



Arkivnr: 2018/11164-2
Saksbehandlar: Matti Torgersen

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		21.06.2018

Frå sams og samling - Om konsekvensar ved overføring av fylkesvegadministrasjonen frå Statens Vegvesen til fylkeskommunane - Høyringsfråsegn

Samandrag

8. juni 2017 vedtok Stortinget ny inndeling av regionalt folkevalt nivå. Under handsaminga av regionreforma gjorde Stortinget eit oppmodingsvedtak der regjeringa vart bedt om å sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesvegane, vert overført frå Statens vegvesen til regionalt folkevalt nivå.

Oppmodingsvedtaket er tolka av Statens vegvesen til å gjelde overføring av oppgåveutføringa, då fylkeskommunane allereie har det overordna ansvaret for alle oppgåvene knytt til fylkesvegane. Oppmodingsvedtaket i Stortinget er avgrensa til å gjelde planlegging og drift. Statens vegvesen sitt mandat, gitt av Samferdsledepartementet, gjer det klart at alle oppgåver som sams vegadministrasjon utfører for fylkeskommunane skal kartleggast og vurderast overført til fylkeskommunane. Det omfattar oppgåver som inngår i utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning og drift og vedlikehald.

Rapporten frå Statens vegvesen gir to ulike tilrådingar; ei tilråding basert på Stortinget sitt oppmodingsvedtak og ei tilråding basert på krav i utredningsinstruksen.

I tilrådinga basert på Stortinget sitt oppmodingsvedtak konkluderer vegdirektøren m.a. med at overføring av fylkesvegadministrasjonen frå 1.1.2020 er krevjande, men det er mogleg for oppgåvene knytt til utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehald. Når det gjeld drift er det så stor usikkerheit om mogleg nytt kontraktsopplegg og økonomiske konsekvensar at det ikkje forsvarleg å vedta overføring før det er gjennomført nærare vurderingar. Ei slik vurdering bør vere gjennomført innan hausten 2019. For felles driftskontraktar som går over 1.1.2020, er det etter vegdirektøren si meining nødvendig med ei overgangsordning.

Ut i frå utgreiingsinstruksen, konkluderer rapporten med at dei moglege positive verknadene ved overføring av vegadministrasjonen ikkje kan vege opp for risiko for varige auka kostnader, kompetanse og redusert kvalitet i oppgåveløysinga, og at dagens ordning med felles vegadministrasjon bør vidareførast med eit arbeid for å betre fylkeskommunen si styring og moglegheit for lokale tilpassingar. Det bør settast i gang eit arbeid for å forbetre fylkeskommunen si styring og moglegheit for lokale tilpassingar.

Fylkeskommunane og SVV har arbeidd med å utvikle rutinane for samarbeidet i sams vegadministrasjon. Fylkesrådmannen opplever likevel at samarbeidet i enkelte saker kan vere noko byråkratisk med dagens ordning. Det er også vanskeleg å få til ein tilstrekkeleg god styring av prosjekt og tiltak frå fylkeskommunen si side når gjennomføringa ligg til eit anna organ. Det kan vere eit innsparingspotensiale ved at det organet som har ansvar for forvaltninga også har dei tilgjengelege ressursane.

Fylkesrådmannen meiner det er utfordrande, men fullt ut realistisk med ein modell med gradvis deling med endring i byggherreoppfølging etter kvart som kontraktane går ut. Det er viktig å få ei gradvis overføring tilsette som skal følgje opp drift og vedlikehald.

Det vil vere eit stort behov for å få overført personell og kompetanse frå Statens Vegvesen for utføring av fylkesvegoppgåvene, men fylkeskommunane må stå fritt til å dimensjonere og organisere sin organisasjon i høve til oppgaveportefølje og å vurdere om oppgåvene skal løysast gjennom å nytte eigne medarbeidarar, eller å kjøpe tenester i ein marknad.

Fylkesrådmannen meiner at rapporten frå Statens Vegvesen i hovudsak inneheld eit godt grunnlag for overføring av fylkesvegadministrasjonen i sams vegadministrasjon til fylkeskommunane. Overføringa er krevjande, og krev utgreiing av ei rekkje spørsmål. Samstundes er rapporten prega av å problematisere overføringa. Fylkesrådmannen tilrår ei overføring av fylkesvegadministrasjonen i samsvar med Stortinget sitt oppmodingsvedtak. Oppgåvene vil bli vidareført på ein god måte, og gir moglegheit for å gjere nokre endringar i korleis oppgåveløysinga vert utført. Det regionale folkevalde nivået vil få ei meir heilskapleg rolle som samfunnsaktør ved å sjå verkemiddel og oppgaver i samanheng med kvarandre.

Denne saka er skrive i eit samarbeid med Sogn og Fjordane fylkeskommune, og fylkesrådmenna legg fram lik innstilling i saken.

Økonomi: Det må føresettast at fylkeskommunen får overført tilstrekkelege midlar til å ivareta oppgåva.

Klima: Inga direkte verknad på klima

Folkehelse: Ingen direkte verknader på folkehelse

Regional planstrategi: Overføring av fylkesvegdelen av sams vegadministrasjon vil styrkje fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

Forslag til vedtak

1. Hordaland fylkeskommune ber om at Stortinget sitt oppmodingsvedtak i juni 2017 (Innst. 385 S 2016 2017) blir følgd opp. Alle oppgaver som sams vegadministrasjon utfører for fylkeskommunen, dvs. utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald skal overførast. Alle oppgaver som vert overført må fullfinansierast. Det er forventa at alle oppgaver, med unntak av drift, vert gjort gjeldande frå og med 01.01.2020. Drift vert overført gradvis etter kvart som nye kontraktar vert lyste ut.
2. Overføring av oppgåvene til fylkesvegadministrasjon til fylkeskommunen er i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet: det forvaltningsnivå som er tillagt ansvar og avgjerdskompetanse for ei oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgåveløysinga.
3. Det regionale folkevalde nivået vil få ein heilskapleg rolle som samfunnsaktør og utviklingsaktør ved å sjå verkemiddel og oppgaver i samanheng med kvarandre. I tillegg vil det regionale folkevalde nivået kunne ta eit meir heilskapleg ansvar ved at verkemidla vert samla i fylkeskommunen.
4. Hordaland fylkeskommune deler ikkje vegdirektøren sine vurderingar i høve drifts- og vedlikehaldskontraktane. Fylkeskommunane må involverast i det vidare arbeidet for å sikre gode overgangsordningar og praktiske samarbeidsformer for driftskontraktar som går lengre enn 01.01.2020. Det må overførast kompetanse og kapasitet til fylkeskommunane for utarbeiding av nytt konkurransegrunnlag etter kvart som gjeldande driftskontraktar vert fasa ut. Kostnadseffektive kontraktar må sikrast gjennom eit samarbeid med SVV og fylkeskommunen
5. Hordaland fylkeskommune deler vurderinga av at det for nokre fagområde vil vere tenleg med nasjonale løysingar. Dette gjeld område med behov for nasjonal samordning og saker som ikkje skal vere ein del av regionalpolitiske vurderingar.

6. Hordaland fylkeskommune meiner det er viktig at fylkeskommunane sjølv har ansvar for organisering og rekruttering av den kompetanse og kapasitet som er nødvendig for å løyse framtidige utfordringar på fylkesvegane, slik at overføringa kan gje grunnlag for effektiv organisering i tråd med regionale prioriteringar.
7. Hordaland fylkeskommune legg til grunn at overføring av oppgåver ikkje høyrer inn under reglane om verksemdsoverdraging i arbeidsmiljølova. Det er forventa at fylkeskommunane og KS vert involvert fullt ut i ei eventuell vurdering om ei mogleg overføringslov for overgang av tilsette. Ein eventuell overføringslov må tilfredsstille to behov:
 - a. Ivareta fylkeskommunen sitt behov for relevant kompetanse
 - b. Sikre at overtalige arbeidstakarar frå Statens vegvesen får arbeid.Lova bør ikkje innehalde forplikingar som medfører at fylkeskommunen får overført fleire enn det er behov for, eller arbeidstakarar med anna kompetanse enn det er behov for.
8. Hordaland fylkeskommune ser det som særskilt viktig at staten overfører tilstrekkelege ressursar til fylkeskommunane til dekning av oppgåveoverføringa. Vi ber regjeringa om å gjere nye utrekningar av dei økonomiske konsekvensane der det også blir tatt tilstrekkeleg høgde for tal årsverk, andre driftskostnader og omstillingskostnadane. Dei budsjettmessige konsekvensane må bli innarbeidd i fylkeskommunane sitt inntektssystem.
9. Hordaland fylkeskommune legg til grunn at det vert eit samarbeid mellom Statens vegvesen og fylkeskommunane knytt til det vidare arbeidet med overføring av oppgåvene.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 07.06.2018

Samandrag

8. juni 2017 vedtok Stortinget ny inndeling av regionalt folkevalt nivå. Under handsaminga av regionreforma gjorde Stortinget eit oppmodingsvedtak der regjeringa vart bedt om å sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesvegane, vert overført frå Statens vegvesen til regionalt folkevald nivå.

Oppmodingsvedtaket er tolka av Statens vegvesen til å gjelde overføring av oppgåveutføringa, då fylkeskommunane allereie har det overordna ansvaret for alle oppgåvene knytt til fylkesvegane. Oppmodingsvedtaket i Stortinget er avgrensa til å gjelde planlegging og drift. Statens vegvesen sitt mandat, gitt av Samferdsledepartementet, gjer det klart at alle oppgåver som sams vegadministrasjon utfører for fylkeskommunane skal kartleggast og vurderast overført til fylkeskommunane. Det omfattar oppgåver som inngår i utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning og drift og vedlikehald.

Rapporten frå Statens vegvesen gir to ulike tilrådingar; ei tilråding basert på Stortinget sitt oppmodingsvedtak og ei tilråding basert på krav i utredningsinstruksen.

I tilrådinga basert på Stortinget sitt oppmodingsvedtak konkluderer vegdirektøren m.a. med at overføring av fylkesvegadministrasjonen frå 1.1.2020 er krevjande, men det er mogleg for oppgåvene knytt til utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehald. Når det gjeld drift er det så stor usikkerheit om mogleg nytt kontraktsopplegg og økonomiske konsekvensar at det ikkje forsvarleg å vedta overføring før det er gjennomført nærare vurderingar. Ei slik vurdering bør vere gjennomført innan hausten 2019. For felles driftskontraktar som går over 1.1.2020, er det etter vegdirektøren si meining nødvendig med ei overgangsordning.

Ut i frå utgreiingsinstruksen, konkluderer rapporten med at dei moglege positive verknadene ved overføring av vegadministrasjonen ikkje kan vege opp for risiko for varige auka kostnader, kompetanse og redusert kvalitet i oppgåveløysinga, og at dagens ordning med felles vegadministrasjon bør vidareførast med eit arbeid for å betre fylkeskommunen si styring og moglegheit for lokale tilpassingar. Det bør settast i gang eit arbeid for å forbetre fylkeskommunen si styring og moglegheit for lokale tilpassingar.

Fylkeskommunane og SVV har arbeidd med å utvikle rutine for samarbeidet i sams vegadministrasjon. Fylkesrådmannen opplever likevel at samarbeidet i enkelte saker kan vere noko byråkratisk med dagens ordning. Det er også vanskeleg å få til ein tilstrekkeleg god styring av prosjekt og tiltak frå fylkeskommunen si side når gjennomføringa ligg til eit anna organ. Det kan vere eit innsparingspotensiale ved at det organet som har ansvar for forvaltninga også har dei tilgjengelege ressursane.

Fylkesrådmannen meiner det er utfordrande, men fullt ut realistisk med ein modell med gradvis deling med endring i byggherreoppfølging etter kvart som kontraktane går ut. Det er viktig å få ei gradvis overføring tilsette som skal følgje opp drift og vedlikehald.

Det vil vere eit stort behov for å få overført personell og kompetanse frå Statens Vegvesen for utføring av fylkesvegoppgåvene, men fylkeskommunane må stå fritt til å dimensjonere og organisere sin organisasjon i høve til oppgåveportefølje og å vurdere om oppgåvene skal løysast gjennom å nytte eigne medarbeidarar, eller å kjøpe tenester i ein marknad.

Fylkesrådmannen meiner at rapporten frå Statens Vegvesen i hovudsak inneheld eit godt grunnlag for overføring av fylkesvegadministrasjonen i sams vegadministrasjon til fylkeskommunane. Overføringa er krevjande, og krev utgreiing av ei rekkje spørsmål. Samstundes er rapporten prega av å problematisere overføringa. Fylkesrådmannen tilrår ei overføring av fylkesvegadministrasjonen i samsvar med Stortinget sitt oppmodingsvedtak. Oppgåvene vil bli vidareført på ein god måte, og gir moglegheit for å gjere nokre endringar i korleis oppgåveløysinga vert utført. Det regionale folkevalde nivået vil få ei meir heilskapleg rolle som samfunnsaktør ved å sjå verkemiddel og oppgåver i samanheng med kvarandre.

Bakgrunn for saka

8. juni 2017 vedtok Stortinget ny inndeling av regionalt folkevalt nivå, jf. Prop. 84 S (2016 – 2017) og Innst. 385 S (2016 – 2017) og er omtalt som regionreforma. Frå 1.1.2020 vert dagens 19 fylkeskommunar redusert til 11.

I handsaminga av regionreforma vedtok Stortinget m.a.:

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

Fleirtalet i Kommunal- og forvaltningskomiteen peikte også på behovet for ei utgreiing med føremål om å sikre ei forsvarleg overføring til fylkeskommunane med verknad frå 1. januar 2020.

Med utgangspunkt i Stortinget sitt oppmodingsvedtak, har Samferdsledepartementet gitt Vegdirektoratet i oppdrag å greie ut spørsmål i tilknytning til ei overføring av den delen av sams vegadministrasjon som fylkeskommunane har ansvar for (fylkesvegane).

Statens vegvesen har tolka oppmodingsvedtaket til at det gjeld overføring av oppgåveutføringa, då fylkeskommunane allereie har det overordna ansvaret for alle oppgåvene knytt til fylkesvegane.

Oppmodingsvedtaket i Stortinget er avgrensa til planlegging og drift. Mandatet frå Samferdsledepartementet klargjer at alle oppgåver som sams vegadministrasjon utfører for fylkeskommunane skal kartleggast og vurderast overført til fylkeskommunane. Det omfattar oppgåver som inngår i utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning og drift og vedlikehald.

I oppmodingsvedtaket er omgrepet «regional vegadministrasjon» nytta. Vegdirektoratet legg til grunn at det med regional vegadministrasjon er meint alle ressursar som regionvegsjefen nyttar i Statens vegvesen for å utføre fylkesvegoppgåver.

Samferdsledepartementet sitt utgreiingsoppdrag til Statens vegvesen går fram av brev og mandat av 30. november 2017. Statens vegvesen er bedt om å:

- Kartlegge fylkesvegoppgåvene som ligg til sams vegadministrasjon i dag.
- Utarbeide skisse(r) til modell(ar) for korleis ei overføring frå Statens vegvesen til fylkeskommunane kan gjennomførast.
- Vurdere kostnader og konsekvensar av ei overføring for Statens vegvesen og fylkeskommunane.

I rammene og føresetnadene som Samferdsledepartementet har lagt til grunn for Statens vegvesen sitt utgreiingsarbeid går det m.a. fram at arbeidet skal gjennomførast i nært samarbeid med KS og fylkeskommunane. Kartlegginga skal vere ein total gjennomgang og opplisting av alle oppgåver som Statens vegvesen utfører for fylkeskommunane, ikkje berre planegging og drift. Statens vegvesen skal sjå på om det enkelte oppgåver som er av ein slik karakter at det ikkje er naturleg med oppdeling og som derfor må haldast samla. Arbeidsgjevaransvar og dei tilsette sine rettar skal vurderast. Behov for endring i gjeldande lovgiving skal kartleggast, særleg om det er behov for ei overføringslov. Arbeidet skal gjennomførast i tråd med utredningsinstruksen. Tilpassingar internt i Statens vegvesen inngår ikkje i utgreiingsoppdraget.

Regionreforma – ekspertutvalet sin rapport om desentralisering av oppgåver til regionalt folkevald nivå

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har tidlegare sendt si utgreiing «Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene» på brei høyring. Rapporten er utarbeidd av eit ekspertutval sett ned av KMD våren 2017.

Hordaland fylkeskommune og har gitt høyringsfråsegn om desentralisering av oppgåver frå staten til fylkeskommunane. Ekspertutvalet sitt forslag inneber forslag om vesentleg oppgåveoverføring på ei rekke områder. Samferdselområdet er også omtalt i ekspertutvalet si utgreiing med forslag om overføring av oppgåver.

Ekspertutvalet skriv likevel dette i sin rapport:

«Utvalget vil likevel påpeke at det virker hensiktsmessig å overføre til fylkeskommunen, den fagadministrasjonen for fylkesveiene som fylkeskommunene allerede har det politiske og økonomiske ansvaret for. En overføring er i tråd med retningslinje 2: Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven. For fylkeskommunen er det en styrke å ha totalansvar for gjennomføring av politikk, med hensyn til for eksempel økonomistyring

og prioriteringer. Egen fagadministrasjon legger også til rette for nær dialog og samspill mellom politikk og administrasjon. Totalansvarsprinsippet ivaretar også hensynet til effektivitet fordi dialogen om oppgaveløsningen ivaretas i ett organ og behovet for bestillerkompetanse overfor andre organer reduseres.»

Ekspertutvalet har vidareutvikla Oppgavefordelingsutvalget - NOU 2000 nr. 22 «Om oppgavefordelinga mellom stat, region og kommune» - sine retningslinjer for fordelinga av oppgaver mellom forvaltningsnivåa, og vurdert oppgaver og ansvar etter følgjande fem retningslinjer:

1. Nærleiksprinsippet:
Oppgaver bør leggest så nært innbyggerane som mogleg, men på eit så høgt nivå som nødvendig for å sikre ei kostnadseffektiv oppgaveløysning
2. Totalansvarsprinsippet:
Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og avgjerdskompetanse for ei oppgåve, skal også ha fagmiljøet knytt til oppgåva og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløysinga.
3. Prinsipp om folkevalgt utøvelse av politisk skjønn:
Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer
4. Prinsipp om at oppgaver med stort samordningsbehov bør leggest til same organ:
Oppgaver som krev stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med kvarandre, bør leggest til same forvaltningsorgan.
5. Prinsipp om at oppgaver som ikkje skal påverkast av lokale politiske vurderingar, bør leggest til staten:
Oppgaver som av ulike årsaker ikkje skal la seg påverke av lokalpolitiske forhold, bør vere eit statleg ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som føreset eit nasjonalt helheitsgrep for god oppgaveløysing»

Ekspertutvalet si tilnærming støttar opp under dei oppgaver og roller fylkeskommunane allereie har som tenesteytar, samfunnsutviklar, planmynde og som bindeledd i forvaltninga.

Rapport frå Statens vegvesen om sams vegadministrasjon

Rapporten frå Statens vegvesen gir to ulike tilrådingar; ei tilråding basert på Stortinget sitt oppmodingsvedtak og ei tilråding basert på krav i utredningsinstruksen. Krav i instruksen gjeld sjølv om det allereie er vedteke på politisk nivå å gjennomføre tiltak, også konkrete tiltak. Pkt. 2.1 i instruksen seier at det er viktig å avklare verknader av moglege alternativ før politiske vedtekne tiltak vert gjennomført.

Tilrådd løysing basert på Stortinget sitt oppmodingsvedtak

- Overføring av fylkesvegadministrasjonen frå 1.1.2020 er krevjande, men det er mogleg for oppgåvene knytt til utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehald.
- Når det gjeld drift er det så stor usikkerheit om mogleg nytt kontraktsopplegg og økonomiske konsekvensar at det ikkje forsvarleg å vedta overføring før det gjennomført nærare vurderingar. Ei slik vurdering bør vere gjennomført innan hausten 2019. For felles driftskontraktar som går over 1.1.2020, er det nødvendig med ei overgangsordning. Dette gjeld driftskontraktar for veg, elektrokontraktar og nokre fagkontraktar med krav til beredskap. Statens vegvesen tilrår at desse felleskontraktane i hovudsak vert vidareført til dei går ut utan endring i byggherreoppfølginga.
- Det er samanheng i oppgaveutføringa mellom hovudprosessane utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehald. Det er derfor krevjande med løysingar som skil desse prosessane frå kvarandre. Statens vegvesen har likevel kome fram til at det er mogleg å handtere driftskontraktane (kontraktane omfattar også lettare vedlikehald) for seg sjølv, føreset at dette også omfattar driftsretta forvaltning.
- Det bør ikkje etablerast nye felles ressurseiningar som Statens vegvesen og fylkeskommunane er forplikta til å bruke. Kvar enkelt av dei elleve vegadministrasjonane må sjølv kunne velje korleis oppgåvene skal løysast.
- På nokre område knytt til tryggleik og beredskap, bør Statens vegvesen behalde eit nasjonalt ansvar. Dette gjeld beredskap knytt til bru og reservebrumateriell og fagleg ekspertise knytt til tryggleik på veg i samband med fare for eller naturhendingar som skred og flaum. Det vert tilrådd at

desse ressursane framleis blir organisert som ein del av Statens vegvesen og er tilgjengeleg for fylkeskommunane etter behov.

- For investeringskontraktane og andre fleirårige fagkontraktar (vedlikehaldskontraktar som er produktbaserte eller oppdragsspesifikke) føreslår Statens vegvesen eit generelt utgangspunkt med at fylkeskommunane overtek kontraktsoppfølginga frå 1.1.2020. Dette ekskludere ikkje at det kan inngåast avtalar om at Statens vegvesen hjelper fylkeskommunane med slutføring av kontraktar.
- Nasjonal vegdatabank (NVDB) og vegtrafikksentralane (VTS) vert vidareført som nasjonale oppgåver og vert organisert som ein del av Statens vegvesen. Fylkeskommunane må vere forplikta til å sørge for nødvendige leveransar til NVDB og VTS.

Tilrådingar basert på Utredningsinstruksen

Statens vegven har i si utgreiing vurdert fire alternativ til 0-alternativet (dagens modell – sams vegadministrasjon) i rapporten:

Alternativ 0+: Vidareføring av sams vegadministrasjon med forbetringar

Alternativ 1a: Greie ute, planlegge og bygge fylkesveg vert overført til fylkeskommunane.

Alternativ 1b: Greie ut, planlegge, bygge, forvalte og vedlikehalde fylkesvegar vert overført til fylkeskommunane.

Alternativ 2: «Alle oppgåvene vert overført til fylkeskommunane

Alternativ 0+ får best samla score i rapporten til Vegvesenet, medan alternativ 2 får lågast score. Alternativ 1a og 1b får samla score mellom alternativa 0+ og 2. Det er ovannemnde alternativ 0+ som blir anbefalt av Statens vegvesen.

Med utgangspunkt ei utgreiing i tråd med Utredningsinstruksen og uavhengig av Stortinget sitt oppmodingsvedtak, har Statens vegvesen gjort følgjande vurderingar:

- Det er positive verknader av å overføre fylkesvegadministrasjonen, m.a. moglegheit for styrking av fylkeskommunen si samfunnsutviklarrolle, klarare rapporteringslinjer og betre samhandling mellom fag og politikk på regionalt nivå.
- Opphøyr av sams vegadministrasjon vil likevel medføre omstillingskostnader og stor risiko for langsiktige negative verknader med auka kostnader, kompetansetap og redusert kvalitet i oppgåveløysinga.
- Med det ansvaret og den mynde fylkeskommunane allereie har for fylkesvegnettet i dag, er det vanskeleg å sjå at dei moglege positive verknadane ved overføring av vegadministrasjonen kan vege opp for risikoen for varige auka kostnader, kompetansetap og redusert kvalitet i oppgåveløysinga. Statens vegvesen meiner derfor at dagens ordning med sams vegadministrasjon bør vidareførast, men at det bør settast i gang eit arbeid for å forbetre fylkeskommunen si styring og moglegheit for lokale tilpassingar.

Sams vegadministrasjon

Fylkeskommunen har allereie ansvaret for fylkesvegoppgåvene etter veglova. Sams vegadministrasjon medfører at SVV utfører både riksvegoppgåver for staten og fylkesvegoppgåver for fylkeskommunane.

Ordninga med sams vegadministrasjon har fungert i lang tid, første gang etablert som ei forsøksordning i Nordland på 1860-talet., I dag er ordninga heimla i veglova § 10 andre ledd. Føremålet med ordninga har vore effektiv ressursutnytting, noko som også var grunnlaget for å vidareføre ordninga med sams vegadministrasjon etter omklassifisering av riksvegar til fylkesveg i 2010.

Vegavdelingane i regionvegkontora tek vare på det operative ansvaret på fylkesvegnettet i tett samarbeid med dei andre avdelingane på regionvegkontora. Vegavdelingane og dei andre avdelingane på regionvegkontoret utfører oppgåver etter veglova både på riksveg og fylkesveg.

Etter veglova er regionvegsjefen med tilhøyrande administrasjon sams vegadministrasjon for riksveg og fylkesveg på regionalt nivå og utfører riksvegoppgåver for staten og fylkesvegoppgåver for fylkeskommunen.

Vegdirektøren i Statens vegvesen og regionvegsjefane har ansvar for at sams vegadministrasjon er i stand til å utføre både riks- og fylkesvegoppgåvene effektivt og nyttar ressursar i heile organisasjonen. Dei fleste einingane på regionvegkontoret utfører både riksvegoppgåver og fylkesvegoppgåver – også dei fylkesvise vegavdelingane.

Fylkeskommunen dekker utgifter til fylkesveg med unntak av utgifter til del av sams vegadministrasjon som vert dekt av staten etter veglova §19. Fylkeskommunen er eigar av fylkesveg med eigaren sine rettar, plikter og ansvar.

Fylkesvegoppgåvene som regionvegsjefen utfører for fylkeskommunen blir i stor grad fastsett gjennom rammeavtalar og årlege leveranseavtalar. Avtaleverket inneheld m.a. finansiering, fullmakter og andre rammer for Statens vegvesen sitt arbeid med oppgåvene. I tillegg gå det fram av avtaleverket krav til rapportering, styringsdialogar og anna samhandling for å følgje opp fylkesvegoppgåvene.

Det er fylkeskommunen som vegmynde som har ansvaret, sjølv om regionvegsjefen utfører oppgåvene. Regionvegsjefen må likevel sørge for at arbeidet som vegkontoret utfører for fylkeskommunen, vert utført innanfor ramma av lov, forskrift og anna regelverk som fylkeskommunen er forplikta til å følgje.

Statens vegvesen sine roller og oppgåver – kva er fylkesvegoppgåvene?

Statens vegvesen har tre ulike roller: fagorgan, myndigheitsorgan og veg- og vegtrafikkforvaltar. Når Statens vegvesen utfører oppgåver på vegne av fylkeskommunen, er dette i hovudsak som veg- og vegtrafikkforvaltar.

Oppgåver knytt til sektoransvaret som fagorgan er statlege oppgåver som ikkje er aktuelle å overføre til fylkeskommunane. Ei overføring av fylkesvegoppgåvene eller veglova kan medføre behov for endring i korleis Statens vegvesen skal arbeide med sine sektoroppgåver. Eit viktig døme på dette er Statens vegvesen sitt sektoransvar for trafikktryggleik.

SVV er eit myndigheitsorgan både etter veglova og vegtrafikklova. Dei gjer einskildvedtak, godkjenner tekniske konstruksjonar og fastset forskrift og normalar. Dette er oppgåver som i hovudsak ikkje er aktuelle for overføring. Døme på dette er vegnormalar, bruforskrifta, tunneltryggleiksforskrifta og vegdataforskrifta. Vidare gjeld dette oppgåver på trafikant- og køyretoyområdet. Derimot er det naturleg at t.d. fylkeskommunen som vegforvaltar har ansvar for utarbeiding av skiltplanar og arbeidsvarslingsplanar som vegforvaltar/entreprenør skal sende til vedtaksmynden for godkjenning.

Veg- og trafikkforvaltaroppgåvene er i stor grad oppgåver knytt til å utgreie, planleggje, byggje, forvalte, drifte og vedlikehalde veg. Fylkeskommunane har ansvar for dette i dag for fylkesveg, men oppgåvene blir stort sett utført av Statens Vegvesen gjennom Sams vegadministrasjon.

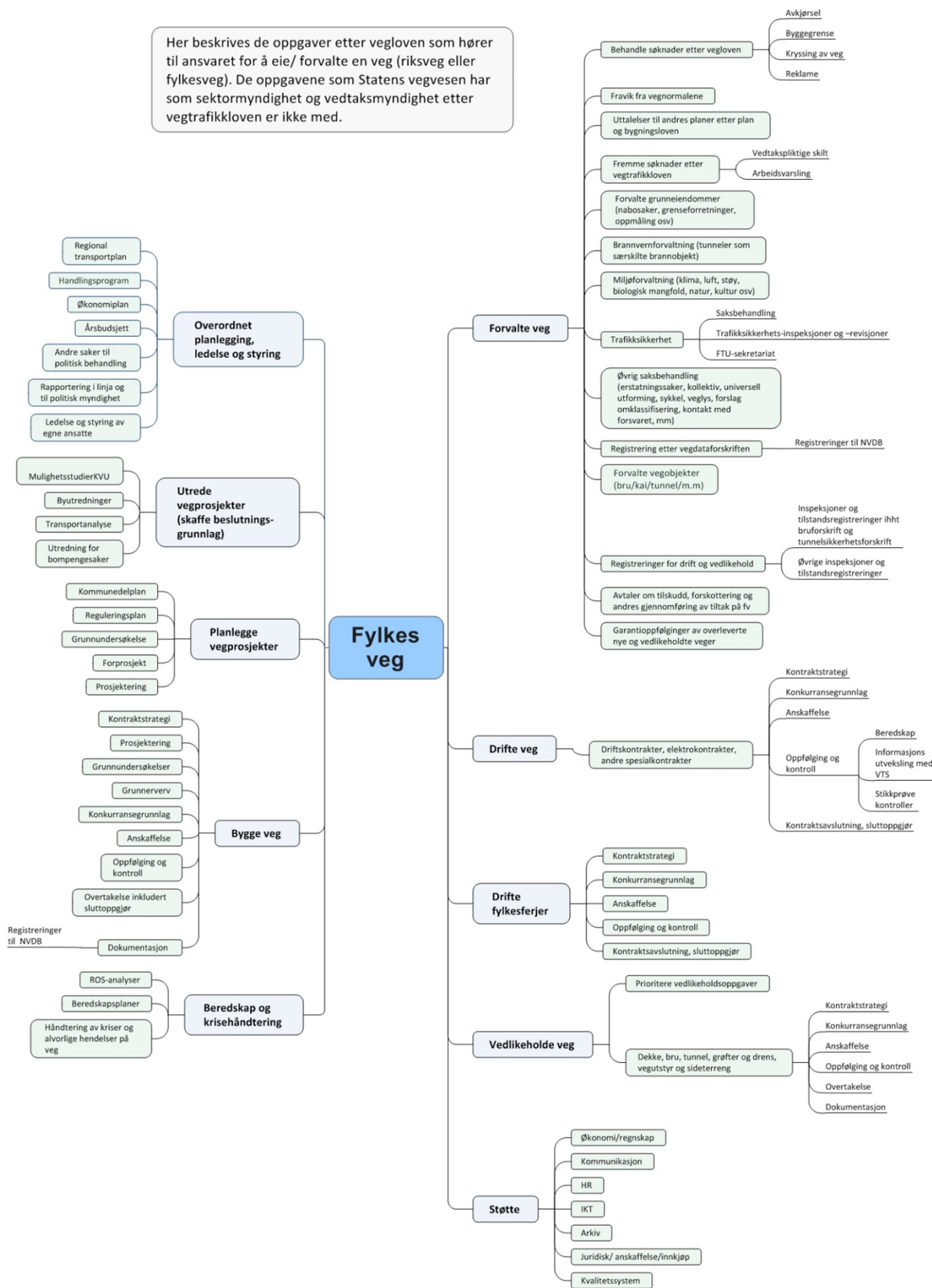
Forvaltingsoppgåvene er eit vidt spekter av oppgåver som krev mykje ressursar og som er viktig for trafikksikkerheit. Typiske forvaltningssaker som vedtak etter veglova eller fråsegner til plan- og bygningslova er avgjerder med krav til rettstryggleik og likebehandling med klåre tidsfristar.

Oppgåvene som vegtrafikkforvaltar er knytt til trafikken på vegane:

- Korleis trafikken skal styrast ved planlagde drifts- vedlikehaldstiltak.
- Beredskapsløysingar som gjer det mogleg å ta raske avgjerder om styring av trafikken ved hendingar.
- Informasjon til trafikantane.

I vegtrafikkforvaltninga står vegtrafikksentralane (VTS) og Nasjonal vegdatabank (NVDB) sentralt. Det er lagt til grunn at desse oppgåvene framleis skal liggje til Statens Vegvesen. Fylkeskommunane har eit delansvar for dataleveransar til NVDB og for kommunikasjon med VTS om vegmeldingar. Det må trekkast opp klåre grensliner mellom Statens vegvesen sitt ansvar for vegtrafikken gjennom NVDB og VTS og fylkeskommunane sitt ansvar for vegkantustyr og dataleveransar gjennom elektroniske installasjonar og registreringar. Utviklinga av intelligente transportsystem (ITS) gir eit aukande behov for samordning av vegtrafikkforvaltning/trafikkstyring og vegforvaltaransvaret.

Her beskrives de oppgaver etter vegloven som hører til ansvaret for å eie/ forvalte en veg (riksveg eller fylkesveg). De oppgavene som Statens vegvesen har som sektormyndighet og vedtaksmyndighet etter vegtrafikkloven er ikke med.



Ressursbruk

Statens vegvesen har kartlagt og berekna ressursbruk for oppgåver etter veglova til fylkesvegar i perioden 2015-2017. Statens vegvesen legg til grunn at 1650 heile stillingar er aktuelle for overføring til fylkeskommunane. For Vestland fylkeskommune utgjør dette 263 heile stillingar frå Statens vegvesen.

Statens vegvesen si tilråding etter Stortinget sitt oppmodingsvedtak

Statens vegvesen har vurdert løysingar basert på Stortinget sitt oppmodingsvedtak om overføring av fylkesvegadministrasjonen frå Statens vegvesen til dei ti nye fylkeskommunane. I mandatet er det føresett at det gjeld alle fylkesvegoppgåver etter veglova som Statens vegvesen i dag utfører for fylkeskommunane: utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald. Vidare er det lagt til grunn at Statens vegvesen framleis skal ha ansvar for riksvegoppgåvene og nasjonale oppgåver knytt til vegtransport og sektoransvar. Det betyr m.a. Statens vegvesen framleis skal ha ansvar for Nasjonal vegdatabank (NVDB) vegtrafikkentralane (VTS) og utøving av mynde etter vegtrafikklova.

Statens vegvesen sine vurderingar

Dette kapittelet gir ei oppsummering av Statens vegvesen sine vurderingar om løysing for overføring av fylkesvegadministrasjonen frå Statens vegvesen til dei ti nye fylkeskommunane, jf. kap. 5 i utgreiinga.

Modellar for fellesressursar

Overføring av fylkesvegadministrasjon frå Statens vegvesen til ti fylkeskommunar kan medføre effektivitetstap, splitting av fagmiljø og kompetansemangel. For å motverke eller redusere slike følgjer er det vurdert om det kan det være føremålstenleg å etablere felles ressursseiningar.

Det har i arbeidsmøte i samband med utgreiinga vore uttrykt ein samstemt skepsis til slike forpliktande fellesløysingar frå både fylkeskommunane, Difi og Statens vegvesen. Dette vil likevel ikkje seie at fellesløysingar ikkje kan vere aktuelle, men dei må vere basert på frivilligheit mellom vegadministrasjonane der ein ser klare gevinstar med eit formalisert samarbeid.

Vurdering av nasjonal beredskap

Det blir lagt til grunn at det er behov for nasjonale løysingar for beredskap knytt til bru og reservebrumateriell. Det er også nødvendig med faglege ekspertressursar som kan gå inn og vurdere tryggleik på veg i samband med naturhendingar som skred og flaum.

Statens vegvesen tilrår at desse beredskapsressursane blir organisert som ein del av Statens vegvesen og blir stilt til disposisjon for fylkeskommunane ved større hendingar som truar liv og helse eller viktige samfunnsfunksjonar.

Vurdering av utgreiings- og planleggingsoppgåvene

Det er lagt til grunn at det ikkje vil vere særlege kontraktsmessige utfordringar med overføring til fylkeskommunane. Planlegging krev mange ulike typar av ressursar.

Fylkeskommunane må sikre seg tilsvarende kompetanse i planprosjekta gjennom eigne tilsette, konsulentkjøp eller i eventuelle felles ressursseiningar med andre fylker. Utgreiinga peiker på at det kan vere utfordrande for fylkeskommunane å skaffe seg denne kompetansen, og at dagens fagmiljø kan bli splitta opp.

Det kan vere aktuelt å inngå avtaler om at Statens vegvesen slutfører pågåande prosjektarbeid som går over årsskiftet 2019-20.

I bypakkar/byvekstavtalar inngår både riks- og fylkesvegprosjekt. Det vert det lagt til grunn at avklaring av ansvar for oppgåveutføringa vert løyst innanfor gjeldande styringsstruktur.

Vurdering av investeringsoppgåvene

Utgreiinga konkluderer med at det ikkje vil vere store utfordringar med overføring. Fylkesvegprosjekta er i dag i stor grad prosjektorganisert på regionvegkontora sine fylkesvise vegavdelingar. Dette er små prosjektorganisasjonar som må innhente naudsynt fagkompetanse ved regionvegkontoret eller i

Vegdirektoratet. Ved overføring av vegadministrasjonen må fylkeskommunane sikre seg tilsvarende kompetanse.

Oppsplitting av utføroppgåvene vil gi behov for auka ressursar til gjennomføring av investeringsprosjekt – samla sett for fylkeskommunane og Statens vegvesen.

Det kan vere aktuelt å inngå avtaler om at Statens vegvesen slutfører pågåande investeringsprosjekt som går over årskiftet 2019-20.

Vurdering av forvaltningsoppgåvene

I forvaltninga av vegnettet har Statens vegvesen ein utstrekt samfunnskontakt, og representerer i så måte staten og fylkeskommunane si «førstelinje». For å kunne forvalte vegnettet tilfredsstillande og til det beste for fellesskapet, har saksbehandlarane kontakt med kommunar, andre statlege sektorstyresmakter, utbyggjarar, naboar til vegen og brukarar av vegen (trafikanter).

Mange av forvaltningssakene er behandling av saker etter veglova, og kor det ofte vert gjort enkeltvedtak etter forvaltningslova. Det er også saksbehandling etter plan- og bygningsloven, der Statens vegvesen ofte er høyringsinstans. Det er også mange forvaltningsoppgåver som ikkje følgjer direkte av veglova, men som er viktige for å kunne ivareta vegeigaransvaret på ein tilfredsstillande måte.

Forvaltningsoppgåvene omfattar også inspeksjon av bruer og andre bærande konstruksjonar, tunnelforvaltning (inkludert inspeksjonar, øvingar og samarbeid med kommunal brannmyndigheit), utarbeide risiko og sårbarheitsanalysar for eige vegnett, forvalte vegutstyr, gjennomføre registreringar for driftskontraktar og levere data til Nasjonal vegdatabank.

Det er nære koplingar mellom forvaltning og dei andre oppgåveområda: planlegging, bygging, drift og vedlikehald. Forvaltningssakene krev kapasitet, kompetanse og kontinuitet for å kunne oppretthalde nødvendig produksjon i forhold til tidsfristar og ein effektiv behandling av private og offentlege utbyggingssaker. Ved overføring av fylkesvegadministrasjonen er det derfor viktig at Statens vegvesen og fylkeskommunane innrettar seg slik at det totalt sett ikkje oppstår stor kapasitets- og kompetansebrist i overgangsfasen.

Vurdering av driftsoppgåvene

Statens vegvesen meiner splitting av drift vil føre til ein heilt ny situasjon i forhold til dagens marknad og opplegget for felleskontraktar for riks- og fylkesveg. Vidare utløyser det spørsmål om korleis kontraktar som gjeld over 1.1.2020 skal handterast. Det er av praktiske og økonomiske omsyn uaktuelt å avlyse inngåtte kontraktar. Det vert hevda at det er stor usikkerheit om konsekvensane.

For dei felles driftskontraktane som gjeld over 1.1.2020, vil det derfor være behov for ei overgangsordning inntil 1.9.2024, fordi Statens vegvesen meiner at overgangsordninga bør være basert på at eksisterande kontraktar i hovudsak vidareførast til utløp utan endring i byggherreoppfølging.

Statens vegvesen meiner vidare at det er behov for avklaringar om framtidig kontraktsopplegg både for riksveg og for fylkesvegane, samt vurderingar om korleis entreprenørmarkanden vil respondere på endringane. Utan slike avklaringar og vurderingar er det stor usikkerheit om konsekvensane av å splitte drift.

Med den kompleksiteten og økonomiske usikkerheita som er for dei fleirårige driftskontraktane, meiner Statens vegvesen at det ikkje er forsvarleg å gjere eit endeleg vedtak om overføring før det er gjennomført meir omfattande vurderingar. Vurderingane bør skje i samarbeid mellom Statens vegvesen og fylkeskommunane, og med medverknad frå entreprenørbransjen. Arbeidet bør være gjennomført innan hausten 2019, slik at vedtak kan innarbeidast i kommuneøkonomiproposisjon for 2021.

Ein del forvaltningsoppgåver er vurdert å vere så viktig for drift av vegnettet at desse ikkje bør skiljast frå driftsansvaret. Det må vurderast meir detaljert kva forvaltningsoppgåver som må haldast saman med driftsoppgåvene og kva som kan overførast til fylkeskommunane frå 1.1.2020.

Andre driftsoppgåver

For straumavtalane bør det gjennomførast eit eige arbeid for å avklare korleis avtalane skal splittast/handterast. Det er også mange veglysanlegg der det juridiske eigarskapet er uavklart/omstridt. Dette er utfordringar som bør løysast før 1.1.2020.

Vegmerking vert vanlegvis gjennomført som 1 eller 2- årige kontraktar for et samla riks- og fylkesvegnett, og bør koordinerast med asfaltkontraktane. Desse oppgåvene kan splittast for riks- og fylkesveg, med mindre konsekvensar enn for driftskontraktane.

Vurdering av vedlikehaldsoppgåvene

Vedlikehaldsoppgåvene er av ulik karakter. Lettare vedlikehald inngår i stor grad i driftskontraktane. For tyngre vedlikehaldsoppgåver er vurderingane som for investeringsoppgåvene omtalt over. I tyngre vedlikehald inngår: vegdekkevedlikehald (asfaltering), forsterkning av veger, vedlikehald av bruer og andre konstruksjonar, tunnelvedlikehald, mindre utbetring på vegnettet og tilhøyrande konstruksjonar, utstyr og sideterreng. Omtalen vidare er avgrensa til dekkevedlikehaldet og asfaltmarknaden, kor det er nokre forhold som det er viktig å være merksam på.

Asfaltkontraktane er vanlegvis eittårige felleskontraktar for riks- og fylkesveg. Varigheit gjer at det ikkje vil være behov for eigne overgangsordningar ved ei splitting mellom riks- og fylkesveg.

Statens vegvesen peikar fleire forhold som kan gi risiko for auka prisar på asfaltkontrakter t.d.

- større variasjon når fleire vegadministrasjonar skal utforme og handtere i kontraktane
- mindre moglegheit for samordning ved splitting av kontraktane for riks- og fylkesveg
- byggherremiljøa kan bli små i forhold til entreprenørane

Nødvendige lov- og regelendringar

Overføring av fylkesvegadministrasjon frå Statens vegvesen til fylkeskommunen krev endringar i veglova. Det er også behov for ei ny overføringslov for å ivareta behovet Statens vegvesen og fylkeskommunane har for kapasitet og kompetanse i ein overgangsfase og nokon år fram i tid

I utgreiingsarbeidet har det blitt peikt på nokre andre moglege endringsbehov som har blitt aktualisert ved overføring av vegadministrasjon:

- Endringar i veglova med sikte på større fleksibilitet når det gjeld organiseringa av Statens vegvesen.
- Endringar i vegdataforskrifta eller ei ny vegdatalov for å tydeleggjere ansvar, eigarskap og bruk av vegdata.
- Endringar i myndigheitsforhold i skiltforskrifta etter vegtrafikklova.
- Ein ny gjennomgang av behovet for statlege føringar (fleire bindande krav til standard). Eit slikt arbeid blei gjennomført i forbindelse med forvaltningsreforma i 2010, men blei ikkje følgd opp vidare – m.a. grunna i at sams vegadministrasjon motverkar uheldige standardval og standardsprang.
- Ei ny vurdering av Vegtilsynets verkeområde. I dag blir det ført tilsyn med Statens vegvesen og Nye Veier AS på riksveg. Med dagens sams vegadministrasjon har tilsynet med Statens vegvesen på riksveg også ei indirekte betydning for fylkesveg.

Dette er moglege endringsbehov som krev meir omfattande vurderingar enn det som har vært mogleg innanfor ramma av Statens vegvesen si utgreiing, og som strengt tatt ikkje er nødvendige for å gjennomføre Stortinget sitt oppmodingsvedtak.

Statens vegvesen sitt forslag til gjennomføring

Overføring av tilsette

Overføringa er ikkje vurdert å vere ei verksemdoverdraging i arbeidsmiljølova si forstand, grunna at dei fleste medarbeidarar har arbeidsoppgåver både knytt til fylkesveg og riksveg. Det er eit mogleg unntak av medarbeidarar som arbeider i prosjekt på fylkesveg som er organisert i ein stabil organisasjon. Statens

vegvesen meiner det er naudsynt å lovfeste nokre rammer for arbeidet, først og fremst at fylkeskommunane må bli pålagd ein plikt til å tilby eit tilsvarande tal stillingar (omrekna til årsverk) som Statens vegvesen bruker på fylkesvegoppgåver. Dei tilsette personane som det gjeld, bør fortsett ha ein rett til å utføre arbeidsoppgåvene. Dei eventuelle endringsønskje fylkeskommunane har for utføring av dei nye oppgåvene, kan gjerast etter overføring. I tillegg at dei som minimum får med seg sin årsløn med faste tillegg, samt ansiennitet. Dei må også få same vern og kome inn under dei same lovnader som dei tilsette i fylkeskommunane har fått, og følgje løns- og arbeidsvilkåra i fylkeskommunal sektor. Ut i frå dette føreslår Statens vegvesen følgjande at det i lov blir gitt heimel til:

- At fylkeskommunane skal gjennom lov bli pålagd ein plikt til å tilsette frå Vegvesenet.
- Unntak frå reglene om offentleg utlysing og kvalifikasjonsprinsippet.
- Heimel om forskrift om gjennomføring.
- Heimel for å regulere tilsette sine individuelle rettigheter.

Arkiv, system og verktøy

Overføring vil krevje at fylkeskommunane får tilgang til informasjon i saksystem og arkiv, samt diverse datasystem. Det er identifisert rundt 130 ikt-løysingar eller standard programvare som er nytta i regioner i samband med sams vegadministrasjon.

For system og verktøy blir det skilt mellom:

- System som framleis skal liggje til Statens vegvesen, men som fylkeskommunen gir informasjon til /har lesetilgang til. Døme på dette er Norsk System som Statens Vegvesen sin Vegdatabase.
- System som SVV kan gjerast tilgjengeleg for fylkeskommunane.
- Standard programvare

Økonomiske og administrative konsekvensar

Ressurskartlegginga (kapittel 4.4) viser at Statens vegvesen i 2017 brukte 1 600 årsverk tilsvarande 1650 heile stillingar, til fylkesvegoppgåvene som er aktuelle å overføre. Dersom overføring av driftskontraktane vert utsett, har Statens vegvesen berekna ressursbruken til 1191 heile stillingar som kan overførast til fylkeskommunane i 2020.

Midlar til planlegging, drift og vedlikehald av vegnettet ligg allereie inne i fylkeskommunen sitt budsjett.

Når det gjeld marknadsvurderingar, blir det vist til ein rapport om moglege samfunnsøkonomiske konsekvensar av oppheving av sams vegadministrasjon (Menon Economics AS):

«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 potensielle 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.»

I rapporten blir det vidare hevda at den største usikkerheita knyter seg til marknadsvurderingane om korleis entreprenørmarknaden vil reagere på ein overgang frå Statens vegvesen til ti fylkeskommunar og Statens vegvesen som oppdragsgjevarar for dei same oppgåvene.

Det vert vidare vist til eit mogleg tap av tilgang på fagkompetanse til planlegging og prosjektering av investeringsprosjekt. Det blir hevda at det kan bli eit effektivitetstap om omfang av konsulentkjøp aukar. Det blir vidare hevda at overføring av driftskontraktar kan føre til auka ressursbruk grunna fleire til å følgje opp kontraktar, og til at det kan vere vanskeleg å lage rasjonelle kontraktsoner for eit splitta vegnettet. Vidare kjem utgifter til lisensar osb.

Rapporten anslår omstillingskostnadene hjå SVV til 80-500 mill. kr, og hjå fylkeskommunane samla til 80-450 mill. kr.

Framdriftsplan for gjennomføring

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

Vidare avklaringar

Avklaringar for system:

- Avklaringar om system og verktøy
- Rekneskapsmessig handtering ved årsskiftet 2019-2020 og endringar etterpå
- Opprydding diverse system som strømaabonnementar for riks- og fylkesveg og fylkesvegeigedomar.

Avklaring av fordeling av ansvar mellom Statens vegvesen og fylkeskommunane:

- Samfunnstryggleik og beredskap på lokalt nivå
- Trafikktryggleiksarbeid på lokalt nivå
- Trafikkteljing, verstasjonar – ansvar for punkt som ikkje inngår i nasjonalt nett
- ITS-installasjonar
- Ansvarsfordeling i praksis knytt til vegdataforskrift, tunnelforskrift og bruforskrift
- Vurdere naudsynte lovendringar i vegtrafikklova og eventuelt andre lovar
- Eventuell ny vurdering av inndelinga i vegnettet i riks- og fylkesveg.
- Motiv-utrekningar på fylkesveg

Avgjere samarbeidsrutinar mellom Statens vegvesen og fylkeskommunane:

- Avtalar om bruberedskap og bistand ved naturhendingar.
- Format og rutinar for fylkeskommunenes levering av data til NVDB etter vegdataforskrifta.
- Inngå avtalar om byggherrevakt, informasjonsrutinar og kommunikasjon med VTS.
- Avtale rutinar for saksgang og informasjon rundt vedtak etter vegtrafikkloven.
- Avtale informasjons- og samarbeidsrutinar innanfor alle typar forvaltningssaker.
- Avtale form og innhald for samarbeidet om utvikling av kontraktstrategiar og naudsynte avgjerder i overgangsperioden for driftskontraktane.

Det vil også vere behov for å endre arbeidsmåtar knytt til samhandling om nasjonale samferdselsoppgåver.

Fylkesrådmannen sine samla vurderingar

Saka er utarbeidd i fellesskap samferdsleavdelingane i Sogn og Fjordane og Hordaland.

Sams vegadministrasjon

Fylkeskommunane og Statens vegvesen arbeider kontinuerleg med å vidareutvikle samarbeidet knytt til sams vegadministrasjon. Samstundes opplever fylkesrådmannen at samarbeidet i nokre saker blir byråkratisk og unødig tungvint med dagens ordning. Dette gjeld spesielt knytt til bestilling og utføring av planprosjekt, samt rapportering. Det er også vanskeleg å få til ein tilstrekkeleg god styring av prosjekt og tiltak frå fylkeskommunen si side når gjennomføringa ligg til eit anna organ. Å få til ein tilstrekkeleg god forståing og kontakt mellom fagnivå i Statens vegvesen og politisk og administrativ nivå i fylkeskommunen er og ei utfordring. Dette er i lita grad omtalt i utgreiinga. Det er heller ikkje teke med at overføringa kan gje grunnlag for effektivisering og ei oppgåveløysing som er i større grad i tråd med regionale prioriteringar enn slik det er i dag. Fylkesrådmannen meiner det ligg eit innsparingspotensiale ved at det organet som har ansvar for forvaltninga også har dei tilgjengelege ressursane. Det er mellom anna eit potensiale at i arbeidet med å planlegge nye vegtiltak på fylkesvegnettet kan ein i større grad ta omsyn til at prosjekta er økonomisk gjennomførbare.

Modellar for fellesressursar

For å motverke eller redusere eventuelle effektivitetstap, splitting av fagmiljø og kompetansemangel som følgje av overføring av sams vegadministrasjon, er det vurdert om det kan det vere føremåls-tenleg å etablere felles ressurseiningar. Fylkesrådmannen er samd i vegdirektøren si vurdering om det ikkje aktuelt med forpliktande felles ressurseiningar.

Nasjonal beredskap

Fylkesrådmannen er samd i vegdirektøren si vurdering om at det er behov for nasjonale løysingar for beredskap knytt til bru og reservebrumateriell, samt at det er nødvendig med faglege ekspertressursar som kan gå inn og vurdere tryggleik på veg i samband med naturhendingar som skred og flaum.

Fylkesrådmannen sluttar seg til tilrådinga om at desse beredskapsressursane blir organisert som ein del av Statens vegvesen og at dei vert stilt til disposisjon for fylkeskommunane ved større hendingar som truar liv og helse eller viktige samfunnsfunksjonar.

Utgreiing og planlegging

Fylkesrådmannen ser at det kan vere utfordringar med ei eventuell oppsplitting av fagmiljøet, men viser til at fylkeskommunane har eit planfagleg miljø i dag og at det er store fagmiljø tilgjengeleg i konsulentmarknaden. Fylkeskommunen er ein stor kjøpar av varer og tenester og har god kompetanse for bestilling og kjøp av tenester i dag.

Investeringar

Fylkesrådmannen viser til at Vestland fylkeskommune vil ha ein stor prosjektportefølje som skal realiserast, og ser det ikkje som problematisk med å vidareføre ein etablert prosjektorganisasjon.

Forvaltning

Fylkesrådmannen ser ikkje særslide utfordringar knytt til overføring av forvaltningsoppgåvene. Det vil bli viktig at Statens vegvesen og fylkeskommunen innrettar seg slik at nødvendig produksjon kan oppretthaldast i overgangsfasen.

Drift- og vedlikehald

Fylkesrådmannen meiner det bør vere mogleg med ei gradvis deling i byggherre-oppfølgjing etter kvart som kontraktane går ut. Det verker også lite hensiktsmessig om fylkeskommunane skal ha ansvar for investering og vedlikehald, mens Statens vegvesen har ansvar for drift av vegnettet. Totalansvarsprinsippet må gjelde. Det er behov for å greie ut dette vidare, men arbeidet må ta som utgangspunkt at drift og vedlikehald blir overført gradvis.

Fylkeskommunane må involverast i det vidare arbeidet for å sikre gode overgangsordningar og praktiske samarbeidsformer for driftskontraktar som går lengre enn 01.01.2020. Arbeidet med overføringa må sikre at fylkeskommunen får overført kompetanse, m.a. med gradvis overføring av tilsette som skal følgje opp drift og vedlikehald, og tilsette for utarbeiding av nytt konkurransegrunnlag etter kvart som gjeldande driftskontraktar vert fasa ut. Det vil og vere viktig med fagleg samarbeid og erfaringsutveksling fylkeskommunane seg imellom og med SVV for å sikre høg fagleg kompetanse. SSV bør i samarbeid med fylkeskommunane ha ansvar for å utarbeide rettleiande normer for kontraktsmalar og for anbudsutlysingar. Med dette bør mykje av eventuell usikkerheit i marknaden bli redusert.

Fylkesrådmannen vil elles peike på at overføring gir moglegheit for større grad av tilpassing av standard i forhold til kvaliteten på vegane, optimale kontraktområde, bruk (behov, ÅDT osv.). Fylkeskommunane og Statens Vegvesen vil framleis kunne lyse ut felleskontraktar der dette er føremålstenleg og det er semje om byggherreoppfølging.

Lov og regelendingar

Fylkesrådmannen er stort sett samd i behovet for lovendingar, men vil peike på at fylkeskommunen må ha heimel til å fastsetje standardkrav med grunnlag i trafikkgrunnlag og andre behov. Fylkesrådmannen meiner også at fylkeskommunane bør få større mynde i forhold til skiltforskrifta.

Overføring av tilsette

Fylkeskommunane har i dag høg kompetanse på ei rekkje samanfallande og komplementære fagfelt, men treng å supplere dette. Det vil likevel vere eit stort behov for å bli tilført personell og kompetanse frå Statens vegvesen for utføring av fylkesvegoppgåvene. Særleg gjeld dette kompetansen som ligg i vegavdelingane i Statens vegvesen på drift og vedlikehald av vegnettet.

Fylkesrådmannen registrerer at overføringa truleg ikkje høyrer inn under reglane om verksemdsoverdraging i arbeidsmiljølova. Det kan då vere fornuftig at det vert ei eiga overføringslov. Vegsjefen si tilråding om at fylkeskommunane skal vere pliktig til å tilby eit tilsvarande tal stillingar som Statens Vegvesen nyttar i dag verkar derimot underleg og unødig. Fylkeskommunane må stå fritt til å dimensjonere og organisere sin organisasjon i høve til oppgåveportefølje og til å velje mellom å bruke eigne medarbeidarar eller kjøpe inn tenester i marknaden. På den måten kan fylkeskommunen organisere drifta på den måten dei finn det føremålstenleg for å sikre ein effektiv drift.

Fylkesrådmannen forventar at fylkeskommunane og KS vert involvert heilt og fullt i ei eventuell vurdering om ei mogleg overføringslov for overgang av tilsette. Ein eventuell overføringslov må både tilfredstille fylkeskommunen sitt behov for relevant kompetanse, og å sikre at overtalige arbeidstakarar i SVV får arbeid. Lova bør ikkje innehalde forpliktingar som medfører at fylkeskommunen får overført fleire enn det er behov for, eller arbeidstakarar med anna kompetanse enn det er behov for.

Fylkesrådmannen er elles samd i at det er behov for regulering av dei tilsette sine individuelle rettar. Fylkeskommunane er store og profesjonelle arbeidsgjevarar. Tilsette i vegvesenet vil få gode arbeidsgjevarar i fylkeskommunane. I det vidare arbeidet vil det vere særleg viktig å legge til rette for at tilsette kan overførast til fylkeskommunane på en hensiktsmessig måte.

IKT støttesystem

Fylkesrådmannen vil peike på at det vil vere eit stort arbeid å innføre og tilpasse dei ulike IKT-systema. Det må avklarast kva for system som skal innførast, og kva for system som fylkeskommunen brukar i dag, som kan nyttast også for personell i sams vegadministrasjon. Det må tilførast midlar til fylkeskommunane for å dekkje opp kostnaden ved overføring av system og arkiv.

Fylkesrådmannen viser til at fylkeskommunalt IT-sjefskollegium har drøfta sams vegadministrasjon og ser det som hensiktsmessig å samarbeide for felles løysingar for sams. Det blir etablert eit felles prosjekt som skal sjå på kva fylkeskommunane skal gjere felles og samarbeide om i sams med omsyn til ikt-løysingar og digitalisering. I samarbeid med arbeidsutvalet for kollegiet vil prosjektgruppa lage ei felles innstilling frå IT-sjefane til FRAU/fylkesrådmannskollegiet om at IT-delen av sams må vere ein sentral del av prosjektet. Det skal arbeidast for felles IT-løysingar i alle fylkeskommunane.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Utrekningane for omstillingskostnadene tek ikkje omsyn til vinstar ved overføring av sams vegadministrasjon til fylkeskommunane. Det føregår ein del dobbeltarbeid, og det er utfordrande styringsliner for arbeidet. Fylkesrådmannen meiner det er eit stort potensiale for innsparingar i administrasjon ved ei enskappleig organisering av fylkesvegane.

Fylkesrådmannen er ikkje nødvendigvis samd i at kostnadane vil auke med konsulentkjøp. Ved ei fornuftig bruk at innkjøpte tenester, meiner fylkesrådmannen at tiltak kan til planleggast meir rasjonelt enn i dag. Vår erfaring tilseier at SVV gjennom å bruke interne ressursar bidreg til eit høgt kostnadsnivå. Det er for

lang avstand mellom planlegging og økonomiske rammevilkår på fylkesvegar. Utbygging må planleggjast i nær samanheng med behov, trafikkgrunnlag og økonomiske ressursar.

Det er truleg også ved nokre prosjekt mogleg å spare inn midlar gjennom i større utstrekning bruke av kjøp ved forhandlingar meir enn det som til no har vore vanleg i SVV. Med denne konkurranseforma kan løysingar truleg bli planlagd rimelegare og meir effektivt. Hordaland fylkeskommune har god erfaring med dette frå Bybanen utbygging, og vi ser tilsvarande erfaringar frå Nye Vegar AS.

Det er grunn til å følgje med på effektane i leverandørmarknadane. Fylkesrådmannen kan likevel ikkje sjå at innkjøp til 10 fylkeskommunar vil medføre store konsekvensar i marknaden. Volumet av innkjøp kan forventast å vere uendra, og fylkeskommunane har høg innkjøpskompetanse i dag. Det kan vere vere naturleg med samarbeid mellom fylkeskommunane om stor grad av standardisering av kontraktar. Statens Vegvesen kan og ha ei rolle i å utarbeide framlegg til malar for anskaffingar med sikte på å ta ut effektivitetsvinstar.

Konkurransetilsynet må ha ei viktig rolle for å følgje opp at marknaden fungerer. Samstundes finn fylkesrådmannen grunn til å minne på at fylkeskommunane er store kjøparar av varer og tenester i dag, og har høg innkjøpsfagleg kompetanse.

Det vil vere særst viktig at staten overfører tilstrekkelege ressursar til fylkeskommunane til dekning av oppgåveoverføringa. Vi ber regjeringa om å gjere nye utrekningar av dei økonomiske konsekvensane der det også blir tatt tilstrekkeleg høgde for tal årsverk, andre driftskostnadar og omstillingskostnadane. Dei budsjettmessige konsekvensane må bli innarbeidd i fylkeskommunane sitt inntektssystem.

Framdriftsplan for gjennomføring

Den skisserte framdriftsplanen for den vidare prosessen er, etter fylkesrådmannen si vurdering, eit godt grunnlag for det vidare arbeidet med overføring av sams vegadministrasjon. Det er viktig å starte arbeidet no. Fylkesrådmannen viser til at det vert utarbeidd eit eige delprosjektområde under fylkessamanslåing for Vestland fylkeskommune knytt til overføring av sams vegadministrasjon. Prosjektet skal vere klart for oppstart like over sommaren.

Vidare avklaringar

Dei områda som krev avklaringar, er av ulik omfang og i ulik grad kritiske for overføring av sams vegadministrasjon til fylkeskommunane. Fylkesrådmannen meiner dette er krevjande, men at det er mogleg å gjennomføre og er innstilt på å leggje til rette for dette. Dette må skje i ein nær dialog mellom fylkeskommunane og Statens Vegvesen.

Regjeringa vil handsame Stortinget sitt oppmodingsvedtak om overføring av fylkesvegoppgåvene i sams vegadministrasjon i samband med statsbudsjettet for 2019, som blir lagt fram for Stortinget 9. oktober. Stortinget vil gjere vedtak i desember 2019. Førebuingsarbeidet må likevel starte opp no, og fylkesrådmannen legg til grunn at det vert gjennomført eit eiga delprosjektområde for overføring av sams vegadministrasjon i arbeidet med etablering av Vestland fylkeskommune.

Utgreiing etter utredningsinstruksen

Etter fylkesrådmannen si vurdering undervurderer utgreiinga og tilrådingane etter utredningsinstruksen dei positive effektane knytt til ei overføring og fokuserer på dei negative. Fylkesrådmannen meiner det ikkje er grunnlag for å vidareføre sams vegadministrasjon. Statens vegvesen si tilråding etter utredningsinstruksen om ein modellen med eit forbetningsarbeid ikkje er noko godt alternativ, då sams vegadministrasjon uansett vil vere eit brot på totalansvarsprinsippet.

Konklusjon

Fylkesrådmannen meiner at rapporten frå Statens Vegvesen i hovudsak inneheld eit godt grunnlag for overføring av fylkesvegadministrasjonen i sams vegadministrasjon til fylkeskommunane. Overføringa er krevjande, og krev utgreiing av ei rekkje spørsmål. Samstundes ber rapporten preg av problematisering av overføringa. Fylkeskommunane er store organisasjonar med høg kompetanse på mange felt. Oppgåvene vil bli vidareført på ein god måte, og gir moglegheit for å gjere nokre endringar i korleis oppgåveløysinga vert utført.

Fylkesrådmannen viser til at vegvesenet vurderer overføring av fylkesvegadministrasjonen frå 1. januar 2020 som krevjande, men at ei overføring er mogleg for oppgåvene knytt til utgreiing, planlegging, bygging, forvaltning og vedlikehald. Fylkesrådmannen har forståing for at det vert planlagt eit noko meir omfattande løp med omsyn til driftskontraktar mv. Ei heilskapleg overføring av ansvaret vil likevel vere viktig for at fylkeskommunane skal kunne lukkast i samordnings- og koordineringsrolla. Det er derfor viktig at den vidare oppfølginga knytt til driftsoppgåvene følgjer eit stramt tidsskjema i samarbeid med fylkeskommunane.

Fylkesrådmannen tilrår å støtte overføringa av fylkesvegadministrasjonen i samsvar med Stortinget sitt oppmodingsvedtak. Det regionale folkevalde nivået vil få ei meir heilskapleg rolle som samfunnsaktør ved å sjå verkemiddel og oppgåver i samheng med kvarandre. I tillegg vil fylkeskommunane kunne ta eit meir heilskapleg ansvar for dei enkelte sektorområda ved at virkemidla innan den enkelte sektor vert samla i fylkeskommunen.

Summen av oppgåver som er føreslegne overført til fylkeskommunane vil styrke fylkeskommunane sine moglegheiter til å lukkast i samfunnsutviklarrolla. Forslaga vil også bidra til utvikling av demokratiet på regionalt nivå. Det gir også fylkeskommunen større moglegheit for å styre og kunne fastsetje strategiar innan vegområdet.