



Statens vegvesen

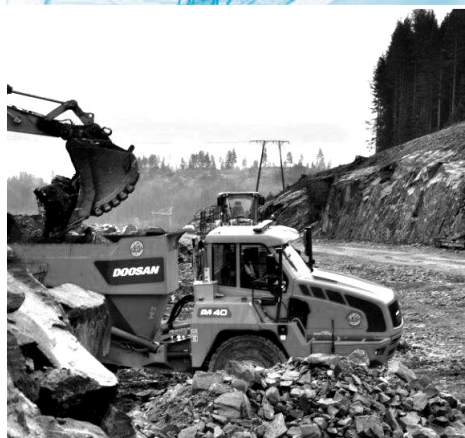


FRA SAMS OG SAMLING

Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer.

REGIONREFORMEN

vegvesen.no



Innhold

1	Sammendrag	7
2	Stortingets vedtak og oppdraget fra Samferdselsdepartementet.....	10
2.1	Nærmere om anmodningsvedtak i Stortinget.....	10
2.2	Oppsummering av oppdraget fra Samferdselsdepartementet.....	12
3	Organisering og gjennomføring av utredningsoppdraget	13
3.1	Prosjektarbeid i Statens vegvesen	13
3.2	Samarbeid med fylkeskommunene og KS	13
3.3	Møter med departementene	14
3.4	Bidrag fra eksterne	15
4	Beskrivelse av sams vegadministrasjon	16
4.1	Hensikt.....	16
4.2	Organisering og styring	17
4.3	Statens vegvesens roller og oppgaver – og hva er fylkesvegoppgaver?.....	20
4.3.1	Oppgaver som fagorgan	20
4.3.2	Oppgaver som myndighetsorgan	21
4.3.3	Oppgaver som veg- og vegtrafikkforvalter	22
4.4	Ressursbruk.....	25
5	Løsninger i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak	28
5.1	Anbefalt løsning basert på Stortingets anmodningsvedtak	28
5.2	Vurderinger	29
5.2.1	Modeller for organisering av fellesressurser	29
5.2.2	Vurdering av nasjonal beredskap	29
5.2.3	Vurdering av utrednings- og planleggingsoppgaver	30
5.2.4	Vurdering av investeringsoppgavene	31
5.2.5	Vurdering av forvaltningsoppgavene	33
5.2.6	Vurdering av driftsoppgavene	34
5.2.7	Øvrige driftsoppgaver	38
5.2.8	Vurdering av vedlikeholdsoppgavene	38
5.3	Nødvendige lov- og regelverksendringer	40
6	Forslag til gjennomføring	41
6.1	Overføring av ansatte.....	41

6.1.1	Rammer for overføring av ansatte	41
6.1.2	Den faktiske og rettslige situasjonen for ansatte	41
6.1.3	Mulige lovhjemler for håndtering av ansatteforhold.....	44
6.1.4	Risiko og sårbarhetsvurderinger.....	45
6.2	Overføring av arkiv, systemer og verktøy	46
6.2.1	Arkivmateriale	46
6.2.2	Systemer og verktøy for levering i henhold til Vegdataforskriften	46
6.2.3	Systemer og verktøy som Statens vegvesen kan tilby fylkeskommunene	47
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	49
7.1	Antall hele stillinger brukt til oppgaver som overføres.....	49
7.2	Budsjettramme for oppgaver som overføres	49
7.3	Mulige varige virkninger	50
7.3.1	Markedsvirkninger	51
7.3.2	Mulig dublering av ressursbruk.....	51
7.3.3	Konklusjon	52
7.4	Omstillingskostnader.....	52
7.4.1	Markedsutvikling	53
7.4.2	Overføring av systemer	53
7.4.3	Selve omstillingsprosessen	53
7.4.4	Oppsummering.....	54
7.4.5	Mulige omstillingskostnader ved eventuelt å dele driftskontraktene	55
7.5	Oppgaver og ansvar for gjennomføring.....	55
7.6	Behov for ytterligere utredninger og avklaringer.....	55
8	Konsekvenser av å oppheve sams vegadministrasjon	58
8.1	Krav i utredningsinstruksen	58
8.2	Tidligere utredninger	58
8.3	Situasjonsbeskrivelse	60
8.4	Mål	62
8.4.1	Overordnede målsettinger.....	62
8.4.2	Samfunnsmål	64
8.4.3	Effektmål	64
8.5	Mulige løsninger/alternativer	66
8.6	Analyse og drøfting	67
8.6.1	Vurdering av effektmålet sterkere politisk styring	67

8.6.2	Vurdering av effektmålet god kvalitet.....	68
8.6.3	Vurdering av effektmålet reduserte kostnader.....	70
8.6.4	Vurdering av effektmålet større tydelighet	73
8.6.5	Vurdering av effektmålet bedre trafiksikkerhet.....	73
8.6.6	Oppsummering.....	74
8.7	Anbefaling/konklusjon	75
	Liste over delutredninger og andre underlagsdokumenter.....	77
	Vedlegg.....	77

1 Sammendrag

Fylkeskommunene har i dag ansvaret for alle fylkesvegoppgavene etter vegloven. Gjennom sams (felles) vegadministrasjon, bruker fylkeskommunene Statens vegvesen for å utføre de fleste av sine fylkesvegoppgaver. Ordningen med sams vegadministrasjon har vært lovregulert i 125 år, og framgår i dag av vegloven §§ 10, 19 og 20.

Stortinget har i anmodningsvedtak bedt regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvaret for planlegging og drift av fylkesvegene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå.

Regjeringen skal komme tilbake til Stortinget med svar på anmodningsvedtaket. Samferdselsdepartementet har i den forbindelse gitt Statens vegvesen i oppdrag å utrede overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene med virkning fra 1.1.2020. I oppdraget fra departementet er det blant annet klargjort at utredningen skal omfatte alle oppgaver etter vegloven som Statens vegvesen utfører for fylkeskommunene, ikke bare «planlegging og drift» slik det er formulert i Stortingets anmodningsvedtak.

Denne utredningen er tredelt. Først kommer en beskrivende del (kapittel 2 – 4). Andre del (kapittel 5 – 7) beskriver løsning i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Til slutt kommer en utredningsdel (kapittel 8) som, med utgangspunkt i Utredningsinstruksen, viser konsekvensene av Stortingets anmodningsvedtak og andre alternativer.

I **Kapittel 2–4** er det redegjort for:

- Stortingets vedtak.
- Oppdraget fra Samferdselsdepartementet.
- Gjennomføringen av utredningsarbeidet.
- Hva sams vegadministrasjon er.
- Hvilke oppgaver og ressurser som er knyttet til Statens vegvesen sitt arbeid med fylkesveg.

I **kapittel 5 – 7** er det med utgangspunkt i Stortingets anmodningsvedtak redegjort for:

- Vurderinger for en anbefalt løsning.
- Nødvendige lov- og regelverksendringer.
- Hvordan overføring av ansatte fra Statens vegvesen til fylkeskommunene kan skje
 - Plikt for fylkeskommunene til å ansette et tilsvarende antall ansatte som det antallet årsverk som medgår til fylkesvegoppgaver i Statens vegvesen.
 - Fritak for fylkeskommunenes plikt til å tilsette etter reglene om offentlig utlysning og kvalifikasjonsprinsippet.
 - Forskriftshjemmel for nærmere regulering av hvordan overføringen i praksis skal skje.
- Hvordan overføring av arkiv, systemer og verktøy kan skje.
- Økonomiske og administrative konsekvenser som følger av Stortingets anmodningsvedtak.

I **kapittel 8** er det, med utgangspunkt i kravene i utredningsinstruksen, redegjort for konsekvensene av Stortingets anmodningsvedtak og noen andre alternativer sett opp mot dagens situasjon som et 0-alternativ.

Med de to forskjellige utgangspunktene i kapittel 5 og kapittel 8, har Statens vegvesen også to ulike anbefalinger.

Gitt at fylkesvegadministrasjonen skal overføres fra Statens vegvesen til fylkeskommunene i tråd med Stortingets anmodningsvedtak, er Statens vegvesens vurdering slik:

- Overføring av fylkesvegvegadministrasjonen fra 1.1.2020 er krevende, men det er mulig for oppgavene knyttet til: utredning, planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehold.
- Når det gjelder drift er det imidlertid så stor usikkerhet om mulig nytt kontraktsopplegg og økonomiske konsekvenser, at det ikke er forsvarlig å beslutte overføring før det er gjennomført nærmere vurderinger. En slik vurdering bør være gjennomført innen høsten 2019. For felles driftskontrakter som løper over 1.1.2020, er det uansett nødvendig med en overgangsordning. Dette gjelder driftskontrakter for veg, elektrokontrakter og noen fagkontrakter med krav til beredskap. Statens vegvesen anbefaler at disse felleskontraktene i hovedsak videreføres til utløp uten endring i byggherreoppfølging.
- Det er sammenheng i oppgaveutførelsen mellom hovedprosessene: utrede, planlegge, bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde. Det er derfor krevende med løsninger som skiller disse prosessene fra hverandre. Vi har likevel kommet til at det er mulig å håndtere driftskontraktene (kontraktene omfatter også lettere vedlikehold) for seg selv, forutsatt at dette også omfatter driftsrettet forvaltning.
- Det bør ikke etableres nye felles ressursenheter som Statens vegvesen og fylkeskommunene er forpliktet til å bruke. Hver enkelt av de ti fylkeskommunene og Statens vegvesen må selv kunne velge hvordan oppgavene skal løses.
- På noen områder knyttet til sikkerhet og beredskap, bør Statens vegvesen beholde et nasjonalt ansvar. Dette gjelder beredskap knyttet til bru og reservebrumateriell og faglig ekspertise knyttet sikkerhet på veg i forbindelse med fare for eller naturhendelser som skred og flom. Det anbefales at disse ressursene fortsatt blir organisert som en del av Statens vegvesen og er tilgjengelig for fylkeskommunene etter behov.
- For investeringskontraktene og andre flerårige fagkontrakter (vedlikeholdskontrakter som er produktbaserte eller oppdragsspesifikke) foreslås et generelt utgangspunkt med at fylkeskommunene overtar kontraktsoppfølgingen fra 1.1.2020. Dette

utelukker ikke at det kan inngås avtaler om at Statens vegvesen bistår fylkeskommunen med slutføring av kontrakter.

- Nasjonal vegdatabank (NVDB) og vegtrafikksentralene (VTS) videreføres som nasjonale oppgaver og organiseres som en del av Statens vegvesen. Fylkeskommunene må være forpliktet til å sørge for nødvendige leveranser til NVDB og VTS.

Med utgangspunkt i en utredning i tråd med Utredningsinstruksen og uavhengig av Stortingets anmodningsvedtak, er Statens vegvesens vurdering slik:

Det er positive virkninger av å overføre fylkesvegadministrasjonen, blant annet mulighet for styrking av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle, klarere rapporteringslinjer og bedre samhandling mellom fag og politikk på regionalt folkevalgt nivå.

Opphør av felles vegadministrasjon vil imidlertid medføre omstillingskostnader og stor risiko for langsiktige negative virkninger med økte kostnader, kompetansetap og redusert kvalitet i oppgaveløsningen.

Med det ansvaret og den myndigheten fylkeskommunene allerede har for fylkesvegnettet i dag, er det vanskelig å se at de mulige positive virkningene ved overføring av vegadministrasjon kan veie opp for risikoen for varige økte kostnader, kompetansetap og redusert kvalitet i oppgaveløsningen. Statens vegvesen mener derfor at dagens ordning med felles vegadministrasjon bør videreføres, men at det bør igangsettes et arbeid for å forbedre fylkeskommunens styring og mulighet for lokale tilpasninger.

2 Stortingets vedtak og oppdraget fra Samferdselsdepartementet

Stortinget vedtok 8. juni 2017 ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå, jf. Prop. 84 S (2016–2017) og Innst. 385 S (2016–2017). Dette omtales som «regionreformen» og kort sagt betyr det at dagens 19 fylkeskommuner blir til 11 med virkning fra 1.1.2020.

I behandlingen av regionreformen vedtok Stortinget blant annet:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå» (vedtak 838/2017).

Dette er et anmodningsvedtak¹ som regjeringen må svare Stortinget hvordan den vil løse. Den vedtatte strukturen med 11 i stedet for 19 fylkeskommuner ble opprettholdt etter stortingsvalget, gjennom det nye Stortingets vedtak 8. desember 2017 (vedtak 98–104/2017).

Med utgangspunkt i Stortingets anmodningsvedtak, har Samferdselsdepartementet gitt Vegdirektoratet i oppdrag å utrede spørsmål i tilknytning til en overføring til fylkeskommuner for den delen av sams vegadministrasjon som har ansvar for fylkesveger, jf. brev og mandat fra Samferdselsdepartementet av 30. november 2017 (se vedlegg 1).

2.1 Nærmere om anmodningsvedtak i Stortinget

Ved behandlingen av Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, kom Stortinget med følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen i regionreformen sørge for at administrasjonen av fylkesvegnettet (deler av sams vegadministrasjon) blir underlagt de nye folkevalgte regioner.», jf. Innst. 377 S (2015–2016) og vedtak 822/2016.

I Prop. 84 S (2016–2017) som ble lagt fram for Stortinget våren 2017, svarer regjeringen dette anmodningsvedtaket ut på følgende måte:

«Regjeringa ser oppmodningsvedtaket frå Stortinget i lys av målet om ei ny inndeling i om lag ti fylkeskommunar med fleire oppgåver og ei forsterka rolla som samfunnsutviklar. Styringsrett over eigen fagadministrasjon vil kunne styrkje den folkevalde innverknaden. Ei eventuell overføring av oppgåver er i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet som gjeld for oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa. Samstundes er det stordriftsfordelar ved dagens felles nytting av fagressursane til vegforvaltning. Fleire oppgåver blir administrerte og utførte i fellesskap for fylkes- og riksveg, til dømes driftskontraktar for vegnettet. Oppsplitting av fagmiljø i fleire parallelle organisasjonar vil kunne føre til meir ressursar til administrasjon ved oppbygging av fleire administrative einingar og auka

¹ Regjeringen har i veileder «Om forholdet til Stortinget» gitt en nærmere forklaring på hva et anmodningsvedtak er og hvordan det skal følges opp av regjeringen:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/708ce7bfaa3446fe900fc500d8a96f6e/no/pdfs/om-forholdet-til-stortinget.pdf>

konkurranse om knappe fagressursar. Det kan derfor vere både fordelar og ulemper ved eit slikt grep.

Konsekvensar og implikasjonar av ei eventuell overføring av felles vegadministrasjon til fylkeskommunane er ikkje greidde ut. Konsekvensane ved større omorganiseringar bør greiast ut. Regjeringa tek som følgje av dette ikkje endeleg stilling til ei administrativ overføring før ei slik utgreiing er gjennomført. Regjeringa understrekar òg at ei administrativ overføring byggjer på ein føresetnad om at det blir om lag ti fylkeskommunar. Utgreiinga må talfeste økonomi, fagressursar, organisatoriske tilhøve og eventuelle lov- og forskriftsendringar som følgje av reforma. Spørsmål knytte til restdelen av Statens vegvesen, som framleis skal forvalte staten sine oppgåver, må òg greiast ut. Regjeringa vil greie ut konsekvensane av at fagadministrasjonen knytt til fylkesvegnettet blir overført til fylkeskommunane, og korleis ei eventuell overføring kan gjennomførast. Dette føreset vedtak om ei ny inndeling i om lag ti fylkeskommunar.»

Regjeringen forutsatte med andre ord i Prop. 84 S (2016–2017) at overføring av vegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene skulle utredes dersom Stortinget vedtok en ny inndeling i om lag 10 fylkeskommuner. I behandlingen av denne proposisjonen kom Stortinget med et nytt anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå» (vedtak 838/2017).

Dette anmodningsvedtak må forstås slik at det er *oppgaveutførelsen* som er aktuell å overføre fra Statens vegvesen, siden fylkeskommunene allerede har *ansvaret* for alle oppgavene som er knyttet til fylkesvegene.

I anmodningsvedtaket er overføringen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene begrenset til *«planlegging og drift»*. Det reiser spørsmål om hvilke oppgaver som er tenkt overført. Mandatet fra departementet klargjør imidlertid at alle oppgaver som sams vegadministrasjon utfører for fylkeskommunene, skal kartlegges og vurderes overført. Det omfatter oppgaver som inngår i utredning, planlegging, bygging, forvaltning og drift og vedlikehold.

I vedtaket benyttes begrepet *«regional vegadministrasjon»*. Ordlyden i vegloven § 10 første ledd er:

«Regionvegsjefen hører under Vegdirektoratet i saker som gjeld riksvegar, og under fylkeskommunen i saker som gjeld fylkesvegar».

Regionvegsjefen har i sine leveranser til fylkeskommunen tilgang til ressurser i hele Statens vegvesens organisasjon, slik at f.eks. støttefunksjoner og faglig rådgivning organisert som en del av Vegdirektoratet også inngår i regionvegsjefens leveranser til fylkeskommunene. Vi legger derfor til grunn at det med «regional vegadministrasjon» menes alle ressurser regionvegsjefen benytter i Statens vegvesen for å utføre fylkesvegoppgaver.

2.2 Oppsummering av oppdraget fra Samferdselsdepartementet

Utredningsoppdraget til Statens vegvesen framgår av brev og mandat av 30. november 2017 fra Samferdselsdepartementet (se vedlegg 1).

Kort oppsummert skal Statens vegvesen:

- Kartlegge fylkesvegoppgavene som ligger til sams vegadministrasjon i dag.
- Utarbeide skisse(r) til modell(er) for hvordan en overføring fra Statens vegvesen til fylkeskommunene kan gjennomføres.
- Vurdere kostnader og konsekvenser av en overføring for Statens vegvesen og fylkeskommunene.

Det er gitt noen rammer og forutsetninger for utredningen. Disse kan oppsummeres slik:

- Arbeidet skal gjøres i nært samarbeid med KS og fylkeskommunene.
- Departementets siktemål er at endelig resultat av arbeidet skal presenteres for Stortinget i framlegget til statsbudsjett for 2019.
- Statens vegvesens utredningsarbeid må være avsluttet 15. mai 2018.
- Kartleggingen skal være en total gjennomgang og opplisting av alle oppgaver som Statens vegvesen utfører for fylkeskommunene, ikke bare «*planlegging og drift*» slik det er formulert i Stortingets anmodningsvedtak.
- Det bør utredes om det er enkelte oppgaver som er av en slik art at det ikke er naturlig med oppdeling og som derfor bør holdes samlet.
- Arbeidsgiveransvaret og ansattes rettigheter skal vurderes generelt og konkret i modellene som skisseres.
- Behovet for endringer i gjeldende lovgivning skal klarlegges, særlig om det er behov for en egen overføringslov. Forslag til konkrete endringer i gjeldende lovgivning og eventuelt nytt lov- og regelverk, er en del av oppdraget.
- Utredningen skal legge til grunn at en overføring skal gjennomføres ved etablering av de nye fylkeskommunene fra 1. januar 2020.
- Arbeidet skal gjennomføres i tråd med Utredningsinstruksens kapittel 2. Departementet ber særlig om at virkningene og alle vesentlige konsekvenser (juridiske, økonomiske, administrative og andre konsekvenser) for Statens vegvesen og fylkeskommunene av alle modellene blir presentert, sammen med anbefaling av modell/tiltak.
- Uavhengig av valg av modell er det ønskelig med en skisse til opplegg for hvordan en prosess med overføring av oppgaver kan gjennomføres, med sikte på at en overføring blir gjort på en så god måte som mulig for trafikanter og andre brukere av tjenestene til vegmyndighetene. Det må i denne forbindelse redegjøres for hvem som skal ha ansvaret for at de ulike endringene blir gjennomført ved en overføring.
- Tilpasninger internt i SVV inngår ikke i utredningsoppdraget.

3 Organisering og gjennomføring av utredningsoppdraget

3.1 Prosjektarbeid i Statens vegvesen

Arbeidet med oppdraget har vært prosjektorganisert i Statens vegvesen, med vegdirektøren som prosjekteier og etatsledermøtet som styringsgruppe. Alle driftsenhetene (Vegdirektoratet og de fem regionvegkontorene) har vært representert prosjektgruppa:

- Torbjørn Naimak, Region nord (prosjektleder)
- Kjerstin Bretteville-Jensen, Vegdirektoratet
- Edel Miljeteig Austlid, Region nord
- Kjetil Strand, Region midt
- Hanne Hermanrud, Region vest
- Tore Kaurin, Region sør
- Turid Stubø Johnsen, Region øst

Sekretariatet har bestått av:

- Roar Midtbø Jensen, Region øst/Vegdirektoratet
- Gro Marøy, Region nord
- Kjerstin Bretteville-Jensen, Vegdirektoratet
- Mark Berger, Vegdirektoratet
- Vivian Tubez Storfjell, Region nord

Prosjektet har innhentet grunnlag fra arbeidsgrupper, interne bestillinger i Statens vegvesen og fra eksterne oppdrag. Dette har resultert i delutredninger/underlagsdokumenter, se liste til slutt i denne rapporten.

3.2 Samarbeid med fylkeskommunene og KS

I mandatet for utredningen er det klargjort at *«arbeidet skal gjøres i nært samarbeid med KS og fylkeskommunene»*.

Det har vært avholdt hyppige møter i Kontaktutvalget. Dette er et utvalg som ble opprettet i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 for å drøfte viktige samarbeidsspørsmål mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene, herunder særlig hvordan sams vegadministrasjon fungerer. Kontaktutvalget ledes av vegdirektøren. Statens vegvesen er for øvrig representert med to fra etatsledelsen og en sekretær, fylkeskommunene med to fylkesrådmenn og en samferdselssjef og KS med en representant. Representantene fra fylkeskommunene og KS kan ikke forplikte fylkeskommunene i Kontaktutvalget, men er viktige rådgivere og viktige som kontaktledd mellom fylkeskommunene og etatsledelsen i Statens vegvesen. Utvalget har under utredningsarbeidet blitt utvidet med to representanter fra KS og to fra prosjektsekretariatet i Statens vegvesen. I Kontaktutvalget har Statens vegvesen gitt informasjon om status i prosjektarbeidet, fylkeskommunene/KS har informert om sammenslåingsprosessene i fylkene, samt at det har blitt tatt opp spørsmål og utvekslet synspunkter om forhold som har vært ønskelig å få avklart underveis i arbeidet.

Siden forvaltningsreformen i 2010 har det 1–2 ganger i året blitt arrangert fellesmøter for fylkeskommunene og Statens vegvesen. Dette har vært møter med utveksling av informasjon og synspunkter knyttet til sams vegadministrasjon og andre saker det har vært behov for å drøfte og samarbeide om. Regionreformen og overføring av sams vegadministrasjon var eneste tema på fellesmøtet 5. februar 2018. Der orienterte KS/fylkeskommunene om status i fylkenes arbeid med regionreformen og Statens vegvesen orienterte om status i prosjektarbeidet. Det var også forberedte innlegg om hva fylkeskommune og Statens vegvesen trenger av hverandre i reformarbeidet.

I forlengelsen av fellesmøtet 5. februar ble det 5.–6. februar og 9. mars gjennomført to workshoper med deltakelse fra alle fylkeskommunene, KS, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Statens vegvesen. Hensikten med dette arbeidet var å:

- etablere en felles forståelse av og innsikt i fylkesvegoppgavene som Statens vegvesen i dag utfører og som fylkeskommunene selv skal utføre i fremtiden.
- skissere og vurdere mulige organisatoriske modeller for eventuelle fellesressurser mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene.

Det har vært etablert et fast møtepunkt hvor en representant fra KS har hatt ukentlige møter med sekretariatet for prosjektarbeidet i Statens vegvesen. Hensikten med dette har vært å holde KS/fylkeskommune løpende orientert om prosjektarbeidet og sikre innspill fra KS/fylkeskommunene underveis.

KS ble i starten av prosjektarbeidet invitert inn i ett av møtene til prosjektgruppa i Statens vegvesen, hvor blant annet opplegg for samarbeid ble drøftet.

Ved årsskiftet 2017/2018 ble det gjennomført regionale møter mellom regionledelsen i Statens vegvesen og politisk/administrativ ledelse i hver enkelt fylkeskommune. KS var representert på de fleste av disse møtene. Hensikten med møtene var gjensidig informasjonsutveksling og avklaring av videre kontakt. Det har i etterkant blitt gjennomført flere møter. For fylkeskommunene som skal slå seg sammen, har kontakten blitt mer innrettet mot fylkeskommunenes organisasjoner og prosesser for det nye fylket. De regionale møtene har gitt et godt kunnskapsgrunnlag for utredningsarbeidet i Statens vegvesen. Møtene har også vært viktige for at fylkeskommunene skal bli godt kjent med fylkesvegoppgavene som Statens vegvesen utfører. I tillegg har regionreformen og overføring av oppgaver vært et naturlig tema i den løpende styringsdialogen mellom fylkeskommunene og regionvegsejeren v/regionvegkontorenes vegavdelinger.

3.3 Møter med departementene

Samferdselsdepartementet har i møter med Statens vegvesen underveis i prosjektarbeidet, blitt orientert om framdrift og utfordringer i utredningsarbeidet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet har deltatt på enkelte av disse møtene. I mandatet for utredningsarbeidet er det beskrevet en «samhandlingsstruktur»:

«Departementet vil etablere ein samhandlingsstruktur som inneber møte mellom Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Statens vegvesen, fylkeskommunane og KS. Departementet bed Statens vegvesen om å ta opp saker som krev avklaringar under vegs. KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan og ta opp saker som krev avklaringar.»

Etter initiativ fra KS er det gjennomført møter med utgangspunkt i dette punktet i mandatet.

3.4 Bidrag fra eksterne

Difi har underveis i prosjektarbeidet bidratt med noen ressurser i utredningsarbeidet. Difi har gitt innspill om alternative modeller for organisering, kriterier for rangering av modeller og formelle rammer for mulige fellesløsninger mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene.

Menon Economics AS har levert rapport om mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser av overflytting av byggherreområdet i fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene.

Advokatfirmaet Grette AS har i notat vurdert rettslige forhold og mulige tiltak for overføring av ansatte fra Statens vegvesen til fylkeskommunene.

4 Beskrivelse av sams vegadministrasjon

4.1 Hensikt

Fylkeskommunene har allerede ansvaret for fylkesvegoppgavene etter vegloven. Sams (felles) vegadministrasjon innebærer at Statens vegvesen utfører både riksvegoppgaver for staten og fylkesvegoppgaver for fylkeskommunene.

Ordningen med sams vegadministrasjon har virket i lang tid. Den ble første gang etablert som en forsøksordning i Nordland på 1860-tallet. I 1893 ble ordningen lovregulert som et tillegg til vegloven av 1851. I dag er ordningen hjemlet i vegloven § 10 annet ledd.

Hensikten med ordningen har vært effektiv ressursutnyttelse. Det var også effektivitetshensyn som var grunnlaget for å videreføre ordningen med sams vegadministrasjon selv etter den omfattende omklassifiseringen av riksveger til fylkesveger i 2010, jf. St. meld. nr. 12 (2006–2007) «*Regionale fortrinn – regional framtid*», Ot. Prp. nr. 10 (2008–2009) om gjennomføring av forvaltningsreformen og Innst. O. nr. 30 (2008–2009).

Sams vegadministrasjon utnytter kompetanse på tvers av forvaltningsnivåer, administrative grenser og oppgaveområder i Statens vegvesen.

Før forvaltningsreformen i 2010 var total veglengde for riks- og fylkesveger rundt 54.000 km, fordelt med om lag 50 % riksveg og 50 % fylkesveg. Etter forvaltningsreformen ble dette endret til om lag 80 % fylkesveg og 20 % riksveg. Trafikkarbeid (antall kjørte kilometer) er fordelt med 53 % på riksveg og 47 % på fylkesveg.

Ny fylkeskommune	Folketall	FV km	RV km	Gjennomsnittlig ÅDT *) FV	Gjennomsnittlig ÅDT *) RV	Trafikkarbeid*) FV	Trafikkarbeid*) RV
Troms og Finnmark	241 371	4 398	1 881	494	1 466	792	1 002
Nordland	239 158	4 110	1 232	556	2 077	833	924
Trøndelag	452 781	6 345	826	860	6 428	1 991	1 937
Møre og Romsdal	264 943	3 090	533	1 038	3 873	1 167	748
Vestland	624 827	5 545	1 468	1 087	4 074	2 185	2 149
Rogaland	470 175	2 500	541	1 740	6 886	1 572	1 317
Agder	298 486	3 631	652	1 016	5 838	1 341	1 346
Vestfold og Telemark	410 857	3 098	624	1 841	7 749	2 070	1 695
Innlandet	384 309	6 926	1 473	800	4 639	1 998	2 416
Viken	1 168 688	5 349	1 297	2 239	13 285	4 297	5 657
Oslo	673 468	–	194	–	33 824	–	1 572
TOTALT	5 229 063	44 992	10 721			18 245	20 764

Tabell 1 Nøkkeltall for de nye fylkeskommunene²

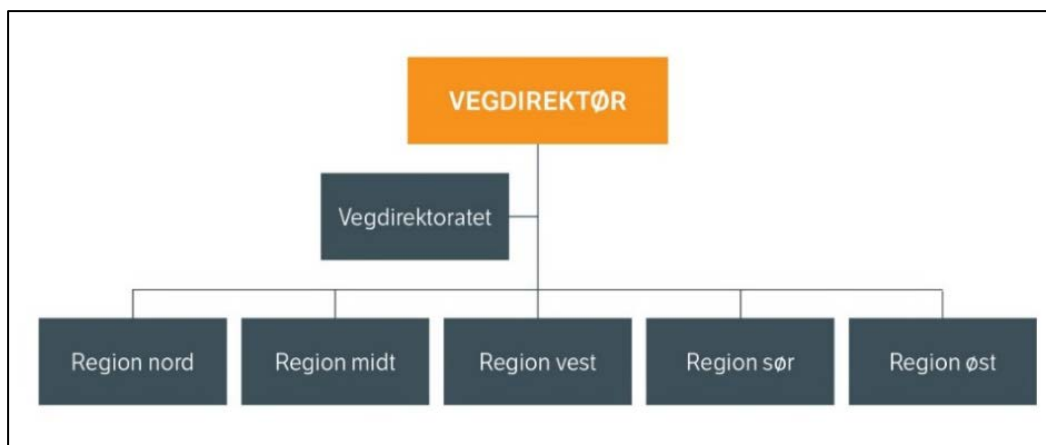
² ÅDT (årsdøgnetrafikk): Gjennomsnittlig trafikkmengde pr. døgn beregnet ut fra total (faktisk eller beregnet) trafikkmengde for hele året, delt på antall dager i året. Her oppgis gjennomsnitt vektet med veglengde

Trafikkarbeid: Trafikkarbeidet er et mål på omfanget av trafikken, og betegner det arbeidet som blir utført av ett eller flere kjøretøy under en transport fra et sted til et annet. Det omfatter både gods- og persontransport.

Trafikkarbeidet måles vanligvis i kjøretøykilometer pr år, og påvirkes ikke av antall personer eller godsmengde som fraktes.

4.2 Organisering og styring

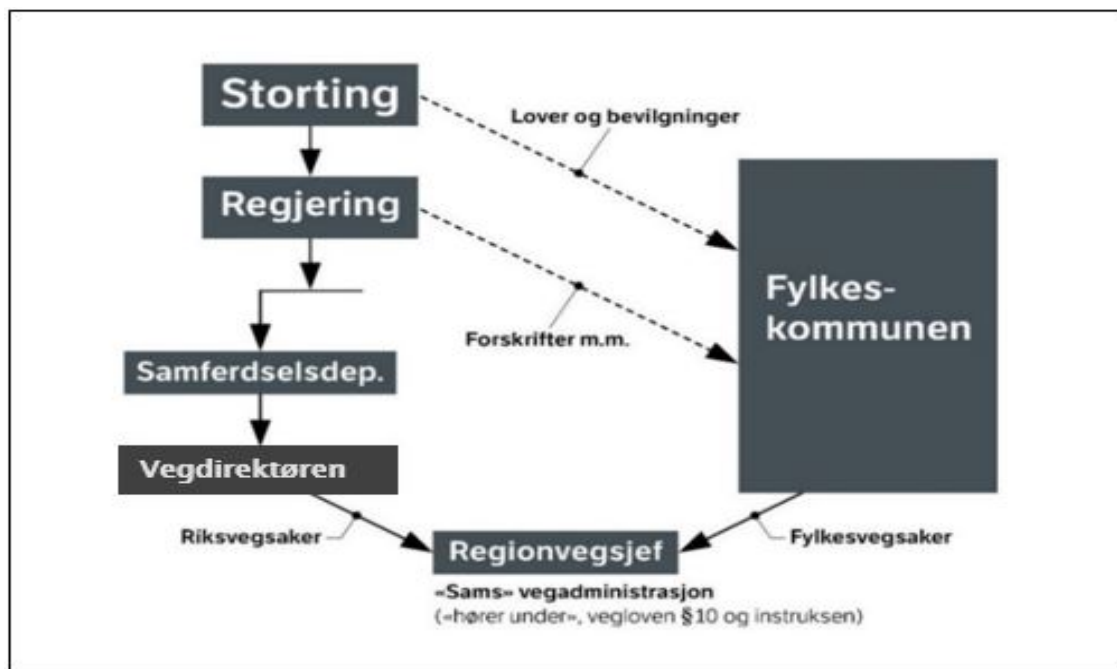
Statens vegvesen er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Organiseringen av Statens vegvesen framgår av vegloven og instruks for Statens vegvesen (FOR-2011-03-15-386). Etaten er inndelt i seks driftsenheter: Vegdirektoratet og fem regionvegkontor. Vegdirektoratet er den sentrale enheten i Statens vegvesen. Vegdirektoratet ledes av en vegdirektør som har styringsansvaret og er sjef for Statens vegvesen. Hvert regionvegkontor ledes av en regionvegsjef.



Figur 1 Organisering av Statens vegvesen.

Statens vegvesen består av to forvaltnings- og organisatoriske nivåer. Vegdirektoratet er det ene nivået og regionvegkontorene det andre. Regionvegkontorenes vegavdelinger er sammenfallende med fylkesgrensene (med ett unntak i Region nord), og er de avdelingene som ivaretar mye av det operative ansvaret på fylkesvegnettet i tett samarbeid med regionvegkontorets øvrige avdelinger. Vegavdelingene og de øvrige avdelingene i regionvegkontoret utfører oppgaver etter vegloven både på riksveg og fylkesveg.

Det er regionvegsjefen med tilliggende administrasjon som etter vegloven er sams (felles) vegadministrasjonen for riksveg og fylkesveg på regionalt nivå. Regionvegsjefen utfører riksvegoppgaver for staten hørende under Vegdirektoratet og fylkesvegoppgaver for de 17 fylkeskommunene (Oslo har ikke fylkesveger og inngår derfor ikke), jf. vegloven § 10 andre ledd. Styringslinjene i riks- og fylkesvegsaker etter vegloven kan skisseres slik:



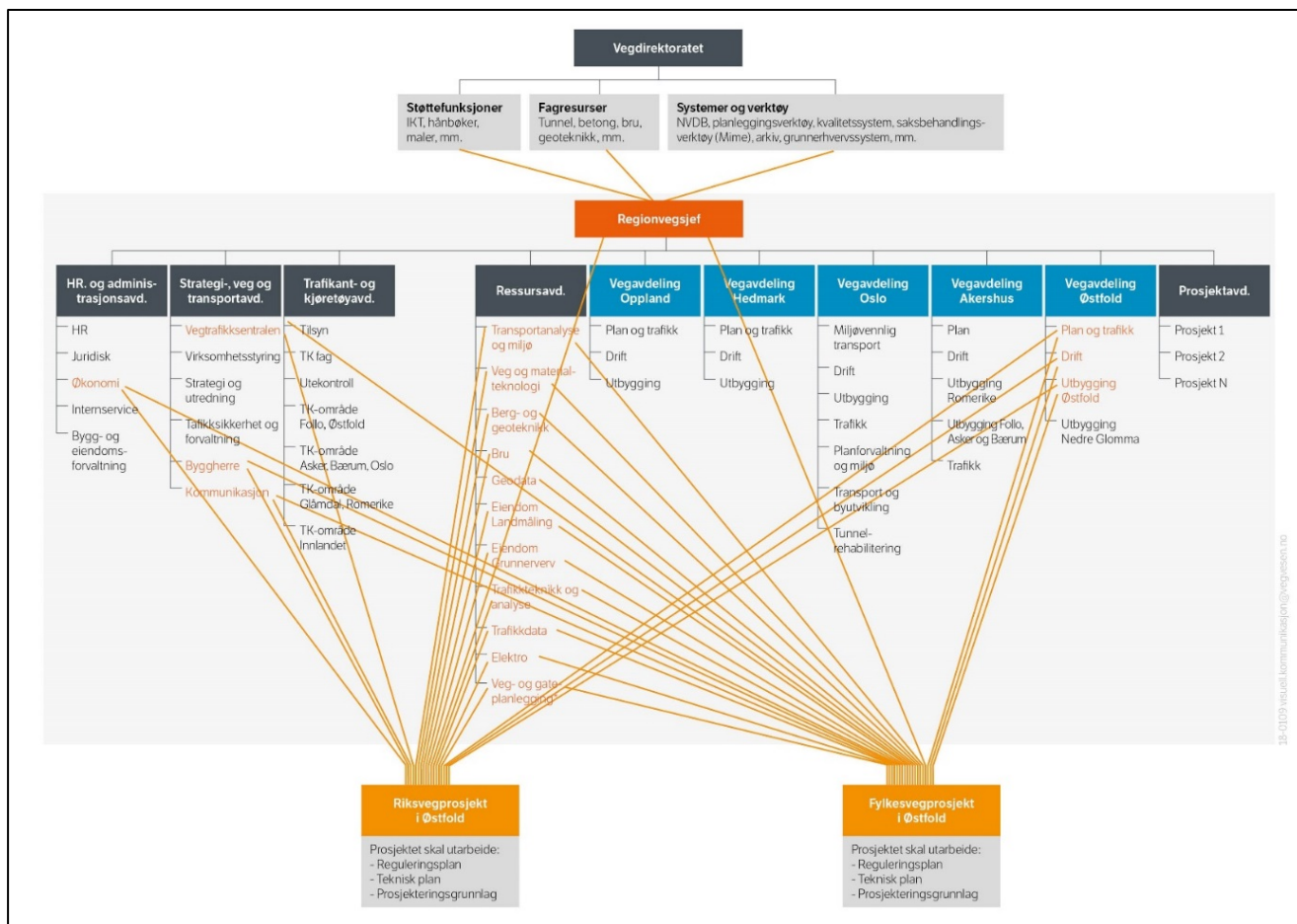
Figur 2 Styringslinjer i fylkesvegsaker

Vegdirektøren som leder av Statens vegvesen og regionvegsjefene, har ansvar for at sams vegadministrasjon er i stand til effektivt å utføre både riks- og fylkesvegoppgaver. For å utføre oppgavene benytter regionvegsjefen ressurser i hele Statens vegvesen. Dette gjelder flere fellesfunksjoner og -løsninger som er organisatorisk knyttet til Vegdirektoratet, f.eks.: IKT, regnskap, faktura og arkiv. Det gjelder også spesialiserte fagmiljøer innen bru, ferjekai, tunnel, elektro, geoteknikk, skred mm, som finnes på avdelinger i vegregionene og/eller som landsdekkende enheter tilknyttet Vegdirektoratet.

Det er i hovedsak ingen enheter i Statens vegvesen som bare utfører fylkesvegoppgaver. De fleste enhetene på regionvegkontoret, herunder også de fylkesvise vegavdelingene, utfører både riksvegoppgaver og fylkesvegoppgaver. Oppgavene utføres i stor grad gjennom prosjektorganisering og med hjelp av fagressurser fra flere enheter både i vegregionene og i noen tilfeller også fra Vegdirektoratet.

Figur 3 er to konkrete eksempler på ressursbruk for å utarbeide reguleringsplan og prosjekteringsgrunnlag for fylkesveg og riksveg. Den viser at de samme ressursene brukes både til riksveg og fylkesveg, og at ressursene hentes fra mange enheter på regionvegkontoret og i Vegdirektoratet. Eksempelet viser et bilde på ressursbruken i to ulike prosjekter under hovedprosessen «planlegge». Det vil være lignende, men litt andre linjer i andre planprosjekter og for de øvrige hovedprosessene: bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde.

I tillegg til ressurser i Statens vegvesen benyttes konsulenter til deloppdrag i både riksveg- og fylkesvegoppgaver.



Figur 3 Ressursbruk reguleringsplan og prosjektering. To konkrete eksempler: et riksvegprosjekt og et fylkesvegprosjekt. De gule linjene viser hvilke enheter som har bidratt med kompetanse til prosjektene.

Fylkeskommunen dekker utgifter til fylkesveg, jf. vegloven § 20, med unntak av utgifter til del av sams vegadministrasjon som dekkes av staten etter bestemmelsene i vegloven § 19. Fylkeskommunen er eier av fylkesveg (eiendom og veganlegg), med en eiers rettigheter, plikter og ansvar.

Fylkesvegoppgavene som regionvegsjefen utfører for fylkeskommunen blir i betydelig grad fastsatt i avtaler mellom den enkelte fylkeskommune og regionvegsjef, normalt en flerårig rammeavtale og årlige leveranseavtaler. I avtaleverket inngår til vanlig finansiering, fullmakter og andre rammer for Statens vegvesens arbeid med oppgavene, samt bestemmelser om rapportering, styringsdialoger og annen samhandling for å følge opp både avtalefestede og andre fylkesvegoppgaver for fylkeskommunen.

Selv om det er regionvegsjefen som utfører oppgavene, er det fylkeskommunen som har ansvaret som vegmyndighet og forvalter/eier av fylkesveg innenfor bestemmelser i en rekke lover og regler, for eksempel vegloven og plan- og bygningsloven og regelverk om miljø, forurensing, universell utforming, elektro, offentlige innkjøp, naboforhold, HMS m.m. Fylkeskommunen er byggherre etter byggherreforskriften (FOR 2009-08-03-1028) både ved utbygging, drift og vedlikehold, mens regionvegsjefen er byggherrens representant etter forskriften § 16. Regionvegsjefen må sørge for at arbeid som regionvegkontoret utfører for

fylkeskommunen, utføres innenfor rammen av lov, forskrift og annet regelverk som fylkeskommunen er forpliktet til å følge.

Fylkeskommunenes myndighet og oppgaver knyttet til fylkesvegferjesamband følger av bestemmelser i yrkestransportloven og ikke av bestemmelsene i vegloven. Formelt er derfor ikke dette oppgaver etter vegloven som regionvegsjefen – hørende under fylkeskommunen – er forutsatt å utføre for fylkeskommunene. I enkelte fylker har imidlertid fylkeskommunen og Statens vegvesen funnet det hensiktsmessig at personell ved regionvegkontoret bistår fylkeskommunen i arbeid knyttet til fylkesvegferjesamband. Selv om det formelt ikke er en oppgave som omfattes av statens ansvar for å stille med sams vegadministrasjon, er dette et hensiktsmessig samarbeid som begge parter og trafikantene har fordeler av i de fylkene ordningen er etablert. Dette har i praksis inngått i den delen av sams vegadministrasjon som er statlig finansiert. I noen tilfeller er det også felleskontrakter for riks- og fylkesvegsamband, hvor staten og fylkeskommunene finansierer hver sin del av kontrakten.

4.3 Statens vegvesens roller og oppgaver – og hva er fylkesvegoppgaver?

Statens vegvesen har tre roller: fagorgan, myndighetsorgan og veg- vegtrafikkforvalter. Når Statens vegvesen utfører oppgaver på vegne av fylkeskommunen, er dette i hovedsak i rollen som veg- og vegtrafikkforvalter.

4.3.1 Oppgaver som fagorgan

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

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

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

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

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

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

Oppgavene knyttet til sektoransvaret er statlige oppgaver som ikke er aktuelle å overføre til fylkeskommunene, men en overføring av fylkesvegoppgavene etter vegloven kan medføre behov for endring i hvordan Statens vegvesen skal arbeide med sektoransvarsoppgavene. Et viktig eksempel på dette er Statens vegvesen sitt sektoransvar for trafiksikkerhet, som er gjennomgående i alle ansvarsområder og oppgaver som etaten har. Når Statens vegvesen ikke lenger skal utføre oppgaver på fylkesvegnettet, endrer ikke det på sektoransvaret for trafiksikkerhet – men det betyr sannsynligvis at arbeidet må innrettes på en annen måte. Dette må også ses i lys av det ansvaret fylkeskommunene har for trafiksikkerhet etter vegtrafikkloven § 40a.

4.3.2 Oppgaver som myndighetsorgan

Statens vegvesen er myndighetsorgan både etter vegloven og vegtrafikkloven. Dette betyr blant annet at Statens vegvesen fatter enkeltvedtak, godkjenner tekniske konstruksjoner og fastsetter forskrifter og normaler. Det er bare oppgavene etter vegloven som inngår i mandatet for denne utredningen. Myndighetsoppgaver etter vegtrafikkloven er derfor ikke aktuelle for overføring. Det er likevel gjort noen vurderinger knyttet til vegtrafikkloven, se omtalen av skiltforskriften under.

Etter veglovens § 9 er Vegdirektoratet vegmyndighet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg. Vegloven inneholder flere bestemmelser som slår fast at det er regionvegkontoret som gir tillatelser for riks- og fylkesveger og kommunen for kommunale veger. Ved opphør av sams vegadministrasjon er det nødvendig å endre vegloven slik at det blir fylkeskommunen og ikke regionvegkontoret som gir slike tillatelser for fylkesveg.

Vegdirektoratet har myndighet til å vedta forskrifter og normaler for offentlig veg (riksveg, fylkesveg og kommunal veg), og håndheve lover, forskrifter og normaler på riksveg og delvis på fylkesveg. Under er noen eksempler på forskrifter til vegloven som gjelder fylkesveg og som definerer myndighetsoppgaver for Vegdirektoratet:

- Etter forskrift om anlegg av offentlig veg (FOR-2007-03-29-363) er Vegdirektoratet gitt myndighet til å fastsette vegnormaler for alle offentlige veger. Myndighet til å fravike vegnormalene innenfor forskriftenes rammer, er lagt til Vegdirektoratet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg, dersom ikke annet følger av annen forskrift etter vegloven. Forskriften gir også Vegdirektoratet hjemmel til å fastsette forskrift for trafikkklaster for vegbruer, gang- og sykkelvegbruer, ferjekaier og andre konstruksjoner i det offentlige vegnettet. Slik forskrift foreligger (FOR-2017-11-17-1900).
- I bruforskrift for fylkesveg (FOR-2014-09-02-1128) er Vegdirektoratet gitt myndighet til å:

- Kontrollere og godkjenne prosjektering av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon på fylkesveg.
- Fravike bestemmelser gitt i vegnormal for prosjektering og bygging av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon på fylkesveg.
- Fastsette og fravike utfyllende bestemmelser for inspeksjon, drift, vedlikehold og annen forvaltning av bru, ferjekai og annen bærende konstruksjon på fylkesveg.
- I tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg (FOR-2014-12-10-1566) er Vegdirektoratet gitt myndighet til å:
 - Gi tillatelse til at ny eller rehabilitert tunnel på fylkesveg kan tas i bruk.
 - Innstille eller begrense bruken av tunnel på fylkesveg dersom sikkerhetskrav ikke er oppfylt.
- I vegdataforskriften (FOR-2010-12-03-1525) er Vegdirektoratet gitt myndighet til å bestemme hvilke formater som skal benyttes, i hvilket omfang data skal innhentes, kvalitetssikres og formidles.

Myndighet som i ovennevnte forskrifter er lagt til Vegdirektoratet, er ikke aktuelle å overføre til fylkeskommunene fordi det gjelder nasjonale myndighetsoppgaver.

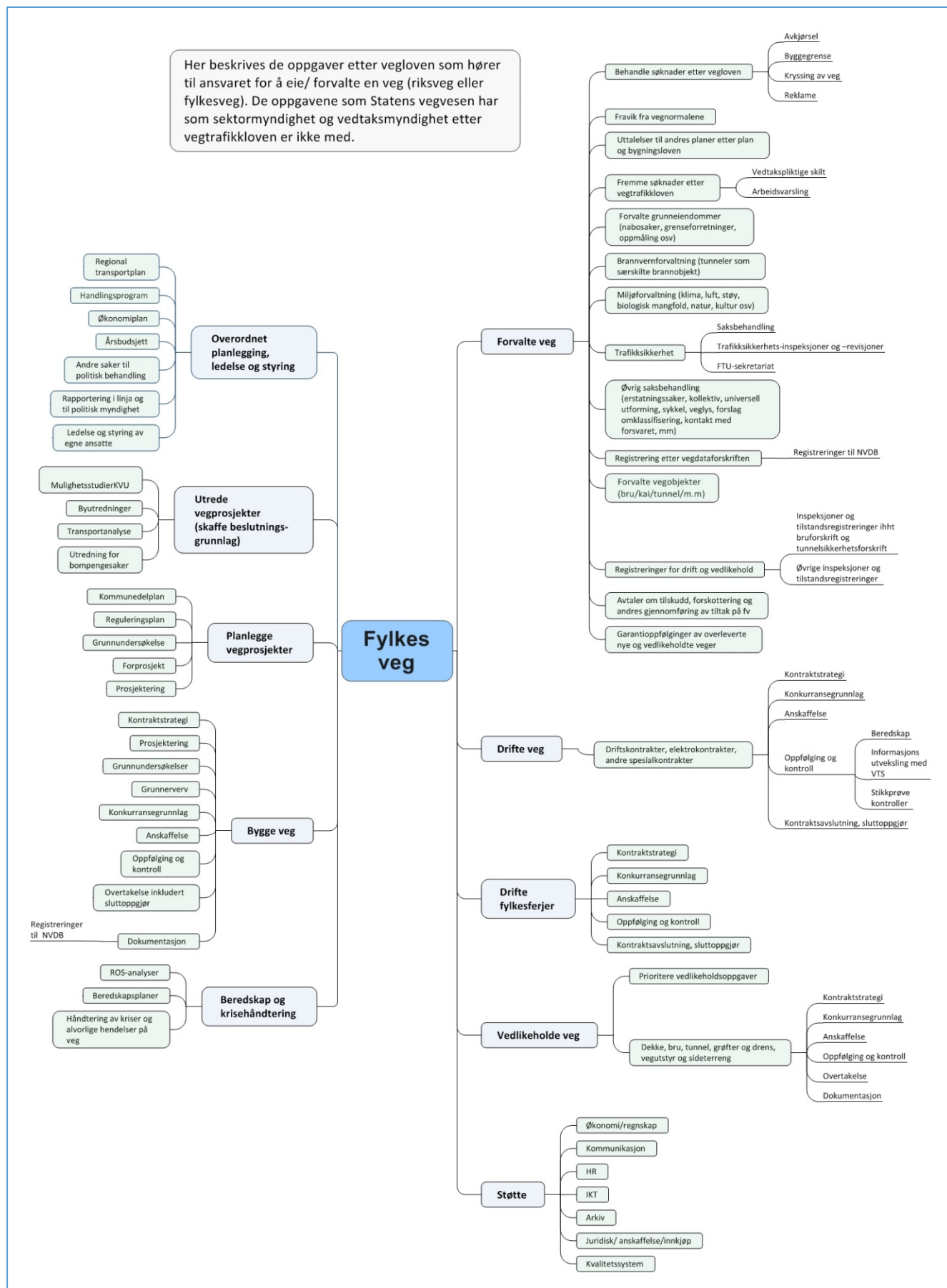
Forskrift om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikallyssignaler og anvisninger (skiltforskriften) (FOR-2005-10-07-1219) er hjemlet i vegtrafikkloven og derfor utenfor mandatet departementet har gitt for utredningen. Forskriften angir Vegdirektoratet, regionvegkontoret, Politiet eller kommunen som vedtaksmyndighet avhengig av hva det dreier seg om. Forut for vedtak etter forskriften er det imidlertid arbeidet som det er naturlig at fylkeskommunen som vegforvalter har ansvar for at blir utført. Eksempler på dette er utarbeiding av skiltplaner og arbeidsvarslingsplaner som vegforvalter/entreprenør skal sende til vedtaksmyndigheten for godkjenning. Overføring av fylkesvegadministrasjon til fylkeskommunene, kan reise spørsmål om myndighet på noen områder etter vegtrafikkloven. Slike avklaringer om vegtrafikkloven, er utenfor mandatet og utenfor rammen for det som har vært mulig å klargjøre i denne utredningen.

Statens vegvesen har på trafikanter- og kjøretøyområdet med hjemmel i vegtrafikkloven ansvar for kontroll av kjøretøy, tilsynsoppgaver og gjennomføring av førerprøver. Statens vegvesen har også myndighet til å utvikle og godkjenne regelverk og fatte vedtak som gjelder for trafikanter og kjøretøy. Om lag 1500 av 7100 ansatte i Statens vegvesen arbeider med trafikanter og kjøretøyoppgaver. Ingen oppgaver på trafikanter- og kjøretøyområdet overføres til fylkeskommunene.

4.3.3 Oppgaver som veg- og vegtrafikkforvalter

Veg- og trafikkforvalteroppgavene er i stor grad oppgaver knyttet til å utrede, planlegge, bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde både riks- og fylkesveg.

Fylkeskommunene har allerede ansvar for disse oppgavene når det gjelder fylkesveg. Fra 1.1.2020 skal fylkeskommunene også utføre disse oppgavene selv. Figur 4 viser en mer detaljert oversikt over hvilke oppgaver dette dreier seg om.



Figur 4 Oversikt over vegforvalteroppgaver

Forvaltningsoppgavene er det grunn til å være særlig oppmerksom på. Dette er et vidt spekter av oppgaver som krever mye ressurser og som har stor betydning for trafiksikkerheten. Det dreier seg om et stort antall saker som krever fra noen få timers saksbehandling til mange ukeverk. Typiske forvaltningssaker som vedtak etter vegloven eller uttalelser etter plan- og bygningsloven, er avgjørelser med krav til rettssikkerhet og likebehandling og med klare tidsfrister. Som eier av veggrunn følger det også med mange ulike saker knyttet til naboer. Forvaltningsoppgavene er nærmere omtalt i kapittel 5.2.5 og i et arbeidsnotat som er utarbeidet i forbindelse med utredningsarbeidet, jf. oversikt over delutredninger og andre underlagsdokumenter til slutt i denne rapporten.

Oppgavene som vegtrafikkforvalter er knyttet til trafikken på vegene:

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

I vegtrafikkforvaltningen står vegtrafikksentralene (VTS) og Nasjonal vegdatabank (NVDB) sentralt. Ved forvaltningsreformen i 2010 ble Statens vegvesens ansvar for VTS og NVDB som nasjonal løsning klarlagt, jf. Ot.prp. nr. 68 (2008–2009):

«Statens vegvesen bør etter Samferdselsdepartementets mening fortsatt ha ansvar for fellesoppgaver på tvers av vegklasser. Et eksempel på slike fellesoppgaver er de fem regionale vegtrafikksentralene som overvåker tunneler, styrer variable skilt og tar imot og formidler vegmeldinger m.m. Et annet eksempel på fellesoppgaver er den nasjonale vegdatabanken – NVDB.»

Det er ikke noe som tilsier at ansvaret for NVDB og VTS skal endres i forhold til avklaringen i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010.

I vegtrafikkforvaltningen har fylkeskommunen et delansvar for dataleveranser til NVDB og for kommunikasjon med VTS om vegmeldinger. Dataleveransene til NVDB og VTS er i dag i stor grad basert på elektroniske installasjoner i eller langs veg og i kjøretøy. Her må det trekkes opp klare grenselinjer mellom Statens vegvesen sitt ansvar for vegtrafikken gjennom NVDB og VTS og fylkeskommunenenes sitt ansvar for vegkantutstyr og dataleveranser gjennom elektroniske installasjoner og registreringer. Dette er grensedragninger som fram til nå ikke har vært nødvendige.

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

4.4 Ressursbruk

Statens vegvesen har kartlagt og beregnet ressursbruk for oppgaver etter vegloven til fylkesveger i perioden 2015–2017. I dette inngår også forberedende arbeider for vedtak etter vegtrafikkloven.

Kartleggingen er basert på medarbeidernes daglige timeføring. For investeringstiltakene, inkludert planlegging av disse, er det stor sikkerhet for den angitte ressursbruken, siden timeføringen her er knyttet til konkrete fylkesvegprosjekter. For øvrige sams-oppgaver skiller ikke timeføringen mellom oppgaver gjennomført for fylkesveg eller riksveg. Her er andelen fylkesvegoppgaver derfor beregnet på grunnlag av nøkkeltall. For drift og vedlikehold er omsetningen lagt til grunn som fordelingsfaktor, fordi det er en nær sammenheng mellom omsetning og ressursbruk. For de øvrige oppgavene er trafikkarbeid³ lagt til grunn som fordelingsnøkkel fordi dette er den faktoren som gir best sammenheng med ressursbruken. Det er gjennomført kontroll med resultatet ved å regne på samme måte for riksvegoppgavene og gjort vurderinger opp mot antall årsverk i Statens vegvesen, sykefravær mm. I tillegg til beregnede årsverk er konsulentkostnader til planleggings- og investeringsoppgaver på fylkesveg registrert. Det er knyttet usikkerhet til beregningene, særlig gjelder dette timeføringen for alle oppgavene utenom fylkesveginvesteringer og der trafikkarbeid er brukt som fordelingsnøkkel.

	2015	2016	2017
ALLE REGIONER			
Beregnet ressursbruk til fylkeskommunene	1 510	1 582	1 607
Årsverk knyttet til fylkesveg investeringer	528	572	605
Årsverk knyttet til drift- og vedlikehold på fylkesveg	336	354	360
Årsverk knyttet til forvaltning av fylkesveg	222	222	220
Overordnet planlegging, ledelse og styring av fylkesveg	109	109	107
Årsverk knyttet til ferjeforvaltning på fylkesveg	4	6	6
Andel av årsverk knyttet til kompetanseutvikling	67	60	53
Årsverk knyttet til faglig støtte på fylkesveg, fra VTA i regionen	53	54	54
Årsverk knyttet til administrative funksjoner på fylkesveg (i regionen og 0212)	91	99	92
Årsverk knyttet til administrative fellesfunksjoner på fylkesveg som organisatorisk tilhører Vegdirektoratet	54	62	65
Årsverk knyttet til faglig støtte fra VD	45	45	45
Konsulentbruk – fylkesveg (1.000 kr)	500 721	619 472	608 043
Omsetning på Fv; (1.000 kr)	18 964 428	16 999 621	17 414 435
Drift- og vedlikehold	7 274 980	7 627 635	7 701 083
Investeringer	11 689 448	9 371 986	9 713 351
Veglengde fylkesveg	44 261	44 338	44 338
Trafikkarbeid fylkesveg	17 773	17 937	17 937

Tabell 2 Ressursbruk i SVV til oppfølging av fylkesveger. Omsetning er i årets kroner. For drift og vedlikehold er omsetning den del som belastes fylkeskommunen, dvs. hovedsakelig entrepriser og strøm på veg.

³ Trafikkarbeid oppgis i kjøretøykm pr år, og er et mål på omfanget av trafikken

Ny fylkeskommune	Ressurbruk årsverk 2017	Antall hele stillinger
Troms og Finnmark	122	125
Nordland	120	123
Trøndelag	196	201
Møre og Romsdal	114	117
Vestland	256	263
Rogaland	149	153
Agder	108	111
Vestfold og Telemark	136	140
Innlandet	141	144
Viken	266	273
SUM	1 607	1 650

Tabell 3 Ressursbruk i 2017 pr fylkeskommune

Tallene er basert på registrerte timeverk. Regnet om til antall hele stillinger må tallene økes med 2,5% for å korrigere for annet lønnet fravær enn sykefravær, omfang av overtid og beregningsmetode for gjennomsnittlig antall hele stillinger på et år.

Fylkeskommunene bærer kostnadene for ressursbruken til planlegging og bygging av ny veg (den første linjen under sumlinjen i tabell 2), konsulentbruken og omsetning. Øvrig ressursbruk dekkes av statsbudsjettet, via Statens vegvesen sin bevilgning til sams vegadministrasjon. Kostnadstallene er gitt i løpende kr.

Perioden 2015–2017 er valgt for å sjekke årlige variasjoner og utviklingstrekk. Tallene viser større variasjon på fylkesnivå. Der det er en jevn økning i perioden, bør tallet for 2017 gi best veiledning for hvilken kapasitet fylkeskommunene må ta høyde for i sin vurdering av bemanningsbehovet. I det videre legges det til grunn et behov for at 1650 hele stillinger overføres til fylkeskommunene.

Statens vegvesen sin ressursbruk til tilsvarende oppgaver på riksveg er beregnet slik:

	2015	2016	2017
ALLE REGIONER			
Beregnet ressursbruk til RV (etter vegloven)	2 469	2 433	2 316
Årsverk knyttet til riksveg investeringer	1 373	1 347	1 262
Årsverk knyttet til drift- og vedlikehold på riksveg	240	256	263
Årsverk knyttet til forvaltning av riksveg	241	234	241
Overordnet planlegging, ledelse og styring av riksveg	150	140	132
Årsverk knyttet til ferjeforvaltning på riksveg	7	9	8
Andel av årsverk knyttet til kompetanseutvikling	113	93	77
Årsverk knyttet til faglig støtte på riksveg, fra VTA i regionen	60	56	54
Årsverk knyttet til administrative funksjoner på riksveg (i regionen og 0212)	152	156	135
Årsverk knyttet til administrative fellesfunksjoner på riksveg som organisatorisk tilhører Vegdirektoratet	88	96	96
Årsverk knyttet til faglig støtte fra VD	46	46	46
Konsulentbruk, investeringsposter – riksveg (1.000 kr)	2 360 418	2 039 214	1 769 306
Omsetning på Rv (1.000 kr)	22 821 018	24 247 737	25 014 430
Drift- og vedlikehold (0260/0270 art 4* og strøm)	5 645 851	5 352 237	5 515 391
Investeringer	17 175 167	18 895 499	19 499 039
Veglengde riksveg km	10 242	10 232	10 232
Trafikkarbeid riksveg	18 072	18 329	18 329

Tabell 4 Ressursbruk i SVV til oppfølging av riksveger

Tabellen under viser ressursbruk i Statens vegvesen til oppgaver som ikke inngår i tabellene over for fylkesveg og riksveg. Dette er i hovedsak oppgaver innenfor Statens vegvesen sin rolle som fagorgan for overordnet statlig myndighet, myndighetsorgan etter vegtrafikkloven og trafikkforvalter.

Årsverk (registrerte timer dividert på 1.650 t)	2015	2016	2017
Årsverk til statlige oppgaver i SVV	3 012	3 054	2 933
Alle årsverk i VD som ikke er med i modellen	847	881	821
TK-avdelingene i alle regioner	1 369	1 363	1 313
Årsverk statlige myndighetsoppgaver i regionene	525	558	551
Andel av administrative funksjoner i regionene	174	150	151
(H) Feilføringer mm	98	103	96

Tabell 5 Ressursbruk i SVV som ikke inngår i tabell 3 og 4

Den kartlagte ressursbruken gir et bilde på fylkesvegoppgavenes omfang sett i forhold til Statens vegvesens totale oppgaveportefølje. I tabellen under vises dette, omregnet til antall hele stillinger i 2017 (økt med 2,5% for å korrigere som omtalt tidligere).

Fylkesvegoppgaver etter vegloven:	1 650
Riksvegoppgaver etter vegloven:	2 400
Oppgaver som fagorgan og statlige myndighetsoppgaver:	1 700
Trafikant- og kjøretøyoppgaver (i regionene):	1 350
Sum	7 100

Tabell 6 Fordeling av total ressursbruk i SVV, beregnet som antall hele stillinger i 2017

5 Løsninger i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak

I dette kapittelet er det vurdert løsninger basert på Stortingets anmodningsvedtak om overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til de ti nye fylkeskommunene.

I mandatet for utredningen er det forutsatt at dette gjelder alle fylkesvegoppgaver etter vegloven som Statens vegvesen i dag utfører for fylkeskommunene: utrede, planlegge, bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde.

Det er videre lagt til grunn at Statens vegvesen fortsatt skal ha ansvaret for riksvegoppgavene og nasjonale oppgaver knyttet til vegtransporten og sektoransvaret. Det betyr blant annet at Statens vegvesen fortsatt skal ha ansvaret for Nasjonal vegdatabank, vegtrafikksentralene og myndighetsutøvelse etter vegtrafikkloven. Se nærmere beskrivelse i kapittel 4.3.

5.1 Anbefalt løsning basert på Stortingets anmodningsvedtak

For overføring av fylkesvegadministrasjon i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak, vurderer Statens vegvesen slik:

- Overføring av fylkesvegvegadministrasjonen fra 1.1.2020 er krevende, men det er mulig for oppgavene knyttet til: utredning, planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehold.
- Når det gjelder drift er det imidlertid så stor usikkerhet om mulig nytt kontraktsopplegg og økonomiske konsekvenser, at det ikke er forsvarlig å beslutte overføring før det er gjennomført nærmere vurderinger. En slik vurdering bør være gjennomført innen høsten 2019. For felles driftskontrakter som løper over 1.1.2020, er det uansett nødvendig med en overgangsordning. Dette gjelder driftskontrakter for veg, elektrokontrakter og noen fagkontrakter med krav til beredskap. Statens vegvesen anbefaler at disse felleskontraktene i hovedsak videreføres til utløp uten endring i byggherreoppfølging.
- Det er sammenheng i oppgaveutførelsen mellom hovedprosessene: utrede, planlegge, bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde. Det er derfor krevende med løsninger som skiller disse prosessene fra hverandre. Vi har likevel kommet til at det er mulig å håndtere driftskontraktene (kontraktene omfatter også lettere vedlikehold) for seg selv, forutsatt at dette også omfatter driftsrettet forvaltning.
- Det bør ikke etableres nye felles ressursenheter som Statens vegvesen og fylkeskommunene er forpliktet til å bruke. Hver enkelt av de elleve vegadministrasjonene må selv kunne velge hvordan oppgavene skal løses.
- På noen områder knyttet til sikkerhet og beredskap, bør Statens vegvesen beholde et nasjonalt ansvar. Dette gjelder beredskap knyttet til bru og reservebrumateriell og

faglig ekspertise knyttet sikkerhet på veg i forbindelse med fare for eller naturhendelser som skred og flom. Det anbefales at disse ressursene fortsatt blir organisert som en del av Statens vegvesen og er tilgjengelig for fylkeskommunene etter behov.

- For investeringskontraktene og andre flerårige fagkontrakter (vedlikeholdskontrakter som er produktbaserte eller oppdragsspesifikke) foreslås et generelt utgangspunkt med at fylkeskommunene overtar kontraktsoppfølgingen fra 1.1.2020. Dette utelukker ikke at det kan inngås avtaler om at Statens vegvesen bistår fylkeskommunen med slutføring av kontrakter.
- Nasjonal vegdatabank (NVDB) og vegtrafikksentralene (VTS) videreføres som nasjonale oppgaver og organiseres som en del av Statens vegvesen. Fylkeskommunene må være forpliktet til å sørge for nødvendige leveranser til NVDB og VTS.

5.2 Vurderinger

5.2.1 Modeller for organisering av fellesressurser

Overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til ti fylkeskommuner kan medføre effektivitetstap, splitting av fagmiljøer og kompetansemangel. For å motvirke eller redusere slike følger er det vurdert om det kan være formålstjenlig å etablere felles ressursenheter.

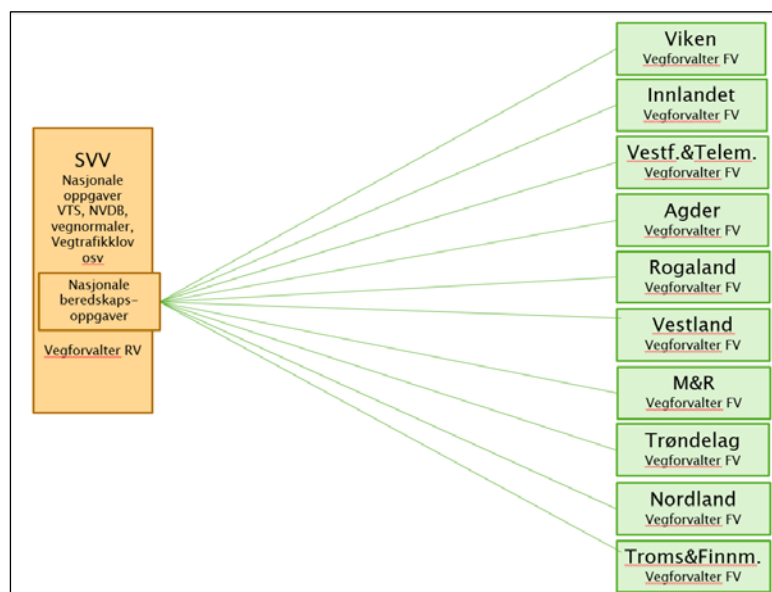
Under workshoper med deltakere fra fylkeskommunene, Statens vegvesen og Difi (se kapittel 3.2), ble det skissert og vurdert alternative modeller for felles ressursenheter. Det ble her uttrykt en nokså samstemt skepsis til slike fellesløsninger. Det ble pekt på utfordringer med styring og prioritering av ressursbruken med elleve vegadministrasjoner som vil ha ulike utfordringer og ulike strategier for oppgavegjennomføringen. Dette er vurderinger som Statens vegvesen deler. Med store fellesenheter kan det også reises spørsmål om hvorfor det er aktuelt å endre dagens ordning med sams vegadministrasjon. Behovet hver enkelt vegadministrasjon har for å velge hvordan oppgavene skal løses, tilsier at det er krevende å etablere felles ressursenheter med forpliktelser om bruk. Dette kan imidlertid ikke forstås slik at fellesløsninger er uaktuelle. Poenget er at de må være basert på frivillighet mellom vegadministrasjoner som ser klare gevinster med et formalisert samarbeid.

5.2.2 Vurdering av nasjonal beredskap

Statens vegvesen mener at det er nødvendig med nasjonale løsninger for beredskap knyttet til bru og reservebrumateriell. Det er også nødvendig med felles faglige ekspertressurser som raskt kan gå inn og vurdere sikkerhet på veg knyttet til naturhendelser som skred og flom.

Det som kjennetegner disse områdene er et nasjonalt behov for samarbeid på tvers av geografiske og administrative grenser for å kunne sette inn ressurser raskt der det trengs når det oppstår hendelser. Samtidig er det åpenbare effektivitetshensyn som taler for fellesløsninger. Det dreier seg her om rundt 70 ansatte som er geografisk spredt i Statens vegvesen i dag. Mange av disse bruker bare en liten del av arbeidstiden til beredskapsarbeid, og kan derfor bruke mye gjenstående kapasitet til andre oppgaver.

Statens vegvesen anbefaler at disse beredskapsressursene organiseres som en del av Statens vegvesen og stilles til disposisjon for fylkeskommunene ved større hendelser som truer liv og helse eller vesentlige samfunnsfunksjoner.



Figur 5 Anbefalt modell for organisering av felles ressurser sikkerhet og beredskap

Bruberedskap: Statens vegvesen har i dag landsdekkende bruberedskap for hele landet, som blant annet har ansvaret for åtte lagersteder strategisk beliggende i hele landet. Hovedoppgaven er å gjenopprette brutte veg, bru og ferjeforbindelser. Landsdekkende bruberedskap har samarbeidsavtaler med Bane NOR SF, Forsvaret og Trafikverket i Sverige. Dette er en meget viktig beredskapsfunksjon for nasjonens veg- og baneinfrastruktur.

Beredskap knyttet til skred og flom: Statens vegvesen har de siste årene satset mye på skredsikring og skredvarsling og har gjennom dette arbeidet utviklet en unik kompetanse. Bakgrunnen for satsingen er behov for bedre presisjon for å avgjøre når det er nødvendig å stenge veg på grunn av skredfare, og når veg kan åpnes igjen etter stengning på grunn av skred eller skredfare. I tillegg er det satset mye på å utvikle løsninger som kan oppdage og varsle skred før de når veg, eller kontrollert utløse skred for å unngå skred som setter trafikantene i fare. Denne kompetansen brukes også til kurs og opplæringsvirksomhet knyttet til krav i driftskontraktene.

5.2.3 Vurdering av utrednings- og planleggingsoppgaver

For utredningsoppgavene må det kunne legges til grunn at det ikke vil være noen særlige kontraktsmessige utfordringer med overføring til fylkeskommunene. Selv om fylkeskommunene vil ha en del kompetanse for å gjennomføre overordnede utredninger, vil det ofte være behov for bred vegfaglig kompetanse som i dag er tilgjengelig gjennom sams vegadministrasjon.

Med den tids- og stedsavgrensningen som er for planprosjektene, vil en overføring være relativt enkelt kontraktsmessig sett. Det er likevel noen utfordringer som må løses:

Planlegging av fylkesvegprosjekter gjennomføres i dag i stor grad som prosjektarbeid på vegregionenes vegavdelinger og ressursavdelinger. Prosjektmedarbeiderne er ofte involvert i mange prosjekter både på riks- og fylkesveg og nødvendige ressurser hentes på flere enheter på regionvegkontoret, i Vegdirektoratet og ved kjøp av rådgivningstjenester. Ved overføring av oppgaveutførelsen, må fylkeskommunene sikre seg tilsvarende kompetanse i planprosjektene gjennom egne ansatte, konsulentkjøp eller i eventuelle felles ressursenheter med andre fylkeskommuner. Ved kjøp av rådgivningstjenester, kreves god bestillerkompetanse for å unngå feil og mangler som kan resultere i store merkostnader.

Det må antas at splitting av oppgaveutførelsen vil gi behov for økte ressurser til planlegging, samlet sett for fylkeskommunene og Statens vegvesen. Oppdeling av kompetansemiljøene gir også risiko for tap av dyktige medarbeidere og redusert kvalitet på planleveransene.

Ved årsskiftet 2019/2020 vil det være en del pågående arbeid med planlegging. Det kan derfor være aktuelt å inngå avtaler om at Statens vegvesen slutfører prosjektarbeider.

I bypakker/byvekstavtaler inngår både riks- og fylkesvegprosjekter som er helt eller delvis bompengefinansierte. Ved overføring av fylkesvegadministrasjonen, må det kunne legges til grunn at nærmere avklaring av ansvar for oppgaveutførelsen kan gjøres innenfor de etablerte styringsstrukturene for bypakkene/byvekstavtalene.

5.2.4 Vurdering av investeringsoppgavene

Kjennetegnet for investeringsprosjektene på fylkesveg er at det er mange prosjekter med varierende størrelse. Prosjekter i størrelsesorden 750 mill. kr og oppover forekommer sjelden, men det er likevel noen eksempler på slike: noen nye vegforbindelser, omfattende tunnelrehabiliteringer og fylkesvegutbygginger i bypakker/byvekstavtaler.

					Prosjekter >750 mill.kr	
Ny fylkeskommune	2018	2019	2020	2021	Antall	Beskrivelse
Troms og Finnmark	732	600	730	760	3	Fv. 867 Bjarkøyforbindelsen, Fv. 263 Langsundforbindelsen, Tunneloppgradering. (Ny Kvaløyforbindelse kan komme i tillegg).
Nordland	456	617	413	396	–	Ingen
Trøndelag	2 370	2 484	1 503	797	1	Fv. 714 Kryssing av Åstfjorden
Møre og Romsdal	1 225	1 365	1 354	1 155	2	Fv. 659 Nordøyvegen, Fv63 Korsmyra – Indreeidet (skredsikring)
Vestland	1 499	2 519	2 706	2 949	1	Fv. 606 Ferjeavløysing Ytre Steinsund bru
Rogaland	978	1 654	1 531	517	1	Fv. 47 Fagerheim – Ekrene
Agder	422	366	330	250	–	Ingen
Vestfold og Telemark	595	480	529	552	–	Ingen
Innlandet	715	505	551	477	–	Ingen
Viken	925	1 305	882	700	1	Fv. 109 Råbekken–Torsbekkdalen (samt en rekke mindre tiltak i Bypakke Nedre Glomma)
SUM	9 917	11 895	10 528	8 552		

Tabell 7 Planlagt investering fylkesveg i henhold til gjeldende økonomiplaner

Med den tids- og stedsavgrensningen som er for investeringsprosjektene, vil det i utgangspunktet ikke være store utfordringer med en overføring. Det er likevel noen forhold som må løses:

Fylkesvegprosjektene er i dag i stor grad prosjektorganisert på regionvegkontorenes fylkesvise vegavdelinger. Dette er små prosjektorganisasjoner som ikke alltid besitter all nødvendig fagkompetanse, men som i stor grad henter nødvendig kompetanse fra andre enheter på regionvegkontoret, eventuelt i Vegdirektoratet. Ved overføring av vegadministrasjon må fylkeskommunene sikre seg tilsvarende kompetanse i investeringsprosjektene gjennom egne ansatte, konsulentkjøp eller i eventuelle felles ressursenheter med andre fylkeskommuner.

Det må antas at splitting av utføreroppgavene vil gi behov for økte ressurser til gjennomføring av investeringsprosjekter – samlet sett for fylkeskommunene og Statens vegvesen. Kompetansemiljøene vil bli oppdelt. Forholdet til forvaltningsoppgavene (eks arbeidsvarsling) og vegtrafikklovgivninga vil kreve god dialog mellom virksomhetene. Det vil derfor kunne påløpe økte kostnader i en overgangsperiode. På sikt antas det at de respektive byggherrer har konsolidert sine prosjektorganisasjoner.

Det er usikkert hvordan overføring av investeringsoppgavene vil innvirke på kostnadsutviklingen, men det må kunne antas at det ikke vil bli store endringer. Slik Statens vegvesen har ivaretatt disse oppgavene er det stor variasjon i prosjektstørrelser, kontraktstørrelser og entreprisereformer. Det er grunn til å tro at denne variasjonen vil prege markedet for investeringsprosjekter også når fylkeskommunene selv skal utarbeide konkurransegrunnlaget. Dagens kontraktbeskrivelser bygger imidlertid i stor grad på samme mal (prosesskoden). En større variasjon i kontraktbeskrivelsene, kan resultere i et noe mer krevende regnearbeid for entreprenører som vil gi tilbud.

Ved årsskiftet 2019/2020 vil det være pågående investeringskontrakter på fylkesveg med en restverdi på rundt 19 mrd. kr. Dette innebærer at det kan være kontrakter hvor det er aktuelt å avtale hvem som skal slutføre disse investeringsprosjektene.

For bypakker/byvekstavtaler er det behov for egne avklaringer tilsvarende det som er omtalt over for planleggingsoppgavene.

For mange fylkeskommuner kan det gå lang tid mellom store fylkesvegprosjekter. Det kan da være krevende å bygge opp en prosjektorganisasjon som ikke vil bli videreført etter at prosjektet er avsluttet. Det kan derfor være en hensiktsmessig løsning at fylkeskommunene kan bruke en etablert prosjektorganisasjon i Statens vegvesen. I tilfelle bør dette være en frivillig ordning for både fylkeskommunen og Statens vegvesen, med avtale i det enkelte tilfellet som avklarer alle ansvarsforholdene.

5.2.5 Vurdering av forvaltningsoppgavene

I forvaltningen av vegnettet har Statens vegvesen en utstrakt samfunnskontakt, og representerer i så måte statens og fylkeskommunenes «førstelinje». For å kunne forvalte vegnettet tilfredsstillende og til det beste for fellesskapet, har saksbehandlerne kontakt med kommuner, andre statlige sektormyndigheter, utbyggere, naboer til vegen og brukere av vegen (trafikanterne).

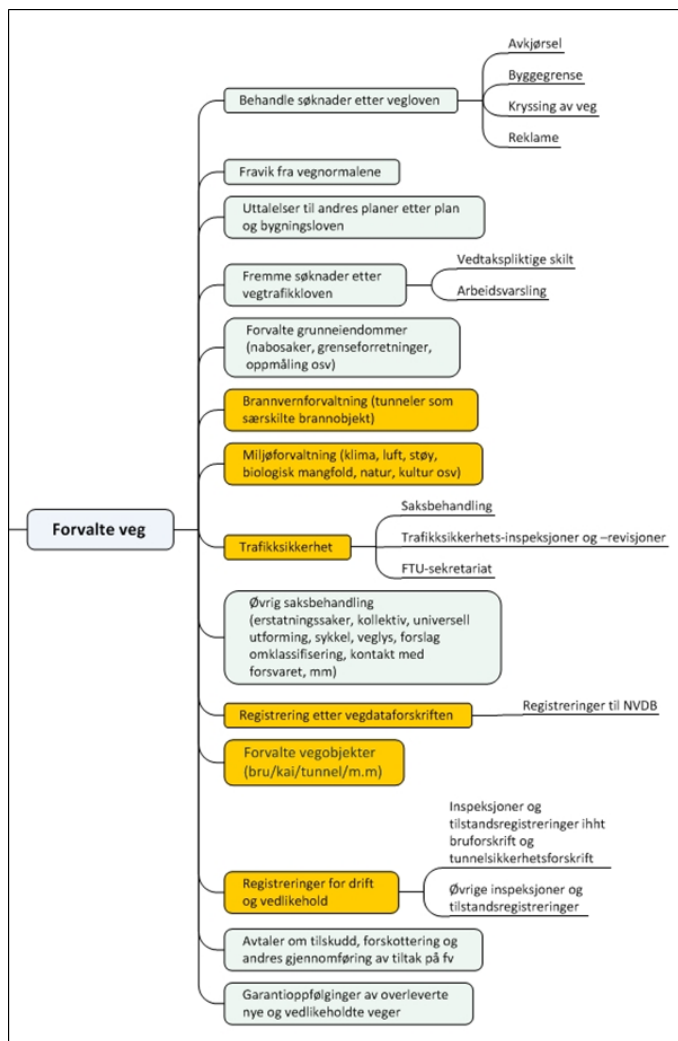
Den gjennomførte ressurskartleggingen viser at det i 2017 var ca. 220 årsverk knyttet til forvaltningen av fylkesveger. Tilsvarende tall for riksveg var ca. 240 årsverk. Antall saker er svært stor, f.eks. viser en opptelling at det bare i Trøndelag og Møre og Romsdal var over 5000 saker i 2017 totalt for alle veger. Det er relativt store ulikheter i kompleksiteten i saker – en sak kan f.eks. være godt saksbehandlet på en time mens andre saker krever flere ukers saksbehandling.

I forvaltningssakene er det en fordel å se riks- og fylkesveger i sammenheng, både for en effektiv oppgaveutførelse og for likebehandling i samme geografiske område. Kunnskap om behov innenfor drift og vedlikehold av vegnettet, og om mulige framtidige investeringsprosjekter er viktig bakgrunnsinformasjon for å kunne gjøre gode forvaltningsvedtak.

Mange av forvaltningssakene er behandling av saker etter vegloven og hvor det ofte fattes enkeltvedtak etter forvaltningsloven, f.eks. vedtak om avkjørselstillatelse og dispensasjon fra byggegrense langs veg. Forvaltningssakene som følger av vegloven krever behandling i samsvar med krav i forvaltningsloven, blant annet med krav om tidsfrister, rettsikkerhet og likebehandling. For saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven, hvor Statens vegvesen ofte er høringsinstans, er det også tidsfrister og krav om likebehandling og forholdsmessighet i det Statens vegvesen på vegne av fylkeskommunen kan sette av krav og vilkår overfor kommunen, utbyggere og andre.

Det er også mange forvaltningsoppgaver som ikke utgår direkte av vegloven, men som er viktige for å kunne ivareta vegeieransvaret tilfredsstillende:

- Oppgaver som følger av vegeieransvaret og annet lovverk som f.eks. vegtrafikkloven, plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og kulturminneloven.
- Oppgaver som har en privatrettslig side ved at vegeier må følge opp hendelser på og i tilknytning til veg og utøve eierrådighet over fast eiendom.



Figur 6 Driftsrettede forvaltningsoppgaver

Forvaltningsoppgavene omfatter også inspeksjon av bru og andre bærende konstruksjoner, tunnelforvaltning (inkludert inspeksjoner, øvelser og samarbeid med kommunal brannmyndighet), utarbeide risiko og sårbarhetsanalyser for eget vegnett, forvalte vegutstyr, gjennomføre registreringer for driftskontrakter og levere data til NVDB. Dette er forvaltningsoppgaver i størrelsesorden 100 årsverk som er knyttet til drift, og som derfor er oppgaver som inngår i anbefalingen om å utsette beslutning om overføring (se kapittel 5.2.6).

Det er nære koblinger mellom forvaltning og de øvrige oppgaveområdene: planlegging, bygging, drift og vedlikehold. I organiseringen av oppgaver og tidspunkt for overføring er det derfor viktig å finne løsninger som bidrar til god informasjonsflyt mellom disse oppgaveområdene.

Forvaltningssakene krever kapasitet, kompetanse og kontinuitet for å kunne opprettholde nødvendig produksjon i

forhold til tidsfrister og en effektiv behandling av private og offentlige utbyggingssaker. Ved overføring av fylkesvegadministrasjonen er det derfor viktig at Statens vegvesen og fylkeskommunene innretter seg slik at det totalt sett ikke oppstår en stor kapasitets- og kompetansebrist i overgangsfasen.

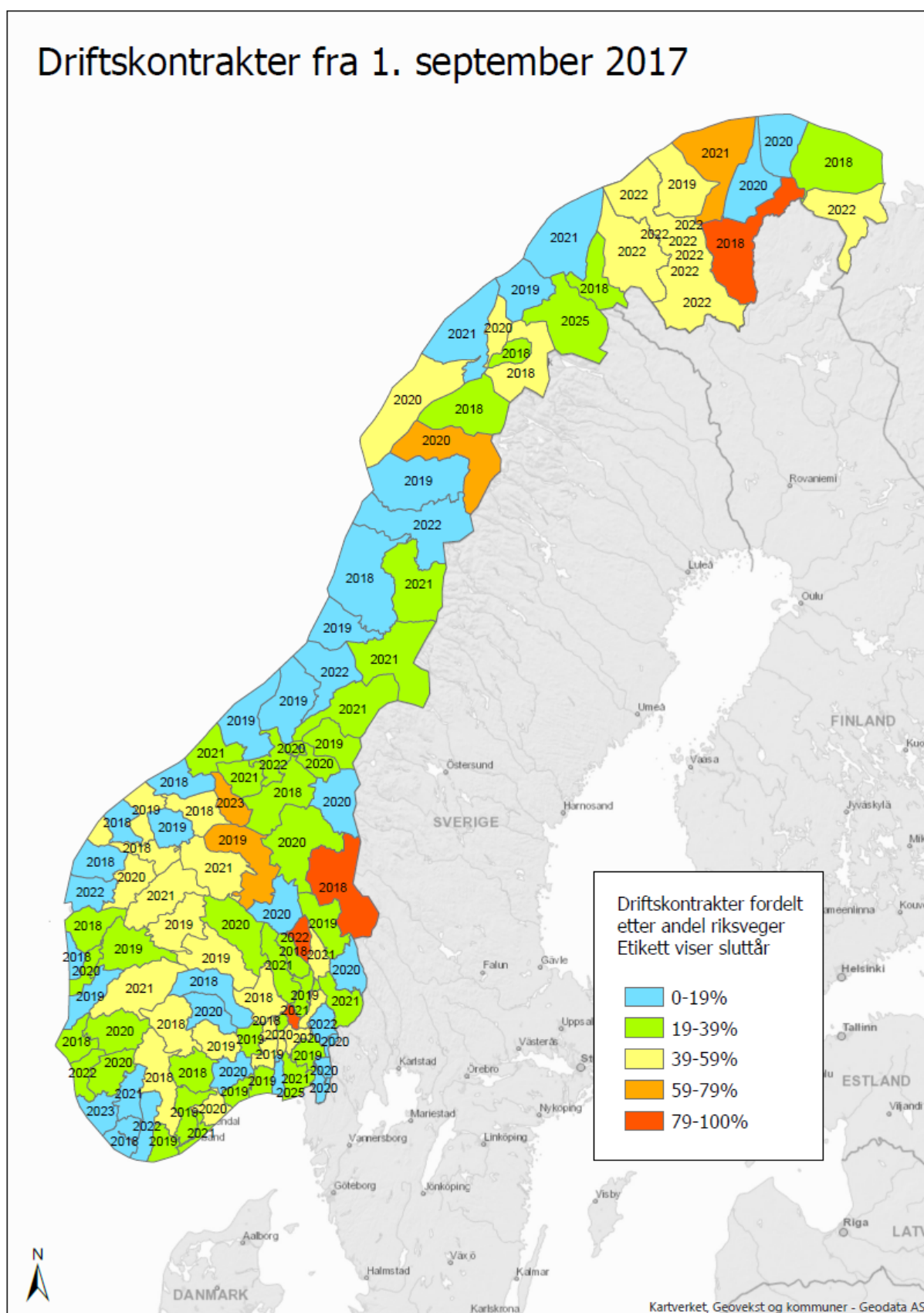
I utredningsarbeidet har det blitt utarbeidet et arbeidsnotat som gir en mer detaljert innsikt i hvilke forvaltningsoppgaver Statens vegvesen i dag utfører både på riks- og fylkesveg. Dette er et notat som kan være nyttig for vurdering av nødvendig kapasitet og kompetanse for å løse fylkesvegoppgavene på en tilfredsstillende måte.

5.2.6 Vurdering av driftsoppgavene

Driftskontraktene er normalt femårige felleskontrakter for riks- og fylkesveg:

- Driftskontrakter for veg
- Driftskontrakter for elektriske anlegg
- Driftskontrakter for grønnskjøtsel (inngår normalt i driftskontraktene for veg)
- Fagkontrakt for ferjekai
- Driftskontrakter for tunnel (inngår normalt i driftskontraktene for veg)

Driftskontrakter fra 1. september 2017



Figur 7 Gjeldende driftskontrakter for riks- og fylkesveg

Driftskontraktene omfatter også noe lettere vedlikehold. Driftskontraktene omfatter ikke: vegdekkevedlikehold (asfaltering), forsterkning av veger, vedlikehold av bruer og andre konstruksjoner, tunnelrehabilitering og andre utbedringer. Dette er arbeider som er definert som vedlikehold og som håndteres gjennom andre kontrakter. Vegmerking inngår heller ikke i driftskontraktene, selv om dette er definert som drift.

Hovedtrekkene i strategien for drift av riks- og fylkesvegnettet har ligget fast siden konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold i 2003. Hver driftskontrakt omfatter et geografisk avgrenset riks- og fylkesvegnett på om lag 500 – 600 km og inneholder oppgaver innen drift og lettere vedlikehold. Oppgavene er sammensatt slik at det gir helårsdrift for entreprenøren. Viktige kriterier for fastsetting av den geografiske avgrensingen på kontraktsområdene er rasjonell drift for entreprenøren, konkurransesituasjonen i markedet lokalt, rasjonell byggherreoppfølging, sammenhengende vegnett og forhold for trafikkavvikling/omkjøringsmuligheter. Kontraktene har en kontraktsperiode på normalt fem år med ensidig byggherreopsjon på forlengelse på ett år. Fem områder har en annen kontraktsform, med flere mindre byggherrestyrte kontrakter. Om lag 20 % av kontraktene avsluttes og lyses ut hvert år, med oppstartdato 1. september for å sikre kontinuitet i vinterdrifta.

Splitting av drift innebærer en helt ny situasjon i forhold til dagens marked og opplegget for felleskontrakter som ble lagt i 2003 og utviklet videre fram til i dag. Det utløser også spørsmål om hvordan kontrakter som løper over 1.1.2020 skal håndteres.

Det er gjort vurderinger av alternative måter å splitte opp driftskontraktene i riks- og fylkesveg (delutredning 10). Delutredningen drøfter endring i byggherreorganisasjonen, fastsetting av drifts-/kontraktstrategi, kontraktstruktur/kontraktsområder, valg av standard for drift og vedlikehold, entreprenørens ansvar i kontraktene, trafikkberedskap, prosess for ny utlysning av kontrakter, byggherrenes bemanningsbehov, forholdet til VTS, NVDB og andre fagsystemer, og fylkeskommunenes arbeidsgiveransvar.

De praktiske og økonomiske konsekvensene ved å avbryte eksisterende kontrakter som løper over 1.1.2020 er så store at dette må anses som uaktuelt. Kontraktenes restverdi etter 1.1.2020 vil være i størrelsesorden 6 – 12 mrd. kr.⁴, avhengig av om det inngås felles flerårige driftskontrakter også i 2019. Entreprenørene vil ha krav på tapte kontraktsverdier. Det vil ikke være kapasitet til å få på plass nye kontrakter, entreprenører og byggherreorganisasjoner til 1.1.2020. Tidspunktet 1. januar er også uheldig med tanke på at driftskontraktene normalt har oppstart 1. september for å sikre god forberedelse til vintersesongen. For de felles driftskontraktene som løper over 1.1.2020, vil det derfor være behov for en overgangsordning inntil 1.9.2024, fordi Statens vegvesen mener at overgangsordningen bør være basert på at eksisterende kontrakter i hovedsak videreføres til utløp uten endring i byggherreoppfølging.

⁴ 2018- kr eks mva

Det vil uansett oppstå utfordringer i å utforme nye kontraktstrukturer for riks- og fylkesveger hver for seg på en rasjonell måte for både fylkeskommunene og for Statens vegvesen. Vurdering av konsekvensene krever kunnskap om hvilket kontraktsopplegg Statens vegvesen og de ti fylkeskommunene vil velge og hvordan markedet vil respondere. Innenfor tidsrammen for denne utredningen har ikke Statens vegvesen sett mulighet for å gjennomføre dialoger med de enkelte fylkeskommunene om mulige kontraktstrategier. Det er heller ikke gjort detaljerte vurderinger av framtidig kontraktstrategi for riksveg, fordi dette til en viss grad bør samordnes med utløp av gjeldende kontrakter for et samlet riks- og fylkesvegnett.

Uten slik avklaring er det stor usikkerhet om konsekvensene av å splitte drift. Den store omsetningen innebærer at selv små endringer i markedet vil slå ut i store kostnadsendringer.

Oppgave	mill. kr i 2017	Usikkerhet i mill. kr		
		+/- 1%	+/- 5%	+/- 10%
Drift RV	2 479	25	124	248
Drift FV	4 737	47	237	474
Sum Drift RV og FV	7 215	72	361	722

Tabell 8 Potensielle kostnadsendringer – små markedsendringer gir store utslag

Med elleve autonome vegadministrasjoner, må det kunne forventes en del endringer i kontraktsopplegget i forhold til dagens situasjon hvor avgrensning av kontraktområder, utlysningstidspunkt, standardkrav og maler i praksis har blitt sterkt koordinert på landsbasis gjennom Statens vegvesen. Med en helt ny kontraktssituasjon, kan det ta tid før byggherrene og driftsentreprenørene har tilpasset seg slik at det blir god balanse i markedet. Et mer fragmentert marked kan være kostnadsdrivende.

Med den kompleksiteten og økonomiske usikkerheten som er for de flerårige driftskontraktene, mener Statens vegvesen at det ikke er forsvarlig å ta en endelig beslutning om overføring før det er gjennomført mer omfattende vurderinger. Vurderingene bør skje i samarbeid mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene, og med medvirkning fra entreprenørbransjen. Arbeidet bør være gjennomført innen høsten 2019, slik at beslutning kan innarbeides i regjeringens kommuneøkonomiproposisjon for 2021. En slik utsettelse for drift berører om lag 270 stillinger, pluss tilhørende støttefunksjoner, av det beregnede antall stillinger på 1650 for fylkesvegoppgaver.

Som nevnt i kapittel 5.2.5 må en del forvaltningsoppgaver anses for å være så viktig for drift av vegnettet at disse ikke bør skilles fra driftsansvaret. Det innebærer at ytterligere ca. 100 stillinger til driftsrettede forvaltningsoppgaver pluss tilhørende støttefunksjoner, også må trekkes ut av det beregnede antall stillinger på 1650 for fylkesvegoppgaver. Det må vurderes mer detaljert hvilke forvaltningsoppgaver som må holdes sammen med driftsoppgavene og hvilke som kan overføres til fylkeskommunene. Se også beregning i kapittel 7.1.

Det er en rekke koblinger mellom drift og vedlikehold. Informasjon fra driftsoppgavene er vesentlig for vurdering av prioritering av vedlikehold. Budsjettjusteringer mellom drift og vedlikehold etter endt vintersesong er en forutsetning for optimal utnyttelse av budsjetttrammene, denne dialogen vil bli mer komplisert hvis to forskjellige byggherreorganisasjoner skal ha ansvar for disse oppgavene.

5.2.7 Øvrige driftsoppgaver

For strømvtales er det noen særegne forhold som tilsier at Statens vegvesen og fylkeskommunene bør gjennomføre et eget arbeid for å avklare hvordan avtalene skal splittes/håndteres. Strømvtales for elektriske anlegg som Statens vegvesen har med kraftselskap, er ofte inngått uten tanke på at anlegget en dag kan omfatte installasjoner der eierskapet til installasjonene i ett og samme anlegg skal fordeles mellom Statens vegvesen og fylkeskommunen. I tillegg er det mange veglysanlegg hvor det juridiske eierskapet er uavklart eller omstridt. Dette er utfordringer som bør løses før 1.1.2020.

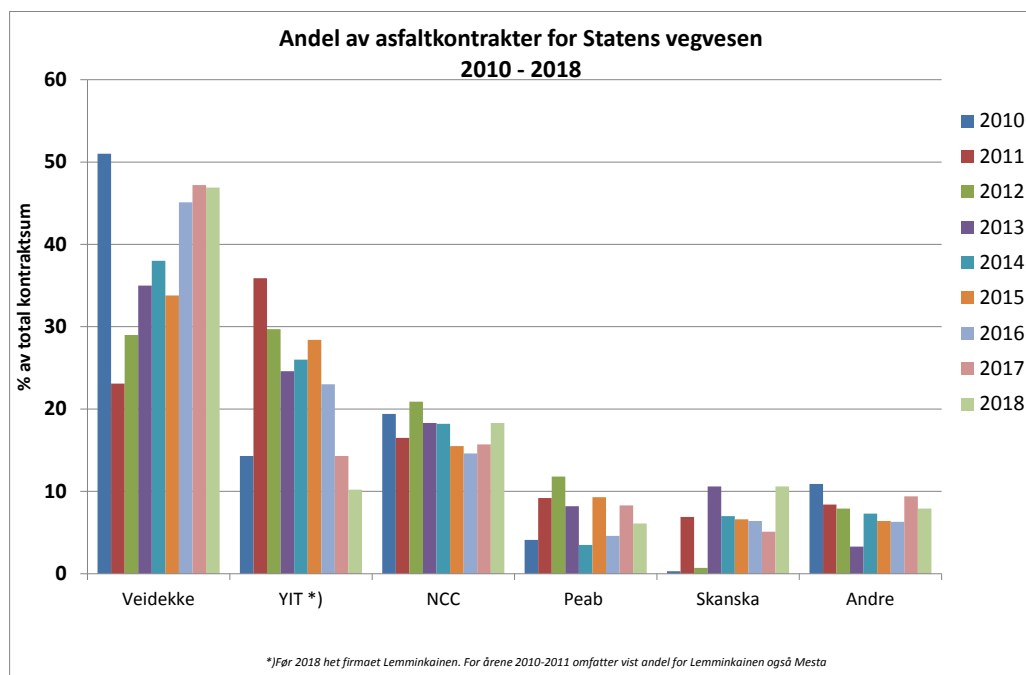
Vegmerking inngår ikke i driftskontraktene, selv om dette er definert som drift. Vegmerking har hjemmel i skiltforskriften etter vegtrafikkloven, og inngår derfor i utgangspunktet ikke i oppgaver som overføres til fylkeskommunen. Det er imidlertid vegeier/-forvalter som må planlegge og gjennomføre vegmerking. Vegmerking gjennomføres vanligvis som 1 eller 2-årige kontrakter for et samlet riks- og fylkesvegnett, og bør koordineres med asfaltkontraktene. Disse oppgavene kan splittes for riks- og fylkesveg, med mindre konsekvenser enn for driftskontraktene.

5.2.8 Vurdering av vedlikeholdsoppgavene

Vedlikeholdsoppgavene er av ulik karakter. Lettere vedlikehold inngår i stor grad i driftskontraktene, se beskrivelsen for driftskontraktene i kapittel 5.2.6. For tyngre vedlikeholdsoppgaver er vurderingene som for investeringsoppgavene beskrevet i kapittel 5.2.4. I tyngre vedlikehold inngår: vegdekkevedlikehold (asfaltering), forsterkning av veger, vedlikehold av bruer og andre konstruksjoner, tunnelvedlikehold, mindre utbedringer på vegnettet og tilhørende konstruksjoner, utstyr og sideterreng. Beskrivelsen videre er avgrenset til dekkevedlikeholdet og asfaltmarkedet, hvor det er noen forhold som det er viktig å være oppmerksom på.

Asfaltkontraktene er vanligvis ettårige felleskontrakter for riks- og fylkesveg. Varigheten gjør at det ikke vil være behov for egne overgangsordninger ved en splitting mellom riks- og fylkesveg.

Asfaltmarkedet i Norge er preget av få tilbydere. Markedet domineres av fem større entreprenører som siden 2010 har hatt en samlet andel på 90–95 % av asfaltkontraktene på riks- og fylkesveg. De enkelte entreprenørenes andel pr år er vist i figuren under. De siste tre årene har Veidekke hatt en andel på 45–47 %. For gruppen «Andre» i figuren under er det også slik at de fem store har eierandeler.



Figur 8 Asfaltmarkedet

Dekkevedlikehold er sesongbetont og krever en gjennomarbeidet kontraktstrategi for å sikre optimal utnytting av tilgjengelige entreprenørressurser, og dermed også lavest mulig pris.

Ved overføring av vegadministrasjon til fylkeskommunene, vil det oppstå en markedssituasjon med mange kjøpere og noen få dominerende tilbydere. Det kan her være noen likheter med erfaringene fra ferjemarkedet, jf. «*Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt på lang sikt*»⁵. Konkurransesituasjonen er også forskjellig i de ulike delene av landet.

Asfaltering av riksveger og fylkesveger vurderes i dag samlet. Det sikrer at oppdragene blir satt sammen i kontrakter som gir best mulig konkurranse. Flere vegadministrasjoner vil antakelig føre til ulik håndtering av kontraktene. Byggherremiljøene kan bli små og sårbare sett i forhold til de store entreprenørene.

Det finnes ikke noen norsk standard (NS-EN) for asfalt, kun internasjonale standarder som ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset norske forhold. Dermed kan det bli store variasjoner når det gjelder andel gjenbruk, krav til tilslagsmaterialer, krav om lys stein, krav om utnyttelse av materialer marginalt utenfor krav, osv. Slik «skreddersøm» vil trolig gi høyere priser enn ved standardisering.

For å motvirke økte kostnader bør Statens vegvesen og fylkeskommunene samarbeide om kontrakter som sikrer god konkurranse.

⁵ Oslo Economics rapport 2016-22 og 2016-23.

5.3 Nødvendige lov- og regelverksendringer

Overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunen krever endringer i vegloven, se vedlegg 2 for konkrete endringsforslag.

Det er også behov for en ny overføringslov for å ivareta behovet Statens vegvesen og fylkeskommunene har for kapasitet og kompetanse i en overgangsfase og noen år fram i tid, se nærmere drøfting i kapittel 6 og vedlegg 2 for konkrete endringsforslag.

I utredningsarbeidet har det blitt pekt på noen andre mulige endringsbehov som har blitt aktualisert ved overføring av vegadministrasjon:

- Endringer i vegloven med sikte på større fleksibilitet når det gjelder organiseringen av Statens vegvesen.
- Endringer i vegdataforskriften eller en ny vegdatalov for å tydeliggjøre ansvar, eierskap og bruk av vegdata.
- Endringer i myndighetsforhold i skiltforskriften etter vegtrafikkloven.
- En ny gjennomgang av behovet for statlige føringer (flere bindende krav til standard). Et slikt arbeid ble gjennomført i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010, men ble ikke fulgt opp videre – blant annet grunngitt med at sams vegadministrasjon motvirker uheldige standardvalg og standardsprang.
- En ny vurdering av Vegtilsynets virkeområde. I dag føres tilsyn med Statens vegvesen og Nye Veier AS på riksveg. Med dagens sams vegadministrasjon har tilsynet med Statens vegvesen på riksveg også en indirekte betydning for fylkesveg.

Dette er mulige endringsbehov som krever mer omfattende vurderinger enn det som har vært mulig innenfor rammen av denne utredningen, og som strengt tatt ikke er nødvendige for å gjennomføre Stortingets anmodningsvedtak.

6 Forslag til gjennomføring

Ved overføring av fylkesvegadministrasjonen, må det sørges for at Statens vegvesen og fylkeskommunene har nødvendig kompetanse, kapasitet og kontinuitet i oppgaveutførelsen både i en overgangsperiode og i årene etter. Dermed blir en viktig og krevende oppgave å sikre en god overføring av ansatte fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Statens vegvesen mener derfor at det er nødvendig med et rammeverk hvor fylkeskommunene må få et tydelig ansvar og formell mulighet til enkelt å kunne ansette arbeidstakere fra Statens vegvesen. Det er også en krevende oppgave å overføre systemer og verktøy som fylkeskommunene trenger for å kunne løse sine oppgaver på en god måte fra første dag.

6.1 Overføring av ansatte

6.1.1 Rammer for overføring av ansatte

For en hensiktsmessig overføring av ansatte mener Statens vegvesen at det er nødvendig å lovfeste noen rammer for arbeidet.

Fylkeskommunene må pålegges en plikt til å tilby et tilsvarende antall stillinger (omregnet fra årsverk) til ansatte fra Statens vegvesen som Statens vegvesen i dag bruker på fylkesvegoppgavene (stillingene fordeles på den enkelte fylkeskommune). Endelig tall pr fylkeskommune må avgjøres etter ytterligere utredning og kvalitetssikring av omfang av oppgaver som overføres.

Ansatte som begynner i fylkeskommunen som følge av oppgaveoverføringen må som et minimum få med seg sin årslønn med faste tillegg, samt ansiennitet. For øvrig må ansatte fra Statens vegvesen som begynner i en fylkeskommune stilles likt med ansatte i fylkeskommunene. Det betyr at de må få det samme vern og komme inn under de samme lovnader som ansatte i de respektive fylkeskommunene har fått, og for øvrig følge lønns- og arbeidsvilkårene i fylkeskommunal sektor.

For den nærmere konkrete gjennomføringen av overføringen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene, bør det gis en forskriftshjemmel som kan regulere partenes ansvar og plikter.

6.1.2 Den faktiske og rettslige situasjonen for ansatte

I den gjennomførte ressurskartleggingen er det beregnet at Statens vegvesen i 2017 brukte 1650 årsverk/omregnede hele stillinger på å utføre oppgaver på fylkesvegene for fylkeskommunene. Når fylkesvegadministrasjonen overføres til fylkeskommunene, legges det til grunn at Statens vegvesens ressursbehov vil reduseres tilsvarende. I kapittel 4 er det nærmere beskrevet hvordan Statens vegvesen utfører sams-oppgavene. De samme personene kan utføre oppgaver knyttet både til riks- og fylkesveg, og også andre oppgaver. Det er anslått at om lag 4000 ansatte i Statens vegvesen bidrar med timer inn i de beregnede

1650 stillinger. Endelig tall pr fylkeskommune må avgjøres etter ytterligere utredning og kvalitetssikring av omfang av oppgaver som overføres.

Det er mange eksempler på at oppgaver er ført ut av staten til andre offentlige forvaltningsorgan eller til private virksomheter. De ansatte har da helt gjennomgående hatt rett til å følge med over til den virksomheten som skal motta oppgavene. Etter at reglene om virksomhetsoverdragelse ble ført inn i norsk rett som følge av EØS-avtalen, er det disse reglene som i stor grad har vært lagt til grunn ved slik oppgaveoverføring.

Ordningen med sams vegadministrasjon gjennom 125 år har gjort at oppgavene knyttet til riks- og fylkesveg er fullstendig sammenvevd, også med Statens vegvesens øvrige oppgaver. Slik disse arbeidsoppgavene i dag er organisert i Statens vegvesen er det derfor i hovedsak ikke mulig å peke på konkrete organisatoriske enheter som utelukkende, eller for det alt vesentligste, utfører disse oppgavene. En og samme ansatt vil kunne utføre arbeid knyttet til riksveg, fylkesveg, generelt trafikkarbeid og sektoransvarsoppgaver. For noen få kan oppgaver knyttet til riks- eller fylkesveg være helt dominerende, men for de fleste vil det være mer varierende. Det kan også variere over tid.

Reglene om virksomhetsoverdragelse fremkommer i arbeidsmiljøloven kapittel 16, og gir ansatte rettigheter til å følge med oppgavene over i den overtagende organisasjonen. Dette gjelder uavhengig av om den overtagende organisasjonen er en fylkeskommune eller et privat rettssubjekt. Kommer disse reglene til anvendelse ved overføringen, vil de ansatte som er omfattet ha en rekke rettigheter, herunder blant annet rett (men ingen plikt) til å følge med over til fylkeskommunen og rett til å beholde sine individuelle lønns- og arbeidsvilkår.

Slik Statens vegvesen i dag er organisert er det vanskelig å se at oppgaveoverføringen er en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand. Det kan imidlertid være enkelte prosjekter på fylkesveg som er organisert i en stabil organisasjon. Her vil utgangspunktet være at alle i prosjektet utfører oppgaver som overføres, og prosjektet bevarer sin identitet inn i fylkeskommunen. Når det gjelder de nærmere vurderinger av reglene om virksomhetsoverdragelse knyttet til oppgaveoverføringen vises det til internt notat datert 13. desember 2017 og notat datert 22. mars 2018 fra advokatfirmaet Grette AS, se liste over delutredninger sist i rapporten.

Spørsmålet om håndtering av ansatte har ikke vært problematisert i forbindelse med behandlingen i Stortinget, og det er nærliggende å tro at det bare er tenkt at ansatte følger med til fylkeskommunene.

Hvis reglene om virksomhetsoverdragelse ikke kommer til anvendelse forutsetter statsansatteloven § 19 at en overtallighet gir grunnlag for oppsigelse hvis vilkårene for øvrig er oppfylt.

En rekke ansatte i Statens vegvesen vil som følge av regionreformen få hele eller deler av sine arbeidsoppgaver overført til fylkeskommunene. Oppgavevolumet i Statens vegvesen vil få en reduksjon tilsvarende som oppgavevolumet i fylkeskommunene vil øke. Det fremstår ikke som urimelig at de personene det gjelder, fortsatt skal ha rett til utføre arbeidsoppgavene. De begrunnelser for det vernet ansatte har fått gjennom reglene om virksomhetsoverdragelse, gjør seg like gjeldende i foreliggende situasjon. Legger man dette til grunn, er det ikke urimelig at fylkeskommunene får plikt til å overta ansatte fra Statens vegvesen. Antall ansatte som fylkeskommunene skal være forpliktet til å motta, må tilsvare det antall hele stillinger Statens vegvesen bruker på fylkesvegoppgaver.

De eventuelle endringsønsker fylkeskommunene har for utføring av de nye oppgavene, kan gjøres etter overføringen.

Den oppgaveutførelsen fylkeskommunene skal overta er til dels kompleks og avhengig av fagkompetanse og erfaring på høyt nivå. Selv om fylkeskommunene er store og har mange oppgaver og god fagkompetanse, legger vi likevel til grunn at fylkeskommunene vil være avhengig av kompetansen til ansatte fra Statens vegvesen. Det bør derfor ikke være noen vesentlig ulempe for fylkeskommunene om ansatte følger med oppgavene.

Oppsplitting av oppgaveområder kan antas å føre til økt ressursbehov totalt sett for staten og fylkeskommunene på flere oppgaveområder. På andre områder, som f.eks. administrativ støtte, er det sannsynlig at det vil oppstå overtall i Statens vegvesen dersom det ikke gjennomføres spesielle avbøtende tiltak. Samferdselsministeren uttalte i et allmøte i Statens vegvesen 20. november 2017 at ingen i Statens vegvesen ville miste jobben som følge av regionreformen. De lovhjemlene vi foreslår, sammen med tydelige føringer for hvordan selve prosessen for overføring av oppgaver og ansatte skal skje (forskriftsfestes), vil bidra til å imøtekomme statsrådets uttalelse/intensjoner.

Når det gjelder spørsmål om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte fra Statens vegvesen som får ansettelse i en fylkeskommune, bør det som et minimum være sikkerhet for å få med seg hovedlønnen (årslønn og faste tillegg). Opparbeidet ansiennitet i Statens vegvesen må følge den ansatte og legges til grunn også i fylkeskommunen. Videre foreslås at ansatte fra Statens vegvesen likestilles med ansatte i fylkeskommunene når det gjelder de spesielle lovnader og avtaler som gjelder ansatte i fylkeskommunene i forbindelse med sammenslåingsprosessene (oppsigelsesvern, virkemidler knyttet til pendling o.a.). Ansatte fra Statens vegvesen skal for øvrig følge de fylkeskommunale lønns- og arbeidsvilkårene.

Det er vurdert om det kan være mulig å inngå avtaler med fylkeskommunene/KS som regulerer forhold omkring ansatte. Fordi hver fylkeskommune formelt sett er egne rettssubjekt og autonome – og det heller ikke er overdratt noen fullmakter til KS – blir dette sporet vanskelig å følge. Statens vegvesen må håndtere forhold omkring de ansatte forutsigbart og likt.

6.1.3 Mulige lovhjemler for håndtering av ansatteforhold

Pålegge fylkeskommunene plikt til å ansette

Fylkeskommunene er selvstendige og autonome rettssubjekter. Etter kommuneloven § 6 er det fylkestinget som er fylkeskommunenes øverste organ med mindre annet er fastsatt ved lov. Dette innebærer at det må lovhjemmel til for å kunne gjøre inngrep i fylkeskommunes selvbestemmelsesrett blant annet når det gjelder organisering av administrasjonen.

En plikt for fylkeskommunene til å ansette et gitt antall ansatte fra Statens vegvesen vil, slik Statens vegvesen vurderer det, være et slikt inngrep i den enkelte fylkeskommunes selvstendighet som krever lovhjemmel. Vi vil derfor foreslå en lovhjemmel som pålegger fylkeskommunen en slik plikt.

Unntak fra reglene om offentlig utlysning og kvalifikasjonsprinsippet.

Etter statsansatteloven § 4 skal ledige stillinger i staten utlyses offentlig. Tilsvarende regler er ikke lovfestet for fylkeskommunen, som er underlagt bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Det foreligger imidlertid et ulovfestet prinsipp om at ledige stillinger i fylkeskommunal og kommunal sektor skal lyses ut offentlig, med mindre helt konkrete og tungtveiende forhold gir grunnlag for unntak. Dette prinsippet bygger både på kvalifikasjonsprinsippet (at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes), og på mer generelle forvaltningsrettslige prinsipper om at saker skal best mulig opplyses og at det ikke skal tas usaklige og utenforliggende hensyn. Det vises her blant annet til uttalelser av Sivilombudsmannen (SOM-2016-2418).

Ovennevnte ulovfestet prinsipp må antas å ha lovs rang, og det er av den grunn nødvendig å sikre en lovhjemmel som unntar fra dette prinsippet i forbindelse med ansettelse/overføring fra Statens vegvesen til fylkeskommunene.

På samme måte som kravet til offentlig utlysning, er det heller ikke tvilsomt at det ved ansettelse i fylkeskommunen gjelder et ulovfestet prinsipp om at det er den best kvalifiserte søkeren som skal ansettes. Kvalifikasjonsprinsippet forutsetter at alle kan søke på stillinger i det offentlige, og at arbeidsgiver velger den søkeren som på bakgrunn av utdanning, erfaring og personlig egnethet er best kvalifisert.

En «lukket» prosess hvor det kun er ansatte i Statens vegvesen som kan søke på/bli tilbudt stillinger i fylkeskommunene vil bryte med kvalifikasjonsprinsippet, og det er derfor nødvendig med et lovhjemlet unntak fra dette.

Hjemmel for å gi forskrift om gjennomføringen

Vi foreslår en lovhjemmel som gir Kongen en mulighet for å forskriftsfeste bestemmelser om nærmere gjennomføring av overføringen, herunder ansvar og plikter for Statens vegvesen og fylkeskommunene. Hvordan selve gjennomføringen i praksis skal skje, må det arbeides videre med når premissene er klarlagt. Om det blir behov for å forskriftsfeste regler for denne gjennomføringen er ikke sikkert, men kan heller ikke utelukkes. Det er derfor nødvendig å gi denne lovhjemmelen nå.

Hjemmel for å regulere ansattes individuelle rettigheter

Det må være et bærende prinsipp at ansatte i Statens vegvesen som får ansettelse i fylkeskommunene likebehandles med de som allerede er ansatt i fylkeskommunen. Det er ingen rimelige grunner til å forskjellsbehandle ansattegruppene. Det vil også være krevende å håndtere store grupper ansatte med forskjellige rettigheter og vilkår og det kan skape en uheldig «vi og de» holdning mellom ansattegrupper.

Av ovennevnte grunner foreslås at avtaler eller rettigheter og lovnader som er gitt av fylkeskommuner til sine ansatte i forbindelse med sammenslåinger også skal gjelde for ansatte som kommer fra Statens vegvesen. For å sikre en likebehandling foreslår vi også at ansatte fra Statens vegvesen får med seg sin tjenesteansiennitet fra Statens vegvesen inn i den fylkeskommunale stillingen.

Ansatte fra Statens vegvesen bør som et minimum beholde sin hovedlønn (årslønn inkludert faste tillegg) inn i fylkeskommunene. Det er ikke gjort noen konkret sammenligning av alle betingelser, men det kan likevel antas at lønns- og arbeidsvilkår i staten og i fylkeskommunal sektor totalt sett er ganske likeverdige. Pensjonsordningene er likeverdige og det er regulert hvordan skifter mellom pensjonsordningene gjennomføres.

Med disse forutsetningene kan vi ikke se at det vil få urimelige utslag at ansatte fra Statens vegvesen fra første dag følger de fylkeskommunale lønns- og arbeidsvilkårene.

6.1.4 Risiko og sårbarhetsvurderinger

I utredningsarbeidet er det gjennomført en enkel risiko- og sårbarhetsvurdering knyttet til ansatteforhold. Vurderingen er gjennomført som et arbeid i Statens vegvesen sin prosjektgruppe for utredningsarbeidet, og med innspill fra hovedavtalepartene i Statens vegvesen.

Det er identifisert en risiko for at Statens vegvesen kan miste kompetanse i kjernefunksjoner frem mot 1.1.2020 som følge av usikkerhet om framtidige oppgaver i Statens vegvesen og fylkeskommunene. Dette tapet av kompetanse kan medføre at Statens vegvesen på noen områder kan få utfordringer med leveransene til riks- og fylkesveg i tiden fram til 1.1.2020. Tapet av kompetanse kan bli en enda større utfordring i tiden etter 1.1.2020, fordi Statens vegvesen og fylkeskommunene må løse de samme oppgavene som i dag og fordi en splitting av sams vegadministrasjon må antas å kreve flere ansatte på noen områder.

Usikkerheten hos de ansatte er knyttet til spørsmål om hvem som blir framtidig arbeidsgiver, lokalisering, lønns- og arbeidsvilkår og størrelse og bredde i fagmiljøer.

I perioden fram til høsten 2018 når det forventes beslutninger om den regionale vegadministrasjonen, vil det være et usikkert fremtidsbilde for mange ansatte. For mange vil tiden med usikkerhet vare helt til innplasseringen i Statens vegvesen og fylkeskommunene er avklart. For å redusere denne usikkerheten er det i Statens vegvesen lagt vekt på å informere de ansatte om utredningsarbeidet så langt det har vært mulig. Dette

informasjonsarbeidet er det viktig at både Statens vegvesen og fylkeskommunene viderefører i tiden framover.

6.2 Overføring av arkiv, systemer og verktøy

6.2.1 Arkivmateriale

Fylkeskommunene kan få tilgang til Statens vegvesens arkivmaterialet fra 2020 slik:

- **Tilgang informasjon i sak/arkiv:** Fylkeskommunene vil ultimo januar 2020 motta en kopi (uttrekk) av journalbasene 2010–2015 og 2015–2020, disse kan fylkeskommunene importere til egen sak/arkivløsning. Løsningen i Statens vegvesen og fylkeskommunene er basert på Noark-standard og import av data fra Statens vegvesen er dermed kurant å løse. Statens vegvesen dekker kostnader til uttrekk, mens fylkeskommunene dekker kostnader til import. Fylkeskommunene vil motta de relevante deler av saksarkivet, basert på hovedgruppe i klassifikasjonssystemet, samt særskilt utplukk av driftskontrakter.
- **Tilgang til informasjon i eRoom.** Fylkeskommunene vil ultimo januar 2020 motta kopi av relevante samarbeidsrom. Statens vegvesen dekker kostnader til uttrekk, mens fylkeskommunene dekker kostnader til import i egen løsning (egen samhandlingsløsning eller filområde). Det foreslås at det utarbeides en samarbeidsavtale med fylkeskommuner som regulerer informasjonssikkerheten for arkivmaterialet.
- **Tilgang til papirbasert arkivmateriale eller elektronisk arkivmateriale før 2010.** Dersom fylkeskommunene har behov for slikt arkivmateriale må det bestilles kopier eller utlån av fysiske dokumenter fra Statens vegvesen. Det er allerede et slikt samarbeid med Nye Veier AS, som fungerer bra.
- **Ulike informasjon er lagret på filområder, fagarkiver og fagsystemer.** Behov for overføring av slik informasjon må avtales løpende mellom den enkelt fylkeskommune og Statens vegvesen

6.2.2 Systemer og verktøy for levering i henhold til Vegdataforskriften

Statens vegvesen har ansvar for å gi fylkeskommunene god tilgang til data fra NVDB med tilliggende fagregistre, samt tilrettelegge for at fylkeskommunene tidsriktig kan levere de data og andre opplysninger, på den måten, med den kvalitet og det format som Statens vegvesen fastsetter for det enkelte veganlegg.

Fylkeskommunene skal ved utbygging, vedlikehold og drift av det enkelte veganlegg som de har ansvar for, levere data og andre opplysninger til NVDB med tilliggende fagregistre som fastsatt av Statens vegvesen. Utgangspunktet er at fylkeskommunene ved utbygging, vedlikehold og drift til enhver tid skal levere tilsvarende data og andre opplysninger til NVDB med tilliggende fagregistre som Statens vegvesen selv leverer for sammenlignbare veganlegg.

Fylkeskommunene skal ha lese- og skrive-tilgang til NVDB. Statens vegvesen stiller til disposisjon og fylkeskommunene gis adgang til å bruke, verktøy utviklet av Statens vegvesen

for innsyn og uttak av data og andre opplysninger i NVDB med tilliggende fagregistre. Programvare som Statens vegvesen har fra eksterne leverandører og som er lisensiert til SVV, må fylkeskommunene anskaffe selv. Eventuelle Statens vegvesen utviklede tilleggsmoduler til denne programvaren stiller Statens vegvesen til rådighet for fylkeskommunene. Statens vegvesen sine selvutviklede verktøy kan ikke fylkeskommunene gi andre anledning til å bruke eller tilpasse uten særskilt skriftlig tillatelse fra Statens vegvesen.

Følgende egenutviklede systemer og verktøy stilles til disposisjon for fylkeskommunene:

- Vegkart, Web applikasjon. Gir innsyn i NVDB og mulighet for rapport- og statistikkuttak
- NVDB Registreringsflate, Web applikasjon. Prosess- styrt registreringsflate for å legge inn data i NVDB
- NVDB Datakatalog, Web applikasjon. Beskriver innhold i NVDB og genererer objektlistor
- NVDB API les- og skriv, grensesnitt for å programmere mot NVDB
- FiksVegdata, Web applikasjon for å registrere feil og mangler i data
- NVDB AddIn for ArcMap

Vi foreslår i utgangspunktet at systemene stilles til disposisjon for fylkeskommunene uten kostnad, forutsatt at Statens vegvesen fortsatt får budsjettmessig dekning for dette.

6.2.3 Systemer og verktøy som Statens vegvesen kan tilby fylkeskommunene

Forslag til systemer som Statens vegvesen kan tilby fylkeskommunene:

System	Leverandør	Beskrivelse	Begrunnelse
Dekksys-portefølje			
PMS Dekke NVDB	Triona	Ajourhold av PMS- og Vegdekkedata i NVDB	Sikrer kvalitet ved innlegging av dekketilstand i NVDB
PMS2010	Triona	5-årige vegdekkeplanleggingsplaner og årlige anbudskonkurranser	Hjelp i (asfalt-) anbudskonkurranser
Nasjonalt tunnelregister (Plania Tunnel)	Vitec Plania	Forvaltning/drift av ulike vegobjekter, oppfølging av kontrakter	Gir oversikt over tunneler, D&V
VEGVÆR	Ciber Norge	Vegvær er et system som samler inn, lagrer, bearbeider og tilgjengeliggjør værdata fra Statens vegvesens værstasjoner. Systemet presenterer prognoser for vegbanetemperatur og føreforhold på hele riks- og fylkesvegnettet og værrelaterte data fra sensorer på kjøretøy. Systemet er hovedsakelig til bruk for vinterdrift.	Effektiviserer vintervedlikehold og sikrer beredskap for vinterdrift
Målestasjonsregisteret	Ciber Norge	Nytt målestasjonsregister over vegkantutstyr og målestasjoner.	Gir oversikt om utstyr virker som det skal (værstasjoner, trafikktelepunkt mm).
GUDB (Nasjonal grunnundersøkellesdatabasen)	Trimble	Novapoint Quadri-server som inneholder SVV grunnundersøkellesdatabasen. Kommunikasjon med databasen gjennom Novapoint. Systemet overfører data til den nasjonale grunnundersøkellesdatabasen (NADAG). Gddb er et prosjekteringsverktøy gjennom Novapoint.	Dataene kan brukes rett i prosjekteringen via Novapoint (krever lisens). Det er en enklere måte og laste inn data på enn rapportweb.

System	Leverandør	Beskrivelse	Begrunnelse
Elrapp	NOIS	Oppfølging av drift- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar	Sikrer kommunikasjon med VTS (varsle hendelser og stenging)
Labsys KVALINK	Ciber Norge	Laboratoriesystem: prøvetaking, rapporter og analyse ifm vegbygging. Entreprenører får gratis tilgang i dag.	Forenkler kommunikasjon med entreprenører som bruker systemet.
Rapportweb		System for lagring/gjenfinning av geotekniske rapporter. Rapporter og tilhørende metadata representeres som punkter i kart. WMS-tjeneste for visning i NADAG er under utvikling. Systemet benyttes også til å lagre følgende fagrapporter: arkitektur, betong, drivsnø, geoteknikk, geologi, geofysikk, hydrologi, miljøgeoteknikk, naturfare, naturfareberedskap, naturmangfold, skred, støy, teknisk sluttrapport og vegteknologi.	Sikrer rask tilgang på informasjon om grunnforholdene i nye vegprosjekter eller ved skredhendelser.
EFFEKT 6		Konsekvensanalyser, kost-nytte-analyser	Gjennomføring av nytte-kostnadsanalyser i forbindelse med veg- og transportprosjekter.
Avkjørselssøknad på nett		Avkjørsel og byggegrensesøknader på nett	Dette er allerede et samarbeid med kommunesektoren og løsningen blir felles for SVV og KS. Vi antar at fylkeskommuner får det samme tilbudet uavhengig av regionreform

Tabell 9 Systemer og verktøy som Statens vegvesen kan tilby fylkeskommunene

Det er i tillegg gitt en anbefaling av hvilke standard programvarer fylkeskommunene bør vurdere å anskaffe, jf. delutredning nr. 4 i oppstillingen til slutt i denne rapporten.

Det må gjøres konkrete vurderinger for hvert enkelt system før det besluttet hvordan disse skal gjøres tilgjengelige, avklaringer som må gjøres og hvilke avtaler som må inngås.

Statens vegvesen har per i dag en årlig lisens/vedlikeholdskostnad på applikasjonene i som anbefales for fylkeskommunene på ca. 24 mill. kr. Deler av utgiftene belastes fylkeskommunene i dag via timeføring av planlegging og oppfølging av investeringsprosjekter. Det er viktig å være klar over at dette ikke er medregnet utgifter til IKT-infrastruktur, systemforvaltere og -eiere, eller drift og support.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Antall hele stillinger brukt til oppgaver som overføres

Ressurskartleggingen (kapittel 4.4) viser at Statens vegvesen i 2017 brukte 1 600 årsverk tilsvarende 1650 hele stillinger, til fylkesvegoppgavene som er aktuelle å overføre.

Anbefaling i kapittel 5.1 sier at Statens vegvesen bør beholde et nasjonalt ansvar for sikkerhet og beredskap knyttet til bru og hendelser som skred og flom. Denne oppgaven omfatter så få årsverk, at dette ikke påvirker regnestykket for budsjettramme for oppgaver som skal overføres.

Anbefalingen i kapittel 5.1 tilsier at beslutning om driftskontraktene bør tas senere, og at driftsrelaterte forvaltningsoppgaver henger så tett sammen med driftsoppgavene at disse oppgavene må sees i sammenheng.

Med disse forutsetningene beregnes antall hele stillinger som skal overføres til fylkeskommunene slik:

Grunnlag for å beregne stillinger, forutsatt utsatt beslutning om driftskontraktene			
	2017	Reduksjon	Ny be- regning
ALLE REGIONER Årsverk (registrerte timer dividert på 1.650 t)			
Beregnet ressursbruk til fylkeskommunene	1 607	-417	1 191
Årsverk knyttet til fylkesveg investeringer	605		605
Årsverk knyttet til drift- og vedlikehold på fylkesveg	360	-270	90
Årsverk knyttet til forvaltning av fylkesveg *)	220	-105	115
Overordnet planlegging, ledelse og styring av fylkesveg	107		107
Årsverk knyttet til ferjeforvaltning på fylkesveg	6		6
Andel av årsverk knyttet til kompetanseutvikling	53		53
Årsverk knyttet til faglig støtte på fylkesveg, fra VTA i regionen	54		54
Årsverk knyttet til administrative funksjoner på fylkesveg (i regionen og 0212)	92	-25	67
Årsverk knyttet til administrative fellesfunksjoner på fylkesveg som organisatorisk tilhører Vegdirektoratet	65	-16	49
Årsverk knyttet til faglig støtte fra VD	45		45

Tabell 10 Ressursberegning, redusert for oppfølging av driftskontraktene og driftsrelaterte forvaltningsoppgaver

*) Omfanget av driftsrelaterte forvaltningsoppgaver er grovt anslått fordi kodene i timeregistreringen ikke gir et detaljert grunnlag for å beregne disse oppgavene.

Tabellen viser 1 191 årsverk til oppgaver som skal overføres, hvis beslutning om driftskontraktene tas senere og driftsrelaterte forvaltningsoppgaver holdes sammen med byggherreoppgavene for drift. Korrigert med 2,5 % blir dette 1 220 hele stillinger. Tallene må kvalitetssikres nærmere før det gjøres en fordeling pr fylkeskommune, spesielt er det behov for nærmere avgrensing av hvilke forvaltningsoppgaver som må holdes sammen med driftsoppgavene og hvilke som kan overføres til fylkeskommunene.

7.2 Budsjettramme for oppgaver som overføres

Årsverkene som framkommer i kapittel 7.1 danner grunnlag for å beregne Statens vegvesen sine budsjettmidler til disse oppgavene. Finansieringen av sams vegadministrasjon er

innrettet slik at fylkeskommunene bærer alle utgifter til Statens vegvesen sin ressursbruk for planlegging og investering. Staten bekoster den øvrige ressursbruken.

Beregningen tar utgangspunkt i 1,06 mill.kr pr hele stilling, som er det nøkkeltall som Statens vegvesen bruker i sitt arbeid med effektivisering, og inkluderer lønn, reisekostnader, husleie, IKT-lisenser og utstyr/rekvisita.

Grunnlag for å beregne budsjettkonsekvenser, forutsatt utsatt beslutning om driftskontraktene		
	Ny be- regning	
ALLE REGIONER Årsverk (registrerte timer dividert på 1.650 t)		
Beregnet ressursbruk til fylkeskommunene	509	
Årsverk knyttet til fylkesveg investeringer		Skal ikke være med, finansieres av FK i dag
Årsverk knyttet til drift- og vedlikehold på fylkesveg	90	
Årsverk knyttet til forvaltning av fylkesveg	115	
Overordnet planlegging, ledelse og styring av fylkesveg	107	
Årsverk knyttet til ferjeforvaltning på fylkesveg	6	
Andel av årsverk knyttet til kompetanseutvikling	53	
Årsverk knyttet til faglig støtte på fylkesveg, fra VTA i regionen	47	Redusert for andel investering
Årsverk knyttet til administrative funksjoner på fylkesveg (i regionen og 0212)	28	Redusert for andel investering
Årsverk knyttet til administrative fellestjenester på fylkesveg som organisatorisk tilhører Vegdirektoratet	18	Redusert for andel investering
Årsverk knyttet til faglig støtte fra VD	45	

Tabell 11 Grunnlag for å beregne budsjettkonsekvenser – årsverk

ALLE REGIONER	
Årsverk som legges til grunn for beregning av budsjettvirkning	509
Økt med 2,5 % for overtid og sykefravær	522
Kostnader knyttet til årsverk, mill kr (2018-kr)	553

Tabell 12 Grunnlag for å beregne budsjettkonsekvenser – hele stillinger og mill. kr.

Forutsatt at beslutning om driftskontraktene tas senere og driftsrelaterte forvaltningsoppgaver holdes sammen med byggherreoppgavene for drift, er beregnet budsjettvirkning av de andre fylkesvegoppgave beregnet til 500–600 mill.kr.

7.3 Mulige varige virkninger

Kapittel 8.6.3 viser vurdering av de økonomiske konsekvensene av reformen. Rapport om mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser av oppheving av sams vegadministrasjon (Menon Economics AS, delutredning 8) gir denne hovedkonklusjonen (vår utheving):

Vår samlede vurdering av omstillingskostnadene er at overføring av driftskontrakter og utarbeidelse av nye IKT-løsninger potensielt kan bli kostbart, i tillegg til at effektiviteten og kvaliteten i oppgaveløsningen kan bli vesentlig redusert. På lang sikt er det potensiale for vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader. Vi vil heller ikke utelukke at de langsiktige virkningene i sum blir positive. Det avhenger av om fylkeskommunene klarer å få realisert de potensielle gevinstene ved omorganiseringen og begrense de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Menon Economics har ikke sett det som faglig forsvarlig å kvantifisere virkninger, blant annet fordi de fleste fylkeskommunene ikke har kommet langt nok i prosessen til at de på

nåværende tidspunkt kan si hvordan de vil løse oppgavene fremover. Innholdet i rapporten fra Menon Economics er nærmere omtalt i kapittel 8.6.3.

7.3.1 Markedsvirkninger

De største usikkerhetene knytter seg til markedsvurderingene, hvordan entreprenørmarkedet vil reagere på en overgang fra Statens vegvesen til ti fylkeskommuner og Statens vegvesen som oppdragsgivere for det samme oppgavene. I dag er det en koordinert kontraktstrategi og mange felles maler og krav. Som omtalt i kapittel 5 knytter de største usikkerhetene seg til markedet for å drifte vegnettet, som det nå anbefales å utsette beslutning om.

I tillegg er usikkerhet knyttet til asfaltmarkedet beskrevet, med hovedvekt på risikoen for svekkede konkurranseforhold i deler av landet.

For øvrige vedlikeholdsoppgaver og alle investeringsoppgavene er det også usikkerhet om kostnadsutvikling som følge av reformen, men for disse oppgavene er det lite trolig at reformen gir store endringer i oppdragsportefølje for entreprenørene. Slik Statens vegvesen har ivaretatt disse oppgavene er det variasjon i entrepriseformer og størrelse på både prosjekter og kontrakter, men kontraktbeskrivelsene bygger i stor grad på samme mal (prosesskoden). Dette mangfoldet vil sannsynligvis bli videreført, og variasjonene kan øke. Dette kan slå ut både positivt og negativt for kostnadsutviklingen for å bygge og å vedlikeholde veg.

Tabellen under viser entreprisekostnader for de ulike oppgavene i 2017, og hvor mange mill.kr pr år som mulige endringer på 1%, 5% og 10% kan bety.

Oppgave	mill. kr i 2017	Usikkerhet i mill. kr		
		+/- 1%	+/- 5%	+/- 10%
Drift RV	2 479	25	124	248
Vedlikehold RV	2 783	28	139	278
<i>Av dette asfaltvedlikehold RV</i>	1 100	11	55	110
Investering RV	19 581	196	979	1 958
Drift FV	4 737	47	237	474
Vedlikehold FV	3 247	32	162	325
<i>Av dette asfaltvedlikehold FV</i>	1 400	14	70	140
Investering FV	6 114	61	306	611
Sum Drift RV og FV	7 215	72	361	722

Tabell 13 Mulige usikkerheter i entreprisekostnader for ulike oppgaver

Statens vegvesen har ikke grunnlag for å anslå mulige langsiktige virkninger, men tabell 13 viser at en liten %-vis endring kan gi store utslag i kostnadene.

7.3.2 Mulig dublering av ressursbruk

Kapittel 5.2.3 og 5.2.4 omtaler mulig tap av tilgang på fagkompetanse til planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter. Det kan antas et effektivitetstap hvis omfang av konsulentkjøp øker. Statens vegvesen har erfaring for at hvert konsulentårsverk innenfor de

aktuelle fagområdene, krever 20–30 % årsverk i egen organisasjon, med tilstrekkelig fagkompetanse til å bestille og nyttiggjøre seg konsulentrådene i plan og byggeprosessene. Hvis fylkeskommunene går over til å kjøpe all fagkompetanse som Statens vegvesen gjennomfører med egen ansatte i dag, vil et slikt regnestykke gi økt behov for inntil 30 årsverk, dvs. i snitt 3 pr fylkeskommune. Mulig merkostnad vil da være opp til 35 mill. kr pr år for fylkeskommunene samlet.

Det er ikke beregnet tilsvarende behov for dublering av ressurser til prosjektstyring og formell planbehandling, da det forutsettes at det er mindre aktuelt å kjøpe konsulentttjenester til disse oppgavene.

Det er potensielle merkostnader i at fylkeskommunene har behov for å anskaffe IT-lisenser, som de ikke har i dag. Offentlig sektor sine merkostnader kan beløpe seg fra 0 opp mot 250 mill.kr pr år hvis hver fylkeskommune skal ha de samme lisenser som Statens vegvesen har i dag. Det er grunn til å anta at de færreste fylkeskommunene vil anskaffe IT verktøy for å prosjektere selv, slik at den høyeste summen er lite sannsynlig.

Det er anbefalt å utsette beslutning om overføring av driftskontraktene. Det er likevel forsøkt å anslå mulig varig effekt for behov for byggherreressurser for å følge opp nye kontrakter. Omfanget vil være avhengig av framtidig kontraktstrategi hos både fylkeskommunene og Statens vegvesen, og om det vil være mulig å bygge en kontraktstruktur som er like rasjonell som den inndelingen som de felles kontraktene gir. I dag brukes ca. 430 årsverk til oppfølging av de felles driftskontraktene for riks- og fylkesveg, og 270 av disse er beregnet å gjelde fylkesveg i kontraktene. Behov for økte ressurser til oppfølging av egne kontrakter for henholdsvis riks- og fylkesveg, kan da antas å bli mellom 0 og 430 årsverk, avhengig av inndeling i kontraktsområder. Dette viser at også merkostnader til oppfølging av kontraktene kan bli betydelige, særlig hvis det blir vanskelig å lage rasjonelle kontraktsområder for et splittet vegnett.

7.3.3 Konklusjon

Det er for store usikkerheter om framtidige kontraktstrategier og framtidige markedsvirkninger, til å konkret kunne anslå varige virkninger. Konsekvensene er potensielt store, og det er spesielt stor usikkerhet om konsekvensene for driftskontraktene.

7.4 Omstillingskostnader

Det er mange usikkerheter om hvordan prosessen for oppheving av sams vegadministrasjon skal gjennomføres i praksis. En så stor endring vil medføre omstillingskostnader, både for Statens vegvesen og for de ti fylkeskommunene. Hvis ikke omstillingskostnadene blir kompensert gjennom midlertidig økt budsjetttramme, vil dette slå ut som effektivitetstap eller utsatt gjennomføring av andre oppgaver. Statens vegvesen sin erfaring som vegeier, tilsier at slik kortsiktig budsjettbegrensing resulterer i lavere prioritering av vedlikeholdsoppgavene. De fleste øvrige oppgaver er bundet i kontrakter eller ansettelsesforhold. En stor andel av vedlikeholdsoppgavene prioriteres fra år til år og er

derfor mulig å utsette. Slik utsettelse av vedlikeholdsoppgaver er samfunnsøkonomisk lite gunstig, og hvis det skjer over flere år kan forfallet både på riks- og fylkesveg komme til å øke.

Menon har gruppert mulige omstillingskostnader slik:

- *Endring i løpende kontrakter med markedsaktørene*
- *Økt markedsusikkerhet*
- *Tilpasning, endring og investering i IKT-systemer*
- *Stress i organisasjonen og effektivitetstap fra oppmerksomhetsforskyving*
- *Andre virkninger (mangel på kompetanse, duplisering av kompetanse, opplæring og endring i regulering)*

Med dette som utgangspunkt har Statens vegvesen gjort noen vurderinger og anslått noen omstillingskostnader.

7.4.1 Markedsutvikling

I kapittel 5 er det foreslått en utsettelse av beslutningen om å splitte driftskontraktene. For markedsvirkninger knyttet til usikkerhet og endring for de andre oppgavene, er det ikke grunnlag for å gjøre noen beregning av kortsiktige konsekvenser.

7.4.2 Overføring av systemer

Det vil være nødvendig å inngå en rekke avtaler mellom Statens vegvesen og hver enkelt fylkeskommune om utveksling av data og bruk av systemer. Erfaringen fra tilsvarende avtaler med Nye Veier, kan danne grunnlag for noe av dette arbeidet. Ressursbruk i fylkeskommunene og Statens vegvesen og til å inngå ulike/nødvendige avtaler kan antas å utgjøre 0,5–1 årsverk i hver ny fylkeskommune, og sannsynligvis noe lavere ressursbruk i Statens vegvesen. Dette vil i tilfelle gi omstillingskostnader på 5–10 mill. kr samlet for fylkeskommunene, og tilsvarende noe lavere tall for Statens vegvesen.

7.4.3 Selve omstillingsprosessen

Det vil kreve ressurser å utrede ny organisasjon i Statens vegvesen og fylkeskommunene, samt ressursbruk til selve innplasseringsprosessen. Disse ressursene kunne alternativt vært brukt til å gjennomføre kjerneoppgavene, lede den løpende virksomheten og drive utviklings- og effektiviseringsarbeid. For eksempel vil hver av de ca. 4000 medarbeiderne i Statens vegvesen som utfører oppgaver på fylkesveg i dag, bruke tid på å holde seg orientert om beslutningene og håndtere egne interesser i forhold til kommende innplasseringsprosesser. Et forsiktig anslag på 1–10 dagsverk pr medarbeider, utgjør 18–180 årsverk, som kunne vært brukt til kjerneoppgavene, tilsvarende 20–200 mill. kr.

For utredning av ny organisering i Statens vegvesen og organisering av en «vegavdeling» i de ti fylkeskommunene, kan det anslås 5–10 årsverk i Statens vegvesen, tilsvarende 6–12 mill. kr. For hver fylkeskommune kan det anslås og 2–3 årsverk, som gir 20 til 35 mill. kr samlet for alle fylkeskommunene.

Tilsvarende beregning for en andel av ledernes tidsbruk (antatt 10–15%) og HR-oppgaver (antatt 20–30 %), gir 50–80 årsverk i Statens vegvesen som må benyttes til å gjennomføre innplasseringsprosessene i 2019. Disse anslagene er delvis basert på erfaringer fra tilsvarende prosesser i Statens vegvesen i 2003 og 2010. En tilsvarende ressursbruk i fylkeskommunene totalt kan forutsettes. I tillegg er det sannsynlig at fylkeskommunene vil ansette noen før 1.1.2020, som gir dublering av ressursbruk i forhold til i dag. Her antas at fra ingen til 10 % av de 1220 blir ansatt i fylkeskommunene inntil 3 mnd. før 1.1. 2020. Dette gir fra 0 til 45 mill. kr i merkostnad for fylkeskommunene samlet.

Etter gjennomført innplasseringsprosess er det en viss risiko for at noen medarbeidere i Statens vegvesen reserver seg mot overføring til annen arbeidsgiver, og Statens vegvesen kan bli sittende igjen med noen overtallige. Her beregnes at opp mot 10% av de 1220 som er forutsatt overført, reserverer seg. Det er grunn til å anta at de fleste av disse har relativt lav utdanning, høy alder og lang ansiennitet. Dette gir en kostnad fra 0 til 120 mill. kr, avhengig av lønnsprofil og form for kompensasjon før avslutning av arbeidsforholdet. I tillegg er det risiko for at noen vil slutte i Statens vegvesen, og søker seg til andre arbeidsgivere. Dette kan gi produksjonstap, men her har vi ikke funnet grunnlag for å anslå omfanget.

I tillegg kan det antas at prosessen vil resultere i ledige lokaler i Statens vegvesen som må avvikles i perioden 2020–2023. Statens vegvesen er innstilt på å kunne leie ut lokaler til fylkeskommunene, hvis de ønsker det. Dersom det bare er etterspørsel etter opp mot 50% av ledige lokaler etter overføring av 1220 medarbeidere i 2020, og disse må avhendes eller leies ut gradvis over 4 år, så utgjør dette en merkostnad fra 0–200 mill. kr⁶.

7.4.4 Oppsummering

Statens vegvesen har begrenset mulighet til å vurdere fylkeskommunenes omstillingskostnader. Denne oppsummeringen kan derfor ikke anses å være utfyllende.

De anslåtte omstillingskostnader i perioden 2019 – 2024 kan oppsummeres slik:

Budsjettansvarlig	Mill. kr ⁷
Statens vegvesen	80 – 500
Sum alle nye Fylkeskommuner	80 – 450

Tabell 14 Foreløpig anslag på omstillingskostnader

Omstillingskostnadene er svært usikre, og det bør gjøres nye og mer konkrete vurderinger knyttet til arbeid med St.prp.1 det enkelte år framover.

⁶ 2018-kr, ikke diskontert

⁷ 2018-kr, ikke diskontert

7.4.5 Mulige omstillingskostnader ved eventuelt å dele driftskontraktene

I kapittel 5 er det anbefalt å utsette beslutning om overføring og splitting av driftskontraktene, men det beskrives også en mulig overgangsordning for å minske de markedsmessige konsekvensene, dersom det senere blir besluttet overføring og splitting. Med en slik overgangsordning antar Statens vegvesen at det ikke vil bli vesentlige merkostnader i inngåtte kontrakter ved overføring av fylkesvegadministrasjonen.

Men for byggherreoppfølgingen i en fireårig overgangsperiode er det behov for dublering av byggherrepersonell. Det er mulig å gjøre anslag basert på forutsetning om ikke vesentlig endring i kontraktsform i ny utlysning av kontrakter og antakelse om noen flere kontraktsområder enn i dag. Det forutsettes at fylkeskommunene bruker egne ressurser til å utforme nye kontrakter, samtidig som Statens vegvesen sin organisasjon ivaretar byggherreoppgavene på felleskontraktene til de utløper.

På denne bakgrunn er det anslått behov for dublering av byggherreressurser på totalt 150–160 årsverk i fireårsperioden. Disse fordeles på årene i forhold til hvor mange kontrakter som skal lyses ut hvert år. Disse kostnadene er ikke tatt inn i oppsummeringstabellen over.

7.5 Oppgaver og ansvar for gjennomføring

Forutsatt gjennomføring 1. januar 2020, må disse oppgavene gjennomføres:

Når	Hva	Hvem
Innen utgangen av 2018	Forslag til organisering av SVV	SVV
Innen februar 2019	Beslutning om organisering i FK	FK
Innen juni 2019	Vedta overføringslov og endring i vegloven, med iverksetting samtidig	Stortinget
Juni 2019	Vedta forskrift til veglov og overføringslov	Regjeringen
Sommer 2019	Beslutte innplassering av berørte medarbeidere	SVV og FK
Innen august 2019	Gjennomføre alle avklaringer og inngå avtaler	SVV og FK
Høst 2019	Utredning om konsekvenser av oppsplitting av driftskontraktene	SVV

Tabell 15 Oppgaver og ansvar for gjennomføring

7.6 Behov for ytterligere utredninger og avklaringer

For å sikre en vellykket gjennomføring av oppheving av sams vegadministrasjon er det nødvendig med et utstrakt samarbeid mellom Statens vegvesen og de nye fylkeskommunene for å avklare grensesnitt, informasjon og samarbeidsrutiner. Her listes opp noen stikkord basert på problemstillinger som er kommet opp i arbeidet med denne utredningen.

Avklaringer for systemer:

- Avklaringer om systemer og verktøy er et stort arbeid, som krever samspill mellom IKT-kompetanse, vegfaglig kompetanse og informasjon fra organisasjonsprosessene i fylkeskommunene. Arbeidet er så vidt satt i gang.
- Regnskapsmessig håndtering ved årsskiftet 2019–2020 og endringer etterpå:
 - o Avtaler om håndtering av fakturaer som gjelder fylkesveg, som SVV mottar, men ikke får betalt før årsskiftet.
 - o Avklare nye rutiner for utbetaling av statlig tilskudd (post 62 og 63), som i dag er basert på Statens vegvesen sin kjennskap til fylkesvegeregnskapet.
- Opprydding diverse systemer:
 - o Kontrollere og få endret slik at riktig fylkeskommune og ikke Statens vegvesen er registrert som eier av fylkevegeiendommene
 - o Dele opp felles strømabonnementer for riksveg og fylkesveg

Videre avklaring av fordeling av ansvar mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene:

- Samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå
- Trafikksikkerhetsarbeid på lokalt nivå
- Trafikktelling, værstasjoner – ansvar for punkter som ikke inngår i nasjonalt nett
- ITS-installasjoner
- Ansvarsfordeling i praksis i henhold til vegdataforskrift, tunnelforskrift og bruforskrift
- Vurdere nødvendige lovendringer i vegtrafikkloven og eventuelt andre lover
- Eventuell ny vurdering av inndelingen i vegnettet i riks- og fylkesveg. Dette spørsmålet hører naturlig til i arbeidet med neste Nasjonal transportplan, men en slik endring bør besluttes før ansvaret for oppfølging av driftskontraktene deles.
- Eventuelle Motiv-beregninger på fylkeveg

Beslutte samarbeidsrutiner mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene:

- Inngå avtaler om bruberedskap og bistand ved naturhendelser.
- Format og rutiner for fylkeskommunenes levering av data til NVDB etter vegdataforskriften.
- Inngå avtaler om byggherrevakt, informasjonsrutiner og kommunikasjon med VTS.
- Avtale rutiner for saksgang og informasjon rundt vedtak etter vegtrafikkloven.
- Avtale informasjons og samarbeidsrutiner innenfor alle typer forvaltningssaker.
- Avtale form og innhold for samarbeidet om utvikling av kontraktstrategier og nødvendige beslutninger i overgangsperioden for driftskontraktene. Dette vil omfatte eventuell bruk av opsjoner og andre forhandlinger med entreprenørene om avslutning av hele eller deler av noen kontrakter, for å tilpasse til en rasjonell ny kontraktstruktur for riks- og fylkeveger hver for seg.

Nasjonale samferdselsoppgaver hvor det bør vurderes om det er behov for endring i arbeidsmåter:

- Nasjonal Transportplan (NTP) og relaterte planer (for eksempel Nasjonal plan for skredsikring, Handlingsplan for trafikksikkerhet, sykkelbyoppfølging med mer).
- Forholdet mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene som regional utviklingsaktør.
- Eventuelle behov for nye nasjonale føringer etter vegloven for å sikre enhetlig vegnett når vegnettet blir administrert av flere aktører.
- Behov for å utvikle nye kunnskapsnettverk for vegeierne (Statens vegvesen og hver fylkeskommune) og bransjen.
- Behov for å utvikle arenaer for samhandling mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene for å motvirke mulige uheldige markedsvirkninger (for eksempel asfaltmarkedet).
- Rollen til og representasjon i Samferdselsrådet (Samarbeidsorgan mellom samferdselsetatene og bransjen).

8 Konsekvenser av å oppheve sams vegadministrasjon

I oppdraget fra Samferdselsdepartementet (vedlegg 1) er Statens vegvesen bedt om å utrede i tråd med utredningsinstruksen. I dette kapittelet utredes derfor alternativer, uavhengig av anmodningsvedtakene som foreligger. Løsningen som er beskrevet i kapittel 5 er et av disse alternativene. Utredningen er søkt løst med metodikk inspirert av konseptvalgutredninger med hensyn på identifisering av mål, og vurdering av konsekvenser/måloppnåelse.

8.1 Krav i utredningsinstruksen

Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å:

- *identifisere alternative tiltak*
- *utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak*
- *involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen*
- *samordne berørte myndigheter.*

Som et minimum skal følgende spørsmål besvares:

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

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

I veileder til utredningsinstruksen står det blant annet:

Kravene i utredningsinstruksen gjelder selv om det allerede er besluttet på politisk nivå å gjennomføre tiltak, også konkrete tiltak. Det følger av instruksens punkt 2.1 at det er viktig å avklare virkning av mulige alternativer før man gjennomfører politisk vedtatte tiltak.

8.2 Tidligere utredninger

Ved forvaltningsreformen i 2010 ble 17.200 km, dvs. drøyt 60 %, av riksvegnettet omklassifisert til fylkesveg. Grunnlaget for det utvidete vegansvaret fylkeskommunene fikk i 2010, framgår i hovedsak av St.meld.nr.12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* og Innst. S. nr. 166 (2006–2007). Den gang ble opphør av sams vegadministrasjon drøftet, men forkastet av effektivitetshensyn.

Meldingen drøfter mulig overføring av hovedansvaret for Statens vegvesen i forhold til tre regionmodeller:

1. *En forsterket fylkesmodell med et antall regioner omlag tilsvarende dagens fylkeskommuner: Regionene får ansvar for kjernen av nye oppgaver beskrevet over.*
2. *En mellommodell med et middels antall regioner: I tillegg til kjernen av nye oppgaver kan det vurderes å overføre ytterligere oppgaver innen samferdsel.*
3. *En regionmodell med få regioner: I tillegg til kjernen av nye oppgaver kan det være aktuelt å overføre hovedansvaret for av Statens vegvesen til regionene, ... Det vil også kunne være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter.*

En mellommodell innebærer et middels antall regioner. Denne modellen vil føre til relativt mange inndelingsendringer. De fleste av dagens fylker vil bli berørt gjennom sammenslutning med ett eller flere nabofylker. De fleste regionene blir større enn i dag, både når det gjelder geografisk utstrekning og antall innbyggere.

Regionene vil kunne få ansvar for kjernen av nye oppgaver, det vil si oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging. I en mellommodell kan det i tillegg vurderes å overføre ytterligere oppgaver innen samferdselsområdet ved å overføre hoveddelen av Statens vegvesen. Dette vil være svært krevende. Statens vegvesen er i dag organisert i fem regioner, og en overføring til et regionnivå med langt flere inndelingsenheter vil innebære betydelige administrative og økonomiske kostnader. Stordriftsfordeler knyttet til dagens inndeling av Statens vegvesen vil gå tapt. Samtidig kan fragmentering av organisasjonen skape kompetansemessige utfordringer på det vegfaglige området.

For samferdselsområdet konkluderte regjeringen slik:

«...Vegvesenet er i dag organisert i fem regioner. Dersom det nye folkevalgte regionale nivået får en inndeling som bare innebærer en mindre justering sammenliknet med dagens fylkeskommuner, foreslår regjeringen ikke å overføre ansvaret for Statens vegvesen til regionene. Kompetansemiljøer vil bli splittet og fordelt ut på flere regioner siden det må bygges opp en ny vegadministrasjon i hver region. Dette vil samlet sett innebære en betydelig større administrasjon med flere ansatte enn i dag og redusert mulighet for å kunne utnytte stordriftsfordeler. Fagmiljøer splittes i flere enheter, og den nasjonale samlede kompetansen i vegsektoren kan bli svekket. De administrative og økonomiske konsekvensene av en slik modell vil være betydelige.

Regjeringen mener det er mulig å overføre ansvaret for hoveddelen av Statens vegvesen gitt en inndeling på det regionale nivået som innebærer en større reduksjon i antall regioner, eksempelvis til 10–12 regioner. Det vil imidlertid innebære betydelige økonomiske og administrative omstillingskostnader å overføre Statens vegvesen fra dagens organisering til en inndeling med vesentlig flere regioner på folkevalgt nivå. Kostnadene på lengre sikt vil også være betydelige. Stordriftsfordeler

fra dagens organisering med fem regioner vil gå tapt. Mange arbeidstakere vil oppleve økte belastninger som følge av endringer i arbeidsforhold og lokaliseringer. Regjeringen ser det derfor som lite aktuelt å overføre ansvaret for vegvesenet med en slik inndeling.

Gitt en inndeling på regional folkevalgt nivå som gir få og store regioner ikke ulik dagens inndeling av Statens vegvesen, vil hovedansvaret for Statens vegvesen kunne overføres. Det vil kunne etableres tunge kompetansemiljøer på regionalt nivå, med dagens personell fra vegvesenet og fylkeskommunens personell med areal- og transportplanleggingskompetanse, og med tette koblinger til næringsutvikling og miljøressurser.»

I det videre drøftes fullstendig overføring av Statens vegvesen sine regioner til et fåtall folkevalgte regioner, hvor også oppfølging av riksvegdelene tillegges de nye regionene, som et omvendt sams vegadministrasjon:

«Regionvegsjefen som er regionalt tilsatt, forutsettes underlagt regionen i saker som gjelder regionen og underlagt Vegdirektoratet i saker som gjelder stamvegene og nasjonale oppgaver for øvrig.»

8.3 Situasjonsbeskrivelse

I utredningsarbeidet er mange sider ved sams vegadministrasjon og en overføring av fylkesvegdelene til fylkeskommunene kartlagt og vurdert. Den første workshopen med deltakere fra fylkeskommunene, Statens vegvesen og Difi (se kapittel 3.2), identifiserte muligheter og utfordringer. Også den andre workshopen ga verdifulle suppleringer til Statens vegvesen sine vurderinger.

Situasjonsbeskrivelsen kan oppsummeres slik:

Fylkeskommunene har i dag fullt ut ansvar for alle fylkesvegoppgavene etter vegloven, men opplever en begrensning i å ikke ha fagkompetansen i egen organisasjon. For fylkeskommunene som vegeier, er det ønskelig med direkte tilgang til fagkompetansen for å ivareta ansvaret for fylkesvegoppgavene. Dette vil gi enklere styringslinjer og større mulighet for lokal tilpasning. Endringen åpner også opp for andre måter å løse oppgavene på. For fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, vil en slik endring gi mulighet for å se ulike politikkområder i sammenheng, bedre koordinering mellom ulike transportformer, og derigjennom bidra til en mer helhetlig samfunnsutvikling i den enkelte region. For Statens vegvesen kan endringen gi enklere styringslinjer og prioriteringer. Noe av kritikken som har blitt reist mot dagens ordning, har handlet om lange beslutningsprosesser, tungrodd byråkrati, at krav og normaler tillegges for stor vekt, og at fylkeskommunene ikke har god nok styringsmulighet når prosjekter øker i kostnad eller blir forsinket.

På den annen side beskrives dagens ordning med sams vegadministrasjon for riks- og fylkesveg som effektiv. Oppgaveløsingen skjer desentralisert av en kompetent og operativ



administrasjon, med god tilgang på fagkompetanse og med stor integritet. Dette er en effektiv utnyttelse av kompetansen og gir mulighet for å se vegnettet i sammenheng. Ordningen gir god koordinering av kontraktstrategier, anskaffelsesprosesser og bransjekontakt. Ansvarlig vegeier får faglig gode beslutningsgrunnlag, som danner basis for politiske valg og styring.

Hovedbildet er gode samarbeidsforhold mellom regionvegkontorene og fylkeskommunene, og gode leveranser på fylkesvegområdet.

Ordningen med sams vegadministrasjon er positiv for trafikksikkerhetsarbeidet. At Statens vegvesen ivaretar administrasjon

av både riks- og fylkesvegnettet, myndighetsutøvelse på trafikant- og kjøretøyområdet og har et nasjonalt pådriveransvar for trafikksikkerhet, er en mulig forklaring på Norges gode utvikling mot nullvisjonen. Statens vegvesen sin store faglige bredde- og spisskompetanse innen hele spekteret av fagområder fra veg til trafikant og kjøretøy, har vært sentralt og avgjørende for å lykkes. Arbeidet innebærer sikring av gode og pålitelige ulykkesdata, utarbeiding og forvaltning av faglige godt forankrede normaler og veiledere, utvikling av felles nasjonale metoder og verktøy for beregning, analyse og prioritering. Å bidra til FoU og nødvendig deling av ny kunnskap samt sørge for god samhandling mellom viktige trafikksikkerhetsaktører inngår også.

Statens vegvesen er landets største vegforvalter/-eier, og innehar et vidt vegfaglig kompetansespekter. Spesialisering i regionale kompetanseenheter har gjort det mulig å utnytte etatens kompetanse på tvers av organisatoriske og geografiske grenser. Dette har også skapt attraktive fagmiljøer hvor det er mulig å rekruttere og beholde spisskompetanse, som også er svært ettertraktet av private arbeidsgivere. Bredden av operative oppgaver i kombinasjon med kompetente medarbeidere både i regionene og i Vegdirektoratet, gjør det mulig for Statens vegvesen å ivareta sektoransvaret og sørge for god kompetanseutvikling på flere fagområder knyttet til veg og transport.

På noen kompetanseområder opplever Statens vegvesen sårbarhet og kvalitets- og kapasitetsutfordringer. Innenfor vegteknologi og tilhørende fagområder, er det vanskelig å rekruttere. Tilgangen til slik kompetanse i konsulentmarkedet er også begrenset og med varierende kvalitet. Samferdselssektoren står overfor store teknologiske endringer med overgang til modellbasert planlegging, bygging, drift og vedlikehold (BIM). For å kunne utnytte ny teknologi og digitalisering av hele vegens livsløp, er det viktig med et sterkt

nasjonalt utviklingsmiljø og tilgang på kompetanse til teknisk planlegging og prosjektering i tiden framover. For fagene geologi, geoteknikk, grunnboring og tilhørende laboratorietjenester er tilgangen til konsulenttjenester varierende i de ulike deler av landet. Vegnettet står foran store behov for sikkerhetsoppgradering av tunneler. For disse oppgavene er det utfordrende å skaffe tilstrekkelig elektro- og automasjonskompetanse. Det er også store utfordringer i utbedring og vedlikehold av store kystbruer både på riks- og fylkesvegnettet, hvor metodeutvikling og gjennomføring krever kompetanse som noen få spesialister innehar. Utviklingen innen intelligente transportsystemer (ITS) gir økende behov for samordning av vegtrafikkforvaltningen/trafikkstyringen og vegforvalteransvaret.

8.4 Mål

8.4.1 Overordnede målsettinger

De senere årenes prosesser knyttet til regionreformen har resultert i anmodningsvedtak i Stortinget om overføring av fylkesvegadministrasjonen. Regionreformens mål må derfor betraktes som relevante også ved en utredning av å oppheve sams vegadministrasjon.

For regionreformen er det satt følgende mål⁸:

- *Legge til rette for positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, ut fra regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer.*
- *Legge til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergripende initiativer.*
- *Bidra til forenkling og tydeliggjøring av ansvarsdelingen innenfor samfunnsutvikling.*
- *Større fylkeskommuner som har bedre mulighet til å være likeverdige partnere i samarbeid med statlige aktører, og som bedre vil kunne fremme innbyggernes og næringslivets interesser overfor nasjonale myndigheter.*
- *Større fylkeskommuner med større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen, og som gir stordriftsfordelinger og frigjøring av ressurser til tjenesteproduksjon*

Ved behandlingen av Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver, kom Stortinget blant annet med følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skal foreslå ytterligere nye oppgaver til regionene når den nye regionstrukturen er fastlagt, og senest våren 2017.»

Ekspertutvalget ble opprettet 29. juni 2017. I utvalgets mandat er overføring av sams vegadministrasjon holdt utenfor:

«Regjeringen vil utrede dette nærmere. Utvalgets mandat avgrenses derfor mot vurderinger av Statens vegvesens fagadministrasjon.»

⁸ Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/regionreform/id2477186>

Ekspertutvalget la fram sin innstilling i februar 2018 og foreslo overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunene på flere områder. Utvalget tok utgangspunkt i retningslinjer som ble lagt til grunn i NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, men sett i lys av endringene i forvaltningen siden tusenårsskiftet. Utvalget understreker at helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen ikke kan skje med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom avveining mellom retningslinjene. Ekspertutvalget har i hovedsak vurdert oppgaver som i sin helhet kan flyttes fra staten til fylkeskommunene. Situasjonen er annerledes i vegsektoren, hvor fylkeskommunene allerede har ansvaret for alle fylkesvegoppgavene og hvor en overføring av fylkesvegadministrasjonen vil innebære en oppsplitting av dagens oppgaveutførelse. Ekspertutvalgets retningslinjer/målformuleringer må likevel kunne anses som relevante for denne utredningen: ⁹

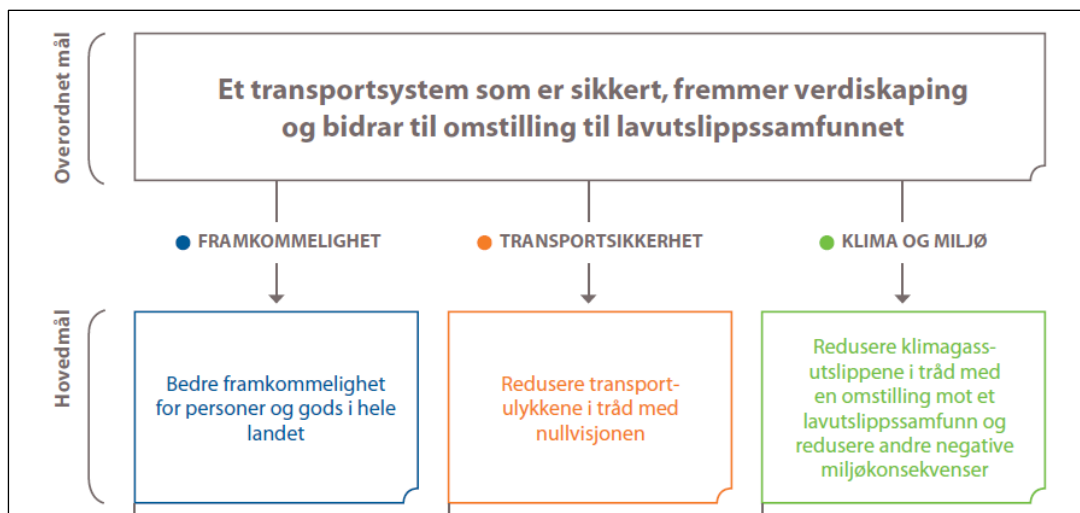
1. *Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning*
2. *Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen*
3. *Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer*
4. *Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan*
5. *Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.*

I oppstarten av utredningsarbeidet har Statens vegvesen definert disse mål for denne utredningen:

- *Bidra til at regionreformen blir vellykket*
 - *Trafikantene og andre brukere skal ikke oppleve ulemper av denne endringen*
 - *Veg- og transport-kompetansen i Norge skal bevares*
 - *Involvere de nye fylkeskommunene slik at de kan overta ansvaret på en best mulig måte*
- *Bidra til å ivareta Vegvesenets unike kunnskap og kompetanse (innenfor de nye rammene reformen skaper)*

Nasjonal transportplan er det overordnede dokument for alle transportetater i Norge. Målene i transportplanen er derfor relevant for både riks- og fylkesveg:

⁹ Kilde: <https://www.regjeringen.no/contentassets/2ac32be8629541259acade7d15d9451e/regionreform---rapport-fra-ekspertutvalget>



Figur 10 Overordnet mål og hovedmål fra Meld. St. 33 (2016 – 2017) Nasjonal transportplan 2018 – 2029

8.4.2 Samfunnsmål

På bakgrunn av de overordnede målene omtalt i foregående kapittel kan det i denne utredningen defineres et mer spesifikt samfunnsmål for administrasjonen av riks- og fylkesveger:

En effektiv administrasjon av riks- og fylkesvegnettet, som gir vegeierne grunnlag for å forvalte og utvikle vegnettet slik at det bidrar til positiv samfunnsutvikling i hele landet.

8.4.3 Effektmål

For vurdering av ulike løsninger er det nødvendig å bryte samfunnsmålet ned i ulike effektmål. Det er valgt ut fem effektmål som anses relevante for en alternativanalyse:

Sterkere politisk styring er valgt som et av effektmålene. Dette følger av målene for regionreformen og ekspertutvalgets tolking av overordnede føringer for oppgavefordelingen mellom offentlige nivåer. Det kan reises spørsmål om den regionalpolitiske styringen av fylkesvegene kan bli god nok når fylkene ikke har vegadministrasjonen selv. På den annen side kan det reises spørsmål om hvordan opphør av sams vegadministrasjon vil kunne virke inn på den nasjonale politiske styringen.

God kvalitet og reduerte kostnader er valgt som to effektmål. Dette kunne vært slått sammen til ett effektmål: effektivitet. Samfunnsøkonomisk effektiv produksjon oppnår vi når vi bruker så lite ressurser som mulig for å produsere en gitt mengde, og produksjonen er sammensatt slik at den avspeiler forbrukernes ønsker.¹⁰ For offentlige fellesgoder som veg, er det ikke forbrukeren som bestemmer den rette balansen mellom kvalitet og kostnad. Budsjettrammer besluttet av politiske myndigheter og det er et administrativt ansvar å

¹⁰ Kilde: Økonomisk ordliste oekonomi.no (Oekonomi.no er et ikke-kommersielt, ikke-politisk nettsted for kommentarer og debatt om økonomi)

utvikle optimal kvalitet innenfor disse rammene. I denne utredningen er derfor effektivitet delt opp i mål om kostnad og kvalitet.

Større tydelighet er valgt som et effektmål. Det kan hevdes at dette er et effektmål som inngår i effektivitet (kostnader og kvalitet), ved at større tydelighet medfører at brukere og samarbeidsparter enklere forstår hvem som har ansvaret og hvem de skal henvende seg til i forskjellige situasjoner. Når dette likevel er tatt med som effektmål, er det fordi at det for allmennheten i utgangspunktet ikke er enkelt å forstå at staten administrerer fylkesvegene på vegne av fylkeskommunene. Heller ikke alle berørte medarbeidere i Statens vegvesen eller fylkeskommunene er klar over fylkeskommunens styringsrett i de ulike enkeltsakene på fylkeveg. Sams vegadministrasjon er også en innretning som bryter med noen mål/retningslinjer som er lagt til grunn i regionreformen og i Ekspertutvalgets arbeid og som handler om forenkling og tydelige ansvarslinjer.

Bedre trafikk sikkerhet er valgt som et effektmål. Norge har over tid hatt svært gode resultater når det gjelder trafikk sikkerhet. For tredje år på rad har Norge nå lavest dødsrisiko i verden målt i forhold til antall innbyggere. Dette er ingen tilfeldighet, men resultatet av et langsiktig, kunnskapsbasert og bredt anlagt arbeid. Nullvisjonen og etappemålet på maksimalt 350 drepte og hardt skadde i trafikken i 2030 er vedtatt av Stortinget, og setter store krav til kunnskap, kompetanse og samhandling blant mange aktører. Det er derfor viktig å velge løsninger som gir sikkerhet for at den positive utviklingen fortsetter. Hvis ikke alle vegeiere har samme felles, omforente og oppdaterte kunnskapsgrunnlag er det fare for at utviklingen i trafikkulykkestallene snur. Norge kan mislykkes i å nå nullvisjonen, med de samfunnsøkonomiske kostnadene og menneskelige tragediene som dette innebærer. Alle vegeierne trenger en nasjonal verktøykasse med fakta, kunnskap, normaler, veiledere, metoder og verktøy slik at de har nødvendig grunnlag for å gjøre en god jobb.

Effektmål	Faktorer som kan bidra til effektmålet
Bedre politisk styring	Bedre politisk styring regionalt
	Bedre politisk styring nasjonalt
God kvalitet	Samordning riks- og fylkesveg
	Samordning med nasjonale oppgaver
	Samordning med regionale oppgaver
	Helhetlig oppgaveløsning
	Vegeiers tilgang til fagkompetanse (FK)
	Vegeiers tilgang til fagkompetanse (SVV)
Reduserte kostnader	Antatt utvikling i total kostnader i markedet (entrepriser)
	Ressursbruk til administrative oppgaver
	Helhetlig oppgaveløsning
Større tydelighet	Klare ansvarsforhold og styringslinjer
Bedre trafikk sikkerhet	Antatt ulykkesutvikling

Tabell 16 Mål og faktorer som kan bidra til måloppnåelse

Noen faktorer bidrar til flere effektmål.

8.5 Mulige løsninger/alternativer

I kapittel 5 er det beskrevet hvordan Stortingets anmodningsvedtak om overføring av fylkesvegadministrasjon best kan gjennomføres, slik Statens vegvesen vurderer det.

Med de utfordringene som er beskrevet for drift i kapittel 5, er det vurdert noen mulige mellomløsninger hvor Statens vegvesen fortsetter med å utføre driftsoppgaver for fylkeskommunene på kort eller lang sikt. Det er også vurdert om det er mulig med noen endringer i dagens løsning for å redusere ulemper. Dette har ledet fram til følgende alternativer:

Alternativ 0: Videreføring av sams vegadministrasjon

- Statens vegvesen fortsetter å forvalte fylkesvegene på oppdrag fra de ti fylkeskommunene.
- Dette tilsvarer dagens situasjon, men antall fylkeskommuner reduseres fra 17 til 10.

Alternativ 0+: Videreføring av sams vegadministrasjon med forbedringer

- Statens vegvesen fortsetter å forvalte fylkesvegene på oppdrag fra de ti fylkeskommunene.
- Det settes i gang et forbedringsarbeid med sikte på å styrke fylkeskommunene i rollen som forvalter og eier av fylkesvegene. Målet med et slikt forbedringsarbeid vil være å sikre fylkeskommunene bedre verktøy for å utnytte kompetansen i Statens vegvesen, innenfor sams vegadministrasjon.

Alternativ 1a: Oppgavene utrede, planlegge og bygge fylkesveg overføres til fylkeskommunene

- Statens vegvesen fortsetter å gjennomføre forvaltning, drift og vedlikehold av fylkesveg på oppdrag fra de ti fylkeskommunene.
- Oppgavefordelingen avgrenses slik fordi utrede, planlegge og bygge i størst grad antas å bygge opp under målet om å styrke fylkeskommunene som regional utviklingsaktør, og at disse oppgavene kan betraktes som de viktigste for fylkeskommunenes utøvelse av politisk skjønn.

Alternativ 1b: Oppgavene utrede, planlegge, bygge, forvalte og vedlikeholde fylkesveg overføres til fylkeskommunene

- Statens vegvesen fortsetter å gjennomføre drift av fylkesveg på oppdrag fra de ti fylkeskommunene.
- Oppgavefordelingen avgrenses slik fordi de største negative konsekvensene av å splitte oppgaveutførelsen mellom riks- og fylkesveg, vil være knyttet til drift.

Alternativ 2: Alle oppgavene overføres til fylkeskommunene

- Oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak, slik som beskrevet i kapittel 5.
- Inkludert en flerårig overgangsordning for gradvis avvikling av de felles driftskontraktene.

8.6 Analyse og drøfting

I dette kapittelet gjøres en vurdering av hvordan de forskjellige alternativene oppnår effektmålene, gjennom de analyse av faktorene som er valgt for å vurdere mulig måloppnåelse. I kapittel 8.6.6 er disse vurderingen oppsummert med karaktersetting i tabell 19.

Dette er en overordnet vurdering av konsekvenser. Ikke alle alternativene er like grundig vurdert som alternativ 2, men deler av vurderingene i kapittel 5 er brukt for å vurdere konsekvenser av alle alternativene.

8.6.1 Vurdering av effektmålet sterkere politisk styring

Fylkeskommunene har allerede ansvaret for alle fylkesvegoppgavene etter vegloven og tilhørende prioriteringer på fylkesvegnettet. Spørsmålet er i hvilken grad en overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen vil styrke den regionalpolitiske styringen av fylkesvegene og fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør. En slik overføring vil bidra til at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave også har fagmiljøet tilknyttet oppgaven, slik som Ekspertutvalget har formulert i en av retningslinjene. Dette målet er relevant for denne utredningen om å splitte sams vegadministrasjon, selv om det ikke er direkte sammenlignbart med Ekspertutvalgets vurdering av å overføre samlede oppgaveområder til fylkeskommunene.

Alle alternativene gir økt styringsmulighet for fylkeskommunene ved at den som har ansvar, også skal ha fagkompetansen til å utføre oppgaven. Også 0+alternativet har et potensiale for bedre styringsmulighet for fylkespolitikere gjennom et forbedringsarbeid.

Fylkeskommunene må få bedre tilgang til rett beslutningskompetanse, uten å være underlagt alle felles krav i Statens vegvesen, ut over de som er hjemlet i lov og forskrift. Utviklingsarbeidet om bedre prosjektstyring i regi av KS i 2016¹¹, er et eksempel på slikt forbedringsarbeid. Både medarbeidere i Statens vegvesen og fylkeskommunenes politikere og ansatte kan få en større bevissthet om fylkeskommunens styringsrett og -mulighet i de ulike enkeltsakene på fylkeveg. Dette kan innebærer en endret oppgaveløsning og rollefordeling internt i Statens vegvesen.

Oppgavene innenfor utredning, planlegging og bygging vurderes å ha størst positiv betydning for å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, gi samordnet oppgaveløsning i fylkeskommunen, styrking av politisk innflytelse og sikre sammenheng mellom ansvar og beslutningskompetanse. Alternativ 1a, 1b og 2 inneholder disse oppgavene. Alternativ 1b gir i tillegg fylkeskommunen administrasjon for forvaltning og vedlikehold. Alternativ 2 inneholder alle fylkesvegoppgavene. Alternativene får derfor økende skår for regional politisk styring. Alternativ 2 vurderes som best, fordi da har fylkeskommunen hånd om alle ressursene for å gjøre alle oppgavene de har ansvar for.

¹¹ Brev av 4. nov 2016 fra KS til Fylkeskommunene, og vedlagte rapport «Policy og retningslinjer for prosjekterstyring i fylkeskommunene».

De ulike alternativene vurderes til å ha liten betydning for statlig politisk styring. Redusert oppgaveomfang kan imidlertid redusere Statens vegvesens evne til å levere gode beslutningsgrunnlag i rollen som fagorgan (jf. kapittel 4.3.1), fordi et mindre omfang operative oppgaver kan gi et snevrere erfaringsgrunnlag.

8.6.2 Vurdering av effektmålet god kvalitet

Samordning, helhetlig oppgaveløsning og tilgang på rett kompetanse er en forutsetning for å kunne oppnå rett kvalitet.

Samordning mellom riks- og fylkesveg gir mulighet for å velge lik standard, slik at trafikantene blir tilbudt lik kvalitet uavhengig av hvilket vegnett de bruker. Jo flere samsoppgaver som overføres til fylkeskommunene, jo mindre blir mulighetene for samordning mellom riks- og fylkesveg. Alternativ 0+ gir ytterligere mulighet til samordning, ved at Statens vegvesen får bedre kunnskap om grunnlaget for regionale prioriteringer, samtidig som det opprettholdes en vegadministrasjon med ett felles kompetansesystem.

Å utøve operative oppgaver gir viktig erfaring for Statens vegvesen sine nasjonale oppgaver. Når sams vegadministrasjon for fylkesveger overføres til fylkeskommunene, får Statens vegvesen et mindre omfang av sitt praktiske arbeid som vegeier. Dette kan gi dårligere kvalitet på etatens arbeid med trafiksikkerhet, FOU, utvikling av vegfaget i Norge og utvikling av vegnormaler. Dette kan også gi dårligere vilkår for bransje-samarbeid, arbeid mot arbeidslivskriminalitet og arbeidsulykker. Utviklingen innen intelligente transportsystemer (ITS) gir økende behov for samordning av trafikkstyring og vegeieransvaret. En oppsplitting av sams vil gi mindre muligheter for samordning med den statlige trafikkstyringsoppgaven, og dermed større utfordringer i ITS-utviklingen.

Samordning av de vegfaglige oppgavene med fylkeskommunenes øvrige oppgaver, kan gi positiv utvikling av kvaliteten på både vegoppgavene og fylkeskommunens oppgaver i dag. Eksempler her er samordning med fylkeskommunens fagfolk innenfor anskaffelse, byggforvaltning, kollektivtransport, planlegging, kulturminner, miljø, med mer.

Det er nødvendig at vegforvaltning skjer ut fra et helhetsperspektiv. Hvis utredning, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold ses i sammenheng, er det lettere å gjøre valg som sikrer god kvalitet i hele livsløpet til en veg, slik at ikke valg av løsninger innenfor en oppgave får uønskede effekter for en annen. Alternativ 0 og 2 gir de beste mulighetene for helhetlig oppgaveløsning. 0+ kan gi bedre helhetssyn enn i dag, fordi et bedre styringssystem kan gi Statens vegvesen sine fagfolk bedre forståelse for de fylkeskommunale behovene. Alternativ 2 gir god helhet for henholdsvis fylkesveg og riksveg, men mindre mulighet for å se disse vegene i sammenheng.

For alternativene 1a og 1b er det ikke gjort analyser av hvordan en slik oppsplitting av vegeieransvaret kan påvirke kvaliteten i oppgaveløsningen. Alternativ 1a innebærer risiko for

at valg av løsninger i plan og byggefasen gir dårlig kvalitet i driftsfasen, og komplisert vedlikehold. Dette kan ha konsekvenser både for kvalitet og kostnad.

For alternativ 1b er det enda vanskeligere å forutse konsekvensene. Dette alternativet forutsetter at driftsoppgavene skilles fra både forvaltning og vedlikehold, og det oppstår spørsmål om hvordan informasjonsflyten mellom oppgaveområdene kan sikres mellom to vegadministrasjoner. Registreringer og inspeksjoner innenfor forvaltning, gir forutsetninger for det som skal inn i driftskontraktene og for planlegging av vedlikehold. Erfaringene fra driftsoppgavene er også en viktig informasjon for rett prioritering ved planlegging, bygging og vedlikehold. Enkeltvedtak innenfor forvaltning gir endrede forutsetninger for det vegnettet som driftes. Det er budsjettmessig kobling mellom drift og vedlikehold, slik at de årlige variasjonene i vinterdriftskostnader nødvendiggjør en oppsummering og mulig omprioritering av vedlikeholdsoppgavene på forsommeren, for å sikre optimal utnyttelse av budsjetttrammene. Alt dette vil gi administrative utfordringer, som gjør at alternativ 1a og 1b får mest negativ skår på faktoren helhetlig oppgaveløsning.

Alle drifts-, vedlikeholds- og investeringsoppgavene påvirker trafikkavviklingen på vegnettet. Samhandling og kommunikasjon mellom vegeier/byggherre, entreprenør og vegtrafikksentralen er vesentlig for at trafikkavviklingen skal fungere, og sikkerhet og framkommelighet for trafikantene skal bli ivaretatt. Dette er særlig viktig i beredskapssituasjoner, men også i den løpende drift av vegene. Vegtrafikksentralen er en nasjonal oppgave hos Statens vegvesen. Denne samhandlingen blir mer komplisert når fylkeskommunene skal ivareta byggherreoppgavene.

Helhetlig oppgaveløsning sikres best i alternativene 0 og 0+, og dårligst i alternativ 2 hvor også byggherreoppgavene for drift ivaretas av en annen organisasjon enn Statens vegvesen. For sikkerhet og beredskap inneholder forslaget i kapittel 5 anbefaling om nasjonale løsninger for å motvirke de negative konsekvensene.

Tilgang på fagkompetanse er nødvendig for å sikre god kvalitet. Tilgang til fagkompetanse sikrer gode beslutningsgrunnlag, slik at politisk myndighet kan gjøre informerte valg, og bidra til måloppnåelse på alle overordnede mål. Her er virkningene for Statens vegvesen og fylkeskommunene forskjellige for de forskjellige alternativene. Fylkeskommunene vil få større tilgang på fagkompetanse jo flere oppgaver som overføres. Men fordi det er ti fylkeskommuner, vil aldri den enkelte fylkeskommunes tilgang på kompetanse bli like god som Statens vegvesen har i 0-alternativet. 0+-alternativet antas å gi fylkeskommunene bedre tilgang til Statens vegvesen sin kompetanse enn i dag, gjennom mer tilpassede styringssystemer. Noe av nødvendig fagkompetanse kan kjøpes i konsulentmarkedet, men det krever også for tilstrekkelig bestillerkompetanse. Jo større del av oppgaveutførelsen som overføres til fylkeskommunene, jo mer minker Statens vegvesen sin tilgang på denne kompetansen. For fylkeskommunene kan effekten variere. For de minste vil de bli vanskelig eller umulig å ha hele bredden av fagkompetanse blant egne ansatte. For de største kan det være mulig å bygge opp robuste fagmiljøer i egen organisasjon. Det er sannsynlig at de offentlige vegeierne samlet sett, blir mer avhengig av å kjøpe kompetanse.

Redusert tilgang på kompetanse i Statens vegvesen reduserer etatens mulighet for å ivareta kvaliteten i de nasjonale sektoroppgavene med å utvikle kunnskapsgrunnlaget for veg og transportsektoren.

8.6.3 Vurdering av effektmålet reduserte kostnader

Rapport om mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser av oppheving av sams vegadministrasjon (Menon Economics, delutredning 8) gir denne hovedkonklusjonen (vår utheving):

«Vår samlede vurdering av omstillingskostnadene er at overføring av driftskontrakter og utarbeidelse av nye IKT-løsninger potensielt kan bli kostbart, i tillegg til at effektiviteten og kvaliteten i oppgaveløsningen kan bli vesentlig redusert. På lang sikt er det potensiale for vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader. Vi vil heller ikke utelukke at de langsiktige virkningene i sum blir positive. Det avhenger av om fylkeskommunene klarer å få realisert de potensielle gevinstene ved omorganiseringen og begrense de samfunnsøkonomiske kostnadene.»

Menon Economics har ikke sett det som faglig forsvarlig å kvantifisere virkninger, blant annet fordi de fleste fylkeskommunene ikke har kommet langt nok i prosessen til at de på nåværende tidspunkt kan si hvordan de vil løse oppgavene fremover.

Menon Economics har oppsummert virkningene slik:

Virkning	Netto effekt	Aktør
VIRKNINGER PÅ KORT SIKT – OMSTILLINGSKOSTNADER		
Endring i løpende kontrakter med markedsaktørene	Kostnad	Fylkeskommunene, Entreprenørene og Statens vegvesen
Økt markedsusikkerhet	Kostnad	Entreprenørene
Tilpasning, endring og investering i IKT-systemer	Kostnad	Fylkeskommunene og Statens vegvesen
Stress i organisasjonen og effektivitetstap fra oppmerksomhetsforskyvning	Kostnad	Fylkeskommunene og Statens vegvesen
Andre virkninger (mangel på kompetanse, duplisering av kompetanse, opplæring og endringer i regulering)	Kostnad	Fylkeskommunene, Statens vegvesen og andre offentlige aktører

Virkning	Netto effekt	Aktør
VIRKNINGER PÅ LENGERE SIKT – STRUKTURELLE ENDRINGER		
Større frihet til å velge optimale løsninger gitt lokale forutsetninger (økt lokal tilpasning)	Nytte og kostnader som må avveies mot hverandre	Fylkeskommunene, Statens vegvesen, trafikantene og samfunnet for øvrig
Dårligere koordinering mellom fylkeskommunene	Kostnad	Fylkeskommunene
Dårligere koordinering mellom riksveg- og fylkesveg	Kostnad	Fylkeskommunene og Statens vegvesen
Bedre koordinering mellom fylkesveg og andre fylkesspesifikke oppgaver	Nytte	Fylkeskommunene
Dårlige koordinering med andre offentlige aktører (NVE, Brann- og redningsvesenet)	Kostnad	Fylkeskommunene, andre offentlige aktører og samfunnet for øvrig
Endring i anskaffelsesprosesser	Nytte og kostnader	Fylkeskommunene, Statens vegvesen og entreprenørene
Splittelse av spesialiserte fagfunksjoner som jobber med veg	Kostnader	Statens vegvesen og fylkeskommunene
Samordning av fagmiljøer som jobber med veg og andre fylkesspesifikke oppgaver	Nytte	Fylkeskommunene
Endring i administrative stordriftsfordeler	Nytte og kostnader	Statens vegvesen og fylkeskommunene

Tabell 17 Oppsummeringstabell fra Menon-publikasjon nr.34/2018, kapittel 6

Statens vegvesen har i utredningsarbeidet hatt de samme utfordringene som Menon Economics, og har heller ikke sett grunnlag for noen omfattende tallfesting av økonomiske virkninger på lang sikt.

Tabellen under viser at små %-vise endringer i entreprenørene for drift, vedlikehold og bygging av veg, kan få store utslag på de årlige offentlige budsjettene. Drøftingene i kapittel 5.2 og 7.3 viser at de største usikkerhetene knytter seg til hvordan markedet for driftskontraktene

vil respondere på endringen. I tillegg er det risiko for regional ubalanse i asfaltmarkedet. Det er ikke kjent hvordan den enkelte nye fylkeskommune vil innrette sin kontraktstrategi og det er ikke gjennomført noen dialog med bransjen om muligheter, begrensninger og mulige konsekvenser. Statens vegvesen har heller ikke kommet langt nok i arbeidet med kontraktstrategi for drift og vedlikehold av riksvegnettet isolert.

Oppgave	mill. kr i 2017	Usikkerhet i mill. kr		
		+/- 1%	+/- 5%	+/- 10%
Drift RV	2 479	25	124	248
Vedlikehold RV	2 783	28	139	278
<i>Av dette asfaltvedlikehold RV</i>	1 100	11	55	110
Investering RV	19 581	196	979	1 958
Drift FV	4 737	47	237	474
Vedlikehold FV	3 247	32	162	325
<i>Av dette asfaltvedlikehold FV</i>	1 400	14	70	140
Investering FV	6 114	61	306	611
Sum Drift RV og FV	7 215	72	361	722

Tabell 18 Mulige usikkerheter i entreprisekostnader for ulike oppgaver

Det er også usikkerheter for entrepriser på investeringsoppgaver. Men innenfor disse oppgavene antas ikke endringen av sams vegadministrasjon å medføre like store endringer i oppbygging av oppdragsporteføljen i entreprisemarkedet. Dermed er sannsynligheten for kostnadsendringer mindre enn for driftsoppgavene.

I dette utredningskapittelet gjøres kartlegging av konsekvenser på et overordnet nivå, slik at de usikre og potensielt store markedskonsekvensene tas inn i vurderingen. Alternativ 2 kommer dårligst ut, på grunn av mulig store kostnadskonsekvenser i markedet for driftskontraktene. Alternativ 1b inneholder usikkerheter om asfaltentreprenørmarkedet kan gi økte kostnader, på bakgrunn av konkurransesituasjonen. For alternativ 1a er risikoen mer begrenset, men det er også her en mulig risiko for at entreprenørmarkedet reagerer med merkostnader.

Alle markedsvirkningene er usikre, men potensielt store. Det er også usikkert om markedene vil tilpasse seg over tid, eller om det er risiko for varige kostnadsøkninger.

For de administrative kostnadene er det et bedre grunnlag for å regne mulige konsekvenser. Disse konsekvensene er mye mindre enn de mulige konsekvensene i markedet. Det er gjort en detaljert vurdering av noen konsekvenser for alternativ 2, se kapittel 7.3 og 7.4. Beregningene er knyttet til ulike oppgavetyper, derfor kan de også brukes til å vurdere alternativ 1a og 1b.

For alternativ 1a, 1b og 2 er det beregnet en økt kostnad knyttet til at en større del av fagkompetanse må kjøpes, og om fylkeskommunene vil gjennomføre prosjekteringsoppgaver i egenregi som er avhengig av vesentlige lisenskostnader. Det er beregnet mulige årlige merkostnader opp mot 250 mill.kr. Konsulentkjøpene antas i

hovedsak å gjelde oppgavene utredning, planlegging og investering, derfor er alternativ 1a og 1b vurdert likt. For oppsplitting av driftskontraktene er det anslått varig økte kostnader (i verste tilfelle opp mot 450 mill.kr pr år) for en splittet byggherreorganisasjon, derfor er alternativ 2 vurdert som dårligere.

Samordning mellom fylkesveg og riksveg og det å se alle oppgavene i et helhetsperspektiv har betydning for kostnadsutviklingen. Samordning kan gi stordriftsfordeler for mange deloppgaver. Helhetsperspektivet fra utredning og planlegging til byggeprosessen, med kunnskap om behovene fra forvaltning, drift og vedlikehold, vil gi samfunnsøkonomisk gode løsninger på kort og lang sikt.

Også tilgang på fagkompetanse har betydning for kostnadsutviklingen. Mangel på rett fagkompetanse kan føre til beslutninger som gir uforutsette kostnadskonsekvenser. For eksempel kan feilvurderinger innenfor geologi og andre grunnforhold, gi potensielt dyre løsninger i byggefasen, og manglende konstruksjonskompetanse kan gi vegelementer som blir svært dyre å drifte og å vedlikeholde.

8.6.4 Vurdering av effektmålet større tydelighet

Trafikanter, allmennheten, entreprenører, naboer mm bør vite hvem som har ansvar for hvilken veg, og hvem de skal henvende seg til i ulike situasjoner. Uansett alternativ vil vegtrafikksentralene være et viktig nav i denne informasjonsflyten knyttet til trafikkavvikling, beredskapssituasjoner og oppgavene bygge, drifte og vedlikeholde.

Forståelsen av ansvarsfordelingen i dagens sams vegadministrasjon er varierende hos medarbeidere i Statens vegvesen, ansatte og politisk myndighet i fylkeskommunene og allmennheten generelt. Ordningen innebærer noen uklare grensesnitt og det er krevende å kjenne til rett avgrensning av fylkeskommunens styringsrett og -mulighet i de ulike enkeltsakene på fylkeveg. Slik sett har alternativ 0 og 0+ en viss uklarhet som kan gi noe redusert beslutningskraft og effektivitet.

Alternativ 2 gir størst tydelighet om hvem som har ansvaret. Alternativene 1a og 1b vil gjøre det vanskeligere for allmennheten å vite hvilke oppgaver som fylkeskommunen har ansvar for, og hvilke Statens vegvesen har. Disse alternativene er derfor mindre tydelige enn alternativ 0 og 0+.

Det kan imidlertid reises spørsmål om hvor stor betydning tydeligheten faktisk har. Allmenheten er generelt lite opptatt av hva som er riksveg, fylkesveg eller kommunal veg. Andre offentlige myndigheter, organiserte brukergrupper og de mest interesserte brukerne vil ha bedre forutsetninger for å forstå ansvarsforholdene.

8.6.5 Vurdering av effektmålet bedre trafiksikkerhet

Det må kunne legges til grunn at fylkeskommunene og Statens vegvesen er like opptatt av og interessert i å oppnå visjonen om null drepte og alvorlig skadde i vegtrafikken

(nullvisjonen) og etappemålene i Nasjonal transportplan om reduksjon i trafikkulykkene. Men muligheten for å nå disse målene kan være forskjellig i alternativene. Tilgang på kompetanse om hva som bidrar til trafiksikkerhet og helhetlig oppgaveløsning, er en forutsetning for å fatte gode beslutninger innenfor både utredning, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold. I tillegg kan samordningen med Statens vegvesen sine nasjonale oppgaver være forklaring på den gode ulykkesutviklingen i Norge. Bedre samordning med fylkeskommunenes øvrige oppgaver kan gi en positiv effekt, men sannsynligvis ikke oppheve tapet av kontakten mellom vegforvalter for fylkesveg og trafikant- og kjøretøy-kompetansen i alternativ 0 og 0+. Derfor er det vurdert en mulig negativ konsekvens for trafiksikkerheten for alle andre alternativer.

8.6.6 Oppsummering

Tabellen under viser en oppsummering av måloppnåelse for de ulike alternativene. Vurderingene som danner grunnlag for rangeringene framkommer i kapitlene 8.6.1 til 8.6.5. Faktorene som bidrar til måloppnåelse er satt inn for hvert effektmål, som de bidrar til, men med lik karaktersetting uansett hvilket effektmål de bidrar til. Linjene med bakgrunnsfarge viser hvilke faktorer som er tillagt størst vekt i oppsummeringen for hvert effektmål. Karaktersettingen er slik at 0 tilsier ingen endring i forhold til null-alternativet. + er en forbedring og - er en forverring. ? indikerer at det er usikkerhet hvordan denne faktoren vil utvikle seg i de ulike alternativene. En karaktersetting som +/-? viser at det kan være både positive og negative virkninger, og at dette er usikkert.

Effektmål	Faktorer som kan bidra til effektmålet	Alternativ 0: Videreføring av sams veg-administrasjon	Alternativ 0+: Videreføring av sams veg-administrasjon med forbedringer	Alternativ 1a: Utrede, planlegge og bygge fv overføres til FK	Alternativ 1b: Utrede, planlegge, bygge, forvalte og vedlikeholde fv overføres til FK	Alternativ 2: Alle oppgavene overføres til FK
Bedre politisk styring	Politisk styring Regionalt	0	+	++	+++	+++
	Politisk styring Nasjonalt	0	0	-	-	-
Bedre politisk styring, oppsummert		0	+	+	++	++
God kvalitet	Samordning rv og fv	0	+	-	--	---
	Samordning med nasjonale oppgaver	0	+	0/-?	-	--
	Samordning med regionale oppgaver	0	0	+	++	++
	Helhetlig oppgaveløsning	0	+	--	---	-/+
	Vegeiers tilgang til fagkompetanse (FK)	0	+	-	-	--
	Vegeiers tilgang til fagkompetanse (SVV)	0	0	0/-?	0/-?	-

Effektmål	Faktorer som kan bidra til effektmålet	Alternativ 0: Videreføring av sams veg-administrasjon	Alternativ 0+: Videreføring av sams veg-administrasjon med forbedringer	Alternativ 1a: Utrede, planlegge og bygge fv overføres til FK	Alternativ 1b: Utrede, planlegge, bygge, forvalte og vedlikeholde fv overføres til FK	Alternativ 2: Alle oppgavene overføres til FK
God kvalitet, oppsummert		0	+	-	--	--
Reduserte kostnader	Totalkostnader marked (entrepriser)	0	0	+/- ?	+/- - ?	- - ?
	Ressursbruk til administrative oppgaver	0	0/-?	-	-	- -
	Samordning rv og fv	0	+	-	- -	- - -
	Helhetlig oppgaveløsning	0	+	- -	- - -	-/+
	Vegeiers tilgang til fagkompetanse (FK)	0	+	-	-	- -
	Vegeiers tilgang til fagkompetanse (SVV)	0	0	0/-?	0/-?	-
Reduserte kostnader, oppsummert		0	0	- ?	-- ?	--- ?
Større tydelighet	Brukere og samarbeidsparter	0	0	- -	- -	+/- ?
Større tydelighet, oppsummert		0	0	--	--	+/- ?
Trafikk-sikkerhet	Samordning med nasjonale oppgaver	0	+	0/-?	-	- -
	Samordning med regionale oppgaver	0	0	+	++	++
	Helhetlig oppgaveløsning	0	+	- -	- - -	-/+
	Vegeiers tilgang til fagkompetanse (FK)	0	+	-	-	- -
	Vegeiers tilgang til fagkompetanse (SVV)	0	0	0/-?	0/-?	-
Bedre trafiksikkerhet, oppsummert (antatt ulykkesutvikling)		0	+	0 / - ?	- ?	--

Tabell 19 Måloppnåelse

8.7 Anbefaling/konklusjon

Det er positive virkninger av å overføre fylkesvegadministrasjonen, blant annet mulighet for styrking av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle, klarere rapporteringslinjer og bedre samhandling mellom fag og politikk på regionalt folkevalgt nivå.

Opphør av felles vegadministrasjon vil imidlertid medføre omstillingskostnader og stor risiko for langsiktige negative virkninger med økte kostnader, kompetansetap og redusert kvalitet i oppgaveløsningen.

Med det ansvaret og den myndigheten fylkeskommunene allerede har for fylkesvegnettet i dag, er det vanskelig å se at de mulige positive virkningene ved overføring av vegadministrasjon kan veie opp for risikoen for varige økte kostnader, kompetansetap og redusert kvalitet i oppgaveløsningen. Statens vegvesen mener derfor at dagens ordning med felles vegadministrasjon bør videreføres, men at det bør igangsettes et arbeid for å forbedre fylkeskommunens styring og mulighet for lokale tilpasninger.

Liste over delutredninger og andre underlagsdokumenter

Følgende dokumenter danner grunnlag for denne utredningen:

1. Den rettslige situasjon for ansatte i SVV som blir berørt. SVV 13. desember 2017.
2. Tilgang til arkivmateriale. SVV 8. jan 2018.
3. Rapport ressursbruk. SVV 27. februar 2018.
4. Fylkeskommunenes tilgang til systemer og verktøy. SVV 7. mars 2018.
5. Workshop nr. 2 Evaluering av modeller. SVV 9. mars 2018.
6. Advokatfirmaet Grette: Notat av 22. mars 2018.
7. Løsninger i andre land. SVV mars 2018.
8. Menon Economics AS Menon–publikasjon nr. 34/2018 Opphevelse av sams vegadministrasjon. Mars 2018.
9. Kompetanseområder. Arbeidsnotat. SVV 14. mai 2018.
10. Kontrakter byggherre. Arbeidsnotat SVV 16. april 2018.
11. Forvalte vegnettet. Arbeidsnotat SVVV 6. april 2018.
12. Budsjettvirkninger og mulig effektivitetstap/omstillingskostnader. SVV mai 2018.

Vedlegg

1. Overføring av sams vegadministrasjon til regionalt folkevald nivå. Mandat for utgreiing. Brev fra Samferdselsdepartementet av 30. nov 2017.
2. Utkast til lovendringer.



DET KONGELEGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep.
0033 OSLO

Dykkar ref

Vår ref
17/1689-4

Dato
30. november 2017

Overføring av sams vegadministrasjon til regionalt folkevald nivå. Mandat for utgreiing

Ved handsaming av Prop. 84 S (2016 – 2017) Ny inndeling av regionalt forvaltingsnivå, jf. Innst. 385 S 2016 – 2017) gjorde Stortinget følgjande oppmodingsvedtak:

Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå.

Oppmodingsvedtaket er ei oppfølging av eit vedtak frå våren 2016 (ved handsaming av Meld. St. 22 (2015 – 2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver, jf. Innst. 377 S (2015 – 2016)).

Ein samla kommunal- og forvaltningskomite står bak framlegg til vedtak om overføring. Fleirtalet i komiteen (H, FrP, KrF og V) peikar på behov for utgreiing, med formål å sikra ei forsvarleg overføring av ansvaret for fylkesvegar til fylkeskommunane. Fleirtalet meiner at det er naturleg å leggja administrasjon av fylkesvegnettet til dei nye einingane når dei nye fylkeskommunane vert etablerte 1. januar 2020.

Vegdirektoratet får med dette i oppdrag å utgreia spørsmål i tilknytning til ei overføring til fylkeskommunar for den delen av sams vegadministrasjon som har ansvar for fylkesvegar. Mandat for utgreiinga ligg ved. Det er ein føresetnad at arbeidet vert gjort i samarbeid med KS og fylkeskommunane.

Utgreiinga vil vera grunnlag for regjeringa sitt vidare arbeid med spørsmålet om overføring.

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

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 904

Avdeling
Veg-, by- og
trafiksikkerhetsavdeling

Saksbehandlar
Dag Namtvedt
22 24 82 49

Med helsing

Ola Brattegard (e.f.)
avdelingsdirektør

Dag Namtvedt
Underdirektør

Dokumentet er signert elektronisk og har derfor ikkje handskrive signaturar

Vedlegg

Kopi

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KS
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Sams vegadministrasjon – mandat for utgreiing

Ved handsaming av Prop. 84 S (2016 – 2017) Ny inndeling av regionalt forvaltingsnivå, jf. Innst. 385 S (2016 – 2017) gjorde Stortinget oppmodingsvedtak om at regional vegadministrasjon skal overførast til regionalt folkevald nivå. Vedtaket lyder:

Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå.

Det går fram av Prop. 1 S (2017 – 2018) for Samferdselsdepartementet at regjeringa arbeider med å følgja opp dette og vil koma tilbake til saka på eigna måte. Vegdirektoratet får med dette i oppdrag å greia ut spørsmål om å overføra til fylkeskommunane den delen av vegadministrasjon i Statens vegvesen som utfører oppgåver for fylkeskommunane etter veglova. Det er ein føresetnad at arbeidet vert gjort i nært samarbeid med KS og fylkeskommunane.

Departementet tek sikte på å presentera endeleg resultat av arbeidet for Stortinget i statsbudsjettet for 2019. Arbeidet må derfor vera avslutta innan 15. mai 2018. Det kan leggjast fram delleveransar under arbeidet.

Departementet vil etablera ein samhandlingsstruktur som inneber møte mellom Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Statens vegvesen, fylkeskommunane og KS. Departementet bed Statens vegvesen om å ta opp saker som krev avklaringar under vegs. KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan og ta opp saker som krev avklaringar.

Oppdraget vil vera todelt. Del ein vil vera kartlegging av dei oppgåvene som ligg til sams vegadministrasjon i dag. Som del to vil det vera ønskeleg å vurdere kostnader og konsekvensar av ei overføring for Statens vegvesen og fylkeskommunane. Vidare er det ønskeleg med skisse(r) til modell(ar) og framlegg om korleis ei overføring av den delen av sams vegadministrasjon som gjeld fylkesvegane, kan gjennomførast. Oppdraget er avgrensa til dei oppgåvene som skal flyttast frå Statens vegvesen til fylkeskommunane. Tilpassingar internt i Statens vegvesen etter ei overflytting, er ikkje ein del av utgreiingsoppdraget.

1. Kartlegging

Det vil vera sentralt med ei kartlegging av faktagrunnlaget for sams vegadministrasjon. Kartlegginga vil omfatta kva for oppgåver som sams vegadministrasjon utfører for fylkeskommunane i dag. I oppmodingsvedtaket frå Stortinget er planlegging og drift nemnt, men det vil vera naturleg med ein total gjennomgang og opplisting av alle oppgåver som sams utfører for fylkeskommunane etter veglova, som planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehald m.m.

Sams vegadministrasjon er i dag ein del av Statens vegvesen når det gjeld økonomi, tilsette og organisasjon. Utgreiinga må kartleggja kor store ressursar av sams vegadministrasjon som i dag vert nytta til oppgåver som gjeld fylkesvegar. Kartlegging av ressursbruken vil

både gjelda personalmessige og budsjettmessige ressursar. Felles ressursar som utfører oppgåver for fylkeskommunane, skal og kartleggjast.

2. Modellar for ny regional vegadministrasjon

Med bakgrunn i kartleggingsarbeidet er det ønskeleg med skisse(r) til modellar for korleis del av regional vegadministrasjon i Statens vegvesen kan overførast frå Statens vegvesen til fylkeskommunane. Utreiinga skal utførast i tråd med instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), kapittel 2. Departementet bed særleg om at verknadene og alle vesentlege konsekvensar (juridiske, økonomiske, administrative, og andre konsekvensar) for Statens vegvesen og fylkeskommunane av modellane vert presenterte, saman med tilråding av modell/tiltak. Det skal vurderast om ei overføring vil gje endra ressursbruk. I tillegg til kartlegging av kostnader skal det vurderast gevinstar i dei ulike modellane, og om det er modellar som kan gje særlege gevinstar ved overføring.

Som ein del av dette arbeidet bør det utgreiast om enkelte oppgåver er av ein slik art at det ikkje er naturleg med oppdeling, men at oppgåvene bør haldast samla for alle fylkeskommunar/regionar eller samla for både fylkeskommunar/regionar og staten ved ei overføring. Uavhengig av val av modell er det ønskeleg med ei skisse til opplegg for korleis ein prosess med overføring av oppgåver kan gjennomførast, med sikte på at ei overføring vert gjort på ein så god måte som råd er for trafikantar og andre brukarar av tenestene til vegstyresmaktene. Det må i den samanhengen gjerast greie for kven som skal ha ansvaret for at dei ulike endringane vert gjennomførte ved ei overføring.

Arbeidsgjevaransvaret og dei tilsette sine rettar må vurderast generelt og konkret i dei skisserte modellane.

Ved omorganisering av vegadministrasjonen i Statens vegvesen som utfører arbeid for fylkeskommunane, vil det oppstå behov for å endra gjeldande lovgiving og/eller behov for å gjera framlegg om nytt lov- og regelverk. Spesielt skal det vurderast om det er formålstenleg med ei eiga overføringslov ved ei overføring. Framlegg til konkrete endringar av den gjeldande lovgivinga og eventuelt nytt lov- og regelverk, saman med kommentarar til dette, er derfor og ein del av dette oppdraget.

Det vert lagt til grunn for utgreiinga at ei overføring skal gjennomførast ved etablering av dei nye fylkeskommunane 1. januar 2020.

Vedlegg 2

Forslag til endringer i vegloven og forslag til ny overføringslov

1. Behov for lovendringer

Stortinget vedtok 8. juni 2017 ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå. Dette omtales som «regionreformen». Dagens 19 fylkeskommuner skal bli til 11 med virkning fra 1.1.2020. I behandlingen av regionreformen vedtok Stortinget blant annet (vedtak 838/2017):

«Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå»

Med sikte på at regjeringen skal komme tilbake til Stortinget med svar på dette anmodningsvedtaket, har Samferdselsdepartementet gitt Vegdirektoratet i oppdrag å utrede overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene med virkning fra 1.1.2020, herunder også komme med forslag med kommentarer til konkrete lovendringer og eventuelt nytt lov- og regelverk.

Vegdirektoratets svar på oppdraget fra departementet framkommer av rapporten «*Fra sams og samling – Konsekvenser ved overføring av vegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020 og vurderinger av alternativer*». Det vises til denne rapporten for en nærmere redegjørelse for Stortingets vedtak, oppdraget fra departementet, hva sams vegadministrasjon er og hvilke oppgaver og ressurser som er knyttet til Statens vegvesen sitt arbeid med fylkesveg. I rapportens kapittel 5.1 og 5.3 er det skissert en løsning i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak og hvilket behov løsningen gir for endringer i lover og regler.

Statens vegvesens vurdering er at overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunen krever endringer i vegloven og en ny overføringslov .

1.1 Behov endring i bestemmelse om delegasjon

Vegloven § 9 annet ledd, siste punktum lyder:

«Regionvegkontoret kan etter nærare føresegner gitt av fylkeskommunen delegere til kommunen styremakt som det har etter denne lova når det gjeld fylkesvegar»

Bestemmelsen ble fastsatt for at det ikke skulle være tvil om det rettslige grunnlaget for eventuell delegering av den myndighet til å fatte vedtak som regionvegkontoret er tillagt direkte i veglova, se omtale i Ot.prp.nr 49 (1963–1964).

Som følge av at regionvegkontoret foreslås å ikke lenger skal ha hjemmel til å fatte vedtak etter vegloven på fylkesveg, foreslås denne bestemmelsen opphevet.

1.2 Behovet for endringer i veglovens regler om sams vegadministrasjon

I vurderingen av behovet for lovendringer er det lagt til grunn at fylkeskommunene er vegmyndighet for fylkesveg etter vegloven § 9 andre ledd og at hver fylkeskommune er et selvstendig rettssubjekt. Det er videre sett hen til bestemmelser om fylkeskommunenes organisering, virksomhet mm gitt blant annet i LOV 1992-09-25-107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Når regionvegsjefen utfører oppgaver etter vegloven på fylkesveg hører regionvegsjefen under fylkeskommunen, se vegloven § 10 andre og tredje ledd. Fylkeskommunen er ikke pliktig til å benytte sams vegadministrasjon til å utføre fylkesvegoppgavene.

Fylkeskommunen kan utføre oppgavene selv eller bruke andre. I og med at staten har ansvar for å stille med sams vegadministrasjon for riks- og fylkesveg på regionalt nivå og betaler utgifter etter bestemmelsen i vegloven § 19, har fylkeskommunene i betydelig grad brukt sams vegadministrasjon til å utføre fylkesvegoppgaver.

Hvilke fylkesvegoppgaver som regionvegsjefen utfører for fylkeskommunene er ikke spesifisert i vegloven, men blir i hovedsak fastsatt i avtaler mellom den enkelte fylkeskommune og regionvegsjefen (normalt en flerårig rammeavtale og årlige leveranseavtaler). I avtalene mellom regionvegsjefen og den enkelte fylkeskommune inngår normalt prioritering av oppgaver, finansiering, fullmakter og andre rammer for Statens vegvesens arbeid med oppgavene, samt bestemmelser om rapportering, styringsdialog og annen samhandling.

Med den løsningen Statens vegvesen anbefaler ved en overføring av fylkesvegadministrasjon i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak, er det forutsatt at det meste av fylkesvegadministrasjonen i fremtiden utføres av fylkeskommunene selv fra 1.1.2020. På noen begrensede områder vil det imidlertid fortsatt være behov for sams vegadministrasjon:

- På noen områder knyttet til sikkerhet og beredskap, har Statens vegvesen anbefalt at Statens vegvesen beholder et nasjonalt ansvar. Dette gjelder beredskap knyttet til bru og reservebrumateriell og faglig ekspertise knyttet sikkerhet på veg i forbindelse med naturhendelser som skred og flom. Det anbefales at disse ressursene fortsatt blir organisert som en del av Statens vegvesen og er tilgjengelig for fylkeskommunene etter behov.
- Når det gjelder drift mener Statens vegvesen at det er så stor usikkerhet om mulig nytt kontraktsopplegg og økonomiske konsekvenser, at det ikke er forsvarlig å ta stilling til en deling før nærmere utgreiing er foretatt. En slik vurdering bør være gjennomført høsten 2019.
- For felles driftskontrakter som løper over 1.1.2020, er det uansett økonomiske hensyn som gjør det nødvendig med en overgangsordning. Dette gjelder

driftskontrakter for veg, elektrokontrakter og noen fagkontrakter med krav til beredskap. Statens vegvesen anbefaler at disse felleskontraktene i hovedsak videreføres til utløp uten endring i byggherreoppfølging.

- Praktiske hensyn tilsier at det bør være en åpning for at Statens vegvesen etter avtale kan utføre oppgaver for fylkeskommunene. Det praktiske behovet vil særlig kunne gjøre seg gjeldende i en overgangsperiode for overføring av vegadministrasjon.

Ansvar for å gjennomføre disse oppgavene kan gis i forskrift eller gjennom avtaler med fylkeskommunene. Statens vegvesen foreslår at sams vegadministrasjon, jamfør ovennevnte oppgaver på fylkesveg, reguleres i avtaler.

1.3 Behov for endringer i veglovens regler om vedtaksmyndighet

Regionvegkontoret under ledelse av regionvegsjefen utfører på vegne av fylkeskommunen oppgaver som fylkeskommunen har som vegstyremakt på fylkesveg, deriblant fatter regionvegkontoret flere vedtak som førsteinstans på fylkesveg etter vegloven kapittel V. *Byggverk m.m., avkjørsle, gjerde og grind*. Kapittelet inneholder bestemmelser om byggegrenser, avkjørselsregulering, reklame, legging av ledninger i veg, vegetasjon langs veg, gjerdehold og ferister.

Regionvegkontoret gis i henhold til vegloven kapittel V en direkte myndighet til å fatte vedtak som førsteinstans på både riks- og fylkesveg. Klage over slike vedtak avgjøres av Vegdirektoratet for riksveger og fylkeskommunen for fylkesveger, med unntak i avkjørselsaker hvor fylkesmannen er klageinstans for riksveger.

Overføring av fylkesvegadministrasjon medfører at det i hver enkelt lovbestemmelse i kapittel V må foretas en lovendring som angir at regionvegkontoret bare skal treffe vedtak på riksveg, og at fylkeskommunen skal treffe vedtak på fylkesveg.

I vegloven er det i enkelte bestemmelser tillagt «vegstyremakta» å treffe avgjørelser. Som eksempel kan nevnes at etter vegloven § 50 kan «vegstyremakta» fatte vedtak om ekspropriasjon. Regionvegkontoret fatter i dag vedtak om ekspropriasjon etter § 50 i henhold til fullmakt fra Samferdselsdepartementet og fylkeskommunene på henholdsvis riks- og fylkesveg. Regionreformen medfører ikke behov for lovendring, da myndigheten er regulert av fullmakten knyttet til den enkelte bestemmelse. Endringer vil måtte foretas i fullmaktene.

1.4 Behov for å klargjøre eventuelle uklare partsforhold

Ordningen med sams vegadministrasjon har virket i lang tid. Den ble første gang etablert som en forsøksordning i Nordland på 1860-tallet. I 1893 ble ordningen lovregulert som et tillegg til vegloven av 1851. I dag er ordningen hjemlet i vegloven av 1963 med bestemmelser blant annet om styring, ansvar, finansiering og myndighet. Ordningen ble sist drøftet i tilknytning til forvaltningsreformen i 2010.

Fylkeskommunen har alltid vært riktig part, byggherre og tiltakshaver i saker som sams vegadministrasjon har utført for fylkeskommunen, og sams vegadministrasjon har vært byggherrens representant slik det framkommer i dagens byggherreforskrift § 16. Med en så lang historie kan det imidlertid ikke ses bort fra at noen vil hevde og kan legge fram en relativt god dokumentasjon for at riktig part, byggherre og tiltakshaver er staten selv om saken gjelder fylkesveg. For å ta bort tvil om hvem som er riktig part når det gjelder fylkesveg, særlig i eldre saker, tilrår Statens vegvesen at det tas inn en bestemmelse i egen overføringslov som fastslår dette.

1.5 Behov for avklaringer om rettighetsforhold i avtaler med konsulenter, entreprenører, grunneiere mm i fylkesvegsaker

Sams vegadministrasjonen har fortløpende inngått, og vil fram til 1.1.2020 inngå, en rekke avtaler på vegne av fylkeskommunene knyttet til planlegging, erverv av eiendom, bygging, drift, vedlikehold mm. Mange av avtalene er flerårige. Avtalene er inngått og følges opp av sams vegadministrasjon for fylkeskommunen. Ytelsene i avtalene gjelder i noen tilfeller bare fylkesveg eller ytelsen gjelder både fylkesveg og riksveg. Felles avtaler kan for eksempel være vedlikeholdsavtaler for veg eller bru og rammeavtaler for planlegging og prosjektering som gjelder både riksveg og fylkesveg. Separate avtaler for fylkesveg kan eksempelvis være avtaler med entreprenører om bygging av et fylkesveganlegg.

Som del av gjennomføring av regionreformen i vegsektoren, vil de nye fylkeskommunene overta oppfølging av avtaleporteføljen på områdene hvor de skal ha utføreransvaret. Statens vegvesen tilrår at fylkeskommunen overtar oppfølgingen av avtalene fra 1. januar 2020 eller så snart som mulig etter dette tidspunktet. Dette vil gjelde fylkeskommunens andel av fellesavtaler for riks- og fylkesveg og separate avtaler for fylkesveg, men altså ikke driftskontraktene, jf. punkt 1.2.

Med det store antallet avtaler som det er forutsatt at fylkeskommunen med egen vegadministrasjon skal følge opp fra 1.1.2020, vil det trolig oppstå situasjoner der det i praksis må forventes behov for noe oppfølging fra Statens vegvesen etter 1.1.2020. Det foreslås at Statens vegvesen etter avtale med den enkelte fylkeskommune kan følge opp avtaler på fylkesveg gjennom sams vegadministrasjon.

1.6 Behov for regler som avklarer bruk av felles ressurser til samfunnssikkerhet og beredskap

På noen områder knyttet til sikkerhet og beredskap, har Statens vegvesen anbefalt at Statens vegvesen beholder et nasjonalt ansvar. Dette gjelder beredskap knyttet til bru og reservebrumateriell og faglig ekspertise knyttet sikkerhet på veg i forbindelse med fare for eller naturhendelser som skred og flom. Det anbefales at disse ressursene fortsatt blir organisert som en del av Statens vegvesen og er tilgjengelig for fylkeskommunene etter behov. At Statens vegvesen stiller med felles ressurser endrer ikke det selvstendige ansvaret staten og fylkeskommunen har for samfunnssikkerhet og beredskap knyttet til henholdsvis riksveg og fylkesveg.

Det foreslås at nærmere avklaringer om hvordan staten skal stilles med felles beredskapsressurser og utføre arbeid for fylkeskommunene, jf. 1.2, gis i instruksen til Statens vegvesen og reguleres i avtale mellom Statens vegvesen og fylkeskommunen

1.7 Behov for regelverk som sikrer en god overføring av ansatte fra Statens vegvesen til de nye fylkeskommunene.

Overføring av del av sams vegadministrasjon som på regionalt nivå utfører fylkesvegoppgaver etter vegloven for fylkeskommunene får selvsagt stor betydning for Statens vegvesens ressursbehov. Mange ansatte vil se sine oppgaver overført til fylkeskommunene, og fylkeskommunene må i forbindelse med oppgaveoverføringen forpliktes til å overta ansatte fra Statens vegvesen. Etter Statens vegvesens vurdering er ikke dagens regelverk tilstrekkelig for å håndtere denne situasjonen.

Statens vegvesen tilrår derfor at det i overføringsloven inntas bestemmelser blant annet om at den enkelte fylkeskommune er forpliktet til å ansette inntil et tilsvarende antall ansatte fra Statens vegvesen som beregninger av årsverk viser at er brukt av sams vegadministrasjon på fylkesvegsaker etter vegloven.

2. Samlet oversikt over forslag til endringer i vegloven

I lov 21. juni 1963 nr.23 om vegar (veglova) foreslås følgende endringer:

§ 9 annet ledd, siste punktum oppheves.

§ 30 tredje ledd skal lyde:

«Løyve etter første ledd gir regionvegkontoret for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar, og kommunen for kommunale vegar.»

§ 31 femte ledd skal lyde:

«Påbod etter første ledd gir regionvegkontoret for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar, og kommunen for kommunale vegar.»

§ 32 annet ledd skal lyde:

«Løyve etter første ledd gir regionvegkontoret for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar, og kommunen for kommunale vegar.»

§ 33 femte ledd skal lyde:

«Avgjerd etter første, andre og fjerde ledd blir teken av regionvegkontoret for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar, og kommunen for kommunale vegar.»

§ 34 annet ledd skal lyde:

«Løyve etter første ledd gir regionvegkontoret for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar, og kommunen for kommunale vegar.»

§ 36 annet ledd skal lyde:

«Regionvegkontoret tar avgjerd etter første ledd regionvegkontoret for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar, og kommunen for kommunale vegar.»

§ 37 annet ledd skal lyde:

«Regionvegkontoret tar avgjerd etter første ledd for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar, og kommunen for kommunale vegar.»

§ 40 annet ledd skal lyde:

«Ligg det ikkje føre nokon reguleringsplan som nemnd, eller planen ikkje omfattar avkjørsle må avkjørsle frå riksveg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå regionvegkontoret, avkjørsle frå fylkesveg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå fylkeskommunen og avkjørsle frå kommunal veg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå kommunen.»

§ 40 tredje ledd skal lyde:

«Regionvegkontoret kan krevje at avkjørsle frå riksveg skal byggast etter ein plan det godkjenner. Fylkeskommunen kan krevje at avkjørsle frå fylkesveg skal byggast etter ein plan den godkjenner. Kommunen kan krevje at avkjørsle frå kommunal veg skal byggast etter ein plan den godkjenner.»

§ 41 første ledd skal lyde:

«Regionvegkontoret kan påby avkjørsle frå riksveg flytt eller endra, eller avgrense bruken eller nekte bruken av slik avkjørsle.»

§ 41 annet ledd skal lyde:

«Fylkeskommunen kan ta avgjerd etter første ledd for fylkesvegar. Kommunen kan ta avgjerd etter første ledd for kommunale vegar.»

§ 42 annet ledd skal lyde:

«Regionvegkontoret tar avgjerd etter første ledd for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar, og kommunen for kommunale vegar.»

§ 43 fjerde ledd skal lyde:

«Regionvegkontoret tar avgjerd etter denne paragrafen for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar og kommunen for kommunale vegar.»

§ 48 sjette ledd skal lyde:

«Vedtak om løyve, påbod m.m. etter denne paragrafen gjer regionvegkontoret for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar og kommunen for kommunale vegar.»

§ 51 annet ledd skal lyde:

«Vedtak om inngrep etter denne paragrafen gjer regionvegkontoret for riksvegar, fylkeskommunen for fylkesvegar og kommunen for kommunale vegar.»

3. Forslag om ny overføringslov

For å sikre en hensiktsmessig og korrekt gjennomføring av Stortingets anmodningsvedtak (838/2017), foreslås bestemmelser i en ny «*Lov om overføring av del av sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen til de nye fylkeskommunene*». Bestemmelsene vil i hovedsak være knyttet til ansattforhold og rettigheter og forpliktelser mm knyttet til igangværende oppgaver som Statens vegvesen utførere for fylkeskommunen i fylkesvegsaker etter vegloven fram til årsskiftet 2019/2020, jf. punktene 1.3–1.7 over og kapittel 6 i rapporten «*Fra sams og samling – Konsekvenser ved overføring av vegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020 og alternativer til dette*». Det foreslås slik lovtekst:

§ 1 Formål

Formålet med denne loven er å regulere visse overgangsspørsmål som oppstår ved overføring den 1. januar 2020 av den del av Statens vegvesens vegadministrasjon på regionalt nivå (del av sams vegadministrasjon) som utfører oppgaver for fylkeskommunene etter veglova på fylkesveg.

§ 2 Ansatte i Statens vegvesen

I forbindelse med overføring som nevnt i § 1 er den enkelte fylkeskommune forpliktet til å ansette inntil et tilsvarende antall ansatte fra Statens vegvesen som beregninger av årsverk viser er brukt på fylkesvegdelen av sams vegadministrasjon i den aktuelle fylkeskommune. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om selve gjennomføringen.

Ved ansettelse i en fylkeskommune etter bestemmelsene her gjelder ikke de ulovfestete regler om offentlig kunngjøring av stilling og kvalifikasjonsprinsippet.

Arbeidstakere som ansettes etter bestemmelsene her beholder sin årslønn samt ansiennitet fra Statens vegvesen. Fylkeskommunene plikter for øvrig å håndtere ansatte fra Statens vegvesen på samme måte og med samme rettigheter som øvrige ansatte i fylkeskommunen, herunder også det som gjelder ved sammenslåing av fylkeskommuner.

§ 3 Overføring av rettigheter og forpliktelser, deling av avtaler, oppfølging av avtaler mm

Ved overføring som nevnt i § 1 vil fylkeskommunen ha de rettigheter og forpliktelser som Statens vegvesen har etablert på vegne av fylkeskommunen i sitt arbeid med fylkesvegsaker etter vegloven for fylkeskommunen, med befriende virkning for staten.

Avtale som Statens vegvesens sams vegadministrasjon for riksveg og fylkesveg på regionalt nivå har inngått før og som fortsetter etter 1. januar 2020 og som omfatter ytelser både på riksveg og fylkesveg (felles avtale for riks- og fylkesveg), kan Statens vegvesen og fylkeskommunen med fire måneders skriftlig varsel til berørte parter kreve delt i en statlig del og en eller flere fylkeskommunale deler. Felles avtaler som omfatter drift av både riksveg og fylkesveg kan ikke kreves delt

Regionvegsjefen kan beslutte å følge opp andre avtaler på fylkesveg for fylkeskommunen enn driftsavtaler etter andre ledd, dersom fylkeskommunen skriftlig ber om det.

Når sams vegadministrasjon følger opp avtaler for fylkeskommunen etter andre og tredje ledd etter 1. januar 2020, gjelder bestemmelsene i veglova § 10 andre og tredje ledd og § 19.

Fordringshavere og andre rettighetshavere kan ikke motsette seg overføring, deling eller videreføring etter første, andre eller tredje ledd eller gjøre gjeldende at overføring, deling eller videreføring utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

§ 4 Overføring av arkiverte dokumenter om fylkesveg fra Statens vegvesen til fylkeskommunen

Fylkeskommunen gis tilgang til dokumenter i Statens vegvesens manuelle og elektroniske arkiver så langt dokumentene kan henføres til arbeid som sams vegadministrasjon har utført for fylkeskommunen i fylkesvegsaker etter veglova. Statens vegvesen avgjør etter å ha samrådd seg med fylkeskommunen hvordan dokument(er) skal overføres eller på annen måte gis tilgang til.

Fylkeskommunen kan ikke kreve erstatning for eventuelle feil og mangler som kan tilbakeføres til feil eller mangler i dokument(er), i elektroniske eller manuelle arkiver eller som kan knyttes til Statens vegvesens arbeid med å overføre eller stille arkiverte dokumenter til disposisjon for fylkeskommunen. Som mangel regnes også at dokumenter mangler eller ikke kan framskaffes.

§ 5 Ikrafttredelse

1. Paragrafene 2 og 3 trer i kraft straks
2. Loven ellers gjelder fra 1. januar 2020

Merknader til enkelte bestemmelser i overføringsloven

Til § 2 første ledd

Det er gjennomført en beregning av hvor mange årsverk som Statens vegvesen i dag bruker på å utføre oppgaver for fylkeskommunene gjennom sams vegadministrasjon. Den samme beregning vil også gjøres for 2018 og det er dette tallet som vil gi rammen for hvor mange ansatte fylkeskommunen er forpliktet til å ansette. På hvilken måte disse ansettelsesprosessene skal gjennomføres tas det ikke stilling til nå, men det må gis en forskriftshjemmel hvis det blir behov for en nærmere regulering.

Til § 2 andre ledd

En ansettelse i fylkeskommunen gjennom disse bestemmelsene vil innebære at man må gjøre unntak fra de ulovfestete reglene om krav til offentlig utlysning av ledig stilling i fylkeskommunen, og de ulovfestete reglene om at det er den best kvalifiserte søkeren som skal ansattes.

Til § 2 tredje ledd

Med årslønn menes den lønn som er nærmere definert i Hovedtariffavtalenes fellesbestemmelser § 2. Den ansiennitet som videreføres er den sammenhengende ansettelsestiden som den ansatte har hatt i Statens vegvesen forut for ansettelsen i fylkeskommunen. Ansettelsen skjer for øvrig på alminnelige vilkår, og den ansatte vil ha de samme arbeidsvilkår som øvrige ansatte i fylkeskommunen. Eventuelle avtaler eller spesielle lovnader som er gitt i forbindelse med sammenslåing av fylkeskommuner skal også gjelde for ansatte som gjennom disse bestemmelsene blir ansatt i fylkeskommunene.

Til § 3 første ledd

Bestemmelsen er tatt inn for å fjerne enhver tvil om at det er fylkeskommunene som har ansvar og rettigheter for alle avtaler og andre beslutninger som Statens vegvesen gjennom sams og oppdragsfullmakt har inngått i saker som gjelder fylkesveg. Da det i noen tilfeller, særlig fra tiden før 2010, i avtaler og annet kan fremstå som at det er Statens vegvesen som er part klargjøres dette i loven.

Til § 3 andre ledd

Bestemmelse om deling gjelder felles avtaler som omfatter ytelser på både riksveg og fylkesveg i en statlig avtale og en eller flere fylkeskommunale avtaler. Før det er tatt stilling til hvordan driftskontraktene skal håndteres i fremtiden gjelder ikke bestemmelsen om deling for disse. Det er bare staten og fylkeskommunene som har rett til å kreve deling. Avtalemotparten(e) gis etter bestemmelsen ikke adgang til å kreve deling.

Til § 3 tredje ledd

For å sikre en forsvarlig overføring av den del av sams vegadministrasjon og oppfølging av avtaler som sams vegadministrasjon har inngått og følger opp for fylkeskommunen på fylkesveg, legger bestemmelsen opp til at de nye fylkeskommunene og Statens vegvesen tidligst mulig avklare hvilke avtaler det er aktuelt at Statens vegvesen skal videreføre for fylkeskommunen på fylkesveg.

Til § 3 fjerde ledd

Når Statens vegvesen følger opp avtaler på fylkesveg for fylkeskommunen skal bestemmelsene om sams vegadministrasjon i veglova legges til grunn.

Til § 3 femte ledd

Bestemmelsen innebærer at fordringshavere og andre rettighetshavere ikke kan nekte at forpliktelser som staten har pådratt i saker om fylkesveg tilhører fylkeskommunen alene, selv om det skulle fremstå som at det er staten som har handlet på vegne av seg selv. De kan heller ikke motsette seg at avtaler som de har med staten og fylkeskommunen (felles avtaler) deles i en statlig del og en eller flere fylkeskommunale deler. Merknader som følge av deling, som for eksempel økte administrasjonskostnader og kostnader med nødvendig tilpassing når man endrer fra en felles til to (eller flere) selvstendige avtaler, vil avtalemotparten i utgangspunktet kunne krevet dekket av staten og fylkeskommunene. Merknadene ved deling bæres av staten og fylkeskommunene i henhold til sin relative kostnadsandel av avtalen uavhengig av hvem som har fremmet kravet om deling.

Til § 4 første ledd

Materiale som sams vegadministrasjon har oversendt Arkivverket forutsettes det at fylkeskommunen selv henter fra Arkivverket.

Til § 4 andre ledd

Fylkeskommunen overtar arkivert materiale i den stand det er når fylkeskommunen overtar eller får tilgang til materialet.