



Overføring av sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020 -prinsipielle betraktninger om utredningsgrunnlaget

Bakgrunn og formål

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.

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

15.05.2018 la Statens vegvesen fram rapporten *"Fra sams og samling"*, om hvordan vegadministrasjonen skal overføres til fylkeskommunene når regionreformen trer i kraft fra 01.01.2020. I utredningen konkluderes det med at oppfølging av Stortingets vedtak er «krevende, men mulig å gjennomføre.» Statens vegvesen har også utredet positive og negative konsekvenser ved en overføring, og tar til orde for «at man viderefører dagens ordning, men i en ny og forbedret utgave.»

I løpet av utredningsperioden har KS orientert hovedstyret om status i utredningsarbeidet (15.12.2017 og 24.04.2018). Fylkesrådmannskollegiet er tilsvarende orientert (27.04.2018). Fylkesrådmannkollegiet ønsket i sitt møte i tillegg en form for samordning av de ulike høringsuttalelsene for å unngå et unødig stort avvik på tvers av den enkelte høringsuttalelse som argument mot en eventuell overføring.

KS tilbød å utarbeide et notat med noen prinsipielle betraktninger omkring Statens vegvesens rapport som mulig grunnlag for den enkelte fylkeskommunes høringsuttalelse. Basert på de anbefalinger Samferdselsdepartementet nå har fått, er formålet med dette notatet å løfte frem mulige felles vurderinger i høringsperioden.

Formålet med en mer helhetlig regional styring

Da Forvaltningsreformen trådte i kraft i 2010, fikk fylkeskommunene ansvaret for 17.000 kilometer riksveg og en rekke riksvegferjesamband fra staten. Fylkeskommunene hadde fra da ansvar for til sammen 44.000 kilometer fylkesveg og ble landets største vegeier. I rapporten «Forvaltningsreforma og fylkesvegansvaret: maktfordeling, styringsdialog og samhandling» (IRIS-rapport 2013/014) fikk KS dokumentert allerede i 2013 konsekvenser av sams vegadministrasjon. Rapporten peker på at når beslutninger tas av et folkevalgt organ i stedet fra av departement, direktorat og regionvegsjef, blir konsekvensen mer saksforberedelse.

Da Stortinget i 2017 behandlet melding om regionreform, (Meld. St. 22 (2015–2016)) ble regjeringen bedt om å nedsette et ekspertutvalg som skulle foreslå ytterligere oppgaver til fylkeskommunene. Utvalgets mandat var å vurdere oppgaver hos staten som kan overføres til fylkeskommunalt nivå. Forslagene skal kunne styrke

fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, gi en mer brukervennlig forvaltning, en bedre offentlig ressursbruk, og bedre tjenester for innbyggere og næringsliv.

Uavhengig av oppgaver som av ekspertutvalget senere har foreslått overført, hadde Stortinget da allerede vedtatt overføring av andre oppgaver til fylkeskommunene enn dem som ble foreslått av ekspertutvalget. En svært viktig oppgave er etablering av egne fylkeskommunale vegadministrasjoner som fra 2002 gis et helhetlig ansvar for fylkesvegnettet. Stortingets anmodningsvedtak om overføring av dagens sams vegadministrasjonen vil bidra til å gi det regionale folkevalgte nivået en mer helhetlig rolle som samfunnsaktør. En samling av flere samferdselsoppgaver i fylkeskommunen vil videre øke muligheten for å se virkemidler og oppgaver i sammenheng med hverandre. Ved å samle den faglige administrasjonen av vegnettet legges det 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.

Konsekvenser for de ansatte

I den gjennomførte kartleggingen er det beregnet at Statens vegvesen i 2017 brukte 1650 årsverk på å utføre oppgaver for fylkeskommunene. Det anbefales at fylkeskommunene pålegges en plikt å tilby et tilsvarende antall stillinger til ansatte fra Statens vegvesen som Statens vegvesen i dag bruker på fylkevegoppgavene.

Statens vegvesen har vurdert at oppgaveoverføringen ikke vil innebære en virksomhetsoverdragelse. Det anbefales at det foretas en nærmere utredning av dette av Lovavdelingen slik at spørsmålet er betryggende utredet for å sikre at videre oppfølging hos Statens vegvesen og fylkeskommunene blir håndtert korrekt. Dersom reglene om virksomhetsoverdragelse ikke kommer til anvendelse kan et arbeidskraftbehov hos fylkeskommunene løses ved at de selv ansetter personell med grunnlag i kvalifikasjonsprinsippet, alternativet å pålegge fylkeskommunene en plikt til å overta arbeidstakere på bestemte vilkår i henhold til en overføringslov. Det er ikke tvilsomt at en slik plikt må reguleres i lov. En overføringslov må eventuelt oppfylle to behov; ivareta fylkeskommunens behov for relevant kompetanse, samt sikre at overtallige arbeidstakere fra SVV får arbeid. En slik løsning kan skape en utfordring ved at fylkeskommunene overtar personell som ikke har den kompetansen som fylkeskommunene i en ny organisasjon behøver. Det vises her til at ordinær fortrinnsrett etter arbeidsmiljøloven, for eksempel arbeidsmiljøloven § 14-2 ikke stiller krav om «best kvalifisert», men tilstrekkelig kvalifisert. Dette kan i praksis skape utfordringer ved utformingen i en særlov. Det bør derfor sikres at KS får bidra inn i arbeidet i henhold til Lovmedvirkningordningen.

Det foreslås at det i overføringsloven utarbeides en type nemndsløsning som får i mandat å bli enige om hvem som eventuelt skal tilbys arbeid hos fylkeskommunene etter kriterier satt i loven. Dette vil sikre at både SVV og fylkeskommunene får medvirke i en prosess. Nemnda bør ledes av en uavhengig leder og forøvrig ha representanter fra fylkeskommunene og SVV regionalt. Forutsetningen for arbeidet er at SVV fremviser hvilke arbeidstakere som er overtallig og tilsvarende at fylkeskommunene må ha utarbeidet en bemanningsplan som viser behovet for antall arbeidstakere og type kompetanse.

Om driftskontraktene

Statens vegvesen har konkludert med at håndteringen av driftskontraktene er så komplisert at man ønsker å utrede dette videre. Fylkeskommunene er opptatt av å få overført en samlet vegadministrasjon. Samtidig er det viktig å sikre at en overføring av oppgavene i seg selv ikke virker kostnadsdrivende. Det skjer ingen endring av eierskapet til vegnettet fra 2020. Det bør være mulig å komme frem til ordninger som medfører at de to vegeierne fortsatt samarbeider om driftskontraktene. Fylkeskommunene bør involveres i det videre utredningsarbeidet på dette området.

Norge alene om sin sams vegadministrasjon

Statens vegvesen har i sin utredning utelatt konklusjonene fra en av sine egne delutredninger: erfaringer fra andre europeiske land Norge naturlig kan sammenliknes med. I delutredningen datert mars 2018 heter det at den sams veiadministrasjon Norge praktiserer er en særegen organisering. Det er mest utbredt å ha en tredelt veiforvaltning der stat, regioner/fylker og kommuner har ansvar for sin del av veinettet. Stortingets vedtak om å overføre dagens sams vegadministrasjon vil medføre at Norge blir mer lik andre land.

Utredningen viser videre en mer tydelig ansvarsdeling mellom forvaltningsnivå der hver veiadministrasjon utfører alle oppgaver på sin del av veinettet. Trenden i europeiske land har vært og er fortsatt å desentralisere og delegere myndighet til et lavere forvaltningsnivå. Et generelt viktig argument for desentralisering er å få et bedre samsvar mellom inntektsgrunnlag og budsjettansvar. Stadig viktigere i Norge blir også behovet for å se veisystemet i sammenheng med kommunal og regional areal- og transportplanlegging.

Innenfor veitransportsektoren synes det ellers å være et viktig argument at statlige myndigheter skal konsentrere seg om sin kjerneoppgave som er strategisk utvikling av veitransportsystemet. Det vises til at i alle land som har desentralisert, har den statlige veimyndigheten beholdt sitt ansvar for det strategiske arbeidet.

Frist for høringsuttalelse

Rapporten om konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene 1.1.2020, er nå på høring. Frist for å avgi høring til Samferdselsdepartementet er 22.6.2018.

Felles prinsipielle momenter oppsummert

- a. Det forutsettes at regjeringen og Stortinget følger opp og sørger for å gjennomføre Stortingets vedtak.
- b. Overføring av ansvaret for fylkesvegadministrasjon til fylkeskommunen er i overensstemmelse med det finansielle ansvarsprinsippet: det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen
- c. Egen vegadministrasjon er nødvendig for å se regionale samferdselsoppgaver i sammenheng.
- d. Egen vegadministrasjon er nødvendig for å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle.
- e. Fylkeskommunene må involveres i det videre utredningsarbeidet med driftskontraktene. Siktemålet må være at fylkeskommunene overtar personell som håndterer driftskontraktene samtidig som man gjennom et samarbeid med SVV sikrer kostnadseffektive kontrakter.
- f. Fylkeskommunene som store arbeidsgivere vil møte fremtidig ansatte på en god og ryddig måte.
- g. Det forutsettes at statlige oppgaver som overføres fullfinansieres.
- h. Reformen forutsetter fortsatt samhandling mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene. Det foreslås å etablere en samhandlingsmodell på nasjonal basis som gis fullmakt til å håndtere overføring av ansatte med mandat til å koordinere henholdsvis nedbemanningen i Statens vegvesen og oppbemanningen i fylkeskommunene.
- i. Statens vegvesens egen utredning om erfaringer fra andre land bør løftes frem i det videre arbeidet.