Forvaltningsrevisjon:

Vedlikehold og drift av fylkesveier i Agder



Rapport til kontrollutvalget i Agder fylkeskommune

September 2026

	Agder Kommunerevisjon IKS	E-post: post@agderkomrev.no	Avd. Setesdal
Postadr.:	Postboks 4	Hjemmeside: www.agderkomrev.no	Kasernevegen 19
	4685 Nodeland	Telefon Kr.sand: 38 07 27 00	4735 Evje
Hovedktr.	Tollbodgata 37	Telefon Evje: 977 60 455	
Org.nr.	987 183 918		

Sammendrag

Forvaltningsrevisjon skal fungere som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og kommuneadministrasjonen som samtidig skal bidra til læring og forbedring innad i kommuneorganisasjonen.

i)
Agder Kommunerevisjon IKS har, i tråd med **vedtak** i Kontrollutvalget i Agder fylkeskommune, gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt som tar for seg drift og vedlikehold av fylkesveinettet i Agder.

Bakgrunnen for Kontrollutvalgets vedtak er at det samlede forfallet / vedlikeholdsetterslepet for fylkesveger i Agder ifølge fylkeskommunen ble beregnet til å koste om lag 7 mrd. kr. å utbedre i 2023. Om lag 1 mrd. kr. – eller 1/7 av forfallet – defineres som kritisk forfall, det vil si et avvik på vegstandarden som kan medføre fare for ulykke eller stengt veg.

Prosjektet har blitt organisert rundt fire **problemstillinger**, jf. rapportens kapittel 1.4. De tre første problemstillingene tar utgangspunkt i målformuleringer i *Regionplan Agder 2030* og i *Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033* (*Mobilitetsplanen*), jf. rapportens kapittel 1.3.

ii)
Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen.

- For det første kan fylkeskommunens arbeid med drift, vedlikehold og investeringer i fylkesveiene i Agder ses opp mot prioriteringer og mål i *Stortingsmelding 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036*, jf. kapittel 2.1.

- For det andre er det i et forvaltningsrevisjonsprosjekt hvor en fylkeskommune er revisjonsobjekt, og hvor lov og forskrift i mindre grad styrer fylkeskommunenes virksomhet på det aktuelle området for revisjonen, viktig også å ta utgangspunkt i fylkeskommunale politiske vedtak, mål og føringer når revisjonskriterier skal etableres, jf. kapittel 2.2.

  Viktigst her er *Regionplan Agder 2030* og i *Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033* (*Mobilitetsplanen*). Særlig relevante for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Mobilitetsplanens*

  - *Steg 7: Jobbe etter godt nok-prinsippet*, jf. avsnitt 2.2.2.
  - *Steg 11: Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*, jf. avsnitt 2.2.3.

  Omtalen av disse stegene i *Mobilitetsplanen* fungerer i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet som revisjonskriterier som vi ser fylkeskommunens praksis opp mot i problemstilling 1 og 2.

- For det tredje har vi henvist til Riksrevisjonens rapport *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og Fylkesveier* (Dokument 3:11 (2022-2023) der

hvor dette har bidratt til å utdype faglige poenger eller til å kaste lys på fylkeskommunens praksis, jf. kapittel 2.3.

iii)
Datainnsamlingen i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er samlet i kapittel 3.

- Vi har for det første gjennomgått relevante dokumenter nasjonalt og i Agder fylkeskommune.

- For det andre har vi gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner på *Område for samferdsel* i Agder fylkeskommune.

Nedenfor oppsummerer vi kort rapportens konklusjoner og anbefalinger:

iv)
(*P1*) VEDLIKEHOLDSETTERSLEP OG STEG 11 *REDUSERE KRITISK FORFALL PÅ INFRASTRUKTUREN*:

I problemstilling 1 (P1) i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi spurt

1. (**P1**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp *Mobilitetsplanens* Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*?

Vi har kapittel 3.1 og 4.1 diskutert problematikken knyttet til vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegene i Agder. Vi viser til vår vurdering i avsnitt 4.1.2, og bemerker her at

- det å søke å gjennomføre «*verdibevarende / planlagt / preventivt vedlikehold*» på den ene siden, og det å søke å *redusere kritisk forfall* (jf. Steg 11 i *Mobilitetsplanen*) på den andre siden, er to forskjellige ting.

- det er bred enighet om at såkalt verdibevarende / planlagt / preventivt vedlikehold er *kostnadseffektivt* og gir *bedre totaløkonomi på lang sikt* enn å la veiinfrastruktur forfalle til reinvestering helt eller delvis fremtvinges.

- Det fremgår av fylkeskommunale dokumenter at vedlikeholdet av fylkesvegene i Agder *ikke* er verdibevarende, og konsekvensen av dette må antas å være at det *samlede* forfallet / vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegene øker.

- Fylkeskommunen oppgir også at man i dag heller ikke når målet i Steg 11 i *Mobilitetsplanen* om å redusere den *kritiske* delen av vedlikeholdsetterslepet / forfallet på den fylkeskommunale vei-infrastrukturen i Agder.

Vi har diskutert årsakene til at forfallet øker, og konkludert med at det *isolert sett* er ønskelig både at vedlikeholds*nivået* og *andelen* av driftsbudsjettet som brukes på vedlikehold av veiinfrastrukturen i Agder, øker. Dette er nødvendig for å nå målet i *Mobilitetsplanens* Steg 11 om å *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*

Vi illustrerer også at konsekvensene av et høyt lånefinansiert investeringsnivå er økte kostnader til renter og avdrag som må dekkes innenfor driftsbudsjettet og som følgelig går på bekostning av arbeidet med å redusere forfallet på det eksisterende fylkesvegnettet.

Samtidig er det klart at det er opp til Fylkestinget å gjøre helhetlige vurderinger og å prioritere hvordan fylkeskommunens midler brukes.

Oppsummert så formulerer vi ikke noen anbefaling når det gjelder problemstilling 1 (P1), men vi bemerker at

- diskusjonen rundt vedlikeholdsetterslepet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten vil kunne fungere som et kunnskapsgrunnlag i det videre arbeidet, samt at

- det er viktig at fylkeskommunens arbeid både når det gjelder KOSTRA og ASSS (bidra til å utvikle sammenliknbare indikatorer som har god validitet og reliabilitet) samt ift. å kunne skille mellom drift og vedlikehold av fylkesveg i eget regnskap, fullføres, jf. utfordringene som er beskrevet i avsnitt 3.1.3, punkt ii) - iv)[1].

v)
(*P2*) «FÅ MER FOR PENGENE» OG STEG 7 *JOBBE ETTER "GODT NOK" PRINSIPPET*:

Kostnadene til drifts- og vedlikeholdskontrakter har betydning for fylkeskommunens handlingsrom når det gjelder vegvedlikehold.
I problemstilling 2 (P2) i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi spurt

2. (**P2**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp Mobilitetsplanens Steg 7 *Jobbe etter godt nok-prinsippet*?

Vi har kapittel 3.2 og 4.2 diskutert problematikken knyttet til å jobbe etter *Godt nok*-prinsippet og å «få mer for pengene». Vi viser til vår vurdering i avsnitt 4.2.2, og vi konkluderer med at revisjonen vurderer at Agder fylkeskommune følger opp *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter Godt nok-prinsippet* på en god måte.

Når det gjelder *effektiv ressursbruk* og målet i *Nasjonal transportplan* om å «*få mer for pengene»*, så vil en viktig faktor være fylkeskommunens inngåelse av drifts- og vedlikeholdskontrakter. Dette er et komplekst felt, som blant annet gjelder spørsmål om valg av kontraktsform (byggherrestyrt kontrakt eller funksjonskontrakt) og fordeling av risiko mellom fylkeskommunen og entreprenør.

Revisjonen har ikke kommentarer til fylkeskommunens vurderinger når det gjelder hvilke kontrakter som bør være byggherrestyrte, og hvilke kontrakter som bør være funksjonskontrakter. Fylkeskommunen er også bevisst på problematikken knyttet til

[1] Bakgrunnen for denne bemerkningen er at revisjonen i utgangspunktet hadde tenkt å sammenlikne status for forskjellige indikatorer for fylkesveg i Agder med de andre fylkeskommunene. Agder fylkeskommune har imidlertid i møter med revisjonen argumentert for at kvaliteten på disse indikatorene per i dag er så lav at revisjonen har konkludert med at en slik sammenlikning ikke er hensiktsmessig i denne rapporten.

fordeling av risiko, og søker aktivt å optimalisere denne dimensjonen når kontrakter inngås.

Med dette som utgangspunkt er revisjonens anbefalinger ifm. problemstilling 2 (P2) følgelig av mer formell karakter. For det første anbefaler vi at

1. Agder fylkeskommune bør vurdere å utarbeide en kontraktstrategi.

Vi presiserer her at en konraktstrategi blant annet bør bidra til å tydeliggjøre

- Hvordan fylkeskommunen skal jobbe for å få mer for pengene (kan man gå ned på ift. standard, er det noe man kan forenkle, jf. *Godt nok*-prinsippet)? Hvordan kan risiko fordeles mellom fylkeskommunen og entreprenør slik at fylkeskommunen får mest mulig drift og vedlikehold for pengene, jf. diskusjon rundt såkalte «rundsum»-poster?, etc.)

- Hvordan man evt. kan redusere klimagassutslipp ytterligere i nye kontrakter.

Som en del av arbeidet med å «få mer for pengene» / effektiv ressursbruk, anbefaler vi for det andre at

2. Agder fylkeskommune bør undersøke om samarbeid med Statens vegvesen kan bidra til økte stordriftsfordeler og lavere kostnader til drift og vedlikehold av fylkesveger.

Vi legger samtidig til at en forutsetning her vil være at Statens vegvesen er åpen for er slikt samarbeid på vilkår som er akseptable for fylkeskommunen.

vi)
(*P3*) FØLGE OPP FØRENDE PRINSIPPER (LAVERE UTSLIPP; TA VARE PÅ DET VI HAR; BARN OG UNGE):
I den tredje problemstillingen (P3) i dette prosjektet har vi spurt

3. (**P3**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp

    a. *Mobilitetsplanens* førende prinsipper (ta vare på det vi har; prioritere barn og unge)
    b. *Regionplan Agder 2030*s mål om klima- og miljømessig bærekraft
    c. *Nasjonal transportplans v*ektlegging av samfunnssikkerhet og beredskap

    i driften, vedlikeholdet og investeringene i fylkesveiene i Agder?

I kapittel 3.3 og 4.3 har vi gjennomgått overnevnte problemstillinger.

a)
For det første vurderer vi at fylkeskommunen har fokus på, og følger opp, de to førende prinsippene i *Mobilitetsplanen* (prioritere barn og unge; ta vare på det vi har). Vi formulerer følgelig ikke noen anbefaling når det gjelder denne problematikken.

Vi legger imidlertid til at når det gjelder oppfølgingen av det førende prinsippet om å «ta vare på det vi har», så viser vi til diskusjonen i forbindelse med problemstilling 1 (P1) om vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegnettet i Agder fylkeskommune samt om forholdet mellom drift og vedlikehold på den ene siden, og investeringer på den andre siden.

b)
For det andre vurderer vi at Agder fylkeskommune jobber godt og målrettet med å redusere klimautslipp i drift og vedlikehold av fylkesveg. Vi formulerer derfor ikke noen anbefaling når det gjelder denne problematikken.

c)
For det tredje har vi tatt for oss samfunnssikkerhet og beredskap på samferdselsfeltet. Her fremstår bildet som noe mer blandet. Når det gjelder krig og konflikt, er tilbakemeldingen at fylkeskommunens arbeid med beredskap har mer å gå på, jf. kapittel 3.3 og 4.3. Samtidig er det slik at fylkeskommunen i egne planer kommer inn på noen av innspillene som har kommet.

Med dette som utgangspunkt, og i lys av dagens alvorlige sikkerhetspolitiske situasjon samt økt fokus på beredskap ift. konflikt, militær mobilitet og totalforsvaret, jf. kapittel 2.1 hvor vi så at *Nasjonal transportplan* i neste planperiode tar inn et nytt mål i målstrukturen om forsvarsevne («*En motstandsdyktig transportsektor som bidrar til Norges samlede forsvarsevne*»), anbefaler revisjonen at

3. Agder fylkeskommune bør vurdere om det er behov for å følge opp innspillene som har kommet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten når det gjelder fylkeskommunens arbeid med beredskap knyttet til konflikt og krig, og evt. gjøre rede for hvordan innspillene vil bli fulgt opp.

vii)
(*P4*) MOBILTETSFELTET OG STYRINGSSYSTEMET FRAMSIKT

I den fjerde problemstillingen (P4) i dette prosjektet tar vi for oss strategisk og operativ styring på mobilitetsfeltet i Agder fylkeskommune. Vi har formulert følgende problemstilling:

4. (**P4**) For strategisk og operativ styring på mobilitetsfeltet i Agder fylkeskommune:

   a) I hvilken grad bruker fylkeskommunen styringssystemet *Framsikt* aktivt og systematisk i arbeidet med drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveiene?

   b) I hvilken grad har fylkeskommunen et fungerende FDV-system for arbeidet med drift og vedlikehold av fylkesveiene?

a)
Med utgangspunkt i gjennomgangen i kapittel 3.4 og 4.4 vurderer revisjonen at samferdselsområdet i bruker det strategiske virksomhetsstyringssystemet *Framsikt* aktivt og systematisk i arbeidet med drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveiene.

Vi formulerer derfor ikke noen anbefaling når det gjelder punktet i problemstilling 4 (P4) om fylkeskommunens bruk av styringssystemet *Framsikt* på samferdselsfeltet. Vi har imidlertid i avsnitt 4.4.2 (punkt a) tatt med to bemerkninger som fylkeskommunen bør ta med seg i det videre arbeidet på samferdselsfeltet.

b)
Når det gjelder operativ FDV, så bemerker vi her at det åpenbart er uheldig at anskaffelsen av det helhetlige FDV-systemet som ble anskaffet i 2021, har vist seg å ikke svare til forventningene, og at Agder fylkeskommune per i dag dermed ikke har et helhetlig FDV-system for fylkesveiene. Samtidig er det slik at anskaffelsen av FDV-system ble gjort i samarbeid med de andre fylkeskommunene, og de andre fylkeskommunene er dermed i samme situasjon som Agder fylkeskommune.

En anskaffelse av et helhetlig FDV-system er åpenbart en svært omfattende og kompleks prosess, og revisjonen bemerker at det er viktig at anskaffelsen som fylkeskommunene nå jobber med (tidslinjen er estimert mot slutten av inneværende tiår), forberedes grundig og at man lærer av problemene som oppstod og utfordringene man har møtt ifm. anskaffelsen i 2021.

Utover denne bemerkningen formulerer vi ikke anbefalinger når det gjelder Agder fylkeskommunes FDV-system for arbeidet med drift og vedlikehold av fylkesveiene.

viii)
ANBEFALINGENE OPPSUMMERT

1. Agder fylkeskommune bør vurdere å utarbeide en kontraktstrategi.

2. Agder fylkeskommune bør undersøke om samarbeid med Statens vegvesen kan bidra til økte stordriftsfordeler og lavere kostnader til drift og vedlikehold av fylkesveger.

3. Agder fylkeskommune bør vurdere om det er behov for å følge opp innspillene som har kommet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten når det gjelder fylkeskommunens arbeid med beredskap knyttet til konflikt og krig, og evt. gjøre rede for hvordan innspillene vil bli fulgt opp.

Kristiansand, 25. september 2026

Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør

Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

Innhold

SAMMENDRAG 2
INNHOLD 8

1 INNLEDNING 10

1.1 KONTROLLUTVALGETS VEDTAK 10
1.2 BAKGRUNN 10
1.3 REGIONAL PLAN FOR MOBILITET FOR AGDER 2023-2033 (MOBILITETSPLANEN) 11
1.4 NÆRMERE OM PROSJEKTETS PROBLEMSTILLINGER 13
1.4.1 (P1) Vedlikeholdsetterslep og Steg 11 Redusere kritisk forfall på infrastrukturen 13
1.4.2 (P2) «Få mer for pengene» og Steg 7 Jobbe etter "godt nok" prinsippet 13
1.4.3 (P3) Samfunnssikkerhet og beredskap, klimautslipp og førende prinsipper 14
1.4.4 (P4) Styringssystemet Framsikt og FDV-system på mobilitetsfeltet 15
1.4.5 Avgrensinger 16
1.4.6 Problemstillingene oppsummert 16
1.5 METODE OG GJENNOMFØRING 17

2 REVISJONSKRITERIER 18

2.1 NASJONALE FØRINGER: NASJONAL TRANSPORTPLAN 2025-2036 18
2.2 POLITISKE VEDTAK I AGDER FYLKESKOMMUNE 20
2.2.1 Mobilitet i Regionplan Agder 2030 og Mobilitetsplanen 20
2.2.2 Mobilitetsplanens Steg 7: Jobbe etter godt nok-prinsippet 22
2.2.3 Mobilitetsplanens Steg 11: Redusere kritisk forfall på infrastrukturen 23
2.3 RIKSREVISJONENS RAPPORT OM DRIFT OG VEDLIKEHOLD AV RIKS- OG FYLKESVEIER (2023) 23

3 INNSAMLEDE DATA 24

3.1 (P1) VEDLIKEHOLDSETTERSLEP OG STEG 11 REDUSERE KRITISK FORFALL PÅ INFRASTRUKTUREN 25
3.1.1 Begreper: drift, vedlikehold, investering, verdibevarende vedlikehold, kritisk forfall 25
3.1.2 Nærmere om samlet og kritisk vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene i Agder 29
3.1.3 Drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveger 35
3.2 (P2) STEG 7 JOBBE ETTER "GODT NOK" PRINSIPPET OG «FÅ MER FOR PENGENE» 42
3.2.1 Godt nok-prinsippet og kostnadseffektivitet i drift og investeringer 43
3.2.2 Kontrakter og offentlige anskaffelser: få mer for pengene 49
3.3 (P3) FØLGE OPP FØRENDE PRINSIPPER, MÅL OM LAVERE UTSLIPP OG BEREDSKAP 55
3.3.1 Følge opp førende prinsipper (barn og unge; ta vare på det man har) 55
3.3.2 Drift og vedlikehold av fylkesveger og reduserte klimautslipp 60
3.3.3 Samfunnssikkerhet og beredskap 64
3.4 (P4) STYRINGSSYSTEMET FRAMSIKT OG FDV-SYSTEM PÅ MOBILITETSFELTET 72
3.4.1 Bruk av styringssystemet Framsikt ifm. drift, vedlikehold og investeringer i fylkesvei 72
3.4.2 Bruk av FDV-system i drift og vedlikehold av fylkesvei 75

4 VURDERINGER 77

4.1 (P1) VEDLIKEHOLDSETTERSLEP OG STEG 11 REDUSERE KRITISK FORFALL PÅ INFRASTRUKTUREN 77
4.1.1 Oppsummering av innsamlede data 77
4.1.2 Revisjonens vurdering og konklusjon 82
4.2 (P2) «FÅ MER FOR PENGENE» OG STEG 7 JOBBE ETTER "GODT NOK" PRINSIPPET 84
4.2.1 Oppsummering av innsamlede data 85
4.2.2 Revisjonens vurdering og konklusjon 88
4.3 (P3) FØLGE OPP FØRENDE PRINSIPPER, MÅL OM LAVERE UTSLIPP OG BEREDSKAP 90
4.3.1 Oppsummering av innsamlede data 90
4.3.2 Revisjonens vurdering og konklusjon 95
4.4 (P4) STYRINGSSYSTEMET FRAMSIKT OG FDV-SYSTEM PÅ MOBILITETSFELTET 97
4.4.1 Oppsummering av innsamlede data 97
4.4.2 Revisjonens vurdering og konklusjon 99

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER 100

5.1 (P1) VEDLIKEHOLDSETTERSLEP OG STEG 11 REDUSERE KRITISK FORFALL PÅ INFRASTRUKTUREN 100
5.2 (P2) «FÅ MER FOR PENGENE» OG STEG 7 JOBBE ETTER "GODT NOK" PRINSIPPET 101
5.3 (P3) FØLGE OPP FØRENDE PRINSIPPER (LAVERE UTSLIPP; TA VARE PÅ DET VI HAR; BARN OG UNGE)... 102
5.4 (P4) MOBILTETSFELTET OG STYRINGSSYSTEMET FRAMSIKT 103
5.5 ANBEFALINGENE OPPSUMMERT 104

6 FYLKESDIREKTØRENS HØRINGSUTTALELSE 105

7 LITTERATUR..... 106

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets vedtak

I Agder Kontrollutvalgs møte 11. februar 2026 ble det i sak 4/26 *Bestilling av forvaltningsrevisjonen drift og vedlikehold av fylkesveger* gjort følgende vedtak:

> *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjonen* Drift og vedlikehold[2] av fylkesveger *fra Agder Kommunerevisjon IKS i tråd med fremlagt forslag til prosjektplan. […]*
>
> *Rapport forventes til behandling etter sommeren 2026. Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert om fremdriften i prosjektet og eventuelle behov for vesentlige endringer underveis.*

1.2 Bakgrunn

Bakgrunnen for vedtaket er revisjonens *Risiko- og vesentlighetsvurdering for Agder fylkeskommune*, hvor vi i kapittel 2.8 *Samferdsel og eiendom* blant annet viser til området *Drift og vedlikehold av veier* (s. 47-48). Det pekes her på at norske fylkeskommuner 1. januar 2020 fikk det operative ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av fylkesveger, og Agder fylkeskommune har i dag ansvaret for drift og vedlikehold av i overkant av 4000 kilometer med fylkesveg på Agder[3]. Revisjonen vurderte dette områdets risiko og vesentlighet som «*Høy*».

Fylkeskommunen viser i *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* til at mye av fylkesvegnettet er gammelt og slitt og ikke tilpasset dagens standarder. Det påvirker trafikksikkerhet og framkommelighet, og det kan også skape problemer ift. gjennomføring av driftsoppgaver. Forfallet / vedlikeholdsetterslepet kan også gi restriksjoner som begrenser hvilke kjøretøy som får lov til å bruke vegen.

- Det *samlede* forfallet / vedlikeholdsetterslepet for fylkesveger i Agder ble ifølge fylkeskommunen i 2023 beregnet til å koste om lag 7 mrd. kr. å utbedre.

- Om lag 1 mrd. kr. [1/7 av forfallet] defineres som *kritisk* forfall, det vil si et avvik på vegstandarden som kan medføre fare for ulykke eller stengt veg[4].

---

[2] *Drift* av veinettet omfatter oppgaver og rutiner som er nødvendig for at veinettet skal fungere godt for trafikantenes daglige bruk. Dette kan for eksempel være brøyting, strøing, veioppmerking, vask og renhold, skjøtsel av grøntareal og vegkanter etc. *Vedlikehold* skal bidra til at standarden på veien blir opprettholdt, og omfatter blant annet bæreevne, vegdekker, vegoppmerking, grøfting, bruer, tunneler og tekniske installasjoner.

[3] Helt presist er det ifølge *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* i dag 4036 km fylkesveg (inkludert grusveg, fastdekke og gang- og sykkelveger). Av dette er det 3167 km fylkesveg med fast dekke, 533 km grusveger og 879 km med gul midtstripe.

[4] I *Stortingsmelding 14 (2023 – 2024) Nasjonal transportplan 2025–2036* understrekes det at «vedlikeholdsetterslepet øker risikoen for ulykker, reduserer fremkommeligheten og skaper uforutsigbarhet for næringslivet» (s. 5).

Det må samtidig understrekes at det i *Stortingsmelding 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036* kommer klart frem at dette er en utfordring i alle landets fylker:

> *Det er betydelige tilstandsutfordringer på fylkesveiene. Den siste grove kartleggingen av tilstanden ble gjort i 2012, og kom til at det estimerte etterslepet var mellom 45 og 75 mrd. kr (2013-kr). Statens vegvesen og fylkeskommunene gjennomførte i 2023 en skjematisk oppdatering av denne kartleggingen, og etterslepet er nå anslått å være 95-105 mrd. kr (2024-kr) (s. 42).*

Det mangler imidlertid betydelige midler for å opprettholde et tilfredsstillende vedlikeholdsnivå på fylkesveiene. Det er dermed et betydelig gap mellom fylkeskommunenes tilgjengelige økonomiske rammer på den ene siden, og faktisk behov for vedlikehold på den andre siden. En konsekvens av dette kan være redusert trafikksikkerhet og høyere fremtidige vedlikeholdskostnader.

1.3 Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033 (Mobilitetsplanen)

I og med at lov og forskrift i mindre grad styrer fylkeskommunenes tilnærming og prioriteringer når det gjelder vedlikehold og drift av fylkesveier[5], bør Fylkestingets politiske vedtak og føringer i stor grad ligge til grunn både for *problemstillingene* og *revisjonskriteriene* i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Vi kommer nærmere inn på aktuelle politiske vedtak som brukes som revisjonskriterier i dette prosjektet i kapittel 2.2 under. Som en inngang til revisjonens organisering av prosjektets problemstillinger, er det innledningsvis viktig å understreke at det framgår av *Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033* at hovedmålet i *Regionplan Agder 2030*

> *Sammen gjør vi reisen enkel, trygg og grønn.*

er konkretisert i 4 delmål:

a) en *enklere* reise,
b) en *tryggere* reise,
c) en *grønnere* reise og
d) styrke *samarbeidet*.

Tilknyttet de 4 delmålene er det i planen 23 steg / strategier[6] som viser hvordan man skal nå målene («veien til målene») om bærekraftig mobilitet i Agder innen 2033. Det pekes i planen på at noen av stegene vil koste vesentlig mer enn hva man har bevilgninger til i dag.

Det understrekes videre at det er målkonflikter mellom noen av de ulike stegene i planen, samt at det også er målkonflikter mellom mål i planen og mål i andre regionale

[5] Unntaket her er tunneler og broer, hvor det foreligger omfattende krav til drift og vedlikehold.

[6] Det som kalles «Steg» i mobilitetsplanen, faller i *Framsikt* inn under begrepet «Strategi».

planer. Fylkeskommunen har derfor prøvd å se målene i sammenheng, og har i planen prioritert hvilke ***7 steg***[7] som Agder som region bør satse på de første seks årene:

- Delmål*: En enklere reise:*
  - *Steg 1:* Få flere til å velge å reise med kollektivtransport
  - *Steg 2:* Jobbe for et bedre kollektivtilbud til barn og unge
  - ***STEG 7: JOBBE ETTER GODT NOK-PRINSIPPET***

- Delmål*: En tryggere reise:*
  - *Steg 9:* Gjøre det trygt å gå og sykle til skolen
  - ***STEG 11: REDUSERE KRITISK FORFALL PÅ INFRASTRUKTUREN***

- Delmål*: En grønnere reise:*
  - *Steg 17:* Jobbe for bærekraftig arealbruk
  - *Steg 19:* Legge til rette for nullutslippsløsninger

Steg 7 og 11[8] er særlig relevante for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet om drift og vedlikehold av fylkesveier, jf. henholdsvis avsnitt 2.2.2 og 2.2.3 under.

Videre er det slik at det i *Regionplan Agder 2030* allerede ligger et overordnet mål om at

- ***KLIMAUTSLIPPENE PÅ AGDER SKAL NED***

Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033 tilfører i tillegg to nye *overordnede prinsipper* for arbeidet på mobilitetsfeltet i planperioden:

- ***PRIORITERE Å TA VARE PÅ DEN INFRASTRUKTUREN VI HAR***[9]
- ***PRIORITERE BARN OG UNGE***

Det vises for øvrig avslutningsvis i *Mobilitetsplanen* til at

> *Slik det nå er politisk prioritert, vil en stor andel av regionale samferdselsmidler gå til å sikre viktige transportveier. For å gå i en bærekraftig retning bør kommende handlingsprogrammer og økonomiske bevilgninger i økende grad dreies mot de syv prioriterte stegene. Vi tenker derfor at når punktene under å sikre viktige transportveier er fullført, bør tiden for større utbygging av nye veier være over. Arbeidet vil da i stor grad bestå av å ta vare på det vi har, redusere klimagassutslippene og gi barn og unge rundt i hele regionen en sikker og tilgjengelig reise (s. 43).*

[7] Det oppgis i *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* at de 7 prioriterte stegene er tett knyttet sammen med de tre bærekraftdimensjonene (økonomisk, sosial og miljø-/klimamessig bærekraft).

[8] Også tiltak som gjelder den fysiske trafikksikkerheten i steg 9 vil kunne være relevant for dette prosjektet. I dette prosjektet har vi valgt å knytte disse tiltakene opp mot diskusjonen rundt det førende / overordnede prinsippet «*Prioritere barn og unge*» i denne rapportens problemstilling 3.

[9] Dette prinsippet er også sentralt i ny *Nasjonal transportplan 2025-2036*.

1.4 Nærmere om prosjektets problemstillinger

Revisjonen har med dette som utgangspunkt gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt som er organisert rundt følgende problemstillinger:

1.4.1 (P1) Vedlikeholdsetterslep og Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*

Vi har sett at forfallet og vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene i Agder vurderes å være svært omfattende, noe som påvirker både trafikksikkerhet og framkommelighet.

- For det første ønsker vi å nærmere belyse status når det gjelder vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene i Agder. Klarer fylkeskommunen å opprettholde et såkalt «verdibevarende» vedlikeholdsnivå, eller er vedlikeholdsnivået så lavt at vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene øker?

- For det andre vil det være ønskelig å belyse fylkeskommunens økonomi når det gjelder drift og vedlikehold av fylkesveier. Balansen i drift, vedlikehold og investering er viktig, fordi størrelsen på investeringsbudsjettet og driftsbudsjettet henger tett sammen: dersom man øker investeringsrammen vesentlig, vil lånenivået øke, og da vil en større andel driftsmidler gå til betaling av renter og avdrag, fremfor til drift og vedlikehold. Å øke investeringsrammen innebærer således at man får færre midler til vedlikehold, og at forfallet på vegkapitalen øker. Investeringsnivået bør i så måte ikke være høyere enn at man samtidig har handlingsrom til å vedlikeholde og ivareta den eksisterende infrastrukturen.

Med dette som utgangspunkt knytter vi den første problemstillingen (P1) i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet opp mot Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*[10], som altså er blant de syv prioriterte stegene i *Mobilitetsplanen* som det skal satses på:

1. (**P1**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp *Mobilitetsplanens* Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*?

Vi legger her altså til grunn at diskusjonen rundt det *kritiske* forfallet på fylkesveiene i Agder forutsetter at vi har belyst status når det gjelder det *samlede* forfallet.

1.4.2 (P2) «Få mer for pengene» og Steg 7 *Jobbe etter "godt nok" prinsippet*

Kapittel 10 i *Stortingsmelding 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036* har tittelen *Få mer for pengene*. Det pekes her blant annet på at «for å få mest mulig for

[10] Se avsnitt 2.2.3 i kapittelet om revisjonskriterier under for en nærmere gjennomgang av innholdet i *Mobilitetsplanens* Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*.

pengene, er det nødvendig å etterstrebe effektiv ressursbruk (s. 120)». Ett av de fem hovedmålene i den nasjonale transportplanen er også «*Få mer for pengene*» (s. 33). Vi ser her kapittel 10 i *Nasjonal transportplan*, med tittelen *Få mer for pengene*[11], i sammenheng med *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter godt nok-prinsippet*[12], hvor fylkeskommunen blant annet skriver at

> *Mulighetsrommet for å etablere enklere og mer kostnadseffektive løsninger bør vurderes og utredes nærmere. Dette gjelder også optimalisering av driftsansvaret på fylkesvei for å få reduserte kostnader.*

Steg 7 er også blant de syv prioriterte stegene som det skal satses på i *Mobilitetsplanen*. I den andre problemstillingen (P2) i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet spør vi derfor

2. (**P2**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter godt nok-prinsippet*?

Merk her at mens fokus i problemstilling 1 er på *hva* som gjøres, vil fokus i problemstilling 2 være på *hvordan* ting gjøres.

De to første problemstillingene kan slik ses i sammenheng med definisjonen av forvaltningsrevisjon i kommunelovens § 23-3, hvor det blant annet understrekes at «forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, […] måloppnåelse og virkninger ut fra […] fylkestingets vedtak».

1.4.3 (P3) Samfunnssikkerhet og beredskap, klimautslipp og førende prinsipper

- I *Nasjonal transportplan 2025-2036* vektlegges samfunnssikkerhet og beredskap, jf. kapittel 2.1 (punkt ii) under.

- Som vi har sett, ligger det allerede i *Regionplan Agder 2030* et overordnet mål om at klimautslippene på Agder skal ned.

- Som vi også har sett, tilfører *Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033* (*Mobilitetsplanen*) i tillegg to nye overordnede prinsipper:

    - Prioritere å ta vare på den infrastrukturen vi har (dette prinsippet er også sentralt i *Nasjonal transportplan 2025-2036*).

    - Prioritere barn og unge.

[11] Se kapittel 2.1 for en kort gjennomgang av det i *Stortingsmelding 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036* som har størst relevans for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

[12] Se avsnitt 2.2.2 i kapittelet om revisjonskriterier under for en nærmere gjennomgang av innholdet i *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter godt nok-prinsippet*.

Med dette som utgangspunkt spør vi i den tredje problemstillingen (P3) i dette prosjektet

3. (**P3**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp

    a. *Mobilitetsplanens* førende prinsipper (ta vare på det vi har; prioritere barn og unge)
    b. *Regionplan Agder 2030*s mål om klima- og miljømessig bærekraft
    c. *Nasjonal transportplans v*ektlegging av samfunnssikkerhet og beredskap

    i driften, vedlikeholdet og investeringene i fylkesveiene i Agder?

Vi legger her til at det selvsagt vil være legitimt å prioritere prosjekter som ikke på noen enkel måte kan knyttes om mot overnevnte førende prinsippene. Det vil imidlertid i så fall være viktig at disse prosjektene treffer på andre steg i *Mobilitetsplanen*, og slik likevel bidrar til å realisere de politisk vedtatte målene på mobilitetsfeltet som er satt for perioden.

1.4.4 (P4) Styringssystemet *Framsikt* og FDV-system på mobilitetsfeltet

I revisjonens forvaltningsrevisjonsprosjekt *Bærekraft i Agder fylkeskommune* (se sak 5/25 i Fylkestinget) viser rapportens *Anbefaling 3* til fylkeskommunens bruk av styringssystemet *Framsikt*.

Revisjonen peker her blant annet på at implementeringen av *Framsikt* vil kunne muliggjøre en mer informativ rapportering og fremstilling av status og måloppnåelse på dagens 5 hovedsatsingsområder i *Regionplan Agder 2030* (dette poenget er relevant for bærekraftrapportens *Anbefaling 1*), samt at det blir enklere å identifisere avvik og å evaluere arbeidet fylkeskommunen gjør (dette poenget er relevant for bærekraftrapportens *Anbefaling 2*).

Fylkeskommunen viser i sin oppfølging av rapporten, jf. sak 52/25 i Agder Kontrollutvalg blant annet til at det arbeides med å bygge en felles styringskultur i fylkeskommunen der *Framsikt* brukes aktivt og systematisk i hele organisasjonen – ikke bare som et teknisk verktøy, men som en integrert del av planlegging, oppfølging og rapportering. Videre skal nye planer og strategier utformes med tanke på oppfølging i *Framsikt*, noe som skal sikre at planarbeidet henger sammen med den operative virksomhetsstyringen.

Samtidig er det slik at *Framsikt* først og fremst er et *strategisk* styringssystem som ikke er designet for å dekke behovene i *operativ* FDV (Forvaltning, Drift og Vedlikehold).

Med dette som utgangspunkt spør vi i den fjerde problemstillingen i dette prosjektet

4. (**P4**) For strategisk og operativ styring på mobilitetsfeltet i Agder fylkeskommune:

   a) I hvilken grad bruker fylkeskommunen styringssystemet *Framsikt* aktivt og systematisk i arbeidet med drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveiene?
   b) I hvilken grad har fylkeskommunen et fungerende FDV-system for arbeidet med drift og vedlikehold av fylkesveiene?

1.4.5 Avgrensinger

Vi avgrenser dette forvaltningsrevisjonsprosjektet med utgangspunkt i delmålene i *Mobilitetsplanen*:

a) En *enklere* reise:
   Vi vil ikke komme inn på problematikk knyttet opp mot *kollektivtransport* i dette prosjektet.

b) En *tryggere* reise:
   Vi vil ikke komme inn på problematikk knyttet opp mot *forebyggende arbeid* med trafikksikkerhet (holdningsskapende arbeid, arbeid med å styrke kunnskap, nullvisjon etc.).

c) En *grønnere* reise:
   Utover spørsmålet om i hvilken grad klimahensyn tas i arbeidet med å drifte og vedlikeholde veier, vil vi i liten grad komme inn på problematikk knyttet opp *klima* (utslipp fra trafikk etc.) og *natur* (bærekraftig arealbruk ifm. nye investeringsprosjekter i vei etc.).

1.4.6 Problemstillingene oppsummert

1. (**P1**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp *Mobilitetsplanens* Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*?

2. (**P2**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter godt nok-prinsippet*?

3. (**P3**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp

   a. *Mobilitetsplanens* førende prinsipper (ta vare på det vi har; prioritere barn og unge)
   b. *Regionplan Agder 2030*s mål om klima- og miljømessig bærekraft
   c. *Nasjonal transportplans v*ektlegging av samfunnssikkerhet og beredskap

i driften, vedlikeholdet og investeringene i fylkesveiene i Agder?

4. (**P4**) For strategisk og operativ styring på mobilitetsfeltet i Agder fylkeskommune:

   a) I hvilken grad bruker fylkeskommunen styringssystemet *Framsikt* aktivt og systematisk i arbeidet med drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveiene?
   b) I hvilken grad har fylkeskommunen et fungerende FDV-system for arbeidet med drift og vedlikehold av fylkesveiene?

1.5 Metode og gjennomføring

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om vedlikehold og drift av fylkesveier i Agder er gjennomført i samsvar med *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi

i. Gjennomgått sentrale *dokumenter* både

   - nasjonalt (*Nasjonal transportplan 2025-2036* har her vært det viktigste nasjonale dokumentet) og

   - i Agder fylkeskommune, herunder

     - *Regionplan Agder 2030*,
     - *Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033*,
     - *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029*,
     - *Handlings- og økonomiplan 2026-2029*,
     - *Årsrapport 2025*[13].

ii. Gjennomført *intervjuer* med nøkkelpersoner på *Område for samferdsel* i Agder fylkeskommune. Intervjuene har blitt skriftliggjort i referater, og referatene har blitt bekreftet / verifiserte av kildene.

[13] Merk at de to planene fungerer som revisjonskriterier i dette prosjektet, mens handlingsprogrammet, handlings- og økonomiplan, årsrapport og tertialrapporter er en del av datainnsamlingen.

2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. Kilder til revisjonskriterier kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak og mål og føringer, administrative retningslinjer og mål og føringer, statlige føringer og veiledere, andre myndigheters praksis, anerkjent teori og reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende).

2.1 Nasjonale føringer: Nasjonal transportplan 2025-2036

Stortingsmelding 14 (2023 – 2024) Nasjonal transportplan 2025–2036 presenterer en helhetlig strategi for transportpolitikken basert på nasjonale transportpolitiske mål. Det overordnede målet for transportpolitikken er *et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050*. Planens strategi tar utgangspunkt i at vi står i en klima- og naturkrise. Samtidig skal samfunnets behov for mobilitet ivaretas. Transportpolitikken spiller en viktig rolle i å understøtte øvrige politikkområder og ønsket samfunnsutvikling.

Den nasjonale transportplanen legger følgende til grunn for prioriteringene av ressursbruken i den kommende planperioden:

- *vi skal ta vare på det vi har*
- *vi skal utbedre der vi kan, og utnytte kapasiteten i både eksisterende infrastruktur og transporttilbud bedre*
- *vi skal bygge nytt der vi må (s. 7).*

Når det gjelder de overordnede målene i transportpolitikken, så vises det i den nasjonale transportplanen (s. 33) til følgende figur:



i)
Det vises i den nasjonale transportplanens kapittel 10 til at

> *det økonomiske handlingsrommet fremover ventes å bli mindre, med strammere offentlige budsjetter samtidig som høy prisvekst øker kostnadene for allerede planlagte og igangsatte prosjekter. Evnen til å gjøre gode prioriteringer blir derfor enda viktigere enn før.*
>
> *[…] Å få mer for pengene har derfor vært et gjennomgående tema i arbeidet med Nasjonal transportplan 2025–2036 (s. 119)*

Følgende punkter skal i så måte vektlegges:

- *prioritere vedlikehold og fornying for å forhindre kostnadskrevende forfall og øke samfunnsnytten av investeringer som allerede er gjort*
- *utvikle et bedre grunnlag for å vurdere vedlikeholdsbehovet og forventede effekter av ulike vedlikeholdsstrategier*
- *videreføre systemet med porteføljestyring som gir insentiver til at virksomheten jobber med å øke nytten og redusere kostnadene i sine investeringsporteføljer (s. 119).*

I den nasjonale transportplanens kapittel 10.2 vises til at å ta vare på eksisterende infrastruktur framover vil være sentralt. Vi tar også med at det i kapittel 13.4, med tittelen *Ta vare på hele veinettet*, understrekes at

> *Det har skjedd en gradvis forringing av tilstanden på veinettet som følge av at vedlikehold over mange år ikke har vært tilstrekkelig prioritert. Samtidig nærmer deler av infrastrukturen seg teknisk levealder. Noen steder løses dette ved å bygge ny vei, men i hovedsak må det skje med en kombinasjon av vedlikehold som kan forlenge levetiden, og fornying der tilstanden tilsier det. Om det ikke gjøres nødvendig vedlikehold, vil skader forverres over tid. Da vil kostnadene for å gjenopprette standard og funksjon øke, og den totale kostnaden for å komme tilbake til opprinnelig standard blir høyere. Hvis dette går på bekostning av ordinært vedlikehold på andre elementer, vil vedlikeholdsetterslepet øke (s. 163).*

Nasjonal transportplans tilnærming til å redusere vedlikeholdsetterslep kan oppsummeres i fem punkter:

1. *Fokus skal vris fra ressursinnsats til måloppnåelse – utviklingen i veinettets tilstand følges med nye indikatorer.*
2. *Innsatsen skal være datadrevet, tilstands- og kunnskapsbasert.*
3. *Prioritere tilstrekkelige midler til drift og vedlikehold slik at veiens funksjon opprettholdes.*
4. *Forbedre tilstanden gjennom investeringstiltak.*
5. *Legge til rette for en mer effektiv bruk av midler til vedlikehold og mindre investeringer (s. 164).*

ii)
Samfunnssikkerhet og beredskap diskuteres i den nasjonale transportplanens kapittel 1.3.4 og kapittel 6. Her understrekes det blant annet at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i transportsektoren, herunder spørsmål om militær mobilitet, må tilpasses endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen, samt at transportberedskap er en viktig del av den nasjonale beredskapen og totalforsvaret. Det pekes på at fylkeskommunene har et viktig ansvar for samfunnssikkerhet på fylkesveinettet, bl.a. ved at fylkesveiene fungerer som omkjøringsveier.

Det vises også til at klimaendringene skjer raskere og at konsekvensene av disse endringene er mer omfattende enn man tidligere har sett for seg. Dette gir konsekvenser for både transportsikkerheten, fremkommeligheten og transportevnen, og prioritering av drift og vedlikehold er et viktig grep for å gjøre transportinfrastrukturen mer tilpasset et fremtidig klima.

Ifm. det pågående arbeidet med *Nasjonal transportplan 2029-2040* har også fylkeskommunene blitt informert om at regjeringen har lagt til et nytt mål til gjeldende transportplans målstruktur, nemlig

En motstandsdyktig transportsektor som bidrar til Norges samlede forsvarsevne[14]:

Overordnet mål: ***«Et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet»***					
Enklere reisehverdag og økt konkurranse-evne for næringslivet	**En motstandsdyktig transportsektor som bidrar til Norges samlede forsvarsevne**	Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål	Nullvisjon for drepte og hardt skadde	Effektiv bruk av ny teknologi	Mer for pengene

2.2 Politiske vedtak i Agder fylkeskommune

I et forvaltningsrevisjonsprosjekt hvor en fylkeskommune er revisjonsobjekt, og hvor lov og forskrift i mindre grad styrer fylkeskommunenes virksomhet på det aktuelle området for revisjonen, vil det være viktig også å ta utgangspunkt i fylkeskommunale politiske vedtak, mål og føringer når revisjonskriterier skal etableres.

2.2.1 Mobilitet i *Regionplan Agder 2030* og Mobilitetsplanen

i)
Ett av de fem hovedsatsingsområdene i *Regionplan Agder 2030* har tittelen *Mobilitet*.

[14] Den nye målstrukturen vil formelt gjelde fra første år i ny planperiode, dvs. 2029. Gitt dagens geopolitiske situasjon er det samtidig klart at beredskap og forsvarsevne i transportsektoren er noe fylkeskommunen allerede nå bør ha stort fokus på.

Her kan man lese at

> *En effektiv transport av personer og gods er viktig for å skape økonomisk bærekraft. Mobilitet er viktig for tilgang til skoletilbud og arbeidsplasser i et levekårs- perspektiv. Transporten må være trafikksikker. Trygg transport er viktig for folkehelsen og for at byer og tettsteder skal være attraktive og ha gode levekår. Nullutslippsløsninger for personmobilitet og gods- transport er viktig for den miljømessige bærekraften.*
>
> *Hovedmålet under mobilitet kommer fra Regional plan for mobilitet 2023-2033. Mobilitetsplanen inneholder flere delmål som utdyper hovedmålet.*
>
> *Hovedmål:*
>
> > *Sammen gjør vi reisen enkel, trygg og grønn.*

Det understrekes også i *Regionplan Agder 2030* at formålet med planen blant annet er å utvikle Agder til å bli et «attraktivt lavutslippssamfunn» og en klima- og miljømessig bærekraftig region.

ii)
Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033 (*Mobilitetsplanen*), som ble vedtatt av Fylkestinget i juni 2023, er en regional plan etter kapittel 8 i plan- og bygningsloven. Det innebærer at den skal legges til grunn for statens, fylkeskommunens og kommunenes planlegging og prioritering i regionen. Kommunene kan synliggjøre behov for tiltak med forankring og begrunnelse i mobilitetsplanen. Videre vil planen danne grunnlag for regionens innspill til nasjonal transportplan.

a)
I forhold prosjektets problemstillinger, jf. kapittel 1.4, har vi for det første sett at i tillegg til at det i *Regionplan Agder 2030* allerede ligger et overordnet mål om at klimautslippene på Agder skal ned, så vises det også flere ganger i *Mobilitetsplanen* til at «reduserte klimagassutslipp» er en sentral målsetning.

For det andre er det i *Mobilitetsplanen* tilført to nye *overordnede prinsipper* for arbeidet som gjøres på mobilitetsfeltet:

- Prioritere å ta vare på den infrastrukturen vi har
- Prioritere barn og unge

Overnevnte politiske føringer fungerer som sentrale revisjonskriterier for rapportens problemstilling 3.

b)
For det tredje har vi sett at hovedmålet i *Regionplan Agder 2030* er konkretisert i 4 delmål i *Mobilitetsplanen*:

a) en *enklere* reise,
b) en *tryggere* reise,

c) en *grønnere* reise og
d) styrke *samarbeidet*.

Tilknyttet de 4 delmålene er det i planen 23 steg / strategier som viser hvordan man skal nå målene («veien til målene») om bærekraftig mobilitet i Agder innen 2033. Fylkeskommunen har i planen prioritert hvilke 7 steg som Agder som region bør satse på de første årene.

Vi har sett i kapittel 1.3 at særlig relevante for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er

- *Steg 7: Jobbe etter godt nok-prinsippet*, jf. avsnitt 2.2.2 under.
- *Steg 11: Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*, jf. avsnitt 2.2.3 under.

Omtalen av disse stegene i *Mobilitetsplanen* fungerer som revisjonskriterier som vi ser fylkeskommunens praksis opp mot i dette forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling 1 og 2.

2.2.2 Mobilitetsplanens Steg 7: *Jobbe etter godt nok-prinsippet*

Når det gjelder *Steg 7 Jobbe etter godt nok-prinsippet*, så kan man i Mobilitetsplanen lese at

> *Infrastrukturtiltak er som regel kostnads-, areal- og ressurskrevende å etablere. Behovet er stort, og vi har ikke midler til å bygge alt vi ønsker oss. Håndbøkene kan inneholde mange detaljerte krav. Mulighetsrommet for å etablere enklere og mer kostnadseffektive løsninger bør vurderes og utredes nærmere. Dette gjelder også optimalisering av driftsansvaret på fylkesvei for å få reduserte kostnader, samtidig som vi skal ivareta trafikksikkerhet og få reduserte klimagassutslipp.*
>
> *Slik gjør vi det:*
>
> - *Vurdere aktuelle steder og områder der vi kan ta i bruk enklere tiltak basert på kost/nytte*
> - *Gjennomgå krav i driftskontrakter for fylkesvei og nedprioritere standard der det kan være mulig*
> - *Trekke fagfolk på drift/vedlikehold, trafikksikkerhet og universell utforming tidlig inn i vurderingene og evalueringene*
> - *Prioritere utvalgte trafikantgrupper som gående, syklende og kollektivreisende*
> - *Utfordre handlingsrommet i vegnormaler*
>
> *Virkning*
> *Enkle og mindre kostnadsreduserende tiltak kan gjøre det lettere for folk å gå og sykle til skole, jobb og bussholdeplass. Dermed kan vi oppnå en god bærekraftsgevinst. Ved å legge driftsnivået på godt nok vil vi få en økonomisk gevinst.*

2.2.3 Mobilitetsplanens Steg 11: *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*

Når det gjelder *Steg 11 Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*, så kan man i Mobilitetsplanen lese at

> *Forfallet og etterslepet på infrastrukturen er svært omfattende, og påvirker trafikksikkerhet og framkommelighet. Bare på fylkesveinettet viser en kartlegging fra 2021 et beregnet utbedringsbehov av kritisk forfall på rundt 900 mill. kroner. Det totale etterslepet på fylkesveinettet i Agder er betydelig større, og ble i 2013 beregnet til om lag 4 mrd. kroner.*
>
> *Slik gjør vi det:*
>
> - *Stoppe forfallet på eksisterende infrastruktur fremfor nye store investeringer*
> - *Prioritere strekningsvise utbedringer*
> - *Legge funksjonsinndelingen av veinettet til grunn ved prioriteringer*
>
> *Virkning*
> *Hensikten er å opprettholde en bærekraftig og solid infrastruktur av høy kvalitet. Videre vil dette øke trafikksikkerheten og fremkommeligheten. Det gir klimagevinster å ta vare på det vi har istedenfor å bygge nytt.*

2.3 *Riksrevisjonens rapport om drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier (2023)*

Riksrevisjonen presenterte i 2023 rapporten *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og Fylkesveier* (Dokument 3:11 (2022-2023)).

Selv om Riksrevisjonen i dette prosjektet ikke har sett på fylkeskommunenes styring og oppfølging av drift og vedlikehold av fylkesveger, er det klart at dette er en faglig tung rapport som inneholder flere interessante analyser og vurderinger.

Vi har i denne forvaltningsrevisjonsrapporten henvist til Riksrevisjonen rapport der hvor dette har bidratt til å utdype faglige poenger eller til å kaste lys på fylkeskommunens praksis.

3 Innsamlede data

Direktørområdet for samferdsel i Agder fylkeskommune har ansvar for å utvikle mobiliteten på Agder. Det innebærer å utarbeide overordnede planer og strategier samt å planlegge, bygge, drifte, vedlikeholde og forvalte fylkesvegnettet. Fylkeskommunen oppgir at hele direktørområdet jobber for en mer bærekraftig mobilitet på Agder.

Området består av følgende enheter:

DIREKTØROMRÅDET FOR SAMFERDSEL	
Avdeling for strategi og mobilitet. - *Seksjon for byvekst*	Avdeling for vegforvaltning.
Avdeling for vegdrift.	Avdeling for vegutbygging
Avdeling for vegvedlikehold.	Avdeling for vegressurser

I *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* vises det videre til at Agder fylkeskommune har ansvaret for forvaltning, drift, vedlikehold og utbygging av et vegnett på drøye 3700 km kjøreveg. Dette gjør Agder fylkeskommune til den 5. største vegeieren sammenlignet med andre fylkeskommuner. Inkludert gang- og sykkelveg utgjør fylkesvegnettet mer enn 4000 km.

Fylkesvegandelen i Agder oppgis å være 51 pst. av det offentlige vegnettet, mens riksveger utgjør om lag 10 pst. og kommunale veger 39 pst. Agder fylkeskommune har funksjonsinndelt fylkesvegnettet, og regional- eller lokal hovedveg utgjør 32 pst. av vegnettet, mens lokale samleveger og adkomstveger utgjør 68 pst.

3.1 (P1) Vedlikeholdsetterslep og Steg 11 Redusere kritisk forfall på infrastrukturen

3.1.1 Begreper: drift, vedlikehold, investering, verdibevarende vedlikehold, kritisk forfall

i)

Begreper:

I *Årsrapport 2024* vises det til følgende definisjoner av begrepene drift, vedlikehold og forvaltning av fylkesveier:

> *Drift veg omfatter oppgaver og rutiner som er nødvendige for at vegene skal være trafikksikre og fremkommelige, for eksempel brøyting, strøing og renhold.*
>
> *Vedlikehold veg dreier seg om arbeid som ivaretar vegnettet i et lengre tidsperspektiv. For eksempel er typiske tiltak reasfaltering, grøfting, vedlikehold av bruer, tunneler og kaier.*
>
> *Vegforvaltning av fylkesvegene innebærer blant annet saksbehandling om byggegrenser til fylkesveg, avkjørselssaker, forberede skiltsaker for Statens vegvesen med mere.*

Kort sagt, *drift* handler om oppgaver som er nødvendig for at fylkesveinettet skal fungere godt for trafikantenes daglige bruk, mens *vedlikehold* skal bidra til at fylkesveiens opprinnelige standard og funksjon blir opprettholdt.

Vi legger til at *Investeringer* på eksisterende fylkesveg normalt innebærer at man hever standarden eller funksjonaliteten *utover opprinnelig nivå*, det vil si at man øker veiens kapasitet, sikkerhet, kvalitet eller forlenger veiens økonomiske levetid utover opprinnelig estimat.[15]

ii)

Investeringsbudsjett vs. driftsbudsjett:

I fylkeskommuner og kommuner føres investeringer i *investeringsbudsjettet* og finansieres typisk med lån, tilskudd, salg av eiendom eller bruk av fond. Dette gir mulighet til å spre / avskrive kostnaden over flere år.

Vedlikehold føres på den annen side i *driftsbudsjettet*, som må dekkes av årlige inntekter (skatt, rammetilskudd). Det gir mindre fleksibilitet. Lovverket tillater kun at fylkeskommuner og kommuner låner til investeringer. Fylkeskommuner og kommuner har på den annen side *ikke anledning til å lånefinansiere driften*.

Kostnader for lånefinansierte investeringer, det vil si renter og avdrag, belaster driftsbudsjettet direkte. Økt gjeld fører slik i utgangspunktet til økte utgifter til renter[16] og avdrag[17] i driftsbudsjettet, jf. beregningene i avsnitt 3.1.3 punkt v) under.

---

[15] I praksis finnes det imidlertid her gråsoner, eksempelvis ift. standardhevende vedlikehold (f.eks. hvis den nye asfalten som legges er bedre enn den opprinnelige asfalten).

[16] Renteutgifter påvirkes både av fylkeskommunens gjeldsnivå og av det aktuelle rentenivået.

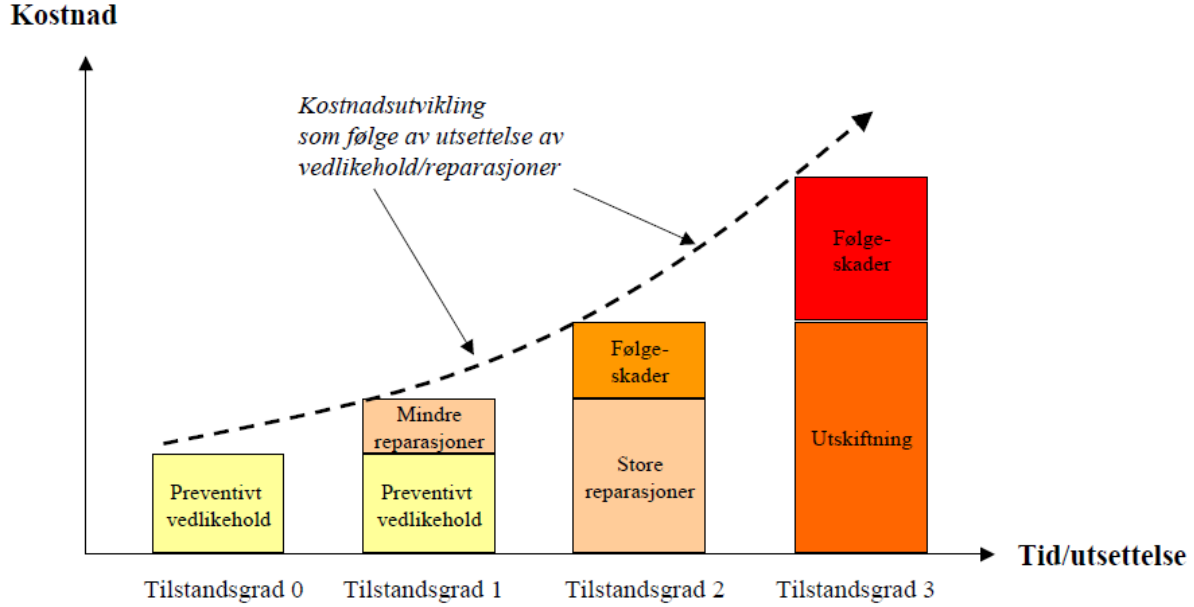
[17] Avdragene er en funksjon av fylkeskommunens gjeldsnivå, lånenes løpetid, avdragsprofil, porteføljesammensetning og minimumsavdragskravet etter kommuneloven.

Merk at vedlikehold konkurrerer med andre driftsoppgaver om midler i driftsbudsjettet, og når utgiftene til drift, herunder renter og avdrag, øker, blir det mindre midler igjen til vedlikehold. Det er samtidig slik at manglende vedlikehold vil gi høyere fremtidig investeringsbehov, jf. punktene under.

iii)
«Verdibevarende vedlikehold»[18]:
Innen eiendomsforvaltning viser begrepet «verdibevarende vedlikehold» til vedlikehold som er planlagt (og ikke akutt) og som utføres regelmessig for å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje eller bruk. Arbeidene er nødvendige for å opprettholde et fastsatt kvalitetsnivå[19]. Planlagt vedlikehold kan deles inn i «intervallbasert» og «tilstandsbasert» vedlikehold.

Innen eiendomsforvaltning legges det til grunn at verdibevarende vedlikehold har en forebyggende effekt og bidrar til å redusere risikoen for uforutsette skader. Når det verdi-bevarende vedlikeholdet blir forsømt, øker skadeomfanget. Dermed øker etterhvert kostnadsbehovet til reparasjonsarbeider (løpende / tilfeldig / uforutsett vedlikehold) *mer* enn det som er spart ved å redusere det planmessige, verdibevarende vedlike-holdet. Dersom også reparasjonsarbeidene (løpende / tilfeldig vedlikehold) forsøm-mes, øker skadeomfanget ytterligere, og forfallet akselerer. Det er enighet i faglig nor-merende dokumenter for eiendomsforvaltning om at såkalt verdibevarende vedlike-hold er *kostnadseffektivt* og gir bedre totaløkonomi på lang sikt. Verdibevarende vedli-kehold bidrar også til å sikre byggets *bruksverdi*.

Figuren nedenfor brukes for å illustrere at kostnadsutviklingen for vedlikeholdet av bygningsmassen er akselererende dersom planlagt / periodisk / verdibevarende vedli-



[18] Se revisjonens rapport *Eiendomsforvaltning i Kristiansand kommune* fra 2022.

[19] Helt konkret så innebærer operasjonaliseringen av begrepet «verdibevarende vedlikehold» i faglig normerende dokumenter for eiendomsforvaltning at fylkeskommuner og kommuner gjennom periodisk og planmessig vedlikehold sørger for at bygget opprettholder tilstandsgrad (TG) 1 gjennom byggets levetid.

Merk at *Tilstandsgrad 3* (TG 3) ifølge *§ 2-23.Fastsetting av tilstandsgrad* i *Forskrift til avhendingslova*

> *gis når bygningsdelen har store eller alvorlige avvik. Bygningsdelen har kraftige symptomer på forhold som man må regne med trenger utbedring straks eller innen kort tid. Graden skal også brukes ved påvist funksjonssvikt eller sammenbrudd*[20].

Oppsummert så handler verdibevarende vedlikehold om å:

- opprettholde standarden og funksjonen til en struktur gjennom systematisk vedlikehold.
- forhindre forringelse som fører til tidlig eller unødvendig forfall.
- unngå store og kostbare reparasjoner ved å fange opp problemer tidlig.
- forlenge levetiden til konstruksjonen.
- planlegge og budsjettere vedlikehold i et langsiktig perspektiv.

Selv om det er andre tekniske vurderinger som må gjøres (vei-infrastruktur brytes ned på en annen måte enn bygg, og krav til vei-standarder endrer seg over tid), og selv om det brukes andre systemer for å klassifisere tilstanden for fylkesveger, broer og tunneler etc., legger vi med dette som utgangspunkt til grunn at tankegangen rundt såkalt verdibevarende vedlikehold for bygg, i stor grad kan overføres til vedlikehold av vei-infrastruktur. I *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* skriver også fylkeskommunen at

> *Vedlikehold er viktig for å sikre at vegnettet fungerer som det skal gjennom hele sin levetid. Dette innebærer å opprettholde kvaliteten på vegdekker, bruer, tunneler, grøfter og vegutstyr i samsvar med fastsatte kvalitetsstandarder. Når vedlikehold blir utsatt eller ikke gjennomført, kan det gi en konsekvens for trafikksikkerhet, og at vegen svekkes raskere, noe som igjen gjør det mer kostbart å utbedre etterslepet senere.*

Og i den nasjonale transportplanens kapittel 13.4, med tittelen *Ta vare på hele veinettet*, understrekes det at

> *Om det ikke gjøres nødvendig vedlikehold, vil skader forverres over tid. Da vil kostnadene for å gjenopprette standard og funksjon øke, og den totale kostnaden for å komme tilbake til opprinnelig standard blir høyere. Hvis dette går på bekostning av ordinært vedlikehold på andre elementer, vil vedlikeholdsetterslepet øke (s. 163).*

Vi tar også med at Riksrevisjonen i sin rapport *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og Fylkesveier* fra 2023 skriver at

> *Etter Riksrevisjonens vurdering har Statens vegvesen ikke et godt nok grunnlag for å prioritere mellom ulike vedlikeholdstiltak. Undersøkelsen viser også at Statens vegvesen mangler gode systemer for å holde oversikt over utviklingen av tilstanden på riksveinettet. Det gjennomføres mest korrektivt vedlikehold (som utføres etter at feil er opp-*

[20] Merk også at mens den tekniske beskrivelsen av TG 3 (funksjonssvikt eller alvorlig skade) er den samme for privatboliger og næringseiendom, så er kravene til dokumentasjon og kostnadsberegning ved salg langt mer standardiserte og omfattende for privatboliger enn for næringseiendom.

> *daget), og i mindre grad preventivt (planlagt) vedlikehold. Korrektivt vedlikehold er ofte dyrere enn planlagt vedlikehold, og gir mindre vedlikehold for pengene (s. 19).*

iv)

Mobilitetsplanens Steg 11: Redusere kritisk forfall på infrastrukturen:

Vi har sett at det i *Mobilitetsplanen* er 23 steg / strategier som viser hvordan man skal nå målene om bærekraftig mobilitet i Agder innen 2033. Fylkeskommunen har i planen prioritert hvilke 7 steg som Agder som region bør satse på de første årene. Blant de prioriterte stegene er *Steg 11: Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*.

I *Mobilitetsplanens Vedlegg 9: Fagrapport om riks- og fylkesvegnettet* defineres hvordan kritisk forfall skal forstås for fylkeskommunens forskjellige veiobjekter (tunnel, bro, bergskjæringer, kanter, stikkrenner, rekkverk etc.)[21], og det understrekes at

> *Konsekvensene av forfallet er sammensatte, avhengig av hvilke vegobjekt det dreier seg om (bru, tunnel, fjellskjæring osv.) og hvor på fylkesvegnettet det finnes. Kritisk forfall på fylkesvegnettet påvirker både trafikksikkerhet og fremkommelighet negativt. Det er også dårlig økonomi å la tilstanden bli så kritisk at det vil kreve mer omfattende og dyrere tiltak for å sette vegobjektene i stand igjen. Kritisk forfall kan også føre til problemer med gjennomføring av driftsoppgaver og gi økte driftskostnader.*

I *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* forstås kritisk forfall som

> *et avvik på vegstandarden som kan medføre fare for ulykke eller stengt veg.*

v)

Forskjell mellom verdibevarende vedlikehold og å redusere kritisk forfall:

Oppsummert så er det innledningsvis viktig å være klar over at det å søke å gjennomføre «verdibevarende vedlikehold» på den ene siden, og det å søke å redusere kritisk forfall på den andre siden, er to forskjellige ting.

Forskjellen kan illustreres ved å ta utgangspunkt i tilstandsgradene (TG) som gjelder innenfor eiendomsforvaltning. Forenklet kan vi ha som utgangspunkt at:

- *VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD*:
  Innebærer å opprettholde TG 1 i levetiden ved å gjennomføre planlagt / preventivt vedlikehold. Vedlikeholdet er planlagt med utgangspunkt i beregnede livssykluskostnader.

- *REDUSERE KRITISK FORFALL*:
  Innebærer å redusere andel med TG 3 ved å gjennomføre tilfeldig / akutt / korrektivt vedlikehold, nødvendige reparasjoner og / eller reinvesteringer (merk at

[21] I *Mobilitetsplanens Vedlegg 3 Indikatorer -måling av planen*, oppgis det at «*Vi har benyttet samme definisjon på kritisk forfall som Vegdirektoratet har angitt for riksvei i arbeidet med Nasjonal Transportplan. Det betyr at vi kun tar med avvik som vi mener medfører meget høy konsekvens/risiko for framkommelighet og trafikksikkerhet, eller som er brudd på krav i lover og forskrifter, og som ikke blir utbedret i den daglige driften* (s. 9).

> en vedvarende situasjon der forfallet eskalerer vil føre til at aktuelle objekter ikke lar seg vedlikeholde og at reinvesteringer er eneste mulighet).

Det synes å være enighet i fagmiljøer både innen eiendoms- og veiforvaltning om at den mest kostnadseffektive tilnærmingen over tid («mest vedlikehold for pengene / bedre totaløkonomi på lang sikt») vil være såkalt verdibevarende vedlikehold. Også i fylkeskommunens planer og dokumenter vises det som vi har sett til at det er «dårlig økonomi å la tilstanden bli så kritisk at det vil kreve mer omfattende og dyrere tiltak for å sette vegobjektene i stand igjen» (Mobilitetsplanen, Vedlegg 9)[22].

3.1.2 Nærmere om samlet og kritisk vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene i Agder

i)

I Riksrevisjonens rapport *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og Fylkesveier*[23] fra 2023 slås det fast at det er et stort vedlikeholdsetterslep på norske veier, og det er indikasjoner på at etterslepet øker:

> *Undersøkelsen viser at vedlikeholdsetterslepet sist ble kartlagt i 2012 og da ble anslått til å være på 60-100 milliarder kroner for fylkesvei og på 33-54 milliarder kroner for riksvei (i 2021-kroner). Beregningene av hva etterslepet er på i dag, er usikre, ettersom det ikke finnes gode systemer for å holde oversikt over tilstanden på veinettet. Statens vegvesen anslår at vedlikeholdsetterslepet på riksvei har økt. Unntaket er tunneler, som i stor grad har blitt oppgradert med investeringsmidler (s. 11).*

Det vises videre til at kvaliteten på veidekket er den eneste tilstandsmålingen som blir rapportert årlig. Andelen av veidekket som har tilfredsstillende kvalitet, har ifølge Riksrevisjonens rapport fra 2023 vært stabil på om lag 90 pst. på riksveier og 60 pst. på fylkesveier.

Det understrekes videre at det er et mål om å redusere vedlikeholdsetterslepet på veiinfrastrukturen samt om at tilstanden på veiene skal opprettholdes, slik at veiinfrastrukturen utnyttes lengst mulig før det må bygges nytt. Riksrevisjonen peker imidlertid på at

> *Budsjettbevilgningene til drift og vedlikehold gis samlet, og kostnadsøkningen innenfor drift medfører at det blir mindre penger igjen til vedlikehold og til å redusere vedlike-*

[22] Vi tar her med at i Trøndelag fylkeskommunes *Vegstrategi 2025-2036* kan man under overskriften «Håndtering av vedlikeholdsetterslep» lese følgende:

> *Vedlikeholdsetterslepet er en helt sentral utfordring innenfor fylkesvegområdet, og konsekvensen av gjeldende vedlikeholdsnivå er et stadig økende vedlikeholdsetterslep.*
> *For ivaretakelse av vegkapitalen samt sentrale mål for infrastrukturen, er det viktig med en utvikling der innsatsen i større grad går i retning av preventivt vedlikehold.*
> *Målet for området må ut fra gjeldende økonomiske forutsetninger være å sikre bevilgninger til vedlikehold og fornying slik at vedlikeholdsetterslepet ikke forverres ytterligere. Dette med sikte på en utvikling der innsatsen i større grad går fra korrektivt til preventivt vedlikehold (s. 32).*

[23] Merk at Riksrevisjonen i dette prosjektet ikke har sett på fylkeskommunenes styring og oppfølging av drift og vedlikehold.

> *holdsetterslepet på riks- og fylkesvei. Riksrevisjonen mener at dette gir indikasjoner på at etterslepet har økt, og at dette kan ha gått ut over målet om et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem (s. 11).*

Ellers er det interessant å nevne at Riksrevisjonen legger til grunn at selv om Norge er et av de mest trafikksikre landene i Europa, med færrest trafikkdødsfall per innbygger og kjøretøykilometer, så er faktorer relatert til drift og vedlikehold av veinettet (eksempelvis veidekke og glatt vei) medvirkende i omtrent 30 dødsulykker i året[24]. Samtidig legges det til at trafikantadferd medvirker i nesten alle dødsulykker.

ii)
I *Årsrapport 2024* skriver Agder fylkeskommune at

> *Vi klarer ikke å holde tritt med forfallet[25] som stadig øker. Mye av fylkesvegnettet er gammelt og slitt og ikke tilpasset dagens standarder. Det påvirker trafikksikkerhet og framkommelighet, samt at det kan skape problemer med gjennomføring av driftsoppgaver. Etterslepet kan også gi restriksjoner som begrenser hvilke kjøretøy som får lov til å bruke vegen.*
>
> *Det samlede forfallet i Agder er beregnet i 2023 til å koste fra 6,7 til 7,1 mrd. kroner å utbedre[26]. Om lag 1 mrd. kroner av det samlede forfallet har Agder fylkeskommune kartlagt som kritisk. Det vil si et avvik på vegstandarden som kan medføre fare for ulykke eller stengt veg[27].*
>
> *Agder fylkeskommune må over tid klare å stoppe dagens forfall. Det fordrer økte statlige inntekter til fylkeskommunene.*

Fylkeskommunen viser så til forskjellen mellom hva et «verdibevarende» vedlikehold (det vil si hva som må gjøres for at de forskjellige veielementene skiftes ut når den estimerte levetiden har løpt ut) på den ene siden fordrer, og hva fylkeskommune på den andre siden faktisk gjør. I *Årsrapport 2025* vises det til følgende eksempler på anslått behov og faktisk aktivitet:

> ***Fast dekke***:
> Fylket har *3 167 km fast dekke*.
>
> – Estimert gjennomsnittlig levetid er ca. 13 år.

[24] I perioden 2020-2025 har i gjennomsnitt 101 personer mistet livet i trafikken hvert år. I 2025 mistet 111 personer livet i trafikken. Dette er det høyeste tallet siden 2016.

[25] Revisjonen oppfatter at begrepet «forfall» her er synonymt med begrepet «vedlikeholdsetterslep».

[26] I møte med revisjonen forklarte fylkeskommunen at dette tallet er ikke eksakt fordi faktisk forfallsutvikling på Agder og i andre fylker ikke hensyntas, men det er likevel det beste tallet man har når man skal sammenlikne forfallsutviklingen i forskjellige fylker. Grunnen til dette at beregningen tar utgangspunkt i modellen MOTIV. Dette gir sammenliknbare tall mellom fylkene, noe som er viktig å ha når man skal lage fordelingsnøkler mellom fylkene for statlige overføringer.

[27] I Agder fylkeskommunes innspill til *Nasjonal transportplan 2029-2040 – oppdrag 2* presiseres det at «forfallet berører veidekke, bæreevne, drenering, bruer og tunnelsikkerhet. Klimaendringer med mer ekstremvær forsterker sårbarheten og påvirker trafikksikkerhet, framkommelighet og driftsoppgaver. Etterslepet kan også føre til kjøretøyrestriksjoner».

- For å holde tritt med forfallet, burde det vært reasfaltert 243 km per år, det vil si om lag 7,5 pst. av Agder fylkeskommunes veier med fast dekke.
- I 2025 reasfalterte Agder fylkeskommune 149 km., dvs. om lag 5 pst. av fylkeskommunens veier med fast dekke.

Fylkeskommunen peker her på at

> *I 2020 ble det lagt over 160 km nytt asfaltdekke med et budsjett på ca. 100 mill. kr. I 2025 har budsjettet vært ca. 145 mill. kr. og det ble asfaltert 149 km. Det viser utfordringer med at kostnadsøkning er større enn budsjettøkning.*[28]
>
> *Det tar i gjennomsnitt ca. 25 år mellom hver gang en veg blir reasfaltert med dagens budsjett. For å unngå økt forfall har vi beregnet at det ikke bør være mer enn 13 år i gjennomsnitt.*

Rekkverk:
Fylket har *1 260 km rekkverk*.

- Rekkverk har estimert levetid er om lag 45 år.
- For å holde tritt med forfallet bør utskiftingsgrad per år være om lag 28 km.
- I Agder ble det byttet ut 16,9 km i 2025.

Stikkrenner:
Fylket har *46 010 stk. stikkrenner*.

- Estimert levetid 55 år.
- Antall stikkrenner som bør skiftes årlig er 836 stk.
- I 2024 byttet Agder fylkeskommune 276 stikkrenner.

Fylket viser til at denne listen kunne vært utvidet med andre veielementer som skilt, grøfter, kummer, sikring av fjell osv. Trenden ville imidlertid ifølge fylkeskommunen vært den samme, nemlig at *behovene er større enn de ressursene fylkeskommunen har tilgjengelig*. Konsekvensen av dette er at *forfallet / vedlikeholdsetterslepet øker.*

I oppsummeringen for *Steg 11: Redusere kritisk forfall på infrastrukturen* i *Årsrapport 2024* kan man lese at

> *Vi har jobbet målrettet i samarbeid med KS og andre fylkeskommuner om kunnskapsgrunnlag på fylkesvegnettet om generelt forfall. Det har bidratt til at det nasjonalt er bevilget mere penger over statsbudsjettet til fylkesveg. I statsbudsjettet for 2025 gis midlene som frie inntekter.*

[28] I Agder fylkeskommunes dokument *Nasjonal transportplan 2029-2040 – oppdrag 2 Landsdelsanalyse – utfordringsbilde og mobilitetsbehov* oppgis det at «dagens vedlikeholdsbudsjett utgjør om lag 269 millioner kroner årlig. Grovt forenklet betyr dette at vi mangler minst 125 millioner i 2022-kroner årlig til vedlikehold av vei. Bare for asfalt- og dekkelegging anslår vi at det alene er et behov for 80-90 millioner 25- kroner ekstra per år».

> *Det jobbes kontinuerlig med å håndtere etterslepet på veg. Med dagens budsjettnivå klarer vi imidlertid ikke å holde tritt med et stadig økende forfall på vegnettet.*
> *I arbeidet med nytt handlingsprogrammet jobbes det systematisk for å gjøre tiltak som ivaretar vegkapitalen bedre. Drift- og investeringsbudsjettet må sees på i en større helhet for å nå målsetningen om å ta vare på det vi har.*
>
> *I økonomiplanperioden er prioriteringer for å redusere forfall økt i 2025 og skal styrkes ytterligere i 2026. Derfor positivt at vegnettet prioriteres høyere.*

I oppsummeringen for *Steg 11* i *Årsrapport 2025* skriver fylkeskommunen at

> *Handlingsprogram for mobilitet ble vedtatt i juni 2025. Å prioritere å «ta vare på det vi har» er førende prinsipp i Mobilitetsplanen. Drift- og investeringsbudsjettet skal sees i en større sammenheng for å nå målsetningene. I tillegg til vedlikeholdstiltak i driftsbudsjettet (for eksempel asfaltprogram, bruvedlikehold mv), prioriteres det i investeringsbudsjettet strekningsvise utbedringer og en pott til kritisk forfall.*
>
> *Til tross for at det gjøres smartere prioriteringer i handlingsprogram for mobilitet (regionalt), er ikke det nok for å stoppe forfallet på fylkesvegene.*[29]

iii)
I *Mobilitetsplanens* Vedlegg 9 *Fagrapport om riks- og fylkesvegnettet* understrekes det i kapittel 11 at dagens budsjettnivå er lavere enn det som er anbefalt i *MOTIV*[30].

Det vises videre til at innsatsnivået i 2022 til drift og vedlikehold av veg var for lavt og at forfallet derfor fortsatt vil øke. Det understrekes at det er behov både for økte statlige rammer for innhenting av etterslep, samt at fylkeskommunen iverksetter tiltak som reduserer forfallet. For eksempel vil fornying av bruer og strekningsvise utbedring over investeringsbudsjettet måtte sees i sammenheng med de generelle vedlikeholdstiltakene som gjøres. Investeringsbudsjettet på veg bør ifølge fagrapporten i større grad vektlegge fornying av vegobjekter fremfor å bygge ny helt ny kostbar infrastruktur.

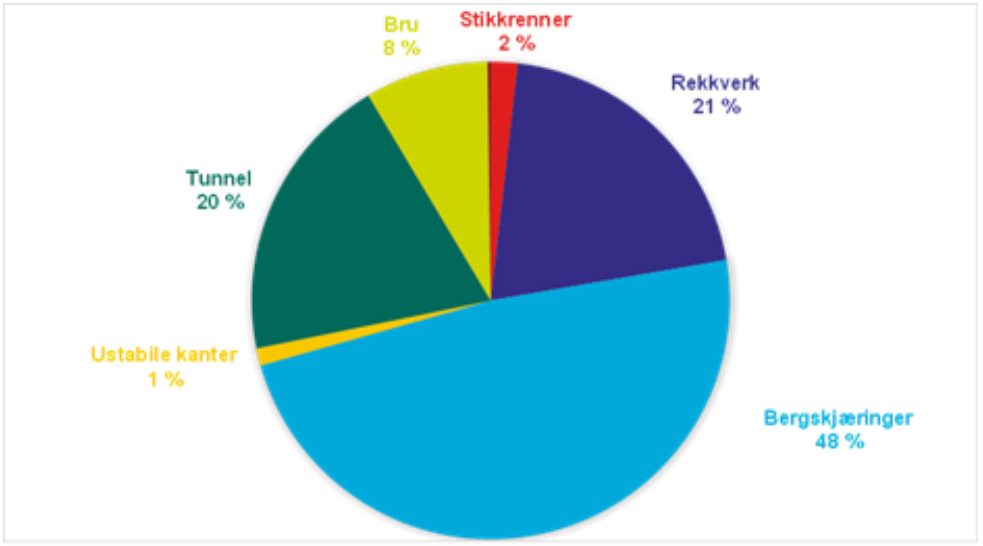
Fagrapporten anbefaler også at strekningsvise utbedringer prioriteres fremfor kostbare enkeltprosjekt når det er mulig. Fylkeskommunen bør også ifølge fagrapporten prioritere enda mer ressurser til vedlikehold og innhenting av kritisk forfall på vegnettet.

Videre er det i vedlegg 9 til *Mobilitetsplanen* laget en forfalls- og behovskartlegging over hvordan det kritiske forfallet på om lag 1 mrd. kr., det vil si forfallet som vurderes som kritisk for framkommelighet, trafikksikkerhet og lovpålagte krav, er fordelt på de forskjellige veielementene:

---

[29] Revisjonen bemerker at denne beskrivelsen er i tråd med skillet vi har trukket i avsnitt 3.1.1, punkt v), over mellom verdibevarende vedlikehold og å redusere kritisk forfall.

[30] *MOTIV* (Modell for tildeling av vedlikeholdsmidler) er et system som ble brukt av *Statens vegvesen* frem til 2020 (da fylkeskommunene overtok ansvaret for fylkesvegene) for å beregne behovet for midler til drift og vedlikehold av riksveger, inkludert tunneler og bruer. Merk at drift av et vegnett med akkumulert forfall har høyere kostnader enn modellen tok høyde for, idet en veg som er mangelfullt vedlikeholdt ikke vil ha et høyere beregnet vedlikeholdsbehov i MOTIV enn en ellers lik veg som er godt vedlikeholdt. Samtidig har faktiske budsjetter i Agder fylkeskommune vært lavere enn behovet som er anslått i MOTIV.



Som det fremgår av figuren, er vedlikeholdsetterslepet særlig stort for bergskjæringer[31]. Merk at asfalt og dekkefornying bevisst ble definert utenfor *kritisk*-forfallsanalysen, fordi dette inngår i driftssystemet: man tar hull etc. i veien når de oppstår. Asfalt og dekkefornying bidrar likevel til økende *samlet* vedlikeholdsetterslep.

iv)
På Agder fylkeskommunes nettsider kan man lese at programområdet *Forfallsinnhenting* finansierer tiltak som iverksettes på veifundament og utstyr som er utslitt eller ikke tilfredsstiller dagens standard, samt prosjekter for å begrense det omfattende forfallet på fylkeskommunens vegnett.

Det vises på nettsiden til det samlede vedlikeholdsetterslepet på rundt 7 mrd. kr. samt til det kritiske forfallet på om lag 1 mrd. kr., og det legges til at klimaendringer og ekstremvær samtidig øker risikoen for skader på vegnettet ytterligere. Fylkeskommunen peker med dette som utgangspunkt på at

> *Budsjettene til ordinært drift- og vedlikehold kan ikke alene ta hånd om disse utfordringene. Ved å bevilge investeringsmidler er det mulig å gjennomføre mer omfattende oppgradering fremfor konstant "brannslukking" over drift- og vedlikeholdsbudsjettet. På sikt vil slik satsning kunne gi et redusert vedlikeholdsbehov for vegnettet, i tillegg til at trafikantene får bedre og sikrere veger å ferdes på.*

I et dokument fra desember 2024 med tittelen *Statistikk om samferdsel i Agder*, forklarer fylkeskommunen at

> *Mer midler til vedlikehold er en målsetning for Agder fylkeskommune. I* Regional plan for mobilitet 2023-2033 *har vi en strategi om å ta «å ta vare på det vi har» når vi kan, fremfor å bygge nytt. Betydelig økte budsjetter i perioden har ikke vært nok til å stoppe forfallet. Dagens vedlikeholdsbudsjett utgjør om lag 250 millioner kroner årlig.*

[31] Siden bergskjæring er det veielementet hvor kostnadene for å utbedre kritisk forfall er anslått å være størst, tar vi med følgende omtale i fagrapporten: «*En bergskjæring er et byggverk. Vegeier har derfor et ansvar for å opprettholde tilstrekkelig kvalitet på disse. Vedlikeholdet av bergskjæringer gjennomføres i dag på en mangelfull måte. Konsekvensene av dårlig vedlikehold kan være vegstengning, materielle skader og i verste fall personskader*».

> *Grovt forenklet betyr dette at vi mangler minst 125 millioner 2022-kroner årlig til vedlikehold av vei, jf. Statens vegvesens rapport (2023). Bare for asfalt- og dekkelegging anslår vi at det alene er et behov for 70-80 millioner 25-kroner ekstra per år. Tatt i betraktning det samlede ansvaret vi har på fylkesvegnettet, er det behov for vesentlig økte budsjettrammer enn grovestimatet vi har gjort her.*

På nettsiden om forfallsinnhenting oppgir fylkeskommunen videre at budsjettmidlene brukes blant annet til utskifting av veifundament, masseutskifting på dårlige vegstrekninger, skiltfornying, oppgradering av veglys, utskifting av støyskjermer og elektroniske styringsskap, utbedring av bruer og andre bærende konstruksjoner, sikring av bergskjæringer, rydding av sikkerhetssoner, oppsetting av sikringsgjerder og energieffektivisering.

I tillegg til slike tiltak kommer *strekningsvis utbedring*, der man gjennomgår en lengre veistrekning og kartlegger behov for oppgradering.

Det understrekes avslutningsvis at

> Handlingsprogram for mobilitetsplanen 2026-2029 *legger opp til en omfattende opptrapping av utvidede vedlikeholdstiltak, for å få bedret tilstanden på vegnettet. Satsingen forutsetter at det settes av tilstrekkelig midler for å begrense og redusere forfallet, fremfor at det brukes mye midler på nye investeringsprosjekter*

v)
Når det gjelder den økonomiske utviklingen for driftsbudsjettet for fylkesveger, så peker fylkeskommunen i *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* på at Agder fylkeskommune indeksregulerer driftskontrakter etter *SSBs byggekostnadsindeks*, mens prisreguleringen for fylkeskommunene blir kompensert med *kommunal deflator.*

En utfordring for fylkeskommunen er at det for drift og vedlikehold av veg har vært en høyere indeksregulering i byggekostnadsindeksen fra SSB sammenlignet med kommunal deflator for perioden 2020-2024, noe som påvirker kjøpekraften negativt. Fylkeskommunen oppgir at

> *den kommunale deflatoren er på 21,1 prosent, mot 29,2 prosent i SSBs byggekostnadsindeks*[32]*. Dette betyr at fylkeskommunen får en stadig lavere ramme å vedlikeholde vegnettet for. Trenden med at prisveksten ikke blir tilstrekkelig kompensert i statsbudsjettet har vart over mange år. Dette gir varige forskjeller og en negativ utvikling for standarden på vegnettet.*
>
> *Utgiftene i driftskontraktene har økt med 49,2 prosent i perioden. Det er vesentlig høyere enn byggkostnadsindeks og deflator. Utfordringen innenfor drift og vedlikehold veg er at driftskostnadene økte spesielt mye i 2021 og 2022. Dette skyldes tre forhold; prisvekst, nye kontrakter og overtakelse av nye veger. Dette førte til et varig høyere*

[32] I møte med revisjonen pekte fylkeskommunen på at SSBs byggekostnadsindeks beatår av en høyere andel råvarer enn kommunal deflator, noe som betyr at SSBs byggekostnadsindeks øker mer når energi- og råvarepriser øker. Forskjellen mellom kommunal deflator og indeksene ble særlig stor i perioden rundt 2021–2022.

> *nivå på kostnadene til drift og vedlikehold av veger i de påfølgende årene. Nye kontrakter og ny vegstrekning (gammel E39) utgjorde anslagsvis 20 mill. kroner i ekstrakostnader, med full års-effekt i 2023.*[33]

Fylkeskommunen understreker at overnevnte prisjustering og økte driftskostnader begrenser omfanget av vedlikeholdstiltak som kan gjøres, selv om Agder fylkeskommune har prioritert mer midler til veg enn det som bevilges ekstra i statsbudsjettet. Fylkeskommunen konkluderer med at

> *For å klare å opprettholde aktiviteten må driftsbudsjettet fremover kompenseres fullt ut for prisvekst. Det er også behov for å øke vedlikeholdet av fylkesvegnettet. Dersom reasfaltering skal prioriteres mer, må driftsbudsjettet styrkes. I tillegg utføres det en del mindre tiltak på bruer, elektro mv. i driftsbudsjettet. Endret innretning for investeringsbudsjett for fylkesveg er også viktig for å øke innsatsen på prosjekter som tar vare på vegkapitalen.*

I Agder fylkeskommunes dokument *Nasjonal transportplan 2029-2040 – oppdrag 2 Landsdelsanalyse – utfordringsbilde og mobilitetsbehov* gjennomgås overnevnte utfordringer knyttet til høyere indeksregulering i byggekostnadsindeks fra SSB sammenlignet med kommunal deflator[34]. Det konkluderes med at

> *Dagens rammer ikke er tilstrekkelige til å hindre videre forringelse eller redusere den kritiske delen av etterslepet.*

3.1.3 Drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveger

i)

I kapittel 7 *Drift og vedlikehold* i *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* understrekes det innledningsvis at

> *Godt vedlikehold av vegnettet gir bedre trafikksikkerhet og framkommelighet, og forlenger vegens levetid. Tiltak som bevarer kvaliteten på vegnettet, er svært positivt i et bærekraftperspektiv. Det betyr at det i tråd med mobilitetsplanen skal prioriteres både investeringsmidler og driftsmidler for å redusere etterslepet på veginfrastruktur i Agder.*

Videre skriver fylkeskommunen at

> *For å klare å opprettholde aktiviteten må driftsbudsjettet fremover kompenseres fullt ut for prisvekst. Det er også behov for å øke vedlikeholdet av fylkesvegnettet. Dersom reasfaltering skal prioriteres mer, må driftsbudsjettet styrkes. I tillegg utføres det en del mindre tiltak på bruer, elektro mv. i driftsbudsjettet. Endret innretning for investeringsbudsjett for fylkesveg er også viktig for å øke innsatsen på prosjekter som tar vare på vegkapitalen.*

[33] Fylkeskommunen legger her til at «isolert sett fikk veg en stor tilleggsbevilgning på 65 mill. kroner i 2022, som kompensasjon for ekstraordinær prisutvikling på fylkesveg». Det ble i møte med revisjonen samtidig pekt på at når fylkeskommunen overtar vei fra Staten, blir dette ikke kompensert fullt ut.

[34] Mer at fylkeskommunen i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* skriver at «i 2025 var deflator høy nok for å kompensere for prisveksten. I 2026 har vi lagt til grunn prisvekst lik deflator».

Når det gjelder drift av fylkesveg, så omfatter ordinære driftskontrakter en rekke oppgaver som:

- *Renhold: veg, vegutstyr, rasteplasser og bruer*
- *Drift av vegelement: Skilt, kantstolper, leskur, tunneler med mer*
- *Drift av grøntareal: Plenklipping, kantslått og siktrydding*
- *Drift av dreneringsanlegg: Rensk av kummer, rør og vannledning*
- *Drift av vegdekke: grusing, lapping og reparasjon av skader*
- *Tilsyn og beredskap: Tilgjengelige ressurser til enhver tid og bistand ved hendelser / ulykker*

De fleste driftskontrakter har ifølge fylkeskommunen en varighet på 5 år, med en opsjon på 1 år. I Agder bruker man både tradisjonelle *funksjonsstyrte* driftskontrakter og *byggherrestyrte* driftskontrakter, noe vi kommer tilbake til i kapittel 3.2, som tar for seg datainnsamlingen ifm. problemstilling 2 (P2) om å få mer for pengene og jobbe etter «godt nok»-prinsippet.

Når det gjelder vedlikehold av fylkesveg, så skriver fylkeskommunen at

> *Vedlikehold er viktig for å sikre at vegnettet fungerer som det skal gjennom hele sin levetid. Dette innebærer å opprettholde kvaliteten på vegdekker, bruer, tunneler, grøfter og vegutstyr i samsvar med fastsatte kvalitetsstandarder. Når vedlikehold blir utsatt eller ikke gjennomført, kan det gi en konsekvens for trafikksikkerhet, og at vegen svekkes raskere, noe som igjen gjør det mer kostbart å utbedre etterslepet senere.*

Når det gjelder reasfaltering, så oppgis det at prioriteringer av vegstrekninger i dag gjøres basert på spor- og jevnhetsmålinger som utføres hvert andre år:

> *Vurderinger som tas er blant annet om spordybde er mer enn 25 millimeter på mer enn 10 prosent av parsellen. Dette gjelder spesielt strekninger med høy trafikkmengde. Andre vurderinger er om det er dekkeskader. Det gjelder både sprekker, krakelering og hull. Det kan være skader eksempelvis etter telehiv, saltpåvirkning eller vann og frost som har skadet asfaltdekket. På det lavtrafikkerte vegnettet er det ofte kravet til jevnhet i kjøreretningen som er utslagsgivende for når asfalttiltak bør iverksettes. Basert på målingene prioriteres vegnettet utfra hvor behovene er størst.*

Når det gjelder bruvedlikehold, så skriver oppgir fylkeskommunen at det på fylkets om lag 1200 brukonstruksjoner av ulik størrelse, alder og kvalitet årlig utføres inspeksjon for å ha kontroll på at disse har en tilfredsstillende kvalitet. Det avdekkes årlig behov for større og mindre tiltak for utbedring som i all hovedsak gjennomføres av vedlikehold veg gjennom rammeavtaler med ulike entreprenører. I enkelte tilfeller er behovene så store at de krever omfattende prosjektering og større investeringsmidler. Disse beskrives i handlingsprogrammet som egne prosjekter.

ii)
Revisjonen har søkt å sammenlikne status i Agder fylkeskommune når det gjelder drift og vedlikehold med status i andre fylkeskommuner. Flere indikatorer fra tabeller i SSBs statistikkbank[35] fremstår i så måte interessante, eksempelvis:

[35] Se særlig SSB-tabellene 11842, 12200, 11822 og 11816.

Tabell 11842:
- *Andel kilometer fylkesveg med dårlig eller svært dårlig dekketilstand i prosent av alle fylkesveier (prosent)*
- *Fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekketilstand (km)*
- *Fylkesvei dekkelagt siste år (km)*
- *Fylkesvei stedvis lappet siste år (km)*

Tabell 12200:
- *Utgifter til vedlikehold av fylkesveier av totale netto driftsutgifter til fylkesveier (pst.)*
- *Utgifter til vedlikehold av fylkesvei (kr)*

Tabell 11822:
- *Netto driftsutgifter til fylkesvei per kilometer (kr)*

Med utgangspunkt i overnevnte tabeller har revisjonen blant annet spurt fylkeskommunen om indikatoren «*Utgifter til vedlikehold av fylkesveier av totale netto driftsutgifter til fylkesveier (pst.)*», hvor Agder fylkeskommune ifølge SSBs tabell har en av det høyeste andelene (om lag ⅔), mens mange andre fylker ligger på mellom 13 og 28 pst. – hva er grunnen til at Agder ligger så høyt her?

I møte med revisjonen har imidlertid fylkeskommunen argumentert for at kvaliteten på tallene som ligger til grunn for SSBs tabeller er lav, og at det derfor er problematisk å sammenlikne fylkene med utgangspunkt i overnevnte SSB-tabeller:

> *Flere indikatorer fremstår som utilstrekkelige, lite treffsikre eller til og med direkte misvisende. Dette gjør at det i dag er vanskelig både å evaluere måloppnåelse og å sammenlikne status med andre fylker (og evt. med stat).*

Det ble i møtet blant annet vist til at et problem er at riks- og fylkesveier benytter forskjellige metodikker for tilstandsmåling, særlig innen asfalt og dekketilstand. Flere indikatorer ble omtalt som problematiske, blant annet som følge av lav presisjon (målemetoder varierer mellom fylkene) eller manglende definisjoner. Eksempler:

- «*Stedvis lapping*»: dette begrepet mangler standardisert definisjon, og fylkeskommunen viser til at det er svært ulik praksis mellom fylker for rapportering – hvor lang er en lapp?

- «*Universelt utformede holdeplasser*»: det er ulike tolkninger av hva som «teller», og det ingen klar nasjonal standard – hva skal med for at en holdeplass faller inn under dette begrepet?

- «*Dekkelegging*» / asfaltering i meter: hvordan vurdere antall meter dekkelagt en vei med flere felt? Noen legger sammen meter per felt, andre ser bort fra antall felt.

- Fylkeskommunen har utbedringer forskjellige steder, men med enorm forskjell i kostnad. Hvordan "telle" dette? Skal to utbedringer med enorm kostnadsforskjell telle likt i statistikken?

Også KOSTRA-rapporteringen ble trukket frem som et område med betydelige utfordringer. Det ble pekt på:

- store variasjoner i hvordan fylker rapporterer
- indikatorer som fylles ut ulikt
- svakt nasjonalt veiledningsgrunnlag,

Dette svekker ifølge fylkeskommunen KOSTRA- og SSB-rapportering, som oppsummert vurderes å være preget av lav sammenlignbarhet og svak veiledning. Dette ble i møte med revisjonen fremhevet som en av hovedgrunnene til at det nå arbeides med å revidere hele rapporteringsstrukturen gjennom en KOSTRA-arbeidsgruppe ledet av SSB.

iii)
Samtidig informerte fylkeskommunen om at fylkeskommunene gjør et arbeid som er inspirert av storbykommunenes ASSS-samarbeid som skal muliggjøre benchmarking («målestokkonkurranse») og nasjonal standardisering. Formålet er å gjøre fylkene sammenlignbare på tvers og å etablere et felles faktagrunnlag for politiske og administrative beslutninger. Det jobbes nå med å utvikle

- felles måleparametere,
- felles rapporteringsmetodikk,
- lik struktur for drift- og vedlikeholdstall.

Flere av de indikatorene som i dag oppleves som lite treffsikre, vil derfor bli revidert eller erstattet. Fra og med 2026 skal alle veieiere rapportere på standardiserte indikatorer, herunder:

- driftskostnad per meter vei,
- klimautslipp fra drift og vedlikehold,
- energiforbruk i tunneler,
- avvik fra bruinspeksjoner og tilstandskrav.

Fylkeskommunen understreker at nye krav til datakvalitet vil gi forbedret sammenlignbarhet, og standardiseringen innebærer at dagens variasjoner i målemetoder, definisjoner og praksis fjernes.

Det ble imidlertid vist til at tall for dette for 2026 først blir tilgjengelige i 2027, noe som innebærer at tallgrunnlaget i SSBs statistikkbank og KOSTRA som dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har måttet ta utgangspunkt, er svakt og i liten grad kan benyttes til sammenlikninger mellom fylkene.

iv)
Når det gjelder revisjonens spørsmål om utgifter til vedlikehold som andel av totale netto driftsutgifter, så viser fylkeskommunen til at man historisk sett har hatt en regnskapsutfordring knyttet til det å skille mellom drift og vedlikehold av fylkesveg. Kort sagt, fylkeskommunene har ikke hatt et finmasket regnskap som skiller klart mellom drift og vedlikehold av fylkesveg. Det ble samtidig understreket at en ny konter-

ingsmåte er innført fra inneværende regnskapsår, slik at tall vil kunne uttas mer presist fra og med rapportering i 2027 for 2026.

Når det gjelder overnevnte indikator «*Utgifter til vedlikehold av fylkesveier av totale netto driftsutgifter til fylkesveier (pst.)*», hvor Agder fylkeskommune ifølge SSBs tabell har en av det høyeste andelene (om lag ⅔), så forklarte fylkeskommunen i møte med revisjonen at disse tallene gir et skjevt bilde av forholdet mellom drift og vedlikehold av fylkesveg i Agder fylkeskommune. Årsaken til dette er systematiske feilføringer i fylkeskommunen: mye som reelt sett er drift, er ført som vedlikehold, spesielt i driftskontrakter. Eksempel:

> *Ved gjennomgang av konkrete driftskontrakter viser det seg at ca. 85 % av en typisk driftskontrakt er ren drift (brøyting, strøing, inspeksjon, etc.), og at 15 % kan regnes som vedlikehold. Når hele kontrakten bokføres som vedlikehold, skapes et feil bilde.*

Dette gir følgelig en stor feilmargin hvis man bruker KOSTRA-tall til å se på vedlikehold. Agder fylkeskommune erkjenner at dette er problem, og det er besluttet å rydde opp i dette for tall for drift i og vedlikehold som rapporteres i 2026[36].

På forespørsel fra revisjonen har fylkeskommunen gjort en skjønnsmessig vurdering av forholdet mellom utgifter til drift og vedlikehold. Mens vi har sett at SSB-tall viste at vedlikeholds andel utgjorde om lag ⅔, så lander man i disse anslagene på et vedlikeholdsnivå rundt 25 pst. av samlede veimidler, det vil si et nivå som er mer på linje med det andre fylker oppgir.

v)
Når det gjelder investeringer i fylkesveg, så er det i kapittel 3.1, som tar for seg problemstilling 1 (P1) i dette prosjektet, interessant å se investeringer i fylkesveg i sammenheng med drift og vedlikehold av fylkesveg. Vi bemerker i så måte at

- Problematikk som gjelder effektivitet i drifts- og vedlikeholdskontrakter samt i gjennomføringen av investeringsprosjekter, diskuteres ifm. rapportens problemstilling 2 (P2), jf. kapittel 3.2 under.

- Fordelingen av investeringsmidler ift. *Mobilitetsplanens* førende prinsipper (prioritere barn og unge; ta vare på det vi har), mål om reduserte klimautslipp og styrket samfunnssikkerhet og beredskap, diskuteres ifm. rapportens problemstilling 3 (P3), jf. kapittel 3.3 under.

I *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* understrekes det at det er tett sammenheng mellom nivåene på drift, vedlikehold og investering, og at størrelsen på investeringsbudsjettet og driftsbudsjettet i så måte henger tett sammen:

> *Det må sikres en god balanse mellom drift, vedlikehold og investering, der investeringsnivået ikke er høyere enn at man samtidig har handlingsrom til å vedlikeholde og ivareta den eksisterende infrastrukturen. I tråd med de overordnede prinsippene i mobilitetsplan-*

[36] Det ble samtidig presisert at på budsjett- og økonomiplannivå er skillet mellom drift og vedlikehold i hovedsak korrekt.

> *en må vi prioritere tiltak som i større grad handler om ivaretakelse og utbedring av eksisterende vegnett, fremfor nybygging og store vegprosjekter.*
>
> *[…] Dersom man øker investeringsrammen vesentlig, vil lånenivået øke. Dermed vil en større andel driftsmidler gå til betaling av renter og avdrag, fremfor til drift og vedlikehold. Å øke investeringsrammen innebære dermed at man får færre midler til vedlikehold, og at forfallet på vegkapitalen øker*[37]*.*
>
> *Kostnader både innenfor drift, vedlikehold og investering har økt betydelig de siste årene. Til tross for at fylkeskommunen har økt bevilgningene til drift og vedlikehold betydelig, har vi ikke klart å holde tritt med kostnadsøkningen. Foreløpig går derfor utviklingen av vegkapitalen i feil retning. Det er nødvendig med en koordinert satsing på riktige investeringsprosjekter, kombinert med tilstrekkelige rammer til drift og vedlikehold, for å få kontroll på denne utviklingen og stoppe forfallet på vegkapitalen.*

Det understrekes også i handlingsprogrammet at Agder fylkeskommune må

> *unngå at handlingsrommet innenfor vedlikehold blir så lavt at det spiser opp effekten av investeringer som gjøres for å redusere forfallet på vegene.*

Videre kan man lese i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* at

> *Samlet er det et ambisiøst investeringsprogram som legges fram. Det har vært nødvendig å utsette en del planlagte prosjekt noe for å ivareta krav til økonomistyring. Konsekvensene av et høyt lånefinansiert investeringsprogram er økte kostnader til renter og avdrag som må dekkes innenfor driftsbudsjettet.*

Denne problematikken ble også diskutert i møter med fylkeskommunen. Fylkeskommunen viste til at store investeringer framover gir økende renter og avdrag, som igjen legger press på driftsbudsjettet og dermed også på handlingsrommet for vedlikehold. Mens høye konsesjonskraftsinntekter og lavere renter tidligere gjorde dette enklere å håndtere, så blir disse utfordringene mer merkbare i dagens situasjon med strammere økonomi og høyere rentekostnader.

På revisjonens forespørsel har fylkeskommunen gjort beregninger når det gjelder framtidige utgifter til renter og avdrag med utgangspunkt i estimater for samferdselsinvesteringer for 2026-2035 i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029*. Det må understrekes at estimatene er utarbeidet på et overordnet nivå og at de tar utgangspunkt i et sett med forutsetninger, blant annet når det gjelder rentenivået framover[38].

[37] Et annet sted i handlingsprogrammet kan man lese at «hvis låneopptaket økes for å investere mer, vil det legge beslag på betydelige driftsmidler, siden kostnader til lån må betales med driftsmidler. Det betyr at det blir mindre penger igjen til vedlikehold, og at forfallet vil øke».

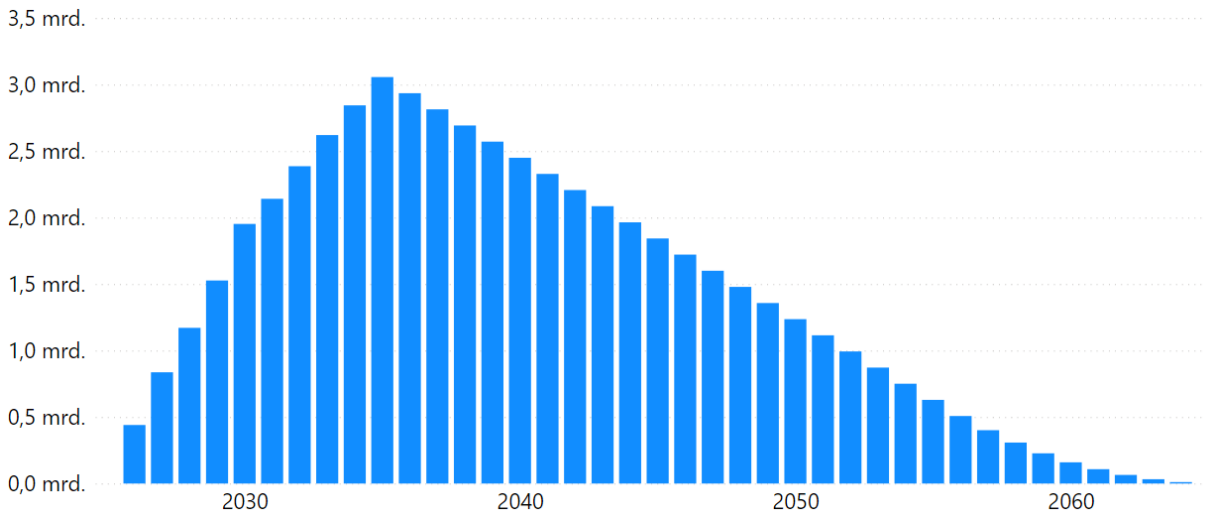
[38] Fylkeskommunen oppgir at forutsetningene for estimatene er at låneopptak skjer i begynnelsen av perioden, og avdrag betales fra påfølgende år. Det tas opp nye lån hvert år med en løpetid på 30 år. Nedbetalingstiden er satt til 30 år. Lånene tas opp med flytende rente, basert på Norges Banks siste renteprognose.

	2026	2027	2028	2029	2030
Budsjettrente	4,90 %	5,00 %	4,70 %	4,60 %	4,60 %

Renten for perioden 2030–2065 er forutsatt å være 4,6 pst. Beregningene omfatter ikke eksisterende gjeld per 31.12.2025, men baserer seg utelukkende på tiårsplanen for samferdsel.

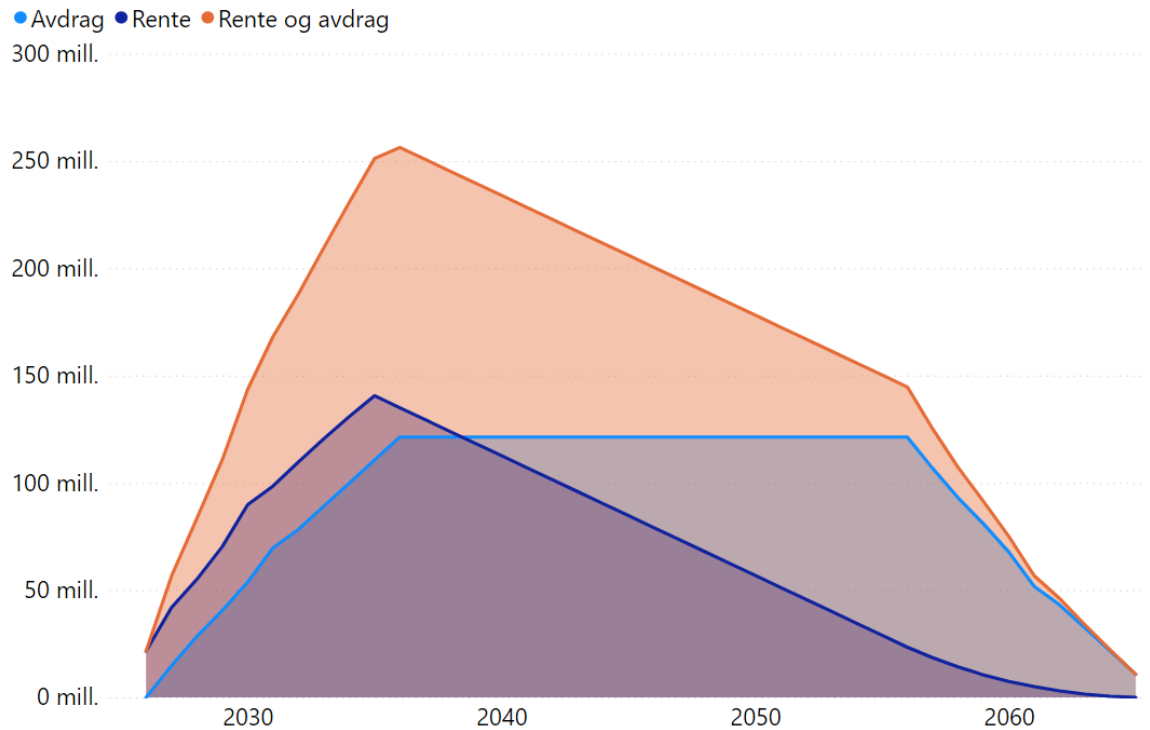
Med dette som utgangspunkt ser vi for det første at Agder fylkeskommunes gjeld topper seg på 3 056 mill. kroner etter siste låneopptak i 2035, før den gradvis reduseres fram mot 2065:

Figur: Estimater for Agder fylkeskommunes gjeld knyttet til låneopptak 2026-2035



For det andre er dagens nivå på årlige rente og avdragskostnader på 418 mill. kr. Med de økningene som ligger inne i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029*, vil rente og avdragskostnadene *utover dagens nivå* øke som vist i figuren under. Fylkeskommunen understreker at *dette er midler som må omprioriteres fra andre driftsoppgaver*:

Figur: Estimater for renter og avdrag som følge av låneopptak 2026-2035



Det fremgår av figuren at økningen i rente- og avdragskostnader *utover dagens nivå* topper seg i 2036 med 256,3 mill. kroner, og vil deretter gradvis avta. Likevel vil kostnadsøkningen som ligger inne i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* fortsatt utgjøre om lag 145 mill. kroner i 2056, før den avtar videre. Merk at fylkeskommunen understreker at dette forutsetter at det *ikke vedtas noen nye prosjekt i kommende 10-års periode*.

Dersom det framover vedtas nye prosjekter, vil rente- og avdragskostnadene følgelig øke ytterligere. Et låneopptak på 1 mrd. i 2030 vil ifølge fylkeskommunen eksempelvis medføre ytterligere ca. 75 mill. kr. i årlige rente og avdragskostnader. Igjen er det viktig å være klar over at dette er midler som må omprioriteres fra andre driftsoppgaver.

3.2 (P2) Steg 7 Jobbe etter "godt nok" prinsippet og «Få mer for pengene»

Vi har sett at kapittel 10 i *Stortingsmelding 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036* har tittelen *Få mer for pengene*. Det pekes her blant annet på at «for å få mest mulig for pengene, er det nødvendig å etterstrebe effektiv ressursbruk (s. 120)».

Kostnadene til driftskontrakter og vedlikeholdskontrakter har betydning for handlingsrommet tilknyttet vegvedlikehold. Vi har også sett i avsnitt 3.1.2 at prisveksten ikke blir tilstrekkelig kompensert i statsbudsjettet ifølge fylkeskommunen har vart over mange år. For å øke omfanget av vegvedlikehold, er det derfor viktig å søke å redusere kostnadene til driftskontrakter og vedlikeholdskontrakter.

I dette kapittelet, som dekker datainnsamlingen for problemstilling 2 (P2), ser vi målet om effektiv ressursbruk i *Nasjonal transportplan* («få mer for pengene») i sammenheng med *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter godt nok-prinsippet*[39], hvor fylkeskommunen blant annet skriver at

> *Mulighetsrommet for å etablere enklere og mer kostnadseffektive løsninger bør vurderes og utredes nærmere. Dette gjelder også optimalisering av driftsansvaret på fylkesvei for å få reduserte kostnader.*

I *Mobilitetsplanens Vedlegg 9: Fagrapport om riks- og fylkesvegnettet* vises det også til at

> *Begrensede ressurser utfordrer oss til å gjøre mer, til lavere kostnad, for å oppnå en bærekraftig og god mobilitet for alle i Agder. Kan drift av veg innrettes annerledes, og er det mulig å bygge like bra, men rimeligere?*

[39] Se avsnitt 2.2.2 i kapittelet om revisjonskriterier under for en nærmere gjennomgang av innholdet i *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter godt nok-prinsippet*.

3.2.1 Godt nok-prinsippet og kostnadseffektivitet i drift og investeringer

i)
Når det gjelder drift, så vises det i *Årsrapport 2025* til oppdraget «Mer bærekraftig drift veg». Her vises det til at det å jobbe etter bærekraftprinsippene kan bety et redusert omfang av de oppgavene fylkeskommunen i dag gjør. Revisjonen oppfatter at dette oppdraget kan ses i sammenheng med *Godt nok*-prinsippet, og det vises til følgende tiltak som også kan bidra til at det etableres enklere og mer kostnadseffektive løsninger:

- *redusere standarden på enkelte fylkesveger vinterstid*
- *smart salting / redusere saltforbruk*
- *redusere omfang av kantslått der det ikke kommer i konflikt med redusert trafikksikkerhet*
- *redusere standard på enkelte rasteplasser (hvor skal vi ha toalettfasiliteter, søppeltømming, hvilke standard skal vi ha vinterstid med mer)*
- *vurdere hvilke bussholdeplasser som må ha en god standard og hvilke som ikke brukes*
- *gjenbruk av leskur - kan vi flytte leskur hvor det ikke er behov for det lengre, fremfor å bygge nytt.*

ii)
Når det gjelder investeringer, så ba fylkestinget i desember 2024 om en utredning om hvorvidt vegprosjekter kan bygges mer effektivt slik at fylkeskommunen får mer måloppnåelse for innsatsen av ressurser og midler. Utredningen ble levert og vedtatt i fylkestinget i mai 2025, jf. *sak 11/2025 Mer effektive utbyggingsprosjekter*.

Fylkeskommunen peker i utredningen på at

> *Effektivitet handler om å bruke minst mulig ressurser for å nå mål. Man blir mer effektiv hvis måloppnåelsen er høyere med samme ressurser som før, eller hvis man trenger færre ressurser for å nå samme mål. Der er derfor viktig å være bevisst på både ressursbruk og hva som er våre mål.*

Fylkeskommunen oppgir at det er mulig å bygge mer effektivt ved å:

- *Ha god flyt og organisering i utbyggingsprosjekter.*
- *Prioritere god planlegging i tidlig fase.*
- *Ta ut gevinster ved digitalisering.*
- *Bygge etter godt nok-prinsippet der det passer.*
- *Følge nasjonale klimakrav.*
- *Være bevisste på når vi bruker konsulent og når vi benytter egne fagressurser.*
- *Velge riktig kontraktstrategi.*

Fylkeskommunen vurderer at det er mest å hente på god planlegging i tidlig fase og på å ta ut gevinster ved digitalisering.

Nedenfor tar vi for oss utredningens gjennomgang av *Godt nok*-prinsippet (kontrakter og kontraktstrategier for å få mer for pengene diskuteres i avsnitt 3.2.2 under).

iii)
I utredningen vises det til flere eksempler på hvordan *Godt nok*-prinsippet kan legges til grunn og bidra til økt effektivitet i utbyggingsprosjekter:

A) VEGNORMALER:
Vegnormalene definerer en standard som tilfredsstiller målene en har satt for utbygging av nye veger.

Etter en diskusjon når det gjelder hvem som har fraviksmyndighet for de ulike vegnormalene, så understrekes det i fylkeskommunens utredning at det er viktig å være klar over at vegnormalene gjelder kun når det bygges *nye tiltak*. I *utbedringsprosjekt* gjelder derfor ikke vegnormalene. Det er også utviklet en egen utbedringsstandard med reduserte krav til geometri, fremkommelighet og sikkerhet.

Fylkeskommunen viser til at hvilke prosjekt som bygges etter standarden for nye veger og hvilke strekninger som bygges etter utbedringsstandard, avklares i tidligfase. Det er viktig å unngå hyppige standardsprang. Overganger mellom strekninger med ulik vegstandard må utformes på en hensiktsmessig måte, tilpasset lokale forhold.

Fylkeskommunen skriver så at

> *Det er altså et potensiale for å bygge enklere enn vegnormalene legger opp til. Samtidig må vi ivareta trafikksikkerhet, drift, økonomi og universell utforming. Vi bruker allerede handlingsrommet med å kunne gjøre fravik, og vi gjør faglige vurderinger i det enkelte prosjekt. Noen fraviksvurderinger er enkle og har ikke de store effektene, mens andre må vurderes opp mot trafikksikkerhet og driftsulemper med videre. Blir det gjort fravik som gir dårligere trafikksikkerhet, må vi gjøre en samlet vurdering av om vi som vegeier kan pådra oss et uønsket ansvar overfor trafikantene.*

B) «GODT NOK» PÅ OVERORDNET NIVÅ - STREKNINGSVIS UTBEDRING AV FYLKESVEG:
Fylkeskommunen viser til at fylkesvegene er funksjonsinndelt, det vil si at de er rangert etter hvor viktige de er for næringslivet og innbyggerne. Fylkeskommunen peker også på at man har kartlagt forfaller på fylkesvegen i Agder. Med dette som utgangspunkt skriver fylkeskommunen at

> *Det vil være god måloppnåelse å satse på strekningsvis utbedring av fylkesvegene etter godt nok-prinsippet. Utbedringsstandarden kan da vurderes opp mot funksjonen til fylkesvegen.*

I *Mobilitetsplanens Vedlegg 9: Fagrapport om riks- og fylkesvegnettet* skriver fylkeskommunen også at

> *Det er økonomisk og miljømessig fornuftig å satse på utbedring av eksisterende infrastruktur fremfor nybygg, der dette er mulig. […] Ivaretakelse og oppgradering av eksisterende infrastruktur fremfor nybygg, vil være sentralt for å utvikle Agder i tråd med føringene i* Regionplan Agder*.*
>
> *Strekningsvis utbedring av vegnettet er en god løsning på denne utfordringen. Kartlegging av utbedringsbehov gir grunnlag for å vurdere tiltak for en jevn og forutsigbar standard, som gir mye veg for pengene. Gjenbruk av infrastruktur er bra for miljøet, og man unngår store inngrep i naturen. Når et slikt prosjekt er gjennomført vil vegene oppleves betydelig oppgradert, med forbedringer både for trafikksikkerhet, fremkommelighet og for drift og vedlikehold.*
>
> *[…] Der det foreligger strekningsvise utredninger, kan man ved planlagt reasfaltering samtidig legge til rette for bruk av investeringsmidler. Dermed kan det gjennomføres et større forarbeid som gir mye veg for pengene som settes av til dette. Det bør derfor være et mål å utarbeide strekningsvise utredninger for viktige fylkesveger, og for veger hvor det er ønskelig å gjøre utbedringstiltak.*

c) «Godt nok» og enkle tiltak for økt trafikksikkerhet og tryggere skolevei:

Fylkeskommunen viser i utredningen som ligger til grunn for fylkestingssak 11/2025 deretter til flere mindre enkelttiltak som på en rimelig måte kan gi bedre trafikksikkerhet og tryggere skoleveger:

Rekkverk

Et godt tiltak for økt trafikksikkerhet utenfor tettbygd strøk er ifølge fylkeskommunen å sette opp nytt rekkverk, eller skifte ut foreldet rekkverk. Det hindrer eller begrenser konsekvensene av utforkjøring og gir tryggere ferdsel, både for skoletransport og for annen trafikk.

Når det gjelder *Godt nok*-prinsippet, så vises det til at

> *Det er også mulig å bygge rekkverk med større innspenning, slik at det etableres en gangpassasje på utsiden av rekkverket. Løsningen gir ikke en fullstandard gang- og sykkelveg, men det lages en gangsti skjermet fra biltrafikken. Stien kan ikke ryddes for snø, er ikke universelt utformet, men gir bedre trafikksikkerhet for en gruppe myke trafikanter store deler av året. Tiltaket er best egnet i områder med relativt få brukere av tilbudet, for eksempel i utkanten av tettbygde strøk, mot badeplasser og friluftsområder.*

Lyssetting

Lyssetting av kryssområder og vegstrekninger hvor det ferdes myke trafikanter er ifølge fylkeskommunen et godt og relativt rimelig tiltak for å øke trafikksikkerheten. I spesielle krysningspunkter, og i områder med stor andel myke trafikanter, kan forsterket belysning og intensivbelysning bidra til betydelig økt trafikksikkerhet.

Redusert avstand mellom gang- og sykkelveg og bilveg

Avstanden mellom gang- og sykkelveg kan ifølge fylkeskommunen gjøres smalere enn håndbøkene anbefaler. Det bygges flere anlegg med autovern i stedet for grøft allerede i dag. Løsningen velges primært der det ikke er tilstrekkelig plass til å etable-

re grøft, eller der grøft vil bli svært kostbart å etablere. Det kan være på grunn av omfattende fjellskjæringer, behov for store støttemurer eller at man må ta hensyn til jord- eller naturvern.

Imidlertid kan det ifølge fylkeskommunen oppstå nye utfordringer dersom man velger slike *Godt nok*-løsninger:

> *Tiltaket gir god trafikksikkerhet for myke trafikanter, men kan være krevende med hensyn til snørydding. Bilvegen brøytes langt oftere enn gang- og sykkelvegen. Så lenge snøen ikke kjøres bort, og det mangler grøft, vil snøen havne på gang- og sykkelvegen og begrense framkommeligheten. For å få god framkommelighet, så må driftsaktiviteten økes. Det er også mer kostbart å skifte ut rekkverk enn å vedlikeholde en grøft.*

Rydding av sideterreng
Rydding av sideterreng langs eksisterende gang- og sykkelveger gir bedre oversikt og forutsigbarhet for alle trafikantgrupper, og dermed betydelig bedre trafikksikkerhet. Tiltaket hindrer også at røtter fra trær og busker ødelegger asfalten og vegkroppen. Dette er ifølge fylkeskommunen et godt og rimelig tiltak for både tryggere skoleveger samt for å ta vare på den infrastrukturen vi har.

Smalere gang- og sykkelveg
Fylkeskommunen kan bygge smalere gang- og sykkelveger enn vegnormalene tilsier. Mindre omfang gir ifølge fylkeskommunen lavere kostnad.

Samtidig er ifølge fylkeskommunen bredden sjelden den faktoren som er mest kostnadsdrivende. Bredden påvirker i liten grad kostnader til grunnarbeid, arbeidsvarsling, grunnerverv og regulering. Det kan også bli fordyrende å ha mindre areal å bygge på. Videre kan smale anlegg utløse behov for spesialutstyr for drift.

Uavhengig av bredde, så vil tiltaket ifølge fylkeskommunen gi økt trafikksikkerhet. En slik løsning passer ifølge fylkeskommunen best utenfor tettbygd strøk der det ikke er veldig stor gang- og sykkeltrafikk.

Enkle fortau
Enkle fortau kan også vurderes, men har ifølge fylkeskommunen flere utfordringer: Når det bygges fortau skapes en barriere for vann, og ofte må det etableres et system for å håndtere overvann. Det er ifølge fylkeskommunen komplisert å reasfaltere fortau, fordi man ikke har smal nok asfaltfreser, og må rive og reetablere fortau der asfalten har blitt ødelagt. Slike løsninger passe best der det ikke er mulig å etablere fullgode alternativer.

Utvidelse av vegskulder
Utvidelse av vegskulder gir mulighet for å gå og sykle utenfor kjørebanen, men dette er ifølge fylkeskommunen ikke vurdert trafikksikkert nok til å fjerne grunnlag for skoleskyss. Når man anlegger utvidet skulder, må man ofte grave og legge nye masser. Da blir det ifølge fylkeskommunen en vurdering av kost/nytte siden tiltaket ikke blir sikkert nok.

Enkle snarveger
Enkle snarveger kan ifølge fylkeskommunen etableres der forholdene ligger til rette. En snarveg kan bidra til at skolebarn slipper å gå langs fylkesveg. Det vil da være avgjørende med god sikt.

Enkle, gruslagte stier langs fylkesveg
Det kan ifølge fylkeskommunen bygges enkle stier i stedet for gang- og sykkelveg. Som del av *Vita Velo* er det gitt aksept for bygging av kommunal sti langs fv. 43 Bausje i Farsund.

En enkel løsning finnes også langs fv. 478 Kuliavegen, hvor beboerne har sagt seg villige til å drifte stien, for å ha tilgang til en sikrere ferdselsåre mellom gårdene i området. Vinterstid brukes arealet som skiløype som kjøres opp med scooter.

Disse løsningene gir ifølge fylkeskommunen bedre trafikksikkerhet deler av året, men brukerne må akseptere at det vil være perioder på vinteren der stien ikke vil være fremkommelig. Løsningene er heller ikke universelt utformet. Tiltaket er ifølge fylkeskommunen mest egnet som turveg.

Regnbed
I tettbygde sentrumsstrøk kan ifølge fylkeskommunen regnbed med stauder være et godt valg. Fordelene er at de samler opp vann når det regner, slik at de kan hindre flom på steder det er mye harde flater. Dette er særlig aktuelt med tanke på mer ekstremvær. Vi får ifølge fylkeskommunen et areal å legge snøen på, blomstene bidrar til bedre levevilkår for innsekter, og vi blir også ifølge fylkeskommunen gladere og friskere av blomster og trær.

Prinsipper knyttet til godt nok for myke trafikanter
Godt nok-prinsippet kan ifølge fylkeskommunen være svært nyttig i gang- og sykkelprosjekter for å sikre at prosjektene blir gjennomført effektivt og innenfor budsjett, samtidig som de oppfyller nødvendige krav til sikkerhet og funksjonalitet.

- *Materialvalg*:
  I stedet for å bruke de dyreste materialene, kan man velge materialer som er tilstrekkelig holdbare og sikre for gang- og sykkelveger. Dette kan ifølge fylkeskommunen bidra til å redusere kostnadene uten å gå på kompromiss med sikkerheten.

- *Bredde og utforming:*
  Ved planlegging av gang- og sykkelveger kan *Godt nok*-prinsippet ifølge fylkeskommunen bety at man velger en bredde og utforming som er tilstrekkelig for å sikre god fremkommelighet og sikkerhet, men uten å overdimensjonere.

- *Drift og vedlikehold:*
  Planlegging med tanke på drift og vedlikehold er ifølge fylkeskommunen viktig for å sikre at gang- og sykkelanleggene forblir funksjonelle og trygge over tid. *Godt nok*-prinsippet kan her bety at man velger løsninger som er enkle å ved-

likeholde og som har lang levetid. Dette gjelder også grøntanlegg som etableres i forbindelse med vegprosjekt.

Godt nok for større anlegg og kollektivtrafikken
Fylkeskommunen viser til at for større infrastrukturprosjekter som bruer og tunneler, kan *Godt nok*-prinsippet brukes for å sikre at konstruksjonene er trygge og funksjonelle, selv om de ikke har de mest avanserte designene eller materialene. Man har ifølge fylkeskommunen i økende grad mulighet til å bruke prefabrikkerte konstruksjoner: ved å heise på plass ei bru i stedet for å støpe den på stedet, unngår man omfattende trafikkomlegginger. Det reduserer både kostnader og trafikkforstyrrelser.

Godt nok-prinsippet kan også ifølge fylkeskommunen bety at man prioriterer løsninger som forbedrer fremkommeligheten og effektiviteten til kollektivtransporten, selv om det innebærer noen kompromisser for biltrafikken. Dette kan inkludere å akseptere at bilister må finne alternative ruter eller parkeringsplasser. Ved å omgjøre bilveg eller parkeringsplasser til busstrasé, kan man ifølge fylkeskommunen bruke eksisterende infrastruktur på en mer effektiv måte. Dette kan redusere behovet for nye investeringer og redusere kostnadene.

D) DILEMMAER KNYTTET TIL GODT NOK-ANLEGG

Samtidig har fylkeskommunen i møte med revisjonen pekt på at *Godt nok*-prinsippet er vanskelig å praktisere og at det oppstår dilemmaer knyttet til *Godt nok*-anlegg.

Fylkeskommunen oppgir at utgangspunktet for all planlegging av fylkesvegprosjekt er at det skal tas nøkterne valg. Man bruker vegnormalene som en god veileder, men foretar ofte fravik. Som vist over har fylkeskommunen flere eksempler på anlegg som kan komme i kategorien *Godt nok*.

Det vil ifølge fylkeskommunen likevel ofte være utfordringer knyttet til universell utforming, drift og vedlikehold eller trafikksikkerhet. Det er derfor viktig å avklare i tidligfase hva som er hensikten med prosjektet og om man kan tåle å gå ned på standard. Her kommer ifølge fylkeskommunen målgruppe og antall mulige brukere inn i bildet.

Fylkeskommunen peker videre på at når man planlegger gang- og sykkelanlegg, kan *Godt nok*-prinsippet brukes for å sikre at anleggene er tilgjengelige for alle, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan dreie seg om bruk av tydelige kontraster og opphøyde gangfelt for å sikre god synlighet og tilgjengelighet. Lovpålagte krav til universell utforming må overholdes.

På steder hvor det ikke finnes et tilbud for myke trafikanter, så kan ifølge fylkeskommunen en enkel løsning være bedre enn ingen løsning. Det understrekes imidlertid samtidig at hvis man bygger noe som gir falsk trygghet, så kan det faktisk føre til flere ulykker. Blir for eksempel fortauene bygd for smale der det er mange som går og sykler til skolen, så risikerer vi at barn blir presset ut i vegbanen. Her har man ifølge fylkeskommunen eksempler på fatale ulykker.

Fylkeskommunen understreker også at hvis man bygger for smalt og trangt, slik at man må inn med dyrt spesialutstyr for å rydde snø, så sparer man kanskje ikke penger på sikt: da hadde det kanskje vært mer effektivt å bygge et robust anlegg istedenfor å få økte kostnader til drift og vedlikehold.

Avslutningsvis nevner vi at fylkeskommunen i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* skriver at «for å sikre god og effektiv gjennomføring [av investeringsprosjekter] er det ønskelig med et jevnt og forutsigbart investeringsnivå».

3.2.2 Kontrakter og offentlige anskaffelser: få mer for pengene

I møte med revisjonen har fylkeskommunen understreket at hver gang man forbereder seg til, og inngår, nye kontrakter, så skal fylkeskommunen alltid undersøke om det er muligheter for om

- Det er noe man kan gå ned på ift. standard, eller om det er noe man kan forenkle, jf. *Godt nok*-prinsippet? Målet her er å få mer for pengene.

- Kan man bli strengere på noen klimakrav? Målet her er å redusere utslipp.

Fylkeskommunen viste her til at man må prøve å finne en god balanse når man gjør valg. Eksempelvis kan ikke kravene til driften av alle de over 4000 km med veg som fylkeskommunen har ansvaret, være de samme, uavhengig av vegenes funksjonsklasse og trafikkmengde. Samtidig ble det pekt på at mens for stramme krav gir for høyt kostnadsnivå, så gir for slakke krav for dårlig kvalitet og for lav sikkerhet.

i)
Når det gjelder driftskontrakter, så har Fylkeskommunen i møte med revisjonen forklart at tidligere skulle alle følge Statens Vegvesens kontraktsmaler. Etter Regionreformen (2020) har fylkeskommunene overtatt ansvaret for kontraktsutformingen. Dette har ifølge fylkeskommunen gitt mulighet til å forenkle kontraktene:

- Fylkeskommunene kan nå avvike fra Statens vegvesens svært omfattende og byråkratiske kontraktsmal, som var blitt «tjukk av konfliktøvelser»: hver gang Statens vegvesen hadde tvister med entreprenører, ble kontraktsmalene innskjerpet, og nye sider ble lagt til i kontraktsmalen. Utfordringen for fylkeskommunene var imidlertid at det etter hvert stod stadig mer i disse malene som man ikke klarte å følge opp i praksis.

- Etter at fylkeskommunene overtok ansvaret for kontraktsutformingen, har Agder fylkeskommune gjort lokale tilpasninger og fjernet krav og kuttet på oppgaver som man vurderer ga liten verdi i forhold til kostnad. Man har lagt vekt på kostnadseffektivitet, på å få passelig kvalitet («godt nok») og på å gjøre prioriteringer (f.eks. gang-/sykkelvei tas først etc.). Dette finjusteres pr. kontrakt og ift. geografi.

Fylkeskommunen understrekte imidlertid samtidig at det ligger også mye verdifull erfaring i kontraktsmalene man har overtatt fra Statens Vegvesen, så det gjelder å ta med seg det beste herfra i det videre arbeidet.

- Fylkeskommunen har også gjort et arbeid med å redusere omfanget av såkalte «rundsum»-poster (store poster der man ikke har enhetskostnader, eksempelvis når det gjelder beredskap) i kontraktene. Tidligere har entreprenøren her priset inn usikkerhet selv, og dermed tatt betalt for risikoen for hendelser og ting som eventuelt kunne oppstå.

  Resultatet av å selv ta ansvaret for oppgaver som tidligere lå i «rundsum»-poster, og slik unngå at entreprenørene selv priser oppgaver som sjeldent oppstår eller som oppstår med ujevn frekvens, er ifølge fylkeskommunen budsjettbesparelser.

Oppsummert så vurderer fylkeskommunen at det er mindre spredning i kontraktene nå fordi fylkeskommunens kontrakter i dag er mer presise.

Det ble også lagt til at den seneste 5-årige driftskontrakten i Arendal ble rimeligere enn ventet, noe som må ses i sammenheng med at det var viktig for Mesta å få denne kontrakten, da det dette ble vurdert å være avgjørende for deres tilstedeværelse i Agder-regionen. I *Årsrapport 2025* ble det presisert at nevnte kontrakt tok utgangspunkt i

- Forenkling av oppgaver
- Redusert hyppighet og fjerning av enkelte oppgaver
- Miljø- og klimakrav som bransjen kan imøtekomme
- Klar og presis tekst i konkurransegrunnlaget som fjerner usikkerhet for hva som skal prissettes [jf. poeng om «rundsum»-poster over]

ii)
I møte med revisjonen har fylkeskommunen gitt følgende eksempler på effektiviserende grep ifm. kontraktsinngåelser som kan ses i sammenheng med *Godt nok*-prinsippet:

a) *Flytting av risiko / ansvar fra entreprenør til byggherre*: eksempelvis spør fylkeskommunen om det kan være hensiktsmessig å trekke noen oppgaver ut av «rundsum»-poster, som i praksis altså er sekkeposter? Fylket har overtatt enkelte oppgaver – f.eks. tømming av sandfylte basseng i tunneler – fremfor at det inngår i «rundsum». Fylkeskommunen oppgir at man slik kutter utgifter.

b) *Reduksjon i krav og hyppigheter*: hva kan man ta ned uten at det merkes? Eksempler: inspeksjon hver uke ble redusert til hver annen uke der trafikknivået tilsa det; Klipperegime forenklet ift. arter; Ikke beredskap for svært kraftige snøfall.

c) *Forenkling av oppgaver / fjerning av krav som nesten aldri brukes*: Fylkeskommunen søker å luke vekk unødvendige krav i kontrakter. Et eksempel er formuleringer som «skal til enhver tid være tilgjengelig»: det har vært krav om at 2 enheter skulle stå klare til enhver tid for fastsand. Det viser seg at denne sanden ble brukt null ganger i en hel vintersesong, og da ble det vurdert at man heller kunne ha 1 enhet fastsand i beredskap.

d) *Effektiviserende tilpasning av standardnivå:* Veier klassifiseres etter trafikkmengde og betydning (FV 42 viktigst). Lavtrafikkerte veier får lavere beredskap og lavere snøkrav (man må forvente litt mer snø, litt glattere etc.), noe som ifølge fylkeskommunen gir mer realistiske og kostnadsbesparende kontrakter. Da trenger man færre lastebiler som brøyter, hver lastebil kan kjøre litt lengre etc. En utfordring her er at fylkeskommunen opplever at men forventningene til folk er store.

e) *Likere kontrakter i hele Agder*: forenklet tekst og færre spesielle bestemmelser i fylkeskommunens kontrakter. Fylkeskommunen oppgir at entreprenørene har gitt positive tilbakemeldinger om at nye Agder-kontrakter er mer presise, forståelige og forutsigbare, noe som oppleves som positivt for alle parter.

iii)
Når det gjelder kontrakter ifm. drift, så kan man i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* lese at

> *Arbeidet med å drifte fylkesvegene våre følger en geografisk inndeling fordelt på åtte ulike kontraktsområder. Oppgavene, som følges opp gjennom kontrakter, omfatter i hovedsak rutinemessige driftsoppgaver og mindre vedlikeholdsoppgaver på vegnettet. Det omfatter også inspeksjon, registrering, planlegging og beredskap knyttet til vinterdrift og generell trafikkavvikling.*
>
> *Vinterkostnader utgjør omtrent 60 prosent av det årlige budsjettet til driftskontrakter. Det varierer likevel noe etter hvordan vinterhalvåret blir. Store mengder nedbør vinterstid er spesielt krevende i bynære områder.*

Effektiv bruk av ressurser forutsetter bevisste valg når det gjelder kontraktsform. Spørsmålet som fylkeskommunen i hvert tilfelle må ta stilling til, er om byggherrestyrte kontrakter eller funksjonskontrakter er mest hensiktsmessig[40].

[40] I Riksrevisjonens rapport *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og Fylkesveier* fra 2023 har kapittel 11 tittelen *Utforming og oppfølging av driftskontrakter i Statens vegvesen*. Revisjonen bemerker at Agder fylkeskommune bør gjennomgå dette kapittelet, da det her diskuteres poenger som er relevante for fylkeskommunens praktisering.

***A) BYGGHERRESTYRTE KONTRAKTER*:**

I møte med revisjonen viste fylkeskommunen til at i Setesdal og Sirdal brukes såkalte byggherrestyrte kontrakter. Denne kontraktsformen vurderes å være godt egnet typisk i lavtrafikkerte områder / veinett. Fylkeskommunen har da eksempelvis kontrakt om vinterdrift med hver enkelt brøyterode (20+ kontrakter). I disse kontraktene styrer fylkeskommunen i utgangspunktet selv innsatsen direkte: byggherren beholder kontrollen over det meste av fremdrift og bestillinger til entreprenør og har i tillegg en funksjon med «vegoppsyn».

Fylkeskommunen viser til at byggherrestyrte kontrakter blant annet gir:

- Styrket kompetanse i fylkeskommunen, som slik også får bedre oversikt over veinettet. En fordel er at kunnskap om kontraktsområdet forblir hos byggherren (dvs. fylkeskommunen) når kontrakten avsluttes.

- Bedre lokal tilpasning: innsatsen kan enkelt justere ved behov, og samarbeidet med kommunene blir bedre.

- Man unngår overleveranser (et eksempel på overleveranse er entreprenører som brøyter på «svart asfalt» i funksjonskontrakter). Det faktureres med utgangspunkt i GPS-data.

- Styrket lokalt næringsliv og mer robust vegdrift i småsamfunn. Denne innretningen av kontraktene for drift av veg bidrar også til at kompetansen blant de små entreprenørene øker.

I *Vedlegg 9* til *Mobilitetsplanen* vurderes det at

> *Innretning og styring av kontrakter kan gi positive synergier. Fylkeskommunen har positiv erfaring med byggherrestyrte driftskontrakter, og denne kontraktsformen har gitt god konkurranse og pris. Det ligger også muligheter i å ta større ansvar for risiko for uforutsette hendelser i kontraktene, selv om kostnadene da i større grad vil variere fra år til år. Aktiv bruk av fylkeskommunens innkjøpsmakt vil utfordre næringslivet, og kan bidra til ønsket regional utvikling.*
>
> *[…] I byggherrestyrte kontrakter i Agder tar fylkeskommunen ansvaret for beredskap. Det betyr at entreprenør ikke skal prise risiko for værhendelser. Vinterkostnadene utgjør 60-65 prosent av kostnadene i kontraktene. Dersom byggherre tar større risiko for beredskap, vil det sannsynligvis gi lavere priser i nye drift- og vedlikeholdskontrakter på veg.*

Ulempen med byggherrestyrte kontrakter oppgis av fylkeskommunen å være større bemanningsbehov (krever 24/7 vakt, man må være til stede, og dette kan det være krevende å få forståelse for i fylkeskommuneorganisasjonen). Det er også en utfordring at de små entreprenørene ofte ikke har ISO-sertifisering etc,

B) FUNKSJONSKONTRAKTER (HOVEDMODELL FOR VEGDRIFT):

I *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* kan man lese at

> *I funksjonsstyrte kontrakter har det vært en grunnlagsdel med beskrivelse, der entreprenøren priser alle prosesser med faste priser, i tillegg til at det er en del av kontrakten som er priset på mengde. I denne kontraktsformen ligger mesteparten av risikoen på entreprenør, kun en liten del på byggherre. Byggherre er en kontaktperson (kontrollør), mens entreprenør utfører alt som skal gjøres iht. til kontrakten. Kontrakten er delt opp i en funksjonsdel og en liten mengdedel.*
> *[…] De fleste driftskontrakter har en varighet på 5 år, med en opsjon på 1 år.*

I møte med revisjonen forklarte fylkeskommunen at de funksjonsstyrte kontraktene dekker ca. 80 pst. av kjøreveilengden (og noe mer mtp. trafikkmengde) og er den dominerende kontraktstypen for Agder fylkeskommunes drift av fylkesveg. Utgangspunktet for funksjonskontrakter er:

- *Funksjonskrav*: entreprenøren må levere vei med definerte standarder for friksjon, snødybde, brøytestart, strøing osv. Fylkeskommunen kontrollerer at funksjonskrav oppfylles.

- *Entreprenør får betalt i «rundsum» for beredskap*: dette betyr i praksis at entreprenøren i utgangspunktet påtar seg, og får betalt for å påta seg, risiko for at hendelser oppstår.

- Høy grad av *fleksibilitet for entreprenøren*, og tilsvarende lavere detaljregulering for fylkeskommunen.

- *Effektivitet gjennom stordrift:* store entreprenører kan bruke maskinpark og mannskap på en mer samlet og kostnadseffektiv måte.

I *Vedlegg 9* til *Mobilitetsplanen* vises det til at

> *I funksjonskontrakter er det i hovedsak de store riksentreprenørene som har mulighet til å bære risikoen i kontraktene. I Agder er det fleste drift- og vedlikeholdskontrakter bygd opp etter standardmal for funksjonskontrakter.*
>
> *Dagens funksjonskontrakter er store i økonomisk omfang og har krav til bred fagkompetanse for både vinter- og sommerdrift. Derfor er det de store riksentreprenørene som har mulighet til å gi tilbud i disse kontraktene*
>
> *[…] I en funksjonskontrakt er det viktig å ha en riktig risikobalanse i forholdet mellom enhetspris og fastpris for å sikre at entreprenørene har et insitament til å gjøre jobben effektivt. Erfaring med dagens drift- og vedlikeholdskontrakter viser at fastprisen har økt vesentlig de siste årene på grunn av at entreprenøren priser risiko høyt.*

Vi tar her med at mens skillet mellom *byggherrestyrte kontrakter og funksjonskontrakter* gjelder drift og vedlikehold av vei, så vil skillet når det skal bygges nye veianlegg / utbyggingsprosjekt være mellom *utførelsesentrepriser og totalentrepriser*. Som fylkes-

kommunen skriver i kapittel 6.7 *Velge riktig entrepriseform* i utredningen til *Sak 11/2025 Mer effektive utbyggingsprosjekter*:

> *Det er i utgangspunktet to ytterpunkter byggherren kan velge. Det ene er å overføre styringsmuligheter og ansvar for usikkerhet til entreprenør. Det kan gjøres i en totalentreprise. Byggherren betaler da andre for å gjøre jobben med å styre prosjektet og følge opp underentreprenører. I utførelsesentrepriser følger byggherre selv opp ansvaret for usikkerhet samt styring og oppfølging av kontrakten.*
>
> *Når byggherre overfører risiko til entreprenør blir usikkerhet til prosjektkostnad redusert, men entreprenør gir normalt ekstra påslag i prisen. Hvis entreprenør har dårlig evne til å håndtere usikkerhet blir påslaget stort: «Hvis byggherren har en mer diversifisert og solid prosjektportefølje enn entreprenøren, kan det koste mindre å sitte med ansvaret for usikkerheten selv. Ved å beholde ansvaret for usikkerheten kan byggherren dermed forvente en lavere kostnad, men usikkerhetsspennet for forventet kostnad vil øke» (Lædre 2012).*
>
> *Styringsmuligheten bør plasseres hos den parten som er best egnet og som har størst behov for å styre.*

C) STORDRIFTSFORDELER OG EVT. SAMARBEID MED STATENS VEGVESEN:

Regionreformen i 2020 medførte at *SAMS-vegadministrasjon*, en samarbeidsordning hvor Statens vegvesen administrerte fylkesveiene på vegne av fylkeskommunene, ble oppløst. Slik sett kan man si at *Regionreformen* førte til tap av stordriftsfordeler, idet mange fylker hver for seg nå har ansvaret for drift- og vedlikeholdsoppgaver som tidligere ble ivaretatt av en aktør.

Revisjonen har med dette som utgangspunkt spurt fylkeskommunen om tettere samarbeid og koordinering med Statens vegvesen vil kunne bidra til økte stordriftsfordeler og lavere kostnader til drift og vedlikehold av fylkesveger. Fylkeskommunen svarer at

- deling med Statens vegvesen ville gitt bedre volum og lavere priser, og kunne vært interessant for asfalt, veioppmerking, rekkverk etc.

- Samtidig viser fylkeskommunen til at samarbeid i kjølvannet av *Regionreformen* i 2020 i liten grad har vært ønsket av Statens vegvesen, som snarere har lagt vekt på å rendyrke egen virksomhet. Nå synes det imidlertid som om dette kan være mer aktuelt fra Statens vegvesens ståsted, blant annet som følge av at Statens Vegvesen har fått ny ledelse.

- Agder fylkeskommune oppgir til revisjonen at man framover er villige til å samarbeide med Statens vegvesen – men det forutsetter at partene er likeverdige og at samarbeidet ikke er underlagt Statens vegvesens regime. Fylkeskommunen bemerker her at det er den som har det største vegnettet i Agder.

Fylkeskommunen legger til at der det er naturlig – f.eks. ifm. veier som krysser fylkesgrenser – samarbeides det allerede med Rogaland og Telemark fylkeskommune. Man kunne ifølge Agder fylkeskommune se for seg et tilsvarende samarbeid ifm. riksveiene.

Vi tar her med at Riksrevisjonen i sin rapport *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og Fylkesveier* fra 2023 skriver at

> *Undersøkelsen viser at det i dag er begrenset faglig samarbeid mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene innenfor drift og vedlikehold. Både Statens vegvesen og fylkeskommunene har organisert seg og bygget opp kapasitet i tråd med regionreformens forutsetninger. Ettersom aktørene nå har bygget opp egen kapasitet, er det ikke nødvendigvis lønnsomt eller naturlig for veieierne å samarbeide på alle områder. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det likevel viktig at Statens vegvesen styrker samarbeidet med fylkeskommunene for å sikre høyere effektivitet, og håndtere kapasitets- og kompetanseutfordringene i etaten og fylkeskommunene. Riksrevisjonen vil videre vise til at det ikke er formelle hindringer for at aktørene kan samarbeide om felles driftskontrakter, og at samarbeid på dette området kan forbedre kostnadseffektiviteten (s. 16).*

3.3 *(P3) Følge opp førende prinsipper, mål om lavere utslipp og beredskap*

I problemstilling 3 (P3) i dette prosjektet spør vi

3. (**P3**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp

    a. *Mobilitetsplanens* førende prinsipper (ta vare på det vi har; prioritere barn og unge)
    b. *Regionplan Agder 2030*s mål om klima- og miljømessig bærekraft
    c. *Nasjonal transportplans v*ektlegging av samfunnssikkerhet og beredskap

    i driften, vedlikeholdet og investeringene i fylkesveiene i Agder?

3.3.1 Følge opp førende prinsipper (barn og unge; ta vare på det man har) i)

Vi har sett i kapittel 1 og 2 i denne rapporten at hovedmålet i *Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033* (*Mobilitetsplanen*) er «sammen gjør vi reisen enkel, trygg og grønn». Målet skal nås blant annet gjennom å prioritere to førende prinsipper for hvordan fylkeskommunen skal investere på samferdselsområdet:

- Man skal prioritere barn og unge
- Man skal prioritere å ta vare på den vegkapitalen vi har (vi har sett at dette prinsippet er også sentralt i *Nasjonal transportplan 2025-2036*)

I tillegg viser fylkeskommunen til kategorien «øvrige investeringstiltak fylkesveg». I *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* kan man lese at

> *En tilstrekkelig sikker transportinfrastruktur er viktig for å sikre vellykkede industrietableringer - og det grønne skiftet på Agder. Det er vedtatt å satse på noen prioriterte næringsveger både øst og vest i fylket*[41]*.*

Innenfor veginvesteringer er ifølge den nevnte handlings- og økonomiplanen det økonomiske handlingsrommet «svært begrenset». Det oppgis at

> *I* Handlingsprogram for mobilitet 2026-2029 *var omtrent halvparten av rammen satt av til å ta vare på det vi har, mens en fjerdedel var satt av til å prioritere barn og unge.*
>
> *I etterkant av dette handlingsprogrammet er næringsvegen fv. 475 Neskilen - Heftingsdalen lagt til, en kostnadsøkning på fv. 415 Selåsvatn - Simonstad, samt en økning i byvekst.*
>
> *Ta vare på det vi har utgjør nå rundt 36 pst. av total ramme (inklusive Gåsehellertunnelen).*
>
> *I forhold til handlingsprogrammet har tiltak for å prioritere barn og unge fått en redusert pott, og utgjør nå rundt 17 pst. av total ramme i økonomiplanen.*
>
> *Øvrige tiltak på fylkesveg har fått en økning av totalpotten i forhold til det som lå i handlingsprogrammet, spesielt på slutten av perioden er det en stor økning av midler til øvrige tiltak*[42]

I kapittelet i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* som vurderer status på satsingsområdet *Mobilitet* i *Regionplan Agder 2030*, kan man lese at

> *enkelte prosjekt, spesielt for barn og unge, må skyves på i tid for å ta høyde for summen av investeringene.*

ii)
PRIORITERE BARN OG UNGE:

Tiltak på mobilitetsfeltet som er rettet mot barn og unge, vil eksempelvis være fysiske tiltak på infrastrukturen, forebyggende tiltak og opplæring, samt å gjøre det enklere for barn og unge å reise kollektivt.

I dette prosjektet er det arbeidet med den fysiske infrastrukturen som undersøkes. I *Årsrapport 2025* kan man lese at tiltak som faller inn under det førende prinsippet

[41] I *Årsrapport 2025* vises det til at samferdselsprosjekter som ikke faller inn under de to førende prinsippene er delt i *øvrige tiltak på fylkesveg* og *bompengeprosjekter/ byvekstavtale*: «på denne måte er det tydelig hvor mye forbruk midler som går på de vi har sagt vi skal prioritere i *Mobilitetsplanen*, og hvor mye som går til andre prosjekter».

[42] I *Årsrapport 2025* bemerkes det at investeringer sammenliknet med revidert budsjett viser et mindreforbruk på 93,9 mill. kr. for samferdselsprosjektene. De viktigste årsakene til mindreforbruket oppgis å være flere store investeringsprosjekter som først har hatt oppstart på slutten av 2025, for eksempel Kjoskrysset og Gåsehellertunnelen. Ellers understrekes det at samferdselsområdet er presset på ressurser og kapasitet, samtidig med en nedbemanningsprosess, noe som ifølge fylket har bidratt til at omsetningshastigheten ikke er blitt så høy som planlagt i 2025.

«prioritere barn og unge» blant annet gjelder gang- og sykkelveger i områdene rundt skolene og mindre trafikksikkerhetstiltak. Det ble ifølge årsrapporten utført 37 mindre trafikksikkerhetstiltak i 2025, herunder utbedring av krysningspunkt, etablering av opphøyde gangfelt, fartshumper, belysning, redusert fartsgrense, skilt, rekkverk, utbedring av sikt med mer.

Fylkeskommunen understreker at disse tiltakene rettet mot barn og unge, også gir økt trygghet for alle som ferdes langs vegene våre. Dette begrunnes med at de fleste skoler ligger relativt sentralt plassert i lokalmiljøet, og utbygging av gang- og sykkelveger i dette området vil derfor være til nytte for alle trafikanter.

De to største prosjektene som skal bidra til å prioritere barn og unge, er ifølge *Årsrapport 2025*:

- Fv. 3908 *Skudeviga - Kilura*, fortau i Kristiansand kommune
- Fv. 3600 *Fjæreveien, Kryssen - Egra* gang- og sykkelsti i Grimstad kommune

Når det gjelder å prioritere barn og unge i driften og i daglig praksis, så viste fylkeskommunen i møte med revisjonen blant annet til at man i driftskontrakter prioriterer gang-/sykkelveier i vinterdrift, at det er krav om at holdeplasser / leskur skal være klare til kl. 07:00 om morgenen med mer. Slike driftstiltak støtter trygg skolevei og kollektivbruk.

Fylkeskommunen legger til at de fysiske tiltakene suppleres med forebyggende trafikksikkerhetstiltak, kampanjer og informasjon[43]. Det ble i møte med revisjonen vist til at fylket har ikke ressurser til «å bygge seg ut av alt», og man legger derfor vekt på å kombinere fysiske tiltak med andre virkemidler som holdningsskapende tiltak. Det ble understreket at effekten på trafikksikkerhet er størst når fysiske og holdningsskapende tiltak kombineres. Det ble estimert at man mangler gang-/sykkelvei til skoleformål tilsvarende om lag 20 mill. kr.

På revisjonens spørsmål om hvordan endringer i kommunenes skolestruktur påvirker fylkeskommunens arbeid, så svarte fylkeskommunen at nedleggelser av skoler utløser spørsmål om transportbehov / skoleskyss, bussholdeplasser og økt bilkjøring. Fylkeskommunen gir i slike prosesser innspill som tar utgangspunkt i *Mobilitetsplanens* prioritering av barn og unge, og varsler kommunene om mulige merkostnader av skolenedleggelser andre steder når reiseavstandene øker og eventuelle nye utfordringer når det gjelder skolevei, dukker opp.

[43] I møte med revisjonen viste fylkeskommunen til følgende tiltak:
- Samarbeid med skoler, elever, foresatte, kommuner, Trygg Trafikk og Nullvisjonen Agder om tilbud om sykkelservice, sykkelundervisning, lys og lykter til sykkel og holdningsskapende arbeid;
- Trafikksikkerhetsambassadører på samtlige videregående skoler på Agder. Det innebærer at ungdom har tiltak rettet mot ungdom for bedre trafikksikkerhet;
- Sykkelbyarbeidet og Sykkelregion Agder: samarbeid med kommuner om å prioritere barn og unge (særlig trygge skoleveger).

iii)
TA VARE PÅ DET VI HAR:

I *Årsrapport 2025* understrekes det at et godt vedlikeholdt vegnett bidrar både til økt trafikksikkerhet og bedre framkommelighet, samtidig som det forlenger levetiden til infrastrukturen og klargjør den for den økte belastningen som er knyttet til et villere klima. Det gir også klimagevinster å ta vare på det vi har istedenfor å bygge nytt.

For å få til dette må det ifølge handlingsprogrammet til *Mobilitetsplanen* settes av både investeringsmidler og driftsmidler til å redusere etterslepet / forfallet på infrastrukturen i Agder, jf. analysen av etterslepet i kapittel 3.1 (P1).

I 2025 ble flere investeringsprosjekter ferdigstilt, blant annet utbedringen av fv. 42 *Smedsland*, arbeidet ved fv. 43 *Viksvatn*, oppgraderingen av fv. 457 *Flekkerøytunnelen* og utbedringen av fv. 450 Voilen–Lauvåsen i Valle kommune.

Når det gjelder investeringer, så er følge *Årsrapport 2025* såkalte *strekningsvise utbedringer* et sentralt virkemiddel i fylkeskommunens arbeid med å ta vare på det man har. I slike prosjekter blir lengre strekninger vurdert for å kartlegge behovet og lage en samlet plan for utbedring. Strekningsvise utbedringer innebærer utskifting av stikkrenner, etablering av gode grøfter som effektivt leder vann bort fra vegkroppen, bedre siktforhold i kurver og en rekke andre tiltak som samlet sett gir en betydelig oppgradering av vegen. Samtidig gjenbrukes eksisterende infrastruktur der det er hensiktsmessig. Fylkeskommunen skriver i handlingsprogrammet til *Mobilitetsplanen* at

> *Arbeidsmåten [strekningsvise utbedringer] gir svært mye god og oppgradert veg for pengene. Den leverer i tillegg godt på å redusere klimautslipp, både ved at man gjenbruker det man har, unngår å bygge ned natur, og ved at vegen får redusert behov for løpende vedlikehold.*

Det oppgis i *Årsrapport 2025* at det er startet opp eller planlagt arbeid på sju vedtatte strekninger. Prosjektene følger en «godt nok»-standard og har tidligere vært rapportert under forfallsinnhenting, men vil fra 2026 bli håndtert som egne, selvstendige prosjekter[44].

Også de årlige bevilgningene til programområdene for utbedring av forfall, skredsikring og miljø- og støytiltak faller inn under det førende prinsippet «Ta vare på det vi har».

I møte med revisjonen presiserte fylkeskommunen at selv om det er et regnskapsmessig skille, er koblingen mellom drift og investering i praksis tett i arbeidet med å ta vare på det man har. En del tiltak som styrker «ta vare på det man har»-prinsippet (f.eks. strekningsvise utbedringer), er ifølge fylkeskommunen i realiteten reinvestering når det kritiske forfallet har gått så langt at veien ikke er brukbar. Slik sett ble det pekt på at det ikke alltid er snakk om «standardheving», selv om fylkeskommunen i den siste årsrapporten skriver at strekningsvise utbedringer «samlet sett gir en betydelig

[44] I *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* (Vedtatt av fylkestinget i Agder 18. juni 2025) er strekningsvise utbedringsprosjekter er listet opp og prioritert i rekkefølge.

oppgradering av vegen». Fylkeskommunen peker på at reinvestering er noe annet enn å lånefinansiere ordinær drift og vedlikehold, noe som kommuner og fylkeskommuner som vi har sett ikke har anledning til. Når det gjelder det regnskapsmessige skillet mellom drift og investering, så ble det understreket at det eksempelvis er slik at en ny grøft der det ikke fantes grøft før, klassifiseres som investering, mens rens av tilstoppet eksisterende grøft er drift / vedlikehold. Fylkeskommunen viser oppsummert til at poenget her er at tiltakene i sum handler om å ta vare på eksisterende infrastruktur – og ikke om å bygge ny infrastruktur i jomfruelig terreng.

iv)
ØVRIGE PROSJEKTER:

I kapittelet om samferdsel i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* understrekes det at hovedprinsippene og stegene i *Mobilitetsplanen* gir klare føringer for prioriteringer innenfor samferdsel i budsjett og økonomiplan, og at alle budsjettpostene skal kunne knyttes til *Mobilitetsplanen*. I *Mobilitetsplanens* handlingsprogram vises det til at

> *En del prosjekter i handlingsprogrammet treffer ikke på de førende prinsippene, men er likevel prioritert med midler. Dette er prosjekter som likevel ofte treffer på andre steg i Mobilitetsplanen, og på den måten bidrar til å realisere målene som er satt for perioden.*
> *I tillegg til store investeringsprosjekter, som satsingen på næringsvegene på Agder, gjelder dette blant annet øvrige tiltak som:*
>
> - *Forskning, info og kampanjer som ikke treffer på de to førende prinsipper*
> - *Hydrogen, og satsing på grønn energi*
> - *Klima- og miljøtiltak.*

I *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* presiseres det at

> *En tilstrekkelig sikker transportinfrastruktur er viktig for å sikre vellykkede industrietableringer - og det grønne skiftet på Agder. Det er vedtatt å satse på noen prioriterte næringsveger både øst og vest i fylket.*

I *Årsrapport 2025* vises det til at

> *En del prosjekter følger ikke på de førende prinsippene i Mobilitetsplanen, men som retter seg mot næringsutvikling mv. Arbeid med slike prosjektene har lagt beslag på en betydelig andel av kapasiteten innenfor samferdsel i 2025.*

Prosjektene som det her referes til er

- Fv. 42 Gåsehellertunnelen i Sirdal kommune. Dette vil ifølge fylkeskommunen gi en tryggere veistrekning på fv. 415 i Sirdal.
- Fv. 415 Simonstad - Selåsvatn i Åmli kommune
- Fv. 475 Neskilen - Heftingsdalen i Arendal kommune

- Fv. 3718 Bøylestadveien, regulering: Det har blitt varslet oppstart av reguleringsplan for enkle tiltak langs eksisterende veg, med sikte på tilrettelegging for utvikling av industriområde.

3.3.2 Drift og vedlikehold av fylkesveger og reduserte klimautslipp

Som vi har sett, ligger det allerede i *Regionplan Agder 2030* et overordnet mål om at klimautslippene på Agder skal ned, og vi spør i problemstilling 3 (P3) i dette prosjektet i hvilken grad fylkeskommunens drift og vedlikehold av fylkesveger bidrar til å nå dette målet.

Blant tiltak som er relevante for mål om reduserte klimautslipp i drift og vedlikehold av fylkesveg, har fylkeskommunen vist blant annet til tiltak knyttet opp mot asfalt (som er største utslippspost), salting, kjøretøybruk og klimabudsjett.[45]

i)
Agder fylkeskommune har et eget klimabudsjett som også inkluderer miljømål, og som skal gi en samlet oversikt over tiltak som gjennomføres, og effekten disse har på klima og miljø. Klimabudsjettet fremheves som et viktig verktøy som viser hvordan drift og vedlikehold av fylkesveg bidrar til klimautslipp. Fylkeskommunen viser til at klimabudsjettet følges opp på en systematisk måte gjennom *Framsikt*, og relevante klimatiltak er samlet i eget kapittel i handlings- og økonomiplanen (klimabudsjett) og i årsrapporten (status klimabudsjett)

ii)
I *Mobilitetsplanens* handlingsprogram kan man lese at

> *Vi bruker innkjøpsmakten til å drive utvikling av mer klimavennlige materialer i riktig retning. I forskrift om offentlig anskaffelse er det, fra 2024, blitt krav om at klima- og miljø skal vektes 30 pst. Det jobbes kontinuerlig med å få ned klimagassutslipp i asfaltkontrakter og generelle driftskontrakter.*

I *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* vises det til at

> *Agder fylkeskommune er en stor offentlig vegeier. Vi jobber for å redusere klimagassutslipp og vektlegge bærekraftige løsninger. Dette får betydning for krav som stilles til entreprenører som utfører arbeid på vegnettet, samt krav til utstyr. Det vil bli jobbet med ulike strategier for hvordan klimautslippene kan tas ned og hvordan en kan balansere målkonfliktene f.eks. i forhold til bruk av salt for å hindre glatte veger.*

[45] I *Mobilitetsplanens* handlingsprogram understrekes det at «Utbygging, drift og vedlikehold av veger fører til direkte og indirekte klimagassutslipp. De største klimagassutslippene skyldes arealbruksendringer. I tillegg til varig tap av natur, gir nye vegprosjekter store klimagassutslipp under bygging, og økning i årlige utslipp som følge av flere vegkilometer å vedlikeholde». I dette prosjektet ser vi imidlertid kun på utslipp knyttet til drift og vedlikehold av allerede eksisterende veier.

> *For driftskontrakter på veg kalkulerer vi i klimabudsjettet med 20 pst. reduksjon av klimagassutslipp for driftskontrakter veg innen 2030. Vi jobber kontinuerlig med å finne egnede og fornuftige tildelingskriterier, der klima og miljø skal vektes minst 30 pst. i våre konkurransegrunnlag. Dette kravet kom som en endring i anskaffelsesforskriften, og hadde ikrafttredelse 01.01.2024. Med bakgrunn i dette tror vi bransjen selv vil være med på å utvikle utslippsfrie løsninger på maskiner og utstyr raskere enn tidligere antatt.*

I møte med revisjonen har fylkeskommunen gjort rede for hvordan miljøkrav legges inn i driftskontraktene. Fylkeskommunen viser til at miljøkrav i anskaffelsesreglementet relativt nylig har blitt skjerpet: fra 1. januar 2024 ble det innført nye, strenge krav i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 7-9, og hovedendringen innebærer altså at klima- og miljøhensyn som hovedregel skal *vektes med minimum 30 pst.* i offentlige anskaffelser.

Fylkeskommunen peker imidlertid på at det i praksis er komplisert å anvende dette kravet på driften av fylkesveger. Løsningen man har valgt i Agder er derfor å legge til grunn unntaksbestemmelsen i anskaffelsesforskriftes § 7-9 fjerde ledd, som sier at overnevnte krav

> *kan erstattes med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom det er klart at dette gir en bedre klima- og miljøeffekt og dette begrunnes i anskaffelsesdokumentene. […] Dette skal begrunnes i anskaffelsesdokumentene.*

Fylkeskommunen har med andre ord erstattet kravet om at klima- og miljøkrav skal vektes med minimum 30 pst. med unntaksbestemmelsen i § 7-9 fjerde ledd, det vil si med minimumskrav til klimaytelse i kravspesifikasjonen som forutsettes oppfylt for å kunne legge inn tilbud. Dette gir ifølge fylkeskommunen i praksis samme klimaeffekt som kompliserte vektingsmodeller, og uansett så har man da satt et minimumsnivå. Det ble her lagt til at ved vekting av klima- og miljøhensyn tilsvarende 30 pst. for tilbudene man får inn, kan man faktisk komme dårligere ut enn når man setter minimumskrav. Grunnen til dette er at det beste tilbudet da ikke nødvendigvis oppfyller krav som fylkeskommunen nå har satt som minimumskrav.

Videre viste fylkeskommunen til at Vestfold: Vestfold bruker vekting i sine anskaffelser av driftskontrakter, men fylkeskommunen understreker samtidig at Vestfold også er i en annen situasjon, enn Agder, fordi Vestfold har god tilgang til hydrogen som drivstoff. Hadde man hatt hydrogen godt tilgjengelig i Agder, kunne man prøvd vekting i anskaffelsesprosessen også i Agder, men når valget er mellom fossildrevene og elektriske kjøretøyer, vurderer Agder fylkeskommune at vekting blir utfordrende[46].

Blant oppdragene på samferdselsområdet i *Årsrapport 2025*, hvor fremdriften oppgis å være iht. plan, er *Klimafordelaktige krav til driftskontraktene på veg*:

> *Det er inngått ny driftskontrakt 4215 Arendal som hadde oppstart 1. september 2025. I kontrakten stilles det krav til alle maskiner og utstyr som utfører arbeid på veg. Minimum 30 pst. av motorer i anleggsmaskiner og traktorer skal tilfredsstille steg 5 og øvri-*

[46] Det vises her blant annet til at dersom brøytebiler og strøbiler skal være elektriske, så må man ha en større bilpark på grunn av ladetiden.

> *ge skal tilfredsstille steg 4. Steg 5 motorer skal benyttes i bynære strøk, avvik fra dette skal avklares med byggherren. Lastebiler og transportkjøretøy skal tilfredsstille kravene til Euro 6. Ved bruk av spesialmaskiner og reserveutstyr kan kravet fravikes etter avtale med byggherren. Minst 40 pst. av bilene som brukes til persontransport skal være fullelektriske. Kravene til maskiner og utstyr vil bli fulgt opp i utførelsesfasen for å sikre at de blir oppfylt på en hensiktsmessig måte.*

Fylkeskommunen viste også til at det er et grunnleggende dilemma når det gjelder forholdet mellom klimakrav og beredskap: man ønsker eksempelvis at minst én bil i hvert kontraktsområde skal være fossilbasert, for å sikre nødsituasjoner hvor strøm ikke er tilgjengelig: man kan ikke risikere at samfunnskritiske maskiner og utstyr blir satt ut av drift ved langvarig strømutfall.

iii)
I *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* vises det til at

> *Reasfaltering fylkesveg*
> *Produksjon og utlegging av asfalt er en av de største bidragsyterne til CO_2-utslipp innenfor vedlikehold. Økt dekkelevetid er viktig for det samlede CO_2-utslippet, og kan oppnås med forsterkning av vegoppbygningen, slik at asfalten har et fast underlag. I tillegg er sammensetning av material i produksjonen og kvalitet på utlegging vesentlig for økt levetid. På en del strekninger vil det derfor være nødvendig med et relativt omfattende arbeid i forkant av en reasfaltering.*

Ifølge fylkeskommunen er klima- og miljøkrav i asfaltkontrakter et viktig bidrag i arbeidet med å redusere klimautslipp i vedlikehold av fylkesveg. Asfalt er det vedlikeholdsområdet hvor arbeidet med å redusere klimautslipp og øke effektiviteten i arbeidet, er lengst utviklet. Fylkeskommunen understreker samtidig at kompleksiteten i det å beregne reelle utslipp i asfaltkjeden (produksjon, råvarer, gjenbruk av asfalt, transport og utlegging, m.m.) er stor, og oppfølgingen av dette arbeidet er ressurskrevende og har nesten utviklet seg til å bli en egen fagdisiplin.

I møte med revisjonen forklarte fylkeskommunen at man i vedlikeholdskontrakter for asfalt bruker kravet i anskaffelsesforskriftens § 7-9 om at klima skal vektes 30 pst. (men det vurderes om man skal gå over til å legge inn minimumskrav i kravspesifikasjonen).

Leverandørene må dokumentere EPD[47]-basert klimaregnskap (livsfasen til produktet) for hver kontrakt. Det ble bemerket at det her ikke tas hensyn til asfaltens levetid. Klimaregnskapet som leveres ifm. tilbud, kontrolleres av tredjepart (Vegteknisk Institutt).

I vurderingen av hvert tilbud utarbeides det en «konkurransesum». Tilbudene justeres opp eller ned basert på utslippene (7,50 kr/kg CO_2): entreprenøren med det laveste utslippet av CO_2 beholder sin kontraktsum, mens de øvrige tilbyderne vil få et påslag på 7,50 kr/kg CO_2. Kontrakter kan da bytte rekkefølge: det som i utgangspunktet var

[47] *Environmental Product Declaration* er et tredjepartsverifisert dokument som oppsummerer et produkts miljøprofil gjennom hele livssyklusen.

det billigste tilbudet, vinner ikke nødvendigvis når klima- og miljøhensyn er tatt med i beregningen.

Det ble vist til at det er i et bærekraftperspektiv er positivt at leverandører har bygd om asfaltverk for å oppfylle klima- og miljøkrav (lavtemperaturteknologi etc.). Samtidig skaper dette friksjon ift. leverandører, og fylkeskommunen understreker at dette ikke er enkelt: lovverket for anskaffelser er laget med god intensjon, men det er komplisert å håndtere i praksis.

I handlingsprogrammet pekes det på at krav om mer miljøvennlig utstyr kan bety økte kostnader til drift og vedlikehold.

iv)
Vi tar med at prosjektet *Klimakalkulator for drift veg*, som i *Årsrapport 2025* oppgis å være forsinket, gjelder et verktøy som ifølge fylkeskommunen vil være avgjørende for at fylkeskommunen skal oppfylle lovpålagte krav om minimum 30 pst. klima- og miljøvekting i offentlige anskaffelser. Prosjektet skal ferdigstilles i 2026.

I prosjektet samarbeider Agder fylkeskommune med Innlandet og Vestland fylkeskommune om å utvikle en helt ny digital løsning for å budsjettere og rapportere klimagassutslipp fra vegdrift (som brøyting, kantklipp og vedlikehold). Utgangspunktet for dette arbeidet er at det i dag ikke finnes gode nok digitale verktøy for dette området, noe som ifølge årsrapporten gjør det utfordrende å følge opp miljøkravene i kontraktene med entreprenørene.

Ved å bygge denne modulen direkte inn i fagsystemet HMS Reg, samles alt på ett sted. Dette gjør det enklere for både fylkeskommunen og entreprenørene å ha full kontroll på utslippene gjennom hele kontraktsperioden.

Dette er viktig fordi ved å digitalisere prosessen, sikrer fylkeskommunene en rettferdig evaluering av entreprenørenes tilbud samt en enkel oppfølging av faktiske utslipp i kontraktsperioden. Dette vil gi både oppdragsgiver og entreprenør et felles beslutningsgrunnlag for å planlegge effektive utslippskutt på vegnettet

v)
Energieffektivisering er et annet interessant tiltak som bidrar til reduserte klimautslipp innen vegvedlikehold. I *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* oppgis det at fylkeskommunen bruker totalt cirka 31 mill. kWt per år, av dette bruker veg ca. 14,3 mill. kWt. Ifølge fylkeskommunen jobbes det systematisk med å bytte veglys til LED. I 2024 ble det ble vedtatt å bytte ut alle konvensjonelle lamper til LED innen 2028. Arbeidet videreføres i 2026, men med redusert takt i forhold til tidligere plan ettersom budsjettet ifølge fylkeskommunen er redusert.

Det er til nå byttet 2 316 armaturer. Ca. 500 av disse ble byttet i 2024, og resten ble byttet i 2025. Med dette vil fylkeskommunen i 2025 oppnå å redusere strømforbruket med 282.000 kWh samelignet med 2021.

Fylkeskommunen oppgir at det har kostet ca. 8.000 kr. pr. armatur (i snitt). Med et budsjett på 1 mill. kr. vil man derfor kun få byttet 125 armaturer i 2026, og med 4 mill. i 2027 tilsvarer det ca. 500 armaturer. Effekten i 2026 blir ca. 476.000 kWh i reduksjon sammenlignet med 2021, mens effekten i 2027 blir ca. 538.000 kWh i reduksjon.

Med et redusert budsjett blir effekten i 2028 588.000 kWh spart i strøm i forhold til før tiltaket ble startet opp.[48]

I tunneler vil det ifølge fylkeskommunen skje en gradvis utbytting av lys-armaturer. Lysrør som har vært brukt frem til nå vil etter hvert bli erstattet med LED på grunn av utfasing av gammel type lysstoffrør.

3.3.3 Samfunnssikkerhet og beredskap

i)

I møte med revisjonen hvor samfunnssikkerhet og beredskap var tema, forklarte fylkeskommunen innledningsvis at forskjellen mellom samfunnssikkerhet og beredskap er følgende:

- *Samfunnssikkerhet*: handler om robusthet, forebygging, redusere sårbarhet, opprettholde kritiske funksjoner og å identifisere risikoer i infrastrukturen og samfunnet. Målet er å unngå at kriser oppstår – eller gjøre dem mindre alvorlige og gjenopprette opprinnelig funksjon så raskt som mulig hvis de oppstår.

- *Beredskap*: vektlegging av operativ respons og håndtering hvis uønskede hendelser inntreffer: hva gjør vi når krisen først er der? Beredskap handler følgelig mindre om forebygging.

Videre understrekte fylkeskommunen at vi lever i en tid med:

- mer ekstremvær (Amy) og gjentatte naturhendelser i Agder (snøvær, flom og vind).

- stor global uro (Midtøsten, Ukraina, Grønland, handelskrig, USAs manglende pålitelighet og nedbyggingen av den regelbaserte internasjonale ordenen). Dette har ført til et generelt skifte i hvordan man nasjonalt nå snakker om konflikt og krig.

Beredskap, særlig det siste året, er nå noe helt annet enn tidligere. Det er først de siste par årene – og kanskje først og fremst det siste året - vi i Norge og på Agder reelt har begynt å bruke ordet «krig» i planleggingen. Dette øker ifølge fylkeskommunen behovet for systematisk tenkning, prioritering og samhandling.

[48] I en Norconsult-rapport som er en del av *Mobilitetsplanens* Vedlegg 9, kan man lese at «Skifte til LED-belysning på fylkesveiene gir neglisjerbare utslippsreduksjoner i Norge, men de reduserte energikostnadene som tiltaket gir, oppveier nesten investeringskostnadene, slik at utslippsreduksjonen per kroner blir betydelig. Det er indirekte utslipp i utlandet som reduseres».

Finland ble trukket fram som land som ligger mye lenger fremme enn Norge når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap (både ift. militære forberedelser og infrastruktur som bomberom etc.), noe som må ses i sammenheng med Finlands geografiske plassering og risikoeksponering. Polen er også langt framme. Ukraina har vist utrolig motstandskraft. Kraftforsyning bombes, men man finner nye løsninger (solceller etc.) Det er svært mye å lære fra krigen i Ukraina når det gjelder hva som er viktig og hvordan mange ting løses.

Når det gjelder nytt trusselbilde, så fremhevet fylkeskommunen blant annet:

- strømbrudd (og / eller bortfall av drivstoff[49]) når de fleste bussene er elektriske, vil kunne føre til samfunnskritisk svikt. Elektrifisering av bussene gir store gevinster mtp. bærekraft, men medfører også risiko i et beredskapsperspektiv: Arbeid med ROS-analyse pågår spesielt for elektrisk kollektivtrafikk.

- Data- og cybersikkerhet: Kina kan i teorien skru av bussene (og sannsynligvis også biler). Det er også identifisert digital sårbarhet gjennom kameraer og sensorer på elektriske kjøretøy. Her er det risiko for overvåking og manipulering[50].

- Man jobber med å få på plass såkalte «informasjonspunkt» i byer hvor innbyggere kan få informasjon, lade opp telefon etc. derom det elektriske og elektrisk kommunikasjon (e-kom) bryter sammen. Her jobbes det ifølge fylkeskommunen bra, kommunene har ansvaret.

- Forsyningssikkerhet: fylkesveinettet må være åpent for å få forsyninger frem til folk.

Når det gjelder krigsscenarioer og risikoen for militær konfrontasjon, så understrekte fylkeskommunen at Norge per i dag ikke er forberedt på konvensjonell krig, selv om vi nasjonalt og på Agder har erfaring fra:

- stengte veier: stormer og ekstremvær (trær i veibanen etc.), flom og oversvømmelse, ras, vinter med store snøfall etc.

- cybersikkerhet – det foregår mye her (som grenser opp mot krig / hybridkrig)

- arbeid med tunneler og sikkerhet ift. hendelser i tunnel. Vi har mye øvelser på dette. Det går også bra å koordinere planlagt vedlikehold i tunneler.

[49] Fylkeskommunen viste til at det på et møte i fylkesberedskapsråd ble sagt at det er definert noen drivstoffstasjoner som i beredskapssammenheng blant annet skal bistå utrykningskjøretøy. Fylkeskommunen pekte her på at veiene må være brøytet etc. også, dvs. at man må tenke på beredskap ikke bare ift. utrykningskjøretøy, men også ift. drivstoff til vegdrift.

[50] I august 2026 sendte regjerningen ut et forslag om risikoreduserende tiltak i bussanskaffelser på høring. NRK viser i en artikkel til at bakgrunnen for dette er at regjeringen mener økt avhengighet av land som Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med kan utgjøre en risiko for nasjonal sikkerhet. Det vises her spesifikt til busskjøp fra Kina.

- situasjoner der lokalsamfunn har blitt helt isolert, eksempelvis Tonstad i Sirdal og ras i Flekkefjord. Det har vist seg at det da er viktig med kommunikasjon, og fylkeskommunen er da også avhengig av å få innspill fra kommunene – her er det viktig med et godt samspill.

Erfaringene viser at lokale entreprenører spiller en viktig rolle når veier av forskjellige årsaker ikke er åpne, og det er ifølge fylkeskommunen også behov for tett dialog med nødetater og kommuner. Det ble også vist til mange hendelser hvor private med motorsag rydder vei lenge før offentlige ressurser kommer frem.

Ellers ble det vist til at ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser) står sentralt som felles metodikk. Når det gjelder beredskap, så har fylkeskommunen tatt utgangspunkt i Statsforvalterens ROS-analyse, blant annet for å spare ressurser på grunn av knappe ressurser på beredskap internt i fylkeskommunen.

ii)
Når det gjelder sammenhengen med drift og vedlikehold av fylkesveier, så understreker Fylkeskommunen at framkommelighet og vedlikehold forstås som en integrert del av beredskapsevnen.

Vegnettet i Agder fordeler seg med 50 pst. fylkesveger, 40 pst. kommunale veger og 10 pst. riksveger / europaveger. Utfordringen er som vi har sett i kapittel 3.1 at det er mange strekninger med svak standard, og at vedlikeholdsetterslepet / forfallet anslås å tilsvare ca. 7 mrd. kr., samtidig som det kritiske forfallet tilsvarer ca. 1 mrd. kr.

Fylkeskommunen understrekte i møte med revisjonen at godt vedlikehold av fylkesveinettet vil være positivt ift. beredskap generelt, og vil kunne bidra til å styrke den militære beredskapen spesielt. Nedslitte veier (eksempelvis som følge av dårlig drenering og telehiv etc.) svekker på den annen side evnen til å håndtere evakueringer, utrykningskjøretøy, tungtransport (hvis veien i utgangspunktet var dimensjonert for dette), militær forflytning og omdirigert trafikk dersom hovedveier må stenges.

Det ble bemerket at det er få, om i det hele tatt noen, fylkesveier som er dimensjonert for å tåle vekt av tunge militære kjøretøy. Det samme gjelder for broer. Samtidig er det slik at når det gjelder kritiske hovedveier, så er E18 og E39 definerte som nasjonale beredskapsveier. Stengninger her flytter imidlertid all trafikk – inkl. tungtrafikk – over på fylkesveinettet. Man kan i en krise tenke seg at NATO legger beslag på europaveier, og da må altså all annen trafikk over på fylkesvei.

Problemet dersom / når europaveier stenges, er blant annet at mange fylkeskommunale og kommunale veier ikke tåler stor trafikkbelastning. Fylkeskommunen viste til eksempler hvor (fylkes-)kommunale veier ble "kjørt i stykker". Kort sagt, å få tungtransport ut på smale fylkesveier øker risikoen for stenginger, ulykker, at veiene "kjøres i hjel", og dermed også at lokalsamfunn isoleres pga. stengt vei.

iii)
I møte med revisjonen spilte fylkeskommunen inn at man opplever at planverk for bruk av fylkesveger ved krigshendelser, i stor grad mangler:

- På den ene siden har man forholdsvis god beredskap for værhendelser, ras etc., men krigshendelser har man på den annen side ikke beredskap og planer for eller erfaring med. Det ble vist til at ansatte i fylkeskommunen får aha-opplevelser i fylkesberedskapsrådet, og at det er en del ting som man per i dag ikke helt har tatt innover seg i fylkeskommunen.

- På riksveinettet finnes det definerte omkjøringsruter: alle veiene til staten har definerte omkjøringsveier. Det ble pekt på at fylkeskommunen overtar gamle europaveier, og at en positiv konsekvens her er at med dette har de nye europaveiene fått relativt godt utbygde og gode omkjøringsveier. Staten har også to riksveier i Agder (Rv 9 Setesdal og Rv 41 Telemarksvegen).

- På fylkesveinettet finnes det på den annen side ingen tilsvarende struktur for definerte omkjøringsveier, blant annet fordi:

    - nettverket av fylkesveger er komplekst. Mange fylkesveier har også for dårlig standard, noe som øker risikoen for at de kan bli kjørt i stykker og til slutt stengt dersom de brukes som omkjøringsvei.

    - Fylkeskommunen har også erfaring med at GPS/Google sender trafikantene på andre veier enn de som er anvist som omkjøringsvei, og de som er kjent i området kan også velge andre ruter som de tror er bedre enn omkjøringsveien som er anvist. Fylkeskommunen viste til eksempler på at kommunale veier har blitt kjørt i stykker i slike tilfeller.

Det ble i møtet etterlyst et bedre koordinert og mer robust system for fylkesveiomkjøringer.

Vi tar her med at Riksrevisjonens i sin rapport *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og Fylkesveier* fra 2023 understreker at

> *Undersøkelsen viser at beredskap er et område hvor det er behov for koordinering og samarbeid mellom veieierne. Etter regionreformen er det 13 veieiere som må koordinere beslutninger som påvirker andre når det oppstår uforutsette hendelser. Et eksempel er når en riksvei blir stengt og trafikken blir styrt til en omkjøringsvei som tilhører en fylkeskommune. Etter et omfattende snøvær på E18 i Agder i 2021 ble mangelfull koordinering og rolle- og ansvarsavklaring trukket frem som årsak til at 2500 biler ble stående stille i snøkaos i over fem timer. Etter regionreformen har behovet for å koordinere beredskap økt, og Riksrevisjonen mener det er viktig at aktørene finner gode samarbeidsformer for dette (s. 16).*

iv)
Det ble i møtet vist til at forsvaret har egne behov, og disse er blitt mer aktuelle, jf. beskrivelsen av sikkerhetspolitisk situasjon i punkt i) over. En utfordring er imidlertid at disse behovene kan være i konflikt med sivile behov. Det er også slik at selv om forsvaret har identifisert veier som er viktige for dem, så er dette gradert informasjon. Begrenset deling av relevant informasjon bidrar til at samarbeidet med fylkeskommunen blir mer krevende. Fylkeskommunen har heller ikke *Nasjonalt Begrenset Nett* (NBN) for elektronisk deling av begrenset informasjon. Det er og vil bli større behov for plattformer for gradert kommunikasjon og sikkerhetsklareringer i fylkeskommunen.
Det ble ellers bemerket at nye fylkesveiprosjekter skal sendes på høring til Forsvaret, og for forsvaret er det viktig man har tilgang på veier som tåler tungt materiell.

v)
Det ble også spilt inn at når det gjelder hendelser som krever evakuering av et større antall mennesker, eksempelvis ved kjemikalieutslipp (Glencore m.fl.), krigshandlinger, skoleskyting etc., så er en bekymring i forhold til fylkeskommunens oppdrag at slike hendelser kan skape akutt trafikkaos. Utfordringen med det er ikke bare at det vanskeliggjør selve evakueringen, men også at fylkeskommunens (og entreprenører som har kontrakter) oppdrag i andre omgang er å avlaste politiet. Hva gjør man hvis man ikke kommer ikke frem hvis det er kø, stor trafikk stopper kritiske utrykningskjøretøy etc.?

Her er det ifølge fylkeskommunen viktig at det øves, og det er i så måte behov for øvelser som involverer alle aktører (politi, helse, kommuner, entreprenører og fylkeskommunen). Det ble spilt inn at det øves alt for lite på alle nivå i Agder fylkeskommune.

Det ble videre spilt inn at det også er viktig at det nå etablereres flere kommunale og interkommunale beredskapsråd, og at man snakker mer sammen på tvers og interkommunalt, samt at man i større grad deler erfaringer etter hendelser.

Det ble understreket at entreprenører som fylkeskommunen har driftskontrakter med er en sentral beredskapsressurs, og fylkeskommunen baserer i stor grad den daglige beredskapen på entreprenører i de åtte store driftskontraktene, da disse har lokal tilstedeværelse. Det er blant annet krav i driftskontraktene til snødybde, friksjon etc. Ved ekstremvær skal entreprenører prioritere (er noen bygder isolert etc.).

Videre er det er krav om beredskap ved oransje farevarsel, og når det skjer har man flere møter daglig om dette med forskjellige aktører på Agder. Omkjøring kan være et tema her, det er denne typen beredskap det er snakk om.

I tillegg ble det pekt på at det er noen uklarheter når det gjelder forskrift om sivil transportberedskap: det vurderes at det ikke er klart hvem har myndighet til å beslutte at aktuelle planer skal iverksettes.

vi)
VI møtet med fylkeskommunen om samfunnssikkerhet og beredskap ble fylkeskommunens egen organisering og kapasitet internt diskutert. Det ble flere ganger understreket at

- Agder fylkeskommune har kun én person som arbeider utelukkende med beredskap. Det er behov for å styrke bemanningen innen samfunnssikkerhet og beredskap for å sikre tilstrekkelig kapasitet til både forebyggende arbeid og operativ håndtering av hendelser. Oppgavene på området har økt i omfang og kompleksitet, og omfatter blant annet risiko- og sårbarhetsanalyser, oppfølging av tiltak, øvelser, planverk og samordning på tvers av sektorer og med eksterne aktører. En styrking av ressursene vil bidra til mer systematikk, kontinuitet og kvalitet i arbeidet, samt redusere sårbarhet ved fravær og ved håndtering av samtidige hendelser.

- Andre fylker (Innlandet ble her nevnt) har tre ansatte bare på samferdselsberedskap. Det ble vist til at de fleste andre fylkeskommuner har egne beredskapsavdelinger med flere ansatte.

- Kompleksiteten i oppgaven er langt større enn kapasiteten. Fylkeskommunen har her lent seg litt på Statsforvalterens ROS Agder (av kapasitetshensyn i fylkeskommunen). Samfunnssikkerhet og beredskap er et tverrgående område som berører hele organisasjonen og som krever samordning og helhetlig tilnærming. Fremover bør det gjøres et systematisk ROS-arbeid rettet mot fylkesveg hvor man identifiserer flaskehalser, kartlegger sårbare strekninger, lager tiltaksplaner etc., og så kobler dette til vedlikeholdsplanlegging.

Det ble med dette som utgangspunkt etterlyst mer ressurser i Agder fylkeskommune på dette feltet.

Det ble også konkludert med at fylkeskommunen har en vei å gå særlig når det gjelder beredskap ift. (militær) konflikt. Det begynner å bli klart at dette er noe man nå må ta på alvor og jobbe med, jf. den geopolitiske utviklingen det siste året.

Det ble videre spilt inn at det bør etableres fylkesvise "beredskapsveier" (tilsvarende de nasjonale beredskapsveiene) som skal kunne fungere som avlastning ved kriser, evakuering og ift. militære behov etc. Dette har man ikke i dag. Det ble samtidig bemerket at beredskapsveier i praksis i stor grad vil være de viktigste omkjøringsveiene, dvs. prioriterte fylkesveier som bør holdes i god stand hvis man legger til grunn et beredskapsperspektiv.

Vi bemerker avslutningsvis at i revisjonens forvaltningsrevisjonsrapport *Bærekraft i Agder fylkeskomme* fra 2024 (s. 60), så ble det spilt inn at da *Analyseavdelingen* i fylkeskommune utarbeidet kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med å revidere *Regionplan Agder 2030*, så var det på feltet *Samfunnssikkerhet og beredskap* at man opplevde at man hadde mest å gå på.

vii)
I Agder fylkeskommunes *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* kan man lese at

> *Fylkesvegnettet i Agder er relativt robust, og de fleste vegene har alternative omkjøringsruter dersom deler av et vegnett må stenges. Det jobbes med forebyggende tiltak langs vegnettet som vil redusere konsekvensene av ekstremvær. Når ekstremværet inntreffer, er det viktig å ha en effektiv krisehåndtering. Vi må raskt vurdere skadene som oppstår og iverksette nødvendige tiltak. Samarbeid med nødetater og andre instanser er avgjørende for å håndtere slike situasjoner. Kritiske vegforbindelser og tiltak for å minimere fare for ulykker og økte skader på infrastruktur prioriteres. Kommunikasjon med publikum er viktig for å sikre trygg ferdsel og hindre unødvendig risiko.*

Fylkeskommunen understreker videre i sitt innspill til *Oppdrag 2* i arbeidet med *Nasjonal transportplan (NTP) 2029-2040* følgende:

> *Utfordringsbildet i Agder*
>
> ***7. Økende sårbarhet og behov for styrket beredskap***
> *For Agder er drift og vedlikehold av fylkesveinettet et av de mest sentrale tiltakene for samfunnssikkerhet. Store deler av regionens veinett er utsatt for flom, ras og ekstremvær, og mangelfull veistandard innebærer økt risiko for stenginger, redusert fremkommelighet og svekket beredskap. Arbeidet med å sikre og oppgradere utsatte strekninger må derfor prioriteres sterkere, med forutsigbar og langsiktig finansiering som gjør det mulig å planlegge helhetlige vedlikeholdsprogrammer. Elektrifisering av bussparken gjør mobilitetssystemet mer avhengig av stabil kraftforsyning. Strømutfall kan lamme både kollektivtransport og kritiske systemer som tunneler, veilys og trafikkstyring. Beredskap må derfor styrkes gjennom målrettede investeringer og bedre robusthet.*
>
> *E18/E39 går gjennom Kristiansand fra øst til vest, og er både en nasjonal hovedvei og en lokal vei for byområdet i Kristiansand. Dette er en sårbar veistrekning, fordi det ikke er gode omkjøringsmuligheter. Dersom uønskede hendelser oppstår på E18/E39 gjennom Kristiansand, bryter transportsystemet sammen.*
>
> *[…]*
>
> *Mobilitetsbehovet*
>
> ***7. Prioritering av samfunnssikkerhet og beredskap***
> *Agder trenger mer midler til drift, vedlikehold og utbedring av fylkesveinettet for å styrke beredskap og redusere sårbarhet. Det bør prioriteres midler til bruoppgradering, rassikring, flomforebygging, bedre tunnelstandard og tiltak som øker motstandskraften mot ekstremvær. Dette er i tråd med NTPs mål om å ta bedre vare på eksisterende infrastruktur og en motstandsdyktig transportsektor som bidrar til Norges samlede forsvarsevne.*
>
> *Kollektivtransportens rolle i beredskapen bør løftes tydeligere i NTP. I en krisesituasjon kan kollektivsystemet være avgjørende for evakuering, transport av nøkkelpersonell og mobilitet for befolkningen. For Agder innebærer dette behov for robuste ladepunkter, økt redundans i energiforsyning, samt mulighet til raskt å omdisponere transportressurser ved større hendelser. En satsing på kollektivtransportens beredskapsfunksjon vil også støtte opp under mål om redusert sårbarhet og økt samfunnssikker-*

het. For å møte energisårbarheten må NTP inkludere støtte til nødstrømsløsninger, energilagring og alternative kraftkilder for kritiske veiobjekter. Det samme gjelder ladeanlegg for elektriske busser, der reservekapasitet og backup-systemer er nødvendige for å sikre kontinuitet i kollektivtransporten.

Videre bør transportinfrastrukturen styrkes som del av totalforsvaret. Det er nødvendig å oppgradere sentrale fylkesveier, slik at de tåler økt belastning ved kriser og kan fungere som alternative ruter ved stenginger.

I *Mobilitetsplanens* handlingsprogram (kapittel 14) er også beredskap og ekstremhendelser omtalt. Når det gjelder beredskap, så kan man lese at

I Agder fylkeskommune er vi opptatt av å sikre at vegene våre er klare til å håndtere krisesituasjoner. Ved å fokusere på vedlikehold og sikkerhet, sørger vi for at regionen vår er godt rustet til å møte utfordringer når de oppstår.

Opprettholdelse av tilstrekkelig beredskap og samfunnssikkerhet forutsetter et vegnett med god fremkommelighet, også i ekstraordinære situasjoner. Vi gjør dette ved å etablere robuste løsninger på nye prosjekter, prioriterer prosjekter som tar vare på infrastrukturen vi har, og setter av tilstrekkelig midler til skredsikring og andre utfordringer på vegnettet. I en krisesituasjon baseres beredskap og samfunnssikkerhet på et åpent og tilgjengelig vegnett for å kunne ivareta behovene i samfunnet. Dette har vi nøye vurdert i arbeidet med utvelgelse av tiltak i dette handlingsprogrammet.

Funksjonsklasser brukes til å kategorisere veier basert på deres betydning og bruk. Fylkesvegnettet spenner mellom regionale hovedveger (klasse B) til lokale samleveger (klasse E).

Vi må, sammen med kommunene og Statsforvalteren, jobbe for å sikre en god beredskap for regionen. Dette inkluderer å ha klare nødplaner for å holde vegene åpne og sikre. Den økte usikkerheten i verden gjør at vi ønsker å ta en gjennomgang av beredskap i forhold til trussel mot havn, veg og den digitale infrastrukturen. Hva er Agders beredskapsveger? Hvilke tiltak er mest sårbare for oss? I handlingsprogrammet er dette et oppdrag som vi ønsker å gjennomføre i løpet av perioden:

- *Oppdrag: Gjennomføre en risiko og sårbarhetsanalyse for havner og flaskehalser på fylkesveg.*

Når det gjelder ekstremhendelser, er det klimaendringene (mer nedbør etc.) som vektlegges i *Mobilitetsplanens* handlingsprogram (kapittel 14.1), og tiltakene det vises til er først og fremst rettet mot håndtering av overvann og kvikkleire.

Beredskap og sikkerhet kommenteres også mer generelt i Agder fylkeskommunes *Årsrapport 2025*:

Beredskap og sikkerhet
Agder fylkeskommune har i 2025 styrket arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i en tid preget av økende geopolitiske spenninger, rask digital utvikling og mer krevende klima- og værhendelser. Fylkeskommunen har en sentral rolle i totalberedskapen, og behovet for tydeligere rammer og forventninger til vår funksjon blir stadig viktigere. Arbeidet vårt er derfor målrettet inn mot helhetlig planverk, bedre samhandling med kommuner, Statsforvalteren og nasjonale myndigheter, samt utvikling av rob-

uste løsninger for å sikre kontinuitet i kritiske tjenester som transport, energi, vann og digitale systemer.

Det digitale trusselbildet er i kraftig endring, og cybersikkerhet er en av de mest kritiske forutsetningene for fylkeskommunens beredskapsevne. Vi har derfor prioritert bedre sikring av IT-systemer, styrket kompetanse og økt fokus på kontinuitetsplanlegging knyttet til bortfall av strøm og ekom. Samtidig står demokratiet overfor nye utfordringer, med feilinformasjon, desinformasjon og KI-generert innhold som undergraver tillit og skaper sårbarheter. Arbeid med kildekritikk, informasjonsberedskap og medborgerskap – særlig i videregående opplæring – har derfor vært sentrale satsinger.

Skolen er en nøkkelarena for å bygge fremtidig samfunnsberedskap. Gjennom opplæring i egenberedskap, kildekritikk og demokratiforståelse styrker vi ungdommens evne til å håndtere kriser og bidra som ressurs i lokalsamfunnet. I tillegg har vi løftet frem arbeidet med matsikkerhet, lokal produksjon og et robust landbruk som viktige bidrag til regional beredskap.

Gjennom året har Agder fylkeskommune arbeidet etter de nasjonale beredskapsprinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Vi har prioritert styrking av samvirkestrukturer, deltakelse i øvelser og videreutvikling av fylkeskommunens interne og eksterne beredskapskapasitet. Målet er klart: Å sikre trygghet, motstandskraft og tillit i Agder – også når det uforutsette skjer.

3.4 *(P4) Styringssystemet Framsikt og FDV-system på mobilitetsfeltet*

I den fjerde problemstillingen (P4) i dette prosjektet tar vi for oss strategisk og operativ styring på mobilitetsfeltet i Agder fylkeskommune. Vi har spurt

a) I hvilken grad bruker fylkeskommunen styringssystemet *Framsikt* aktivt og systematisk i arbeidet med drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveiene?

b) I hvilken grad har fylkeskommunen et fungerende FDV-system for arbeidet med drift og vedlikehold av fylkesveiene?

3.4.1 Bruk av styringssystemet *Framsikt* ifm. drift, vedlikehold og investeringer i fylkesvei

i)

I revisjonens forvaltningsrevisjonsprosjekt *Bærekraft i Agder fylkeskommune* (se sak 5/25 i Fylkestinget) viser rapportens *Anbefaling 3* til fylkeskommunens bruk av styringssystemet *Framsikt*.

Fylkeskommunens skriver i sin oppfølging av rapporten, jf. *sak 52/25 i Agder Kontrollutvalg* følgende:

Anbefaling 3: Fra verktøy til kultur: Implementering av Framsikt i hele organisasjonen

Revisjonen anbefaler at Agder fylkeskommune, ved implementeringen av Framsikt søker å bygge en kultur i hele organisasjonen for å bruke Framsikt som styringsverktøy.

Framsikt er et sentralt verktøy for mål- og resultatstyring i Agder fylkeskommune. På nasjonalt nivå jobber Agder fylkeskommune sammen med andre fylkeskommuner og kommunene i Agder for å utvikle Framsikt videre. Etter at implementeringsfasen av Framsikt ble avsluttet i Agder fylkeskommune, har arbeidet gått over i en ny fase med fokus på forankring og videreutvikling. Målet er å bygge en felles styringskultur der Framsikt brukes aktivt og systematisk i hele organisasjonen – ikke bare som et teknisk verktøy, men som en integrert del av planlegging, oppfølging og rapportering.

For å støtte denne utviklingen er det etablert koordinatorroller i hvert direktørområde. Koordinatorene skal bistå ledere i praktisk bruk av Framsikt, og bidra til at verktøyet blir en naturlig del av styringsdialogen. Det legges også vekt på å bruke Framsikt i utarbeidelsen av regionale planer og strategier, slik at disse kan følges opp på en strukturert og målrettet måte.

For å sikre sammenheng mellom planverk og styringssystemer – den såkalte «røde tråden» – benyttes forum for prosjektledere som samordner arbeidet med regionale planer og strategier. I tillegg er det utviklet en skriftlig veileder for regional planlegging. Denne skal bidra til at nye planer og strategier utformes med tanke på oppfølging i Framsikt, og sikre at planarbeidet henger sammen med den operative virksomhetsstyringen.

[…] Fylkeskommunedirektøren har etablert interne planteam som følger opp de regionale temaplanene, blant annet med hensikt om å koble disse bedre til HØP. Gjennom styringsverktøyet Framsikt knyttes tiltak og investeringer direkte til målene i RPA 2030.

ii)
Når det gjelder samferdselsfeltet spesielt, så fremgår det av revisjonens forvaltningsrevisjonsrapport *Bærekraft i Agder fylkeskommune* at man har gjort et betydelig arbeid for å knytte *Mobilitetsplanen* opp mot styringssystemet *Framsikt*. For å bidra til at mål blir omsatt til praksis, er de 23 stegene / strategiene i *Mobilitetsplanen* innarbeidet i *Framsikt*, noe som blant annet innebærer at man kan etterspørre status og få oversikt hva som er gjort på hvert enkelt steg / strategi. Det rapporteres også på stegene / strategiene og prosjektene på samferdselsområdet i hvert tertial og i årsrapporter. *Mobilitetsplanen* ble også trukket frem som et særlig godt eksempel i Agder fylkeskommune på at *Framsikt* fungerer og bidrar til at man får en rød tråd fra plan til rapportering.

Samferdsel oppgir videre at det i politiske saker skal henvises til *Mobilitetsplanen* slik at man kan se at det er en sammenheng / rød tråd mellom delmål og steg i planene på den ene siden, og vurderingene som gjøres i den politiske saken på den andre siden (og hvis ikke man kan vise til en slik sammenheng, så er det et klart tegn på at det er feil sak å legge frem). Samferdselsområdet vurderer i så måte at med begrensede ressurser i fylkeskommunen, så bidrar *Framsikt* til å sikre at man på til enhver tid fokuserer på det som er viktigst og som gir mest bærekraft.

Oppsummert var tilbakemeldingen fra samferdselsområdet at måten man har klart å bruke *Framsikt* på i arbeidet, vurderes å bidra til at man klarer å levere bedre på det som blir etterspurt. Det ble også vist til at *Framsikt* bidrar til at det er lettere å ha en rød tråd og et kontinuerlig driv i arbeidet, samtidig som det er lettere å formidle til politikerne hva man faktisk gjør på samferdselsfeltet.

Revisjonen vurderte i bærekraftrapporten at samferdselsområdet hadde kommet lengst av direktørområdene i fylkeskommunen når det gjaldt å jobbe systematisk med å knytte både det løpende arbeidet og planprosesser opp mot virksomhetsstyringen og styringssystemet *Framsikt*. Dette synes å ha bidratt til økt bevissthet rundt rapportering og det å kunne redegjøre for status og måloppnåelse. *Mobilitetsplanen* ble av fylkeskommunen trukket frem som et eksempel på at *Framsikt* har fungert godt i planprosessen og bidratt til at man får en rød tråd fra plan til rapportering.

iii)
I møte med revisjonen har samferdselområdet presisert at *Framsikt* er etablert som den primære plattformen for plan- og styringsprosesser. *Framsikt* brukes nå til:

- utarbeidelse og oppfølging av *Årsrapport*, *Årsbudsjett* og *Handlings- og økonomiplan*,

- forvaltning av *Mobilitetsplanen*, inkludert målstruktur, indikatorer, oppdrag og tiltak, og

- oppfølging av politiske vedtak, dokumentflyt og prioritering.

Revisjonen har også fått oversendt den *skriftlige veilederen* for regional planlegging som fylkeskommunen har utarbeidet. Her er det særlig interessant at fylkeskommunen har etablert et eget målhierarki som støtter opp om både plansystemet i fylkeskommunen på den ene siden, og *Framsikt*, som altså er fylkeskommunens virksomhetsstyringssystem, på den andre siden. Dette skal bidra til å sikre «en rød tråd» fra plan til gjennomføring i Agder fylkeskommune.

Når det gjelder *koordinatorrollen* for *Framsikt* på samferdselsområdet, så oppgir fylkeskommunen at dette arbeidet foregår fortløpende ifm. Handlings- og økonomiplanen (HØP), Årsrapporten og rapporteringen for 1. og 2. tertial. Koordinatoren på samferdselsområdet viser til at utgangspunktet er at det er fylkesdirektøren på samferdselsområdet som har ansvaret for at området leverer det som kreves inn i *Framsikt*. Videre har lederne fra hver avdeling innenfor samferdselsområdet har ansvaret for å rapportere for sin avdeling. Koordinatoren gir på sin side bistand til lederne og koordinerer mellom ledere, økonomirådgivere og fagpersoner slik at samferdselsområdet får riktig tekst inn innenfor de fristene som er satt. Koordinatoren for *Framsikt* går også igjennom layout, tekst, disposisjon og ser hvordan ting fremstår. I samarbeid med avd. leder for *Strategi og mobilitet* går også koordinatoren igjennom målene fylkeskommunen har satt i *Mobilitetsplanen*, indikatorer og strategier/oppdrag.

Koordinatoren for *Framsikt* på samferdselsområdet sitter også i en administrativ fylkeskommunal koordineringsgruppe hvor det er en koordinator fra hvert av områdene i fylkeskommunen. Her jobber man med å koordinere de forskjellige områdene fylkeskommunen slik at de fremstår så like som mulig i *Framsikt*.

Når det gjelder *Framsikts* styrker og begrensninger, så peker samferdselsområdet på følgende:
Styrker:
Ifølge samferdselsområdet gir *Framsikt* en felles, konsistent ramme for strategi, mål- og resultatstyring samt budsjettmessig oppfølging. Særlig Årsrapporten og *Mobilitetsplanen* fremstår ifølge fylkeskommunen som modne dokumenter der *Framsikt* bidrar med struktur, transparens og tilgjengelighet på tvers av organisasjonen.

Begrensninger:
Samferdselsområdet understrekte samtidig at det er et skille mellom strategisk styring (*Framsikt*) på den ene siden, og operativ gjennomføring på den andre siden. På samferdselsområdet brukes *Framsikt* ikke til:

- daglig driftsoppfølging,
- kontraktsforvaltning og kontroll av leveranser i driftskontrakter,
- vedlikeholdsplanlegging på objektnivå,
- tekniske tilstandsdata for veg, bru og tunnel.

Kort sagt, *Framsikt* fungerer godt som strategisk styringssystem, men er *ikke* designet for å dekke behovene i operativ FDV (Forvaltning, Drift og Vedlikehold).

Framsikt er med andre ord ikke et system for teknisk *asset management*, og kan ikke brukes til tilstandsregistrering, systematisering av vegobjektdata, vedlikeholdsplaner, driftsoppgaver, risiko og dokumentasjon etc.

3.4.2 Bruk av FDV-system i drift og vedlikehold av fylkesvei

I møte med revisjonen har fylkeskommunen forklart at man når det gjelder FDV-system, så har man per i dag en fragmentert systemportefølje. Agder fylkeskommune har med andre ord i dag ikke et helhetlig FDV-system for fylkesveiene.

I stedet benyttes enkeltstående fag- og objekt-systemer, herunder:

- Brutus for bru (objektregister og inspeksjonsoppfølging),
- EU-pålagte tunnelsystemer for drift av, og sikkerhet i, tunneler,
- PMS (asfalt) for dekketilstandsdata, og
- ISY Road for driftsoppfølgning.

Fylkeskommunen understreker at disse systemene dekker avgrensede behov, og data og prosesser er i liten grad integrert på tvers av nevnte systemer. Fylkeskommunen oppgir at man per i dag ikke har noen fungerende felles plattform som sammenstiller tilstand, tiltak, kostnader og prioriteringer etc. i de forskjellige systemene og som knytter dette til økonomi og plan.

Det ble vist til samferdselsområdet i Agder fylkeskommune, i samarbeid med de andre fylkeskommunene, i 2021 gikk til anskaffelse av en helhetlig FDV-løsning. Leverandøren (Novari IKS[51]) leverte imidlertid ikke den funksjonaliteten som var forespeilet i anskaffelsesprosessen:

- sentrale lovede funksjoner lot seg ikke realisere (leverandøren har enda ikke gjort nødvendige tilpasninger),
- systemet har aldri blitt tatt i full operativ bruk, og
- fylkeskommunen står derfor fortsatt uten den helhetlige verktøystøtten som var planlagt.

Det ble i møtet med revisjonen vist til at Statens vegvesen heller ikke lykkes med å anskaffe et helhetlig FDV-system.

Det ble videre understreket at det i dag er et uttrykt mål å anskaffe et nytt, helhetlig FDV-system for samferdselsområdet i Agder fylkeskommune. En slik anskaffelse er satt i gang i regi av NORAI. Anskaffelsen vurderes ifølge fylkeskommunen som omfattende og kompleks, og den må følgelig forberedes grundig med tydelige funksjonskrav, gevinstmål og integrasjonsarkitektur mot eksisterende systemportefølje. Tidslinjen er estimert mot slutten av inneværende tiår, og inntil videre viderefører samferdselsområdet bruken av dagens delsystemer.

[51] På Novaris nettside oppgis det at «Novari IKS er et interkommunalt selskap som ivaretar forvaltning og videreutvikling av fylkeskommunenes felles IT-systemer innen videregående opplæring, samferdsel og teknologi. Selskapet eies av alle fylkeskommunene og Oslo kommune».

4 Vurderinger

4.1 (P1) Vedlikeholdsetterslep og Steg 11 Redusere kritisk forfall på infrastrukturen

I problemstilling 1 (P1) i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi spurt

1. (**P1**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp *Mobilitetsplanens* Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*?

For det første har vi i kapittel 3.1 i datainnsamlingen over gjennomgått sentrale begreper i dette prosjektet, herunder forskjellen mellom kritisk forfall og det man kan kalle et «verdibevarende vedlikehold», jf. avsnitt 3.1.1.

For det andre har vi gjennomgått status når det gjelder samlet og kritisk vedlikeholdsetterslep på fylkesvegene i Agder, og vi har pekt på utfordringene Agder fylkeskommune står overfor som følge av at driftskontrakter indeksregulerer etter *SSBs byggekostnadsindeks*, mens prisreguleringen for fylkeskommunene blir kompensert med *kommunal deflator*, jf. avsnitt 3.1.2.

For det tredje har vi sett på forholdet mellom drift, vedlikehold og investeringer i fylkesveg. I *Mobilitetsplanens* Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen v*ises det til at en av veiene til dette målet er å «*stoppe forfallet på eksisterende infrastruktur fremfor nye store investeringer*», jf. avsnitt 3.1.3.

4.1.1 Oppsummering av innsamlede data

i)

I avsnitt 3.1.1 har vi introdusert sentrale begreper i dette prosjektet. Vi har sett at i faglig normerende dokumenter for eiendomsforvaltning forstås begrepet «verdibevarende vedlikehold» som at byggeier gjennom periodisk og planmessig vedlikehold sørger for at bygget opprettholder tilstandsgrad (TG) 1 gjennom byggets levetid.

Det er enighet i faglig normerende dokumenter for eiendomsforvaltning om at såkalt verdibevarende vedlikehold er *kostnadseffektivt* og gir *bedre totaløkonomi på lang sikt* enn å la bygg forfalle til reinvestering fremtvinges. Verdibevarende vedlikehold bidrar også til å sikre byggets *bruksverdi*.

Revisjonen har i dette prosjektet lagt til grunn at tankegangen rundt såkalt verdibevarende / planlagt / preventivt vedlikehold for bygg, i stor grad kan overføres til vedlikehold av vei-infrastruktur. Vi finner som vist i avsnitt 3.1.1 støtte for dette poenget både i fylkeskommunens egne dokumenter, i *Nasjonal transportplan* og i Riksrevisjonens rapport om drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier fra 2023.

Når det gjelder begrepet «kritisk forfall», så skriver fylkeskommunen i *Mobilitetsplanens Vedlegg 9: Fagrapport om riks- og fylkesvegnettet* at

> *Kritisk forfall på fylkesvegnettet påvirker både trafikksikkerhet og fremkommelighet negativt. Det er også dårlig økonomi å la tilstanden bli så kritisk at det vil kreve mer omfattende og dyrere tiltak for å sette vegobjektene i stand igjen. Kritisk forfall kan også føre til problemer med gjennomføring av driftsoppgaver og gi økte driftskostnader.*

Fylkeskommunen peker i tillegg selv i *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* på at godt vedlikehold av vegnettet forlenger vegenes levetid, noe som også er svært positivt i et bærekraftperspektiv.

Med dette som utgangspunkt er det viktig å være klar over at det å søke å gjennomføre «*verdibevarende / planlagt / preventivt vedlikehold*» på den ene siden, og det å søke å *redusere kritisk forfall* (jf. Steg 11 i *Mobilitetsplanen*) på den andre siden, er to forskjellige ting. Vi har sett i avsnitt 3.1.1 at forskjellen kan illustreres ved å ta utgangspunkt i tilstandsgradene (TG) som gjelder innenfor eiendomsforvaltning. Vi har lagt til grunn følgende forenklede fremstilling:

- *VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD*:
  Innebærer å opprettholde TG 1 i levetiden ved å gjennomføre *planlagt / preventivt* vedlikehold. Vedlikeholdet er planlagt med utgangspunkt i beregnede livssykluskostnader, og kan være «intervallbasert» eller «tilstandsbasert».

- *REDUSERE KRITISK FORFALL*:
  Innebærer å redusere andel med TG 3 ved å gjennomføre *tilfeldig / akutt / korrektivt* vedlikehold, nødvendige reparasjoner og / eller reinvesteringer (merk at en vedvarende situasjon der forfallet eskalerer vil føre til at aktuelle objekter ikke lar seg vedlikeholde og at reinvesteringer er eneste mulighet).

ii)
Videre har vi i avsnitt 3.1.2 tatt for oss status for vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene i Agder. Vi har for det første sett at det er et stort vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene i hele Norge, samt at det er indikasjoner på at dette etterslepet øker.

Situasjonen i Agder oppsummeres på følgende måte i fylkeskommunens *Årsrapport 2024*:

> *Vi klarer ikke å holde tritt med forfallet som stadig øker. Mye av fylkesvegnettet er gammelt og slitt og ikke tilpasset dagens standarder. Det påvirker trafikksikkerhet og framkommelighet, samt at det kan skape problemer med gjennomføring av driftsoppgaver. Etterslepet kan også gi restriksjoner som begrenser hvilke kjøretøy som får lov til å bruke vegen.*
>
> *Det samlede forfallet i Agder er beregnet i 2023 til å koste fra 6,7 til 7,1 mrd. kroner å utbedre. Om lag 1 mrd. kroner av det samlede forfallet har Agder fylkeskommune kartlagt som kritisk. Det vil si et avvik på vegstandarden som kan medføre fare for ulykke eller stengt veg.*
>
> *Agder fylkeskommune må over tid klare å stoppe dagens forfall. Det fordrer økte statlige inntekter til fylkeskommunene.*

Fylkeskommunen viser så til forskjellen mellom hva et «verdibevarende» vedlikehold (det vil si hva som må gjøres for at de forskjellige veielementene skiftes ut når den estimerte levetiden har løpt ut) på den ene siden fordrer, og hva fylkeskommune på den andre siden faktisk gjør.

Det fremgår tydelig av tallene for faktisk vedlikehold når det gjelder fast dekke, rekkverk og stikkrenner (listen kunne vært utvidet med andre veielementer som skilt, grøfter, kummer, sikring av fjell osv.) at vedlikeholdsbehovet er større enn de ressursene fylkeskommunen har tilgjengelig. Konsekvensen av at vedlikeholdet *ikke* er verdibevarende, er at *det samlede forfallet / vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene i Agder øker.*

I Agder fylkeskommunes dokument *Nasjonal transportplan 2029-2040 – oppdrag 2 Landsdelsanalyse – utfordringsbilde og mobilitetsbehov* indikerer også fylkeskommunen at man i dag heller ikke klarer å redusere den *kritiske* delen av etterslepet.

I *Mobilitetsplanens* Vedlegg 9 *Fagrapport om riks- og fylkesvegnettet* understrekes det at det er behov både for økte statlige rammer for innhenting av etterslep, men at fylkeskommunen samtidig søker å iverksette tiltak som skal bidra til at forfallet begrenses. For eksempel vil fornying av bruer og strekningsvise utbedring over investeringsbudsjettet måtte sees i sammenheng med de generelle vedlikeholdstiltakene som gjøres. Investeringsbudsjettet på veg bør ifølge fagrapporten i så måte i større grad vektlegge fornying av vegobjekter fremfor å bygge helt ny infrastruktur. På Agder fylkeskommunes nettside *Forfallsinnhenting* kan man også lese at

> Handlingsprogram for mobilitetsplanen 2026-2029 *legger opp til en omfattende opptrapping av utvidede vedlikeholdstiltak, for å få bedret tilstanden på vegnettet. Satsingen forutsetter at det settes av tilstrekkelig midler for å begrense og redusere forfallet, fremfor at det brukes mye midler på nye investeringsprosjekter*

Vi så også at en utfordring for fylkeskommunen er at det for drift og vedlikehold av veg har vært en høyere indeksregulering i byggekostnadsindeksen fra SSB sammenlignet med kommunal deflator for perioden 2020-2024[52], noe som påvirker kjøpekraften negativt. Fylkeskommunen peker på at dette begrenser omfanget av vedlikeholdstiltak som kan gjøres, selv om Agder fylkeskommune har prioritert mer midler til veg enn det som bevilges ekstra i statsbudsjettet.

iii)
I avsnitt 3.1.3 så vi at det er krevende å sammenlikne status i Agder fylkeskommune når det gjelder drift og vedlikehold av fylkesveg med status i andre fylkeskommuner. Grunnen til dette er at Agder fylkeskommune har argumentert for at kvaliteten på tallene som ligger til grunn for SSBs tabeller, er lav. Dette ble i møte med revisjonen frem-

[52] I møte med revisjonen pekte fylkeskommunen på at SSBs byggekostnadsindeks beatår av en høyere andel råvarer enn kommunal deflator, noe som betyr at SSBs byggekostnadsindeks øker mer når energi- og råvarepriser øker. Forskjellen mellom kommunal deflator og indeksene ble særlig stor i perioden rundt 2021–2022. Fylkeskommunen skriver i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* at «i 2025 var deflator høy nok for å kompensere for prisveksten. I 2026 har vi lagt til grunn prisvekst lik deflator».

hevet som en av hovedgrunnene til at det nå arbeides med å revidere hele rapporteringsstrukturen gjennom en KOSTRA-arbeidsgruppe ledet av SSB. Det ble også vist til at fylkeskommunene holder på med et arbeid som er inspirert av storbykommunenes ASSS-samarbeid og som skal muliggjøre benchmarking («målestokkonkurranse») og nasjonal standardisering. Formålet er å gjøre fylkene sammenlignbare på tvers og å etablere et felles faktagrunnlag for politiske og administrative beslutninger.

Når det gjelder revisjonens spørsmål om utgifter til vedlikehold som andel av totale netto driftsutgifter, så viser fylkeskommunen til at man historisk sett har hatt en regnskapsutfordring knyttet til det å skille mellom drift og vedlikehold av fylkesveg. Kort sagt, fylkeskommunene har ikke hatt et finmasket regnskap som skiller klart mellom drift og vedlikehold av fylkesveg. Det ble samtidig understreket at en ny konteringsmåte er innført fra inneværende regnskapsår, slik at tall vil kunne uttas mer presist fra og med rapportering i 2027 for 2026.

iv)
Vi har videre sett i kapittel 3.1 at kostnader for lånefinansierte *investeringer*, det vil si renter og avdrag, belaster driftsbudsjettet direkte. Økt gjeld fører slik i utgangspunktet til økte utgifter til renter[53] og avdrag[54] i driftsbudsjettet. *Vedlikehold* konkurrerer med andre driftsoppgaver om midler i driftsbudsjettet, og når utgiftene til *drift*, herunder renter og avdrag, øker, blir det mindre midler igjen til vedlikehold. Størrelsen på investeringsbudsjettet og driftsbudsjettet henger i så måte tett sammen. I *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029* kan man blant annet lese at

> *Det må sikres en god balanse mellom drift, vedlikehold og investering, der investeringsnivået ikke er høyere enn at man samtidig har handlingsrom til å vedlikeholde og ivareta den eksisterende infrastrukturen. I tråd med de overordnede prinsippene i mobilitetsplanen må vi prioritere tiltak som i større grad handler om ivaretakelse og utbedring av eksisterende vegnett, fremfor nybygging og store vegprosjekter.*
>
> *[…] Dersom man øker investeringsrammen vesentlig, vil lånenivået øke. Dermed vil en større andel driftsmidler gå til betaling av renter og avdrag, fremfor til drift og vedlikehold. Å øke investeringsrammen innebære dermed at man får færre midler til vedlikehold, og at forfallet på vegkapitalen øker.*

Det er som vi har sett også slik at manglende vedlikehold vil gi høyere fremtidig investeringsbehov.

På revisjonens forespørsel har fylkeskommunen gjort beregninger når det gjelder framtidige utgifter til renter og avdrag med utgangspunkt i estimater for samferdselsinvesteringer for 2026-2035 i, jf. avsnitt 3.1.3.

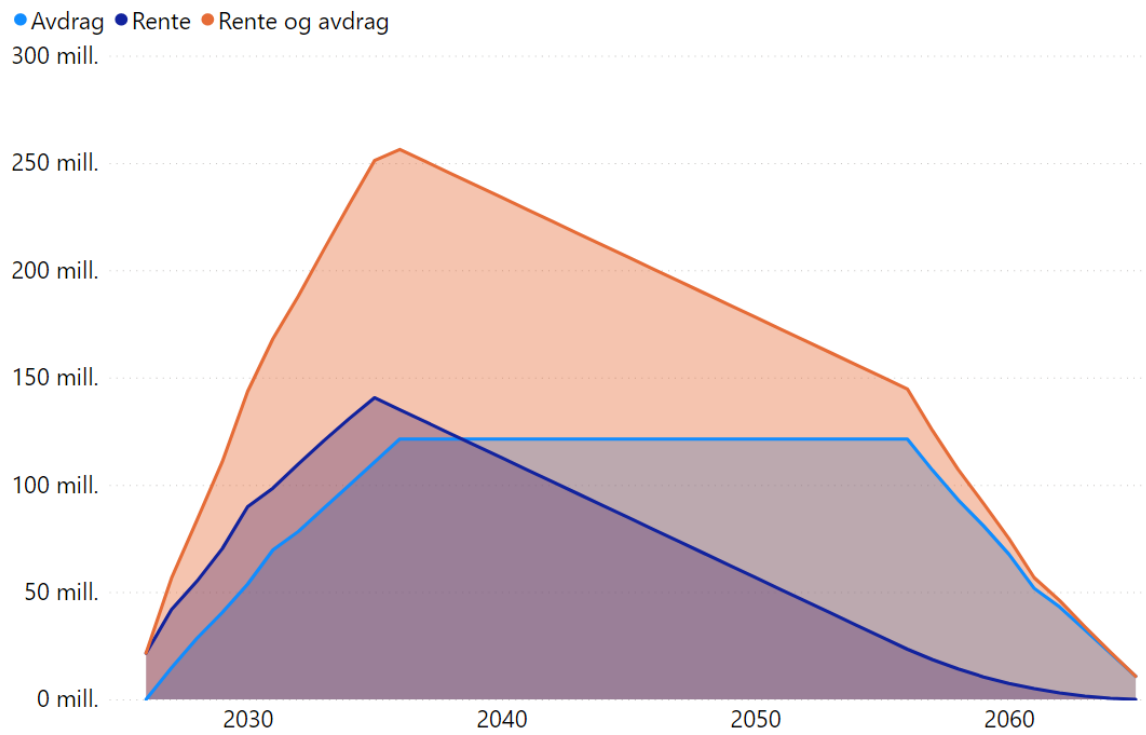
[53] Renteutgifter påvirkes både av fylkeskommunens gjeldsnivå og av det aktuelle rentenivået.

[54] Avdragene er en funksjon av fylkeskommunens gjeldsnivå, lånenes løpetid, avdragsprofil, porteføljesammensetning og minimumsavdragskravet etter kommuneloven.

Gitt forutsetningene som er lagt til grunn[55], har vi for det første sett at Agder fylkeskommunes gjeld topper seg på 3 056 mill. kroner etter siste låneopptak i 2035, før den gradvis reduseres fram mot 2065:

For det andre oppgir fylkeskommunen at dagens nivå på årlige rente og avdragskostnader er på om lag 418 mill. kr. Med de økningene som ligger inne i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029*, vil rente og avdragskostnadene *øke utover dagens nivå* som vist i figuren under. Fylkeskommunen understreker at *dette er midler som må omprioriteres fra andre driftsoppgaver*:

Figur: Estimater for renter og avdrag som følge av låneopptak 2026-2035



Det fremgår av figuren at økningen i rente- og avdragskostnader *utover dagens nivå* topper seg i 2036 med om lag 255 mill. kroner, og vil deretter gradvis avta. Likevel vil kostnadsøkningen som ligger inne i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* fortsatt utgjøre om lag 145 mill. kroner i 2056, før den avtar videre. Merk at fylkeskommunen understreker at dette forutsetter at det *ikke vedtas noen nye prosjekt i kommende 10-års periode*.

Dersom det framover vedtas nye prosjekter, vil rente- og avdragskostnadene følgelig øke ytterligere. Et låneopptak på 1 mrd. i 2030 vil ifølge fylkeskommunen eksempelvis medføre ytterligere ca. 75 mill. kr. i årlige rente og avdragskostnader. Igjen er det viktig å være klar over at dette er midler som må omprioriteres fra andre driftsoppgaver.

[55] Se avsnitt 3.1.3 for en oversikt over forutsetningene som ligger til grunn for beregningene.

4.1.2 Revisjonens vurdering og konklusjon

i)
Vi har sett at det å søke å gjennomføre «*verdibevarende / planlagt / preventivt vedlikehold*» på den ene siden, og det å søke å *redusere kritisk forfall* (jf. Steg 11 i *Mobilitetsplanen*) på den andre siden, er to forskjellige ting.

Vi har videre sett at det er bred enighet om at såkalt verdibevarende / planlagt / preventivt vedlikehold må antas å være *kostnadseffektivt* og å gi *bedre totaløkonomi på lang sikt* enn å la vei-infrastruktur forfalle til reinvestering helt eller delvis fremtvinges.

Det fremgår av fylkeskommunale dokumenter at vedlikeholdet av fylkesvegene i Agder *ikke* er verdibevarende, og konsekvensen av dette må antas å være at det *samlede* forfallet / vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegene øker.

Fylkeskommunen oppgir også at man i dag heller ikke når målet i Steg 11 i *Mobilitetsplanen*) om å redusere den *kritiske* delen av vedlikeholdsetterslepet / forfallet på den fylkeskommunale vei-infrastrukturen i Agder.

ii)
Under «Slik gjør vi det» for Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen* i *Mobilitetsplanen*, finner vi punktet:

> *Stoppe forfallet på eksisterende infrastruktur fremfor nye store investeringer.*

Vi har imidlertid sett at beregninger når det gjelder framtidige utgifter til renter og avdrag med utgangspunkt i estimater for samferdselsinvesteringer for 2026-2035 i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029*, indikerer at en betydelig andel driftsmidler i denne perioden vil gå til betaling av renter og avdrag, fremfor til drift og til vedlikehold.

iii)
Revisjonen vurderer at det må antas at det er flere grunner til at både det *samlede* og det *kritiske* forfallet på fylkesveger i Agder øker, og at man dermed ikke når målet i Steg 11 i *Mobilitetsplanen* om å *«redusere kritisk forfall på infrastrukturen»*:

> *a) Statlige overføringer*:
> For det første viser Agder fylkeskommune til at nivået på statlige overføringer er for lavt til å stoppe dagens forfall.
>
> Vi har også sett at det for drift og vedlikehold av veg har vært en høyere indeksregulering i byggekostnadsindeksen fra SSB sammenlignet med kommunal deflator for perioden 2020-2024, noe som i tillegg har påvirket fylkeskommunens kjøpekraft negativt.
>
> *b) Fylkeskommunens prioriteringer*:
> For det andre spiller Agder fylkeskommunes prioriteringer og arbeid en rolle:

- Når midler brukes på nye *investeringsprosjekter*, vil økte utgifter til renter og avdrag måtte tas fra driftsbudsjettet, og slik gå på bekostning av vedlikeholdet av eksisterende fylkesveger.

Vi mener også at det er viktig at *driften* av fylkesveger er effektiv, jf. problemstilling 2 (P2) under, slik at det blir mest mulig midler igjen til vedlikehold.

Revisjonen konkluderer med dette som utgangspunkt med at

- Det er *isolert sett* ønskelig både at vedlikeholdsnivået og andelen av driftsbudsjettet som brukes på vedlikehold av veiinfrastrukturen i Agder, øker. Dette er nødvendig for å nå målet i *Mobilitetsplanens* Steg 11 om å *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*[56].

- Samtidig vil det være opp til Fylkestinget å gjøre helhetlige vurderinger (eksempelvis vil nye næringsveier ha positive effekter for næringslivet på Agder som også må tas i betraktning) og å prioritere hvordan fylkeskommunens midler brukes. Revisjonen formulerer følgelig ikke noen anbefaling knyttet opp mot problemstilling 1 (P1) om å redusere det kritiske forfallet, men gjennomgangen over vil kunne fungere som et kunnskapsgrunnlag i det videre arbeidet.

iv)

I avsnitt 3.1.3 så vi at fylkeskommunen har argumentert for at kvaliteten på tallene som ligger til grunn for SSBs tabeller, er lav. Revisjonen har derfor i denne rapporten avstått fra å bruke overnevnte tall til å sammenlikne status når det gjelder drift og vedlikehold i Agder fylkeskommune med status i de andre fylkeskommunene.

Det er samtidig positivt at fylkeskommunen har oppgitt at det nå arbeides med å revidere hele rapporteringsstrukturen gjennom en KOSTRA-arbeidsgruppe ledet av SSB. Det er videre positivt at fylkeskommunene holder på med et arbeid som er inspirert av storbykommunenes ASSS-samarbeid og som skal muliggjøre benchmarking («målestokkonkurranse») og nasjonal standardisering.

Når det gjelder revisjonens spørsmål om utgifter til vedlikehold som andel av totale netto driftsutgifter, så viser fylkeskommunen til at man historisk sett har hatt en regnskapsutfordring knyttet til det å skille mellom drift og vedlikehold av fylkesveg. Det er samtidig positivt at fylkeskommunen oppgir at en ny konteringsmåte er innført fra in-

[56] Det kan her være verdt å nevne at flere av målene i Trøndelag fylkeskommunes *Vegstrategi 2025-2036* når det gjelder vedlikehold, er ambisiøse. Eksempler er:

> *Delmål 3: Vedlikeholdsdelen av drift- og vedlikeholdsbudsjettet skal økes årlig fra 2022-nivå målt i reell kroneverdi*
>
> > *Strategi 1: All økning i drift- og vedlikeholdsbudsjettet ut over ivaretagelse av kontraktsmessige forpliktelser må tilfalle vedlikeholdsaktiviteten. […]*
>
> *Delmål 5: Samlet forfallsnivå skal ikke øke i planperioden*
>
> > *Strategi 2: Vedlikeholdsbudsjettet skal økes årlig i planperioden med sikte på at det i andre halvdel av perioden er på et nivå som gjør fylkeskommunen i stand til å følge normert vedlikeholdsprogram (s. s. 21-22).*

neværende regnskapsår, slik at tall vil kunne uttas mer presist fra og med rapportering i 2027 for 2026.

Revisjonen understreker at et gyldig og pålitelig tallgrunnlag er viktig for arbeidet med å utvikle og forbedre egen praksis. Det er i så måte viktig at arbeidet både når det gjelder KOSTRA, ASSS og ift. å kunne skille mellom drift og vedlikehold av fylkesveg i eget regnskap, fullføres.

Eksempelvis vil sammenliknbare tall mellom fylkeskommunene for indikatoren *Utgifter til vedlikehold av fylkesveier av totale netto driftsutgifter til fylkesveier (pst.)* (SSB-tabell 12200) være av interesse for diskusjonen i problemstilling 1 (P1) i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

v)
Oppsummert så formulerer vi ikke noen anbefaling når det gjelder problemstilling 1 (P1), men vi legger til at

- diskusjonen rundt vedlikeholdsetterslepet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten vil kunne fungere som et kunnskapsgrunnlag i det videre arbeidet, samt at

- det er viktig at fylkeskommunens arbeid både når det gjelder KOSTRA, ASSS (bidra til å utvikle sammenliknbare indikatorer som har god validitet og reliabilitet) samt ift. å kunne skille mellom drift og vedlikehold av fylkesveg i eget regnskap, fullføres.

4.2 (P2) «Få mer for pengene» og Steg 7 Jobbe etter "godt nok" prinsippet

Kostnadene til drifts- og vedlikeholdskontrakter har betydning for fylkeskommunens handlingsrom når det gjelder vegvedlikehold.

I problemstilling 2 (P2) i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi spurt

2. (**P2**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp Mobilitetsplanens Steg 7 Jobbe etter godt nok-prinsippet?

I *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter Godt nok-prinsippet* skriver fylkeskommunen blant annet at

> *Mulighetsrommet for å etablere enklere og mer kostnadseffektive løsninger bør vurderes og utredes nærmere. Dette gjelder også optimalisering av driftsansvaret på fylkesvei for å få reduserte kostnader.*

Vi har i denne rapporten sett dette *Godt nok prinsippet* i sammenheng med kapittel 10 i *Stortingsmelding 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036*, som har tittelen *Få mer for pengene*. Det pekes her blant annet på at

> *for å få mest mulig for pengene, er det nødvendig å etterstrebe effektiv ressursbruk (s. 120).*

I *Mobilitetsplanens Vedlegg 9: Fagrapport om riks- og fylkesvegnettet* vises det også til at

> *Begrensede ressurser utfordrer oss til å gjøre mer, til lavere kostnad, for å oppnå en bærekraftig og god mobilitet for alle i Agder. Kan drift av veg innrettes annerledes, og er det mulig å bygge like bra, men rimeligere?*

4.2.1 Oppsummering av innsamlede data

i)

I avsnitt 3.2.1 tok vi for oss hvordan Agder fylkeskommune søker å bruke *Godt nok*-prinsippet til å oppnå kostnadseffektivitet i drift og investeringer.

Når det gjelder drift, så viste fylkeskommunen blant annet til følgende tiltak:

- *redusere standarden på enkelte fylkesveger vinterstid*
- *smart salting / redusere saltforbruk*
- *redusere omfang av kantslått der det ikke kommer i konflikt med redusert trafikksikkerhet*
- *redusere standard på enkelte rasteplasser (hvor skal vi ha toalettfasiliteter, søppeltømming, hvilke standard skal vi ha vinterstid med mer)*
- *vurdere hvilke bussholdeplasser som må ha en god standard og hvilke som ikke brukes*
- *gjenbruk av leskur - kan vi flytte leskur hvor det ikke er behov for det lengre, fremfor å bygge nytt.*

I tillegg er fylkeskommunens arbeid med *kontrakter* her relevant, jf. punkt ii) under.

Når det gjelder investeringer, så ble en utredning om hvorvidt utbyggingsprosjekter kan bygges mer effektivt, slik at fylkeskommunen får mer måloppnåelse for innsatsen av ressurser og midler, vedtatt i fylkestinget i mai 2025, jf. *sak 11/2025 Mer effektive utbyggingsprosjekter*. Fylkeskommunen peker i utredningen på at

> *Effektivitet handler om å bruke minst mulig ressurser for å nå mål. Man blir mer effektiv hvis måloppnåelsen er høyere med samme ressurser som før, eller hvis man trenger færre ressurser for å nå samme mål. Der er derfor viktig å være bevisst på både ressursbruk og hva som er våre mål.*

Fylkeskommunen oppgir i utredningen at det er mulig å bygge mer effektivt ved å:

- *Ha god flyt og organisering i utbyggingsprosjekter.*
- *Prioritere god planlegging i tidlig fase.*
- *Ta ut gevinster ved digitalisering.*
- *Bygge etter godt nok-prinsippet der det passer.*
- *Følge nasjonale klimakrav.*
- *Være bevisste på når vi bruker konsulent og når vi benytter egne fagressurser.*
- *Velge riktig kontraktstrategi.*

Fylkeskommunen vurderer at det er mest å hente på god planlegging i tidlig fase og på å ta ut gevinster ved digitalisering. Vi tok i avsnitt 3.2.1 nærmere for oss utredningens gjennomgang av *Godt nok*-prinsippet. Helt kort ble følgende tiltak diskutert:

a) Mulighetene for *avvik fra vegnormaler*. Fylkeskommunen viser til man at bruker vegnormalene som en god veileder, men man foretar samtidig ofte fravik.

b) *Godt nok*-prinsippet på *overordnet nivå*. Fylkeskommunen vurderer at strekningsvise utbedringer er en effektiv tilnærming til å vedlikeholde og oppgradere fylkesveg.

c) *Godt nok*-prinsippet og *enkle tiltak* for økt trafikksikkerhet og tryggere skolevei. Det ble her vist til en rekke relativt enkle tiltak hvor *Godt nok*-prinsippet kan legges til grunn og som slik kan bidra til kostnadseffektivitet i utbyggingsprosjekter.

Samtidig har fylkeskommunen i møte med revisjonen pekt på at *Godt nok*-prinsippet er vanskelig å praktisere og at det oppstår dilemmaer knyttet til *Godt nok*-anlegg. Eksempelvis kan kostnadskutt i utbyggingsfasen (investering), føre til økte kostnader til drift og vedlikehold ((hvis man bygger for smalt og trangt, man må kanskje inn med dyrt spesialutstyr for å rydde snø etc.).

ii)
I avsnitt 3.2.2 tok vi for oss hvordan fylkeskommunen jobber med å innrette drift- og vedlikeholdskontrakter slik at man skal få mest mulig for pengene. I møte med revisjonen har fylkeskommunen understreket at hver gang man forbereder seg til, og inngår, nye kontrakter, så skal fylkeskommunen alltid undersøke om det er muligheter for om

- Det er noe man kan gå ned på ift. standard, eller om det er noe man kan forenkle, jf. *Godt nok*-prinsippet? Målet her er å få mer for pengene.

- Kan man bli strengere på noen klimakrav? Målet her er å redusere klimagassutslipp.

Det at fylkeskommunene etter *Regionreformen* (2020) overtok ansvaret både for fylkesvegene og for kontraktsutformingen, har ifølge fylkeskommunen gitt mulighet til å forenkle kontraktene ift. Statens vegvesens omfattende og byråkratiske kontraktsmal. Agder fylkeskommune oppgir at man blant annet har

- gjort lokale tilpasninger og fjernet krav og kuttet på oppgaver som man vurderer ga liten verdi i forhold til kostnad. Man har lagt vekt på kostnadseffektivitet, på å få passelig kvalitet («godt nok») og på å gjøre prioriteringer (f.eks. gang-/sykkelvei tas først etc.). Dette finjusteres pr. kontrakt og ift. geografi.

- gjort et arbeid med å redusere omfanget av såkalte «rundsum»-poster (store poster der man ikke har enhetskostnader, eksempelvis når det gjelder beredskap) i kontraktene. Tidligere har entreprenøren her priset inn usikkerhet selv, og dermed tatt betalt for risikoen for hendelser og ting som eventuelt kunne oppstå.

  Resultatet av å selv ta ansvaret for oppgaver som tidligere lå i «rundsum»-poster, og slik unngå at entreprenørene selv priser oppgaver som sjeldent oppstår eller som oppstår med ujevn frekvens, er ifølge fylkeskommunen budsjettbesparelser.

Oppsummert har fylkeskommunen i møte med revisjonen gitt flere eksempler effektiviserende grep ifm. kontraktsinngåelser som kan ses i sammenheng med *Godt nok*-prinsippet:

- Flytting av risiko / ansvar fra entreprenør til byggherre (jf. såkalte «rundsum»-poster).
- Reduksjon i krav og hyppigheter
- Forenkling av oppgaver / fjerning av krav som nesten aldri brukes
- Effektiviserende tilpasning av standardnivå
- Likere kontrakter i hele Agder

iii)
Videre har vi sett i avsnitt 3.2.2 at effektiv bruk av ressurser forutsetter bevisste valg når det gjelder kontraktsform. Spørsmålet som fylkeskommunen i hvert tilfelle må ta stilling til, er om *byggherrestyrte kontrakter* eller *funksjonskontrakter* er mest hensiktsmessig. Vi har sett at det er styrker og svakheter ved begge kontraktsformer:

BYGGHERRESTYRTE KONTRAKTER:

- vurderes å være godt egnet typisk i lavtrafikkerte områder / veinett i indre Agder.

- I byggherrestyrte kontrakter i Agder tar fylkeskommunen større ansvar for -beredskap, noe som gir lavere priser i drift- og vedlikeholdskontrakter på veg enn når entreprenøren selv priser inn slik risiko.

- I byggherrestyrte kontrakter styrer fylkeskommunen i utgangspunktet selv innsatsen direkte. Fordeler med dette kan være

  - Styrket kompetanse i fylkeskommunen
  - Bedre lokal tilpasning

- Man unngår overleveranser (brøyting på svart asfalt etc.)
- Styrket lokalt næringsliv og mer robust vegdrift i småsamfunn

- Den største ulempen med byggherrestyrte kontrakter oppgis av fylkeskommunen å være større bemanningsbehov i fylkeskommunen.

FUNKSJONSKONTRAKTER:
Funksjonskontrakter benyttes langs kysten og i byområder. Dette er den dominerende kontraktstypen for Agder fylkeskommunes drift av fylkesveg (ca. 80 pst. av kjøreveilengden, og noe mer mtp. trafikkmengde). Utgangspunktet for funksjonskontrakter er:

- *Funksjonskrav* / definerte standarder

- *Entreprenør får betalt i «rundsum» for beredskap*: dette betyr i praksis at entreprenøren i utgangspunktet påtar seg, og får betalt for å påta seg, risiko for at hendelser oppstår. Fylkeskommunen skriver at «erfaring med dagens drift- og vedlikeholdskontrakter viser at fastprisen har økt vesentlig de siste årene på grunn av at entreprenøren priser risiko høyt».

- Høy grad av *fleksibilitet for entreprenøren*, og tilsvarende lavere detaljregulering for fylkeskommunen.

- *Effektivitet gjennom stordrift:* store entreprenører kan bruke maskinpark og mannskap på en mer samlet og kostnadseffektiv måte.

iv)
Revisjonen har også spurt fylkeskommunen om tettere samarbeid og koordinering med Statens vegvesen vil kunne bidra til økte stordriftsfordeler og lavere kostnader til drift og vedlikehold av fylkesveger. Fylkeskommunen svarer blant annet at deling med Statens vegvesen ville gitt bedre volum og lavere priser, og kunne vært interessant for asfalt, veioppmerking, rekkverk etc., men at samarbeid med Statens vegvesen framover forutsetter at partene er likeverdige og at samarbeidet ikke er underlagt Statens vegvesens regime. Fylkeskommunen bemerker her at det er den som har det største vegnettet i Agder.

4.2.2 Revisjonens vurdering og konklusjon

i)
Revisjonen vurderer at Agder fylkeskommune følger opp *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter Godt nok-prinsippet* på en god måte. Vi har i denne rapporten blant annet sett at fylkeskommunen, i tråd med beskrivelsen av Steg 7 i avsnitt 2.2.2 i kapittelet for revisjonskriterier:

- Utfordrer handlingsrommet i vegnormalene og undersøker mulighetene for avvik fra disse.

- Søker å ta utgangspunkt i *Godt nok*-prinsippet både i drift og investeringer. Eksempelvis vurderer fylkeskommunen om reduksjon av standarder og enklere tiltak kan være aktuelt.

- Vurderer om man kan gå ned på ift. standard, eller om det er noe man kan forenkle, når kontrakter inngås.

ii)
Revisjonen har ikke kommentarer til fylkeskommunens vurderinger når det gjelder hvilke kontrakter som bør være byggherrestyrte, og hvilke kontrakter som bør være funksjonskontrakter.

Vi bemerker samtidig at man i Vedlegg 9 til *Mobilitetsplanen* kan lese i *Kapittel 7.3 Hvilken kontraktsform velges?* at

> *Det anbefales at det utarbeides en kontraktstrategi for fylkesvegnettet i Agder. Det arbeidet kan gjøres uavhengig av arbeidet med mobilitetsplanen (s. 16).*

iii)
Når det gjelder funksjonskontrakter, har vi samtidig sett at spørsmålet om hvem som påtar seg ansvaret for risiko, har betydning for spørsmålet om hvordan fylkeskommunen «får mest for pengene». Det er i så måte viktig at fylkeskommunen fortsetter arbeidet med å optimalisere fordelingen mellom entreprenør og fylkeskommunen av risiko for hendelser som eventuelt kan oppstå. Å redusere såkalte «rundsum»-poster i kontraktene der det er mulig, og slik unngå at entreprenørene selv priser oppgaver som sjeldent oppstår eller som oppstår med ujevn frekvens, faller inn under dette arbeidet.

iv)
Revisjonen anbefaler med dette som utgangspunkt at

1. Agder fylkeskommune bør vurdere å utarbeide en kontraktstrategi.

Vi presiserer her at en konraktstrategi blant annet bør bidra til å klargjøre

- Hvordan fylkeskommunen skal jobbe for å få mer for pengene (kan man gå ned på ift. standard, er det noe man kan forenkle, jf. *Godt nok*-prinsippet)? Hvordan kan risiko fordeles mellom fylkeskommunen og entreprenør slik at fylkeskommunen får mest mulig drift og vedlikehold for pengene, jf. diskusjon rundt såkalte «rundsum»-poster?, etc.)

- Hvordan man evt. kan redusere klimagassutslipp ytterligere i nye kontrakter.

Som en del av arbeidet med å «få mer for pengene» / effektiv ressursbruk anbefaler vi for det andre at

2. Agder fylkeskommune bør undersøke om samarbeid med Statens vegvesen kan bidra til økte stordriftsfordeler og lavere kostnader til drift og vedlikehold av fylkesveger.

Vi legger samtidig til at en forutsetning her vil være at Statens vegvesen er åpent for er slikt samarbeid på vilkår som er akseptable for fylkeskommunen.

4.3 (P3) Følge opp førende prinsipper, mål om lavere utslipp og beredskap

I den tredje problemstillingen (P3) i dette prosjektet har vi spurt

3. (**P3**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp

    a. *Mobilitetsplanens* førende prinsipper (ta vare på det vi har; prioritere barn og unge)
    b. *Regionplan Agder 2030*s mål om klima- og miljømessig bærekraft
    c. *Nasjonal transportplans v*ektlegging av samfunnssikkerhet og beredskap

    i driften, vedlikeholdet og investeringene i fylkesveiene i Agder?

4.3.1 Oppsummering av innsamlede data

i)

I avsnitt 3.3.1 har vi tatt for oss *Mobilitetsplanens* førende prinsipper, det vil si:

- prioritere barn og unge
- prioritere å ta vare på den vegkapitalen vi har (dette prinsippet er også sentralt i *Nasjonal transportplan*)

Vi har sett at det oppgis i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* at innenfor vedlikeholdsinvesteringer er det økonomiske handlingsrommet «svært begrenset». Det fremgår at

- I *Handlingsprogram for mobilitet 2026-2029* var omtrent halvparten av rammen satt av til å *ta vare på det vi har*, mens en fjerdedel var satt av til å *prioritere barn og unge*.

- I etterkant av dette handlingsprogrammet er næringsvegen *fv. 475 Neskilen - Heftingsdalen* lagt til, og det har vært en kostnadsøkning på *fv. 415 Selåsvatn - Simonstad* samt en økning i byvekst. Fylkeskommunen oppgir at «*Øvrige tiltak*» på fylkesveg har fått en økning av totalpotten i forhold til det som lå i handlingsprogrammet, og spesielt på slutten av perioden er det en stor økning av midler til «*Øvrige tiltak*».

- *Ta vare på det vi har* utgjør nå rundt 36 pst. av total ramme (inklusive Gåsehellertunnelen), mens å *prioritere barn og unge* nå utgjør rundt 17 pst. av total ramme i økonomiplanen. Det vises i handlings- og økonomiplanen til at enkelte prosjekt, spesielt for barn og unge, må skyves på i tid for å ta høyde for summen av investeringene.

Vi har gått nærmere inn på hva som gjøres og hvilke prosjekter som faller inn under *Prioritere barn og unge*, *Ta vare på det vi har* og *Øvrige prosjekter* i avsnitt 3.3.1.

- Når det gjelder det førende prinsippet å *prioritere barn og unge* i *driften* og i daglig praksis, så viste fylkeskommunen i møte med revisjonen blant annet til at man i driftskontrakter prioriterer gang-/sykkelveier i vinterdrift, at det er krav om at holdeplasser / leskur skal være klare til kl. 07:00 om morgenen med mer. Slike driftstiltak støtter trygg skolevei og kollektivbruk. Fylkeskommunen la til at de fysiske tiltakene suppleres med forebyggende trafikksikkerhetstiltak, kampanjer og informasjon.

- Når det gjelder det førende prinsippet å *ta vare på det vi har*, så har vi sett at et godt vedlikeholdt vegnett bidrar både til økt trafikksikkerhet og bedre framkommelighet, samtidig som det forlenger levetiden til infrastrukturen og klargjør den for den økte belastningen som er knyttet til et villere klima. For å få til dette må det ifølge handlingsprogrammet til *Mobilitetsplanen* settes av både investeringsmidler og driftsmidler til å redusere etterslepet / forfallet på infrastrukturen i Agder, jf. analysen av vedlikeholdsetterslepet i kapittel 3.1 (P1). Når det gjelder investeringer, så har vi blant annet sett at såkalte *strekningsvise utbedringer* som følger en *Godt nok*-standard, er et sentralt virkemiddel i fylkeskommunens arbeid med å ta vare på det man har. Også de årlige bevilgningene til programområdene for utbedring av forfall, skredsikring og miljø- og støytiltak faller inn under det førende prinsippet *ta vare på det vi har*.

  Fylkeskommunen har videre gjort rede for hvordan det regnskapsmessige skillet mellom drift og investering (fylkeskommunen har ikke anledning til å lånefinansiere ordinær drift) opprettholdes, selv om både drift / vedlikehold og investeringer vil falle inn under arbeidet med å ta vare på det man har.

- I tillegg viser fylkeskommunen til kategorien «øvrige investeringstiltak fylkesveg». Det understrekes i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* at «en tilstrekkelig sikker transportinfrastruktur er viktig for å sikre vellykkede industrietableringer – og det grønne skiftet på Agder. Det er vedtatt å satse på noen prioriterte næringsveger både øst og vest i fylket». I tillegg til næringsveger, faller

tiltak når det gjelder forskning, hydrogen, satsing på grønn energi og klima- og miljøtiltak også inn under denne kategorien.

ii)
I avsnitt 3.3.2 har vi sett at blant tiltak som er relevante for mål om reduserte klimautslipp i drift og vedlikehold av fylkesveg, har fylkeskommunen blant annet vist til tiltak knyttet opp mot asfalt (som er største utslippspost), salting, kjøretøybruk og klimabudsjett.

- Vi har sett at miljøkrav i anskaffelsesreglementet ble skjerpet fra 2024. I driften av fylkesveger har fylkeskommunen valgt å erstatte kravet om at klima- og miljøkrav skal vektes med minimum 30 pst. med unntaksbestemmelsen i anskaffelsesforskriften, det vil si med minimumskrav til klimaytelse i kravspesifikasjonen som forutsettes oppfylt for å kunne legge inn tilbud. Dette gir ifølge fylkeskommunen i praksis samme klimaeffekt som kompliserte vektingsmodeller, og uansett så har man da satt et minimumsnivå.

- Fylkeskommunen har også vist til prosjektet *Klimakalkulator for drift veg*, som vil være en helt ny digital løsning for å budsjettere og rapportere klimagassutslipp fra vegdrift (som brøyting, kantklipp og vedlikehold).

- I *Mobilitetsplanens* handlingsprogram oppgis det at fylkeskommunen bruker innkjøpsmakten til å drive utvikling av mer klimavennlige materialer i riktig retning, samt at det jobbes kontinuerlig med å få ned klimagassutslipp i asfaltkontrakter og generelle driftskontrakter. Dette får betydning for krav som stilles til entreprenører som utfører arbeid på vegnettet, samt for krav til utstyr.

- Energieffektivisering innen vei- og tunnelbelysning er et annet interessant tiltak som bidrar til reduserte klimautslipp innen vegvedlikehold.

iii)
I avsnitt 3.3.3 har vi tatt for oss samfunnssikkerhet og beredskap. Vi har sett at fylkeskommunen understreker at vi lever i en tid med (*i*) mer ekstremvær (Amy) og gjentatte naturhendelser i Agder (snøvær, flom og vind), samt (*ii*) stor global uro (Midtøsten, Ukraina, Grønland, handelskrig, USAs manglende pålitelighet og nedbyggingen av den regelbaserte internasjonale ordenen). Dette har ført til et generelt skifte i hvordan man nasjonalt nå snakker om konflikt og krig. Det er først de siste par årene – og kanskje først og fremst det siste året – vi i Norge og på Agder reelt sett har begynt å bruke ordet «krig» i planleggingen. Dette øker ifølge fylkeskommunen behovet for systematisk tenkning, prioritering og samhandling.

Det ble vist til at trusselbildet er i utvikling. Det ble også understreket at selv om Norge per i dag ikke er forberedt på konvensjonell krig, så har vi nasjonalt og på Agder erfaring blant annet når det gjelder stengte veier, cybersikkerhet, tunnelsikkerhet og situasjoner der lokalsamfunn blir isolert. Erfaringene viser at lokale entreprenører spiller en

viktig rolle når veier av forskjellige årsaker ikke er åpne, og det er ifølge fylkeskommunen også i krisesituasjoner behov for tett dialog med nødetater og kommuner.

Når det gjelder sammenhengen med drift og vedlikehold av fylkesveier, så understreker Fylkeskommunen at framkommelighet og vedlikehold forstås som en integrert del av beredskapsevnen og arbeidet med samfunnssikkerhet. Fylkeskommunen understrekte i møte med revisjonen at godt vedlikehold av fylkesveinettet vil være positivt ift. beredskap generelt, og det vil kunne bidra til å styrke den militære beredskapen spesielt. Nedslitte veier (eksempelvis som følge av dårlig drenering og telehiv etc.) svekker på den annen side evnen til å håndtere evakueringer, utrykningskjøretøy, tungtransport (hvis veien i utgangspunktet var dimensjonert for dette), militær forflytning og omdirigert trafikk dersom hovedveier må stenges.

For forsvaret er det viktig at man har tilgang på veier som tåler tungt materiell. Fylkeskommunen pekte imidlertid på at det er få, om i det hele tatt noen, fylkesveier som er dimensjonert for å tåle vekt av tunge militære kjøretøy. Det samme gjelder for broer. Samtidig er det slik at når det gjelder kritiske hovedveier, så er E18 og E39 definerte som nasjonale beredskapsveier. Stengninger her flytter imidlertid all trafikk – inkl. tungtrafikk – over på fylkesveinettet. Man kan i en krise tenke seg at NATO legger beslag på europaveier, og da må altså all annen trafikk over på fylkesvei. Problemet dersom / når europaveier stenges, er imidlertid at mange fylkeskommunale og kommunale veier ikke tåler stor trafikkbelastning.

I møte med revisjonen spilte fylkeskommunen inn at man opplever at planverk for bruk av fylkesveger ved krigshendelser, i stor grad mangler:

- På den ene siden har man forholdsvis god beredskap for værhendelser, ras etc., men krigshendelser har man på den annen side ikke beredskap og planer for, eller erfaring med. Det ble vist til at ansatte i fylkeskommunen får aha-opplevelser i fylkesberedskapsrådet, og at det er en del ting som man per i dag ikke helt har tatt innover seg i fylkeskommunen.

- På riksveinettet finnes det definerte omkjøringsruter: alle veiene til staten har definerte omkjøringsveier. Det ble pekt på at fylkeskommunen overtar gamle europaveier, og at en positiv konsekvens her er at med dette har de nye europaveiene fått relativt godt utbygde og gode omkjøringsveier. Staten har også to riksveier i Agder (Rv 9 Setesdal og Rv 41 Telemarksvegen).

- På fylkesveinettet finnes det på den annen side ingen tilsvarende struktur for definerte omkjøringsveier, blant annet fordi:

    - nettverket av fylkesveger er komplekst. Mange fylkesveier har også for dårlig standard, noe som øker risikoen for at de kan bli kjørt i stykker og til slutt stengt dersom de brukes som omkjøringsvei.

    - Fylkeskommunen har også erfaring med at GPS/Google sender trafikantene på andre veier enn de som er anvist som omkjøringsvei, og de som er kjent i området kan også velge andre ruter som de tror er bedre enn

omkjøringsveien som er anvist. Fylkeskommunen viste til eksempler på at kommunale veier har blitt kjørt i stykker i slike tilfeller.

Det ble i møtet etterlyst et bedre koordinert og mer robust system for fylkesveiomkjøringer.

Når det gjelder fylkeskommunens samarbeid med forsvaret, så ble det pekt på at mye informasjon om forsvarets interesser, herunder informasjon om hvilke veier som er viktige for forsvaret i krisetider, er gradert informasjon. Begrenset deling av relevant informasjon bidrar dermed til at samarbeidet med fylkeskommunen blir mer krevende. Fylkeskommunen har heller ikke *Nasjonalt Begrenset Nett* (NBN) for elektronisk deling av begrenset informasjon. Det ble spilt inn at det er økende behov for plattformer for gradert kommunikasjon og sikkerhetsklareringer i fylkeskommunen.

Fylkeskommunen har videre pekt på risikofaktorer som kan vanskeliggjøre gjennomføringen av oppdraget man har i kriser. Det er ifølge fylkeskommunen i så måte behov for øvelser som involverer alle aktører (politi, helse, kommuner, entreprenører og fylkeskommunen). Det ble imidlertid spilt inn at det øves alt for lite på alle nivå i Agder fylkeskommune. Fylkeskommunen hadde også andre innspill og kommentarer når det gjelder vegberedskap, jf. avsnitt 3.3.3, punkt v).

Når det gjelder fylkeskommunens egen organisering og kapasitet internt, så ble det i møte med revisjonen pekt på at Agder fylkeskommune kun har én person som utelukkende arbeider med beredskap. Det ble vist til eksempler på andre fylkeskommuner som har større bemanning innen samfunnssikkerhet og beredskap, og det ble vurdert at det er behov for å styrke bemanningen i Agder fylkeskommune for å sikre tilstrekkelig kapasitet til både forebyggende arbeid og operativ håndtering av hendelser. Det ble i møte med revisjonen vist til at en styrking av ressursene vil bidra til mer systematikk, kontinuitet og kvalitet i arbeidet, samt redusere sårbarhet ved fravær og ved håndtering av samtidige hendelser. Det ble også spilt inn at

- det bør gjøres et systematisk ROS-arbeid rettet mot fylkesveg hvor man identifiserer flaskehalser, kartlegger sårbare strekninger, lager tiltaksplaner etc., og så kobler dette til vedlikeholdsplanlegging.

- fylkeskommunen har en vei å gå særlig når det gjelder beredskap ift. (militær) konflikt. Det begynner å bli klart at dette er noe man nå må ta på alvor og jobbe med, jf. den geopolitiske utviklingen det siste året.

- det bør det etableres fylkesvise "beredskapsveier" (tilsvarende de nasjonale beredskapsveiene) som skal kunne fungere som avlastning ved kriser, evakuering og ift. militære behov etc. Dette har man ikke i dag. Det ble samtidig bemerket at beredskapsveier i praksis i stor grad vil være de viktigste omkjøringsveiene, dvs. prioriterte fylkesveier som bør holdes i god stand hvis man legger til grunn et beredskapsperspektiv.

I avsnitt 3.3.3, punkt vii) har vi vist til omtale av samfunnssikkerhet og beredskap i fylkeskommunens dokumenter.

4.3.2 Revisjonens vurdering og konklusjon

i)

Revisjonen vurderer at fylkeskommunen har fokus på, og følger opp, de to førende prinsippene i *Mobilitetsplanen* (prioritere barn og unge; ta vare på det vi har). Det er også slik at prosjektene som faller inn under *Øvrige prosjekter*, synes å bidra til å realisere de politisk vedtatte målene på mobilitetsfeltet som er satt for perioden.

Det at andelen av rammen som går til å prioritere barn og unge og til å ta vare på det vi har, er lavere i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* enn det som ble lagt til grunn i *Handlingsprogram for mobilitet 2026-2029*, må blant annet ses i sammenheng med politiske prioriteringer.

Revisjonen har ikke noe syn på disse politiske vurderingene, og vi formulerer følgelig ikke noen anbefaling når det gjelder punktet i problemstilling 3 (P3) som gjelder de førende prinsippene i *Mobilitetsplanen*.

Vi legger samtidig til at når det gjelder oppfølgingen av det førende prinsippet om å «ta vare på det vi har», så viser vi til diskusjonen i forbindelse med problemstilling 1 (P1) om vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegnettet i Agder fylkeskommune samt om forholdet mellom drift og vedlikehold på den ene siden, og investeringer på den andre siden.

ii)

Revisjonen vurderer at Agder fylkeskommune jobber godt og målrettet med å redusere klimautslipp i drift og vedlikehold av fylkesveg.

Vi har sett at fylkeskommunen blant annet har vist til tiltak knyttet opp mot asfalt (som er største utslippspost), salting, kjøretøybruk og energieffektivisering innen vei- og tunnelbelysning. I tråd med anskaffelseslovverket stiller fylkeskommunen miljøkrav ifm. drift- og vedlikeholdskontrakter, og en såkalt klimakalkulator for drift veg vil være et viktig verktøy i arbeidet med å følge opp miljøkravene i kontraktene. Fylkeskommunen har også klimabudsjett og klimaregnskap.

Vi formulerer følgelig ikke noen anbefaling når det gjelder punktet i problemstilling 3 (P3) som gjelder fylkeskommunens arbeid med å redusere klimautslipp i drift og vedlikehold av fylkesveg.

iii)

Når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap på samferdselsfeltet, så fremstår bildet som noe mer blandet. På den ene siden har fylkeskommunen erfaring med ekstremvær og naturhendelser som kan føre til stengte veier og at lokalsamfunn blir isolert. Disse hendelsene kan ses i sammenheng med klimaendringer. Fylkeskommunen viser også til erfaring når det gjelder tunnelsikkerhet og cybersikkerhet.

Når det gjelder beredskap ift. konflikt og krig, så er dette et tema som relativt nylig har kommet på agendaen: det er ifølge fylkeskommunen først de siste par årene – og

kanskje først og fremst det siste året – at vi i Norge og på Agder reelt sett har begynt å bruke ordet «krig» i planleggingen. Når det gjelder krig og konflikt, er tilbakemeldingen at fylkeskommunens arbeid med beredskap har mer å gå på:

- Det har blitt pekt på man at opplever at planverk for bruk av fylkesveger ved krigshendelser, i stor grad mangler. På riksveinettet finnes det definerte omkjøringsruter / beredskapsveier. På fylkesveinettet finnes det på den annen side ingen tilsvarende struktur / system for definerte omkjøringsveier / beredskapsveier.

- Det har blitt understreket at fylkeskommunen fremover bør gjøre et systematisk ROS-arbeid rettet mot fylkesveg hvor man identifiserer flaskehalser, kartlegger sårbare strekninger, lager tiltaksplaner etc., og så kobler dette til vedlikeholdsplanlegging.

- Det har blitt spilt inn at det er økende behov for plattformer for gradert kommunikasjon og sikkerhetsklareringer i fylkeskommunen.

- Det har blitt vist til at det øves for lite på alle nivå i Agder fylkeskommune, samt at det er behov for øvelser som involverer alle aktører (politi, helse, kommuner, entreprenører og fylkeskommunen).

- Når det gjelder fylkeskommunens egen organisering og kapasitet internt, så har det i møte med revisjonen blitt pekt på den er lav og at andre fylkeskommuner har større bemanning innen samfunnssikkerhet og beredskap. Det ble vurdert at det er behov for å styrke bemanningen i Agder fylkeskommune for å sikre tilstrekkelig kapasitet til både forebyggende arbeid og operativ håndtering av hendelser.

Vi legger her til at når det gjelder beredskap ift. krig og konflikt, så er det slik at fylkeskommunen i møte med revisjonen understrekte at godt vedlikehold av fylkesveinettet vil være positivt ift. beredskap generelt og ift. den militære beredskapen spesielt. Dette poenget bør ses i sammenheng med diskusjonen rundt vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene i Agder, jf. problemstilling 1 (P1) over.

Det må også legges til at fylkeskommunen kommer inn på noen av innspillene fra revisjonens møter med fylkeskommunen i egne planer, jf. avsnitt 3.3.3, punkt vii). Eksempelvis vises det i *Mobilitetsplanens* handlingsprogram til at fylkeskommunen i løpet av perioden ønsker å gjennomføre «en risiko og sårbarhetsanalyse for havner og flaskehalser på fylkesveg», men dette arbeidet er ikke påbegynt (det rapporteres ikke på et slikt oppdrag i *Handlings- og økonomiplan 2026-2029* eller *Årsrapport 2025*).

Med dette som utgangspunkt, og i lys av dagens alvorlige sikkerhetspolitiske situasjon[57] samt økt fokus på beredskap ift. konflikt, militær mobilitet og totalforsvaret, jf. kapittel 2.1 hvor vi så at *Nasjonal transportplan* i neste planperiode tar inn et nytt mål i

[57] Statsministeren uttalte i januar 2026 at «vi lever i den mest alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen siden andre verdenskrig».

målstrukturen om forsvarsevne («*En motstandsdyktig transportsektor som bidrar til Norges samlede forsvarsevne*[58]»), anbefaler revisjonen likevel at

3. Agder fylkeskommune bør vurdere om det er behov for å følge opp innspillene som har kommet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten når det gjelder fylkeskommunens arbeid med beredskap knyttet til konflikt og krig, og evt. gjøre rede for hvordan innspillene vil bli fulgt opp.

4.4 *(P4) Styringssystemet Framsikt og FDV-system på mobilitetsfeltet*

I den fjerde problemstillingen (P4) i dette prosjektet tar vi for oss strategisk og operativ styring på mobilitetsfeltet i Agder fylkeskommune.

I revisjonens forvaltningsrevisjonsprosjekt *Bærekraft i Agder fylkeskommune* (se sak 5/25 i Fylkestinget) gjelder rapportens *Anbefaling 3* fylkeskommunens bruk av styringssystemet *Framsikt*.

Fylkeskommunens viser i sin oppfølging av rapporten, jf. sak 52/25 i Agder Kontrollutvalg blant annet til at det arbeides med å bygge en felles styringskultur i fylkeskommunen der *Framsikt* brukes aktivt og systematisk i hele organisasjonen – ikke bare som et teknisk verktøy, men som en integrert del av planlegging, oppfølging og rapportering. Videre skal nye planer og strategier utformes med tanke på oppfølging i *Framsikt*, noe som skal sikre at planarbeidet henger sammen med den operative virksomhetsstyringen.

4.4.1 Oppsummering av innsamlede data

i)
Vi har for det første spurt

a) (P4) I hvilken grad bruker fylkeskommunen styringssystemet *Framsikt* aktivt og systematisk i arbeidet med drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveiene?

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi i avsnitt 3.4.1 undersøkt hvordan samferdselsfeltet i Agder fylkeskommune bruker *Framsikt* i arbeidet med drift, vedlikehold og investeringer i fylkesveg. Vi har her sett at:

[58] Merk at Samferdselsdepartementet (SD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) i brev til fylkeskommuner, departementer og direktorater 27. februar 2026 understreker at dette målet handler om mer enn konflikt og krig: «*formuleringen "*En motstandsdyktig transportsektor*" viser til sektorens evne til å forebygge og håndtere alvorlige hendelser. Dette kan være naturhendelser, som ekstremvær eller pandemi, eller villede handlinger som digitale angrep, sabotasje, sikkerhetspolitisk krise eller krig. Arbeidet med klimatilpasning er med andre ord omfattet av målet*».

- For å bidra til at hovedmål og delmål i *Regionplan Agder 2030* blir omsatt til praksis, er de 23 stegene / strategiene i *Mobilitetsplanen* innarbeidet i *Framsikt*, *Mobilitetsplanen* ble i revisjonens rapport *Bærekraft i Agder fylkeskommune* også trukket frem som et særlig godt eksempel i Agder fylkeskommune på at *Framsikt* fungerer og bidrar til at man får «en rød tråd» fra plan til rapportering.

- I møte med revisjonen har fylkeskommunen forklart at *Framsikt* er etablert som den primære plattformen for plan- og styringsprosesser. Særlig *Årsrapporten* og *Mobilitetsplanen* fremstår ifølge samferdselsområdet som modne dokumenter der *Framsikt* bidrar med struktur, transparens og tilgjengelighet på tvers av organisasjonen. *Framsikt* brukes ifølge samferdselsområdet nå til:

    - utarbeidelse og oppfølging av *Årsrapport*, *Årsbudsjett* og *Handlings- og økonomiplan*,

    - forvaltning av *Mobilitetsplanen*, inkludert målstruktur, indikatorer, oppdrag og tiltak, og

    - oppfølging av politiske vedtak, dokumentflyt og prioritering.

- Vi har også sett at samferdselsområdet har en koordinator for *Framsikt*, og vi vurderer at arbeidet denne koordinatoren gjør, er i tråd med beskrivelsen av koordinatorrollen i fylkeskommunens oppfølging av revisjonens rapport *Bærekraft i Agder fylkeskommune*.

Oppsummert så er revisjonens inntrykk at *Framsikt* bidrar til en felles, konsistent ramme for strategi, mål- og resultatstyring samt budsjettmessig oppfølging på samferdselsområdet.

ii)
Samtidig er det slik at *Framsikt* først og fremst er et *strategisk* styringssystem som ikke er designet for å dekke behovene i *operativ* FDV (Forvaltning, Drift og Vedlikehold). Vi har derfor også spurt

b) (P4) I hvilken grad har fylkeskommunen et fungerende FDV-system for arbeidet med drift og vedlikehold av fylkesveiene?

Vi har sett i avsnitt 3.4.2 at når det gjelder FDV-system, så har Agder fylkeskommune per i dag en fragmentert systemportefølje. Sagt på en annen måte, Agder fylkeskommune har i dag ikke et helhetlig FDV-system for fylkesveiene.

Videre så vi at grunnen til dette er at anskaffelsen av FDV-system som Agder fylkeskommune, i samarbeid med de andre fylkeskommunene, gjorde i 2021, ikke har svart til forventningene. Leverandøren har ifølge fylkeskommunen ikke levert den funksjonaliteten som var forespeilet i anskaffelsesprosessen, og fylkeskommunen står derfor i dag fortsatt uten den helhetlige verktøystøtten som var planlagt.

4.4.2 Revisjonens vurdering og konklusjon

a)

Med dette som utgangspunkt vurderer revisjonen at samferdselsområdet i bruker det strategiske virksomhetsstyringssystemet *Framsikt* aktivt og systematisk i arbeidet med drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveiene.

Vi formulerer derfor ikke noen anbefaling når det gjelder punktet i problemstilling 4 (P4) om fylkeskommunens bruk av styringssystemet *Framsikt* på samferdselsfeltet.

Vi har samtidig to bemerkninger:

- Samferdselsområdet synes først og fremst å synliggjøre den røde tråden fra plan til rapportering med utgangspunkt i *Mobilitetsplanen*, og i mindre grad med utgangspunkt i andre regionale planer som omhandler samme tematikk.

- Riksrevisjonen er i sin rapport *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og Fylkesveier* fra 2023 er relativt kritiske til Statens vegvesens styring og oppfølging av drift og vedlikehold. Riksrevisjonen konkluderer med at

  > *Det er flere svakheter ved Statens vegvesens styring og oppfølging av drift og vedlikehold. Etaten:*
  >
  > – *har for lite styringsinformasjon og utnytter ikke data godt nok*
  > – *planlegger i liten grad vedlikehold på lang sikt, og dette gir mindre effektivt vedlikehold og lite forutsigbarhet for entreprenørene*
  > – *har svakheter i flere av sine rutiner, IT-systemer og læringsprosesser (s. 8)*

Agder Kommunerevisjon bemerker at fylkeskommunen bør gjennomgå Riksrevisjonens kritikk av Statens vegvesen i overnevnte rapport og vurdere om det her er lærings- og forbedringspunkter ift. egen praksis.

b)

Når det gjelder operativ FDV, så bemerker vi her at det åpenbart er uheldig at anskaffelsen av det helhetlige FDV-systemet som ble anskaffet i 2021 har vist seg å ikke svare til forventningene, og at Agder fylkeskommune per i dag dermed ikke har et helhetlig FDV-system for fylkesveiene. Samtidig er det slik at anskaffelsen av FDV-system ble gjort i samarbeid med de andre fylkeskommunene, og de andre fylkeskommunene er dermed i samme situasjon som Agder fylkeskommune.

En anskaffelse av et helhetlig FDV-system er åpenbart en svært omfattende og kompleks prosess, og revisjonen bemerker at det er viktig at anskaffelsen som fylkeskommunene nå jobber med (tidslinjen er estimert mot slutten av inneværende tiår), forberedes grundig og at man lærer av problemene som oppstod og utfordringene man har møtt ifm. anskaffelsen i 2021.

Utover denne bemerkningen formulerer vi ikke anbefalinger når det gjelder Agder fylkeskommunes FDV-system for arbeidet med drift og vedlikehold av fylkesveiene.

5 Konklusjoner og anbefalinger

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi tatt for oss drift og vedlikehold av fylkesveger i Agder. Investeringer i fylkesveg har også blitt diskutert der det har vært aktuelt.

5.1 (P1) Vedlikeholdsetterslep og Steg 11 Redusere kritisk forfall på infrastrukturen

I problemstilling 1 (P1) i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi spurt

1. (**P1**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp *Mobilitetsplanens* Steg 11 *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*?

Vi har kapittel 3.1 og 4.1 diskutert problematikken knyttet til vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegene i Agder. Vi viser til vår vurdering i avsnitt 4.1.2, og gjentar her at

- det å søke å gjennomføre «*verdibevarende / planlagt / preventivt vedlikehold*» på den ene siden, og det å søke å *redusere kritisk forfall* (jf. Steg 11 i *Mobilitetsplanen*) på den andre siden, er to forskjellige ting.

- det er bred enighet om at såkalt verdibevarende / planlagt / preventivt vedlikehold er *kostnadseffektivt* og gir *bedre totaløkonomi på lang sikt* enn å la veiinfrastruktur forfalle til reinvestering helt eller delvis fremtvinges.

- Det fremgår av fylkeskommunale dokumenter at vedlikeholdet av fylkesvegene i Agder *ikke* er verdibevarende, og konsekvensen av dette må antas å være at det *samlede* forfallet / vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegene øker.

- Fylkeskommunen oppgir også at man i dag heller ikke når målet i Steg 11 i *Mobilitetsplanen*) om å redusere den *kritiske* delen av vedlikeholdsetterslepet / forfallet på den fylkeskommunale vei-infrastrukturen i Agder.

Vi har diskutert årsakene til at forfallet øker, og konkludert med at det *isolert sett* er ønskelig både at vedlikeholdsnivået og andelen av driftsbudsjettet som brukes på vedlikehold av veiinfrastrukturen i Agder, øker. Dette er nødvendig for å nå målet i *Mobilitetsplanens* Steg 11 om å *Redusere kritisk forfall på infrastrukturen*

Vi har også illustrert at konsekvensene av et høyt lånefinansiert investeringsnivå er økte kostnader til renter og avdrag som må dekkes innenfor driftsbudsjettet og som følgelig går på bekostning av arbeidet med å redusere forfallet på det eksisterende fylkesvegnettet.

Samtidig er det klart at det er opp til Fylkestinget å gjøre helhetlige vurderinger og å prioritere hvordan fylkeskommunens midler brukes.

Oppsummert så formulerer vi ikke noen anbefaling når det gjelder problemstilling 1 (P1), men vi legger til at

- diskusjonen rundt vedlikeholdsetterslepet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten vil kunne fungere som et kunnskapsgrunnlag i det videre arbeidet, samt at

- det er viktig at fylkeskommunens arbeid både når det gjelder KOSTRA og ASSS (bidra til å utvikle sammenliknbare indikatorer som har god validitet og reliabilitet) samt ift. å kunne skille mellom drift og vedlikehold av fylkesveg i eget regnskap, fullføres, jf. utfordringene som er beskrevet i avsnitt 3.1.1, punkt i) - iii).

5.2 *(P2) «Få mer for pengene» og Steg 7 Jobbe etter "godt nok" prinsippet*

Kostnadene til drifts- og vedlikeholdskontrakter har betydning for fylkeskommunens handlingsrom når det gjelder vegvedlikehold.

I problemstilling 2 (P2) i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi spurt

2. (**P2**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp Mobilitetsplanens Steg 7 *Jobbe etter godt nok-prinsippet*?

Vi har kapittel 3.2 og 4.2 diskutert problematikken knyttet til å jobbe etter *Godt nok*-prinsippet og å «få mer for pengene». Vi viser til vår vurdering i avsnitt 4.2.2, og gjentar her at revisjonen vurderer at Agder fylkeskommune følger opp *Mobilitetsplanens* Steg 7 *Jobbe etter Godt nok-prinsippet* på en god måte.

Når det gjelder *effektiv ressursbruk* og målet i *Nasjonal transportplan* om å «*få mer for pengene»*, så vil en viktig faktor være fylkeskommunens inngåelse av drifts- og vedlikeholdskontrakter. Dette er et komplekst felt, som blant annet gjelder spørsmål om valg av kontraktsform (byggherrestyrt kontrakt eller funksjonskontrakt) og fordeling av risiko mellom fylkeskommunen og entreprenør.

Revisjonen har ikke kommentarer til fylkeskommunens vurderinger når det gjelder hvilke kontrakter som bør være byggherrestyrte, og hvilke kontrakter som bør være funksjonskontrakter. Fylkeskommunen er også bevisst på problematikken knyttet til fordeling av risiko, og søker aktivt å optimalisere denne dimensjonen når kontrakter inngås.

Med dette som utgangspunkt er revisjonens anbefalinger ifm. problemstilling 2 (P2) følgelig av mer formell karakter. For det første anbefaler vi at

1. Agder fylkeskommune bør vurdere å utarbeide en kontraktstrategi.

Vi presiserer her at en konraktstrategi blant annet bør bidra til å tydeliggjøre

- Hvordan fylkeskommunen skal jobbe for å få mer for pengene (kan man gå ned på ift. standard, er det noe man kan forenkle, jf. *Godt nok*-prinsippet)? Hvordan kan risiko fordeles mellom fylkeskommunen og entreprenør slik at fylkeskommunen får mest mulig drift og vedlikehold for pengene, jf. diskusjon rundt såkalte «rundsum»-poster?, etc.)

- Hvordan man evt. kan redusere klimagassutslipp ytterligere i nye kontrakter.

Som en del av arbeidet med å «få mer for pengene» / effektiv ressursbruk anbefaler vi for det andre at

2. Agder fylkeskommune bør undersøke om samarbeid med Statens vegvesen kan bidra til økte stordriftsfordeler og lavere kostnader til drift og vedlikehold av fylkesveger.

Vi legger samtidig til at en forutsetning her vil være at Statens vegvesen er åpent for er slikt samarbeid på vilkår som er akseptable for fylkeskommunen.

5.3 *(P3) Følge opp førende prinsipper (lavere utslipp; ta vare på det vi har; barn og unge)*

I den tredje problemstillingen (P3) i dette prosjektet har vi spurt

3. (**P3**) I hvilken grad følger Agder fylkeskommune opp

    a. *Mobilitetsplanens* førende prinsipper (ta vare på det vi har; prioritere barn og unge)
    b. *Regionplan Agder 2030*s mål om klima- og miljømessig bærekraft
    c. *Nasjonal transportplans v*ektlegging av samfunnssikkerhet og beredskap

    i driften, vedlikeholdet og investeringene i fylkesveiene i Agder?

I kapittel 3.3 og 4.3 har vi gjennomgått overnevnte problemstillinger.

a)
For det første vurderer vi at fylkeskommunen har fokus på, og følger opp, de to førende prinsippene i *Mobilitetsplanen* (prioritere barn og unge; ta vare på det vi har). Vi formulerer følgelig ikke noen anbefaling når det gjelder denne problematikken.

Vi legger imidlertid til at når det gjelder oppfølgingen av det førende prinsippet om å «ta vare på det vi har», så viser vi til diskusjonen i forbindelse med problemstilling 1 (P1) om vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegnettet i Agder fylkeskommune samt om

forholdet mellom drift og vedlikehold på den ene siden, og investeringer på den andre siden.

b)
For det andre vurderer vi at Agder fylkeskommune jobber godt og målrettet med å redusere klimautslipp i drift og vedlikehold av fylkesveg. Vi formulerer derfor ikke noen anbefaling når det gjelder denne problematikken.

c)
For det tredje har vi tatt for oss samfunnssikkerhet og beredskap på samferdselsfeltet. Vi har sett at bildet her fremstår noe mer blandet. Når det gjelder krig og konflikt, er tilbakemeldingen at fylkeskommunens arbeid med beredskap har mer å gå på, jf. kapittel 3.3 og 4.3. Samtidig er det slik at fylkeskommunen kommer inn på noen av de overnevnte innspillene i egne planer

Med dette som utgangspunkt, og i lys av dagens alvorlige sikkerhetspolitiske situasjon samt økt fokus på beredskap ift. konflikt, militær mobilitet og totalforsvaret, jf. kapittel 2.1 hvor vi så at *Nasjonal transportplan* i neste planperiode tar inn et nytt mål i målstrukturen om forsvarsevne («*En motstandsdyktig transportsektor som bidrar til Norges samlede forsvarsevne*»), anbefaler revisjonen at

3. Agder fylkeskommune bør vurdere om det er behov for å følge opp innspillene som har kommet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten når det gjelder fylkeskommunens arbeid med beredskap knyttet til konflikt og krig, og evt. gjøre rede for hvordan innspillene vil bli fulgt opp.

5.4 (P4) Mobiltetsfeltet og styringssystemet Framsikt

I den fjerde problemstillingen (P4) i dette prosjektet tar vi for oss strategisk og operativ styring på mobilitetsfeltet i Agder fylkeskommune. Vi har formulert følgende problemstilling:

4. (**P4**) For strategisk og operativ styring på mobilitetsfeltet i Agder fylkeskommune:

    a) I hvilken grad bruker fylkeskommunen styringssystemet *Framsikt* aktivt og systematisk i arbeidet med drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveiene?

    b) I hvilken grad har fylkeskommunen et fungerende FDV-system for arbeidet med drift og vedlikehold av fylkesveiene?

a)
Med utgangspunkt i gjennomgangen i kapittel 3.4 og 4.4 vurderer revisjonen at samferdselsområdet i bruker det strategiske virksomhetsstyringssystemet *Framsikt* aktivt

og systematisk i arbeidet med drift og vedlikehold av, samt investeringer i, fylkesveiene.

Vi formulerer derfor ikke noen anbefaling når det gjelder punktet i problemstilling 4 (P4) om fylkeskommunens bruk av styringssystemet *Framsikt* på samferdselsfeltet. Vi har imidlertid i avsnitt 4.4.2 (punkt a) tatt med to bemerkninger som fylkeskommunen bør ta med seg i det videre arbeidet på samferdselsfeltet.

b)
Når det gjelder operativ FDV, så bemerker vi her at det åpenbart er uheldig at anskaffelsen av det helhetlige FDV-systemet som ble anskaffet i 2021 har vist seg å ikke svare til forventningene, og at Agder fylkeskommune per i dag dermed ikke har et helhetlig FDV-system for fylkesveiene. Samtidig er det slik at anskaffelsen av FDV-system ble gjort i samarbeid med de andre fylkeskommunene, og de andre fylkeskommunene er dermed i samme situasjon som Agder fylkeskommune.

En anskaffelse av et helhetlig FDV-system er åpenbart en svært omfattende og kompleks prosess, og revisjonen bemerker at det er viktig at anskaffelsen som fylkeskommunene nå jobber med (tidslinjen er estimert mot slutten av inneværende tiår), forberedes grundig og at man lærer av problemene som oppstod og utfordringene man har møtt ifm. anskaffelsen i 2021.

Utover denne bemerkningen formulerer vi ikke anbefalinger når det gjelder Agder fylkeskommunes FDV-system for arbeidet med drift og vedlikehold av fylkesveiene.

5.5 Anbefalingene oppsummert

1. Agder fylkeskommune bør vurdere å utarbeide en kontraktstrategi.

2. Agder fylkeskommune bør undersøke om samarbeid med Statens vegvesen kan bidra til økte stordriftsfordeler og lavere kostnader til drift og vedlikehold av fylkesveger.

3. Agder fylkeskommune bør vurdere om det er behov for å følge opp innspillene som har kommet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten når det gjelder fylkeskommunens arbeid med beredskap knyttet til konflikt og krig, og evt. gjøre rede for hvordan innspillene vil bli fulgt opp.

6 Fylkesdirektørens høringsuttalelse

Fylkeskommunedirektøren skriver i e-poster til Agder Kommunerevisjon 14. og 25. september 2026 følgende:

Takk for oversendt rapport. Den er nyttig og god.

Vi har ikke behov for dialog i høringsperioden.

Fylkeskommunedirektøren vil bemerke at beredskapsarbeidet er forsterket og det er fra 1. september etablert et sentralt team bestående av tre fagressurser som igjen spiller på sektorressurser i hvert direktørområde.

Mvh
Tine Sundtoft

7 Litteratur

Agder fylkeskommune – sentrale dokumenter:

- *Regionplan Agder 2030*
- *Regional plan for mobilitet for Agder 2023-2033,* inkludert 13 vedlegg / fagrapporter
- *Handlingsprogram til regional plan for mobilitet 2026-2029*
- *Handlings- og økonomiplan 2026-2029*
- *Årsrapport 2025*
- *Fylkestingsak 11/2025 Mer effektive utbyggingsprosjekter*

Agder Kommunerevisjon IKS – forvaltningsrevisjonsrapporter:

- *Bærekraft i Agder fylkeskommune* (2024)
- *Eiendomsforvaltning i Kristiansand kommune* (2022)

Riksrevisjonen, *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og Fylkesveier* (Dokument 3:11 (2022-2023)

Stortingsmelding 14 (2023 – 2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036*

Trøndelag fylkeskommunes, *Vegstrategi 2025-2036*