



Saksframlegg

Arkivsak-dok.
Saksbehandler

18/00007-60
Dag Ole Teigen

Utvalg	Møtedato
Partssammensatt utvalg	30.05.2018
Fellesnemnda	04.06.2018

Høring. Overføring av deler av Statens vegadministrasjon til regionalt folkevalgt nivå.

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Prosjektleder fremmer slikt forslag til vedtak

1. Fellesnemnda mener at det er viktig å følge opp Stortingets anmodningsvedtak i juni 2017 (Innst. 385 S 2016 2017): "Stortinget ber regjeringen sørge for at regional veiadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå."
2. Det regionale folkevalgte nivået vil få en mer helhetlig rolle som samfunnsaktør ved å se virkemidler og oppgaver i sammenheng med hverandre – i tillegg til å kunne ta et mer helhetlig ansvar for de enkelte sektorområdene ved at virkemidlene innenfor den enkelte sektor samles hos fylkeskommunen, blant annet på samferdselsområdet.
3. Fellesnemnda deler ikke vegdirektørens bekymringer for drift og vedlikeholdskontraktene. Inngåelse av framtidige drift og vedlikeholdsavtaler vil skje i samarbeid med Statens vegvesen som tidligere.
4. Fellesnemnda forutsetter at det inngås et samarbeid mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene knyttet til det videre arbeidet med overføring av oppgavene.

2. SAMMENDRAG

I et anmodningsvedtak har Stortinget bedt regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesvegene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå fra 1.1.2020.

Som følge av anmodningsvedtaket har Samferdselsdepartementet gitt Vegdirektoratet i oppdrag å utrede overføring av fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene. Rapporten fra Vegdirektoratet konkluderer med at overføring av fylkesvegoppgaver til fylkeskommunene er krevende, men mulig, å gjennomføre innen 1. januar 2020. Vegvesenet har også utredet et nullalternativ hvor man viderefører dagens ordning.

Prosjektleder anbefaler at fellesnemnda støtter overføringen av fylkesvegadministrasjonen i henhold til Stortingets anmodningsvedtak. I det videre arbeidet vil det være særlig viktig å legge til rette for at ansatte kan overføres til fylkeskommunene på en hensiktsmessig måte.

3. BAKGRUNN FOR SAKEN

Stortinget gjorde følgende anmodningsvedtak i juni 2017 (Innst. 385 S 2016 2017):
"Stortinget ber regjeringen sørge for at regional veiadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå." Flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen pekte også på behovet for en utredning med formål om å sikre en forsvarlig overføring til fylkeskommunene med virkning fra 1. januar 2020.

Den 30.11.2017 fikk Vegdirektoratet i oppdrag av Samferdselsdepartementet å kartlegge omfanget av sams vegadministrasjon, skissere ulike modeller om hvordan den kan overføres til fylkeskommunene og vurdere konsekvenser av en slik overføring. I departementets brev og mandatet, forutsettes det at oppdraget skal utføres i nært samarbeid med fylkeskommunene og KS.

Ut over Vegdirektoratets interne prosjekt har representanter fra fylkeskommunene og KS vært invitert inn med faglige ressurser i direktoratets arbeidsgrupper knyttet til ansattes rettigheter/lovregulering og IKT- og fagsystemer.

Rapporten ble overlevert Samferdselsdepartementet 15. mai 2018. Samferdselsdepartementet sendte rapporten ut på høring (18. mai 2018) med svarfrist 22. juni 2018, for at departementets tilbakemelding til Stortinget kan inngå som en del av regjeringens framleggelse av statsbudsjettet for 2019.

11.april 2018 samlet KS alle fylkeskommunene for å drøfte de viktigste temaene i Vegdirektoratets utredning. Formålet var å få en felles gjennomgang av prinsipielle spørsmål, og tilrettelegge for samhandling og samarbeid i arbeidet med fylkeskommunenes høringsuttalelse til utredningen fra Statens vegvesen i perioden etter 15.5. Fylkeskommunene ga på samlingen klart uttrykk for følgende:

- Overføring av felles vegadministrasjon er en viktig del av regionreformen.
- Det er for tidlig å se gevinstene av en ny helhetlig organisering i fylkeskommunene.
- Det er viktig å akseptere at fylkeskommunene har ulike behov og dermed finner ulike løsninger

- Det er viktig å ivareta friheten til å utforme en ny organisasjon
- Fylkeskommunene ønsker å være en ryddig og god arbeidsgiver for fremtidige ansatte fra Statens vegvesen.
- Dagens utstrakte samarbeid bør utnyttes også etter 2020 der det er ressursmessig fornuftig. Samtidig må fylkeskommunene få overført nok ressurser til å ivareta Stortingets intensjon.

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, og ble videreført også etter den omfattende omklassifiseringen av riksveger til fylkesveger i 2010.

I forbindelse med behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*, vedtok Stortinget å be regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesvegene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå fra 1.1.2020.

Anmodningsvedtak må følges opp så snart som mulig. Vanligvis vil vedtakene gi regjeringen en viss frihet til selv å vurdere hvordan de best kan følges opp. Anmodningsvedtak benyttes ofte når Stortinget vil be regjeringen om å fremme bestemte forslag eller fatte bestemte vedtak. Et anmodningsvedtak har bare virkning mellom regjeringen og Stortinget. En tredjeperson kan ikke påberope seg vedtaket som grunnlag for rettigheter eller plikter.

Som følge av anmodningsvedtaket har Samferdselsdepartementet gitt Vegdirektoratet i oppdrag å utrede overføring av fylkesvegadministrasjonen fra vegvesenet til fylkeskommunene med virkning fra 1. januar 2020. I oppdraget fra departementet er det blant annet klargjort at utredningen skal omfatte alle oppgaver som vegvesenet utfører for fylkeskommunene etter vegloven, ikke bare «planlegging og drift» slik det er formulert i anmodningsvedtaket.

Kort oppsummert fikk vegvesenet mandat til å:

- kartlegge fylkesvegoppgavene som ligger til sams vegadministrasjon i dag
- utarbeide skisse(r) til modell(er) for hvordan en overføring fra vegvesenet til fylkeskommunene kan gjennomføres
- vurdere kostnader og konsekvenser av en overføring for vegvesenet og fylkeskommunene

Rapporten fra Vegdirektoratet

Vegdirektoratets vurderinger, anbefalinger og forslag til løsninger er sammenfattet i en rapport som 15. mai ble overlevert til Samferdselsdepartementet. Rapporten konkluderer med at overføring av fylkesvegoppgaver fra vegvesenet til fylkeskommunene er krevende, men mulig, å gjennomføre innen 1. januar 2020.

Samferdselsdepartementet har bedt Vegdirektoratet om også å utrede og synliggjøre mulige positive og negative konsekvenser knyttet til en slik overføring av oppgaver. Utredningen viser at reformen kan utløse betydelige omstillingskostnader og risiko for langsiktige negative virkninger med økte kostnader og redusert effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.

I rapporten viser vegvesenet til utredningsinstruksen som gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i eller på oppdrag for statlige

forvaltningsorganer, dvs. departementene og deres underliggende virksomheter. I instruksen heter det at man i forbindelse med utredning av tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser, og at det i slike analyser skal være et nullalternativ.

Med bakgrunn i dette fremmer vegvesenet to ulike anbefalinger i rapporten:

- Legger man til grunn Stortingets anmodningsvedtak er konklusjonen at overføring av fylkesvegoppgaver fra vegvesenet til fylkeskommunene er krevende, men mulig, å gjennomføre.
- Legger man til grunn utredningen som synliggjør konsekvensene av oppgavegjennomføringen, er anbefalingen at man viderefører dagens ordning, men i en ny og forbedret utgave.

Vegvesenet knytter følgende vurderinger til overføringen av fylkesvegadministrasjonen – gitt at denne skal overføres fra vegvesenet til fylkeskommunene i tråd med Stortingets anmodningsvedtak:

- Overføring av fylkesvegadministrasjonen fra 1. januar 2020 er krevende, men mulig for oppgavene knyttet til utredning, planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehold.
- Når det gjelder drift er usikkerheten om mulig kontraktsopplegg og økonomiske konsekvenser imidlertid så stor at det ikke er forsvarlig å beslutte overføring før det er gjennomført nærmere vurderinger. Vurderingene bør skje i samarbeid mellom vegvesenet og fylkeskommunene, og med medvirkning fra entreprenørbransjen. Arbeidet bør være gjennomført innen høsten 2019, slik at beslutningen kan innarbeides i regjeringens kommuneproposisjon for 2021. For felles driftskontrakter som løper over 1. januar 2020, er det uansett økonomiske hensyn som gjør det nødvendig med en overgangsordning.
- Det er sammenheng i oppgaveutførelsen mellom hovedprosessene knyttet til utredning, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold. Det er derfor krevende med løsninger som skiller disse prosessene fra hverandre. Vegvesenet har likevel kommet til at det er mulig å håndtere driftskontraktene for seg selv, dersom dette også omfatter driftsrettet forvaltning.
- Det bør ikke etableres nye felles ressursenheter som vegvesenet og fylkeskommunene er forpliktet til å bruke. Hver enkelt av de elleve vegadministrasjonene må selv kunne velge hvordan oppgavene skal løses med egne ansatte, kjøp av tjenester eller samarbeid med andre.
- På noen områder knyttet til sikkerhet og beredskap bør vegvesenet beholde et nasjonalt ansvar på vegne av både stat, fylker og kommuner. Dette gjelder beredskap knyttet til broer og hendelser som skred, flom og vegbrudd.
- For investeringskontraktene og andre flerårige kontrakter foreslås et generelt utgangspunkt med at fylkeskommunene overtar kontraktsoppfølgingen fra 1. januar 2020.
- Det foreslås en overføringslov med plikt for fylkeskommunene til å ansette et tilsvarende antall ansatte som det antallet årsverk som medgår til fylkesvegoppgaver i vegvesenet. Dette er beregnet til 1650 årsverk.

Driftsoppgavene, som altså ikke anbefales overført før det er gjennomført nærmere vurderinger, inkluderer driftskontrakter for veg, elektriske anlegg og tunneler, fagkontrakter for ferjekaier, noe lettere vedlikehold og driftsrettet forvaltning knyttet for eksempel til

registreringer og inspeksjoner. Driftskontraktene er femårige kontrakter som strekker seg forbi 1.1.2020. Ifølge rapporten vil det være praktisk umulig og lite hensiktsmessig å forberede utlysning med sikte på nye kontrakter i 2020.

Med utgangspunkt i en utredning i tråd med Utredningsinstruksen, uavhengig av Stortingets anmodningsvedtak, knytter vegvesenet følgende vurderinger til overføringen av fylkesvegadministrasjonen:

- Overføring av fylkesvegadministrasjonen vil kunne ha positive virkninger, blant annet gjennom mulighet for styrking av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle, klarere rapporteringslinjer og bedre samhandling mellom fag og politikk på regionalt folkevalgt nivå.
- På den annen side vil opphør av sams vegadministrasjon medføre store omstillingskostnader og risiko for langsiktige negative virkninger med økte kostnader og redusert effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.
- Med det ansvaret og den myndigheten fylkeskommunene allerede har for fylkesvegnettet, er det vanskelig å se at de mulige positive virkningene ved overføring av vegadministrasjon kan veie opp for risikoen knyttet til varige økte kostnader og redusert effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.
- Legges utredningen til grunn, mener Vegdirektoratet at dagens ordning med felles vegadministrasjon bør videreføres, men at det bør igangsettes et arbeid for å forbedre fylkeskommunenes styring og mulighet for lokale tilpasninger.

Ansatte

De aktuelle oppgavene utføres i dag gjennom ordningen med sams vegadministrasjon. Om lag 4000 ansatte i vegvesenet jobber i dag helt eller delvis med fylkesvegoppgaver. De ansatte som utfører oppgaver for fylkesvegdelene av sams vegadministrasjon har ofte også andre oppgaver knyttet til for eksempel riksveger, myndighetsoppgaver og sektoransvar.

Ressurskartleggingen viser en beregnet ressursbruk til fylkeskommunene på 1510 årsverk i 2015, 1582 årsverk i 2016 og 1607 årsverk i 2017. Med bakgrunn i denne økningen er det lagt til grunn et behov for at 1650 hele stillinger overføres til fylkeskommunene. For Agder tilsvarer dette 111 hele stillinger.

Den anbefalte utsettelsen for driftsoppgaver berører om lag 270 stillinger samt tilhørende støttefunksjoner. I tillegg regner man en del forvaltningsoppgaver for å være så viktig for drift av vegnettet at disse ikke bør skilles fra driftsansvaret. Dette innebærer at ytterligere 100 stillinger til driftsrettede forvaltningsoppgaver, samt tilhørende støttefunksjoner, også må trekkes fra det beregnede antallet stillinger som kan overføres til fylkeskommunene i første omgang. Til sammen gir dette et grunnlag på 1220 hele stillinger som kan overføres fra 1.1.2020. Det heter i rapporten at tallene må kvalitetssikres nærmere før det gjøres en fordeling mellom fylkeskommunene.

En hovedkonklusjon i rapporten er at det ikke foreligger en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand, fordi det vanskelig kan sies å dreie seg om overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen. Det kan likevel være enkelte oppgaver som skal overføres og som er organisert slik at disse oppfyller kravene, for eksempel rene fylkeskommunale investeringsprosjekter.

Med bakgrunn i dette foreslår vegvesenet en overføringslov vedrørende ansatteforhold. Konkret foreslår vegvesenet at fylkeskommunene i overføringsloven pålegges en plikt til å

ansette medarbeidere fra vegvesenet. Videre foreslår man unntak fra de ulovfestete reglene om offentlig kunngjøring og kvalifikasjonsprinsippet. Ansatte fra vegvesenet skal likebehandles med ansatte i fylkeskommunene.

Videre prosess

Tabellen gir en oversikt over vegvesenets forslag til tidsløp for overføring av vegadministrasjonen:

Tid	Aktivitet	Ansvar
Innen februar 2019	Beslutte organisering	Fylkeskommunene og vegvesenet
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	Fylkeskommunene og vegvesenet
Innen august 2019	Gjennomføre alle avklaringer og inngå avtaler	Fylkeskommunene og vegvesenet

4. FORSLAG TIL LØSNING OG KONSEKVENSER

Et viktig formål med regionreformen er å tilrettelegge for at det regionale folkevalgte nivået bedre kan bidra til økt samordning og koordinering av oppgaver. Det regionale folkevalgte nivået vil få en mer helhetlig rolle som samfunnsaktør ved å se virkemidler og oppgaver i sammenheng med hverandre – i tillegg til å kunne ta et mer helhetlig ansvar for de enkelte sektorområdene ved at virkemidlene innenfor den enkelte sektor samles hos fylkeskommunen, blant annet på samferdselsområdet.

Summen av oppgaver som er foreslått overført vil styrke fylkeskommunenes muligheter til å lykkes i samfunnsutviklerollen. Forslagene vil også bidra til utvikling av demokratiet på regionalt nivå. Overføringen av fylkesvegadministrasjonen er en viktig del av de aktuelle forslagene. Med bakgrunn i dette støtter fylkesrådmannen overføringen av fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunene, i henhold til Stortingets anmodningsvedtak og med virkning fra 1. januar 2020.

Prosjektleder viser til at vegvesenet vurderer overføring av fylkesvegadministrasjonen fra 1. januar 2020 som krevende, men mulig, for oppgavene knyttet til utredning, planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehold.

Prosjektleder deler ikke vegdirektørens bekymring for drift- og vedlikeholdskontraktene. Inngåelse av fremtidige drift og vedlikeholdsavtaler vil skje i samarbeid med SVV som tidligere. Samtidig har prosjektleder forståelse for at det planlegges et noe mer omfattende løp med hensyn og avklare delingen av driftskontrakter mv. En helhetlig overføring av ansvaret vil være viktig for at fylkeskommunene skal kunne lykkes i samordnings- og koordineringsrollen. Det er derfor viktig at den videre oppfølgingen knyttet til driftsoppgavene følger et stramt tidsskjema i samarbeid med fylkeskommunene.

Ansatte i vegvesenet vil få gode arbeidsgivere i fylkeskommunene. I det videre arbeidet vil det være særlig viktig å legge til rette for at ansatte kan overføres til fylkeskommunene på en hensiktsmessig måte. En overføringslov vedrørende ansatteforhold kan være et godt verktøy

for å kunne gjennomføre overføringen på tilfredsstillende vis. Det vil være viktig å søke en balanse der fylkeskommunene får tilstrekkelig kapasitet uten å overlape med kompetansen fylkeskommunene allerede har i egne organisasjoner.

5. KONKLUSJON

Prosjektleder anbefaler at fellesnemnda støtter overføringen av fylkesvegadministrasjonen i henhold til Stortingets anmodningsvedtak.

Det regionale folkevalgte nivået vil få en mer helhetlig rolle som samfunnsaktør ved å se virkemidler og oppgaver i sammenheng med hverandre – i tillegg til å kunne ta et mer helhetlig ansvar for de enkelte sektorområdene ved at virkemidlene innenfor den enkelte sektor samles hos fylkeskommunen, blant annet på samferdselsområdet.

Prosjektleder deler ikke vegdirektørens bekymringer for drift og vedlikeholdskontraktene. Inngåelse av fremtidige drift og vedlikeholdsavtaler vil skje i samarbeid med SVV som tidligere.

Videre anbefaler prosjektleder at det inngås et samarbeid mellom vegvesenet og fylkeskommunene knyttet til det videre arbeidet med overføring av oppgavene.

Vedlegg

Rapport fra sams og samling. Mai 2018.
Sams notat justert2405