

The logo for RIF (Rådgivende Ingeniørers Forening) is displayed in a blue vertical bar on the left side of the page. It consists of the letters 'RIF' in a large, white, sans-serif font.

RÅDGIVENDE
INGENIØRERS
FORENING

The background of the entire page is a photograph of a road with significant damage. A large, deep longitudinal crack runs down the center of the road, with smaller transverse cracks branching off. The road surface is dark asphalt, and the surrounding area is green with trees and a metal guardrail.

Tilstand og utvikling på fylkesvegnettet

2023

Oppdragsnavn: Tilstand og utvikling på fylkesvegnettet
Prosjekt nr.: 1350052981
Mottaker: Rådgivende Ingeniørers forening
Dokument type: Rapport
Versjon: 0
Dato: 1.august 2023
Utført av: Erik Spilsberg, Rambøll
Lay-out: Caramell idé og grafisk design AS

SAMMENDRAG

RIF (Rådgivende ingeniørers forening) har ved jevne mellomrom gitt ut «State of the Nation» for å sette fokus på tilstanden for offentlige bygg og infrastruktur i Norge. State of the Nation 2021 viste i likhet med tidligere rapporter at fylkesvegnettet er den delen av samfunnsinfrastrukturen som gir mest bekymring. Hensikten med rapporten er utdype temaet mer detaljert og undersøke om tilstand eller framtidsutsikter har endret seg i noen retning de siste årene.

Fylkesvegnettet består av ca 45 000 km veg (ca fire ganger så mye som riksvegnettet), over 600 tunneler, 12 000 bruer og ca 240 ferjekaier. Fylkesvegnettet består av veger med svært ulik funksjon, fra viktige regionale veger med høy trafikk til lavtrafikkerte adkomstveger. Gjennomsnittlig trafikkmengde (ÅDT) på fylkesvegnettet er beregnet til ca 1100, mens tilsvarende for riksvegnettet er over 5000. Fylkesvegnettet administreres fullt og helt av Fylkeskommunene etter regionreformen i 2020.

VIKTIGSTE FUNN

Forfallet er stort og øker fra år til år

Det tekniske forfallet på fylkesvegnettet ble i 2013 beregnet til ca 55 mrd. Alle fylkeskommunene melder om at vedlikeholdet har stor underdekning og at forfallet øker fra år til år. Et foreløpig estimat tilsier at underdekningen er i størrelsesorden 1 – 1,5 mrd pr år.

Beregningen av teoretisk forfall forteller bare halve sannheten

Beregningen av teknisk forfall er til dels misvisende siden det bare tar høyde for å bringe vegen tilbake til opprinnelig standard. I mange tilfeller er det aktuelt å forbedre vegen, skifte ut dårlige masser, forsterke, forbedre drenering, øke bredden, rette ut kurver og tilrettelegge for gående og syklende for å imøtekomme dagens krav til vegstandard. Det reelle investeringsbehovet er dermed flere ganger høyere enn det beregnede forfallet.

Stadig større andel av drifts- og vedlikeholdsmidlene går til ren drift

Driftskontraktene har økt i kostnad de siste årene, og større og større andel av drifts- og vedlikeholdsmidlene går til å holde vegnettet åpent og framkommelig (brøyting, strøing, lapping, reparasjoner, opprydding etter uvær m.m), altså kostnader som ikke gir varig verdi. Driften blir dyrere enn den behøver på grunn av dårlig vedlikeholdte veger siden det er mer krevende å drifte ujevne veger, og behovet for lapping og reparasjoner øker. I tillegg har oppsplittingen av riks- og fylkesvegnettet etter fylkesreformen ført til redusert effektivitet og dyrere drift.

Dette betyr i praksis at det som blir igjen til vedlikehold stadig blir redusert. De siste årenes kraftige prisutvikling har forverret denne situasjonen da rammene ikke økes i takt med kostnadsøkningen. Samtidig øker behovet for midler til vedlikehold, både som følge av økende trafikk, nye veilenker og mer teknisk komplisert utstyr, konsekvenser av klimaendring (flom, ras) mv.

Mange fylkeskommuner diskuterer innretningen på funksjonskontraktene

Fylkeskommunene har i stor grad brukt Statens vegvesens kontraktsmal i de første kontraktutlysningene etter adskillelsen fra Statens vegvesen. Noen holder fortsatt fast på denne, mens mange har begynt å endre innretningen mot mer byggherrestyring for å kunne spesifisere mer hva og når tiltak settes inn. Dette krever mer ressurser i fylkeskommunen, men kan gi mer kontroll på kostnadene til drift.



Været er allerede mer uforutsigbart, og utfordringene vil øke

Det oppleves mer uforutsigbart vær. Store snøfall og regnfall på uvante steder og tider gjør forvaltningen av vegnettet både mer komplisert og uforutsigbart. Flere rapporterer om ekstremvær (stormer og flommer) som krever store ekstrakostnader til opprydding.

Noen fylkeskommuner har klart å dreie innsatsen mer mot fornying av eksisterende vegnett

Flere fylkeskommuner har lyktes med å iverksette egne forsterkningsprogram med investeringsmidler i kombinasjon med vedlikeholdsmidler. Et eksempel er Troms og Finnmark (særlig i Troms) hvor det er planlagt å bruke 2 mrd kroner til rene fornyingsprosjekter de nærmeste årene. Dette betyr at nye vegprosjekter må nedprioriteres og utsettes.

Økonomien har blitt noe bedre, men ikke nok til å ta høyde for økte utfordringer

Statlige tilskudd til fylkesveger over samferdselsbudsjettet har økt fra 2022 (NTP). Noen fylkeskommuner har fått ekstraordinære midler de siste årene for å kompensere for prisstigning/ hendelser m.m, men det dekker bare delvis merkostnadene og forfallet fortsetter å øke.

Basert på intervjuer med fylkeskommunene er vårt klare inntrykk at fylkeskommunene ikke har mulighet til å prioritere de midlene som skal til for å bedre situasjonen nevneverdig. Behovene er langt større enn det rammetilskuddene gir mulighet til. Det er derfor behov for ytterligere økning i statlige midler til å ta igjen forfall.

Det er økende fokus på bærekraft, men lang vei å gå innen drift og vedlikehold

En del fylkeskommuner setter krav til utslipp (Euroklasse 6) for kjøretøy, noen stiller krav til elektriske inspeksjonsbiler, og utslippsfrie håndholdt utstyr. En utfordring er at strengere miljøkrav begrenses av lite tilgjengelig utstyr. Strengte miljøkrav er som regel fordyrende, og med en svært presset økonomi, er det liten evne og vilje til å sette strenge krav.

Fylkeskommunene er opptatt av tiltak som gir gjenbruk av masser og reduserer massetransport (f.eks ved dypstabilisering og bruk av grøftemasser til bakkeplanering). I tillegg jobbes det med innretning av kontrakter som leder til minst mulig tomkjøring.

ANBEFALINGER

Mer midler er nødvendig – men samtidig må midlene brukes målrettet

Det bør prioriteres vesentlig mer penger til fylkesvegnettet, både for å stoppe et økende vedlikeholdsetterslep og for gradvis å ta igjen noe av forfallet. Behovene er sannsynligvis større enn det fylkeskommunene har mulighet til å prioritere gjennom frie inntekter i konkurranse med kollektivtransport, videregående skoler og andre oppgaver. Statlige øremerkede tilskudd til utbedring har økt fra og med 2022, men for å kunne snu en negativ trend, må disse økes betydelig i årene framover.

Samtidig må man ha fokus på å utnytte de midlene man har mest mulig målrettet og prioritere de oppgavene som er mest prekære. I tillegg må fylkeskommunene samarbeide om å dele gode erfaringer og hele tiden være på jakt etter smartere måter å løse oppgavene. Det er viktig å snu utviklingen hvor driften stadig øker i kostnad.

Utvikle best practice for å få mest mulig drift pr krone

Siden driftskontraktene tar en stor og økende del av drifts- og vedlikeholdsbudsjettene er det viktig å ha fokus på driftskontraktenes innretning gjennom å dele erfaringer og utvikle «best practice» mellom fylkeskommunene.

For å oppnå effektiv konkurranse, god kvalitet, lavest mulig priser og godt samarbeid i bransjen, bør man søke optimalisering av geografisk inndeling, kontraktsstørrelser, rod lengder, risikofordeling, grad av byggherrestyring, grad av fleksibilitet, andel vedlikeholdsarbeid i driftskontraktene m.m. Flere fylkeskommuner jobber med dette allerede og prøver ut ulike modeller.

Søke samarbeid der det er mulig

Der det er mulig å samarbeide med andre veggholdere (Statens vegvesen, andre fylkeskommuner og kommunene) for å oppnå stordriftsfordeler, mer effektiv utnyttelse av ressurser og redusert posisjonskjøring, bør dette vurderes. Videre bør man vurdere mulighetene for å gå ytterligere ned i driftsstandard på de minst viktige fylkesvegene.

Med presset økonomi, kan det bli nødvendig å redusere utløsende standard knyttet til snørydding og friksjon for de lavest trafikkerte fylkesvegene.

Dreie en større del av investeringsmidlene mot fornying

Enkelte fylker har gått langt i å styre store deler av investeringsmidlene mot rene fornyingsprosjekter hvor hovedfokus er på forsterkning av eksisterende veg. Kostnadseffektive og bærekraftige tiltak som dypstabilisering og grøfting gir brukbar levetid for lave kostnader. I en situasjon hvor eksisterende veger forfaller, kan man bli nødt til å sette nye vegforbindelser på vent.

Strategisk og kunnskapsbasert tilnærming

For at beslutningstakere på regionalt og nasjonalt nivå skal kunne gjøre gode og kunnskapsbaserte prioriteringer er det viktig at man utarbeider gode strategier, langtidsplaner og kunnskapsgrunnlag for å oppnå politisk engasjement for fylkesvegnettet og betydningen av vedlikehold. Flere fylkeskommuner gjør dette allerede. Et godt eksempel er Vestland som har utarbeidet en lettlest og oversiktlig situasjonsbeskrivelse.

Fylkeskommunene må tilstrebe en mer strategisk tilnærming hvor man prøver å gå fra ad-hoc-reparasjoner til å behandle lengre vegruter ut fra en samlet behovsvurdering hvor man definerer hvor det er nødvendig med breddeøkning/ kurveutretting og hvor det er tilstrekkelig med rene bæreevneøkninger.

Vi anbefaler å bruke funksjonsinndelingen av vegnettet aktivt til å formidle til politikere og publikum hva man kan forvente på ulike deler av fylkesvegnettet, differensiere driftsstandard, prioritere investeringsmidler, samt forvalte vegnettet. Dette vil kunne avstemme forventninger og tydeliggjøre de strategiske beslutningene.

Det er behov for å utvikle bedre indikatorer som kan brukes til å dokumentere standard og utvikling, slik at man får bedre samlet oversikt over tilstand og behov, og har mulighet til sammenligning og benchmarking mellom fylkene.

FORORD

Vi i Rådgivende ingeniørers forening (RIF) har ved jevne mellomrom gitt ut «State of the Nation» for økt oppmerksomhet rundt tilstanden til og utviklingen av offentlige bygg og infrastruktur i Norge. Hensikten er å gi økt innsikt og være en samfunnsrådgiver for økt samfunnsnytte av fellesskapets verdier. Denne rapporten er en del av State of the Nation-rapport serien, men med et dypdykk i vurdering av tilstanden og utviklingen av kun fylkesvegnettet.

På oppdrag fra RIF har Rambøll analysert fylkesvegnettet og intervjuet fylkeskommunene om vegnettet. Analysen avdekker en estimert underdekningen på fylkesveiene på 1 til 1,5 milliarder kroner per år, noe som tilsier at forfallet på fylkesveiene fortsetter å øke år for år. Analysen avdekker også at stadig større andel av drifts- og vedlikeholdsmidlene går til ren drift, altså kostnader som ikke gir varig verdi. Dette betyr i praksis at det som blir igjen til vedlikehold stadig blir redusert.

Kostnadene til drift og vedlikehold av riks- og fylkesveiene har økt, men veiene har verken blitt mer fremkommelige, miljøvennlige eller tryggere.

Fylkesvegnettet er en del av våre felles verdier, men tilstanden er dårlig utvikling går er i feil retning. Det er derfor behov for å rope et varsko. I Norge har vi en lang tradisjon med å bygge landet og nye prosjekter fått mye oppmerksomhet. Ikke samme oppmerksomheten har blitt gitt det som er blitt bygget. Det er en trend som bør snus. For mer enn noen gang tidligere er det viktig å ta vare på og utvikle det som allerede er bygget. Det vil være bra både for lommebok og miljø. Jeg håper denne rapporten vil bidra til å skape debatt og økt offentlig oppmerksomhet om behovet for å ta vare på våre felles verdier.

August 2023

Liv Kari S. Hansteen

Liv Kari Skudal Hansteen
administrerende direktør i RIF



INNHOOLD

1.	Innledning	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Formål.....	10
1.3	Metode	10
2.	Fylkesvegnettet	11
2.1	Fylkesvegnettets rolle i vegsystemet	11
2.2	Fylkesvegnettets omfang	12
2.3	Trafikk	13
2.4	Organisering og finansiering	14
2.5	Strategier og planer	14
3.	Brukere av fylkesvegnettet	15
4.	Tilstand og utvikling	17
4.1	Beregnet forfall på fylkesvegnettet	17
4.2	Funksjonelt etterslep versus teknisk etterslep	17
4.3	Dekkekvalitet	19
4.4	Reasfalteringstakt	20
4.5	Bæreevne	22
4.6	Skred, flom og hendelser	23
4.7	Framkommelighet for tunge kjøretøy	25
4.8	Vegbredde	26
4.9	Trafikksikkerhet	27
4.10	Framtidsutsikter	28
5.	Økonomisk utvikling	29
5.1	Rammer til drift og vedlikehold	29
5.2	Driftskontrakter	31
5.3	Investeringer på fylkesvegnettet	31
6.	Konklusjoner og anbefalinger	32
6.1	Viktigste funn	32
6.2	Anbefalinger	33
7.	Litteratur	35

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN

State of the Nation 2021 [1] viste i likhet med tidligere rapporter at fylkesvegnettet er den delen av samfunnsinfrastrukturen som gir mest bekymring. Fylkesvegnettet ble karakterisert med tilstandsgrad 2:

“Anlegget er i en dårlig forfatning ut fra dagens krav og behov, og funksjonaliteten er truet. Det kreves umiddelbar innsats for at ikke denne funksjonaliteten skal reduseres.”
- sitat fra State of the nation

I tillegg ble framtidsutsiktene karakterisert som negativ fram mot 2030.

“Det er store hindringer som begrenser sektorens/området mulighet for å oppfylle krav og behov i 2030. Sammenlignet med i dag, vil tilstanden forverres.”
- sitat fra State of the nation

Figur 1 Sammendrag av tilstand og utvikling for de undersøkte områdene i State of the Nation 2021

OMRÅDE	ESTIMERT VERDI (gjenanskaffelsesverdi eks kjøp av eiendom)	TILSTANDSKARAKTER (1-5 der 5 er best)	ESTIMERT KOSTNAD, OPPGRADERING TIL KARAKTER 4 – Dagens anlegg (eks kjøp av eiendom)	FREMTIDSUTSIKT
	mrd. NOK		mrd. NOK	
Kommunale bygg	1200	3	160	
Helsebygg (statlige)	400	3	40-55	
Andre statlige bygg	360	3	11	
Jernbane	600	2	600	
Lufthavner	100 – 140 ¹	4	0	
Riksveier	1000	3	1000-1100	
Fylkesveier	700	2	700 ²	
Kommunale veier	500	3	300	
Vannforsyningsanlegg	719	3	250 ³	
Avløpsanlegg	1067	3	320 ³	
Energiproduksjon	500 – 550	4	0	
Energidistribusjon	380 – 500 ⁴	4	0	
Sum	7180 – 7390	3	3221 - 3336	

1.2 FORMÅL

Hensikten med rapporten er utdype temaet mer detaljert og undersøke om tilstand eller framtidssutsikter har endret seg i noen retning de siste årene for fylkesvegnettet.

1.3 METODE

Beskrivelse av tilstand, utvikling og framtidssutsikter er i hovedsak basert på

- Statistikk fra SSB (Kostra)
- Uttrekk fra Nasjonal vegdatabank
- Fylkeskommunenes egne kunnskapsgrunnlag og økonomiplaner

I tillegg er det gjennomført intervjuer med fagansvarlige i Fylkeskommunene (seksjonsledere for drift og vedlikehold) for å få deres vurderinger av tilstanden. Følgende personer er intervjuet:

Tabell 1 Intervjuer

Fylkeskommune	Kontaktperson
Trøndelag	Endre Rudolfsen
Møre og Romsdal	Torgeir Bye
Vestland	Eivind Yttri
Rogaland	Eivind Stangeland
Agder	Inger-Ann Fidjestøl
Vestfold og Telemark	Trond Haugstad
Viken	Arne Bjørklund
Innlandet	Arne Fredheim
Nordland	Lars Petter Kaski
Troms og Finnmark	Tor Ivar Johnsen/ Yvonne Johansen

Oslo kommune inngår ikke i oversiktene, da de pr definisjon ikke har fylkesveger. De vegene/gatene som i andre byer har en funksjon som naturlig ville vært kategorisert som fylkesveg, er kommunale veger i Oslo.

For å få betraktninger fra viktige brukere og interessenter av fylkesvegnettet, er det også gjennomført intervjuer med:

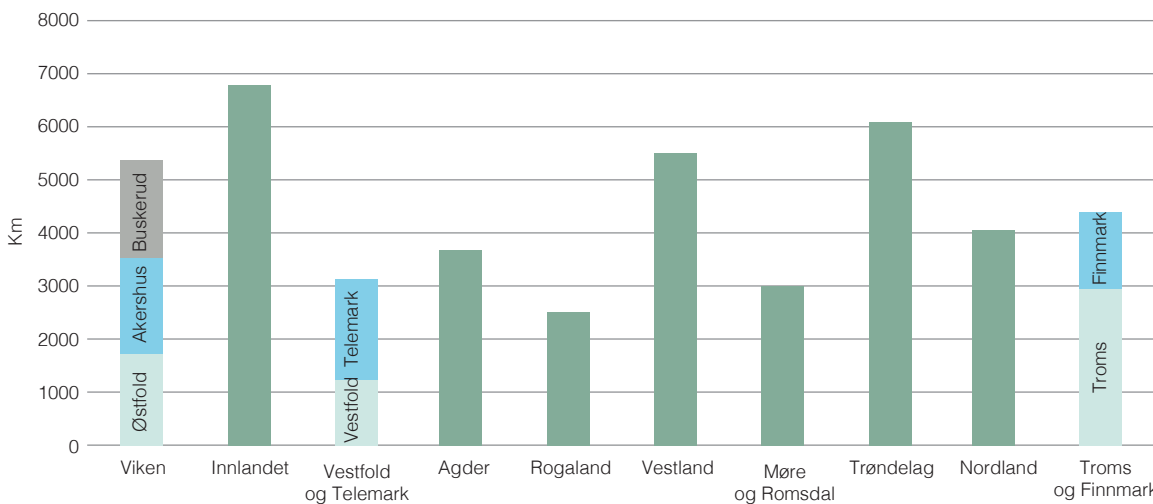
- Norges Skogeierforbund
- Trygg Trafikk
- Spekter
- Norges lastebileierforbund
- Sjømat Norge

2. FYLKESVEGNETTET

2.1 FYLKESVEGNETTETS ROLLE I VEGSYSTEMET

Fylkesvegnettet består av 44 700 km veg, ca fire ganger lengden på riksvegnettet. Diagrammet i Figur 1 viser fordelingen av fylkesvegnettet på fylker. I våre oversikter har vi tatt utgangspunkt i dagens fylkeskommuner, etter at flere fylkeskommuner ble slått sammen fra 2020. Tre av disse har vedtatt å splittes fra og med 2024 tilbake til de strukturene som eksisterte før 2020 (Viken, Vestfold/ Telemark og Troms/ Finnmark).

Figur 2 Fordeling av fylkesveglengde på dagens fylkeskommuner



Fylkesvegene representerer et vidt spekter av vegger, fra viktige regionale hovedveger til lokale adkomstveger.

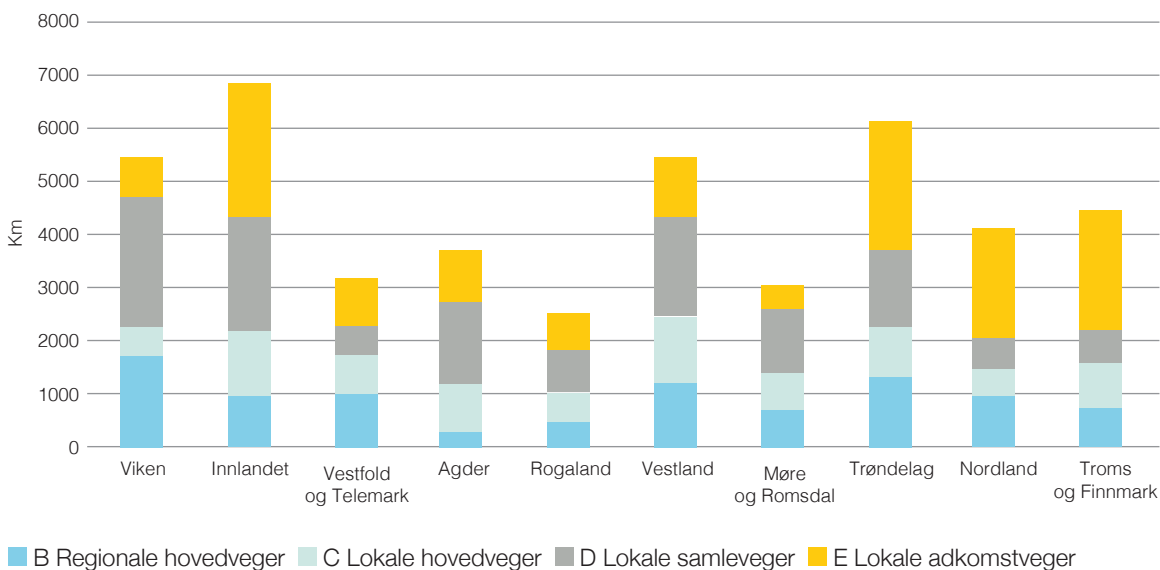
Fylkeskommunene har inndelt vegnettet i fire kategorier ut fra deres funksjon i vegnettet:

B - Regionale hovedveger	9089 km (20 %)
C - Lokale hovedveger	8331 km (19 %)
D - Lokale samleveger	13 868 km (31 %)
E - Lokale adkomstveger	13 649 km (30 %)

(Funksjonsklasse A er forbeholdt riksvegnettet)

Regionale hovedveger tilsvarer i stor grad de vegene som inntil 2010 var såkalte øvrige riksveger og har oftest høy trafikk og viktige funksjoner for befolkning og næringsliv innen fylket eller mellom fylker. På den andre enden av skalaen er lokale adkomstveger som har en mer underordnet betydning for befolkning og næringsliv og kanskje bare betjener et lite antall boliger. Figur 2 viser hvordan fylkeskommunene har fordelt sitt vegnett på de fire funksjonsklassene.

Figur 3 Fordeling av fylkesvegnettet på funksjonsklasser. Kilde: NVDB



Figuren viser at særlig Viken, Vestfold og Telemark, Rogaland og Vestland har en stor andel av sitt vegnett som er karakterisert i funksjonsklasse B (rundt 30 % av deres fylkesvegvegnett).

2.2 FYLKESVEGNETTETS OMFANG

Fylkesvegnettet består av nesten 45 000 km veg som utgjør over 4 ganger veglengden til riksvegnettet. I tillegg er det om lag 3000 km gang og sykkelveg. Det er en liten andel del av fylkesvegnettet som har firefelts veg. Det samme gjelder kollektivfelt, som utgjør bare enkeltstrekninger i høytrafikkerte områder.

Tabell 2 Lengder ulike vegelementer for fylkesvegnettet. Kilde: Kostra

	Veglengde (km)	Lengde fire felt (km)	Gang- og sykkelveg (km)	Kollektivfelt (km)
Viken	5495	17	674	10
Innlandet	6789	0	273	1
Vestfold og Telemark	3109	6	375	1
Agder	3658	3	286	3
Rogaland	2551	14	411	32
Vestland	5494	11	295	10
Møre og Romsdal	3000	0	183	1
Trøndelag	6113	16	369	21
Nordland	4049	0	131	0
Troms og Finnmark	4472	0	107	1
Sum	44 730	67	3104	81

I tillegg til selve vegene, er det et stort antall elementer i form av tunneler, bruer, ferjekaier som krever kostbart vedlikehold og oppgradering.

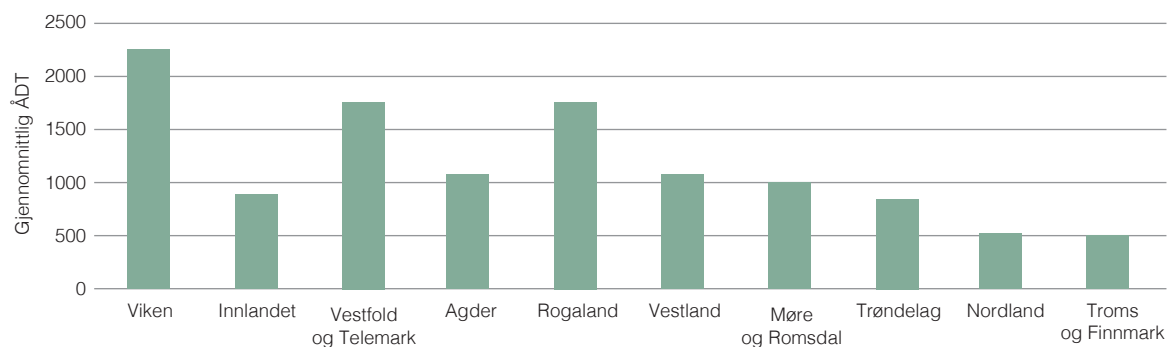
Tabell 3 Vegelementer. Kilde: Kostra

	Tunneler (antall)	Tunneler (km)	Bruer (antall)	Ferjekaier (antall)	Støyskjermer og voller (km)
Viken	20	15	1537	2	118
Innlandet	4	2	1277	2	43
Vestfold og Telemark	20	10	982	4	64
Agder	28	17	1292	4	30
Rogaland	69	49	1098	21	62
Vestland	269	185	2093	54	18
Møre og Romsdal	58	82	1015	42	12
Trøndelag	43	33	1409	20	42
Nordland	53	79	839	61	5
Troms og Finnmark	46	58	866	35	7
Sum	610	530	12408	245	401

2.3 TRAFIKK

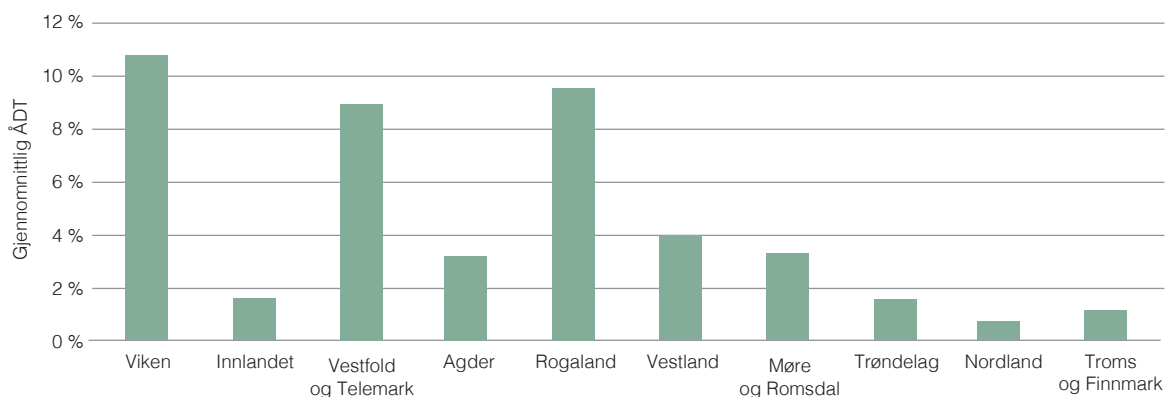
Trafikkmengden på fylkesveger kan variere sterkt fra over 20 000 i ÅDT i sentrale områder til under 100 på de mest lavtrafikkerte. Gjennomsnittlig trafikkmengde på fylkesvegnettet er beregnet til ca 1100, mens tilsvarende for riksvegnettet er over 5000. Av riks- og fylkesveger har fylkesvegnettet 80 % av veglengden og 47 % av trafikkarbeidet.

Figur 4 Gjennomsnittlig ÅDT på fylkesvegnettet. Beregnet med utgangspunkt i ÅDT-tall fra NVDB



Figuren viser at Viken, Vestfold/ Telemark og Rogaland har den høyeste trafikken, mens Nordland og Troms/ Finnmark har den laveste. Den samme tendensen ser vi i enda sterkere grad ved andelen av høytrafikkerte fylkesveger (over 5000 i ÅDT).

Figur 5 Andel av fylkesvegnettet med ÅDT over 5000. Kilde: Kostra



2.4 ORGANISERING OG FINANSIERING

Fylkesvegnettet ble inntil 2020 administrert av Statens vegvesen som del av såkalt sams vegadministrasjon, selv om fylkeskommunene hadde det fulle finansierings- og prioriteringsansvar. Ved Fylkesreformen i 2020 overtok Fylkeskommunene administrasjon av fylkesvegnettet (forvaltning, planlegging, utbygging og drift/vedlikehold) og fikk tilført til sammen ca 2000 ansatte fra Statens vegvesen.

Flere fylkeskommuner har organisert fylkesvegforvaltningen som en egen enhet i administrasjonen, andre har en felles enhet for veg og samferdsel (herunder kollektivtrafikk m.m). Også politisk organisering varierer ved at noen har felles hovedutvalg for veg og samferdsel, mens andre har rene fylkesvegutvalg.

Fylkesvegnettet finansieres av Fylkeskommunen via skatteinntekter og rammetilskudd. Rammetilskuddene finansieres over Kommunal- og distriktsdepartementet. Rammetilskuddene knyttet til fylkesvegnettet fordeles ut fra folketall og justeres med grunnlag i en rekke parametre om fylkesvegnettet (f.eks lengde, vedlikeholdsbehov m.m), men er frie midler som ikke nødvendigvis må brukes til fylkesveger.

I tillegg ytes det øremerkede tilskudd over Samferdselsdepartementets budsjett.

I forbindelse med store utbyggingsprosjekter og byvekstavtaler, er også bompenger en finansieringskilde.

2.5 STRATEGIER OG PLANER

Fylkeskommunene utarbeider økonomiplaner som oftest er fireårige planer som gjelder for neste budsjettår, og de tre neste. Gjennom økonomiplanene fordeles Fylkeskommunenes midler på sektorer og innsatsområder.

De fleste fylkeskommuner har også utarbeidet langtidsplaner/ strategiplaner og/eller kunnskapsgrunnlag for å belyse mer om tilstand og behov for politisk ledelse. Ikke alle har utarbeidet noe samlet grunnlag, særlig gjelder det de fylkeskommunene som nylig er slått sammen, og allerede har begynt forberedelser på oppsplitting igjen.

Det kan synes som gode kunnskapsgrunnlag og strategisk tilnærming til utvikling av fylkesvegnettet gir mer politisk forståelse og oppmerksomhet omkring fylkesvegnettet.

3. BRUKERE AV FYLKESVEGNETTET

Fylkesvegnettet har en viktig funksjon for befolkning og næringsliv. De fleste næringstransporter har en del av transporten på en fylkesveg. Av viktige næringer kan nevnes tømmertransport, sjømat, transporter i landbruket, samt bygge og anleggsvirksomhet. I tillegg går det busstrafikk på store deler av fylkesvegnettet.

For å få innspill, har vi intervjuet noen viktige aktører og interessenter for fylkesvegnettet.

Norges skogeierforbund

Norges Skogeierforbund er en nasjonal overbygning for fire skogeiersamvirker og rundt 30 000 skogeiere over hele landet. Skogeierforbundets hovedoppgave er å sikre grunneieres rettigheter og best mulige rammebetingelser for et bærekraftig skogbruk. Tømmertransport er en stor bruker av fylkesvegnettet. I motsetning til mye annen næringstransport som er konsentrert om noen viktige veger, bruker tømmernæringen hele fylkesvegnettet, også de lavest trafikkerte.

Sett fra skogeierne er det viktig å forbedre fylkesvegnettet, og skogeierforeningen er særlig opptatt av bruer som begrenser totalvekt på tømmerbilene. De er også opptatt av at fylkesvegnettet forvaltes på en måte som tjener næringen og utnyttes til nytte for samfunnet. Dette betyr at man bør revurdere aksellastbestemmelsene slik at man i størst mulig del av året kan få utnyttet bilparken optimalt. Man kan akseptere restriksjoner i teleløsningen, men ønsker at man tilstreber 10 tonns tillatt aksellast når vegen er tørr.

Trygg trafikk

Trygg Trafikk arbeider for å oppnå best mulig trafiksikkerhet for alle. Trygg Trafikk er bidragsyter til nullvisjonen og retter oppmerksomheten mot alle som blir skadet i trafikken.

Myndighetene skal sørge for at trafikksystemet er så sikkert at feilhandlinger ikke fører til død eller alvorlig skade. Trafikantene skal gjøre sitt beste for å overholde reglene i trafikken og vise aktsomhet.

Når det gjelder fylkesvegene er Trygg Trafikk særlig opptatt av at risikoen for å bli drept eller hardt skadd er høyere enn på riksvegnettet. Midlene må brukes mest mulig effektivt med tanke på å redusere risikoen. Dette betyr mer satsing på utbedring av eksisterende veg og sideterreng på bekostning av nye vegprosjekter. Trygg trafikk er bekymret for oppsplitting av fagmiljøer, og vektlegger betydningen av økt kunnskap og oversikt over behovene langs fylkesvegnettet.

Spekter

Spekter er en av Norges ledende arbeidsgiverforeninger for private og offentlige eide virksomheter med til sammen over 238.000 ansatte. Medlemmene omfatter bl.a. en lang rekke brukere av fylkesvegnettet, herunder transportbedrifter, fylkeskommunale kollektivselskaper, helseforetak m.m

Spekter legger særlig vekt på at vi må ta bedre vare på, og få økt nytte av den infrastrukturen vi allerede har. Samtidig må fremtidens investeringer være basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og å oppnå god og trygg framkommelighet som bygger opp om verdiskaping. For å kunne prioritere verdibevarende fornying og vedlikehold, må bygging av nye vegforbindelser nedprioriteres.

NLF

Norges Lastebileier-Forbund (NLF) er en politisk uavhengig nærings- og arbeidsgiverorganisasjon for lastebileiere som driver yrkesmessig godstransport i Norge og utlandet. Forbundets formål er å utvikle den lovlige godstransport på vei på en samfunnsmessig ansvarlig og miljømessig bærekraftig måte. NLF har 4 000 medlemmer som representerer ca. 15 000 lastebiler.

NLF påpeker at fylkesvegene er svært viktig for næringslivet og befolkningen og at fylkesvegnettet er i svært dårlig forfatning. Vegen er «fabrikkgulvet» til sjåførene, og fylkesvegnettet utgjør en utfordring for helse, miljø og sikkerhet for sjåførene. I tillegg til egen sikkerhet, er det en frykt for andres sikkerhet på et dårlig vegnett.

NLF påpeker at det er behov for et betydelig løft for å stoppe og begynne å ta igjen etterslepet på fylkesveger og at fylkeskommunene ikke er i stand til å finansiere dette.

Sjømat Norge

Sjømat Norge er landsforeningen for fiskeri- og havbruksnæringen. Foreningen representerer over 850 medlemsbedrifter med omtrent 20.000 ansatte innen fiskeindustri, havbruk, fôrproduksjon, biomarin industri, teknologi og service, sjømatrederi og fiskehelse. Sjømat Norge arbeider for å sikre stabile rammebetingelser for den norske fiskeri- og havbruksnæringen.

Selv om mye av transporten går på riksveg og jernbane, presiserer Sjømat Norge at fylkesvegnettet er avgjørende for transport fra slakteri til riksvegnettet og viktige knutepunkter på vei til markedet.

De største utfordringene for sjømatnæringen er knyttet til Nord-Norge og deler av Vestlandet. Mange veier er preget av ujevnt vegdekke, smale veier og dårlig kurvatur. Forutsigbarhet er særlig viktig, da uforutsette forsinkelser for en fisketransport kan gi store tap.

Det er også viktig for Sjømatnæringen å bidra til bolyst i distriktene. For å sikre rekruttering av arbeidskraft er det viktig at folk kan ha gode liv og trygg transport til og fra jobb. Her er også forbedring av fylkesvegnettet avgjørende.

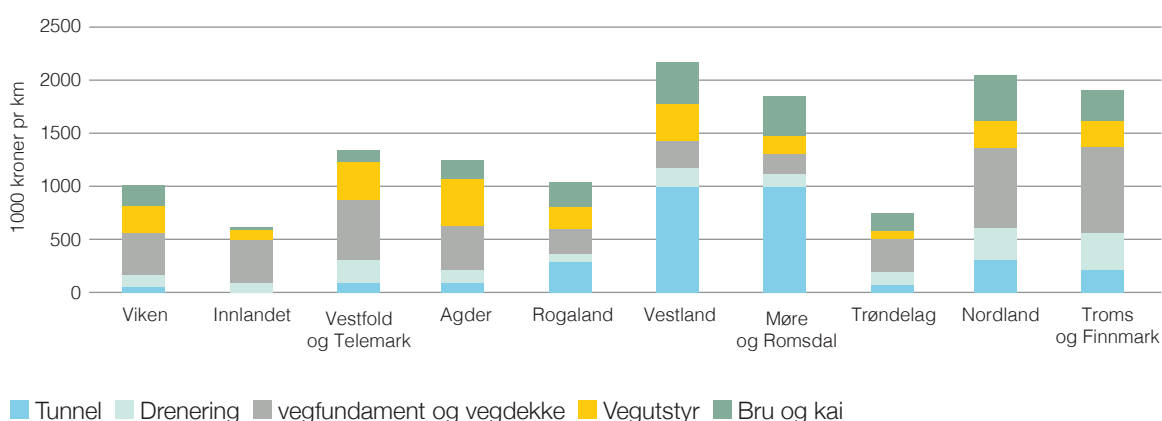
“Viktige brukere av fylkesvegnettet fokuserer på behovet for å ta vare på det vegnettet vi har, utbedre, forsterke og forbedre trafikksikkerheten. Dette er viktigere enn å bygge nye vegforbindelser.”

4. TILSTAND OG UTVIKLING

4.1 BEREGNET FORFALL PÅ FYLKESVEGNETTET

Statens vegvesen gjennomførte i 2013 en samlet gjennomgang av teknisk forfall på fylkesvegnettet [2]. Gjennomgangen omfattet temaene tunnel, drenering, vegfundament og dekke, vegutstyr og bru og kai. Samlet ble forfallet beregnet til 55 mrd kroner (2012-kroner) med et spenn mellom 43 og 72 mrd kroner). To år etter ble det gjennomført en oppdatering av tallene som var 59 mrd (2014-kroner). Oversikten under viser hvordan dette er fordelt på fylker pr km fylkesveg. (for sammenslåtte fylkeskommuner er tallene summert).

Figur 6 Beregnet forfall pr. km fylkesveg (2014-kroner) Kilde Statens vegvesen



Oversikten viser at kystfylkene Vestland og Møre og Romsdal har store behov innen tunneler, mens Nordland og Troms og Finnmark har de største behovene innen vegfundament og vegdekke.

I 2022/2023 arbeider Statens vegvesen med en ny gjennomgang som skal være ferdig høsten 2023. Denne nye gjennomgangen vil bli beregnet med utgangspunkt i hvordan forfallet har utviklet seg i siden 2013, hvor mye som er gjennomført av tiltak for å lukke forfall og hvordan forfallet har utviklet seg. Vurderingen vil trolig resultere i en moderat økning på grunn av prisstigning og ytterligere forfall.

“Det estimeres at det tekniske forfallet øker i størrelsesorden 1-2 mrd pr år, på grunn av underdekning av vedlikeholdsmidler.”

4.2 FUNKSJONELT ETTERSLEP VERSUS TEKNISK ETTERSLEP

Beregningen av forfall er en teoretisk gjennomgang som ikke nødvendigvis reflekterer det det vil koste å ta igjen etterslepet i praksis. Når man gjennomfører tiltak, er det sjelden aktuelt å kun gjennomføre de tekniske forbedringene som tar igjen vedlikeholdsetterslepet.

Beregningen kan være misvisende, da den kun fokuserer på den tekniske tilstanden (etterslep) i forhold til opprinnelig standard, og tar ikke høyde for nye behov knyttet til økt trafikk, økt klimapåvirkning og samfunnets forventninger til trafikksikkerhet og framkommelighet. Det er store investeringsbehov på fylkesvegene knyttet til breddeøkninger, kurvaturutbedringer, rassikring, anlegg for gående og syklende, m.m som ikke framgår av oversikten.

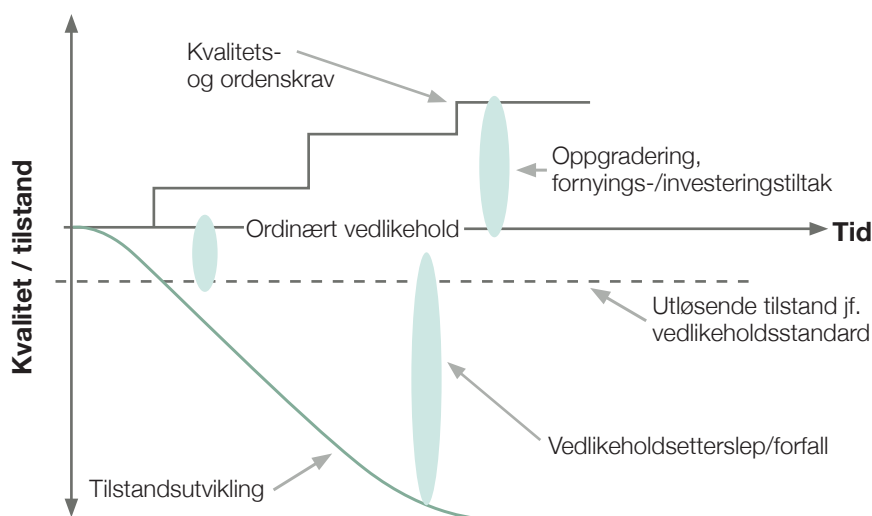
I figuren under er dette illustrert som oppgradering, fornyings- / investeringstiltak. Siden store deler av fylkesvegnettet er bygget i en tid med lavere trafikk og lavere krav til framkommelighet og sikkerhet generelt, er denne

komponenten stor. Deler av fylkesvegnettet har aldri vært bygd i henhold til vegnormaler, men er et resultat av gradvis forbedring av kjerreveger på dårlig grunn og med telefarlige overbygning.

Vi mener derfor behovene er mange ganger høyere enn det beregnede etterslepet, dersom man skal oppnå et «tjenlig» fylkesvegnett, særlig gjelder dette fylkesveger i funksjonsklasse B (Ca 9000 km) og til dels i funksjonsklasse C (ca 8000 km) som har store mangler knyttet til vegbredde, kurvatur, smale og svingete veier, manglende tilbud for gående og syklende, rasfare, svake bruer, trafikkfarlig sideterreng m.m.

Beregningen kan være misvisende, da den kun fokuserer på den tekniske tilstanden (etterslep) i forhold til opprinnelig standard, og tar ikke høyde for nye behov knyttet til økt trafikk, økt klimapåvirkning og samfunnets forventninger til trafiksikkerhet og framkommelighet. Det er store investeringsbehov på fylkesvegene knyttet til breddeøkninger, kurvaturutbedringer, rassikring, anlegg for gående og syklende, m.m som ikke framgår av oversikten.

Figur 7 Prinsippskisse vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov



Forskjellen på teknisk og funksjonelt etterslep – Et eksempel

Et eksempel som illustrerer dette, er den 13 km lange fylkesvegstrækningen Fv 60 Tomasgård – Røyarhus bru i Hornindal i Møre og Romsdal, hvor det nylig ble gjennomført en verdianalyse.

Vegen er, som mange andre fylkesveger en gammel kjerreveg, som gradvis er utbedret til en grusveg, og som på et tidspunkt fikk et asfaltlag over, uten at det ble gjort noe med underbygningen eller overbygningen. I dag er vegen preget av telehiv, dårlig dekkelevetid, smal veg og enda smalere bruer, en lang rekke avkjørsler, manglende gang og sykkeltilbud og nedsatt fartsgrense.

Dersom man bare skulle «tilbakeføre» vegen til opprinnelig standard, kunne man forsterke vegen, bedre dreneringen og legge et nytt dekke. Dette hadde vært relativt rimelig, anslagsvis 7-8000 kroner pr. meter. Men et slikt tiltak vil bli møtt med protester fra næringsdrivende, transportører og beboere langs vegen. Når man først skal gjøre noe, har omgivelsene vesentlig høyere ambisjoner.

Derfor er det utarbeidet en plan for helt ny veg som erstatter den gamle, noe som koster minst fem ganger så mye (ca 35 000 kroner pr meter). Dette ville løst de fleste utfordringene og gitt fullgod standard med tilfredsstillende levetid.

Siden Fylkeskommunen ikke har mulighet til å finansiere dette på mange år, vurderes alternative ambisjonsnivå. Uansett vil tiltaket innebære breddeutvidelser, kurveutrettinger, utskifting av gamle og svake bruer. I sum vil dette koste vesentlig mer enn å bare tilbakeføre til opprinnelig standard.

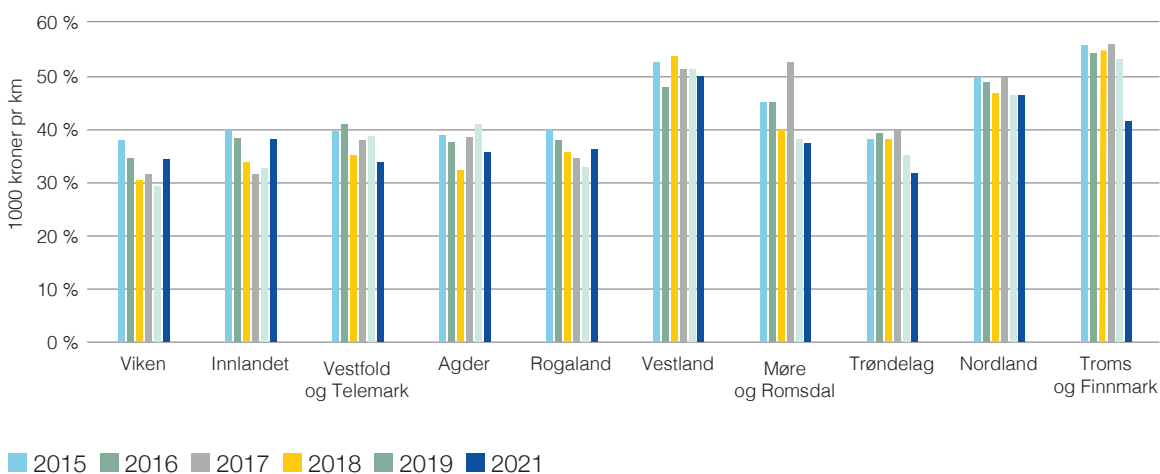
“Beregningen av teknisk forfall forteller bare om en del av utfordringene. Det vil koste vesentlig mer dersom fylkesvegnettet skal få den kvalitet og standard som samfunnet forventer.”

4.3 DEKKEKVALITET

Fylkeskommunene melder inn deres vurdering av fylkesveger med dårlig eller svært dårlig dekketilstand i Kostra [3]. Til sammen er det drøyt 17 000 km (ca 40 %) av fylkesvegnettet som er karakterisert som dårlig eller svært dårlig. Tallet er redusert noe de siste årene. Det er særlig fylkene Vestland, Møre og Romsdal, Nordland og Troms og Finnmark som ligger høyt.

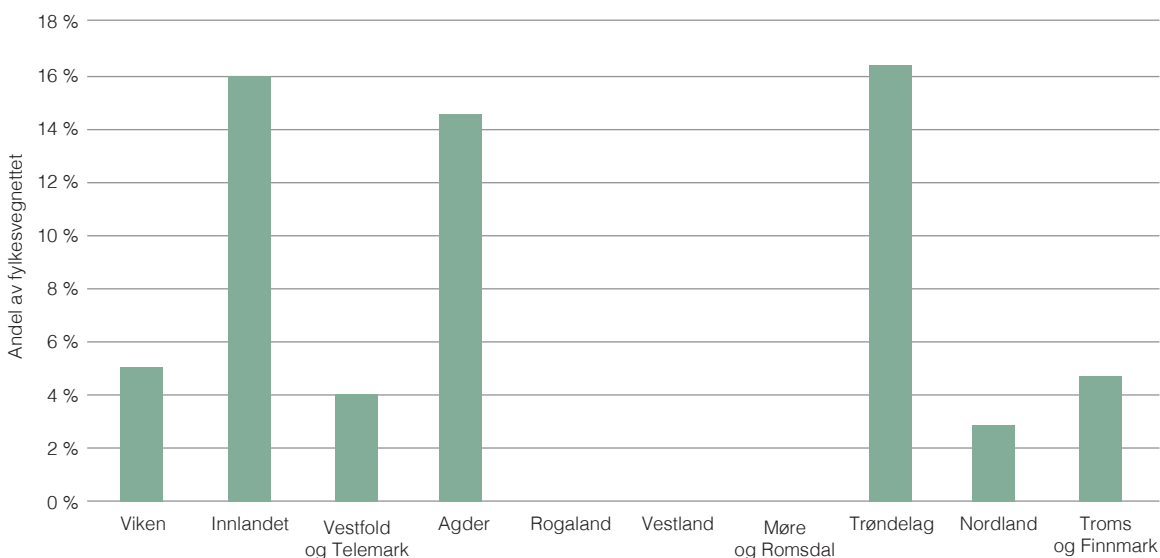
Det tas forbehold om at det kan ligge feil i denne innrapporteringen. Noen fylkeskommuner har blant annet store hopp fra år til år som trolig skyldes feilrapportering.

Figur 8 Andel av fylkesvegnettet med dårlig eller svært dårlig dekketilstand. Kilde: Kostra



En del av fylkesvegnettet har ikke fast dekke (ca 3500 km eller 8 %). Andelen er ifølge Kostra-tallene noe redusert de siste årene, men i svært liten grad, noe som tyder på at det ikke er noen prioritert oppgave å få fast dekke på disse vegene. Dette er for det meste mindre viktige fylkesveger med lav trafikk. Her har fylkene hatt ulik policy opp gjennom årene. Noen har fast dekke på hele nettet, mens enkelt fylker fortsatt har relativt stor andel uten fast dekke, særlig Innlandet, Agder og Trøndelag. Dersom fundamentet er dårlig, kan det være kostbart å få fast dekke på disse vegene.

Figur 9 Andel av fylkesvegnettet uten fast dekke 2021. Kilde: Kostra

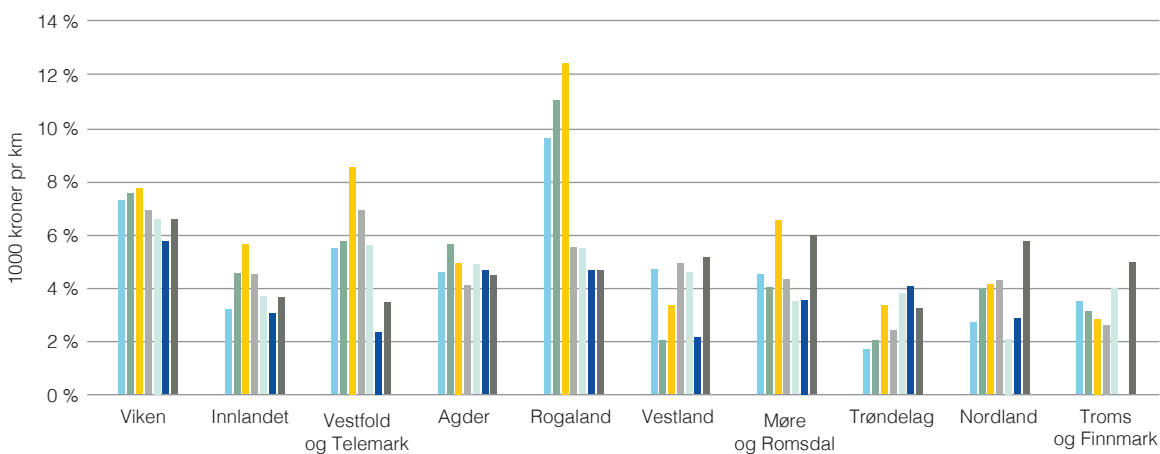


“Ca 8 % av fylkesvegnettet har fortsatt grusdekke. Ca 40 % er karakterisert med dårlig eller svært dårlig dekketilstand.”

4.4 REASFALTERINGSTAKT

I snitt blir ca 4 % av fylkesvegnettet asfaltert hvert år. Dette betyr at en gjennomsnittlig fylkesveg blir asfaltert ca hvert 25. år. Fylkesveger med mye trafikk må asfalteres vesentlig oftere, og det betyr at det kan ta mange tiår mellom hver gang de lavtrafikkerte får ny asfalt.

Figur 10 Andel av fylkesvegnettet som blir asfaltert pr år. Kilde: Kostra

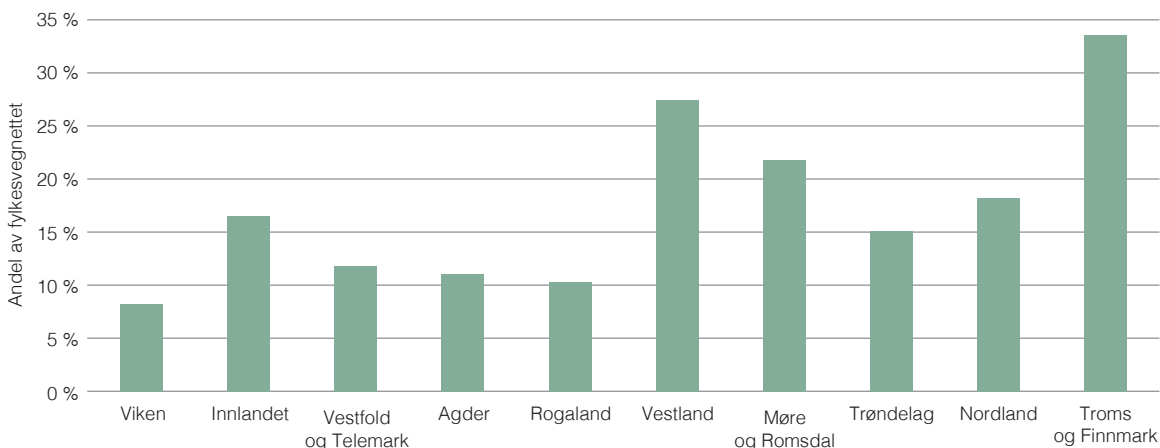


Den betydelige prisøkningen i 2022, har redusert ytterligere hvor mye som blir asfaltert. Fylkeskommunene påpeker at økende priser og økende andel som går med til driftsoppgaver gjør at antall kilometer som blir asfaltert trolig vil synke i årene framover.

Vi har trukket ut dekkeleggingsdato for alle landets fylkesveger fra Nasjonal vegdatabank og presentert andelen av fylkesvegene som har eldre vegdekker enn 25 år. Til sammen har 18 % av fylkesvegene vegdekke som er eldre enn 25 år. Dette er normalt langt over det som er normal reasfalteringsperiode. Resultatet av gamle vegdekker er ofte oppsprekking og krakelering, spor og ujevnheter, feil tverrfall m.m.

Diagrammet viser at særlig Troms og Finnmark og Vestland har den største andelen med gamle vegdekker.

Figur 11 Andel av vegdekkene som er eldre enn 25 år. Beregnet med utgangspunkt i data fra NVDB



“I gjennomsnitt tar det nesten 25 år mellom hver gang en fylkesveg blir reasfaltert. De viktigste fylkesvegene blir reasfaltert mye oftere. Det betyr at det går mange tiår mellom hver gang de mindre viktige vegene blir reasfaltert. 18 % av fylkesvegene har vegdekke som er mer enn 25 år gammelt.”

Figur 12 Artikkel fra NRK Vestland, nov 2022

Figur 13 Artikkel fra AT.no sept 2022

Vil ta 70 år å få ny asfalt på fylkesvegane

Det vil ta 70 år før Vestland fylke kjem rundt med ny asfalt på alle vegane. Fylka manglar milliardar til vedlikehald.



BØTEVDN: På fylkesvegveien i Fjaler er del dag, for ny asfalt. FOTO: CUDGER SÆLLI / NRE



Dagger Sævi
Journalist



Eirik Siem
Journalist

Vi rapporterer fra Fjaler

Publisert 20. nov. 2022 kl. 09:31



På grunn av økte kostnader er det flere asfalteringsprosjekter som blir utsatt. Illustrasjonsfoto. Foto: Illustrasjon fylkeskommunen

Utsetter asfaltering av fylkesveier på grunn av prisøkning

Spærer 15 millioner kroner på 2022-budsjettet. Vedlikeholdsetterslepet er beregnet til fire milliarder kroner!

4.5 BÆREEVNE

Dersom overbygningen er dårlig, består av telefarlige masser og er dårlig drenert, får vi telehiv og teleløsning som skader vegdekket og gir det dårligere levetid enn det burde. I tillegg fører dårlig vegoverbygning til dårlig framkommelighet, trafiksikkerhet og kjørekomfort.

I mange tilfeller er det ikke hensiktsmessig å legge ny asfalt, da det er behov for forsterkning av overbygningen. På mange vegger vil et nytt vegdekke ødelegges etter kort tid.

En svært stor andel av fylkesvegnettet har en bæreevne som ikke er god nok for den trafikkslitasje som påføres av tunge kjøretøy. Særlig gjelder dette i teleløsningen hvor mange fylkesveger er spesielt utsatt, men også på sommerføre er bæreevnen for dårlig.

Mange fylkeskommuner kjører omfattende nedbøyningsmålinger for fylkesvegnettet for å analysere hvor høy den reelle bæreevnen er, og hvor i vegkroppen utfordringene er størst. Basert på data registrert i Nasjonal vegdatabank, foregår slike målinger i varierende grad.

Ca 12 % av alle målingene viser bæreevne under 10 tonn og ca 3 % er under 8 tonns bæreevne. Når bæreevnen er dårlig, vil ny asfalt også ha svært kort levetid med mindre man forsterker vegen først. Mange fylkeskommuner gjennomfører forsterkningstiltak på deler av fylkesvegnettet, f.eks. med dypstabilisering som metode. Men det er kun korte deler av fylkesvegnettet som blir forsterket.

Vann forårsaker store utfordringer for fylkesvegnettet. Dårlig drenering/grøfter forårsaker at vann blir stående inne i vegkroppen og fører til telehiv om vinteren og ustabil veg i teleløsningen. Et viktig tiltak for å forbedre bæreevnen er derfor bedre grøfter, nye stikkrenner osv.

Figur 14 Fv5122 Porsmyrvegen (Fra Drifts og vedlikeholdsstrategi Vestland). Dekket ødelegges av dårlig bæreevne på vegen.

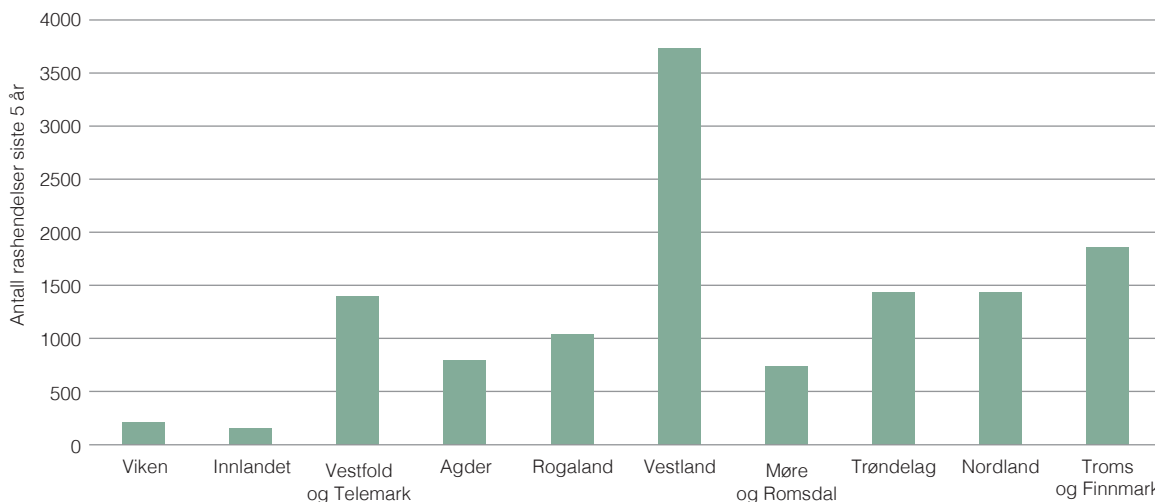


4.6 SKRED, FLOM OG HENDELSER

Deler av fylkesvegnettet er rasutsatt som følge av topografiske forhold, der fylkesvegene ligger eksponert for snøskred og andre ras fra fjellsidene. I tillegg er det en stor og økende andel ras som skyldes løsning i fjellskjæringer, flomskred, m.m ofte som følge av nedbør, frysing og tining m.m.

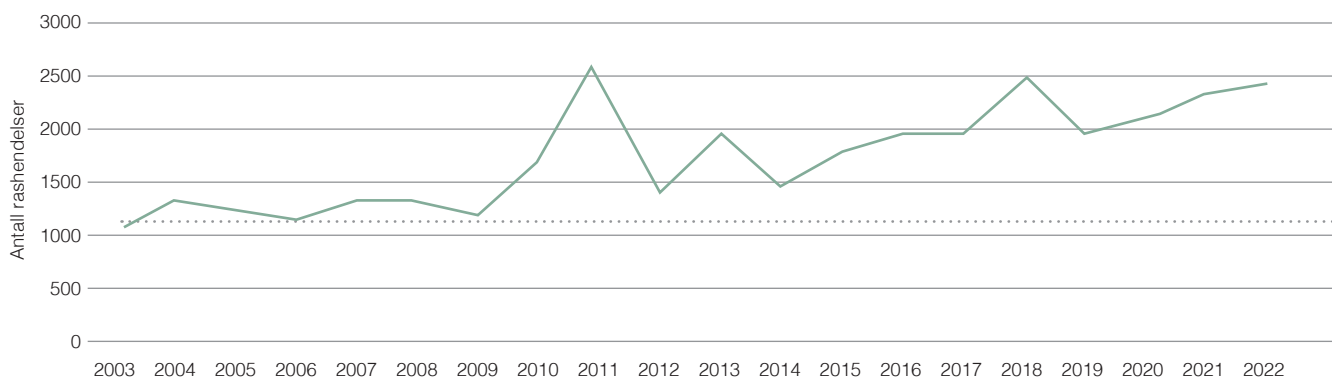
Figuren under viser at Vestland er tydelig overrepresentert når det gjelder skredhendelser, men alle fylkene har årlige skred som fører til at veggen blir helt eller delvis stengt og har behov for opprydding.

Figur 15 Skred registrert i Nasjonal vegdatabank siste fem år fordelt på fylker



Figuren under viser alle registrerte rashendelser på fylkesvegnettet de siste 20 årene som er lagt inn i Nasjonal vegdatabank. Det synes å være en klar økende trend fra ca 1000 i 2003 til bortimot 2500 i 2022 og kan underbygge Fylkeskommunenes egen opplevelse. Det tas forbehold om eventuelle endringer i registreringsmetodikk.

Figur 16 Registrerte rashendelser i Nasjonal vegdatabank siste 20 år



Fylkeskommunene beskriver at deres opplevelse er hyppigere hendelser langs vegnettet som følge av uvær. Store regnskyl og sterk vind opptrer hyppigere, på uvante tider og på uvante steder enn tidligere. Mer ustabile vintre med mange fryse- og tineprosesser gir mer slitasje både på vegene og på skjæringene.

Hendelser som ras, flom, sterk vind m.m krever ofte kostnadskreven opprydding som går utover annen aktivitet på fylkesvegnettet. I tillegg blir det mer uforutsigbart og vanskelig å planlegge, da man aldri vet når slike hendelser inntreffer.

“Fylkeskommunene opplever økte utfordringer knyttet til store regnskyl, uvær, ras og flom langs fylkesvegnettet. Denne utviklingen forentes å øke ytterligere i årene framover, og setter økte krav til fylkesvegene.”

Figur 17 Flomskader fv 55, Lom. Foto: Statens vegvesen (Fra Handlingsprogrammet for fylkesveger 2022-2025 Innlandet)



4.7 FRAMKOMMELIGHET FOR TUNGE KJØRETØY

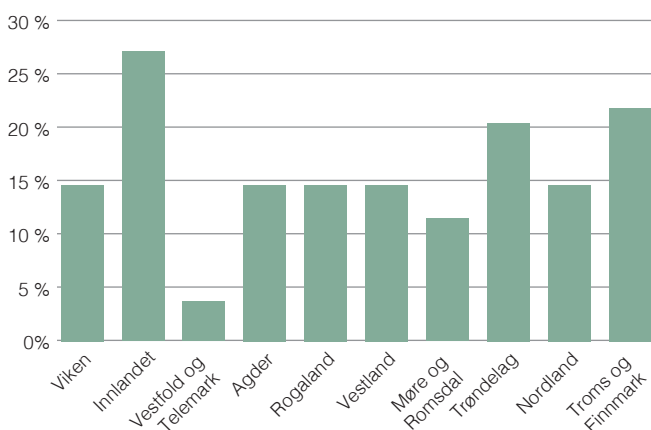
En del fylkesveger har fortsatt begrensninger som særlig gir konsekvenser for tunge biler dersom det ikke finnes brukbare omkjøringsmuligheter. Flaskehalsen som svake bruer, lave overganger og strekninger med redusert aksellast kan gi store konsekvenser for tømmertransport og annet næringsliv som i mange tilfeller får mindre effektiv transport ved at de kan laste mindre på bilen.

Store deler av fylkesvegnettet ble administrativt oppskrevet til 10 tonn aksellast på 90-tallet, men har egentlig ikke en bæreevne som tillater det. Dette fører til at deler av vegnettet slites ned og får skader som følge av for stor belastning.

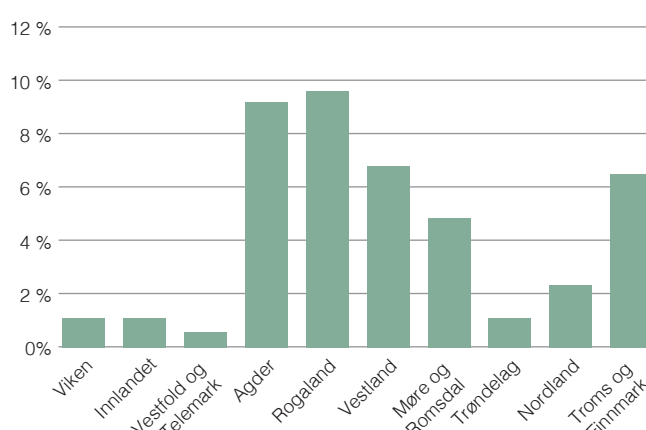
Nedsatt aksellast skyldes dårlig vegfundament og risiko for at tungbiler kjører i stykker vegen. Særlig i teleløsningen er dette et problem. Nedsatt totalvekt skyldes som regel bruer som ikke tåler vekten av tunge kjøretøyer. Særlig for tømmerbransjen er nedsatt totalvekt en ulempe som medfører redusert effektivitet siden de ikke kan utnytte lasteevnen på bilen.

Figur 18 Andel av fylkesveger med begrensninger for store kjøretøy. Kilde: Kostra

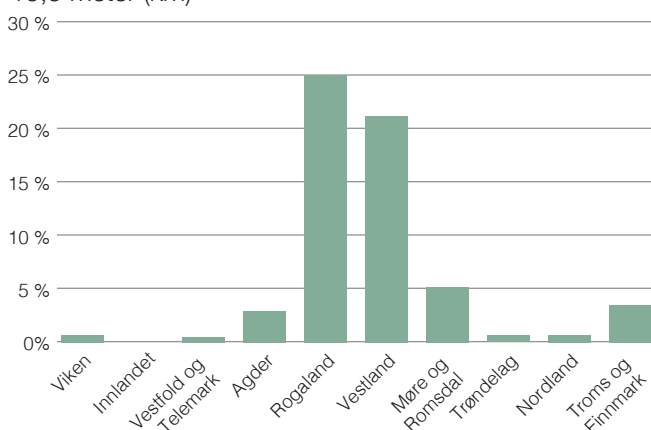
Andel Fylkesvei med tillatt aksellast under 10 tonn (km)



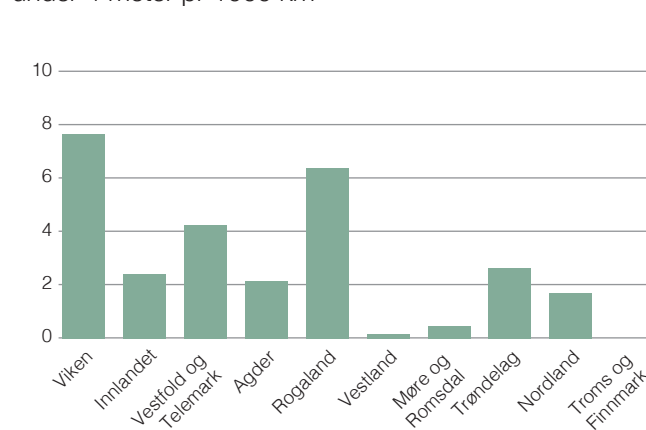
Andel Fylkesvei med tillatt totalvekt under 50 tonn (km)



Andel Fylkesvei med tillatt kjøretøylengde mindre enn 19,5 meter (km)



Antall underganger på fylkesvei med høgdebegrensning under 4 meter pr 1000 km



Store deler av riksvegnettet er de siste årene åpnet for modulvogntog (25 meter lange vogntog). Dette gir muligheten til ca 50 % økning av lasteevnen og dermed redusert antall vogntog. Mens ca 40 % av riksvegnettet kan trafikkeres med modulvogntog, gjelder det bare ca 2 % av fylkesvegnettet.

“Mens riksvegnettet stort sett er framkommelig for alle store kjøretøy, er det fortsatt mange fylkeveger med aksellastbegrensninger, og lengde-, høyde- eller totalvektbegrensninger som skaper utfordringer for næringstransporten. Det er ofte kostbart å fjerne slike flaskehalser.”

4.8 VEGBREDDE

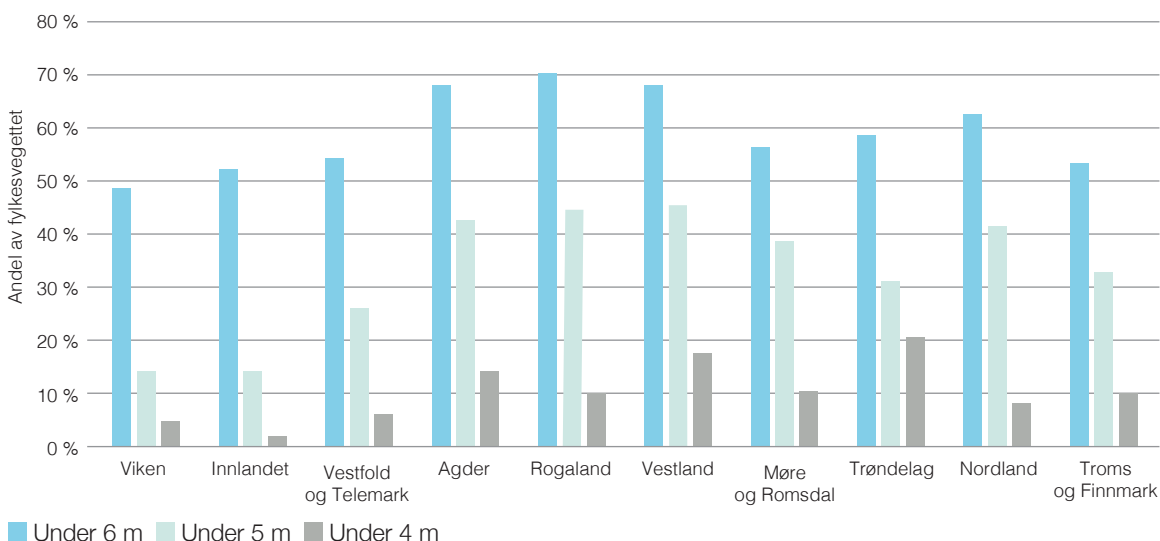
En stor andel av fylkesvegnettet har for lav bredde i forhold til den trafikken som trafikkerer vegen.

Ca 63 % av fylkesvegnettet er smalere enn 6 meter, og er dermed for smale for gul midtstripe. Variasjonen mellom fylkene er ikke så stor, men de mer tettbefolkede fylkene på Østlandet har litt lavere andel. Kun Viken har under halvparten av veglengden under 6 meter.

Ca 34 % av fylkesvegnettet er smalere enn 5 meter, noe som gjør det svært vanskelig å møte tunge kjøretøy. Her er Agder, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge verre stilt enn Østlandsfylkene.

Ca 11 % av fylkesvegnettet er smalere enn 4 meter, dvs. smalere enn det en enfelts veg skal være i henhold til vegnormalene. Her ser vi større variasjon og Vestland, Møre og Romsdal og Trøndelag ligger godt over gjennomsnittet med mellom 15 og 20 % av fylkesvegnettet smalere enn 4 meter.

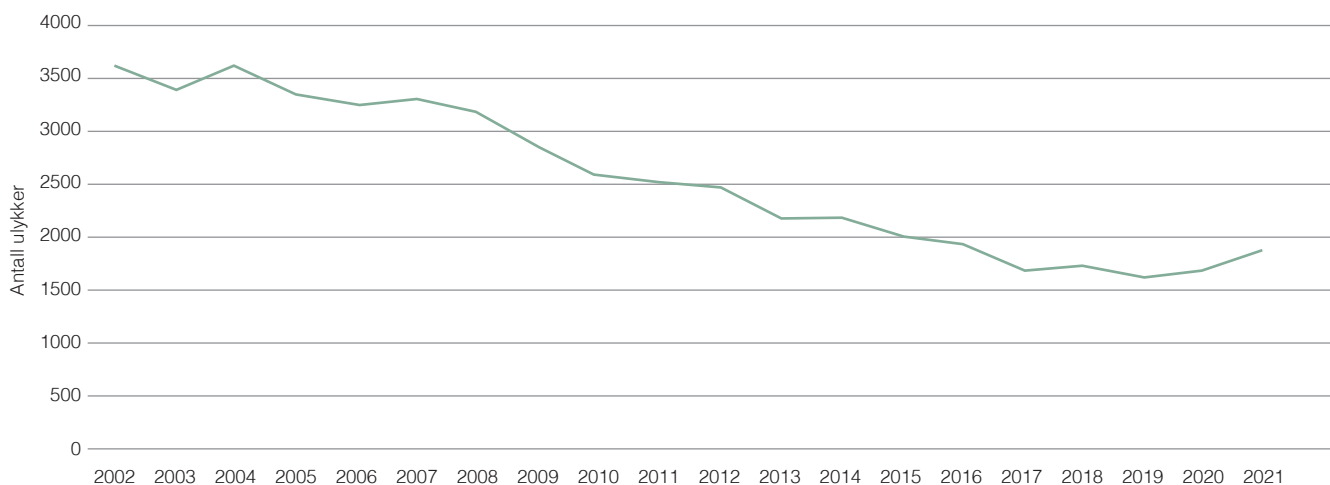
Figur 19 Andel av fylkesvegnettet med vegbredde under hhv 6, 5 og 4 meter. Kilde: NVDB



4.9 TRAFIKKSIKKERHET

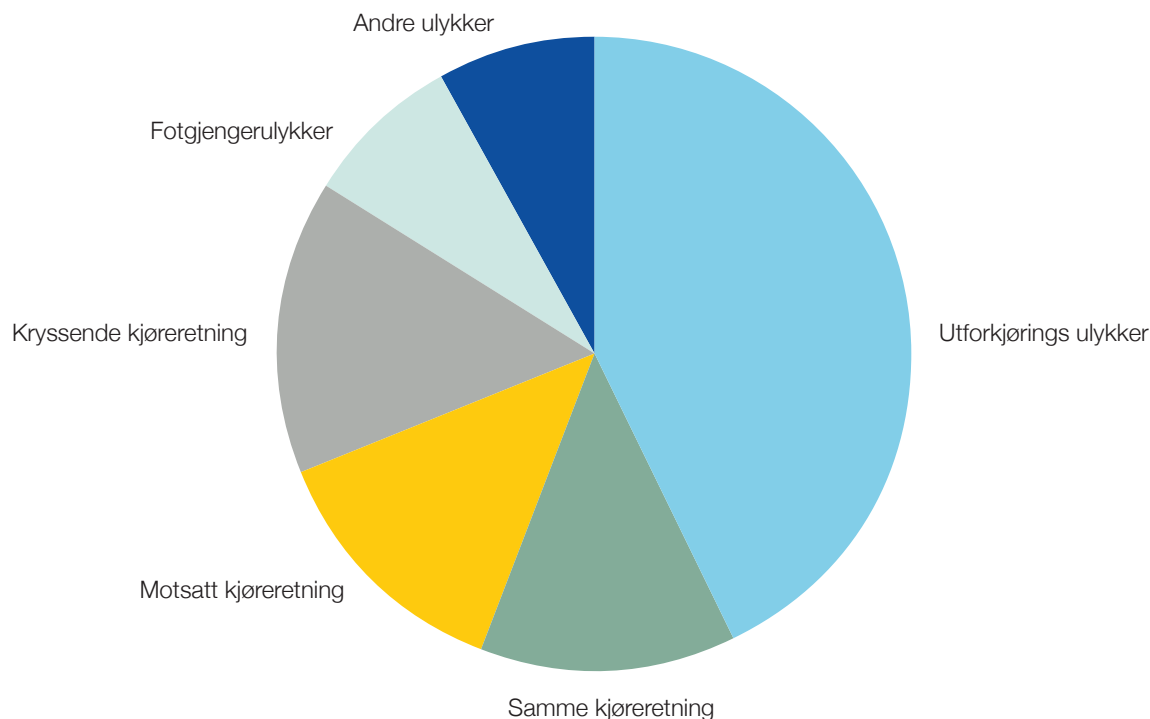
Trafikksikkerheten på vegnettet har hatt en positiv trend i mange år. Det blir stadig færre drepte og hardt skadde både på riksvegnettet og fylkesvegnettet.

Figur 20 Utvikling antall ulykker på fylkesvegnettet siste 20 år. Kilde: NVDB



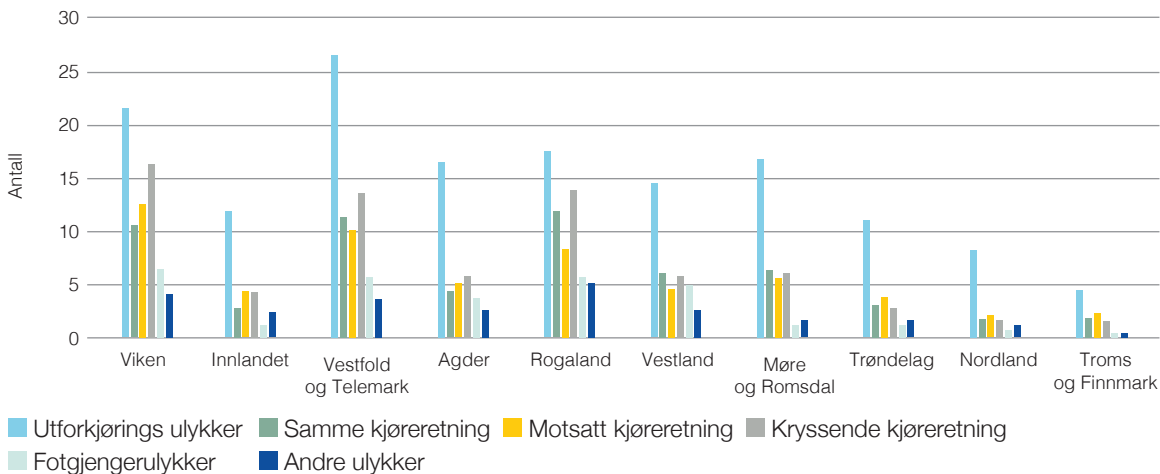
Det skjer vesentlig færre alvorlige ulykker pr km veg på fylkesvegnettet enn på riksvegnettet, men siden trafikkmengden er lavere, er det imidlertid ca dobbelt så mange drepte og hardt skadde pr kjøretøykilometer på fylkesvegnettet som på riksvegnettet. Det er særlig utforkjøringsulykker som dominerer på fylkesvegnettet. Dette er en naturlig følge av at det er investert betydelig mer i trafikksikkerhet på riksveger enn på fylkesveger, samt at en ikke ubetydelig andel av trafikken på riksveger foregår på møtefrie veger, som har en langt lavere risiko enn veger med møtende trafikk. Utforkjøringsulykker har ofte alvorlig utfall, særlig der sideterrenget ikke er gjort «tilgivende».

Figur 21 Fordeling av ulykkestyper på fylkesvegnettet (sum perioden 2018-2021). Kilde: NVDB



I alle fylkene er utforkjøringsulykkene de dominerende. Men ulykkestettheten, (antall ulykker pr 1000 km) varierer og er naturlig nok høyere i de fylkene som har størst trafikk.

Figur 22 Personskadeulykker pr 1000 kilometer på fylkesvegnettet, fordelt på fylker (sum 2018-2021)



“Trafikksikkerheten har gått i riktig retning i mange år, og antallet drepte og hardt skadde er sterkt redusert. Likevel er den relative risikoen for å bli drept eller hardt skadd dobbelt så høy som på riksvegnettet.”

4.10 FRAMTIDSUTSIKTER

Tilstanden på fylkesvegnettet har en negativ utvikling. På bakgrunn av intervjuer med fylkeskommunene har alle fylkene en underdekning i forhold til behovet for vedlikehold. Dette betyr at forfallet eller vedlikeholdsetterslepet øker fra år til år. Vi har estimert underdekningen til å ligge på ca 1 – 2 mrd hvert år på landsbasis. Med andre ord fortsetter det store etterslepet å øke. Samtidig øker trafikken jevnt, nye behov oppstår som følge av industri-etableringer og boligbygging, og et mer ustabil vær.

Riksrevisjonen leverte rapporten Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier [34] 1. juni 2023. Rapporten sier at det er kritikkverdig at kostnadene til drift og vedlikehold har økt betydelig siden 2015 uten at dette har gitt mer fremkommelige, miljøvennlige eller tryggere riks- og fylkesveier. Den peker på svakheter i styring og oppfølging og mangel på informasjon om resultatene av arbeidet med drift og vedlikehold på riks- og fylkesveg.

Når det gjelder fylkesvegnettet spesielt, påpekes at regionreformen har gitt større muligheter for lokale tilpasninger, men mindre stordriftsfordeler og mer fragmenterte fagmiljøer.

5. ØKONOMISK UTVIKLING

Fylkeskommunenes samlede utgifter til fylkesveg var i 2022 på ca 23 mrd kroner, hvorav brutto driftsutgifter utgjorde 10,5 mrd og investeringsutgifter utgjorde 12,8 mrd.

DEFINISJONER

Drift

Med drift menes oppgaver og rutiner som er nødvendige for at vegene skal fungere godt for trafikantenes daglige bruk. Dette gjelder for eksempel vinterdrift med brøyting og strøing, renhold og feiing.

Vedlikehold

Innsats og aktiviteter som ivaretar den fysiske infrastrukturen i et lengre tidsperspektiv. For eksempel det å opprettholde standarden på vegdekker, grøfter, bruer, kaier, tunneler og vegutstyr i tråd med fastsatte kvalitetskrav. Vedlikehold kan igjen skille på løpende vedlikehold (lapping av dekker, reparasjon av skader m.m) og planlagt vedlikehold (dekkelegging, grøfterensk m.m).

Fornyng

Fornyng handler om å ivareta dagens vegnett og vegkapital for fremtiden, der dette ikke ivaretas gjennom ordinær drift og vedlikehold. Fornyng bidrar samtidig til å øke verdien på fylkesvegnettet og finansieres normalt over investeringsbudsjettene. Fornyng kan være begrenset til kun å forsterke og øke bæreevnen der vegen ligger i dag, eller å gjøre mer omfattende tiltak som innebærer enkelte breddeutvidelser og kurvaturutbedringer.

Nybygging

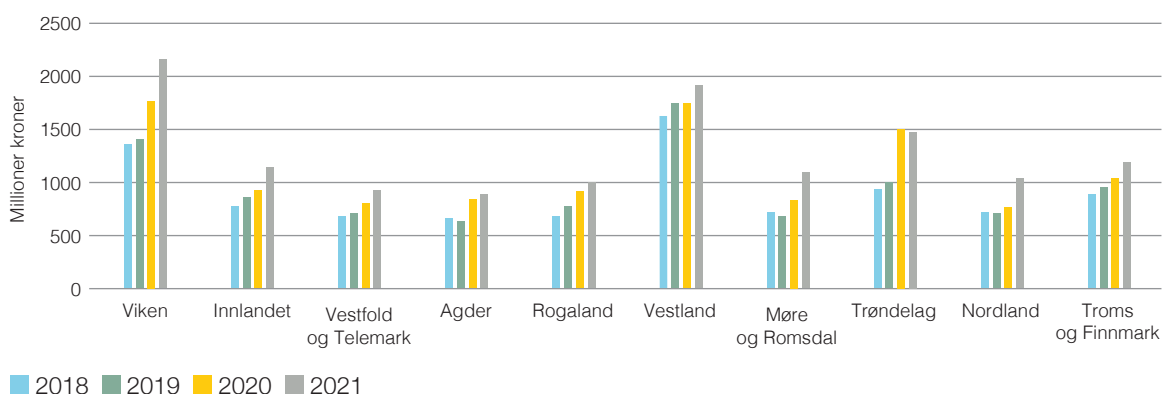
Nybygging er nye vegforbindelser, vegomlegginger eller omfattende utbedring av eksisterende veg og finansieres over investeringsbudsjettet.

Det er flytende grenser mellom de ulike begrepene, og ulike fylker kan ha andre begreper og ulike definisjoner på dem.

5.1 RAMMER TIL DRIFT OG VEDLIKEHOLD

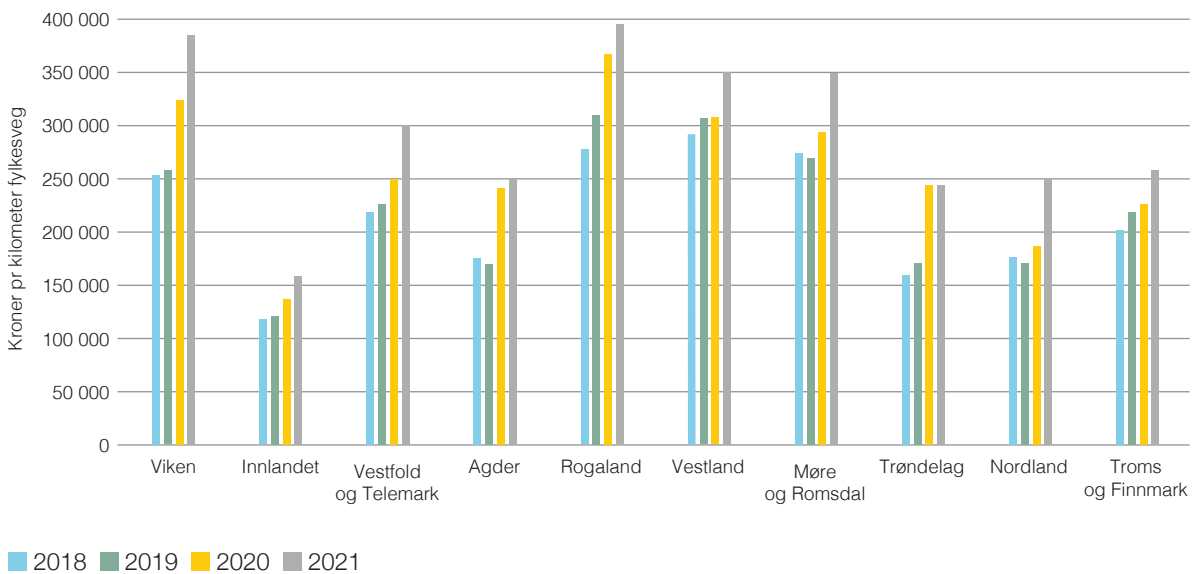
Ifølge statistikk fra SSB/ Kostra ble det brukt til sammen 12,7 mrd til drift og vedlikehold til fylkesvegnettet i 2021. Dette har økt gradvis de siste årene fra ca 9 mrd i 2018 (løpende kroner).

Figur 23 Utgifter til drift og vedlikehold i årene 2018 – 2021 (løpende kroner, fra Kostra)



Drift og vedlikeholdskostnadene tilsvarer 284 000 kroner pr. km fylkesveg i snitt. Hvis man sammenligner med riksvegnettet benyttes ca 768 000 kroner pr. km, ca 2,7 ganger så mye. Siden riksvegnettet i snitt har vesentlig høyere trafikk og viktigere funksjon i transportnettet, er det naturlig at drifts- og vedlikeholdsstandarden er høyere, men forskjellen er likevel for stor tatt i betraktning at også fylkesvegnettet skal være kjørbart til enhver tid, og har en teknisk standard som gjør driften mer utfordrende enn for riksvegnettet.

Figur 24 Utgifter til drift og vedlikehold pr km fylkesveg i årene 2018 – 2021 (Løpende kroner, fra Kostra)



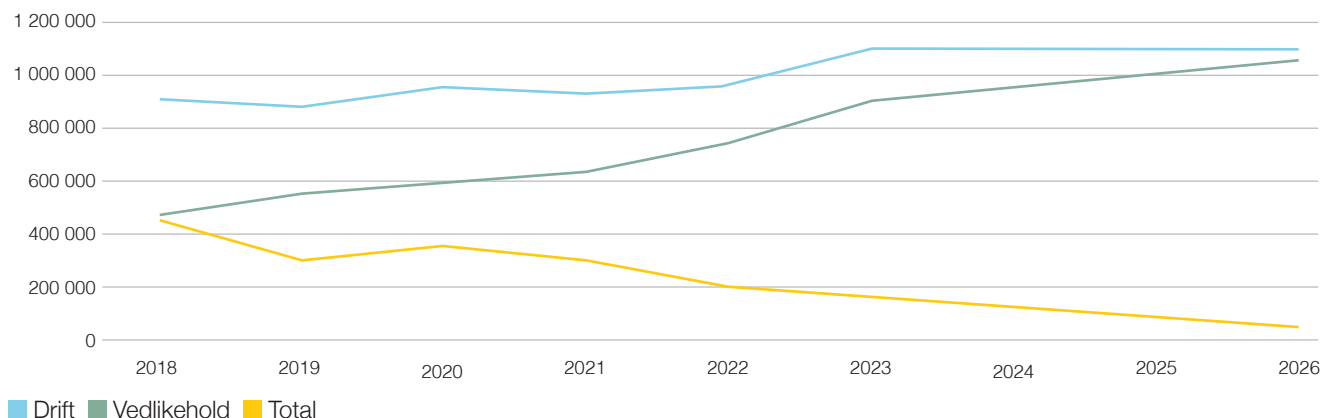
Hvis man ser på utgifter til drift og vedlikehold pr kilometer fylkesveg, ser vi at Viken og Rogaland bruker mest (nesten 400 000 kroner pr. km), mens Innlandet skiller seg ut ved å bruke minst (ca 160 000 pr km). Selv om alle fylkeskommunene har fått økt økonomiske rammer i nominelle kroner svakt siden 2018, har man samtidig hatt en kostnadsvekst som har vært enda større. Dette betyr at aktivitetsnivået på drift og vedlikehold i realiteten er redusert.

Av de totale rammene til drift- og vedlikehold brukes en andel til ren drift (brøyting, strøing, grøfterensk, kantklipp, lapping og reparasjoner) mens resten brukes til vedlikehold (dekkelegging, forsterkning, utskifting av stikkrenner m.m). De fleste fylkene meddeler at kostnadene til drift gjennom driftskontraktene har økt, med det resultat at vedlikeholdet får stadig mindre del av rammene.

Dette er illustrert i Figur 25 (Trøndelag Fylkeskommune).

Figur 25 Forventet utvikling i fordeling mellom drift og vedlikehold (Trøndelag fylkeskommune)

Utvikling i rammer drift og vedlikehold, 2018-2026.



De fleste fylkeskommunene påpeker at de har en lignende utvikling. Dette er svært bekymringsfullt, siden vi i forrige kapittel har vist at dekkeleggingstakten er alt for lav for å holde tritt allerede, og reduseres gradvis.

“En stadig økende del av drifts- og vedlikeholdsmidlene til fylkesveg går til ren drift, og andelen til verdibevarende vedlikehold går ned.”

5.2 DRIFTSKONTRAKTER

Drift av fylkesvegnettet gjøres gjennom driftskontrakter med entreprenører og utgjør en stor kostnadspost. For å få mest mulig drift for pengene diskuterer mange fylkeskommuner hvordan man skal innrette dette best mulig.

I perioden med sams vegadministrasjon (fram til 2020) hadde Statens vegvesen ansvaret for driftskontraktene både for riksveger og fylkesveger. Etter at fylkeskommunene tok over ansvaret var det fortsatt pågående felleskontrakter, men etter hvert som fylkeskommunene har lyst ut nye kontrakter, har flere fylkeskommuner opplevd sterk økning i kostnadsnivået. Årsakene til dette kan være mange, herunder generell kostnadsvekst, mindre stordriftsfordeler etter splitting av riks- og fylkesvegnettet, mangelfull konkurranse m.m.

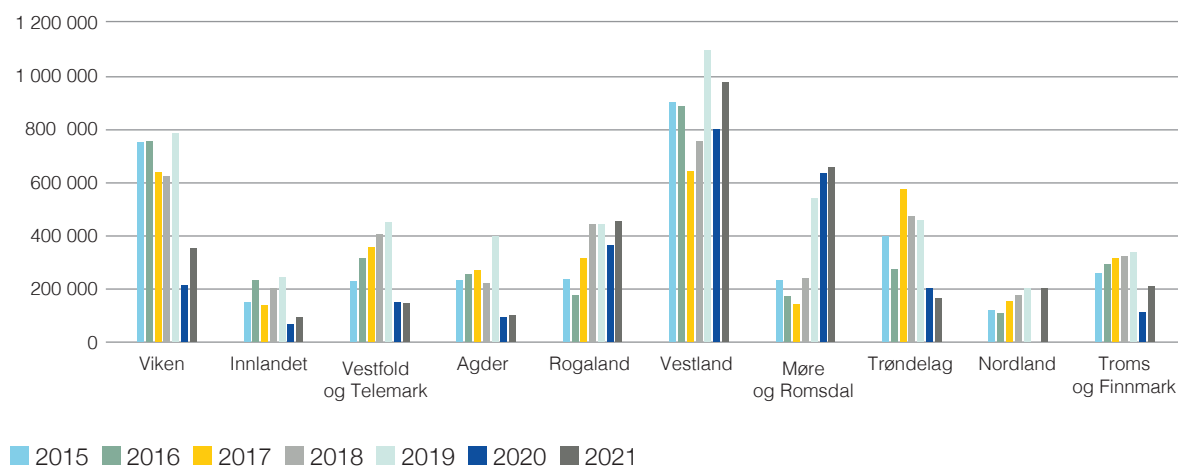
I tillegg opplever flere fylkeskommuner at de ikke har god nok kontroll, at det er for dårlig samsvar mellom det de betaler og det de får utført, blant annet som følge av poster med rundsummer, det vil si at entreprenøren ikke må spesifisere mengder og enhetspriser.

Det jobbes derfor i alle fylkeskommunene med drøftinger og vurderinger av hvordan driftskontraktene skal innrettes framover for å få mest mulig drift pr krone, og snu en utvikling med stadig økende kostnader.

5.3 INVESTERINGER PÅ FYLKESVEGNETTET

For å utvikle fylkesvegnettet, bygge nye vegforbindelser og foreta større oppgraderinger brukes investeringsmidler. Til sammen ble det ifølge tall fra Kostra brukt 14,4 mrd til investeringer i fylkesvegnettet i 2021. I tillegg kommer bompenger på store prosjekter og bypakker.

Figur 26 Investeringsmidler pr km fylkesveg i perioden 2015-2021 (Løpende kroner, fra Kostra)



Investeringer omfatter alle tiltak som innebærer varig forbedring av fylkesvegnettet i form av f.eks. nye veglenker, fornying av eksisterende veger eller bygging av gang- og sykkelveg.

Noen fylkeskommuner bygger og planlegger fortsatt nye vegforbindelser, bruer og tunneler på fylkesvegnettet. Særlig gjelder dette kystfylkene som fortsatt har befolkning på øyer uten fastlandsforbindelse.

Andre fylkeskommuner har i stor grad rettet investeringsbudsjettene mot oppgradering av eksisterende veg.

6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 VIKTIGSTE FUNN

Forfallet er stort og øker fra år til år

Det tekniske forfallet på fylkesvegnettet ble i 2013 beregnet til ca 55 mrd. Alle fylkeskommunene melder om at vedlikeholdet har stor underdekning og at forfallet øker fra år til år. Et foreløpig estimat tilsier at underdekningen er i størrelsesorden 1 – 1,5 mrd pr år.

Beregningen av teoretisk forfall forteller bare halve sannheten

Beregningen av teknisk forfall er til dels misvisende siden det bare tar høyde for å bringe vegen tilbake til opprinnelig standard. I mange tilfeller er det aktuelt å forbedre vegen, skifte ut masser, forsterke, forbedre drenering, øke bredden, rette ut kurver og tilrettelegge for gående og syklende for å imøtekomme dagens krav til vegstandard. Det reelle investeringsbehovet er dermed flere ganger høyere enn det beregnede forfallet.

Stadig større andel av drifts- og vedlikeholdsmidlene går til ren drift

Driftskontraktene har økt i kostnad de siste årene, og større og større andel av drifts- og vedlikeholdsmidlene går til å holde vegnettet åpent og framkommelig (brøyting, strøing, lapping, reparasjoner, opprydding etter uvær m.m), altså kostnader som ikke gir varig verdi. Driften blir dyrere enn den behøver på grunn av dårlig vedlikeholdte veger siden det er mer krevende å drifte ujevne veger, og behovet for lapping og reparasjoner øker. I tillegg har oppsplittingen av riks- og fylkesvegnettet etter fylkesreformen ført til redusert effektivitet og dyrere drift.

Dette betyr i praksis at det som blir igjen til vedlikehold stadig blir redusert. De siste årenes kraftige prisutvikling har forverret denne situasjonen da rammene ikke økes i takt med kostnadsøkningen. Samtidig øker behovet for midler til vedlikehold, både som følge av økende trafikk, nye veilenker og mer teknisk komplisert utstyr, konsekvenser av klimaendring (flom, ras) mv.

Mange fylkeskommuner diskuterer innretningen på funksjonskontraktene

Fylkeskommunene har i stor grad brukt Statens vegvesens kontraktssmal i de første kontraktutlysningene etter adskillelsen fra Statens vegvesen. Noen holder fortsatt fast på denne, mens mange har begynt å endre innretningen mot mer byggherrestyring.

Været er allerede mer uforutsigbart, og utfordringene vil øke

Det oppleves mer uforutsigbart vær. Store snøfall og regnfall på uvante steder og tider gjør arbeidet både mer komplisert og mer uforutsigbart. Flere rapporterer om ekstremvær (stormer og flommer) som krever store kostnader til opprydding.

Noen fylkeskommuner har klart å dreie innsatsen mer mot fornying av eksisterende vegnett

Flere fylkeskommuner har lyktes med å iverksette egne forsterkningsprogram med investeringsmidler i kombinasjon med vedlikeholdsmidler. Et eksempel er Troms og Finnmark (særlig i Troms) hvor det er planlagt å bruke 2 mrd kroner til rene fornyingsprosjekter de nærmeste årene. Dette betyr at nye vegprosjekter må nedprioriteres og utsettes.

Økonomien har blitt noe bedre, men ikke nok til å ta høyde for økte utfordringer

Statlige tilskudd til fylkesveger over samferdselsbudsjettet har økt fra 2022 (NTP). Noen fylkeskommuner har fått ekstraordinære midler de siste årene for å kompensere for prisstigning/ hendelser m.m, men det dekker bare delvis merkostnadene og forfallet fortsetter å øke.

Basert på intervjuer med fylkeskommunene er vårt klare inntrykk at fylkeskommunene ikke har mulighet til å prioritere de midlene som skal til for å bedre situasjonen nevneverdig. Behovene er langt større enn det rammetilskuddene gir mulighet til. Det er derfor behov for ytterligere økning i statlige midler til å ta igjen forfall.

Det er økende fokus på bærekraft, men lang vei å gå innen drift og vedlikehold

En del fylkeskommuner setter krav til utslipp (Euroklasse 6) for kjøretøy, noen stiller krav til elektriske inspeksjonsbiler, og utslippsfrie håndholdt utstyr. En utfordring er at strengere miljøkrav begrenses av lite tilgjengelig utstyr. Strengt miljøkrav er som regel fordyrende, og med en svært presset økonomi, er det liten evne og vilje til å sette strenge krav.

Fylkeskommunene er opptatt av tiltak som gir gjenbruk av masser og reduserer massetransport (f.eks. ved dypstabilisering og bruk av grøftemasser til bakkeplanering). I tillegg jobbes det med innretning av kontrakter som leder til minst mulig tomkjøring.

6.2 ANBEFALINGER

Mer midler er nødvendig – men samtidig må midlene brukes målrettet

Det bør prioriteres vesentlig mer penger til fylkesvegnettet, både for å stoppe et økende vedlikeholdsetterslep og for gradvis å ta igjen noe av forfallet. Behovene er sannsynligvis større enn det fylkeskommunene har mulighet til å prioritere gjennom frie inntekter i konkurranse med kollektivtransport, videregående skoler og andre oppgaver. Statlige øremerkede tilskudd til utbedring har økt fra og med 2022, men for å kunne snu en negativ trend, må disse økes betydelig i årene framover.

Samtidig må man ha fokus på å utnytte de midlene man har mest mulig målrettet og prioritere de oppgavene som er mest prekjære. I tillegg må fylkeskommunene samarbeide om å dele gode erfaringer og hele tiden være på jakt etter smartere måter å løse oppgavene. Det er viktig å snu utviklingen hvor driften stadig øker i kostnad.

Utvikle best practice for å få mest mulig drift pr krone

Siden driftskontraktene tar en stor og økende del av drifts- og vedlikeholdsbudsjettene er det viktig å ha fokus på driftskontraktenes innretning gjennom å dele erfaringer og utvikle «best practice» mellom fylkeskommunene.

For å oppnå effektiv konkurranse, god kvalitet, lavest mulig priser og godt samarbeid i bransjen, bør man søke optimalisering av geografisk inndeling, kontraktstørrelser, rod lengder, risikofordeling, grad av byggherrestyring, grad av fleksibilitet, andel vedlikeholdsarbeid i driftskontraktene m.m. Flere fylkeskommuner jobber med dette allerede og prøver ut ulike modeller.

Søke samarbeid der det er mulig

Der det er mulig å samarbeide med andre vegholdere (Statens vegvesen, andre fylkeskommuner og kommunene) for å oppnå stordriftsfordeler, mer effektiv utnyttelse av ressurser og redusert posisjonskjøring, bør dette vurderes.

Vurdere mulighetene for å gå ytterligere ned i driftsstandard på de minst viktige fylkesvegene

Med presset økonomi, kan det bli nødvendig å redusere utløsende standard knyttet til snørydding og friksjon for de lavest trafikkerte fylkesvegene.

Dreie en større del av investeringsmidlene mot fornying

Enkelte fylker har gått langt i å styre store deler av investeringsmidlene mot rene fornyingsprosjekter hvor hovedfokus er på forsterkning av eksisterende veg. Kostnadseffektive og bærekraftige tiltak som dypstabilisering og grøfting gir brukbar levetid for lave kostnader. I en situasjon hvor eksisterende vegger forfaller, kan man bli nødt til å sette nye vegforbindelser på vent.

Strategisk og kunnskapsbasert tilnærming

For at beslutningstakere på regionalt og nasjonalt nivå skal kunne gjøre gode og kunnskapsbaserte prioriteringer er det viktig at man utarbeider gode strategier, langtidsplaner og kunnskapsgrunnlag for å oppnå politisk engasjement for fylkesvegnettet og betydningen av vedlikehold. Flere fylkeskommuner gjør dette allerede. Eksempel Vestland som har utarbeidet en lettlest og oversiktlig situasjonsbeskrivelse.

Fylkeskommunene må tilstrebe en mer strategisk tilnærming hvor man prøver å gå fra ad-hoc- reparasjoner til å behandle lengre vegruter ut fra en samlet behovsvurdering hvor man definerer hvor det er nødvendig med breddeøkning/ kurveutretting og hvor det er tilstrekkelig med rene bæreevneøkninger.

Vi anbefaler å bruke funksjonsinndelingen av vegnettet aktivt til å formidle til politikere og publikum hva man kan forvente på ulike deler av fylkesvegnettet, differensiere driftsstandard, prioritere investeringsmidler, samt forvalte vegnettet. Dette vil kunne avstemme forventninger og tydeliggjøre de strategiske beslutningene.

Det er behov for å utvikle bedre indikatorer som kan brukes til å dokumentere standard og utvikling, slik at man får bedre samlet oversikt over tilstand og behov, og har mulighet til sammenligning og benchmarking mellom fylkene.




7. LITTERATUR




- [1] State of the Nation 2020
- [2] Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet? – Statens vegvesen februar 2013
- [3] Statistisk sentralbyrå – Kostra, nøkkeltall og økonomidata
- [4] NVDB – Vegkart, vegnettsdata og funksjonsinndeling
- [5] Samferdselsstrategi 2022-2033 – Temastrategi for Viken fylkeskommune 18.12.2020
- [6] Årsbudsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025, Viken fylkeskommune 15.12.2021
- [7] Handlingsprogram samferdsel 2022-2025, Viken fylkeskommune, 24 februar 2022
- [8] Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025 Innlandet fylkeskommune, okt 2021
- [9] Operativ standard Innlandet – Drift og vedlikehold av fylkesveger, 19.01.2021
- [10] Vegnettsplan for Innlandet. Funksjonsklasser, byggegrenser og avkjørsler, Samfunnssikkerhet og beredskap Juni 2021
- [11] Økonomiplan for 2022-2025 Innlandet fylkeskommune
- [12] Strategi for fylkesveinettet 2022-2031 – Vestfold og Telemark fylkeskommune
- [13] Økonomiplan 2022-2025 Vestfold og Telemark fylkeskommune (Budsjett og økonomiplan 2022-2025 (framsikt.net)
- [14] Handlingsprogram for fylkesveg 2022-2024, Agder fylkeskommune 28.06.2021
- [15] Budsjett 2022, Klimabudsjett og økonomiplan 2022-2025 Agder fylkeskommune
- [16] Samferdselsstrategi for Rogaland 2022–2033, Rogaland fylkeskommune
- [17] Strekningsanalyse av fylkesvegnettet i Rogaland, Rogaland fylkeskomm. okt. 2021
- [18] Handlingsprogram for samferdsel i Rogaland 2023-2030, Rogaland fylkeskommune
- [19] Meir veg for pengane, Kunnskapsgrunnlag for RTP 2022-2033, Vestland fylkeskommune
- [20] Drift- og vedlikeholdsstrategi for fylkesvegnettet - Utviklingstiltak i handlingsprogrammet RTP 2022–2033, Vestland fylkeskommune
- [21] Budsjett 2022 / økonomiplan 2022–2025, Vestland fylkeskommune desember 2021
- [22] Strekningsvise utgreiingar. Kunnskapsgrunnlag for RTP 2022-2033. Vestland fylkeskommune april 2022
- [23] Kunnskapsgrunnlag til fylkesstrategi for samferdsel 2021-2024, Møre og Romsdal fylkeskommune
- [24] Økonomiplan med handlingsprogram 2022-2025 med budsjett for 2022, Møre og Romsdal fylkeskommune 7. desember 2021
- [25] Delstrategi Veg 2019 – 2030, Trøndelag fylkeskommune, oktober 2018
- [26] Økonomiplan 2022-2025 med budsjett 2022, Trøndelag fylkeskommune
- [27] Regional transportplan Nordland 2022-2033 Strategidokument, Nordland Fylkeskommune
- [28] Regional transportplan Nordland 2022-2033 Handlingsprogram, Nordland Fylkeskommune
- [29] Økonomiplan 2022-2025 Nordland fylkeskommune (Økonomiplan 2022-2025 og budsjett 2022 (framsikt.net)
- [30] Budsjett 2022, økonomiplan 2022-2025, Finnmark Fylkeskommune
- [31] Statusrapport Fylkesvegnettet i Troms – 2021, Troms og Finnmark Fylkeskommune
- [32] Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier, Riksrevisjonen 1. juni 2023
- [33] Kvaliteten på det norske veinettet - Status og utvikling for riks- og fylkesveger – Rapport 2020/38 Vista Analyse for Opplysningsrådet for veitrafikken
- [34] Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier – Riksrevisjonen 1. juni 2023


En stor takk går til Sivilingeniør/ senior rådgiver Erik Spilsberg i Rambøll, som har utarbeidet denne rapporten på oppdrag fra RIF, og til fylkeskommunene for godt samarbeid.

Rambøll Hoffsvæien 4 0213 Oslo ramboll.no

Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) er en frittstående bransjeforening for kunnskapsbedrifter med virksomhet innenfor rådgivning, planlegging og prosjektledelse, med hovedfokus på bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen. Alle RIF-firmaer er underlagt krav knyttet til faglig kompetanse og forretningsskikk. Våre medlemsbedrifter sysselsetter til sammen over 14.000 personer i Norge. Rollen som rådgiver består i å gi objektive råd og gode løsninger. Dette vil si råd og løsninger som ivaretar oppdragsgivers og samfunnets interesser. Begrepet «rådgivende ingeniør» oppstod i England i 1840-tallet og bransjen tok seg for alvor opp på begynnelsen av 1900-tallet i forbindelse med elektrifiseringen av bygg og industri. Behovet kom på bakgrunn av byggherrenes behov for ingeniørfirmaer som kunne gi dem tekniske råd som var helt uavhengige av entreprenører, produsenter eller andre leverandører. RIFs norm for god forretningsskikk og RIFs etikkveileder gir seriøse rådgivere et godt grunnlag for å ivareta oppdragsgivers og samfunnets interesser.

 Essendropsgate 3
Boks 5491 Majorstuen
0305 Oslo

 22 85 35 70
 rif@rif.no
 rif.no

 facebook.com/RIFNorge
 linkedin.com/company/1519206
 RIF Engineers