløsningen. Samspillet mellom teknologi og regelverk. Organiseringen av AutoPASS Kjerne påvirker hvor godt Norge følger, implementerer og påvirker europeiske standarder. God samordning gir mer konsistent kravimplementering og bedre datakvalitet. Risikoen for fragmenterte løsninger vil kunne reduseres og gir større forutsigbarhet når ny teknologi og regelverk skal implementeres. Samordning sikrer at Norge ivaretar rollen som pådriver for regelverksutvikling og standarder i tråd med nasjonale behov som ledende innen bompengerekrav internasjonalt.

Antall berørte: De direkte berørte er aktører i vegsektoren med ansvar for regelverk, standarder og teknologisk forvaltning. Dette omfatter de fem bompengeselskapene, Vegdirektoratet og Statens vegvesen i rollen som nasjonalt fagorgan. Samlet sett vurderes dette som et begrenset antall direkte berørte aktører.

Grad av påvirkning: Graden av påvirkning vurderes som middels. Bompengeselskapene må forholde seg til internasjonale standarder og regelverkskrav, men har begrenset kapasitet til å følge og påvirke internasjonale prosesser tett. En tydeligere rolle- og ansvarsdeling kan derfor styrke samordningen og redusere målkonflikter mellom myndighetsutøvelse, eierskap og forvaltning.

Bomselskapene må forholde seg til standarder, men har begrenset kapasitet til å følge internasjonale prosesser tett. Dette gjør at graden av påvirkning vil være lavere i A1 (RBPS). Tydeligere rolleinndeling, vil kunne styrke samordningen og gi færre målkonflikter, og gi tydelig skille mellom tilsyn (myndighet) og eierskap (forvaltning), som bidrar positivt under grad av påvirkning, også for A1. Imidlertid vil det også være en større grad av koordinering når kompetansemiljøene ikke er samlet, som vil bidra negativt på A1 og A2. Samlet sett vurderes A0+ (SVV) og A3 (Hybrid) å ha størst grad av påvirkning, ettersom regelverkskompetanse, teknologisk forvaltning og sektoransvar i størst grad er samlet her.

Enhetsverdi: Enhetsverdien vurderes som liten til middels. Enhetsverdien knytter seg primært til mer presise og konsistente krav og redusert dobbeltarbeid. Samtidig vil det fortsatt være behov for koordinering på tvers av aktører og nivåer, noe som begrenser enhetsverdien.

Utvikling over tid og usikkerhet: Usikkerheten knyttet til virkningen vurderes som moderat. Usikkerhetsfaktorer kan for eksempel være hyppige eller uforutsigbare endringer i internasjonalt regelverk, utfordringer knyttet til tolkning og nasjonal tilpasning av internasjonale krav, samt avhengighet av internasjonale fora og beslutningsprosesser. Videre kan varierende modenhet i den norske systemporteføljen påvirke realiseringen av virkningen. Mye av regelverksutviklingen er tett knyttet til prisregelmotoren, og vil ikke treffe hybridalternativet i like stor grad da SVV inngår i eierskapet.

Alternativ	Kvantum	Enhetsverdi	Samfunnsøkonomisk verdi
A0+ SVV	Middels positivt	Middels	Middels positiv
A1 RBPS	Lite positivt	Middels	Liten positiv
A2 SD	Lite positivt	Middels	Liten positiv

Tabell 16: Samfunnsøkonomisk verdi av virkningen helhetlig samordning av regelverk og teknologi til fremtidig styring for hele veisektoren.

Samfunnsøkonomisk vurdering: Under virkningen knyttet til helhetlig samordning av regelverk og teknologi til fremtidig styring av veisektoren vurderes A0+ (SVV) og A3 (Hybrid) likt og som best, med en middels positiv samfunnsøkonomisk verdi. I disse alternativene er regelverkskompetanse, teknologisk forvaltning og sektoransvar i større grad samlet eller tett koblet, noe som gir bedre forutsetninger for konsistent kravimplementering og samordning mellom regelverk og teknologiske løsninger. Dette gir et middels positivt kvantum.

A1 (RBPS) og A2 (SD) vurderes likt og svakere enn de to andre alternativene under denne virkningen. I disse alternativene er kompetansemiljøene mer fragmentert, og behovet for koordinering mellom aktører øker. Dette bidrar til å trekke det vurderte kvantumet ned, og samlet sett gir dette en liten positiv samfunnsøkonomisk verdi for begge alternativene.

8.3.4.8. Usikkerhet knyttet til ikke-prissatte virkninger

Det vurderes gjennomgående å være middels til stor usikkerhet knyttet til gevinstrealiseringen av de ikke-prissatte virkningene. Dette skyldes særlig kompleksiteten i organisering, behovet for koordinert gjennomføring på tvers av flere aktører og sektorovergrepene avhengigheter. Den overordnede fremdriftsplanen vurderes også som optimistisk i alle alternativer.

A0+ (SVV) har antatt høyere usikkerhet grunnet en bredere oppgaveportefølje, som skaper større usikkerhet knyttet til evnen til å prioritere og realisere nyttevirkningene mot bredere samfunnsformål så raskt som skissert, eksempelvis

IPV3 og IPV5. I tillegg er det usikkerhet til hvor store disse nyttevirkinger i realiteten er.

A1 (RBPS) og A2 (SD) vurderes som middels usikre. Disse alternativene har mer avgrensede ansvarsområder eller tydeligere styringslinjer, men krever samtidig koordinering på tvers av flere kompetansemiljøer, noe som bidrar til usikkerhet.

På tvers av alle alternativer vurderes tidsfasingen som optimistisk, noe som øker den samlede usikkerheten.

Virkning / Alternativer	A0+ SVV	A1 RBPS	A2 SD
Usikkerhet (ikke-prissatte virkninger)	Stor	Middels	Middels

Tabell 17: Vurdering av usikkerhet av ikke-prissatte virkninger mellom alternativene.

8.3.5. Realopsjoner

Realopsjoner har blitt vurdert. Alle alternativene har lik iboende fleksibilitet. Virkningen ikke har derfor ikke betydning for utfallet av den samfunnsøkonomiske analysen og tas ikke med videre i vurderingen. Samlet vurdering av realopsjoner er beskrevet i vedlegg 3.

8.4. Sammenstilling av virkninger

Tabellen under sammenstiller alle prissatte og ikke-prissatte virkninger og oppsummerer alle nyttevirkningene relativt til nullalternativet. Tabellen er grunnlaget for å gi en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Virkninger / Alternativ	0 Null	A0+ SVV	A1 RBPS	A2 SD
Prissatte virkninger				
SUM prissatte virkninger	1 406	1 075	1 109	1 280
NNV – Mer penger til bomprosjekter	0	331	298	126
Usikkerhet (relativt standardavvik)	0	15 %	17 %	21 %
<i>Rangering av prissatte virkninger</i>	4	1	2	3
Ikke-prissatte virkninger				
IPV2 – Evne til å tilpasse seg endrede behov/krav i bompengeneinnkreving for bypakker og vegprosjekter	0	Middels positiv	Stor positiv	Stor positiv
IPV3 – Evne til å tilpasse seg endrede behov/krav for et helhetlig og fremtidig transportsystem for nasjonale tjenester	0	Meget stor positiv	Middels positiv	Stor positiv
IPV4 – Bedre brukeropplevelse og -tilfredshet for brukerne av AutoPASS Kjerne	0	Ubetydelig / ingen	Liten positiv	Ubetydelig / ingen

Virkninger / Alternativ	0 Null	A0+ SVV	A1 RBPS	A2 SD
IPV5 – Helhetlig samordning, stordrift og synergier i det digitale transportsystemet for konsumenter av data	0	Stor positiv	Liten positiv	Liten positiv
IPV6 – Helhetlig samordning av regelverk og teknologi til fremtidig styring for hele veisektoren	0	Middels positiv	Liten positiv	Liten positiv
Usikkerhet (ikke-prissatte virkninger)	0	Stor	Middels	Middels
<i>Rangering av ikke-prissatte virkninger</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>2</i>
Samlet rangering	4	1	2	3

Tabell 18: Sammenstillingstabell for prissatte og ikke-prissatte virkninger. Tall i millioner 2026-kroner inkludert merverdiavgift neddiskontert til nåverdi i 2026.

Tabell 18 viser at A0+ er rangert høyest på både prissatte og ikke-prissatte virkninger. Forskjellene er imidlertid små og usikkerheten knyttet til realisering av enkelte nyttevirkninger er stor.

Vurdering av prissatte virkninger

Kapittel 8.3.3.3 viser at alle alternativene er samfunnsøkonomisk lønnsomme og dermed bedre enn nullalternativet. A0+ er mest lønnsomt, tett etterfulgt av A1. A2 er minst lønnsomt. Forskjellen mellom A0+ og A1 er liten. A1 trekkes i hovedsak ned på grunn av innføringskostnader og senere insourcing av komponentene.

Usikkerhetsanalysen viser at alle alternativer har lav til moderat usikkerhet noe som reflekterer kjent løsning og stabile kostnader. A0+ har lavest usikkerhet knyttet til prissatte virkninger fordi det bygger videre på dagens drift, roller og kompetanse. Øvrige alternativer har større usikkerhet som følge av nye organisasjonsmodeller og grensesnitt, men i det har de også en større mulighetsside.

Vurdering av ikke-prissatte virkningene

Alle alternativene gir en positiv samfunnsvirkning sammenlignet med nullalternativet, men styrken i virkningene varierer mellom alternativene. Samlet sett kommer A0+ best ut, etterfulgt av A1 og A2, som vurderes som relativt like. Forskjellene mellom alternativene reflekterer særlig variasjoner i tilpasningsevne, samordning og evne til å ivareta sektorovergripende hensyn.

Når det gjelder *tilpasningsevne til behov og krav i bompengerekravet (IPV2)*, vurderes A1 og A2 som de sterkeste. Disse organisasjonsformene gir større fleksibilitet og antas å kunne realisere tidsgevinster ved fremtidige endringer og implementeringer. A0+ kommer noe svakere ut i denne vurderingen, ettersom en

etatsorganisering normalt innebærer lengre prosesser for gjennomføring av endringer.

Under virkningsområdet som omhandler *tilpasningsevne for endrede behov og krav for nasjonale tjenester (IPV3)* er det A0+ som kommer best ut. Dette skyldes at organiseringen legger bedre til rette for sterkere koblinger mot nasjonale systemer og transporttjenester, samt mer helhetlig datatilgang på tvers av sektoren. Dette styrker A0+ relativt til både A1 og A2.

Virkningen knyttet til *brukeropplevelse for aktørene som benytter AutoPASS Kjerne (IPV4)* gir forbedringer i alle alternativer, hovedsakelig i form av økt automatisering, færre avvik og mer konsistent datagrunnlag for utstedere og RBPS. Selv om effekten er positiv, vurderes den som liten fordi få brukere påvirkes direkte. A0+ trekkes noe ned på grunn av at etatsstyring normalt innebærer et svakere brukerfokus enn aksjeselskapsmodeller. A2 trekkes også ned, ettersom gevinstene forventes å realiseres senere som følge av organisatoriske utviklingsløp.

Når det gjelder *helhetlig samordning og stordrift av data (IPV5)*, vurderes A0+ som det sterkeste alternativet. Begge gir bedre forutsetninger for å etablere felles prioriteringsmekanismer og standardiserte arkitekturprinsipper, og har samtidig større evne til å ivareta kravene i sikkerhetsloven. Dette styrker evnen til en samordnet og effektiv dataforvaltning på tvers av sektoren.

Den siste ikke-prissatte virkningen omhandler *samordning av regelverk og teknologi (IPV6)*. Også her vurderes A0+ som det mest robuste alternativet, særlig fordi det gir klarere rolleinndeling og mer konsistent implementering av krav. A1 og A2 vurderes noe lavere. Selv om disse modellene gir et positivt skille mellom tilsyn og forvaltning, forutsetter de samtidig en større grad av koordinering mellom kompetansemiljøer som ikke er samlet.

Samlet viser vurderingen av de ikke-prissatte virkningene at A0+ skårer best, særlig på nytte som omfatter bredere samfunnsformål, herunder nasjonale tjenester, datadeling og samordning av regelverk og teknologi. A1 og A2 presterer sterkere på tilpasningsevne i selve bompengerevolusjonen. Alle alternativene har imidlertid en positiv effekt sammenlignet med nullalternativet, og forskjellene fremstår først og fremst i hvordan de ulike virkningsområdene vektlegges.

Det hefter imidlertid usikkerhet ved de ikke-prissatte virkningene som er vurdert å være middels til stor på tvers av alternativene. Usikkerheten retter seg mot evne til å realisere nyttevirkningene i analyseperioden, ikke minst som følge av en optimistisk tidsfasing. A0+ har antatt høyere usikkerhet grunnet en bredere oppgaveportefølje

knyttet til samfunnsoppdrag. Usikkerheten er særlig stor knyttet til virkningene IPV3 og IPV5 som treffer bredere samfunnsformål.

8.5. Følsomhetsanalyse

Hensikten med en følsomhetsanalyse er å belyse hvordan usikre forutsetninger kan påvirke resultatene i den samfunnsøkonomiske analysen. Følsomhetsanalysen synliggjør hvor robust rangeringen er dersom sentrale forutsetninger endres for å tydeliggjøre hvilke usikkerhetsfaktorer som er mest kritiske.

8.5.1. Kvantitativ følsomhetsanalysen av prissatte virkninger

Det er gjort følgende følsomhetsanalyser for prissatte virkninger for å undersøke om rangeringen mellom alternativene endres:

- Øke kalkulasjonsrente fra 4 til 10 prosent: Lønnsomheten reduseres jevnt over, men rangeringen er uendret.
- Justere analyseperiode til fra 12 til 20 år: Øker lønnsomheten jevnt over, men rangeringen er uendret.

Følsomhetsanalysene viser at rangeringen mellom alternativene ikke endrer seg når vi varierer kalkulasjonsrente og analyseperiode. Dette innebærer at resultatet ikke er følsomt for disse forutsetningene, men forskjellene er små og rangeringen kan derfor påvirkes dersom de underliggende forutsetningene i hvert enkelt alternativ endres.

Det gjort en følsomhetsanalyse ved å faktorisere opp årsverkene i forvaltning og årsverkene knyttet til drift og vedlikehold av insourcete komponenter, for å undersøke endringen i rangering mellom A0+ og A1. Faktoriseringen gjøres likt i begge alternativer og fordelingen mellom intern og ekstern er uendret.

- Dersom årsverkene i forvaltningen økes med om lag 75 % vil A1 bli mer lønnsom enn A0+. Dette innebærer 17,5 årsverk i A0+ og i underkant av 16 årsverk hos RBPS. A0+ er mest sensitiv for dette, på grunn av høyere eksternandel i starten av analyseperioden.
- Dersom de forutsatte årsverkene som kreves til drift og vedlikehold av komponentene øker med 390 % i begge alternativer, vil A1 bli mer lønnsom enn A0+.

Oppsummert viser følsomhetsanalysene at rangeringen mellom alternativene er stabil når vi varierer både kalkulasjonsrente og analyseperiode, og den endres heller

ikke når årsverk i forvaltning eller drift og vedlikehold skaleres betydelig i begge alternativer. Selv om forskjellene mellom alternativene er små, ligger summen av prissatte virkninger for A0+ og A1 svært tett og godt innenfor det *sannsynlige utfallsrommet* for begge alternativene.¹⁵ Vi vurderer derfor rangeringen av prissatte virkninger som robust, samtidig som små endringer i de underliggende forutsetningene i hvert enkelt alternativ kan påvirke resultatet.

8.5.2. Kvalitativ følsomhetsanalysen av Ikke-prissatte virkninger

Kapittel 8.3.4.8 pekte på at A0+ har høyere usikkerhet fordi en bredere oppgaveportefølje gir større risiko for forsinket prioritering og realisering av nyttevirkninger som IPV3 og IPV5. Det er også usikkert hvor store disse virkningene faktisk er. Det er derfor naturlig å teste rangeringen mot bortfall av virkninger som bidrar til bredere samfunns mål, for å illustrere et strategisk veivalg der fokus i større grad legges på effektiv bompengerelevans.

Det er gjennomført tester der virkninger som i hovedsak treffer kvalitative og sektorovergrepene samfunns mål er tatt ut av analysen. Dette gjelder spesielt virkninger knyttet til IPV3 og IPV5, hvor nytten i stor grad realiseres utenfor AutoPASS Kjernes primære funksjon som er bompengerelevans. Disse virkningene forutsetter blant annet videre bruk av data i andre tjenester og verdikjeder, og er avhengige av at andre aktører enn systemeier faktisk tar dataene i bruk. Når slike virkninger holdes utenfor, viser analysen at alternativene A1 rangeres høyest, tett etterfulgt av A0+ og A2. Dersom IPV6 også bortfaller forsterkes A1 sin posisjon ytterligere.

Det er samtidig viktig å merke seg at usikkerheten knyttet til A0+ reduseres betydelig dersom virkningene knyttet til bredere samfunnsformål faller bort. I så tilfelle vurderes usikkerheten i A0+ som *lav* ettersom SVV forvalter kjerneløsningen i dag.

8.6. Fordelingsvirkninger

I tråd med utredningsinstruksen og DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser er det vurdert om tiltaket medfører fordelingsvirkninger mellom ulike grupper i samfunnet. Fordelingsvirkninger beskriver hvordan kostnader og gevinster ved et tiltak fordeler seg mellom berørte aktører, og inngår som en tilleggsanalyse til

¹⁵ Med sannsynlig utfallsrom menes usikkerhet målt i relativt standardavvik.

vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Slike virkninger påvirker ikke rangeringen av alternativene, men bidrar til et mer helhetlig beslutningsgrunnlag.

Tiltaket kan også gi fordelingsvirkninger mellom offentlige aktører, ved endringer i rolle- og ansvarsdeling, styringsbehov og ressursbruk knyttet til forvaltning, oppfølging og videreutvikling av løsningen.

Kompensasjon ved overføring av eierskap

En eventuell kompensasjon knyttet til overføring av AutoPASS Kjerne vurderes ikke å påvirke den samfunnsøkonomiske analysen. Bompengeselskapene balansefører AutoPASS Kjerne i sine regnskaper, selv om Statens vegvesen drifter og forvalter løsningen på vegne av sektoren. Bokførte verdier er regnskapstekniske størrelser som uttrykker hvordan eiendeler periodiseres i virksomhetenes regnskaper, og reflekterer ikke den reelle samfunnsøkonomiske kostnaden. En kompensasjon for slike verdier vil dermed være en finansiell overføring mellom offentlige aktører som ikke endrer samlet ressursbruk i samfunnet. Den enkle løsningen kan derfor være at bompengeselskapene fortsetter å balanseføre kjerneløsningen i sine regnskaper også i fremtiden så lenge det er i tråd med regelverket.

Øvrige fordelingsvirkninger

AutoPASS Kjerne finansieres gjennom bompengeinntekter, og endringer i eierskap, organisering og forvaltning kan derfor påvirke hvordan kostnader og gevinster fordeles mellom aktørene i bompengesektoren og mellom trafikanter i ulike bompengeområder.

Det foreligger fordelingsvirkninger mellom de regionale bompengeselskapene som følge av forskjeller i trafikkvolum og kostnadsfordeling. Selskaper med høyt trafikkgrunnlag vil bære en større andel av kostnadene i absolutte tall, mens mindre selskaper kan oppleve relativt større utslag ved endringer i kostnadsnivå eller organisering.

Videre kan endringer i drifts- og forvaltningskostnader påvirke hvor stor andel av bompengeinntektene som kan benyttes til bompengeformål. Dette kan gi indirekte fordelingsvirkninger mellom trafikanter og mellom ulike bompengeområder, avhengig av prosjektportefølje, lånestruktur og varighet på innkrevningen.

Samlet sett vurderes det at tiltaket medfører relevante fordelingsvirkninger, hovedsakelig knyttet til fordeling av kostnader og gevinster mellom bompengeselskapene, mellom regioner og mellom trafikanter. I tråd med DFØs veileder er fordelingsvirkningene beskrevet kvalitativt og inngår som en del av det samlede beslutningsgrunnlaget.

Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?

9. anbefaling

På bakgrunn av den samfunnsøkonomiske analysen anbefales Null-plussalternativet (A0+), der Statens vegvesen overtar eierskapet til AutoPASS Kjerne.

A0+ er rangert høyest i helhetsvurderingen og vurderes å ha best samlet måloppnåelse opp mot effektmålene. Analysen viser at A0+ er det mest lønnsomme alternativet målt i netto nåverdi, samtidig som det gir størst økonomisk handlingsrom til bompengeprojekter gjennom lavere samlede kostnader i verdikjeden. Selv om forskjellen i lønnsomhet mellom A0+ og A1 er relativt liten, har A0+ gjennomgående lavere usikkerhet i estimatene, noe som øker sannsynligheten for at forventede gevinster faktisk realiseres.

En sentral begrunnelse for anbefalingen er Statens vegvesens etablerte erfaring med dagens forvaltning av AutoPASS Kjerne. Denne erfaringen gir lavere transaksjonskostnader, mer effektiv styring og raskere gevinstrealisering enn alternativene som innebærer ny organisering eller etablering av nye styringsstrukturer. A0+ vurderes derfor å ha de beste forutsetningene for å realisere gevinster raskt og med lav implementeringsrisiko.

Vurderingen av ikke-prissatte virkninger underbygger også anbefalingen. A0+ gir størst nytte utover kostnadseffektivisering, særlig gjennom styrket nasjonal samordning av regelverk, teknologi og data. Alternativet legger best til rette for videre utvikling av digitale fellesløsninger. Det gir gode forutsetninger for nøytral forvaltning, likebehandling og tydelig ansvars plassering. Samtidig bidrar det til høy tillit til at bompenger forvaltes i tråd med fellesskapets formål, også ved økt press eller endrede rammebetingelser.

Følsomhetsanalysen viser at resultatene er robuste for variasjoner i de mest sentrale usikkerhetsdriverne. I et scenario der bredere samfunns virkninger holdes utenfor, rangeres A1 marginalt høyere, men forskjellene mellom alternativene er små. Dette indikerer at rangeringen i stor grad påvirkes av forutsetninger om gjennomføringsevne og realisering av gevinster som ikke inngår i det snevrere lønnsomhetsbildet. I en samlet vurdering vurderes A0+ å ha de beste forutsetningene, blant annet gjennom etablerte styringslinjer og tydelig ansvars plassering.

I tillegg ivaretar A0+ de prinsipielle spørsmålene best, herunder behovet for én felles nasjonal kjerneløsning (R1), krav til samfunnssikkerhet (R5), likebehandling og en styringsmodell som er konsistent med offentlige forvaltningsprinsipper (R2). Alternativet reduserer risikoen for sektorfragmentering og bevarer helhetlig og nasjonal styring av strategisk infrastruktur som understøtter digitaliserte verktøy for å nå bredere transportpolitiske mål, samtidig som det åpner for videre utvikling og lokal tilpasning innenfor tydelige rammer.

De øvrige alternativene anbefales ikke. Alternativ A1 vurderes som nesten like lønnsomt som A0+, men innebærer høyere innføringskostnader, litt mer usikkerhet og noe svakere forutsetninger for nasjonal samordning. A2, som innebærer etablering av et statlig eid aksjeselskap, har lavere lønnsomhet og den høyeste usikkerheten, særlig knyttet til etablering, organisering og styring.

Konklusjon

På bakgrunn av måloppnåelse, kostnadseffektivitet, risiko, gjennomførbarhet og robuste resultater fra følsomhetsanalysen vurderes A0+ som det klart mest hensiktsmessige alternativet. Alternativet balanserer samfunnsøkonomisk lønnsomhet, lav usikkerhet, gjennomføringsevne og ivaretagelse av sentrale samfunnshensyn bedre enn de øvrige alternativene, og fremstår mest robust overfor fremtidige endringer i behov og rammebetingelser. Selv om forskjellene mellom alternativene på enkelte områder er små og delvis avhengige av strategiske valg, peker den samlede vurderingen likevel tydelig i retning av A0+. Utredningen anbefaler derfor at Statens vegvesen viderefører eierskapet til AutoPASS Kjerne og styrker forvaltningen i tråd med identifiserte behov og rammebetingelser, slik at sektoren sikres en effektiv, samordnet og fremtidsrettet løsning med lav risiko og stabile kostnader.

Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?

10. Vellykket gjennomføring

Dette kapitlet redegjør for generelle og spesifikke forutsetninger for en vellykket overgang til fremtidig eierskapsmodell for AutoPASS Kjerne og tilhørende kommunikasjonslinjer. I tråd med kravene i utredningsinstruksen skal utredningen vise hvordan tiltaket kan gjennomføres, hvilke organisatoriske og styringsmessige konsekvenser det medfører, og hvordan risiko kan håndteres slik at den fremtidige løsningen blir både kostnadseffektiv, fremtidsrettet og samordnet.

10.1. Overordnede forutsetninger for gjennomføring

Gjennomføring av overgang til fremtidig løsning vil innebære endringer for alle involverte parter. Dette vil gi i økt arbeidsbelastning for de involverte aktørene i en periode, og antageligvis nedprioriteringer av andre arbeidsoppgaver. Visse grunnforutsetninger må være til stede for at gjennomføringen skal bli vellykket:

Hvordan et godt samarbeid mellom aktørene og berørte fagmiljøer kan styrkes gjennom prosessen og tas hensyn til i fremtidig forvaltningsmodell

- At forberedelsene og gjennomføringen kan skje innenfor realistiske organisatoriske, juridiske og tekniske rammer
- At implementeringsrisikoer knyttet til overgang mellom eierskapsmodeller håndteres på en systematisk måte
- At det tas frem en gevinstrealiseringsplan som sannsynliggjør hvordan de planlagte gevinstene skal tas ut og realiseres i henhold til forutsetningene fra samfunnsøkonomisk analyse
- At tiltaket tilrettelegger for effektiv drift og tjenestekvalitet for alle aktørgrupper

10.2. Strukturert tilnærming til realisering av alternativ A0+

Nedenfor skisseres sentrale forutsetninger for en vellykket gjennomføring av overgang til fremtidig løsning.

For en vellykket gjennomføring er det avgjørende å etablere en styringsmodell med tydelig ansvarsfordeling mellom myndighetsoppgaver, operative funksjoner og sektorspesifikt ansvar, der det skilles klart mellom bompengeneinnkreving og øvrige nasjonale oppgaver. En kritisk suksessfaktor i dette arbeidet er etableringen av en forpliktende gevinstrealiseringsplan som sikrer at de identifiserte effektene fra den samfunnsøkonomiske analysen faktisk blir fulgt opp og realisert, noe som utdypes i kapittelets neste seksjon. Videre kreves det en tydelig ledelsesforankring hos samtlige aktører, der en felles situasjonsforståelse og aktiv støtte til beslutningsprosessene sikrer nødvendig fremdrift og kraft i de organisatoriske endringene.

Komplekse endringer krever et delt kunnskapsgrunnlag og enighet om situasjonen hos alle parter før tiltaket kan iverksettes. Dette inkluderer problemdefinisjon, ambisjoner og eventuelle forventninger. Utredningen vil legge et solid grunnlag for denne forståelsen, men det er likevel avgjørende at aktørene løfter og imøtegår forståelser, uenigheter og eventuelle uklarheter.

Enighet om strategiske mål og rammer: Det er hensiktsmessig at aktørene er kjent med hverandres rammer og forpliktelser. Dette fordrer et felles målbilde, og følgende tiltak bør vurderes:

- Etablere et overordnet felles strategisk målbilde for norsk bompengeneinnkreving, fritt for aktørenes individuelle strategiske retninger.
- Definere og begrunne tiltak på Strategisk, Taktisk og Operativt nivå.
- Utarbeide en gjennomføringsplan (se neste seksjon i dette kapittelet).
- Klar definering av roller og ansvar.

Det vil være nødvendig å sikre enighet om mekanismer for styring, prioriteringer og eskaleringer for å sikre at implementeringen blir konsistent og ikke bidrar til nye gråsoner. Dette innebærer å etablere en formalisert styringsmodell som blant annet regulerer samhandling, beslutningspunkter og konflikthåndtering. Det bør settes i gang et felles arbeid for å utvikle den strategiske retningen for AutoPASS Kjerne og AutoPASS Samvirke i fellesskap.

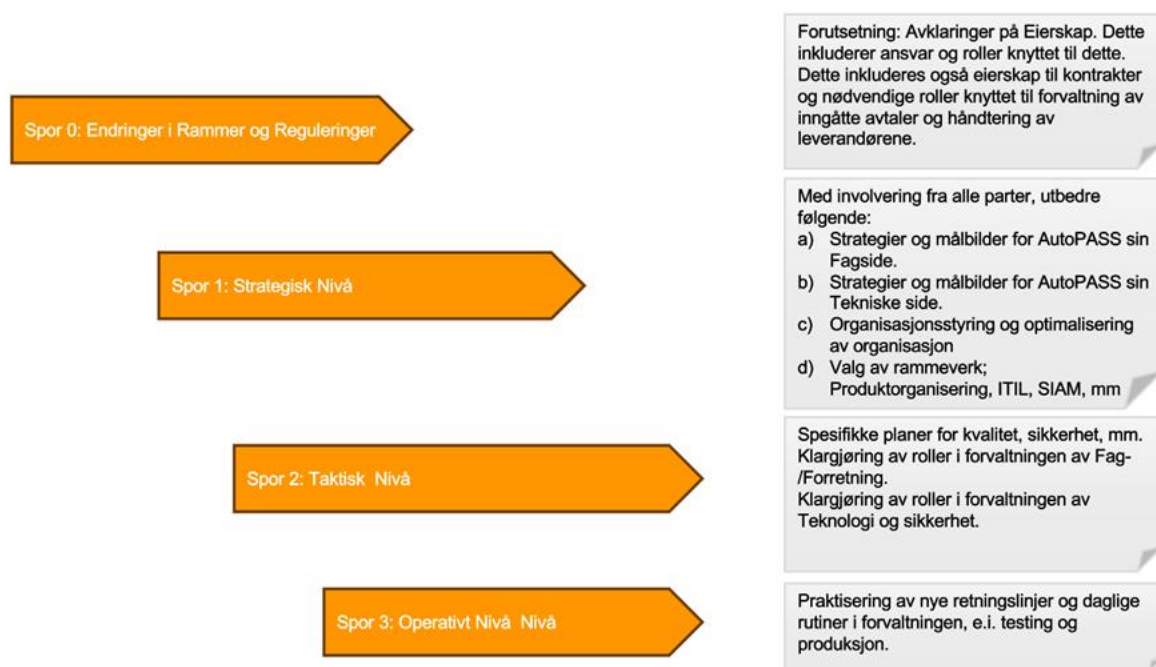
Revidering og felles arbeidsprosess for forvaltning- og styringsmodell som involverer alle aktører: Det er et behov for å involvere alle relevante aktører for å identifisere ulike forståelser, smertepunkter og mangler ved dagens styrings- og forvaltningsmodell. Formålet er å skape et tydelig bilde av hvordan modellen fungerer i praksis, hvor det oppstår misforståelser eller uklarheter, og hvilke områder som trenger utbedringer. Tiltak som bør vurderes i denne forbindelsen:

- Etablere et tydelig beslutningsmandat og felles forståelse av roller
- Etablere en oversikt over og enighet om endringer i organisering og ansvarsfordeling
- Enighet om hva som kan deles åpent mellom aktørene knyttet til budsjetter, kostnader og avtaler.

I denne seksjonen av kapittelet vil det beskrives generelle og konseptavhengige grep for fremtidig styringsmodell og samarbeid, samt regulatoriske konsekvenser.

Det er behov for tilgang til nødvendig teknisk kompetanse, særlig innen sentralsystemer for veiavgifter, dataintegrasjon, sikkerhet og avtalehåndtering. Det legges til grunn at Statens vegvesen har overordnet ansvar for blant annet interoperabilitet i alle alternativer, selv om verdikjeden driftes av bompengeselskapene og utstederne. Det tekniske perspektivet omhandles ikke ytterligere i dette kapittelet, men må rigges som et eget spor når konsept er endelig valgt.

I A0+ – alternativet vil styringsmodellen tydeliggjøres gjennom utbedringer i flere spor (se figur 10). Versjon 01 vil være tilpasset den oppdaterte bompengeavtalen (og områdeerklæringen). Beslutningsevne og det å definere tydelig hvordan beslutninger tas, vil vektlegges. Viktige punkter her er eskaleringsveier innenfor arkitekturfeltene (eg. Sikkerhet og teknisk arkitektur). Deretter blir det et arbeid med å klargjøre andre rolledefinisjonene til å passe med dette som omfatter å evaluere samvirkemodellen, og eventuelt gjennomføre endringer.



Figur 10: Utbedring i flere spor A0+

10.2.1. Regulatoriske konsekvenser

Et eget arbeid bør igangsettes for å vurdere hvilke regulatoriske endringer som bør gjøres. Aktørenes jurister har motstridende oppfatninger om hva som er mangelfullt eller problematisk. Det er behov for å avklare de identifiserte juridiske problemstillingene én for én.

Det kan være et behov for å lovfeste aktørenes roller og ansvar og endre, eventuelt forskriftsfeste, avtalen. Bilaterale avtaler kan også vurderes. Det anbefales å vente med regulatoriske endringer til det pågående forskriftsarbeidet er avsluttet.

Alle alternativer legger til grunn at hensiktsmessige datautleveringsavtaler må på plass. Alle aktørene må kunne benytte data til formål de har behandlingsgrunnlag for. Behandlingsansvar for data brukt til analyseformål på nasjonalt nivå fordrer et rettslig grunnlag i hht. personvernregelverket. Dette vil gjelde i alle alternativene, og er uavhengig av hvor eierskapet ligger. Bompengeselskapene trenger å få på plass datadeling til innkrevingsarbeidet/ sektor, f.eks. utlandsinnkrevingen.

Det er naturlig å se AutoPASS-dataene i sammenheng med det ansvaret SVV har fått tildelt i vegdataforskriften som nasjonalt fagorgan for blant annet trafikkdata, reisetidsdata, trafikkinformasjon, trafikkstyring og trafikkberedskap. Det er imidlertid noe usikkerhet rundt eierskap til de dataene som er dekket av den forskriften. En ny/ endret regulering av AutoPASS-dataene bør gjøre det klart hvem som kan gjøre hva med dataene. Konkrete innspill til arbeidet er å vurdere om nasjonalt fagorgan kommer inn i samvirket.

Innen roller og tilsyn må det gjøres regulatoriske justeringer for å tydeliggjøre Vegvesenets mandat, finansiering og bruksplikt til AutoPASS Kjerne. Det står ikke noe i bompengeavtalen i dag om ansvar for AutoPASS Kjerne. Fordeling av ansvar og roller mellom Statens vegvesen og bompengeselskapene må reguleres. Prosjektets anbefaling er å se om bilaterale avtaler kan være egnet format for denne reguleringen, men dette burde utredes nærmere etter endelig beslutning er tatt.

For gjennomføring av A0+ alternativet kreves det presiseringer i vegloven for databehandling, tilsynsansvar og fullmakter. Når det gjelder tilsyn, legges det til grunn at det per nå ikke finnes formelle krav i lov, forskrift eller stortingsvedtak som pålegger at AutoPASS Kjerne må flyttes ut av Statens vegvesen eller som fastlegger hvem som skal ha eierskapet til AutoPASS Kjerne i fremtiden.

Beslutningen ligger til Samferdselsdepartementet. Det er heller ikke krav om at det må etableres et sektorielt tilsyn med systemet, så lenge det forvaltes av en offentlig etat. Samferdselsdepartementet og Riksrevisjonen har tilsynsansvaret overfor

Statens vegvesen. Tilsyn og kontroll ivaretas i dag gjennom Samferdselsdepartementets styring, Riksrevisjonens revisjon, årlig ekstern revisjon (ISA3402-II) av systemet ved autorisert revisor, samt interne kontrollsystemer i Statens vegvesen. Statens vegvesen rapporterer også jevnlig til Samferdselsdepartementet gjennom etatsdialogen og skriftlige rapporter, f.eks. årsrapporten.

Samferdselsdepartementet ber i oppdragsbrevet om at de økonomiske og administrative konsekvensene av en eventuell overføring av AutoPASS kjerne og kommunikasjonslinjene inngår i utredningen, inkludert om en slik overføring kan/bør skje uten kompensasjon. Dette beskrives nærmere i kapittel 8.6. Kjerneløsningen er balanseført som en periodisering hos de regionale bomselskapene i dag. Dette er ikke eksplisitt regulert i forskrift, men er etablert gjennom praksis og avtalefestede ordninger. Spørsmålet om kompensasjon er relevant dersom bompengeselskapene ikke lenger kan balanseføre kjerneløsningen i sine regnskaper, men hvorvidt dette er en løsning man kan videreføre er ikke nærmere vurdert. Det vil være naturlig å se spørsmålet i sammenheng med pågående arbeid i Statens vegvesen der periodisert regnskap skal innføres fra 1. januar 2027. I tråd med mål for både bompengereformen og denne utredningen, bør det søkes en løsning som ivaretar en mest mulig kostnadseffektiv bompengerelevning.

10.3. Organisering og styring av gjennomføring

I denne seksjonen beskrives forslag til hvilke temaer som må adresseres i planleggingen av et gjennomføringsprosjekt/initiativ.

Oppstarten og planleggingen av gjennomføringen må forankres i Samferdselsdepartementet, som er som sektoransvarlig og har myndighet med føringsrett over AutoPASS-systemet. Forslaget er å etablere en styringsgruppe for forberedelses- og gjennomføringsfasen, med representasjon fra Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og bompengeselskapene.

Velger man den anbefalte løsningen, anses det å ikke være nødvendig med et forprosjekt. Det er allikevel behov for en stegvis implementeringsplan, der man utvikler, forbedrer og gradvis gjennomfører tiltakene parallelt med drift.

I en forberedelsesfase for gjennomføring må det sikres nødvendig kompetanse for å jobbe strukturert med koordinering av gjennomføringsfasen, herunder produkter som ser på implementeringsrisiko, gevinstrealiseringsplan og endringsledelse.

10.3.1. Gevinstrealiseringsplan

Gevinstrealisering forutsetter at ansvaret er tydelig og at måleparametere er kjent før implementeringen starter. Derfor trenger implementeringsprosjektet et rammeverk for å sikre endringer på strategisk, taktisk og operativt nivå.

Gevinstene knytter seg til kostnadseffektivitet, bedre styring, raskere videreutvikling og tydeligere ansvar for AutoPASS Kjerne. For å sikre gevinstrealisering bør det etableres et gevinstkart med mål, gevinsteiere og indikatorer, og en plan for når gevinster forventes realisert. Det anbefalte alternativ A0+ forventes å gi raskere gevinstuttak fordi strukturen i liten grad endres. Man bør benytte en målemetodikk som fanger opp både økonomiske og kvalitative gevinster, og sørge for systematisk oppfølging gjennom hele overgangs- og driftsfasen.

10.3.2. Implementeringsrisiko og håndtering

Å sikre et fungerende samarbeid mellom aktørene er viktig for å unngå unødvendig risiko under gjennomføring av tiltaket og på varig sikt. Aktørene er avhengige av hverandre i dataverdikjeden når det gjelder datadeling, integrasjon mellom løsninger og infrastrukturen.

Risikofaktorer som er identifisert gjennom utredningen er for den anbefalte løsningen primært knyttet til samarbeidsklimaet mellom aktørene. Utredningen har kommet tett på utfordringer i samarbeidet og fått disse opp på bordet og det er i dette kapittelet foreslått avbøtende tiltak. For å redusere risiko bør det etableres en risikoportefølje med vurdering av sannsynlighet, konsekvens og avbøtende tiltak. Overgangsprosjektet bør ha dedikert endringsledelses- og risikostyringsressurs.

10.3.3. Ressurser og gjennomførbarhet

For å lykkes med implementering må aktørene ha tilstrekkelig kompetanse, og ressurser til å bidra konstruktivt i opplæring, veiledning og oppfølging over tid. Aktørenes vilje og evne til å gi rette ressurser tid til å bidra konstruktivt.

Tiltak som bør vurderes:

- Etablere mekanismer for oppfølging og kvalitetssikring
- Etablere planer som sikrer god informasjonsflyt og samhandlingsstruktur
- Plan for kompetanseutveksling/kompetanseoverføring

10.3.4. Endringsledelse og kommunikasjon

Det er behov for å adressere samarbeidet mellom aktørene særskilt. Derfor er endringsledelse og kommunikasjon inntatt som forutsetninger for vellykket

gjennomføring. For at endringen skal lykkes er følgende forutsetninger lagt til grunn:

- interessentene må involveres tidlig, særlig bompengeselskapene, leverandørene og fagmiljøene i Statens vegvesen og forankres en felles plan for innføringsfasen
- kommunikasjonen må være transparent og strukturert, med tydelig informasjon om roller, tidsplaner og konsekvenser
- brukeropplevelsen for trafikantene må være uendret gjennom hele implementeringsperioden

En plan for endringsledelse bør etableres uten ugrunnet opphold etter valg av løsning, og omfatte følgende hovedbolker fra a til e:

a) Etablering av endringsledelsesfunksjon gjennom innføringen: Vellykket implementering forutsetter god endringsledelse. Dette innebærer vurdering av endringsevne til partene som er involverte, en forståelse for hvilke interne og eksterne interessenter som blir påvirket av endringen, og hvordan man sikrer god oppfølging av disse underveis. Det vil antageligvis også være hensiktsmessig å gjøre en vurdering av endringskapasiteten til de involverte partene, og tilrettelegge prosessen deretter.

b) Initieringsfasen (bevisstgjøring og forankring): I denne fasen må det etableres en felles forståelse av behovet for endringen og det løsningen skal realisere av mål, gevinster og endringstiltak sett opp mot dagens situasjon. Lederforankring på nivåene som vil få ansvar for styring, beslutninger og ressursdisponering må skje tidlig. Tiltak:

- Fasilitering og utarbeidelse av et felles strategisk mål bilde
- Aktørbasert tiltaksplan

Analyse av konsekvenser for aktører, roller, prosesser og eksisterende styringsstrukturer kan tas frem basert på denne utredningens interessent- og behovsanalyse, men den bør konkretiseres i planer for hva hver aktør må gjøre av tiltak på sin front.

c) Planleggingsfasen

- Kompetansekartlegging knyttet til en fremtidig driftsorganisasjon for valgte alternativ

- Redefinisjon av fremtidig samhandlingsstruktur mellom nasjonalt nivå, regionale aktører og tekniske forvaltningsmiljøer
- Tydelig skille mellom nasjonale oppgaver og bompengereinnkrevingsoppgaver Planleggingen bør resultere i et sett av styrende dokumenter og en realistisk overgangsplan som beskriver fremdrift, avhengigheter og nødvendig kompetanseoverføring

d) Implementeringsfasen (kompetanse- og kapasitetsbygging)

I denne fasen skal nye arbeidsformer og strukturer tas i bruk. Tiltak bør omfatte:

- Rekruttering i henhold til bemanningsplan, innveksling av konsulenter.
- Operasjonell opplæring og kapasitetsbygging i tråd med prosesser og ansvarsområder
- Tilrettelegging for praktisk mestring, inkludert pilotering av hvordan samarbeidet skal foregå på strategisk, taktisk og operativt nivå i de ulike fora
- Etablering av faste arenaer for styringsdialog, teknisk koordinering og problemløsning

Denne fasen skal sikre at aktørene er i stand til å utføre de nye oppgavene på en effektiv og konsistent måte.

e) Stabiliseringsfasen (forankring og vedlikehold av endringen)

For å oppnå varig effekt av endringen må det etableres mekanismer som bidrar til kontinuitet og forbedring over tid:

- Løpende oppfølging av etterlevelse og resultater
- Etablering av indikatorer og rapporteringsrutiner for å sikre kontinuerlig læring og forbedring slik at gevinstene kan tas ut som forutsatt
- Tiltak for å håndtere eventuelle tilbakefall til tidligere praksis, herunder justering av styrings- og samarbeidsstrukturer.

Denne fasen er avgjørende for at de nye ordningene ikke bare gjennomføres, men også blir en normalisert del av den videre forvaltningen av AutoPASS Kjerne.

10.3.5. Tids- og milepælsplan

Det er som del av samfunnsøkonomisk analyse laget en foreløpig fremdriftsplan der man ser beregnet tid fra beslutning om alternativ, via forberedelser til formell iverksettelse. Den konkrete tidsplanen har følgende milepæler som standard:

- Beslutning om valgt eierskapsmodell.
- Etablering av plan for overgangsaktiviteter, inkludert en egen endringsplan med tiltak overfor aktørene.
- Detaljplanlegging av overgangen, ved behov (juridisk, teknisk, organisatorisk). Her må man se på avtalefesting av partenes roller og ansvar.
- Oppbygging og overføring av kompetanse fra innleide ressurser til fast ansatte medarbeidere.
- Lansering av revidert eierskapsmodell på strategisk, taktisk og operativt nivå, med involvering av aktørene.
- Etablering av gevinstrealiseringsplan og oppsett for jevnlig gevinstmåling, slik at det som beskrives i alternativet kan oppnås.

For innføring av alternativ A0+ er det lagt til grunn en løpende innføring med anslagsvis tre måneders varighet. Det er altså ikke behov for noe forprosjekt, men at anbefalte innføringsaktiviteter utføres i regi av linjeorganisasjonen og fremtidig forvalter i Statens vegvesen.

Den nye eierskapsmodellen er en fortsettelse av eksisterende praksis fra dagens situasjon A0 til anbefalte A0+. Overføring til ordinær drift er derfor ikke omtalt.

10.4. Oppsummert

En vellykket implementering krever klare styringslinjer, godt planlagte overgangsprosesser og en gjennomføringsmodell som ivaretar sikker drift av AutoPASS Kjerne. Tiltak for vellykket gjennomføring knytter seg til å etablere tillit gjennom åpenhet og forpliktende samarbeid. Et tydelig skille mellom nasjonale oppgaver og bompengerekrevingsoppgaver er kritisk for å få et fungerende samarbeid mellom aktørene.

Tiltakene som er skissert i dette kapittelet skal bidra til et gjennomførbart implementeringsløp i tråd med utredningsinstruksens krav.



Statens vegvesen
Pb. 1010 Nordre Ål
2605 Lillehammer

Tlf: (+47) 22 07 30 00

firmapost@vegvesen.no

vegvesen.no

Tryggere, enklere og grønnere reisehverdag