

RAPPORT

OPPHEVELSE AV SAMS VEGADMINISTRASJON

Mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser av overflytting av byggherreområdet i fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene



MENON-PUBLIKASJON NR. 34/2018

Av Heidi Ulstein, Aase R. Seeberg, Iselin Kjelsaas, Magnus U. Gulbrandsen, Kristoffer Midttømme, Anders Myklebust, Erik Jakobsen, Kristin Magnussen og Olaf Melbø



Forord

Menon Economics har bistått Statens vegvesen i å vurdere mulige samfunnsøkonomiske virkninger av at oppgaver knyttet til byggherreområdet i fylkesvegadministrasjon overføres fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Vurdering av virkninger av overflytting av forvaltningsoppgavene var ikke en del av oppdraget. Vi har gjennom dialog med fylkeskommunene og Statens vegvesen forsøkt å identifisere hvilke samfunnsøkonomiske virkninger som potensielt kan oppstå og hva som kan være av vesentlig betydning. Vi har ikke funnet det faglig forsvarlig å kvantifisere virkningene.

Hoveddelen av oppdraget er gjennomført i perioden 13. februar til 2. mars 2018. Parallelt med oppdraget har Statens vegvesen arbeidet med en rekke kartlegginger og vurderinger, blant annet knyttet til IKT-systemer, driftskontrakter og ulike fagområder. Modenheten på utredningene da vi gjennomførte arbeidet er delvis forklaringen på hvorfor det ikke har vært faglig forsvarlig å kvantifisere virkninger. En annen viktig forklaring er modenheten hos fylkeskommunenes arbeid med å ta over oppgavene. De fleste fylkeskommuner har ikke kommet langt nok i prosessen til at de på nåværende tidspunkt kan si hvordan de vil løse oppgavene fremover.

Prosjektet har vært ledet av Heidi Ulstein, med Aase R. Seeberg, Iselin Kjelsaas og Olaf Melbø som kjerneteam. Magnus U. Gulbrandsen, Kristoffer Midttømme, Erik W. Jakobsen og Anders Myklebust har vært viktige sparringspartnere underveis i arbeidet. Kristin Magnussen har vært intern kvalitetssikrer.

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultantselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

Vi ønsker å takke Statens vegvesen for et spennende oppdrag og gode innspill underveis i prosessen. Vi vil rette en spesiell takk til Roar Midtbø Jensen, Gro Marøy, arbeidsgruppene i Statens vegvesen og en rekke fylkeskommuner som har bidratt med nyttig informasjon og sparring.

Mars 2018

Heidi Ulstein
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	7
1.1. Bakgrunn for oppdraget	7
1.2. Menons oppdrag	7
1.3. Formål med tiltaket	8
2. DAGENS SITUASJON	9
2.1. Dagens organisering og ansvar	9
2.2. Oppgaver knyttet til fylkesveg	10
2.3. Ressurser på fylkesveg	12
2.3.1. Kort beskrivelse av vegnettet	13
2.4. Status for arbeidet med sammenslåing av fylkeskommunene	13
3. ANALYSERTE TILTAK	14
3.1. Nullalternativet	14
3.2. Tiltaket	15
4. MULIGE SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	17
4.1. Hvem kan få samfunnsøkonomiske virkninger av tiltaket?	17
4.2. Virkninger på kort sikt – omstillingskostnader	18
4.2.1. Kostnader som følge av endring i kontrakter med markedsaktørene	18
4.2.2. Kostnader ved markedsusikkerhet	19
4.2.3. Kostnader forbundet med IKT-systemer	19
4.2.4. Stress i organisasjonen og effektivitetstap fra oppmerksomhetsforskyvning	20
4.2.5. Andre omstillingskostnader	21
4.3. Virkninger på lengre sikt – strukturelle virkninger	21
4.3.1. Kostnader og nytte som følge av økt lokal tilpasning	22
4.3.2. Kostnader og nytte fra endring i koordinering	23
4.3.3. Kostnader og nytte som følge av endringer i anskaffelsesprosesser	24
4.3.4. Kostnader og nytte fra endringer i stordriftsfordeler for fagfunksjoner	26
4.3.5. Kostnader og nytte ved endring i administrative stordriftsfordeler	27
4.4. Skattefinansieringskostnader	28
5. VURDERING AV FORDELINGSVIRKNINGER	30
6. SAMLET VURDERING	31
VEDLEGG A: REFERANSER	33
VEDLEGG B: ORGANISASJONSKART FOR STATENS VEGVESEN	35
VEDLEGG C: OVERSIKT OVER NY FYLKESINNDELING	40

Sammendrag

Tiltaket vil føre til omstillingskostnader i en overgangsperiode. Overføring av driftskontrakter og utarbeidelse av nye IKT-løsninger kan potensielt bli kostbart, i tillegg til at effektiviteten og kvaliteten i oppgaveløsningen kan bli vesentlig redusert. På lengre sikt kan tiltaket utløse nytteeffekter i form av bedret lokalt tjenestetilbud gjennom økt lokal tilpasning og styrking av fylkeskommunene. De langsiktige kostnadene inkluderer blant annet potensielle effektivitetstap i oppgaveløsningen, men det er også mulig at omorganiseringen på lang sikt vil effektivisere fylkesvegadministrasjonen. Hvor store nytteeffektene og kostnadene blir på lang sikt er blant annet avhengig av hvordan fylkeskommunene løser oppgavene.

I denne rapporten vurderer vi mulige samfunnsøkonomiske virkninger av **overflytting av byggherreområdet i fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene**. Det innebærer å gå fra dagens ordning med én felles byggherreorganisasjon for både riksveg og fylkesveg til en organisering med potensielt elleve byggherreorganisasjoner: en statlig for riksveg og ti selvstendige fylkeskommunale for fylkesvegene. Fylkeskommunene blir dermed byggherre og har byggherreansvaret for fylkesvegene, mens Statens vegvesen fortsetter å være byggherre for riksveg, og selv utfører oppgaver knyttet til byggherreansvaret. Ifølge mandatet fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen skal det legges til grunn at overføringen gjennomføres ved etableringen av de nye fylkeskommunene 1. januar 2020.¹

Oppgaver knyttet til byggherreområdet for fylkesveger er utredning, planlegging, bygging, drift og vedlikehold. Statens vegvesen utfører i tillegg forvaltning for fylkesvegene. Det vil si at de ivaretar eierskapet til og regulerer bruken av vegnettet.² Vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser forbundet med overflytting av forvaltningsoppgavene er ikke en del av vårt mandat.

Det er om lag 45 000 km fylkesveger og 11 000 km riksveger i Norge. Årlige drifts- og vedlikeholdsutgifter til fylkesvegnettet har vært på om lag 7,5 mrd. 2018-kroner de siste årene. Investeringene har variert, men i 2017 var de på 9,7 mrd. 2018-kroner. Statens vegvesen estimerer at om lag 4 500 personer hos dem utfører oppgaver knyttet til fylkesvegadministrasjon, om lag 1 300-1 700 årsverk. Statens vegvesen består av Vegdirektoratet, den sentrale enheten i Statens vegvesen, og fem regionvegkontorer³ og har om lag 7 500 ansatte. Statens vegvesen blir dermed en vesentlig mindre organisasjon etter overflyttingen, og fylkeskommuneadministrasjonene blir større. Foreløpige vurderinger i Statens vegvesen er at tiltaket ikke er en virksomhetsoverdragelse, og dermed har ikke de ansatte juridiske rettigheter til å følge oppgavene over til fylkeskommunene.

Overflytting av ressurser fra Statens vegvesen til fylkeskommunene er i seg selv en fordelingsvirkning og ikke en samfunnsøkonomisk virkning (nytte- eller kostnadsvirkning). Det er eventuelle endringer i den samlede ressursbruken eller tjenestetilbudet som er samfunnsøkonomiske virkninger. I en omstillingsfase vil det påløpe omstillingskostnader. Disse vil være av midlertidig karakter. Når omorganiseringen er ferdig, fylkeskommunene løser oppgavene innen vegadministrasjon og markedet har falt til ro, vil tiltaket også kunne ha mer langsiktige virkninger.

¹ (Samferdselsdepartementet, 2017)

² (Statens vegvesen, 2018f)

³ Regionvegkontorene ledes av hver sin regionvegsjef. De er organisert noe ulikt, men består av ulike staber, avdelinger for HR og administrasjon, veg og transport (Region Øst: strategi, veg og transport), trafikant og kjøretøy og ressurser, fylkes-/områdevisse vegavdelinger og en prosjektavdeling.

Gjennom intervjuer med fylkeskommuner og innspill fra Statens vegvesen ha vi identifisert følgende **omstillingskostnader**: kostnader som følge av endringer i kontrakter med markedsaktørene, kostnader ved markedsusikkerhet, kostnader forbundet med IKT-systemer, stress i organisasjonen Statens vegvesen og effektivitetstap som følge av oppmerksomhetsforskyvning, og noen andre omstillingskostnader. Hvor store disse omstillingskostnadene er, er svært usikkert og vi har ikke hatt godt nok grunnlag til å vurdere størrelsesordenen. Samtidig viser erfaringer at desto større ambisjoner man har ved omstilling av offentlige virksomheter, jo større blir omstillingskostnadene da det ofte er flere ansatte som må flytte på seg, større investeringer som må foretas og flere systemer og rutiner som må integreres. Størrelsesordenen vil også avhenge av hvor lang tid det tar fra omorganiseringsprosessen starter, og frem til ny organisasjon har satt seg. I dette tilfellet vil det sannsynligvis variere betydelig mellom de ulike fylkeskommunene, da enkelte fylkeskommuner allerede i dag har startet arbeidet med å vurdere fremtidig løsning av vegadministrasjonsoppgavene, mens andre fylkeskommuner ikke har startet dette arbeidet, og fremdeles jobber med selve sammenslåingen av fylkene. Etter vår vurdering kan overføring av driftskontrakter og utarbeidelse av nye IKT-løsninger potensielt bli kostbart, i tillegg til at effektiviteten og kvaliteten i oppgaveløsningen kan bli vesentlig redusert i omstillingsperioden.

Tiltaket vil føre til **strukturelle endringer** på sikt som kan gi samfunnsøkonomiske virkninger, blant annet endring i effektivitet i oppgaveløsningen og kvalitet på tjenestetilbudet. Gjennom intervjuer med fylkeskommunene og Statens vegvesens arbeidsgrupper har vi identifisert følgende potensielle langsiktige kostnads- og nyttevirkninger:

- Kostnader og nytte fra økt lokal tilpasning
- Kostnader og nytte fra endring i koordinering
- Kostnader og nytte som følge av endringer i anskaffelsesprosesser
- Kostnader og nytte fra endringer i administrative stordriftsfordeler
- Kostnader og nytte fra endringer i stordriftsfordeler for fagfunksjoner

Disse virkningene vil, i motsetning til omstillingskostnadene, være av mer varig karakter. Hvilke av virkningene som vil slå inn og hvor store de blir avhenger i stor grad av hvordan fylkeskommunene gjennomfører oppgavene. Disponeres ressursene bedre enn i dag, vil det slå ut som en samfunnsøkonomisk gevinst. Blant annet vil det være av betydning om arbeidet organiseres mer effektivt, i hvilken grad fylkeskommunene klarer å skaffe riktig kompetanse og gjennomføre oppgavene med bedre kvalitet, hvordan koordineringen mellom tilstøtende områder og oppgaver gjennomføres og i hvilken grad fylkeskommunene tar hensyn til nytte og kostnader også for andre aktører i sine beslutningsprosesser (markedsaktører, trafikanter, andre fylkeskommuner, andre offentlige etater, etc.). Dersom ressursene disponeres mindre effektivt enn i dag, vil det slå ut som en samfunnsøkonomisk kostnad.

Kostnader og nytte ved økt lokal tilpasning: Prinsippal-agent-problemet ser ut til å føre til mindre lokal tilpasning av administrasjonen av fylkesveger enn fylkeskommunene ønsker per i dag, selv om fylkeskommunene har beslutningsmyndigheten i dagens system. Det er et mål ved overføringen av vegadministrasjonen at trafikanter og transportbrukere skal være upåvirket av tiltaket. Det tilsier at fylkeskommunene vil legge til rette for at det ikke gjennomføres tiltak som går ut over brukerne. Fylkeskommunene gir uttrykk for at de sitter tettere på sluttbrukerne og kan ta valg som ellers ville vært tatt på et høyere nivå med større avstand til brukerne. Det er dermed liten grunn til å anta at brukerne skal få vesentlige ulemper (kostnader i samfunnsøkonomisk språkdrakt) på grunn av tiltaket som gir mer lokal tilpasning, men da er det samtidig uklart hvor store besparelser fylkeskommunene vil være i stand til å realisere. Vår vurdering er at økt lokal tilpasning vil kunne gi vesentlige positive virkninger i form av reduserte kostnader/økt nytte. Realisering av samfunnsøkonomiske gevinster avhenger av at fylkeskommunene også tar med i beregningene økte kostnader og redusert nytte for andre

aktører og brukere i andre fylker. Det avhenger også av at fylkeskommunene ikke benytter vegadministrasjonen som et virkemiddel for å oppnå andre politiske mål. For eksempel kan tilleggskrav i anbudskontraktene, som lærlingeplasser eller lokal tilknytning, føre til kostbare løsninger.

Kostnader og nytte fra endring i koordinering: Tiltaket kan føre til bedre koordinering med kollektivtransport, fergetransport og hurtigbåt i hver enkelt fylkeskommune, men dårligere koordinering av fylkesvegadministrasjon på tvers av fylkeskommuner og mellom riks- og fylkesvegadministrasjon. Det er en rekke avbøtende tiltak som kan settes inn for å unngå at de samfunnsøkonomiske kostnadene blir store. Samtidig er det lite som tilsier at den potensielt bedre koordineringen internt i fylkeskommunene fullstendig skal kunne veie opp for den potensielt dårligere koordineringen mellom fylker og mellom fylkes- og riksvegadministrasjonen i hver fylkeskommune. Den samlede virkningen er dermed etter vår vurdering negativ, og kan bli vesentlig dersom en ikke håndterer dette på en god måte.

Kostnader og nytte som følge av endringer i anskaffelsesprosesser: Det er potensielt store samfunnsøkonomiske kostnader av endringer i anskaffelsesprosessene dersom fylkeskommunene ikke velger gode nok innkjøpsstrategier, dersom oppsplittingen av kjøpermakten endrer konkurransesituasjonen i markedet i negativ retning eller dersom ressursbruken til å håndtere variasjonen i innkjøpsprosessene blir vesentlig. Etter vår vurdering kan man anta at fylkeskommunen som profesjonell innkjøper vil velge en innkjøpsstrategi som ivaretar hensiktsmessig byggherreoppfølging, at kontraktsområdene og varigheten er store/lange nok til å ivareta økonomisk rasjonell drift for leverandøren og små/korte nok til at de ikke begrenser konkurransen i markedet. Vi finner det også sannsynlig at variasjonen i innkjøpsstrategier mellom fylkeskommunene vil kunne føre til mer innovasjon. Det er svært uklart hvorvidt splitting av kjøpermakt fører konkurransesituasjonen i markedet i en negativ samfunnsøkonomisk retning, men økt variasjon på kjøpersiden vil føre til økt ressursbruk til å håndtere tilbud og kontrakter.

Kostnader og nytte fra endringer i stordriftsfordeler for fagfunksjoner: Det er potensielt store samfunnsøkonomiske kostnader som ligger i tap av skala- og spesialiseringsfordeler innen vegadministrasjonen ved denne omorganiseringen. Det kan for eksempel bli kostbart for samfunnet dersom fylkeskommunene ikke har tilgang til de riktige fagressursene ved akutte hendelser eller mangler kompetanse til å følge opp driftskontraktene. Etter vår vurdering avhenger størrelsen av disse kostnadene av hvordan fylkeskommunen velger å innrette seg, og det er en rekke avbøtende tiltak som kan gjennomføres. I praksis kan det likevel være vanskelig å unngå at noen av disse samfunnsøkonomiske kostnadene slår inn, ettersom det er lite sannsynlig at vegadministrasjonen vil utføres like samlet som i dag. En vil også kunne få skala- og spesialiseringsgevinster i fylkeskommunene, men det er vanskelig å se at disse gevinstene vil veie opp for kostnadene. Samlet sett er vår vurdering dermed at endringene i stordriftsfordeler vil slå ut som samfunnsøkonomiske kostnader, potensielt av vesentlig størrelse.

Kostnader og nytte fra endringer i administrative stordriftsfordeler: Selv om Statens vegvesen mister mange oppgaver og ansatte, vil organisasjonen fortsatt ha en vesentlig størrelse da det er estimert at Statens vegvesen benytter rundt 2 300 årsverk på riksvegoppgaver.⁴ På samme måte er hver enkelt fylkeskommune i dag etablerte enheter med stabsfunksjoner, og disse vil også i gjennomsnitt bli større etter regionreformen. Eventuelle tap av administrative stordriftsfordeler hos Statens vegvesen vil etter vår vurdering kunne veies opp av eventuelle økte administrative stordriftsfordeler hos fylkeskommunene. Det er også mulig at Statens vegvesen har blitt en så stor organisasjon at oppsplittingen gir reduserte administrative stordriftsulempere både internt i Statens vegvesen og

⁴ (Statens vegvesen, 2018d)

i hver enkelt fylkesvegadministrasjon. Samlet sett er vår vurdering at tiltaket ikke vil føre til vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader eller nytte på grunn av endring i administrative stordriftsfordeler, men det avhenger av hvordan Statens vegvesen og fylkeskommunene tilpasser seg den nye situasjonen. En vesentlig usikkerhet er kostnader tilknyttet IKT-systemer.

Skattefinansieringskostnader: Omorganiseringen vil påvirke ressursbruken som bevilges over offentlige budsjetter og dermed behovet for skattefinansiering. Skattefinansieringskostnaden skal settes til 20 øre per krone i endret offentlig finansieringsbehov. Vi er ikke i tvil om at omorganiseringen vil medføre midlertidige omorganiseringskostnader for offentlige budsjetter, som dermed også innebærer en skattefinansieringskostnad. På lang sikt er det potensiale for en vesentlig økning i budsjettkostnader, men vi vil ikke utelukke at de langsiktige virkningene i sum blir positive. Om det oppstår skattefinansieringskostnader eller -gevinster avhenger derfor av hvorvidt de øvrige langsiktige virkningene på offentlige budsjetter er negative, eller positive og motsvarer omstillingskostnadene.

Selv om vi har pekt på en rekke mulige langsiktige samfunnsøkonomiske kostnader ved tiltaket er det også mulig at omorganiseringen på lang sikt vil effektivisere fylkesvegadministrasjonen. Det er også viktig å påpeke at det er de langsiktige virkningene som gjerne får størst betydning i samfunnsøkonomiske vurderinger. Årlige innsparinger vil gjerne over tid motsvare kortsiktige omstillingskostnader.

Fordelingsvirkninger: Det er Statens vegvesen som organisasjon som vil miste en vesentlig del av sine ansatte i denne omorganiseringen. Fylkeskommunene blir styrket. Begge aktørene kan oppleve endret effektivitet i oppgaveløsningen både på kort og lang sikt. Om lag 4500 ansatte i Statens vegvesen vil kunne oppleve usikkerhet om sin arbeidssituasjon. Trafikanter og næringsaktører kan i omstillingsperioden få økte kostnader/reduert nytte, selv om det er et uttalt mål at disse i liten grad skal bli berørt. På lang sikt kan økt lokal tilpasning være både positivt og negativt for denne gruppen. Markedsaktørene er i noe av den samme situasjon. På kort sikt vil løsninger på dagens kontrakter og usikkerhet om fremtidige løsninger kunne føre til økte kostnader/reduert nytte. Virkningene på lang sikt kan bli både positive og negative. Andre offentlige etater som NVE, brann- og redningsvesenet, politiet og BaneNor kan bli berørt, og samfunnet for øvrig i form av endring i skattefinansieringskostnader og endringer i kvaliteten på leverte tjenester.

1. Innledning og bakgrunn

Menon Economics har vurdert mulige samfunnsøkonomiske virkninger av at oppgaver knyttet til byggherreområdet i fylkesvegadministrasjon overføres fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Virkninger av overflytting av forvaltningsoppgaver er ikke inkludert i oppdraget. Oppdraget er en del av en større utredning som blant annet skal bidra til en vellykket regionreform.

1.1. Bakgrunn for oppdraget

Gjennom regionreformen skal landets 18 fylkeskommuner reduseres til elleve med virkning fra 1. januar 2020.⁵ Fylkeskommunene er i dag politisk og økonomisk ansvarlige for fylkesvegnettet, mens Statens vegvesen, gjennom sams vegadministrasjon, utfører oppgaver knyttet til vegadministrasjon av fylkesvegene på vegne av fylkeskommunene.⁶ Oppgavene omfatter utredning, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold. I forbindelse med behandlingen av regionreformen i Stortinget, ble det vedtatt at sams vegadministrasjon med ansvar for fylkesvegene skal overføres til fylkeskommunene.⁷ Statens vegvesen har fått mandat fra Samferdselsdepartementet til å utrede spørsmål i tilknytning til overføringen av oppgaver, herunder kartlegging av oppgaver som ligger til sams vegadministrasjon i dag og vurderinger av konsekvenser og kostnader ved en overføring av oppgaver.⁸

1.2. Menons oppdrag

Menon Economics har fått i oppdrag av Statens vegvesen å vurdere samfunnsøkonomiske virkninger av at byggherreoppgavene som de i dag utfører knyttet til fylkesvegadministrasjon, overføres til de nye fylkeskommunene fra 1. januar 2020. Vurdering av virkninger fra overflytting av forvaltningsoppgaver knyttet til fylkesvegadministrasjon er ikke en del av oppdraget.

Hoveddelen av oppdraget er gjennomført i perioden 13. februar til 2. mars 2018. Oppdraget er en del av et større utredningsarbeid som Statens vegvesen gjennomfører i forbindelse med overføring av oppgaver knyttet til sams vegadministrasjon til fylkeskommunene. I vårt arbeid med å identifisere mulige virkninger har vi fått innspill fra representanter i fylkeskommuner, KS, bransjeorganisasjoner og ulike arbeidsgrupper i Statens vegvesen. Referanseliste er lagt inn i vedlegg A.

Det pågående utredningsarbeidet i Statens vegvesen og fylkeskommunene, samt fylkeskommunenes arbeid med regionreformen og sammenslåing av fylker generelt, gjør at det er stor usikkerhet knyttet til nøyaktig hvordan oppgavene overføres og gjennomføres fremover. Det er også mulig at fylkeskommunene vil organisere og gjennomføre oppgavene på ulike måter. Fordi det er såpass mange forhold som foreløpig ikke er avklart med hensyn til fylkeskommunenes fremtidige organisering generelt, er det mer usikkert enn vanlig hvilke virkninger

⁵ De nye fylkeskommunene er Trøndelag (fra og med 1. januar 2018, tidligere Nord- og Sør-Trøndelag), Troms og Finnmark, Nordland, Viken (Akershus, Buskerud og Østfold), Telemark og Vestfold, Agder (Aust-Agder og Vest-Agder), Oslo, Rogaland, Vestlandet (Sogn og Fjordane og Hordaland), Møre og Romsdal og Innlandet (Hedmark og Oppland).

⁶ Vegloven 1963 §10, §19 og §20.

⁷ Anmodningsvedtak av 8. juni 2017: «Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesvegene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå.», jf. Prop. 84 S (2016-2107) (2016) Ny inndeling av regionalt forvaltningsnivå, og Innst. 385 S (2016-2017) (2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå. I utgangspunktet er det kun oppgaver etter Veglova som vurderes, og ikke etter vegtrafikklovgivningen.

⁸ Jf. brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet av 30. november 2017.

tiltaket vil få. Vi har pekt på potensielle virkninger som kan oppstå i en midlertidig omstillingsperiode og på lengre sikt når ny organisering har satt seg.

1.3. Formål med tiltaket

Overføring av sams vegadministrasjon til fylkeskommunene i januar 2020 inngår som en del av regionreformen med reduksjon i antall fylkeskommuner og overføring av oppgaver til dem. Formålet med regionreformen er blant annet å styrke fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler, styrke lokaldemokratiet og bidra til en mer effektiv offentlig forvaltning.⁹ Reformen skal bidra til at det regionale folkevalgte nivået, ved de nye fylkeskommunene, skal ta et mer helhetlig ansvar for samfunnsutviklingen i sitt fylke og styre utviklingen mer strategisk. Regionreformen skal bidra til positiv samfunnsutvikling med utgangspunkt i regionale forutsetninger, prioriteringer og fortrinn og blant annet bidra til samordning av sektorer.¹⁰

⁹ *Prosjektplan for regionreformen – SVV (Statens vegvesen 2017) og Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt forvaltningsnivå.*

¹⁰ *Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*

2. Dagens situasjon

Gjennom sams vegadministrasjon har Statens vegvesen i dag ansvar for å utføre riksvegoppgaver for staten og fylkesvegoppgaver for fylkeskommunene. Statens vegvesen håndterer blant annet kontrakter med entreprenører. Det er anslått at om lag 1 500 årsverk i Statens vegvesen benyttes til fylkesvegoppgaver.

2.1. Dagens organisering og ansvar

Fylkeskommunene

Det regionale folkevalgte styringsnivået har ansvar for blant annet fylkesveger, videregående undervisning, offentlig tannhelsetjeneste, institusjoner innen kultur, drift av fagskoler og oppgaver innen miljø og marine ressurser.¹¹ Det er i dag 18 fylkeskommuner (Oslo har oppgaver både som kommune og fylkeskommune, og Nord- og Sør-Trøndelag er slått sammen med virkning fra 1. januar 2018), som etter regionreformen vil reduseres til elleve. Fylkeskommunene er ansvarlig vegmyndighet og -eier for fylkesvegnettet i sine respektive fylkeskommuner.

Statens vegvesen

Statens vegvesen er et fagorgan, myndighetsorgan og veg- og vegtrafikkforvalter og har ansvar for å forvalte, planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde riksveger og fylkesveger samt tilsyn innenfor trafikant- og kjøretøyområdet.¹² Statens vegvesen har ansvaret for riksvegene og fungerer her som byggherre. Vegloven, vegtrafikkloven og instruks fra Samferdselsdepartementet setter rammebetingelser for oppdragene.¹³ Statens vegvesen består av Vegdirektoratet, den sentrale enheten i Statens vegvesen, og fem regionvegkontorer¹⁴ og har om lag 7 500 ansatte¹⁵. Regionvegkontoret ledes av regionvegsjefen, og Vegdirektoratet ledes av vegdirektøren, som også er sjef for Statens vegvesen. Se vedlegg B for organisasjonskart for Statens vegvesen, Vegdirektoratet og regionvegkontorene.

Sams vegadministrasjon

Sams vegadministrasjon er en ordning hvor både stat og fylkeskommuner benytter seg av den samme vegadministrasjonen på regionalt nivå. Oppgavene knyttet til sams vegadministrasjon er lagt til Statens vegvesens regionvegkontorer under ledelse av regionvegsjefen. Regionvegsjefen hører under Vegdirektoratet i riksvegsaker, og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker, jf. Vegloven § 10. Ut fra føringer og behov fra fylkeskommunene, samt lover, forskrifter og bestemmelser som fylkeskommunen er forpliktet av, har Statens vegvesen ansvar for å stille med ressurser for å gjennomføre oppgavene knyttet til administrasjon av fylkesvegene for fylkeskommunene.¹⁶ Figur 2-1 illustrerer organiseringen av sams vegadministrasjon i dag.

¹¹ (Berg, 2017)

¹² (Statens vegvesen, 2013a)

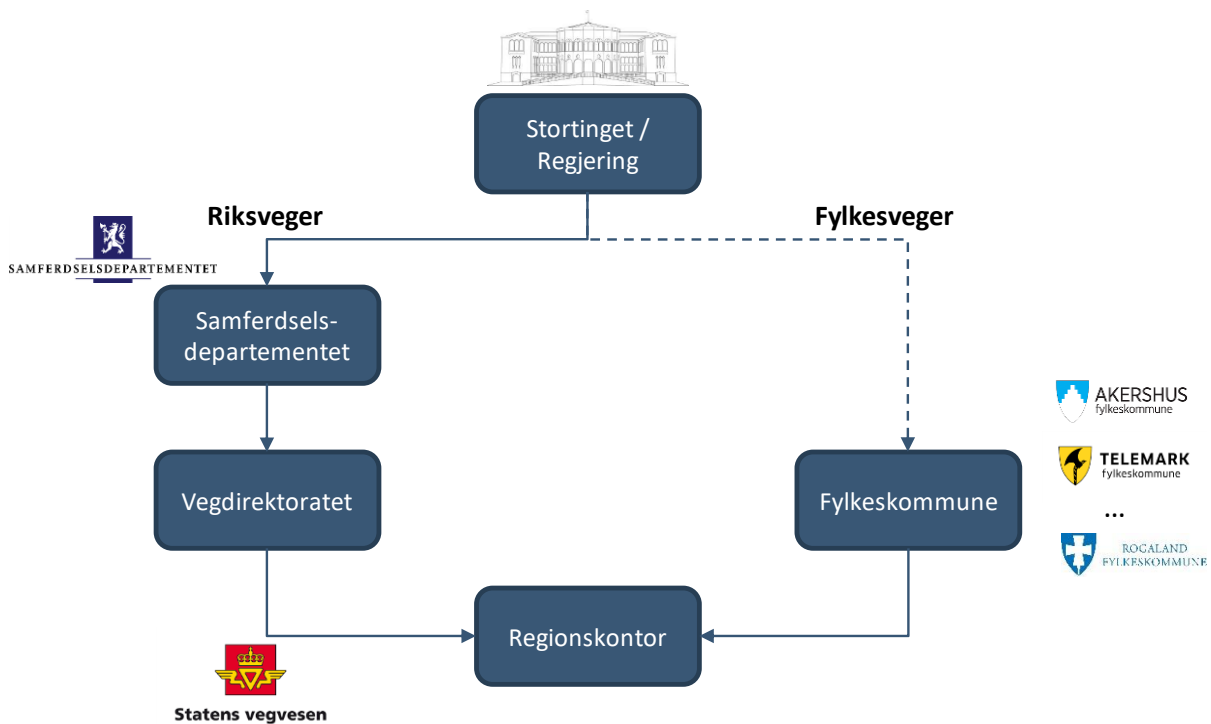
¹³ Lov nr. 23 av 21.6.1963 (vegloven), Lov nr. 4 av 18.6.1965 (vegtrafikkloven), Instruks av 15.3.2011 fastsatt av Samferdselsdepartementet

¹⁴ Regionvegkontorene ledes av hver sin regionvegsjef. De er organisert noe ulikt, men består av ulike staber, avdelinger for HR og administrasjon, veg og transport (Region Øst: strategi, veg og transport), trafikant og kjøretøy og ressurser, fylkes-/områdevise vegavdelinger og en prosjektavdeling.

¹⁵ (Statens vegvesen, 2017a)

¹⁶ Dokumenter som legger føringer omfatter «regional plan med strategi- og langtidsplan for samferdsel/fylkesveg, flerårig økonomiplan og handlingsprogram for fylkesveg og årlig budsjett, flerårig rammeavtale mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen med blant annet bestemmelser om samhandling, rapportering, fullmakter med mer og årlig avtale mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen om gjennomføring av de løpende oppgavene, budsjett og annen operativ oppfølging av fylkesvegnettet for fylkeskommunen», jf. (Statens vegvesen, 2013a).

Figur 2-1: Dagens organisering av sams vegadministrasjon. Kilde: Statens vegvesen, bearbejdet av Menon¹⁷



2.2. Oppgaver knyttet til fylkesveg

Fylkeskommunene vedtar strategier, planer, handlingsprogrammer og budsjetter for fylkesvegnettet i sin fylkeskommune og bestemmer blant annet hvordan vegnettet skal bygges, driftes, vedlikeholdes og forvaltes. Fylkeskommunene skal også sikre at fylkesvegnettet inngår i arbeidet med regional utvikling i fylkeskommunen og at transport på fylkesveg er sikker, effektiv, forutsigbar og bærekraftig for brukerne.

Statens vegvesen utfører eller bistår fylkeskommunene med ulike oppgaver etter veglov og instruks. Oppgavene kan knyttes til hovedprosessene utrede, planlegge, bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde, jf. Figur 2-2. Det inngår ikke i vårt mandat å vurdere virkninger av overføring av forvaltningsoppgavene (markert i grått i figur 2-2). Enkelte av oppgavene som Statens vegvesen utfører anses som nasjonale oppgaver på tvers av vegklasser og er av Statens vegvesen vurdert som lite aktuelle for overføring til fylkeskommunene. Dette gjelder særlig vegtrafikksentralene (VTS) og den nasjonale vegdatabanken (NVDB). I tillegg er kjerneprosesser innenfor trafikant, kjøretøy, utvikle regelverk og utøve sektoransvar statlige oppgaver som av Statens vegvesen er vurdert som lite aktuelle å overføre til fylkeskommunene.¹⁸

Oppgaver som Statens vegvesen utfører på vegne av fylkeskommunene innenfor planlegging, prosjektering og byggherreoppfølging av investeringsprosjektene, finansieres av fylkeskommunene med utgangspunkt i medgått ressursbruk. Oppgaver innenfor overordnet ledelse og planlegging, samt vegadministrasjonens arbeid med drifts-, vedlikeholds- og forvaltningsoppgaver og beredskap, budsjetteres og dekkes innenfor Statens vegvesens budsjett.¹⁹

¹⁷ (Statens vegvesen, 2013b)

¹⁸ (Statens vegvesen, 2018a)

¹⁹ (Statens vegvesen, 2013b)

Figur 2-2: Oppgaver etter vegloven som ligger til sams vegadministrasjon. Kilde: Statens vegvesen, bearbeidet av Menon²⁰

Utrede	Planlegge	Bygge	Forvalte	Drifte	Vedlikeholde
<ul style="list-style-type: none"> •Utrede tiltak på veg •Prognosemetoder •Mulighetsstudie for bompengeproposisjon •Rutevise utredninger •KVU •Planleggingsprogram •Investeringsbehov •Vedlikeholdsbehov •Driftsbehov 	<ul style="list-style-type: none"> •Utrede grunnlag for NTP, handlingsprogram og statsbudsjett og videre konkretisering av enkeltprosjekter •Kommunedelplan •Reguleringsplan 	<ul style="list-style-type: none"> •Etablere og gjennomføre investeringsprosjekter inkl. større oppgraderingsprosjekter •Styre og følge opp prosjekterings arbeidet •Utarbeide konkurransegrunnlag •Kvalitetssikre prosjekter (internt/KS2) •Skaffe tiltredelse (grunnerverv) •Gjennomføre konkurranse •Etablere bompengordningen •Følge opp og overta entreprisen •Overlevere til vegeier 	<ul style="list-style-type: none"> •Ivareta eierskap til og regulere bruk av vegnettet •Klassifisering av veg •Veg- og trafikkdata •Trafikkteknikk •Fraviksbehandling •Behandle søknader knyttet til vegnett og omgivelser •Gi uttalelser til arealplaner •Gjennomføre analyser •Gjennomføre inspeksjoner •Følge opp bompengordningen •Avvikle infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> •Sikre fremkommelighet på vegnettet •Etablere og gjennomføre driftskontrakter •Drifte elektroinstallasjoner •Kjøpe ferjetjenester •Dirigere og informere trafikanter (VTS) 	<ul style="list-style-type: none"> •Etablere og følge opp vedlikeholds-kontrakter innenfor veg, vegutstyr, vegdekke, tunnel og bru og andre bærende konstruksjoner: •Gjennomføre konkurranse •Følge opp entreprisen •Overta entreprisen •Overlevere til vegeier

Opgavene Statens vegvesen utfører omfatter blant annet bidrag i forbindelse med strategi- og budsjettprosesser, utarbeiding av konkurransegrunnlag, lyse ut, inngå og følge opp kontrakter, samt bidrag til nødvendig beredskap for å sikre fremkommelighet på vegnettet. Statens vegvesen rapporterer resultater av arbeidet knyttet til fylkesveg til de respektive fylkeskommunene.

Når det gjelder drift og vedlikehold, utfører Statens vegvesen normalt disse oppgavene gjennom driftskontrakter på fylkesveg. Innenfor driftskontraksområdet er fylkeskommunene byggherre og har byggherreansvar, mens Statens vegvesen fungerer som byggherrens representant. Drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegene utføres vanligvis gjennom flerårige kontrakter og omfatter gjerne både riksveg- og fylkesvegstrekkinger innenfor et geografisk område. Ved felles riks- og fylkesvegkontrakter er det en felles kontrakt med to separate byggherrer; staten og fylkeskommunen med regionvegsjefen som representant. I tillegg til driftskontrakter lyses det ut fagkontrakter med oppgaver innenfor enkelte fag.

Norge er delt inn i litt mer enn 100 driftskontraksområder i dag. Kontraksområdene/vegstrekkinger inndeles ut fra kriterier som blant annet at de skal være store nok til å kunne gi en økonomisk rasjonell drift for entreprenøren, være små nok til å sikre tilstrekkelig konkurranse og være basert på sammenhengende vegnett og beredskapshensyn.

²⁰ (Statens vegvesen, 2018c)

De vanligste kontraktstypene er driftskontrakter for drift og lettere vedlikehold av veg, elektriske anlegg og tunnel, fagkontrakter knyttet til ferjekai, bru, vegmerking og dekkelegging. Driftskontraktene for veg, elektro og tunnel er vanligvis femårige og om lag 20 prosent av total driftskontraktsportefølje fornyes hvert år. Det er i dag 156 driftskontrakter med ulike utløpstidspunkter innenfor veg og elektro. I tillegg er det fagkontrakter på tunnel, bru, kai, dekke og vegoppmerking og andre typer avtaler. Driftskontrakter på veg og elektro som utløper i 2018 og fremover er vist i tabellen under.

Tabell 2-1: Oversikt over når driftskontrakter innen veg og elektro går ut. Kilde: Statens vegvesen²¹

År kontrakt løper ut	Antall driftskontrakter veg	Antall elektrokontrakter
2018	21	7
2019	25	16
2020	23	4
2021	23	6
2022	10	8
2023	2	
2025	2	

Etter veglengde omfatter driftskontraktene om lag 80 prosent fylkesveg og 20 prosent riksveg, og etter kontraktssum står fylkesvegnettet for om lag 71 prosent og riksveg 29 prosent.²²

2.3. Ressurser på fylkesveg

Statens vegvesen har nedsatt en egen arbeidsgruppe som har kartlagt hvilken ressursbruk Statens vegvesen har brukt til å følge opp fylkesvegene gjennom sams vegadministrasjon. Tabellen nedenfor viser denne estimerte ressursbruken i Statens vegvesen og annen ressursbruk knyttet til fylkesvegadministrasjon.

Tabell 2-2: Ressursbruk, oppgitt i 2018-kroner. Det er lagt til grunn 1 650 timer i et årsverk. Kilde: Statens vegvesen, bearbeidet av Menon.²³

	2014	2015	2016	2017
Estimert årsverk på fylkesveg (antall)	1 447	1 510	1 583	1 607
Konsulentbruk fylkesveg (mill. kr)	533	540	631	608
Drift og vedlikehold fylkesveg (mill. kr)	7 391	7 675	7 768	7 701
Investeringer fylkesveg (mill. kr)	11 713	12 332	9 544	9 713

Tabell 2-2 omfatter alle oppgaver Statens vegvesen utfører for fylkeskommunene, unntatt oppgaver knyttet til vegtrafikksentralene (VTS) og Nasjonal vegdatabank (NVDB). Det er anslått at antall personer som utfører oppgaver knyttet til fylkesveg i Statens vegvesen, er om lag 4 500. Det vil si at oppgavene er fordelt på mange flere personer enn årsverk. Oppgavene utføres av ansatte i vegavdelingene og andre avdelinger i regionene, samt gjennom støtte fra Vegdirektoratet.

²¹ (Statens vegvesen, 2018b).

²² (Statens vegvesen, 2018b).

²³ (Statens vegvesen, 2018d).

2.3.1. Kort beskrivelse av vegnettet

En stor andel av det offentlige vegnettet er fylkesveger, som totalt sett utgjør 80 prosent av riks- og fylkesvegnettet i landet utenom Oslo. Oslo er den eneste fylkeskommunen som ikke har fylkesveger. Trøndelag har høyest andel fylkesvegnett, med en andel fylkesveg på om lag 90 prosent. I absolutte tall er det Innlandet som har flest antall kilometer fylkesveg. Tabellen nedenfor viser en oversikt over antall kilometer fylkesveg, og hvor stor andel fylkesvegnettet utgjør av det totale riks- og fylkesvegnettet per fylke. Vi har slått sammen vegnettet for de fylkeskommunene som skal slå seg sammen.

Tabell 2-3: Oversikt over fylkesvegene i de nye fylkeskommunene etter at regionreformen er gjennomført. Kilde: SSB²⁴

Fylke	Km fylkesveg	Andel fylkesveg
Viken (Buskerud, Akershus og Østfold)	5 339	81 %
Trøndelag	5 957	89 %
Innlandet (Oppland og Hedmark)	6 877	82 %
Telemark og Vestfold	3 101	83 %
Agder (Aust-Agder og Vest-Agder)	3 629	85 %
Oslo	0	0 %
Nordland	4 101	77 %
Finnmark og Troms	4 397	70 %
Hordaland og Sogn og Fjordane	5 547	79 %
Møre og Romsdal	3 094	85 %
Rogaland	2 502	83 %

2.4. Status for arbeidet med sammenslåing av fylkeskommunene

Antall fylkeskommuner skal reduseres til elleve med virkning fra 1. januar 2020. Per i dag er det kun to fylkeskommuner som har slått seg sammen, da Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune slo seg sammen til Trøndelag med virkning fra 1. januar 2018. Oslo kommune og fylkeskommunene Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland vil videreføres slik som i dag. For øvrige fylkeskommuner vedtok Stortinget 8. juni 2017 følgende sammenslåinger:

- Hordaland og Sogn og Fjordane
- Aust-Agder og Vest-Agder (Agder)
- Vestfold og Telemark
- Oppland og Hedmark (Innlandet)
- Buskerud, Akershus og Østfold (Viken)
- Troms og Finnmark

Det pågår prosesser for sammenslåing av fylkeskommunene og vurderinger av fylkeskommunale oppgaver. På nåværende tidspunkt er det ikke avklart hvordan de nye fylkeskommunene vil organisere seg. Blant annet diskuteres navn på fylkeskommunene, hvor det administrative senteret til fylkeskommunene skal ligge og fordeling av oppgaver og arbeidsplasser internt i fylkeskommunene. De fleste fylkeskommunene har dermed ikke kommet langt nok i prosessen til å kunne svare konkret på hvordan de vil løse oppgavene på fylkesvegadministrasjon fremover. Fylkeskommunene mangler også informasjon om detaljene i fylkesvegadministrasjonen.

²⁴ (SSB, 2016)

3. Analyserte tiltak

Tiltaket i analysen er å gå fra dagens ordning med én felles byggherreorganisasjon for både riksveg og fylkesveg til en organisering med en statlig for riksveg og elleve selvstendige fylkeskommunale. Fylkeskommunene blir dermed både byggherre og har byggherreansvaret for fylkesvegene, mens Statens vegvesen vil fortsette å være byggherre for riksvegene og selv utføre oppgaver knyttet til byggherreansvaret for disse.

3.1. Nullalternativet

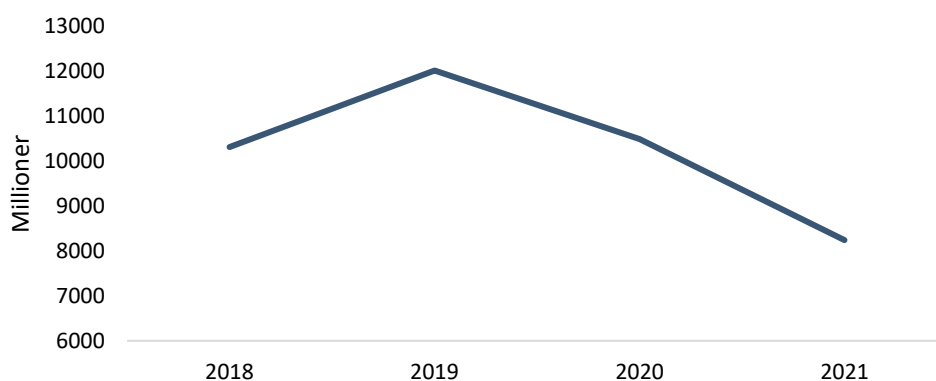
Nullalternativet er det alternativet tiltaket sammenliknes opp mot. Nullalternativet skal representere et reelt alternativ og inneholde alle relevante beslutninger og investeringer som er vedtatt. Nullalternativet i denne analysen er at organiseringen av vegadministrasjon beholdes som i dag, hvor Statens vegvesen utfører oppgaver knyttet til vegadministrasjonen av både riks- og fylkesvegene.

I nullalternativet legger vi til grunn forventet fremtidig utvikling innen sentrale størrelser/områder. Blant annet vil dagens **fylkeskommunestruktur** endres i henhold til bestemmelser for regionreformen. Det vil si at antall fylkeskommuner vil være elleve fra og med 1. januar 2020. Ressursbruk i Statens vegvesen som styres av antallet fylkeskommuner vil dermed kunne reduseres. Dette gjelder for eksempel ressurser som benyttes til rapportering, planlegging og samhandling i forbindelse med utførelse av fylkesvegoppgaver. Det er krevende for Statens vegvesen og fylkeskommunene å anslå hvor mange årsverk dette kan dreie seg om. Enkelte fylkeskommuner har anslått ett til to årsverk per fylkeskommune. Statens vegvesen anslår fem til seks årsverk per fylkeskommune.²⁵ Når antallet fylkeskommuner reduseres med åtte, innebærer det en ressursbesparelse på 8-16 årsverk i fylkeskommunene og 40-50 årsverk hos Statens vegvesen. Estimaten er usikre.

Ressursbruken fremover vil også påvirkes av en rekke andre faktorer enn antall fylkeskommuner. Blant annet vil **investerings- og vedlikeholdsbehovet** fremover påvirke ressursbruken ettersom flere planlagte prosjekter krever mer planlegging, prosjektering og ivaretagelse av byggherreoppgavene. Det finnes i dag ingen felles langsiktige planer for fylkeskommunenes investeringer og vedlikehold. Likevel utarbeider hver fylkeskommune separate fireårige handlingsplaner. Disse handlingsplanene viser at det er stor variasjon i forventede kostnader til investering, drift og vedlikehold både på tvers av år og fylkeskommuner. Statens vegvesen har kartlagt forventet og planlagt investeringsramme for fylkesveger i perioden 2018 til 2021. Figuren under viser utviklingen i forventet samlet investeringsramme for alle fylkeskommunene over tidsperioden, inkludert bompenger.

²⁵ Anslaget er hentet fra Statens vegvesens ressurskartlegging, og består av årsverk knyttet til overordnet planlegging, ledelse og styring av fylkesveg delt på antallet fylkeskommuner som i 2016 var 19 stykk (Statens vegvesen, 2018d).

Figur 3-1: Utvikling i forventet investeringsramme på fylkesveg i perioden 2018 til 2021 oppgitt i 2018-kroner. Kilde: Statens vegvesen²⁶



Som vi ser av figuren over, er det forventet at investeringene vil øke frem til 2019, og deretter reduseres. Det er vanskelig å vurdere om investeringsnivået vil øke på lang sikt, eller om det kun er svingninger som følge av enkelte investeringer. Vi har fått innspill om at kombinasjonen av overføring av byggherreansvaret for fylkesveg til fylkeskommunene i 2010 og rentekompensasjonsordningen for veg som ble innført i 2010 har ført til økt innsats på fylkesveg de siste årene. Det kan derfor tenkes at høyt gjeldsoptak og stor innsats i mange år fra 2010 og fram til nå, vil redusere investeringsnivået på fylkesveg i fremtiden.

Forholdet mellom bruk av interne eller eksterne ressurser i oppgaveutførelse, valg av kontraktstrategier og organisering av oppgaveløsningen vil også kunne påvirke ressursbruken framover. I analysen har vi lagt til grunn at dette holdes konstant over analyseperioden, og at kontraktene som løper ut i 2018 og 2019 fornyes.

3.2. Tiltaket

Tiltaket i denne analysen er å gå fra dagens ordning med én felles byggherreorganisasjon for både riksveg og fylkesveg til en organisering med potensielt elleve byggherreorganisasjoner: en statlig for riksveg og ti selvstendige fylkeskommunale. Fylkeskommunene er dermed både byggherre og har byggherreansvaret for fylkesvegene, mens Statens vegvesen fortsetter å være byggherre for riksveg, og utfører selv oppgaver knyttet til byggherreansvaret. I Stortingsvedtaket forutsettes det at tiltaket trer i kraft fra og med 1. januar 2020.

I denne analysen har vi som utgangspunkt lagt til grunn at alle oppgaver som sams vegadministrasjon utfører for fylkeskommunene i dag overføres til fylkeskommunene. Vi har ikke inkludert de fem vegtrafikksentralene (VTS) og nasjonal vegdatabank (NVDB). Årsaken er at Statens vegvesen med bakgrunn i Ot.prp.nr 68 (2008-2009) anser dette som fellesfunksjoner på tvers av vegklasser, og at det derfor er å anse som statlige oppgaver.²⁷ Vurdering av virkninger fra overflytting av forvaltningsoppgavene er ikke en del av vårt mandat.

Tiltaket innebærer noen strukturelle endringer i ansvar for oppgaveutførelsen knyttet til administrasjon av fylkesveger. På overordnet nivå er de mest sentrale strukturelle endringene:

²⁶ E-post fra Gro Marøy i Statens vegvesen 19. mars 2018

²⁷ (Ot.prp. nr. 68, (2008-2009))

- **Økning i antallet byggherreorganisasjoner:** Oppgaver som tidligere ble utført av regionskontor i Statens vegvesen vil nå utføres på fylkeskommunalt nivå. Det innebærer at man går fra fem enheter med utføreransvar for administrative oppgaver knyttet til fylkesveg, til potensielt ti enheter.
- **Splitting av vegadministrasjonen av fylkes- og riksveg:** Én aktør (Statens vegvesen) vil ikke lenger være ansvarlig for administrasjon av både riksveger og fylkesveger.
- **Fjerning av koordinerende ledd mellom ulike regioner og mellom fylkes- og riksveg:** Med overføring av sams vegadministrasjon går man fra en organisasjonsform med sentralt koordinerte enheter til selvstendige enheter. Uten ytterligere tiltak vil det ikke lenger være et sentralt/nasjonalt koordinerende ledd på tvers av fylkeskommuner for oppgaver knyttet til administrasjon av fylkesveg.
- **Samling av fylkesspesifikke oppgaver i samme organisasjon:** Fylkeskommunene vil få ansvar både for administrasjon av fylkesveger og for oppgaveutførelsen, i tillegg til andre fylkeskommunale oppgaver.

4. Mulige samfunnsøkonomiske virkninger

Tiltaket vil kunne føre til vesentlige omstillingskostnader. På lengre sikt kan tiltaket også utløse nytteeffekter i form av bedret lokalt tjenestetilbud gjennom økt lokal tilpasning og styrking av fylkeskommunene. De langsiktige kostnadene inkluderer blant annet potensielle effektivitetstap i oppgaveløsningen.

Overflytting av ressurser fra Statens vegvesen til fylkeskommunene er en fordelingsvirkning og ikke en samfunnsøkonomisk kostnad. Det er eventuelle endringer i den samlede ressursbruken eller tjenestetilbudet som er en samfunnsøkonomisk virkning. I en omstillingsfase vil det påløpe omstillingskostnader. Disse vil være av midlertidig karakter. Når omorganiseringen er ferdig, fylkeskommunene løser oppgavene innen vegadministrasjon og markedet har falt til ro, vil tiltaket også kunne ha mer langsiktige virkninger. Omstillingskostnadene behandles i kapittel 4.2. De langsiktige virkningene behandles i kapittel 4.3. Skattefinansieringskostnadene behandles i kapittel 4.4 og fordelingsvirkningene omtales i kapittel 5.

4.1. Hvem kan få samfunnsøkonomiske virkninger av tiltaket?

Aktørene som blir sterkest berørt av tiltaket, er **Statens vegvesen** som skal avgi oppgaver, og **fylkeskommunene** som skal overta oppgaver. Alt annet likt er ikke overføring av ressurser mellom aktører en samfunnsøkonomisk kostnad, men en fordelingsvirkning. Fordelingsvirkninger omtales i kapittel 5. For at det skal oppstå en samfunnsøkonomisk virkning må tiltaket føre til endring i ressursbruk eller endring i tjenestetilbud. For Statens vegvesen og fylkeskommunene kan tiltakene innebære kostnader i en omstillingsperiode. Ressursbruken i oppgaveløsningen for disse aktørene kan også endres på sikt, blant annet som følge av endringer i stordriftsfordeler. Vi har også inkludert virkninger for de ansatte i disse organisasjonene.

Det er ambisjoner om å gjennomføre tiltaket uten at **trafikanter og andre transportbrukere** opplever negative konsekvenser. Det er likevel mulig at trafikanter og andre transportbrukere får økte kostnader i en omstillingsperiode. På lang sikt kan virkningene bli både positive og negative, avhengig av hvordan fylkeskommunene og Statens vegvesen løser oppgavene – og overføringen av oppgaver. Ambisjonene for regionreformen, som tiltaket er en del av, er et bedret lokalt tjenestetilbud gjennom økt lokal tilpasning.

På kort sikt vil tiltaket føre til økt usikkerhet for **markedsaktørene som gjennomfører oppdrag innen vegadministrasjon**, både med hensyn til hva som skjer med dagens kontrakter og oppfølgingen av disse og med hensyn til fremtidige kontrakter. På lang sikt vil virkningene kunne bli både positive og negative, avhengig blant annet av hvordan fylkeskommunene løser oppgavene.

Statens vegvesen er i sin utøvelse av vegadministrasjon på riks- og fylkesveg i tett kontakt med en rekke **andre offentlige etater**, blant annet NVE, fylkesmenn, brann- og redningsvesenet, politiet og BaneNor. Disse aktørene kan bli noe berørt av tiltaket, blant annet ved at de får flere kontaktpunkter å forholde seg til. Det kan føre til noe økte administrative kostnader i disse etatene.

Samfunnet for øvrig blir berørt i den grad tiltaket fører til endringer i offentlige budsjetter, ved skattefinansieringskostnaden på 20 prosent, eller dersom kvaliteten i tjenestetilbudet endres. Brukerne av fylkeskommunens tjenestetilbud kan også få positive virkninger av tiltaket, som er en del av en stor regionreform som har som ambisjon å styrke fylkeskommunene. Dette kan være aktører som ikke nødvendigvis er trafikanter og brukere av fylkesvegene, men andre innbyggere i de ulike fylkeskommunene.

4.2. Virkninger på kort sikt – omstillingskostnader

Ved organisasjonsendringer vil det være en overgangsfase der virksomhetene må tilpasse seg. At organisasjonen(e) tilpasser seg medfører en samfunnsøkonomisk kostnad som følge av ressursbruken dette krever. Gjennom intervjuer med fylkeskommuner og innspill fra Statens vegvesens arbeidsgrupper har vi identifisert følgende omstillingskostnader:

- Kostnader som følge av endring i kontrakter med markedsaktørene
- Kostnader ved markedsusikkerhet
- Kostnader forbundet med IKT-systemer
- Stress i organisasjonen og effektivitetstap som følge av oppmerksomhetsforskyvning
- Andre omstillingskostnader

Omstillingskostnadene vil, i motsetning til de strukturelle virkningene, være av midlertidig karakter. Hvor store omstillingskostnadene blir, avhenger blant annet av hvordan fylkeskommunene velger å organisere seg, hvor raskt man får ny organisasjonsstruktur på plass og hvor krevende det er å overføre kompetanse og systemer. Dette kan variere vesentlig mellom de ulike fylkeskommunene. Kostnadene begrenses av at de er knyttet til selve overgangsfasen fra dagens situasjon med sams vegadministrasjon og til en ny struktur har satt seg. Lengde på omstillingsperioden er nærmere diskutert i kapittel 6.

4.2.1. Kostnader som følge av endring i kontrakter med markedsaktørene

Som beskrevet i avsnitt 2.2, inngår Statens vegvesen gjennom sams vegadministrasjon kontrakter med entreprenører på vegne av staten og fylkeskommunene for henholdsvis riks- og fylkesveger. Kontrakter for drift og vedlikehold av riks- og fylkesveger er normalt avgrenset innenfor et geografisk område og inneholder både riks- og fylkesvegstreknings. Arbeidsgruppen i Statens vegvesen som jobber med driftskontrakter ser på ulike alternativer for hvordan fylkesvegdelene av de flerårige, felles drifts- og fagkontraktene kan overføres til fylkeskommunene fra 1.1.2020.²⁸ Øvrige kontrakter er av Statens vegvesen ansett som enklere å overføre til fylkeskommunene blant annet fordi de i mindre grad er sammensatt både av riks- og fylkesvegstreknings. Som utgangspunkt legges det i våre vurderinger til grunn at det vil være en full splitt av kontraktene fra og med 1.1.2020. Det innebærer at eksisterende kontrakter erstattes av nye, der Statens vegvesen følger opp riksvegdelene og de nye fylkeskommunene følger opp fylkesvegdelene. Fylkeskommunene er også i dag byggherre og ansvarlig for fylkesvegnettet, men regionvegsjefen vil ikke lenger være fylkeskommunenes representant for kontraktene (se kapittel 2 for nærmere beskrivelse av dagens organisering av oppgavene).

Arbeidet med **splitting og overføring av inngåtte kontrakter** vil innebære administrative kostnader for fylkeskommunene, entreprenørene og Statens vegvesen for eksempel i forbindelse med avklaringer av ansvarsforhold og kontraktsbetingelser.²⁹ En bransjeorganisasjon har blant annet gitt innspill om at økt usikkerhet, ved at man må forholde seg til nye betingelser og personer, kan kreve økte ressurser blant annet gjennom økt behov for juridisk bistand.

Dersom kontraktsområdene splittes i riks- og fylkesvegstreknings, men ellers holdes uforandret, vil det innebære en økning i antall kontrakter og at hvert kontraktområde blir mindre enn i dag, med unntak av de få

²⁸ Det vises til notat fra arbeidsgruppe driftskontrakter «Regionreform og driftskontraktene» datert 8.1.2018 og foreløpig rapport for nærmere informasjon.

²⁹ Dersom aktørene ikke har kapasitet til å håndtere dette, kan kapasitet kjøpes i markedet.

kontraktene som i dag kun inneholder riksveg- eller fylkesvegstreknings. **Økningen i antallet kontrakter som skal følges opp** innebærer økte kostnader hos alle parter. I tillegg vil det påløpe administrative kostnader i forbindelse med **utløsning av opsjoner og tilleggsavtaler**³⁰ for å legge til rette for kontraktsområder der byggherre ønsker endring etter overgangsperioden. Det kan også innebære **økte priser på** disse tilleggsavtalene siden de har kortere løpetid.

Dersom en ønsker å gjennomføre ytterligere endringer i kontraktene fra 1.1.2020 må kontraktene sannsynligvis termineres og lyses ut på nytt. I tillegg til de rene administrative kostnadene ved dette arbeidet vil det blant annet påløpe eventuelle **konflikthåndteringskostnader og erstatningskrav** fra entreprenørene som mister omsetning. Disse erstatningskravene kan bli av en vesentlig størrelse, avhengig av størrelsen på kontrakten og gjenstående løpetid for kontraktene.

4.2.2. Kostnader ved markedsusikkerhet

Markedsaktørene vil kunne oppleve økt usikkerhet i en omstillingsfase. Blant annet er det ikke avklart hvordan fylkeskommunene vil organisere seg, herunder i hvilken grad de vil basere seg på å anskaffe kompetanse i markedet eller ha kompetansen innad i fylkeskommunen, og hvorvidt fylkeskommunene vil koordinere seg blant annet innenfor utlysning av kontrakter. Usikkerheten gjelder både allerede inngåtte kontrakter og hvordan disse vil håndteres i overgangsfasen og hvordan kontrakter vil utformes og utlyses etter 2020. Endringene kan føre til usikkerhet i markedet knyttet til størrelse i kontraktsomfang, type veg som inngår i kontraktene, kontraktslengde, når kontrakter lyses ut, hvilke kontrakter og føringer som benyttes og hvilke områder som omfattes av kontraktene (for eksempel hvilke fagområder som inngår). Det er utfordrende å si hvilke samfunnsøkonomiske virkninger markedsusikkerheten kan ha. Dersom usikkerheten fører til at aktørene **tilpasser kapasitet og kompetanse på en måte som ikke er ressursoptimal og/eller fører til redusert effektivitet i en overgangsperiode**, vil usikkerheten medføre en samfunnsøkonomisk kostnad for aktørene.

4.2.3. Kostnader forbundet med IKT-systemer

Fylkeskommunene vil ha behov for systemer og verktøy for å håndtere oppgavene knyttet til administrasjon av fylkesveger. Hvilke systemer og verktøy fylkeskommunene vil velge å benytte er ikke avklart på nåværende tidspunkt. Fylkeskommunene kan velge å gjennomføre oppgaver med mange av de samme systemene og verktøyene som benyttes i Statens vegvesen i dag, de kan velge å anskaffe andre IKT-løsninger eller de kan velge å kjøpe inn tjenester i markedet som reduserer behovet for å ha systemer og verktøy internt. I en omstillingsfase vil det dermed kunne påløpe samfunnsøkonomiske **kostnader til å implementere IKT-løsninger hos fylkeskommunene, endre IKT-løsninger hos Statens vegvesen, midlertidig duplisering av lisenser og systemer, og overføring av historisk informasjon fra IKT-løsningene hos Statens vegvesen til fylkeskommunene. Dersom fylkeskommunene reduserer behovet for interne systemer og verktøy ved å kjøpe tjenester i markedet, vil markedsaktørene kunne få lignende kostnader.**

Statens vegvesen har utarbeidet en oversikt over systemer og verktøy som de bruker i arbeidet med fylkesvegoppgaver etter vegloven. Dette er systemer og verktøy som benyttes til å følge opp konkrete fylkesvegoppgaver, og er altså ikke systemer og verktøy knyttet til generelle støttefunksjoner. Statens vegvesen har totalt identifisert 130 IKT-løsninger og programvare som benyttes i arbeidet med administrasjon av fylkesveg. Av disse er om lag to tredjedeler standard hylleware. Dette er programvare som er åpent tilgjengelig i markedet,

³⁰ Kan innebære juridiske problemer som evt. må løses.

og som er installert på PCer. Øvrige systemer er enten 1) nasjonale registre og systemer eller 2) egenutviklet programvare som er installert i et datasenter med tilhørende programvare. En del av disse systemene er knyttet til forvaltningsoppgaver, som ligger utenfor vårt mandat å vurdere, jfr. kapittel 1.2. Andre systemer gir for eksempel hjelp i anbudskonkurranser knyttet til asfaltering, gir oversikt over drift og vedlikehold i tunneler, eller effektiviserer vintervedlikehold og sikrer beredskap for vinterdrift.

Uavhengig av hvilke løsninger fylkeskommunene velger for å håndtere vegadministrasjonen, vil det i en overgangsperiode kunne påløpe **implementeringskostnader hos fylkeskommunene**. Dette er typisk kostnader som følge av opplæring, tilpasning til andre systemer, og lignende. I en overgangsperiode vil en også kunne få duplisering av vedlikeholdskostnader på systemer hos Statens vegvesen og i fylkeskommunene.

For standard hylleware vil en i stor grad kunne redusere antall lisenser hos Statens vegvesen når antall lisenser hos fylkeskommunene og/eller markedsaktørene øker.³¹ I en omstillingsperiode vil **duplisering av lisenser** kunne føre til økte kostnader.

For systemer og verktøy som Statens vegvesen har utviklet og som fylkeskommunene ønsker å benytte³², vil det kunne påløpe kostnader for å **tilrettelegge for fylkeskommunene som brukere**.

En kan også se for seg at fylkeskommunene utvikler egne løsninger for å dekke behovet. Da påløper **utviklingskostnader** i en omstillingsperiode.

Fylkeskommunene kan alternativt velge å anskaffe tjenester og kompetanse i markedet for å dekke behovet, dersom dette tilbys i markedet. Det vil i så fall kunne kreve mindre behov for opplæring og tilpasninger internt, mot økte **kostnader for å anskaffe tjenestene**.

I tillegg til systemkostnadene vil det påløpe kostnader **for tilrettelegging av overføring av data mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene**. Fylkeskommunene har behov for historiske data for vegene hvor de får oppfølgingsansvar og veger som omfattes av allerede inngåtte kontrakter. Bruk av ulike IKT-løsninger og dataformater øker disse kostnadene.³³

4.2.4. Stress i organisasjonen og effektivitetstap fra oppmerksomhetsforskyvning

Overføringen av administrasjon av fylkesvegene til fylkeskommunene er av Statens vegvesen anslått å ville påvirke om lag 1 300 - 1 700 årsverk i Statens vegvesen. Årsverkene er fordelt på om lag 4 500 ansatte som blir direkte berørt fordi de helt eller delvis jobber med oppgaver relatert til fylkesveg. Disse personene kan oppleve usikkerhet om fremtidig arbeidssituasjon i perioden frem til det er endelig avklart hvordan organisering og overføring av ressurser fra Statens vegvesen til fylkeskommunene vil foregå, men også i forbindelse med omstilling til ny arbeidssituasjon. I tillegg vil øvrige personer i Statens vegvesen påvirkes indirekte gjennom usikkerhet og endringer i organisasjonen selv om de ikke jobber med fylkesvegoppgaver i dag. **Opplevelsen av stress for enkeltpersoner er en samfunnsøkonomisk kostnad**. I tillegg til enkeltpersoners opplevelse av stress vil organisasjonen **Statens vegvesen kunne oppleve redusert effektivitet** en i en overgangsperiode. Dette kan skyldes **tap av kritiske ressurser som går over i andre jobber, men også oppmerksomhetsforskyvning i store deler av organisasjonen**. Gjennom endringene vil også ledelsens oppmerksomhet i en periode være rettet mot

³¹ Endringer i lisenskostnader som følge av prisingsmodellene til markedsaktørene (kostnad per bruker er ikke proporsjonalt med antall brukere) og bruk av andre programmer er behandlet under strukturelle virkninger.

³² Her kan det ligge juridiske problemstillinger som evt. må løses.

³³ Statens vegvesen har også behov for innlevering av data fra fylkeskommunene til bruk i nasjonale vegtrafikksystemer, men dette er forvaltningsoppgaver og utenfor vårt mandat.

omstillingen, tilpasninger internt og oppfølging av medarbeidere i forbindelse med endringen. Dette kan gjøre at ledelsen har mindre fokus på strategisk utvikling av organisasjonen. Dette kan oppfattes som en samfunnsøkonomisk kostnad. Også fylkeskommunene kan få en oppmerksomhetsforskyvning i en overgangsfase som påvirker effektiviteten. På den ene side vil **økt oppmerksomhet og nye oppgaver kunne øke effektiviteten i fylkeskommunene**, på den andre side kan organisasjonsendringen føre til **oppmerksomhetsforskyvning og dermed effektivitetstap også hos fylkeskommunene**.

4.2.5. Andre omstillingskostnader

Statens vegvesen skal bygge ned organisasjonen og fylkeskommunene skal ta over oppgaver. Noe av kompetansen som ligger i Statens vegvesen i dag vil kunne rekrutteres over til fylkeskommunene. I tillegg kan kompetanse rekrutteres fra andre sektorer og det er mulig å kjøpe en del tjenester i markedet. Det kan likevel være krevende for fylkeskommunene å skaffe nødvendig kompetanse for gjennomføring av oppgavene. **Mangel på riktig kompetanse** i en omstillingsperiode vil kunne føre til lavere effektivitet i oppgaveløsningen og dårligere kvalitet på løsningene. Disse virkningene kan potensielt være vesentlige.

Dersom **kompetanse dupliseres** mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene i en overgangsperiode, vil det påløpe ekstra lønnskostnader. Dersom kompetanse ikke dupliseres i en overgangsperiode vil organisasjonene kunne ha problemer med å gjennomføre oppgavene godt helt frem til siste dag (Statens vegvesen) og fra første dag (fylkeskommunene). Det kan potensielt få virkninger i form av redusert effektivitet i oppgaveløsningen og redusert nytte for brukerne.

Arbeidet med å **bygge opp og skalere ned** antall ansatte i de ulike organisasjonene innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad. I tillegg vil det kunne bli noe behov for **opplæring** både hos fylkeskommunene og hos Statens vegvesen.

Selve omorganiseringen medfører behov for **endringer i regulering** (veglov, vegtrafikklov, bruforskrift, etc.), og dette arbeidet innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad.

Dersom omorganiseringen medfører usikkerhet, konflikter og midlertidig stans i kontraktene med aktørene som vedlikeholder og drifter fylkesveg, kan trafikanter og transportbrukere bli berørt og det er risiko for redusert samfunnsikkerhet og beredskap.

4.3. Virkninger på lengre sikt – strukturelle virkninger

Tiltaket vil føre til strukturelle endringer på sikt som kan gi samfunnsøkonomiske virkninger, som blant annet endring i effektivitet i oppgaveløsningen og kvalitet på tjenestetilbudet. Gjennom intervjuer med fylkeskommunene og Statens vegvesens arbeidsgrupper har vi identifisert følgende potensielle langsiktige kostnads- og nyttevirksomheter:

- Kostnader og nytte fra økt lokal tilpasning
- Kostnader og nytte fra endring i koordinering
- Kostnader og nytte som følge av endringer i anskaffelsesprosesser
- Kostnader og nytte fra endringer i administrative stordriftsfordeler
- Kostnader og nytte fra endringer i stordriftsfordeler for fagfunksjoner

Disse virkningene vil, i motsetning til omstillingskostnadene, være av mer varig karakter. Hvilke av virkningene som vil slå inn og hvor store de blir avhenger i stor grad av hvordan fylkeskommunene gjennomfører oppgavene.

Disponeres ressursene bedre enn i dag, så vil det slå ut som en samfunnsøkonomisk gevinst. Blant annet vil det være av betydning om arbeidet organiseres mer effektivt, i hvilken grad fylkeskommunene klarer å skaffe riktig kompetanse og gjennomføre oppgavene med bedre kvalitet, hvordan koordineringen mellom tilstøtende områder og oppgaver gjennomføres og i hvilken grad fylkeskommunene tar hensyn til nytte og kostnader også for andre aktører i sine beslutningsprosesser (markedsaktører, trafikanter, andre fylker, offentlige etater, etc.). Dersom ressursene disponeres mindre effektivt enn i dag, vil det slå ut som en samfunnsøkonomisk kostnad.

4.3.1. Kostnader og nytte som følge av økt lokal tilpasning

Tiltaket vil gi fylkeskommunene økt mulighet for lokal tilpasning og Statens vegvesen økt mulighet til å optimalisere administrasjonen av riksvegnettet. Hvorvidt dette er en samfunnsøkonomisk gevinst eller ikke, avhenger av om tilpasningene er mer samfunnsøkonomisk optimal enn dagens løsning.

Økte muligheter for lokal tilpasning kan gi **økt nytte og/eller reduserte kostnader** for fylkeskommunene, gjennom større frihet til å velge optimale løsninger gitt lokale forutsetninger.³⁴ For eksempel benyttes i dag en rekke standarder og vegnormaler innen vegadministrasjonen.³⁵ Dette kan dreie seg om bredde på veier, hyppighet av brøyting og strøing, høvling og asfaltering. Enkelte av standardene er forankret i blant annet EU-reguleringer, men det kan avvikes fra øvrige standarder og normaler gjennom fylkeskommunalt vedtak. Fylkeskommunene har med andre ord mulighet til å fravike standardene også i dag. Etter vår vurdering vil likevel frihetsgradene til fylkeskommunene øke som følge av tiltaket, gjennom at ansvar og oppgaveutførelse samles og at fylkeskommunene får mer fagpersonell internt. Dette samsvarer med tilbakemeldingene vi har fått fra fylkeskommunene. De opplever at det kan være utfordrende å få gjennomslag hos de som løser oppgavene i Statens vegvesen med hensyn til hvilke mål som er satt, hvilke behov man ønsker å dekke og hvordan fylkesvegeier ønsker at oppgavene skal løses. I samfunnsøkonomisk teori kalles dette gjerne for prinsippal-agent-problemet. Dette oppstår når en agent (Statens vegvesen) tar beslutninger på vegne av en prinsippal (fylkeskommunene), samtidig som de to aktørenes målsetninger ikke sammenfaller, og agenten (Statens vegvesen) sitter på relevant informasjon som prinsippalen (fylkeskommunen) ikke har, eller omvendt. Ved å flytte oppgaveutførelsen inn i de enkelte fylkeskommunene vil man potensielt redusere dette problemet, og fylkeskommunene vil dermed i større grad enn i nullalternativet få gjennomført lokale tilpasninger dersom de ønsker det. Eksempler innen vegbygging kan være smalere vegbredde, smalere gang- og sykkelsti, og smalere mellom gang-/sykkelsti og veg. Andre relevante eksempler gjelder standarden om vintervedlikehold, brøyting og strøing, som er en relativt stor utgiftspost. Tilbakemeldingene fra fylkeskommuner tyder på at de ønsker å gjennomføre slike lokale tilpasninger og dermed redusere kostnader. Reduserte kostnader er en samfunnsøkonomisk gevinst, og kan potensielt være av vesentlig størrelse. Eventuelle kostnadsbesparelser på offentlige budsjetter følges også av redusert skattefinansieringskostnad.

Økt lokal tilpasning kan, i tillegg til kostnadsbesparelsene for fylkeskommunene, medføre **redusert nytte eller økte kostnader** for trafikanter og transportbrukerne. Fylkeskommunene har ved flere anledninger understreket at de også vil ta hensyn til om eventuelle kostnadsbesparelser kan medføre redusert nytte. Deres mål er å redusere kostnader samtidig som den samlede nytten øker. Dette samsvarer med det Nye veier forsøker å få til. Det gjenstår å se hva resultatet blir etter utbygging, men kostnadsestimatene på noen av deres vegstrekninger er redusert med 20 prosent i forhold til kalkylene fra Statens vegvesen da Nye veier overtok porteføljen. Det kan være egenskaper ved Nye veiers portefølje som muliggjør disse kostnadsbesparelsene. Andre mulige forklaringer

³⁴ (NOU 2015:1, 2015)

³⁵ (Statens vegvesen, 2013a)

er endrede arbeidsmetoder og organisering. Et typisk eksempel for fylkeskommunene kan være at det er behov for opprusting av en rekke av deres vegstrekninger. Noe oppgradering av flere vegstrekninger kan være mer samfunnsøkonomisk optimalt enn å heve en av strekningene til full standard etter vegnormalene. Dette kan føre til at framkommeligheten ikke blir så bra, eller at trafikksikkerheten ikke blir så høy, som en utbygging etter vegnormalene tilsier. Denne virkningen kan være av vesentlig størrelse. For eksempel varierer tidsverdiene for persontransport med lette biler mellom 180 og 490 2018-kroner per time for lange reiser avhengig av reisehensikt, mens tidsverdiene for tungtransport varierer mellom 630 og 730 2018-kroner per time.³⁶ Lavere standard på fylkesvegene kan dermed gi vesentlig lavere nytte enn det vegnormalen ville utløst, men den samlede nytten av tiltakspakken kan være høyere.

Et annet element som fylkeskommunene må ta hensyn til i sine vurderinger, er andre potensielle kostnadsøkninger. Økt lokal tilpasning/reduert standardisering vil typisk redusere effektiviteten som følge av mer skreddersøm og dermed øke kostnader per produserte «enhet».³⁷ Dette kan for eksempel gjelde vedlikehold og drift av fylkesvegene om man trenger spesialutstyr i gjennomføringen, men også administrative kostnader i byggherreorganisasjonen. Dette vil gjelde uavhengig av hvem som utfører oppgaven. Når arbeidet utføres gjennom kjøp i markedet, tilkommer ytterligere virkninger. Disse er behandlet i kapittel 4.3.3.

Statens vegvesen får **mulighet til å effektivisere administrasjonen av riksvegene**. Egne kontrakter for riksvegnettet gir et mer ensartet vegnett å følge opp, noe som kan utløse mer spesialisering og effektivisering.

Vår vurdering av retning og omfang

Det er et mål ved overføringen av vegadministrasjonen at trafikanter og transportbrukere skal være upåvirket av tiltaket. Det tilsier at fylkeskommunene vil være forsiktige med å gjennomføre tiltak som går hardt ut over brukerne. Fylkeskommunene gir uttrykk for at de sitter tettere på sluttbruker og kan ta valg som ellers ville vært tatt på et høyere nivå med større avstand til brukere. Det er dermed liten grunn til å anta at brukerne skal få vesentlige kostnader på grunn av lokal tilpasning, men da er det samtidig uklart hvor store besparelser fylkeskommunene vil være i stand til å realisere.

Vår vurdering er at økt lokal tilpasning vil kunne gi vesentlige positive virkninger i form av reduserte kostnader/økt nytte. Dette avhenger av at fylkeskommunene tar med i beregningene også økte kostnader og redusert nytte for andre aktører og brukere i andre fylker. Det avhenger også av at fylkeskommunene ikke benytter vegadministrasjonen som et virkemiddel for å oppnå andre politiske mål. For eksempel kan tilleggskrav i anbudskontraktene, som lærlingeplasser eller lokal tilknytning, potensielt føre til kostbare løsninger i vegadministrasjonen.

4.3.2. Kostnader og nytte fra endring i koordinering

Fylkeskommunene har i dag ansvaret for blant annet **kollektivtransport, fergetransport og hurtigbåt** i sitt fylke. Disse oppgavene må utføres i tett dialog med fylkesvegadministrasjonen. For eksempel er løsningene for fergetransporten tett koblet med fergekaiene, som ligger inne i fylkesvegadministrasjonen. Utvikling av kollektivtilbudet er også tett koblet til utviklingen på fylkesvegene, særlig i byområder. Når fylkeskommunene får fagmiljøer for fylkesvegadministrasjonen inn i sin organisasjon er forventningene at dette vil bedre koordineringen internt mellom disse fagmiljøene. Dette er en samfunnsøkonomisk gevinst som kan komme til uttrykk i sparte kostnader eller bedre tjenestetilbud.

³⁶ (Statens vegvesen, 2014)

³⁷ (NOU 2015:1, 2015)

Koordineringen mellom fylkene har til nå blitt håndtert av Statens vegvesen. Når fylkesvegadministrasjonen flyttes inn i hver enkelt fylkeskommune, vil det kunne føre til dårligere koordinering **på tvers av fylkesgrensene**. Dette kan for eksempel gi seg utslag ved at trafikantene risikerer uforutsigbare standardsprang fra en veg til en annen, noe som øker risiko for ulykker. Dette er en samfunnsøkonomisk kostnad som kan komme til uttrykk i økte kostnader eller dårligere tjenestetilbud.

Også koordineringen mellom **riksveg- og fylkesvegadministrasjon** i hvert enkelt fylke vil kunne bli dårligere. Riksvegnettet står for om lag 20 prosent av det samlede riks- og fylkesvegnettet Norge. Som **Feil! Fant ikke referanseilden.** i kapittel 2.3 viser, er det noe variasjon i andelen for de ulike fylkene, men alle andre fylker enn Oslo har både fylkes- og riksveger. Det er særlig på driftssiden at riks- og fylkesvegadministrasjon er tett koblet sammen. Det innebærer for eksempel vintervedlikehold som brøyting og strøing, og koordinering for å sikre beredskapsveg/omkjøringsveg. Dårlig koordinering mellom disse ulike vegklassene internt i fylkeskommunene vil føre til økte kostnader eller dårligere tjenestetilbud, som er en samfunnsøkonomisk kostnad. En kan også få løsninger der to ulike selskaper brøyter veger ved siden av hverandre, fordi de er lyst ut på ulike kontrakter. Eller at kontraktene blir uhensiktsmessige fordi riks- og fylkesveger i for liten grad koordineres. Dette innebærer samfunnsøkonomiske kostnader.

Statens vegvesen koordinerer også aktivitet med **NVE, brann- og redningsvesenet og andre offentlige aktører**. Når det blir flere aktører som skal koordineres, øker administrative kostnader. Dersom oppgavene ikke gjennomføres godt vil det potensielt ha påvirkning på samfunnsikkerhet og beredskap.

Vår vurdering av retning og omfang

Tiltaket kan føre til bedre og dårligere koordinering. Det er en rekke avbøtende tiltak som kan settes inn for å unngå at de samfunnsøkonomiske kostnadene blir store, jf. kapittel 6. Samtidig er det lite som tilsier at den potensielt bedre koordineringen internt i fylkeskommunene skal kunne fullstendig veie opp for den potensielt dårligere koordineringen mellom fylker og mellom fylkes- og riksvegadministrasjonen i hvert fylke. Den samlede virkningen er dermed etter vår vurdering negativ, og kan bli vesentlig dersom en ikke håndterer dette på en god måte.

4.3.3. Kostnader og nytte som følge av endringer i anskaffelsesprosesser

Det er i dag Statens vegvesen som blant annet utarbeider konkurransegrunnlag og gjennomfører anskaffelser knyttet til riksveg og fylkesveg. Uten annen koordinering vil tiltaket innebære at det fremover vil være ti selvstendige fylkeskommunale enheter som gjennomfører anskaffelser og som utøver byggherreoppgaver, i tillegg til Statens vegvesen. De enkelte fylkeskommunene kan endre innkjøpsstrategi fra dagens praksis, de ulike fylkeskommunene og Statens vegvesen kan ha forskjellige innkjøpsstrategier og tidspunktene for når kontraktene legges ut i markedet kan bli mindre koordinert. Etter vår vurdering kan dette føre til samfunnsøkonomiske **virksomheter som følge av påvirkningen på konkurransesituasjonen i markedet, endring i innovasjon i innkjøp og ressursbruk til å håndtere tilbud og kontrakter**.

Økningen i antallet aktører som gjennomfører anskaffelsene kan føre til endring i kjøpermakt og dermed påvirke **konkurransesituasjonen i markedet**. Det vil kunne ha samfunnsøkonomiske konsekvenser. Statens vegvesen er i dag en stor aktør med vesentlig innkjøpsmakt. Markedsaktørene har tilpasset seg situasjonen, og vi har i dag noen store aktører på selgersiden, med en underskog av underleverandører. Flere kjøpere kan endre denne situasjonen. Hvorvidt det er en samfunnsøkonomisk gevinst eller kostnad er vanskelig å vurdere. I seg selv er konsentrasjon av makt på én side i kjøpsprosessen en samfunnsøkonomisk kostnad.

Hvilke innkjøpsstrategier fylkeskommunene velger vil også ha påvirkning på konkurransesituasjonen i markedet. De kan for eksempel endre de geografiske kontraktsområdene på driftskontraktene, endre varigheten på kontraktene og endre kontraktens omfang (helentreprise versus delentreprise). Vurderinger som fylkeskommunen står overfor, er blant annet:

- Dagens organisering av kontraktsområder inkluderer både riks- og fylkesveg, og det kan være naturlig for fylkeskommunene å **endre inndelingen** ettersom antall kilometer veg i de eksisterende kontraktsområdene reduseres. Dersom fylkeskommunene lager nye kontraktsområder som er mindre enn de eksisterende, kan dette ha samfunnsøkonomiske virkninger. På den ene siden vil mindre kontraktsområder kunne føre til at flere mindre leverandører slipper til, noe som isolert sett kan øke konkurransen. Gitt dagens praksis med at de større leverandørene knytter til seg mindre lokale underleverandører, kan denne virkningen være begrenset. På den andre siden kan mindre kontraktsområder også føre til at de større leverandørene og leverandører som ikke har lokal tilstedeværelse, ikke anser det som lønnsomt å delta i konkurransen. Dersom fylkeskommunene velger større kontraktsområder, vil de nevnte virkningene kunne ha motsatt fortegn.
- Dersom fylkeskommunene velger å øke **kontraktens varighet** vil dette øke potensiell lønnsomhet for leverandørene, og dermed kunne øke konkurransen. Lengre kontraktsperioder vil gi leverandørene tid til å etablere en organisasjon, herunder rekruttere nødvendig personell, bli kjent med markedet og høste stordriftsfordeler. Samtidig vil for lange kontrakter medføre at selskapene som ikke vinner konkurransen kan forsvinne, og dermed reduseres antallet selskaper som er kvalifiserte til å delta neste gang oppdraget lyses ut.
- Fylkeskommunenes valg av **omfang i kontraktene** vil også kunne innebære samfunnsøkonomiske konsekvenser. Dersom fylkeskommunene velger å ha mer omfangsrike kontrakter, kan dette isolert sett redusere konkurransen ettersom det kun vil være de største leverandørene som har kapasitet og kompetanse til å levere på flere områder. Samtidig vil dette også kunne føre til at mindre leverandører kan gå sammen for å levere, noe som tilsier at det ikke vil ha stor innvirkning på konkurransen i markedet. Dette vil likevel innebære noen kostnader. Dersom fylkeskommunene velger å ha mindre og mer differensierte kontrakter kan dette også ha negative konsekvenser, om det er slik at større leverandører velger å avstå fra konkurransen som følge av lav lønnsomhet.

Sannsynligheten for at utlysninger av kontrakter i ulike fylker skjer omtrent samtidig vil også øke. Det vil kunne føre til lengre perioder uten tilgang til anbud, og perioder med opphopning av anbudskunngjøringer. Lange perioder uten tilgang til anbud, kan isolert sett medføre at noen aktører forsvinner ut av markedet. Dette vil på sikt kunne føre til redusert konkurranse. Perioder med opphopning av anbudskunngjøringer vil kunne føre til at markedsaktørene avstår fra å legge inn tilbud, på grunn av kapasitetsbegrensninger. Dette kan også isolert sett redusere konkurransen på den enkelte anbudsutlysningen. Samtidig kan det at enkelte aktører avstår fra konkurranser i ett år medføre at nye aktører slipper til på markedet, og dermed bygger opp erfaring og kompetanse, slik at man i neste utlysningssomgang har flere og bedre leverandører som leverer i konkurransen.

En annen potensiell virkning av mindre standardiserte anskaffelsesprosesser er mer **innovasjon i innkjøp**. Alle byggherrene, også Statens vegvesen, får mulighet for utvikling og utprøving av egne strategier for drift og vedlikehold av sitt vegnett uten å måtte tilpasse seg til drift av andre vegnett på samme måte som i dag. Dette gir rom for betydelig eksperimentering og læring på tvers av fylker.

Tiltaket vil sannsynligvis også medføre **økt ressursbruk til å håndtere tilbud og kontrakter**. Dette kan for eksempel dreie seg om tidsbruk hos aktørene til å sette seg inn i nye kontraktsvilkår, bruk av rådgivere for å vurdere tolkninger av kontraktsvilkårene og potensielle konflikthåndteringskostnader.

Vår vurdering av retning og omfang

Det er potensielt store samfunnsøkonomiske kostnader av endringer i anskaffelsesprosessene dersom fylkeskommunene ikke velger gode nok innkjøpsstrategier, dersom oppsplittingen av kjøpermakten endrer konkurransesituasjonen i markedet i negativ retning eller dersom ressursbruken til å håndtere variasjonen i innkjøpsprosessene blir vesentlig.

Etter vår vurdering kan man anta at fylkeskommunen som profesjonell innkjøper vil velge en innkjøpsstrategi som ivaretar hensiktsmessig byggherreoppfølging, at kontraktsområdene og varigheten er store/lange nok for å ivareta økonomisk rasjonell drift for leverandøren og små/korte nok til at de ikke begrenser konkurransen i markedet. Vi finner det også sannsynlig at variasjonen i innkjøpsstrategier mellom fylkeskommunene vil kunne føre til mer innovasjon. Det er svært uklart hvorvidt splitting av kjøpermakt fører konkurransesituasjonen i markedet i en negativ samfunnsøkonomisk retning, men økt variasjon på kjøpersiden vil føre til økt ressursbruk til å håndtere tilbud og kontrakter.

4.3.4. Kostnader og nytte fra endringer i stordriftsfordeler for fagfunksjoner

Regionene i Statens vegvesen består av en rekke fagområder som har leveranser inn i de ulike oppgavene som vegadministrasjonen utfører, jf. figur 2-2 i kapittel 2.2. Med ny fylkesinndeling ville Statens vegvesen ifølge egne vurderinger, benyttet 1 200-1 500 årsverk, utenom administrative funksjoner, for å løse oppgavene knyttet til vegadministrasjonen på fylkesveg.³⁸ Mange av disse årsverkene er spesialisert kompetanse innen en rekke sektorspesifikke områder som for eksempel vannhåndtering, skredhåndtering, transportanalyser og vegteknologi. **Splittelse av spesialiserte fagfunksjoner vil kunne medføre et effektivitetstap som følge av reduserte stordriftsfordeler i form av både skala- og spesialiseringsgevinster.**

Reduserte skalafordeler kan oppstå fordi oppgavemengden innen de ulike delene av fylkesvegadministrasjonen varierer vesentlig over tid.³⁹ Både fylkeskommunenes handlingsplaner for forventet investering, drift og vedlikehold, og lange vedlikeholdsintervaller på større rehabiliteringer som tunneler, tyder på at det er slik variasjon i oppdragsmengder. I dag håndteres dette av Statens vegvesen ved at de samme ressursene arbeider for flere fylkeskommuner. Redusert aktivitet hos en fylkeskommune, for eksempel innen planlegging og bygging, gattes gjerne ut ved økt aktivitet hos en annen fylkeskommune i regionen eller for riksvegadministrasjonen. Når ressursene flyttes inn i fylkeskommunene, kan denne glattingen av aktivitetsnivået bli vanskeligere, slik at fylkeskommunene og Statens vegvesen i perioder blir sittende med enten over- eller underkapasitet. Dette kan løses for eksempel ved en større andel innkjøp av ekstern kompetanse fra markedet, og trenger ikke nødvendigvis føre til redusert effektivitet og samfunnsøkonomiske kostnader. Statens vegvesen trekker fram at en del av disse tjenestene ikke eger seg for konsulentkjøp, for eksempel kontraktsoppfølging. Dersom kostnaden over offentlige budsjetter øker i forhold til i dag, vil det i tillegg påløpe en samfunnsøkonomisk skattefinansieringskostnad. Flytting av ressurser fra offentlig til privat sektor i seg selv, er en fordelingsvirkning.

Ved en splitting av fagmiljøene kan **reduserte spesialiseringsfordeler** oppstå.⁴⁰ For fagmiljøene er for eksempel erfaringsbasert kompetanse viktig i gjennomføringen av en rekke oppgaver innen vegadministrasjonen. Det vil si at dersom fylkeskommunene organiserer seg på en måte som bidrar til at hver enkelt ansatt gjennomfører færre slike oppgaver, vil dette gi mindre erfaring, redusert læring og lavere kompetanse. Dette gjelder særlig for de fagmiljøene der hver enkelt fylkeskommune ikke vil ha oppgaver til å opprettholde et sterkt faglig miljø. Statens

³⁸ (Statens vegvesen, 2018d)

³⁹ (Menon Economics, 2016)

⁴⁰ (Damwad, 2012)

vegvesen trekker fram eksempler som kompetanse til oppfølging av driftskontrakter, byggherrevakta, tunnelkoordinator, sikkerhetsgodkjenner og sprengningsspesialist. Dersom det oppstår reduserte spesialiseringsfordeler, vil det føre til enten økt ressursbruk eller lavere kvalitet på tjenestene, som representerer et samfunnsøkonomisk tap. Det er mulig å dempe dette tapet ved at fylkeskommunene kjøper tjenester fra markedsaktører eller at dette er tjenester som Statens vegvesen fortsatt yter. Statens vegvesen trekker fram at deler av disse tjenestene ikke egner seg til konsulentkjøp, for eksempel byggherrevakta og oppfølging av driftskontrakter. Som beskrevet over, vil det påløpe skattefinansieringskostnader dersom kostnaden over offentlige budsjetter øker i forhold til i dag. Flytting av ressurser fra offentlig til privat sektor er en fordelingsvirkning.

Flytting av vegadministrasjonen inn i fylkeskommunene vil også styrke de samlede fagmiljøene i fylkeskommunene. Fylkeskommunene er allerede i dag en etablert organisasjon som foretar komplekse innkjøp av for eksempel kollektivtjenester, medvirkning i by-pakker og bygging av videregående skoler. I tillegg har fylkeskommunene i dag blant annet fagmiljøer innen forvaltning og arealplanlegging. Man kan derfor se for seg at overføringen vil medføre **økte skala- og spesialiseringsgevinster** innen fagmiljøer som byggherre, forvaltning, jus, plan, klima- og miljø og kulturminne. Dette vil kunne bidra til bedre ressursutnyttelse, hvilket er en samfunnsøkonomisk gevinst.

Vår vurdering av retning og omfang

Det er potensielt store samfunnsøkonomiske kostnader som ligger i tap av skala- og spesialiseringsfordeler innen vegadministrasjonen ved denne omorganiseringen. Det kan for eksempel bli kostbart for samfunnet dersom fylkeskommunene ikke har tilgang til de riktige fagressursene ved akutte hendelser eller mangler kompetanse til å følge opp driftskontraktene. Etter vår vurdering avhenger størrelsen på disse kostnadene av hvordan fylkeskommunen velger å innrette seg, og det er en rekke avbøtende tiltak som kan gjennomføres. I praksis kan det likevel være vanskelig å unngå at noen av disse samfunnsøkonomiske kostnadene slår inn, ettersom det er lite sannsynlig at vegadministrasjonen vil utføres like samlet som i dag. En vil også kunne få skala- og spesialiseringsgevinster i fylkeskommunene, men det er vanskelig å se at disse gevinstene vil veie opp for kostnadene. Samlet sett er vår vurdering dermed at endringene i stordriftsfordeler vil slå ut som samfunnsøkonomiske kostnader, potensielt av vesentlig størrelse.

4.3.5. Kostnader og nytte ved endring i administrative stordriftsfordeler

Mindre enheter har typisk høyere kostnader per ansatt knyttet til administrative funksjoner som for eksempel økonomi, HR, internservice og IT-support, ettersom administrasjonsutgiftene spres på færre ansatte sammenlignet med større enheter med flere ansatte.⁴¹ Vi sier derfor at det eksisterer **stordriftsfordeler** i de administrative kostnadene, og isolert sett vil derfor flere mindre enheter medføre et effektivitetstap. Statens vegvesen har foretatt en kartlegging av ressurser som benyttes for å utføre slike administrasjonsoppgaver relatert til ressursene som arbeider med fylkesveg. Totalt sett bruker Statens vegvesen mellom 137 og 172 årsverk på administrative funksjoner relatert til arbeidet med fylkesveger.⁴² Med en årsverkskostnad på om lag 1 100 000 kroner innebærer dette en kostnad på mellom 151 og 189 millioner kroner i året med dagens løsning.⁴³

⁴¹ (DIFI, 2012)

⁴² (Statens vegvesen, 2018d)

⁴³ Årsverkskostnaden inkluderer årslønn, arbeidsgiveravgift, IKT-kostnader knyttet til en ansatt, eiendomskostnader per ansatt, reisekostnader per ansatt i tillegg til rekvisita, mobil og øvrige fellesfunksjoner (Statens vegvesen, 2018e). Ifølge Statens vegvesen vil ikke årsverkskostnadene her overlappe med andre kostnader inkludert i rapporten, slik at man unngår dobbelttelling.

Tiltaket vil kunne medføre reduserte administrative stordriftsfordeler i *vegadministrasjonen* siden denne splittes opp i flere enheter. Dette gjelder både splittingen av fylkesveg på flere selvstendige enheter, og i tillegg at man splitter riksveg og fylkesveg. Mindre utnyttelse av stordriftsfordeler vil kunne bidra til at arbeidskraften og kapitalen ikke utnyttes optimalt, hvilket regnes som et samfunnsøkonomisk tap. Samtidig vil fylkesvegadministrasjonen overføres til allerede etablerte virksomheter, der de enkelte fylkeskommunene besitter en etablert stabsfunksjon. Dette kan isolert sett øke de administrative stordriftsfordelene hos fylkeskommunene ettersom disse enhetene nå blir større. Økt utnyttelse av stordriftsfordeler vil kunne bidra til at arbeidskraften og kapitalen utnyttes bedre, hvilket regnes som en samfunnsøkonomisk gevinst. Dermed vil tapet av stordriftsfordeler i administrative funksjoner i vegadministrasjonen, kunne veies opp av økte stordriftsfordeler hos den enkelte fylkeskommune.

Det er også mulig at organisasjoner blir så store at en splitting gir reduserte administrative **stordriftsulemp**er. I store organisasjoner blir styring mer utfordrende, noe som kan gi økt byråkrati og koordineringsproblemer.⁴⁴ Reduserte stordriftsulemp er kan for eksempel føre til reduserte administrative kostnader til rapportering, planlegging og koordinering internt i organisasjonene.

Vår vurdering av retning og omfang

Selv om Statens vegvesen mister mange oppgaver og ansatte, vil organisasjonen fortsatt ha en vesentlig størrelse da det er estimert at Statens vegvesen benytter rundt 2 300 årsverk på riksvegoppgaver.⁴⁵ På samme måte er hver enkelt fylkeskommune i dag etablerte enheter med stabsfunksjoner, og disse vil også i gjennomsnitt bli større etter regionreformen generelt. Eventuelle tap av administrative stordriftsfordeler hos Statens vegvesen vil etter vår vurdering kunne veies opp av eventuelle økte administrative stordriftsfordeler hos fylkeskommunene. Det er også mulig at Statens vegvesen har blitt en så stor organisasjon at oppsplittingen gir reduserte administrative stordriftsulemp er både internt i Statens vegvesen og i hver enkelt fylkesvegadministrasjon. Samlet sett er vår vurdering at tiltaket ikke vil føre til vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader eller nytte fra endring i administrative stordriftsfordeler, men det avhenger av hvordan Statens vegvesen og fylkeskommunene tilpasser seg den nye situasjonen. En vesentlig usikkerhet er kostnader tilknyttet IKT-systemer.

4.4. Skattefinansieringskostnader

Tiltaket vil kunne påvirke ressursbruken som bevilges over offentlige budsjetter og dermed behov for skattefinansiering. Skattefinansiering medfører et effektivitetstap for samfunnet som følge av at skatter påvirker ressursbruken. I tillegg påløper det administrative kostnader i forbindelse med skatteinnkrevningen. Det fremgår av Finansdepartementets rundskriv R-109/14 at skattefinansieringskostnaden skal settes til 20 øre per krone.⁴⁶ Grunnlaget for beregningen vil være tiltakets nettovirkning på offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.

Tiltaket som er vurdert i denne analysen påvirker det offentlige finansieringsbehovet på flere måter. For det første vil finansieringsbehovet påvirkes dersom det er behov for å investere i nye systemer hos de enkelte fylkeskommunene eller om tiltaket medfører behov for andre investeringer i omstillingsfasen. I tillegg vil endring i ressursbruken som følge av arbeidskraftens produktivitet direkte ha en innvirkning på det offentlige finansieringsbehovet. Redusert utnyttelse av stordriftsfordeler og duplisering av kompetanse vil, alt annet likt,

⁴⁴ (Begg, Fischer, & Bornbusch, 2008)

⁴⁵ (Statens vegvesen, 2018d)

⁴⁶ Finansdepartementet (2014). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*, Rundskriv R-109/14

medføre økt bruk av arbeidskraft og dermed også økte kostnader for det offentlige. Reduserte kostnader av økt lokal tilpasning vil også påvirke det offentlige finansieringsbehovet, for eksempel dersom redusert vegbredde reduserer investeringskostnadene.

Vår vurdering av retning og omfang

Vi er ikke i tvil om at omorganiseringen vil medføre midlertidige omorganiseringskostnader for offentlige budsjetter, som dermed også innebærer en skattefinansieringskostnad. På lang sikt er det potensiale for en vesentlig økning i budsjettkostnader, men vi vil ikke utelukke at de langsiktige virkningene i sum blir positive. Om det oppstår skattefinansieringskostnader eller -gevinster avhenger derfor av hvorvidt de øvrige langsiktige virkningene på offentlige budsjetter er negative, eller positive og motsvarer omstillingskostnadene.

5. Vurdering av fordelingsvirkninger

Det er Statens vegvesen som organisasjon og deres ansatte som blir sterkt negativt berørt av omorganiseringen. Fylkeskommunene blir styrket.

Ved siden av vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det viktig å vurdere eventuelle fordelingsvirkninger tiltaket vil kunne medføre for de berørte partene. De fordelingsvirkningene det er viktigst å kartlegge er overføringer mellom samfunnsaktører som kan antas å ha betydelige forskjeller i marginalnytte og større endringer i offentlige utgifter og inntekter. Selve vurderingen av fordelingsvirkninger, mulige interessekonflikter og hvilken vekt disse skal ha i den endelige beslutningen er et politisk spørsmål.

Det er Statens vegvesen som organisasjon som vil miste en vesentlig del av sine ansatte i denne omorganiseringen. Fylkeskommunene blir styrket ettersom disse sannsynligvis vil øke antall ansatte og styrke fagmiljøene. Begge aktørene kan oppleve endret effektivitet i oppgaveløsningen både på kort og lang sikt. Om lag 4500 ansatte i Statens vegvesen vil kunne oppleve usikkerhet om sin arbeidssituasjon.

Trafikanter og næringsaktører kan i omstillingsperioden få økte kostnader/ redusert nytte, selv om det er et uttalt mål at disse i liten grad skal bli berørt. På lang sikt kan økt lokal tilpasning være både positivt og negativt for denne gruppen. Markedsaktørenes eiere, ledelse og ansatte er i noe av den samme situasjon. På kort sikt vil løsninger på dagens kontrakter og usikkerhet om fremtidige løsninger kunne føre til økte kostnader/ redusert nytte. Dersom fylkeskommunene endrer innkjøpsstrategi kan tiltaket også ha innvirkning på konkurranseforholdet mellom de store og de små aktørene, og mellom ulike lokale aktører. Virkningene på lang sikt kan bli både positive og negative. Andre offentlige etater som NVE, brann- og redningsvesenet, politiet og BaneNor kan bli berørt, og samfunnet for øvrig i form endringer i kvaliteten på leverte tjenester. Tiltakets innvirkning på den totale offentlige ressursbruken vil også medføre fordelingsvirkninger. Dersom tiltaket medfører økt offentlig ressursbruk vil dette medføre økt behov for statlig finansiering. Finansiering gjennom statlige overføringer vil innebære en skattefinansiering som medfører at kostnadene tas av skattebetalerne generelt.

6. Samlet vurdering

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

I denne rapporten har vi identifisert en rekke mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser av overflytting av byggherreområdet i fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Tabellen under viser en oversikt over hvordan vi vurderer de ulike virkningene og hvilke aktører som blir berørt.

Tabell 6-1: Oppsummering av identifiserte virkninger

Virkning	Netto effekt	Aktør
VIRKNINGER PÅ KORT SIKT - OMSTILLINGSKOSTNADER		
Endring i løpende kontrakter med markedsaktørene	Kostnad	Fylkeskommunene, Entreprenørene og Statens vegvesen
Økt markedsusikkerhet	Kostnad	Entreprenørene
Tilpasning, endring og investering i IKT-systemer	Kostnad	Fylkeskommunene og Statens vegvesen
Stress i organisasjonen og effektivitetstap fra oppmerksomhetsforskyvning	Kostnad	Fylkeskommunene og Statens vegvesen
Andre virkninger (mangel på kompetanse, duplisering av kompetanse, opplæring og endringer i regulering)	Kostnad	Fylkeskommunene, Statens vegvesen og andre offentlige aktører
VIRKNINGER PÅ LENGERE SIKT – STRUKTURELLE ENDRINGER		
Større frihet til å velge optimale løsninger gitt lokale forutsetninger (økt lokal tilpasning)	Nytte og kostnader som må avveies mot hverandre	Fylkeskommunene, Statens vegvesen, trafikantene og samfunnet for øvrig
Dårligere koordinering mellom fylkeskommunene	Kostnad	Fylkeskommunene
Dårligere koordinering mellom riksveg- og fylkesveg	Kostnad	Fylkeskommunene og Statens vegvesen
Bedre koordinering mellom fylkesveg og andre fylkesspesifikke oppgaver	Nytte	Fylkeskommunene
Dårlige koordinering med andre offentlige aktører (NVE, Brann- og redningsvesenet)	Kostnad	Fylkeskommunene, andre offentlige aktører og samfunnet for øvrig
Endring i anskaffelsesprosesser	Nytte og kostnader	Fylkeskommunene, Statens vegvesen og entreprenørene

Splittelse av spesialiserte fagfunksjoner som jobber meg veg	Kostnader	Statens vegvesen og fylkeskommunene
Samordning av fagmiljøer som jobber med veg og andre fylkesspesifikke oppgaver	Nytte	Fylkeskommunene
Endring i administrative stordriftsfordeler	Nytte og kostnader	Statens vegvesen og fylkeskommunene

Hvor store de samlede omstillingskostnadene blir, er svært usikkert. Samtidig viser erfaringer at desto større ambisjoner man har ved omstilling av offentlige virksomheter, desto større blir omstillingskostnadene da det ofte er flere ansatte som må flytte på seg, større investeringer som må foretas og flere systemer og rutiner som må integreres. Størrelsesordenen vil også avhenge av hvor lang tid det tar fra omorganiseringsprosessen starter, og frem til ny organisasjon har satt seg. Dette vil sannsynligvis variere betydelig mellom de ulike fylkeskommunene, da enkelte fylkeskommuner allerede i dag har startet arbeidet med å vurdere fremtidig løsning av vegadministrasjonsoppgavene, mens andre fylkeskommuner ikke har startet dette arbeidet, og fremdeles jobber med selve sammenslåingen av fylkene. **Vår samlede vurdering av omstillingskostnadene er at overføring av driftskontrakter og utarbeidelse av nye IKT-løsninger potensielt kan bli kostbart, i tillegg til at effektiviteten og kvaliteten i oppgaveløsningen kan bli vesentlig redusert.**

På lang sikt er det potensiale for vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader. Vi vil heller ikke utelukke at de langsiktige virkningene i sum blir positive. Det avhenger av om fylkeskommunene klarer å få realisert de potensielle gevinstene ved omorganiseringen og begrense de samfunnsøkonomiske kostnadene. For eksempel vil fylkeskommunenes valg av organisering av virksomheten knyttet til vegadministrasjonen ha en direkte innvirkning på hvor mye man får utnyttet skala- og spesialistfordelene. Dersom alle fagmiljøer splittes og den enkelte fylkeskommune direkte får overført de årsverkene som jobber med fylkesvegene i sitt fylke, vil effektivitets- og kvalitetstapet kunne bli vesentlig. Samtidig vil dette avhenge av hvor små fagmiljøene er, og hvor store de enkelte fylkeskommunene er. Fylkeskommunene kan også velge å opprette interkommunale selskaper for de mest spesialiserte funksjonene. Eller de kan benytte «største brukers-prinsipp» som innebærer at de fylkeskommune som benytter en type kompetanse mest, samler dette i denne fylkeskommunen, og at øvrige fylkeskommuner leier inn kompetanse ved behov. En annen løsning er at fylkeskommunene velger å anbudsutsette oppgaver.

Selv om vi har pekt på en rekke mulige langsiktige samfunnsøkonomiske kostnader ved tiltaket er det også mulig at omorganiseringen på lang sikt vil effektivisere fylkesvegadministrasjonen. Det er også viktig å påpeke at det er de langsiktige virkningene som gjerne får størst betydning i samfunnsøkonomiske vurderinger. Årlige innsparinger vil gjerne over tid motsvare kortsiktige omstillingskostnader.

Vedlegg A: Referanser

- Begg, D., Fischer, S., & Bornbusch, R. (2008). Economics (ninth edition). *McGraw-Hill*.
- Berg. (2017). *Fylkeskommunene*. Hentet fra <https://snl.no/fylkeskommune>
- Dalen og Riis. (2015). *Konkurranse for innovasjon*.
- Damwad. (2012). *Samfunnsøkonomisk analyse av alternativ organisasjonskultur for LMDs instituttsektor*.
- DIFI. (2012). *Administrative støttefunksjoner i staten - en forstudie*.
- Finansdepartementet. (2014). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv., Rundskriv R-109/14*.
- Innst. 385 S (2016-2017). (2016). *Innstilling fra kommuunal. og forvaltningskomiteen om Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå. .*
- Instruks for Statens vegvesen. (2011). *Instruks for Statens vegvesen av 15.03.2011*.
- Menon Economics. (2016). *Samfunnsøkonomisk analyse av organiseringen av eiendomsoppmåling i Norge*.
- NOU 2015:1. (2015). Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd.
- Ot.prp. nr. 68. ((2008-2009)). Om lov om overføring av rettigheter og forpliktelser ved omklassifisering av veg etter veglov § 62 tredje ledd i forbindelse med forvaltningsreformen.
- Prop. 84 S (2016-2017) . (2016). *Ny inndeling av regionalt forvaltningsnivå*.
- Samferdselsdepartementet. (2017). *Overføring av sams vegadministrasjon til regionalt folkevald nivå. Mandat for utgreiing*.
- SSB. (2016). *Samferdsel i kommuner og fylkeskommuner. Tabellnummer 04668 Samferdsel - grunndata 1999 - 2016*.
- SSB. (2017). Samferdsel i kommuner og fylkeskommuner, tabellnummer 04668.
- Statens vegvesen. (2013a). *Vegvesenboka - Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen*.
- Statens vegvesen. (2013b). *Sams vegadministrasjon på regionalt nivå*.
- Statens vegvesen. (2014). *Konsekvensanalyser Håndbok V712*.
- Statens vegvesen. (2017a). *Tertialrapport per 30. april 2017 til Samferdselsdepartementet*. Hentet fra https://www.vegvesen.no/_attachment/1923060/binary/1191548?fast_title=Tertialrapport+per+30.+april+2017.pdf
- Statens vegvesen. (2017b). *Prosjektplan for prosjekt "regionreformen - SVV"*.
- Statens vegvesen. (2018a). *Oppgaver innenfor sams vegadministrasjon som ikke gjelder fylkesveg*.
- Statens vegvesen. (2018b). *Regionreformen og driftskontraktene*.

Statens vegvesen. (2018c). *Omfang på oppgaver i sams vegadministrasjon som er knyttet til fylkesveg*.

Statens vegvesen. (2018d). *Kartlegging av ressursbruk til oppgaver som SVV utfører for Fylkeskommunene gjennom sams vegadministrasjon. Utarbeidet av arbeidsgruppe for kartlegging av ressurser*.

Statens vegvesen. (2018e). *Beregning av årsverkskostnader*.

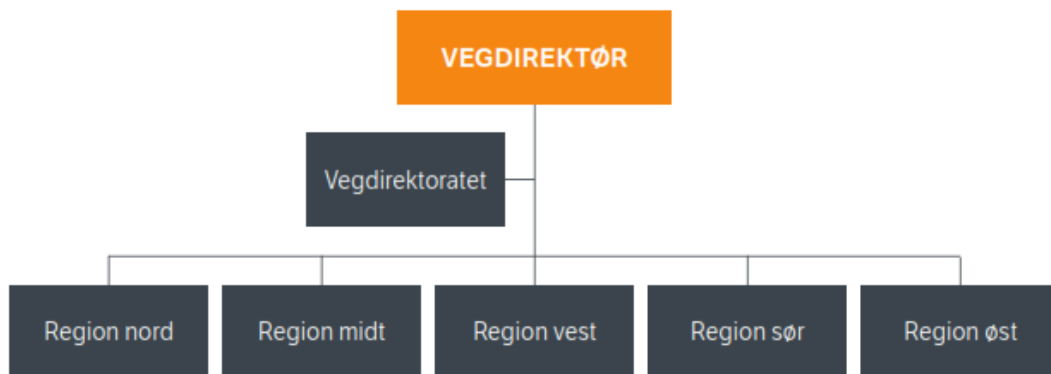
Statens vegvesen. (2018f). *Rapport fra Arbeidsgruppe fagområder*.

Vegloven. (1963). *Lov om veger*.

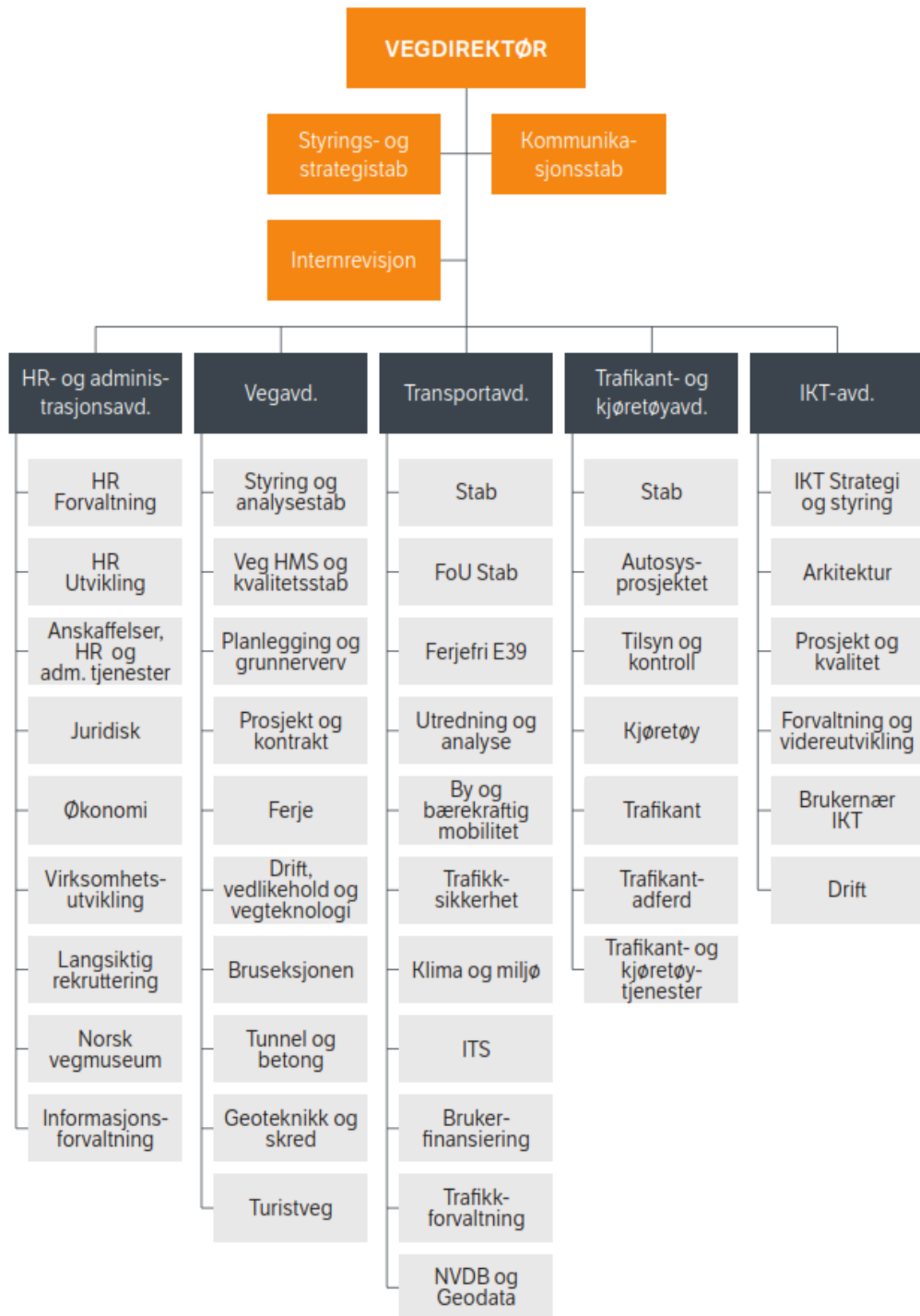
Vegtrafikkloven. (1965). *Lov om vegtrafikk*.

Vedlegg B: Organisasjonskart for Statens vegvesen

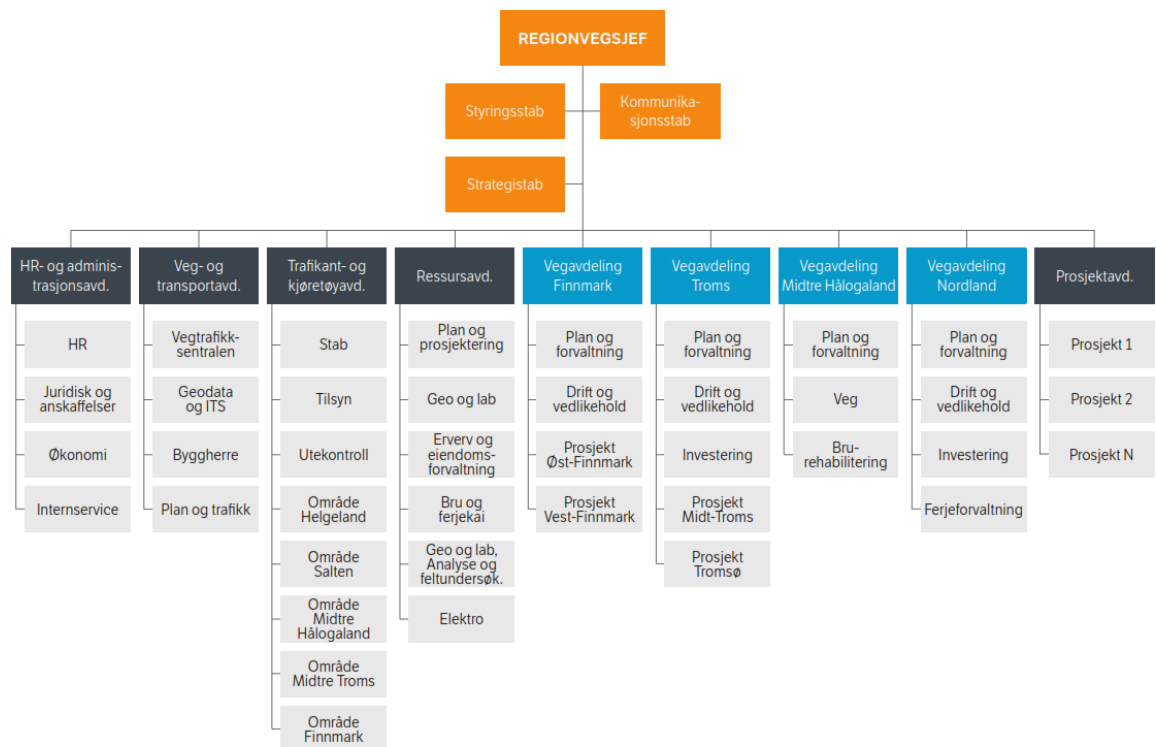
Statens vegvesen



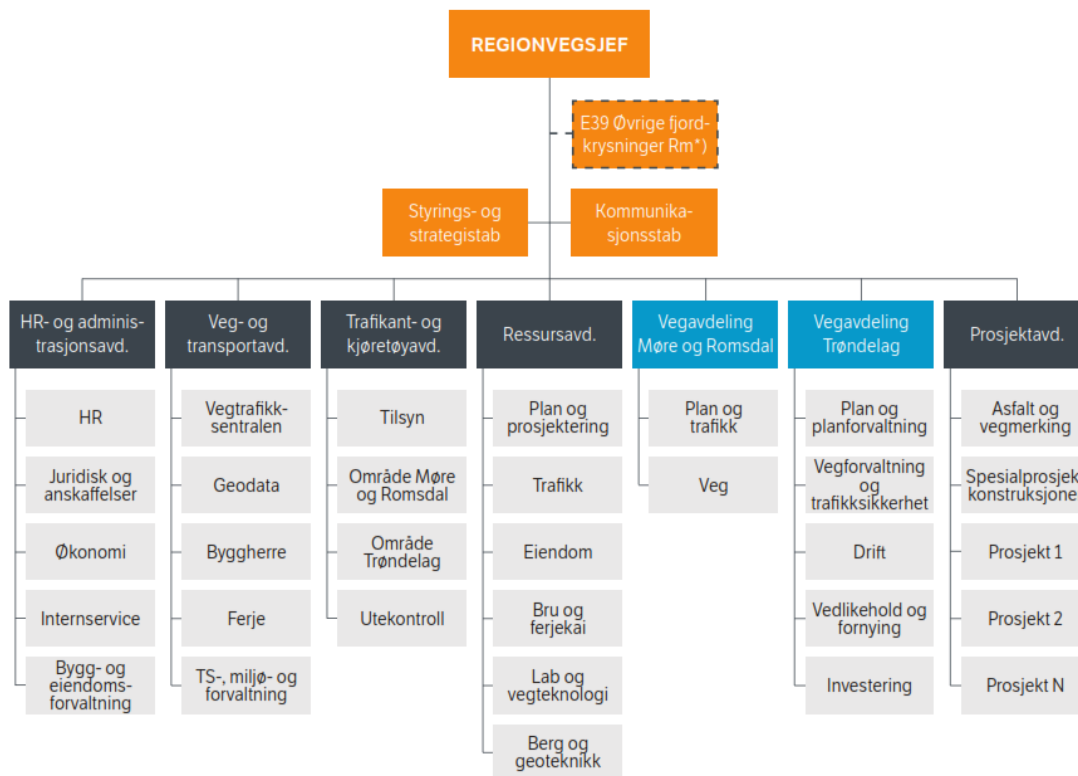
Vegdirektoratet



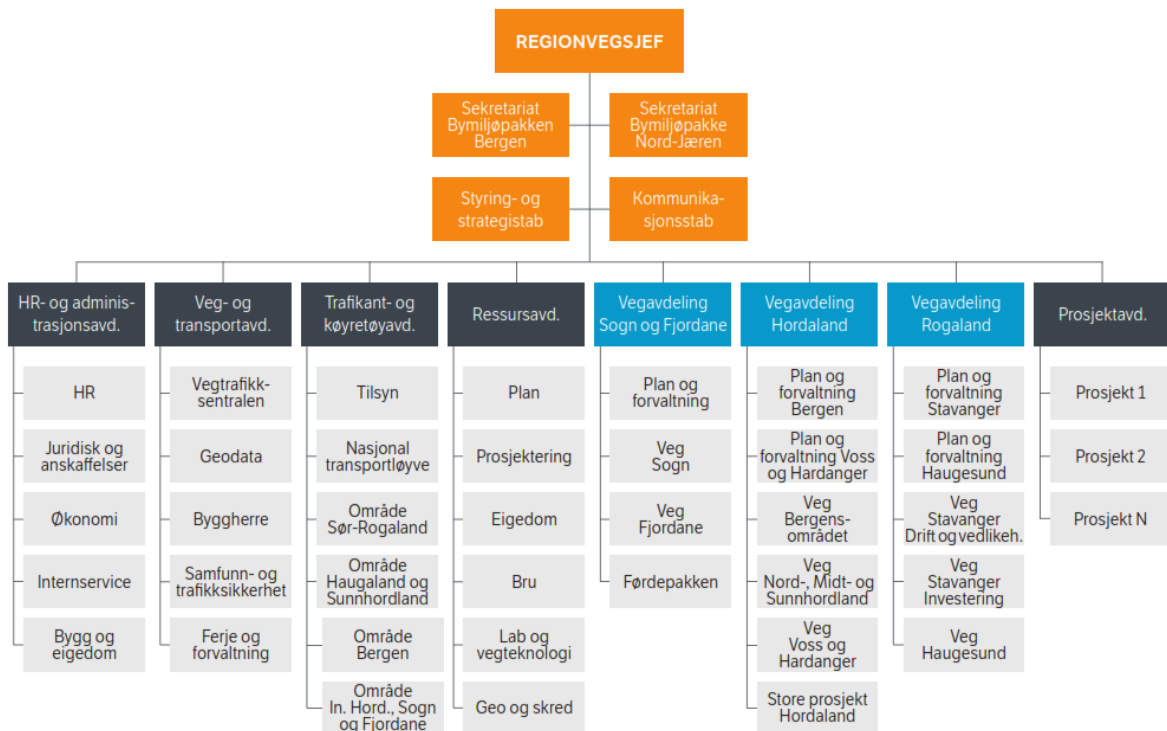
Region Nord



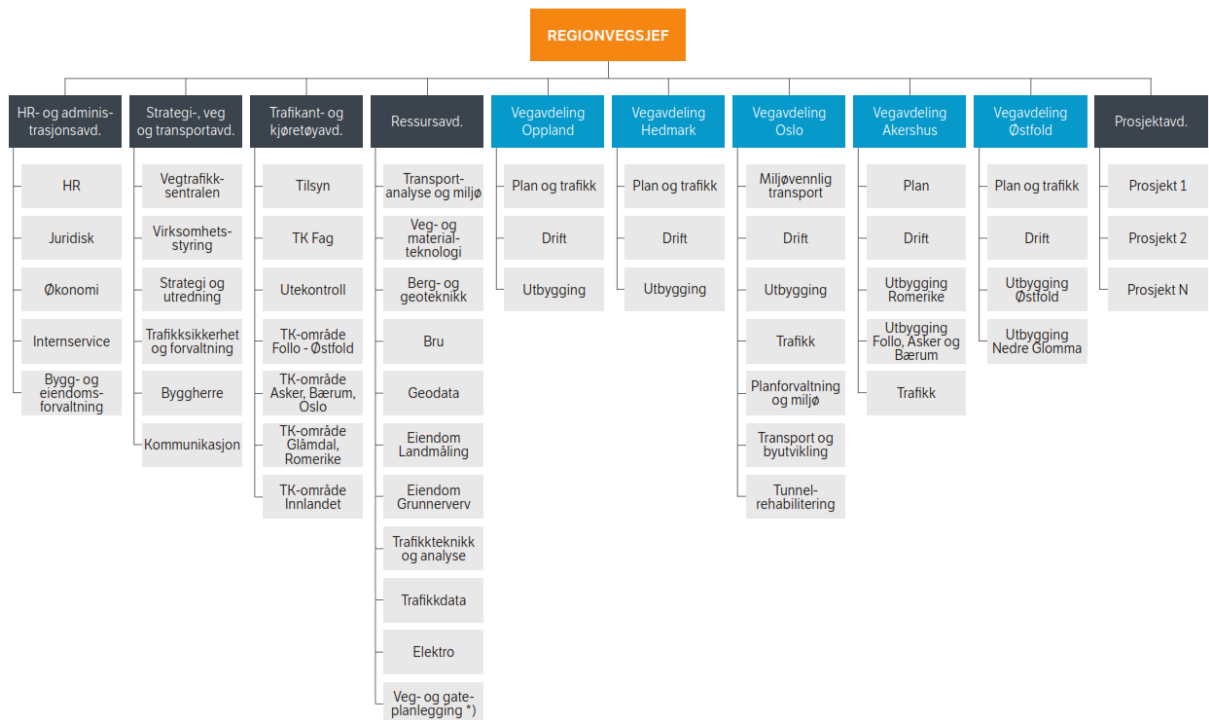
Region Midt



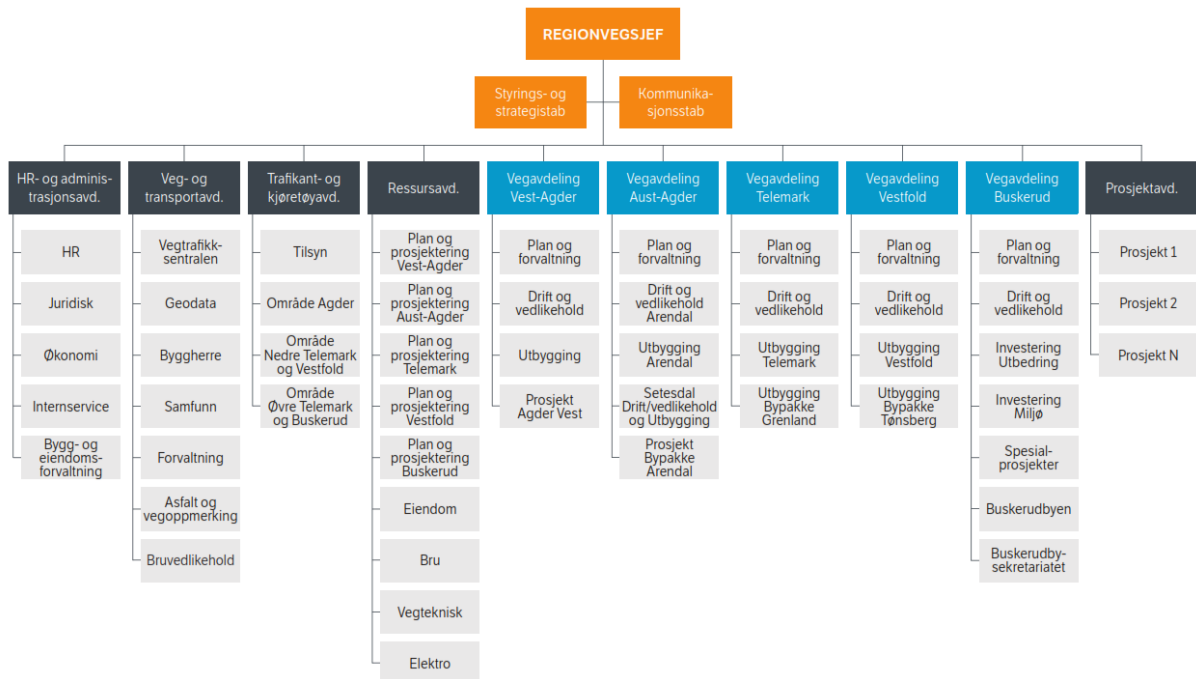
Region Vest



Region Øst



Region Midt



Vedlegg C: Oversikt over ny fylkesinndeling

Tabell 0-1: Nye fylkeskommuner. Kilde: Prop. 84 S (2016-2017)

Fylkeskommune	Folketall 2016	Prosentandel
Østfold, Akershus, Buskerud	1 168 688	22 %
Oslo	658 390	13 %
Hedmark og Oppland	384 309	7 %
Vestfold og Telemark	410 857	8 %
Vest-Agder og Aust-Agder	298 486	6 %
Rogaland	470 175	9 %
Hordaland og Sogn og Fjordane	624 827	12 %
Møre og Romsdal	264 943	5 %
Trøndelag	452 781	9 %
Nordland	239 158	5 %
Troms og Finnmark	241 371	5 %
Totalt	5 213 985	100 %