



Arkivnr: 2018/16763-3
Saksbehandlar: Matti Torgersen

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel	16.01.2019
Fylkesutvalet	31.01.2019

Framlegg til overføringslov og endring av ulike lover som følgje av overføring av fylkesvegadministrasjonen - Høyringsfråsegn

Samandrag

I tråd med Stortinget sitt oppmodingsvedtak har Regjeringa konkludert med at den delen av sams vegadministrasjon som gjeld fylkesvegane i sin heilheit skal overførast til fylkeskommunane. Samferdsledepartementet har sendt ut forslag til ei overføringslov i samband med overføringa, samt forslag til tekniske endringar i veglova, vegtrafikklova og andre lover som følgje av at sams vegadministrasjon vert avvikla.

Den føreslegne overføringslova gjeld overføring av:

1. Tilsette i Statens vegvesen
2. Rettar og plikter knytt til inngåtte avtalar
3. Arkiverte dokument om fylkesveg

Dei føreslegne endringane i veglova, vegtrafikklova mfl. er stort sett av teknisk karakter som fylkesrådmannen ikkje finn grunn til å kommentere nærare. Det er likevel vert å merke seg at den lovmessige reguleringa av Statens vegvesen si organisering med regionvegkontor vil falle bort med dei føreslegne endringane.

Det er forslag om at tilsette i Statens vegvesen som ikkje er omfatta av vilkåra for overdraging etter arbeidsmiljølova § 16-1 vil kunne følgje oppgåver over i fylkeskommunane etter nærare avtale mellom staten og fylkeskommunane.

Fylkesrådmannen er samd i at vernet og rettane som gjelder i.h.t. arbeidsmiljølova kapittel 16 om verksemdsoverdraging også skal gjelde for dei som vert overført med bakgrunn i ei inngått avtale. Fylkesrådmannen er også samd i at det er behov for ein egen overføringslov som sikrar ein avtalt fortrinnsrett for tilsette i Statens vegvesen til tilsetting i fylkeskommunen, forutsett at dette er tilpassa fylkeskommunen sin organisasjonsplan og kompetansekrav. Forslaget om at reglane for verksemdsoverdraging skal gjerast gjeldande for ein slik avtalebasert fortrinnsrett vil likevel medføre administrative og økonomiske belastningar for fylkeskommunen. Det bør derfor føreslåast ei innskrenking i dette utgangspunktet.

Fylkesrådmannen forventar at den samla budsjetttramma (ekskl. omstillingskostnader) som blir overført til fylkeskommunane er i samsvar med tal stillingar som Statens vegvesen har brukt til dei aktuelle oppgåvene.

Fylkesrådmannen vil understreke at overføringa av fylkesvegadministrasjonen vil medføre vesentlege omstillingskostnader, som pr i dag er usikre og ufullstendige. Det er viktig å få kartlagt omstillingskostnadane ved overføringa og at desse kostnadane syner att i budsjetttrammane.

Økonomi: Den samla budsjetttramma som blir overført til fylkeskommunane må samsvare med tal stillingar som Statens vegvesen har brukt til aktuelle fylkesvegoppgåver

Klima: Ingen direkte verknad

Folkehelse: Ingen direkte verknad

Regional planstrategi: Ingen direkte verknad

Forslag til innstilling

1. Fylkesutvalet i Hordaland har ikkje merknader til dei føreslegne tekniske endringane i ei rekkje lover som følgje av overføring av fylkesvegadministrasjonen frå Statens vegvesen.
2. Fylkesutvalet viser likevel til dei føreslegne endringane i veglova der den lovmessige reguleringa av Statens vegvesen si organisering blir fjerna. Det er også registrert at det vert vurdert nedlegging av regionvegkontora og ein framtidig divisjonsmodell. Den pågåande omorganiseringa av Statens vegvesen må ikkje føre til ei sterk sentralisering av etaten. Det er behov for kompetanse-arbeidsplassar i Statens Vegvesen i heile landet.
3. Delegasjonsføresegnene i § 9 i veglova kan opphevast i sin heilskap
4. Reguleringa av dei tilsette sine individuelle rettar må innrettast på ein mindre ressurskrevjande måte enn det forslaget til overføringslov legg opp til.
5. Den samla budsjetttramma som blir overført til fylkeskommunane må samsvare med tal stillingar som Statens vegvesen har brukt til aktuelle fylkesvegoppgåver. Det må i tillegg vurderast korleis fordelinga av midlar mellom fylkeskommunane skal løysast frå 2020 og framover, inkludert om det er behov for overgangsløysingar.

Ingrid Kristine Holm Svendsen
kst. fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 20.12.2018

Bakgrunn

I tråd med Stortinget sitt oppmodingsvedtak har Regjeringa konkludert med at den delen av sams vegadministrasjon som gjeld fylkesvegane i sin heilskap skal overførast til fylkeskommunane. Dette betyr at alle oppgåvene med utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av fylkesvegane i framtida skal utførast av fylkeskommunane sjølve. Oppgåver knytt til sikkerheit og beredskap og ansvar for Nasjonal vegdatabank (NVDB) og vegtrafikkentralane (VTS) skal vidareførast som nasjonale oppgåver organisert som ein del av Statens vegvesen.

Den 20.11.18 sendte Samferdsledepartementet ut forslag til ei overføringslov i samband med overføringa. Høyringsfristen er sett til 18.01.19. I høyringsnotatet frå departementet er det også føreslege ei rekkje tekniske endringar i veglova, vegtrafikklova og andre lover som følgje av at sams vegadministrasjon vert avvikla.

Om lovendringane

I 2017 brukte Statens vegvesen om lag 1600 årsverk, tilsvarande om lag 1650 heile stillingar til fylkesvegoppgåver. Årsverka er fordelte på over 4000 tilsette, som dermed er direkte berørt av overføringa. Det vil vere tilsette i Statens vegvesen som har arbeidd med fylkesveg på ein slik måte at arbeidsmiljølova sine føresegner om verksemdsoverdraging må brukast, men dette vil ikkje gjelde mange. Regjeringa har vedteke at overføring av tilsette i Statens vegvesen som ikkje er direkte omfatta av reglane om verksemdsoverdraging skal forsøkast løyst gjennom dialog og avtale mellom staten og fylkeskommunane. Avtalane skal ta utgangspunkt i fylkeskommunane sine behov og omsynet til dei tilsette. I avtaleforhandlingane er det lagt til grunn at dei tilsette skal ha rettane som gjeld for verksemdsoverdraging etter arbeidsmiljølova.

Gjennom sams vegadministrasjon blir fylkeskommunane fakturert for arbeid som Statens vegvesen utfører for fylkeskommunane innan planlegging og investering. Staten dekker anna ressursbruk i Statens vegvesen. I dag betaler fylkeskommunane for om lag 700 årsverk. Fylkeskommunane vil få overført budsjettmidlar for tilsette som vert overført frå Statens vegvesen som staten dekker kostnadane for i dag.

Avgjerda om å overføre den fylkeskommunale delen av sams vegadministrasjon til fylkeskommunane medfører at det er behov for endringar i veglova og andre lover. Det er behov for ei eiga lov som regulerer visse overgangsføresegner for ei hensiktsmessig overføring av fylkesvegadministrasjonen frå Statens vegvesen til fylkeskommunane.

For å tilpasse gjeldande lovverk til overføringa av fylkesvegadministrasjonen frå Statens vegvesen foreslår departementet mindre tekniske endringar innan veglova, plan- og bygningslova, matrikkellova, vegtrafikklova, yrkestransportlova og skatteforvaltningslova.

Endringar i veglova

Veglova har i stor grad regulert korleis Statens vegvesen skal vere organisert. Ved avvikling av sams vegadministrasjon vil det ikkje lenger vere nødvendig å lovfeste organiseringa av Statens vegvesen og dei ulike styringslinene for riksveg og fylkesveg i veglova. Endringane i veglova vil medføre at nemningane «regionvegkontor» og «vegdirektorat» vil bli erstatta med Statens vegvesen.

Statens vegvesen skal framleis ha eit nasjonalt ansvar for nokre oppgåver knytt til sikkerheit og beredskap. Dette gjelder beredskap knytt til bru- og reservebrumateriell og fagleg ekspertise knytt til sikkerheit på veg i samband med fare for eller naturhendingar som skred og flaum.

I høyringsnotatet ber departementet om synspunkt på følgjande problemstilling:
I henhold til veglova § 9 andre ledd fjerde punktum har regionvegkontoret i Statens vegvesen, etter nærmere bestemmelser gitt av fylkeskommunen, myndighet til å delegere veimyndighet som regionvegkontoret har over fylkesveiene til kommunen. 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 omtalen i Ot.prp.nr 49 (1963-1964). Departementet ber om høyringsinstansenes synspunkter på om det fortsatt er behov for delegasjonsbestemmelsene i

vegloven § 9 første ledd siste punktum og § 9 andre ledd, eller om disse delegasjonsbestemmelsene bør oppheves i sin helhet.

Ny overføringslov ved overføring av fylkesvegadministrasjonen

Endringer i veglova utløyer behov for ei eiga overføringslov. For å sikre ei hensiktsmessig gjennomføring av overføringa av fylkesvegadministrasjonane frå Statens vegvesen til fylkeskommunane, føreslår departementet ei ny overføringslov som regulerer enkelte tilhøve knytt til overføringa.

Den føreslegne overføringslova gjeld overføring av:

1. Tilsette i Statens vegvesen
2. Rettar og plikter knytt til inngåtte avtalar
3. Arkiverte dokument om fylkesveg

Tilsette i Statens vegvesen

Overføringa av fylkesvegadministrasjonen frå Statens vegvesen til fylkeskommunane vil krevje at fylkeskommunane vert tilført vegfagleg kompetanse. Arbeidsmiljølova kapittel 16 regulerer arbeidstakarane sine rettar ved verksemdoverdraging. Oppgåvene som Statens vegvesen utfører for fylkeskommunane er fordelt på eit høgt tal tilsette, men eit fåtal av desse jobbar berre med fylkeskommunale oppgåver. Regjeringa legg til grunn at overføringa av dei tilsette i Statens vegvesen som ikkje er direkte omfatta av reglane om verksemdsoverdraging skal søkjast løyst gjennom dialog avtale mellom staten og fylkeskommunane. Avtalane skal ta utgangspunkt i fylkeskommunane sitt behov og omsynet til dei tilsette dette gjeld.

Overføringslova gir staten og fylkeskommunane høve til å avtale at tilsette kan følgje med oppgåver over i fylkeskommunen. Dette er nødvendig for at tilsette i Statens vegvesen skal kunne ha ein legal fortrinnsrett til stillingane i fylkeskommunen, sidan reglane om verksemdsoverdraging ikkje vil gjelde automatisk.

Eit av føremåla med lovregulering av avtalene mellom staten og fylkeskommunane for denne overføringa er å sikre at avtalane om overføring av tilsette ikkje vert hindra av kvalifikasjonsprinsippet som i utgangspunktet gjeld for tilsettingar i alle offentlege stillingar. I forslaget til overføringslov er det lagt opp til at dei ikkje lovfesta reglane om offentlig kunngjering av stilling og kvalifikasjonsprinsipp i fylkeskommunane ikkje skal gjelde.

Departementet føreslår at vernet og rettane som gjeld i.h.t. arbeidsmiljølova kapittel 16 om verksemdsoverdraging også skal gjelde for dei som vert overført med bakgrunn i ei inngått avtale. Føremålet med forslaget er å sikre mest mogleg føreseieleg og likebehandling av alle dei tilsette frå Statens vegvesen som vert tilsett i ein fylkeskommune etter oppgåveoverføringa. Overføringslova skal sikre at tilsette som har vore medlem av fleire offentlege tenestepensjonsordningar får pensjon som om dei heile tida har vore medlem i ei og same pensjonsordning. Tilsette som går frå Statens vegvesen til ein fylkeskommune får dermed med seg sine pensjonsrettar over i fylkeskommunal pensjonsordning.

Rettar og plikter knytt til inngåtte avtalar

Fylkeskommunane har alltid vore riktig part, byggherre og tiltakshavar i saker som sams vegadministrasjon har utført for fylkeskommunen. Sams vegadministrasjon har vore byggherren sin representant slik det kjem fram i dagens byggherreforskrift. Gjennom sams vegadministrasjon har Statens vegvesen inngått ei rekkje avtalar på vegne av fylkeskommunen knytt til planlegging, erverv av eigedom, bygging, drift, vedlikehald m.m. Mange av avtalane er fleirårige og er inngåtte og blir følgd opp av sams vegadministrasjon for fylkeskommunen.

Ved overføring av fylkesvegadministrasjonen vil dei nye fylkeskommunane overta oppfølging av avtaleporteføljen knytt til fylkesveg frå overføringstidspunktet, eller så snart som mogleg etter dette. Dette vil gjelde fylkeskommunen sin del av fellesavtalar for riks- og fylkesveg og separate avtalar for fylkesveg. Fleirårige felles driftskontraktar for veg, elektrokontraktar og fagkontraktar med krav til beredskap, bør av økonomiske og praktiske omsyn for både stat og fylkeskommune vidareførast til kontraktane går ut. Det er lagt inn føresegner som skal sikre moglegheita for ei vidareføring i ein overgangsperiode. Med det store talet avtalar som det er føresett at fylkeskommunane skal følgje opp med eigen administrasjon frå

1.1.2020 eller 1.1.2021, kan det oppstå situasjonar der det i praksis må forventast behov for noko oppfølging frå Statens vegvesen etter overtakingstidspunktet. Det er derfor føreslege at Statens vegvesen i ein overgangsperiode og etter avtale med fylkeskommunen kan følgje opp avtalar på fylkesveg. Kostnadane må dekkast av fylkeskommunen.

Føresegnene i overgangslova er teke inn for å gje rom for at inngåtte kontraktar kan følgjast opp på ein hensiktsmessig måte i ein overgangsfase.

Tilgang til arkiverte dokument

Departementet føreslår ei eiga føresegn om fylkeskommunane sin tilgang til arkiverte dokument frå Statens vegvesen som klargjer at fylkeskommunen skal ha tilgang til arkivmaterialet knytt til fylkesveg. Statens vegvesen skal samrå seg med fylkeskommunen om korleis dette skal skje.

Økonomiske, administrative og vesentlege konsekvensar

Dei økonomiske og administrative konsekvensane av at fylkesvegadministrasjonen vert overført frå Statens vegvesen til fylkeskommunane er greidd ut av Statens vegvesen i rapporten «Fra sams og samling». Her er det gjort nærare greie for etaten sine vurderingar av budsjettmessig oppfølging, moglege varige verknader av overføringa og omstillingskostnader. Departementet legg til grunn at overføringa kan medføre vesentlege omstillingskostnader, men berekningane som ligg føre er svært usikre. I tillegg er ikkje omstillingskostnader knytt til overføring av driftskontraktar med i Statens vegvesen sitt overslag.

Departementet legg til grunn at fylkeskommunane i dag dekker utgiftene til fylkesveg, med unntak av utgifter til sams vegadministrasjon som er dekkta av staten. Kva utgifter som skal dekkast etter veglova er fastlagt gjennom retningsliner utarbeidd av Vegdirektoratet basert på prinsipp frå ulike stortingsdokument. Hovudprinsippet i retningslinene er at staten dekker utgifter til sams vegadministrasjon fram til og med oppfølging av byggherreoppgåver når det gjeld vedlikehald, forvaltning og drift og overordna utgreiing fram til konseptvalutgreiing startar for utbyggingsprosjekt. Fylkeskommunen dekker utgifter til planlegging og byggherreoppgåver knytt til investeringar. Staten dekker utgifter til overordna leiging av sams vegadministrasjon.

Departementet legg derfor til grunn at den budsjettmessige overføringa av fylkesvegadministrasjonen vil vere knytt til tal stillingar som blir overført frå Statens vegvesen til fylkeskommunane. Fylkeskommunane skal få overført budsjettmidlar frå staten for tilsette som det faktisk blir inngått avtale med staten om ta over arbeidsgjevaransvaret for. Budsjettoverføringa frå staten skal vere avgrensa til dei kostnadane som staten har dekkta, dvs. lønskostnader m.m.

Fylkesrådmannen sine vurderingar

Endringar av ulike lover

Dei føreslegne endringane i veglova, vegtrafikklova mfl. er stort sett av teknisk karakter som fylkesrådmannen ikkje finn grunn til å kommentere nærare. Det er likevel vert å merke seg at den lovmessige reguleringa av Statens vegvesen si organisering med regionvegkontor vil falle bort med dei føreslegne endringane. Vegdirektøren har allereie gjort det kjent av framtidig organisering av Statens vegvesen kan basere seg på ein divisjonsmodell der regionvegkontora vert lagde ned/fjerna. Dette kan bety ei sentralisering av avgjerdsprosessane på riksvegane til Vegdirektoratet og til Oslo, alternativt ei sentralisering til nokre av dagens administrasjonsstader for Statens Vegvesen. For Vestland fylkeskommune er det vesentleg både for å sikre lokal sysselsetting og kompetansearbeidsplassar, samt for å ha nærleik til utfordringane på vegnettet, at det er tilsette fleire stader.

Departementet ber om synspunkt frå fylkeskommunane om det framleis er behov for delegasjonsføresegnene i veglova § 9. Fylkesrådmannen ser ikkje behov for desse føresegnene og meiner dei bør opphevast i sin heilheit.

Ny overføringslov

Fylkesrådmannen viser til departementet sitt høyringsnotat der det er forslag om at tilsette i Statens vegvesen som ikkje er omfatta av vilkåra for overdraging etter arbeidsmiljølova § 16-1 vil kunne følgje

oppgåver over i fylkeskommunane etter nærare avtale mellom staten og fylkeskommunane. Avtalane skal ta utgangspunkt i fylkeskommunane sine behov og omsynet til dei tilsette det gjeld.

Fylkesrådmannen er samd i at vernet og rettane som gjelder i.h.t. arbeidsmiljølova kapittel 16 om verksemdsoverdraging også skal gjelde for dei som vert overført med bakgrunn i ei inngått avtale. Fylkesrådmannen er også samd i at det er behov for ein egen overføringslov som sikrar ein avtalt fortrinnsrett for tilsette i Statens vegvesen til tilsetjing i fylkeskommunen under føresetnad av at dette er tilpassa fylkeskommunen sin organisasjonsplan og kompetansekrav. Forslaget om at reglane for verksemdsoverdraging skal gjerast gjeldande for ein slik avtalebasert fortrinnsrett vil likevel medføre administrative og økonomiske belastningar for fylkeskommunen. Det bør derfor føreslåast ei innskrenking i dette utgangspunktet. Dersom reglane om verksemdsoverdraging skal gjerast gjeldande, vil dei tilsette ha rett til dei individuelle rettane som følgjer av tariffavtalar med verknad frå og med overføringstidspunktet 1. januar 2020 til dei vert avløyst av ny tariffavtale, som for Hovudtariffavtale i KS-området (HTA) er frå 1. mai 2020. Dette vil krevje unødvendig store ressursar for ein så kort periode, inkludert to parallelle lønssystem m.m.

I rapporten Fra sams og samling uttalte Statens vegvesen følgjande:

«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.»

Rapporten frå Statens vegvesen viser ikkje til reglane om verksemdsoverdraging.

Departementet har uttalt at overføringa av dei tilsette sine pensjonsrettar er regulerte av ein eigen avtale om overføring og samordning av pensjonsrettar inngått mellom Statens pensjonskasse og andre leverandørar av offentlege tenestepensjonsordningar i norske kommunale pensjonskassar, livstrygdslag og lovfesta pensjonsordningar. Overføringsavtalen skal sikre at tilsette som har vore medlem av fleire offentlege tenestepensjonsordningar får pensjon som om dei hele tida har vore medlem av ein og same pensjonsordning.

Tilsette som går frå Statens vegvesen til ein fylkeskommune får derfor med seg sine pensjonsrettar over i fylkeskommunen si pensjonsordning. Overføringsavtalen vil sikre rettane uavhengig av reguleringsform.

Gjennom forskrift kan Kongen i statsråd fastsette korleis overføring av tilsette i Statens vegvesen skal skje dersom det ikkje vert semje mellom staten og fylkeskommunane. Ein slik heimel meiner fylkesrådmannen vil vere nødvendig for å sikre at oppgaveoverføringa vert gjennomført.

Ved tilsetjing i fylkeskommunen i.h.t. nemnde avtale gjeld ikkje reglane om offentleg kunngjering av stilling og kvalifikasjonsprinsippet. Dette er ei nødvendig lovfesting.

Overføring av økonomiske ressursar

Gjennom rapporten «Fra Sams og samling» har Statens vegvesen kartlagt etaten sin ressursbruk til fylkesvegadministrasjon som grunnlag for kva som er aktuelt å overføre av økonomiske ressursar til fylkeskommunane i 2020. I statsbudsjettet for 2020 må det overførast midlar frå Samferdselsdepartementet til Kommunal- og Moderniseringsdepartementet(KMD) si budsjettramme for oppgåvene knytt til sams vegadministrasjon som fylkeskommunane ikkje finansierer i dag.

Fylkesrådmannen forventar at den samla budsjettramma (ekskl. omstillingskostnader) som blir overført til fylkeskommunane er i samsvar med tal stillingar som Statens vegvesen har brukt til dei aktuelle oppgåvene. Det er likevel ikkje riktig at budsjettoverføringa til den enkelte fylkeskommune baserer seg på det eksakte tal stillingar som faktisk blir overført. Fordelinga mellom fylkeskommunane av den overførte budsjettramma frå Statens vegvesen er ei sak for KMD, og vil inngå i KMD sitt arbeid med inntektssystemet og andre budsjettopplegg for fylkeskommunane. Korleis fordelinga av midlar mellom fylkeskommunane skal løysast frå 2020 må vurderast. Det må også vurderast om det er behov for overgangsløysingar.

Fylkesrådmannen vil understreke at overføringa av fylkesvegadministrasjonen vil medføre vesentlege omstillingskostnader. Dei førebelse berekningane av desse kostnadane er svært usikre og ufullstendige. Det er viktig å få kartlagt omstillingskostnadane ved overføringa og at desse kostnadene er gjenspegla i budsjetttrammene.

I oktober 2018 etablerte arbeidsutvalet for fylkesøkonomisjefkollegiet ei arbeidsgruppe med representantar frå fylkeskommunane og KS, som hjelper til i berekningane av ressursbruk. Denne gruppa har særleg merksemd på Statens vegvesen sin metodikk for å fordele etaten sin faktiske ressursbruk mellom fylkesvegar og riksvegar, då dette dannar grunnlaget for den samla rammeoverføringa frå Statens vegvesen til fylkeskommunane.

Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at det behov for delegasjonsføresegnene i veglova § 9. Desse bør opphevast i sin heilskap.