

Saksframlegg

OM VINTERDRIFT (BRØYTING OG STRØING) AV KOMMUNALE VEGER I TRONDHEIM.

NYTT SAKSFRAMLEGG

Arkivsaksnr.: 11/27861

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til vedtak:

Formannskapet tar saken til orientering.

::: Sett inn inns tillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

Sammendrag

Dette saksframlegget er omfattende og derfor gis det innledningsvis et sammendrag av hovedpunktene i saken.

Status. Vinterdriften av veger i Trondheim kommune har følgende omfang:

Vegtype	Antall	Lengde i km
Kommunale boligater	1.159	357,5
Kommunale hovedveger	160	155,3
Totalt	1.319	512,8

Tabellen omfatter ikke gang- og sykkelveger, sykkelfelt og fortau. Samlet utgjør det kommunale budsjettet for vinterdrift i 2011 40 millioner kroner, inklusive midler fra piggedekkkfondet på 11 millioner kroner.

Trondheim bydrift er i stor utstrekning gitt fullmakter til å utføre en hensiktsmessig vinterdrift på det kommunale vegnettet innenfor rammene av styrende standardkrav, årlige budsjetter og utføreravtaler.

I budsjetteksten for 2011 er ett av tiltakene: *"Tilpasse vinterdriften etter tildelte ressurser, men med skjerming av gang -/ sykkel- og kollektivanlegg"*.

Budsjetter. Rendyrket budsjettstyring av aktiviteter og tjenester som er prisgitt værskifter er krevende. Et moderne bysamfunn krever forutsigbarhet for transportsektoren. Det forventes at veger og gater brøytes og strøs når behovet er der, og det vil derfor kunne oppstå avvik mellom budsjett og forbruk for vintervegdrift. 2010 hadde for eksempel det høyeste antall brøyteutkallinger¹ de siste 10 år i Trondheim, Gjennomsnittlig antall utkallinger er 13,8, mens vi i 2010 hadde 21.

Hver utkalling koster 700 - 800 000 kroner i rene driftskostnader, og hver dag med etterrydding i kryss, busslommer, o l koster rundt 100 000 kroner. Dette må ses opp mot budsjettmidlene avsatt til brøyting, som i 2011 er på 19,5 millioner kroner + 5 millioner kroner fra piggedekkkfondet.

Prisforhold. I anbudsrunden sist høst fikk man en kraftig prisøkning på innleide entreprenør-tjenester med hele 8,2 % sammenliknet med forrige runde. I budsjettet for 2011 var det lagt inn generell priskompensasjon på 2,4 % (kommunal deflator). Denne særlige prisveksten innenfor disse tjenestene er krevende, og vil i større grad bli ivaretatt i budsjettoplegget fremover.

Beredskap. En viktig problemstilling er dimensjonering av beredskap og gjennomføringskapasitet. Høy beredskap vil oppleves som dyrt i en snøfattig vinter. Sist vinter viste imidlertid at det er viktig å ha beredskap og kapasitet til å takle både mange og store værhendelser. Rådmannen mener det fortsatt vil være riktig å prioritere en god beredskap i et transportintensivt bysamfunn som Trondheim.

¹ Med brøyteutkalling menes kommunens beslutning om å iverksette brøyting.

Trondheim kommune

Klager. Vinterdriften medfører relativt mange klager fra brukerne, med krav og ønsker om større innsats, og sist vinter var typisk i så måte. Gapet mellom tilbudt og forventet standard er stort, og nye meldingsmedia har senket terskelen for varsling og framsettelse av klager. Det brukes svært mye tid på tilbakemeldinger. Rådmannen mener kommunikasjon med brukerne er viktig, og vil vurdere tiltak for å effektivisere samt redusere behovet for klager fra publikum.

Universell utforming. Prinsippet om universell utforming av omgivelsene har betydning når kriterier for iverksetting av brøyting (snødybde) skal fastsettes. Diskrimineringsombudet har i vinter uttalt til Vågå kommune at brøyting av sentrumsnære boliggate bør iverksettes ved 5 cm snø av hensyn til rullestolbrukere. Rådmannen vil før kommende vinter vurdere om framkommeligheten for slike brukergrupper kan bedres, eventuelt ved å prioritere viktige ruter.

Vintersykling. Sykkelruter krever intensiv drift for å være attraktive å bruke. I vinterhalvåret må sykkeltraseene brøytes ekstra og skrapes flere ganger mellom hvert snøfall. For 2011 er det avsatt mer penger til vinterdrift av sykkeltraseer med tilpasning av brøyterutiner, i samsvar med bystyrets budsjettvedtak.

Effektivisering av tekniske tjenester. Trondheim bydrift arbeider med tiltak for å imøtekomme krav om effektiviseringstiltak innen de tekniske tjenester. For vegdriften er det allerede gjort organisatoriske tilpasninger. For vinterdriften vil effekten for inneværende år i hovedsak komme til syne førjuls vinteren 2011. Status så langt i arbeidet med disse effektiviseringstiltakene er rapportert i regnskapsrapporten etter 1. tertial 2011 til bystyret.

Omlegging av brøytekontraktene. Planer om å sette ut vinterdrift av større geografiske områder (flere roder) i stedet for dagens ordning med enkeltruter er det tiltaket som innebærer størst endring. Samtidig legges totalansvaret for tjenestens utførelse og kvalitet over på entreprenøren. Entreprenøren må da utkalle selv og bli målt på resultatet, ikke bare på antall utkjørte lengder og anvendt tid. I inneværende avtaleperiode vil fordelingen mellom egne og innleide vinterdriftstjenester bli uendret, men rådmannen vil igjen se på muligheten for slike løsninger ved neste anbudsutlysning. I vegvesenets funksjonskontrakter med brøyteaktørene er et slikt totalansvar for tjenesten, inklusive utkallingen, lagt på utføreren.

Administrasjon – produksjon. Omfordeling mellom administrativt arbeid og direkte produksjonsarbeid vil eventuelt komme som resultat av organisatoriske endringer. Rådmannen vil i forlengelse av gjennomført omorganisering av Stabsenhet for byutvikling også se nærmere på grensesnittet mot Trondheim bydrift, med plassering av forvaltningsoppgaver og bestiller-/ utførermodellen som sentrale tema. Samtidig er det en utfordring å rekruttere og beholde relevant vegfaglig kompetanse.

Nye driftsområder. Arbeidet med å etablere tre ansvarlige driftsområder har hittil hatt prioritet, med fokus på ledelse, kostnadskontroll og samordning innenfor hver rodestasjon. Det er allerede klare positive effekter av arbeidet ved blant annet at ansvar og myndighet er plassert nærmere produksjonsleddene.

Egenproduksjon – kjøpte tjenester. Rådmannen anser fordelingen mellom egne og kjøpte tjenester i Trondheim bydrift å være balansert med oppgavene som i dag utføres. I dette ligger også en optimalisering av ressursutnyttelsen av mannskap og maskiner sommer og vinter.

Anbudsoppfølging. Rådmannen vil arbeide videre med sikte på en bedre oppfølging av kjøpte vintertjenester. Større anbudspakker med større ansvar lagt på entreprenør, vil gi rom for større innsats

Trondheim kommune

mot kontrolloppgaver, og bedre kontroll blir et satsingsområde framover.

Kostnadssammenlikninger. Direkte sammenligninger av kostnader byer i mellom på vinterdrift, gir i praksis ikke svar på hvorfor man har ulike kostnadsnivå og/eller effektivitet i tjenesten.

Driftsstandard. Man har ulike standarder ulike steder i landet, og i Trondheim er det også ulik driftsstandard på riks-, fylkes- og kommunale veger. Rådmannen vil arbeide videre for å optimalisere mellom utkallingskriteriene for brøyting. Tidligere utkalling gir bedre brøyting og tynnere snøsåle, men koster noe mer. Innsparing fås gjennom mindre isdannelse og redusert strøbehov. For vinterdrift av gang-/sykkelveger er det fra kommende vinter aktuelt å fortsette med en høyere standard på viktige ruter, slik det ble praktisert etter jul sist vinter.

0 Tidligere behandling

Sak ”Om vinterdrift av de kommunale vegene i Trondheim”, (Ark.saknr.11/15830) ble behandlet i formannskapet 12.04.11, hvor det ble vedtatt følgende:

”Rådmannen bes komme tilbake med ny sak som svarer på tidligere vedtak, herunder:

- Vurdere muligheten for kontrakter med geografisk inndeling*
- Sammenligning med andre byer*
- Statistikk på responstid*
- Kvalitetsoppfølging anbud”*

De tidligere vedtak som det siktes til, er fra budsjettbehandlingen for 2011 hvor det i verbalføringene heter:

”Bystyret ber rådmannen utrede ulike modeller for vedlikehold av veg sommer og vinter. Spesielt ber vi om at kontrakt med geografisk inndeling vurderes. Rådmannen bes også om å vurdere mulighetene for å vri arbeidsinnsatsen innenfor området fra administrasjon til egenproduksjon, slik at vi reduserer behovet for innleide tjenester. Det skal også foretas en optimalisering av arbeidsfordeling mellom egenproduksjon og anbudsutsatt produksjon”.

En stikkordsmessig sammenstilling av de enkelte punktene blir slik:

Tidligere vedtak:

- utrede ulike modeller for vedlikehold av veger
- vurdere kontrakter med geografisk inndeling
- vri arbeidsinnsatsen fra administrasjon til egenproduksjon
- optimalisering av arbeidsfordeling mellom egenproduksjon og anbudsutsatt produksjon

Tilleggspunkter:

- sammenligning med andre byer
- statistikk på responstid
- kvalitetsoppfølging anbud

I dette saksframlegget redegjøres for hvert av punktene som formannskapet har bedt om, delvis med ny tekst, og delvis som supplement til tidligere tekst.

Trondheim kommune

Problemet med nedbrøyting av HC-plasser og vurdering av bruk av GPS for informasjon omkring brøyteforhold er også kommentert i saksframlegget.

Et forslag fra kommunalråd Yngve Brox (H) om tidligere brøyteutkalling ved snøfall, med finansieringsforslag, ble vedtatt å skulle følge saken videre. Senere ble samme tema tatt opp og besvart i en interpellasjon til bystyret 19.05.11. Hovedpunktene er oppsummert i dette saksframlegget.

1 Bakgrunn

Sist vinter var det betydelig oppmerksomhet rundt brøyting og strøing av byens gater, og kommunen mottok mange henvendelser om dette. Rådmannen orienterer med dette formannskapet om omfanget av vinterdriften, hvordan den fungerer, hvilke utfordringer vi har og hva som gjøres for å gjøre tjenesten bedre.

2 Status

2.1 Driftsansvaret

Vinterdrift i kommunens regi utføres på følgende områder:

- Vinterdrift på kommunale kjøreveger, gang- og sykkelveger og fortau som tilligger kommunen som vegeier, utføres av Trondheim bydrift, produksjonsområde Veg. Bydrift har også avtale med Trondheim parkering om å drifte avgiftsbelagte P-plasser for dem.
- Vinterdrift av gangveger i parkene og kommunale idrettsanlegg, inklusive islegging av skøytebaner utføres av Trondheim bydrift, produksjonsområde Idrett, park og skog.
- Alle kommunale eiendommer og bygninger (skoler, barnehager mv) med tilhørende atkomstveger, utearealer og fortau, driftes av Trondheim eiendom.
- Kirkelige eiendommer med tilhørende atkomster, plasser og fortau har Kirkelig fellelsråd ansvaret for, og Trondheim bydrift yter noe driftsbistand.

Ansvarsfordelingen reiser noen problemstillinger knyttet til grensesnittet mellom de ulike aktørene, men denne orienteringssaken er avgrenset til å omhandle vinterdriften av vegnettet.

2.2 Omfanget av vinterdriften

Vinterdriften av vegnettet i Trondheim omfatter følgende fire vegkategorier:

- Riksveger
- Fylkeskommunale veger
- Kommunale veger
- Private veger

Riksvegene, som omfatter E6 inkl. Omkjøringsvegen, gamle E6 gjennom byen (nå Rv.706), Osloveien og Nordre avlastningsveg har Statens vegvesen ansvaret for på vegne av staten som vegeier.

Fylkesvegene har Statens vegvesen ansvaret for på vegne av fylkeskommunen som vegeier.

For en best mulig samordnet vinterdrift i Trondheim, har Statens vegvesen inngått utføreravtale med Trondheim bydrift, som dermed har driftsansvar for en rekke riks- og fylkesveglenker i kommunen.

Det samlede vegarealet som driftes er 405 000 m². I tillegg driftes fortau langs fylkesveger med 35,2 km og langs riksveger med 13,1 km. I tillegg kommer ca 56 km gang- og sykkelveger langs fylkesveger, som fylkeskommunen overtok ansvaret for fra kommunen 1. januar 2011.

Trondheim kommune

På de øvrige riks- og fylkesvegene er det for tiden Mesta som utfører drift- og vedlikehold (E6/ Omkjøringsvegen, Osloveien, Nordre avlastningsveg, rundt Jonsvatnet, rundt Byneset og på Være).

Enhet for kommunalteknikk har forvalter- og bestilleransvaret for på vegne av kommunen som vegeier. Trondheim bydrift utfører drift og vedlikehold, dels i egenregi og dels ved innleie av private entreprenører.

Kommunen har i utgangspunktet ikke noe ansvar for private veger, men på en del såkalte B-veger utfører kommunen vinterdrift i følge gammel praksis, og delvis etter avtaler fra tiden før kommunesammenslåingen i 1964.

Tallene viser følgende fordeling:

Vegtype	Antall	Lengde i km	Areal i m ²
Kommunale boliggater	1.159	357,5	1.979.183
Kommunale hovedveger	160	155,3	1.096.596
Totalt	1.319	512,8	3.075.779

Oversikten omfatter ikke gang- og sykkelveger, sykkelfelt og fortau. Disse er under registrering og oppmåling.

Det anslås å være mellom 50 - og 60 000 avkjørsler totalt til private veger og hus knyttet til offentlige veger i kommunen. Det er i overkant av 1.100 bussholdeplasser i kommunen, og på disse står det 470 leskur, hvorav vel halvparten ligger på kommunal veg.

2.3 Brukerundersøkelser

Hver vinter gjennomføres en undersøkelse hvor 500 personer over 15 år telefonintervjues om sin tilfredshet med vintervegene i byen. Mens det for årene 2000 - 2008 ble gitt en gjennomsnittsskår på 53, har den tilsvarende for de tre siste årene ligget på 45 i snitt. Brukerne mener altså at vinterstandarden er blitt vesentlig dårligere. En skår på 45 poeng er et dårlig resultat. En bra skår bør ligge på ca 70 poeng. Til sammenligning kan nevnes at løypekjøring i marka fikk en skår på 78 poeng.

For vegene er det også forskjeller i folks oppfatning. Mens hovedvegene får skår på 60 og 53 for hhv brøyting og strøing, får gang- /sykkelvegene 29 og 30 poeng. Dette siste indikerer at folk i byen er misfornøyd med gang- /sykkelvegstandarden vinters tid. En forklaring på forskjellen kan også være at hovedvegene som forvaltes av stat og fylke vedlikeholdes etter en høyere standard enn den kommunale.

3 Gjennomføring av vinterdriften

3.1 Aktiviteter

Organisatorisk er vinterdriften i dag fordelt med ca ? egendrift i Bydrift og ca ? satt bort på kontrakt. Ved snøfall er det Trondheim bydrift som kaller ut, og oppgjør skjer etter timeforbruk. En eventuell endring i denne fordelingsnøkkelen er omhandlet under punkt 5.3.

Vinterdrift deles gjerne opp i fem ulike aktiviteter: brøyting, sandstrøing, salting, etterrydding og vinterfeieing. Ut fra anslått arbeidsvolum settes det opp ruter på de vegene som er definert som hhv kommunale, fylkeskommunale og riksveger. Rutene tilpasses slik at driftsoperasjonene skal kunne gjennomføres innenfor de frister som er satt til gjennomføringstid.

Trondheim kommune

Brøytingen består av 87 ruter hvorav 70 er på de kommunale vegene. 67 av disse driftes av innleide firma, mens Trondheim bydrift dekker opp med egne ressurser på de resterende 20 rutene.

Sandstrøingen er satt opp med 57 ruter hvorav 48 dekkes opp ved innleie og 9 ruter blir utført med egne ressurser inkludert to biler med varmsand. Alle strøsandrutene er på kommunale vegger. Årlig forbruk ligger på ca 15.000 tonn sand.

Kommunen har før hver sesong gratis utdeling av strøsand til private som hjelp til å overholde strøplikten etter politivedtektene. I 19 gater er det etter formannskapsvedtak fra 1925 kommunal strøplikt som fritar beboerne fra denne strøplikten. Selv om politivedtektene klart pålegger gårdeierne snørydding og strøing, blir en del av dette arbeidet i praksis gjort av Trondheim bydrift der hvor ansvarsgrensene er uklare, spesielt i Midtbyen. I bolig gatene strør Trondheim bydrift for biltrafikken.

Salting er satt opp med 9 ruter hvorav 8 blir utført av Trondheim bydrift og en rute av eksternt firma. Salting foregår på alle riks- og fylkesveger samt kommunale hovedveger med bussruter. Årlig saltforbruk ligger på ca 5.000 tonn. Salting er til dels kontroversielt, men Statens vegvesen legger avgjørende vekt på hensynet til trafikksikkerheten, og kommunen har valgt å følge den samme praksis på sine hovedveger. Gang- og sykkelveger saltes ikke.

Etterrydding utføres etter brøyteperioder og omfatter bl.a. bortkjøring av snø fra fortau og plasser, rydding for sikt i kryss, i busslommer osv.

Vinterfeieing gjøres for å redusere svevestøvproblemene i Trondheim sentrum (Midtbyen og hovedtrafikkaksene inn og ut). I perioder når man grenseverdiene i forurensningsloven. Ved behov for tiltak, utføres dette med egne ansatte med tre feievogner samt en lakebil som legger ut et støvdempende middel. Metoden er delvis egenutviklet og har vist seg å være et brukbart tiltak så lenge det ikke blir for kaldt.

I tillegg til disse fem aktivitetene medfører sandstrøingen et stort behov for vårfeieing hvor strøsand må fjernes for å hindre støv og begrense gjenfylling av sluk og sandfang for å unngå at de tettes igjen og gir oversvømmelser. Sluk, sandfang og stikkrenner tines også opp gjennom vinteren for å unngå oversvømmelser.

3.2 Driftsstandard

Vinterdriftsstandarden på det kommunale vegnettet er definert i en "Ytelsesbeskrivelse" som inngår i den årlige utføreravtalen mellom rådmannen og Trondheim bydrift. Hovedpunktene i denne beskrivelsen er:

- *Hovedveger/ busstraseer: Starter å brøyte når det har kommet 8 cm snø. Skal være ferdig innen 7 timer (Gjennomføringstid ved strøing 5 timer).*
- *Gang/sykkelveger: Starter å brøyte når det har kommet 8 cm snø. Skal være ferdig innen 7 timer. Hovedsykkeleruter skrapes for evt slaps mellom snøfall.*
- *Boligveger: Starter å brøyte når det har kommet 8 cm snø. Skal være ferdig innen 15 timer.*
- *Brøytekanter ved fotgjengeroverganger, busstopp og i vegkryss ryddes i løpet av et døgn.*

Innenfor rammene av disse vinterdriftskravene og de årlige budsjettene, er Trondheim bydrift gitt fullmakter til å drifte det kommunale vegnettet på en tjenlig og hensiktsmessig måte.

Trondheim kommune

Oppbyggingen av kapasitet på ruter, til beredskap osv, tar utgangspunkt i at kravene skal kunne oppfylles med det antall utkallinger man har erfart kommer i en såkalt "normal" vinter. Utkalling for brøyting og strøing (sand/salt) ved snøfall gjøres av Trondheim bydrift både for interne og eksterne ressurser.

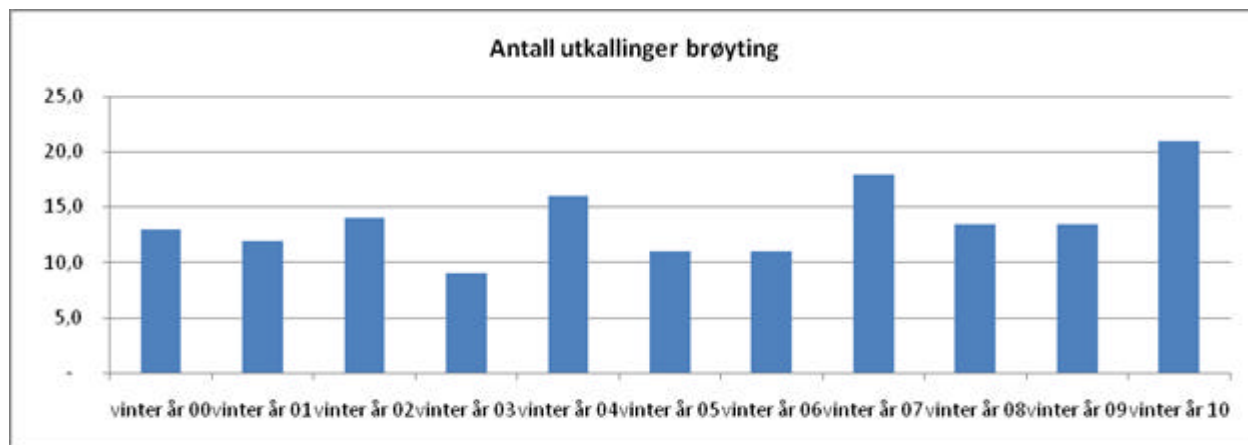
3.3 Kostnader

Driftsavtalene Trondheim bydrift har med sine bestillere for 2011 er vist i tabellen under (tall i millioner kroner).

	Brøyting	Strøing (sand/salt)	Vinterfeing	SUM
Kommunale veger	24,5	12,9	0,5	38,4
Fylkesveger	5,6	3,1	0	8,7
Riksveger	0,9	0,6	0,5	2,0

Årets totalbeløp er 1,6 millioner kroner lavere enn i 2010. I tillegg til midler fra bykassen, fylkeskommunen og staten, er bidraget fra piggdekkfondet med i denne oversikten med totalt 12 millioner kroner. Det jobbes med muligheten til å høyne vinterstandarden på utvalgte gang- og sykkelruter med midler fra Miljøpakken. For 2011 er det gjennom et spleiselag (stat, fylkeskommune og kommune) nylig øremerket 3 millioner kroner til formålet. Kommunens andel på 1 millioner kroner er fremskaffet gjennom omprioritering i vegbudsjettet.

Fra siste vintersesong startet 20. oktober 2010, var det mange hyppige snøfall og uvanlig mange brøyteutkallinger før nyttår. Til sammenligning har det i snitt de ti siste årene vært fem brøyteutkallinger før nyttår, mot tolv i samme periode i 2010.



Diagrammet viser at året 2010 gir det høyeste antall utkallinger de siste 10 år. Gjennomsnittlig antall brøyteutkallinger i tabellen er 13,8 mot 21 i 2010.

Hver utkalling koster 700 - 800 000 kroner i rene driftskostnader, og hver dag med full etterrydding koster rundt 100 000 kroner.

3.4 Gjennomføring av vinterdriften

Ved behov for tiltak (værhendelse), blir nødvendige mannskaper utkalt av Trondheim bydrift. Skjer utkalling i ordinær arbeidstid, ivaretas denne funksjonen av de tre driftsstasjonene på henholdsvis Buran, Sentrum (Valøya) og Tiller, mens det utenom ordinær arbeidstid utkalles i egen turnus (kveld, natt, helg og

Trondheim kommune

helligdager).

Kommunale veger med bussruter og/eller stor trafikk blir prioritert først sammen med tilhørende gang- og sykkelveger. Prioritert er også enkelte hovedsykkeltraseer, viktige skoleveger samt noen bratte og vanskelige vegstrekninger. Etter en brøyterunde utføres etterrydding og bortkjøring av snø fra kryss, busslommer, rundkjøringer og P-plasser. I de kommunale bolig gatene gjennomføres det høvling av is og snøsåle for å unngå gjennomslagsføre ved mildvær og for å holde slukene åpne. Dette arbeidet gjøres mellom snøfall så langt kapasiteten strekker til, men det vil nesten alltid være gater hvor man ikke er kommet helt à jour.

Behov for tiltak ut over de rutinemessige vurderes på grunnlag av egne inspeksjoner, meldinger fra publikum til vegmeldingssentralen (tlf 175), fra Nettbuss Trondheim / AtB, politi, brannvesen og andre samarbeidspartnere.

Svevestøvmengdene overvåkes av fire målere som er satt opp på forskjellige steder i byen, og det gjøres tiltak når grenseverdiene er i ferd med å overstige de nivåene som er tillatt.

Forut for en ventet værhendelse igangsettes det ofte forberedende tiltak, for eksempel steaming av sluk, åpning av bekkerister eller salting.

3.5 Evaluering av driftsopplegget

På oppdrag fra Trondheim bydrift har Sintef gjort en utredning av vinterdriften i Trondheim (rapport A12786 av mars 2010), med en del forslag til tiltak innenfor organisering, dokumentasjon, kostnadskontroll, entreprisreform, valg av standard, ressursbruk og maskinpark. Hovedkonklusjonen i rapporten er:

”Tilstandskartleggingen, som ble gjennomført som en del av utredningen, viser at det egentlig burde vært satt inn økte ressurser for å oppfylle den standarden som er satt. På den bakgrunn og sett i lys av økte krav til universell utforming, er det derfor vanskelig å se for seg at det er mulig å opprettholde en tilfredsstillende kvalitet på vinterdriften i Trondheim med vesentlige nedskjæringer i bevilgningene. De foreslåtte tiltakene vil imidlertid gi et bedre grunnlag for å foreta prioriteringer av ressursbruken og utøve en større grad av kontroll enn det som gjøres i dag”.

Med grunnlag i Sintef-rapporten har rådmannen iverksatt arbeid med forbedring på alle de foreslåtte tiltakene innenfor de gitte økonomiske og administrative ressurser. Flere av tiltakene vil imidlertid kreve til dels store ressurser til forberedelse og gjennomføring, ikke minst administrativt, og forventet nytteverdi må også veies opp mot dette. De vinterdriftsrelaterte tiltakene er kommentert under pkt 5.

Rapportering på tiltak er også gitt i driftsrapporten for 1. tertial. Der er det også gjort rede for innsparingspotensialet og generelle forbedringstiltak i Trondheim bydrift.

4 utfordringer knyttet til vinterdriften

4.1 Beredskap og kapasitet

En viktig problemstilling er dimensjonering av beredskap og gjennomføringskapasitet. Høy beredskap vil oppleves som dyrt i en snøfattig vinter. I brøytekontraktene utgjør denne posten ca 30 % av den samlede kontraktssummen. Sist vinter så man imidlertid flere eksempler betydningen av å ha

Trondheim kommune

beredskap og kapasitet til å takle både mange og store værhendelser.

4.2 Bussholdeplasser og leskur

Det er inngått en egen avtale med firmaet Clear Channel Norway (CCN) om bygging og drifting av 470 leskur på bussholdeplassene i kommunen. Maskinell rydding i og foran leskur er en meget vanskelig og tidkrevende operasjon med en betydelig risiko for å ødelegge glassveggene. En manuell rydding vil imidlertid redusere gjennomføringskapasiteten betydelig.

Selve busslomma snøryddes og strøs av Trondheim bydrift, mens CCN etter avtalen har ansvar for ”- at det blir ryddet snø inne i skurene”. Her oppstår ofte det samme problemet som ved avkjørsler, ved at noe snø blir liggende i en ranke foran busskuret, og at denne etter hvert blir til en varig, langsgående issvull. Dette problemet er foreløpig ikke løst, og må enten ordnes gjennom endret avtaleforhold eller bruk av bedre egnet maskinelt utstyr. Rådmannen vil arbeide for at dette ordnes på en tilfredsstillende måte i framtida.

Langs de kommunale vegene blir bussholdeplassene ryddet i forbindelse med etterryddingsarbeidet. Av trafikksikkerhetshensyn blir dette prioritert etter kjørevegen, gang/ sykkelfeltet, skoleveger, fotgjengerfelt og siktrydding i kryss. Denne prioriteten forutsettes opprettholdt, men ønsket om større satsing på kollektive transportmidler tilsier imidlertid en bedre vinterdriftsstandard på bussholdeplassene. Dette vil kreve mer kapasitet og ressurser på bekostning av andre oppgaver.

På riks- og fylkesvegene er det satt opp egne ruter (10 stk) for å rydde foran leskur, ordne siktforhold osv, for å fylle Statens vegvesens standardkrav. På en 8 timers arbeidsøkt ligger kapasiteten her på 25 - 30 bussholdeplasser / leskur.

4.3 Skader

Gjennom en brøytesesong skjer det skader på gjerder, hekker og biler, men det har ikke vært alvorlige ulykker med skade på liv og helse eller større uhell med store økonomiske utbetalinger for kommunen.

Alle krav om skadeserstatning blir vurdert og erstattet når det er tredjeparts uskyld. Utenom skadesaker hvor kjøretøy er involvert, mottas det ca 50 henvendelser hvert år om skader forårsaket av brøytemannskapene. I 2010 ble 27 krav på til sammen kroner 125.000,- erstattet. Skadesaker forutsetter bruk av juridisk, økonomisk og teknisk kompetanse i kommunen.

4.4 Snøopplag og bortkjøring av snø

Økt byfortetting øker problemene med snøopplag. Mindre boligtomter gjør at garasjer og lignende plasseres i tomtegrense mot veg og vanskeliggjør vinterdrift pga mangel på snølagringsplass. Samtidig øker omfanget av ødeleggelse og skader som må behandles og repareres.

Fra enkelte steder i byen må snøen kjøres bort. Tidligere hadde man flere snødeponi, men nå er det bare Ilapiren og turistkaia ved Pirbadet som er godkjente snødeponi/ tipplasser. Kommunen har avtale med Trondheimsfjorden interkommunale havn IKS om å kunne bruke disse to. Bruken innebærer blant annet at det må tas prøver av bunnfallet, og at det må mudres for å unngå at sjøen bli for grunn for båter. Prøvetakingen står Trondheimsfjorden interkommunale havn IKS for.

Så langt har det ikke vært forurensning som krever spesialbehandling av muddermassen, slik at denne er blitt dumpet utenfor Munkholmen. Undersøkelser av strøsand som havner i sandfangkummene og de massene som bortkjøres derfra har vist akseptable miljømessige verdier.

Trondheim kommune

I 2008 ble det gjort en beregning over hva det ville koste å rydde/fjerne snø, (tilsvarende Politivedtektens forpliktelser) fra alle fortau med betydelig gangtrafikk og spesielt skoleveger. I hovedsak ville dette bli bortkjøring. Kostnaden ble estimert til 11,5 millioner kroner for 300 kilometer. I dag er dette ikke en aktuell prioritering.

4.5 Universell utforming

Kriterier (snødybde) for når brøyting skal iverksettes debatteres nå i forhold til prinsippet om universell utforming. Til Vågå kommune har Diskrimineringsombudet uttalt med henvisning til diskrimineringsloven og prinsippet om universell utforming, at grensen for brøyting av sentrumsnære bolig-gater bør være ved 5 cm snø av hensyn til rullestolbrukere. I Trondheim er kriteriet for brøyting 8 cm.

Prinsippet er også trukket frem i Trondheim i diskusjonen om brøyte- og strøstandarden på fortau, herunder også i periodene mellom snøfall, hvor is, slaps og snøopplag gir vanskeligheter for rullestolbrukere og andre.

Rådmannen vil før kommende vinter vurdere om framkommeligheten kan bedres ved å prioritere viktige fortausruter spesielt i Midtbyen mht rydding og strøing. Dette vil bli sett på i sammenheng med sykkelruteprioritering. I den tyngste vinterperioden er det aktuelt å rydde/ skrape en tilstrekkelig fortausbredde med sammenhengende bedre standard for sambruk av alle grupper myke trafikanter.

4.6 Økt fokus på syklende og gående

I verbalføringene fra budsjettvedtaket for 2011 står det:

”Trondheim skal ha stort fokus på god framkommelighet også for gang- og sykkeltrafikken. Dette skal prioriteres på samme måte som framkommelighet for biltrafikken. Snø fra fortau og gang-sykkelveger som kommunen har ansvar for skal fjernes i samme takt som fra vegbanen, slik at ikke snø som er brøytet fra vegbanen blir liggende og hindre gang- og sykkeltrafikken.”

De siste årene har det blitt bygd ut flere anlegg for gående og syklende, spesielt sykkelanlegg. I tilknytning til Miljøpakken satses det stort på sykkelfelt og sykkelveg med fortau. Begge disse løsningene anlegges oftest innenfor eksisterende vegareal, noe som betyr innsnevring av kjørearealet. Sykkelfelt krever intensiv drift for at det skal være attraktivt å bruke. I vinterhalvåret må disse sykkelfeltene brøytes og skrapes flere ganger mellom hvert snøfall fordi snø og slaps sprutes inn av bilene fra kjørebanelen. Spesielt de første dagene etter snøfall er det behov for mange ”ekstra” brøyterunder for at sykkelfeltene skal være attraktive å bruke.

Sykkelanleggene øker det totale vegarealet som skal driftes, og er gjerne mer omfattende og dyrere å drifte enn gamle anlegg. Tiltaket med en ekstrasatsing i 2011 og utsiktene til eventuelt driftsbidrag fra Miljøpakken, som tidligere nevnt i pkt 3.3, vil bidra til å høyne kvaliteten på dette området.

5 Forbedringstiltak i vinterdriften

5.1 Ulike modeller for vintervedlikehold, herunder kontrakter med geografisk spredning

Med modeller forstås her måter å utføre vinterdriften på innen gjeldende standard. Dette kan være organisatoriske forhold eller teknisk gjennomføring.

Utsetting av vinterdrift av større geografiske områder (flere roder) fremfor enkeltruter som i dag, er det

Trondheim kommune

tiltaket som vil endre dagens ordning mest. Totalansvaret for tjenestens utførelse og kvalitet forutsettes lagt til entreprenøren, som må utkalle selv og bli målt på resultatet, ikke bare på antall utkjørte lengder og anvendt tid, slik det er i dag.

Med bakgrunn i erfaringer med markedet og en mindre vellykket prøveordning gjennomført på Heimdal for snart 10 år siden, har nye forsøk på en slik driftsform i ettertid ikke blitt prioritert. Rådmannen ønsker imidlertid likevel igjen å se på muligheten for slike løsninger ved neste anbudsutlysning i 2013.

I vegvesenets funksjonskontrakter med brøyteaktørene ligger totalansvaret for tjenesten, inklusive utkallingen, på utføreren. Rådmannen vil søke erfaringer fra vegvesenets ordning, og utforme et opplegg for en slik driftsform med kommunal tilpasning.

Funksjonskontrakter med totalansvar lagt på entreprenøren bør ha en viss størrelse både mht omfang og varighet. Byen kunne da deles inn i noen få klimatiske like områder (geografisk spredning). Det vil gi entreprenøren mulighet til å optimalisere et driftsopplegg og en langsiktig ressursinnsats. Prinsipielt kunne også alt utenom egenregidelen settes bort i en stor kontrakt. Statens vegvesen benytter slike storkontrakter, og aktørene er de landsdekkende entreprenørfirmaene. Detaljeringen i driftsopplegget ville utformes av entreprenøren, med inndeling i roder og eventuelt engasjement av underaktører (lokale traktorer etc). En slik modell ville frigjøre administrativ tid i Trondheim bydrift.

Den siste anbudsrunderen ble avholdt høsten 2010, hvor det ble tegnet nye tre-års kontrakter med de private brøyteaktørene. Neste reelle mulighet for å endre kontraktsforutsetningene er slik rådmannen ser det fra og med vinteren 2013/-14, da det trolig vil være meget kostnadskrevenende å kansellere gjeldende kontrakter (67 roder) for å få nye løsninger allerede fra kommende vinter. Rådmannen vil vurdere slike løsninger frem mot neste runde med utlysinger sommeren 2013.

Arbeidet med å etablere tre ansvarlige driftsområder for egenregidriften har hatt høyest prioritet, med fokus på ledelse, kostnadskontroll og samordning innenfor hver rodestasjon. Ny organisasjon er under implementering, og det er allerede klare positive effekter av arbeidet ved at bl.a. ansvar og myndighet er plassert nærmere produksjonsleddene.

For egenregidelen er Trondheim bydrift også i gang med effektiviseringstiltak som bl.a. omfatter turnusordninger som alternativ til overtidsbruk. Effekten av dette beror på sannsynligheten for at man kan fange opp mange nok værhendelser innen turnusperioden som da blir å regne som ordinær arbeidstid.

Trondheim bydrift ser også på den tekniske gjennomføringen av vinterdriften, blant annet med bruk av bedre og mer riktig utstyr. I noen grad vil dette gi behov for investering i nye maskiner.

5.2 Arbeidsinnsats over fra administrasjon til produksjon

Det er en utfordring i dag at en for stor andel av produksjonen i Trondheim bydrift tas som "ad hoc-oppdrag". Dette må ses i sammenheng med at en for liten andel av den faglige administrasjonsressursen på vegsektoren benyttes til langsiktig og rasjonell driftsplanlegging. I dag er disse planleggingsressursene i for stor grad fokusert på kortsiktige utfordringer. Dette har også bidratt til stor turnover blant vegfaglig personell hos Trondheim bydrift de senere årene. Rådmannen har som mål å vri ressursbruken over til mer langsiktig planlegging gjennom ulike organisatoriske tiltak, noe som vil legge grunnlag for en mer rasjonell drift.

Vinterdriften medfører en del klager, og antallet henvendelser og klager har økt de siste årene. Det er

Trondheim kommune

jevnlige dager med 100 henvendelser/klager og mer. Dette tas alvorlig. Økningen i antallet henvendelser og klager skyldes dels at vegforholdene tidvis er for dårlige, men også at nye kommunikasjonsmedia har gjort det langt lettere å framsette klager. Blant annet har et nytt nettsted, www.fiksgatami.no, bidratt til langt flere henvendelser. Henvendelsene fra publikum er viktig, og den informasjon dette representerer skal brukes som en del av grunnlaget for forbedring. innhold.

Det er viktig at henvendelser fra publikum håndteres godt. Som nevnt over, representerer disse viktig informasjon som grunnlag for forbedring av tjenester og produksjon. Som følge av at omfanget av slike henvendelser øker, brukes det nå flere årsverk av Trondheim bydrift sitt administrative personell til publikumskontakt.

Brukerundersøkelsen nevnt i pkt 2.3 viser at 15 % av beboere i Trondheim over 15 år har hatt kontakt med Trondheim bydrift i løpet av det siste året, det vil si ca 20 000 henvendelser.

Rådmannen vil jobbe med kommunikasjonsrutinene for å håndtere de mange henvendelser på en effektiv måte.

5.3 Optimalisering mellom egne og kjøpte tjenester

Selv om det skulle vise seg at egenregidriften (vinter) isolert sett ikke er lønnsom for kommunen, er dette et komplisert forhold å gripe inn i, fordi det berører hele egenregidriften i Trondheim bydrift, sommer og vinter.

I dag utnyttes den maskinparken (lastebiler, veghøvlere og traktorer) man må ha for sommerproduksjonen også i vinterdriften. Skulle man endre fordelingsnøkkelen mellom innleie og egenregi om vinteren, vil dette også endre den tilsvarende for sommerdriften. Dette henger sammen og må avbalanseres optimalt. I dag er det sommerdriften som dimensjonerer maskinparken.

Det er en slik optimalisering av arbeidsfordelingen mellom egenproduksjon og anbudsutsatt produksjon Trondheim bydrift i dag praktiserer. Større egenandel om vinteren, dvs økning i produksjonsapparatet, kan gi ubalanse, dødtid og dårlig utnyttelse av mannskap og maskiner om sommeren. Mindre egenandel om vinteren betyr uutnyttet kapasitet på mannskaper og maskiner.

Generelt er Trondheim bydrifts produksjon mer mannskapsintensiv om sommeren enn om vinteren, noe som også medfører at vinteraktivitetene kan bli kostnadsbelastet høyere mht timeforbruk. (Når det ikke ryddes snø, står relativt flere i beredskap. Når det snør, kommer relativt flere over på overtid).

Rådmannen anser det ikke for å være et aktuelt tema i denne saken å vurdere prinsippsspørsmål omkring kommunens / Trondheim bydrifts engasjement i egenproduksjon innen drift og vedlikehold av teknisk infrastruktur. Imidlertid understrekes det fra rådmannens side at sammensetningen av egenregi og anbud kontinuerlig vurderes med tanke på en mest mulig optimal tilpasning.

5.4 Kvalitetsoppfølging anbud

Anbudene på vinterdrift er basert på to hovedkomponenter: timepriser for anvendt tid og beredskapskostnader.

Det er ønskelig å øke kontrollen med innmeldt timeforbruk, men kontrollarbeidet vil være ressurskrevende. Ressursbruken her må veies mot den øvrige del av virksomheten, og rådmannen vil jobbe aktivt med å sikre etablering av et godt kontrollregime.

Hvorvidt beredskapsforpliktelsene er oppfylt kan måles i overholdelse av responstid. Dette er kommentert

Trondheim kommune

nedenfor.

Behovet for kontroll av utførelse og av tidsbruk er åpenbart voksende i takt med økt innleie. Oslo kommune har for eksempel mange årsverk knyttet til slik kontroll.

For neste vintersesong vil Trondheim bydrift etablere en ordning med sykkelinspektører som jevnlig skal rapportere tilstanden på utvalgte sykkelruter. Inspektørene vil bli utstyrt med el-sykler.

5.5 Statistikk på responstid

Responstid er tiden det tar fra brøyteren har fått utkallingsordren til han er på vegen. I avtalene med de private aktørene og eget mannskap er den satt til 1 time. Manglende overholdelse av responstiden er ikke et problem, idet de fleste er på vegen lenge før det er gått en time. Dette ble dokumentert gjennom registrering av brøytetelefonene for noen år siden. Systematisk registrering og statistikkføring over responstid er derfor ikke prioritert.

For resultatet på vegen er utkallingstidspunkt i forhold til snøfallets intensitet og varighet langt viktigere. Det samme gjelder gjennomføringstiden som er differensiert etter vegens viktighet.

6 Kostnadsforhold

6.1 Budsjett

I budsjettet for 2011 er det vedtatt et pålegg om en betydelig effektivisering av de tekniske tjenester på 6 millioner kroner. Kartlegging og gjennomføring av mulige tiltak er igangsatt og vinterdriften ses på også i denne sammenheng.

I anbudsrunderen sist høst fikk man en kraftig prisøkning på innleide entreprenør-tjenester med hele 8,2 % sammenliknet med den forrige runden. I budsjettet for 2011 var det lagt inn generell priskompensasjon på 2,4 % (kommunal deflator). Denne særlige prisveksten innenfor disse tjenestene er krevende, og vil i større grad bli ivaretatt i budsjettopplegget fremover.

I budsjettet for 2010 ble det lagt inn en rammeøkning på 6 millioner kroner til vinterdrift veg. I den tilhørende teksten stod det:

”De tre siste vintrene (2007 - 09) har merforbruket knyttet til vinterdriften av veg ligget på ca 7 millioner kroner. Den foreslåtte økningen i budsjetttrammen på 6 millioner kroner vil sammen med effekter av innsparingstiltakene foreslått i budsjettet for 2009 gi en vinterdriftsramme i 2010 som vil være om lag på nivå med forbruket de siste årene”

Denne rammeøkningen ga ingen åpning for standardheving. Den bidro imidlertid til å ta igjen budsjettunderdekningen fra de foregående år. For året 2010 gikk vinterdriften omtrent i balanse. Og misnøyen på brøyting generelt, strøing av fortau/gangveger og ikke minst slaps på sykkeltraseene, har ikke vært mindre denne vinteren.

6.2 Sammenligning med andre byer

Direkte sammenligning av kostnader på vinterdrift byer i mellom, gir i praksis ikke svar på ulike kostnadsnivå og /eller effektiviteten i tjenesten, fordi byene har ulike vintre og klimaforhold, ulike standardkrav og forutsetninger for øvrig.

Det gir heller ikke gode svar når man sammenligner vinterdriftskostnadene for to vintre i Trondheim for å

Trondheim kommune

finne ut hvilken vinter man drev mest effektivt eller lønnsomt, fordi vintrene og utkallingene er ulike og derved ikke sammenlignbare.

Rådmannen mener imidlertid det er viktig å kunne sammenligne forholdet til andre byer også på dette tjenesteområdet, og det er derfor viktig å kunne få tilgang til og utvikle data for sammenligning av aktiviteter mellom kommuner.

Det vil kunne være aktuelt å gjøre en prissammenligning mellom kjøpte tjenester og tjenester utført i egenregi i Trondheim bydrift. Enkle regnskapsanalyser viser at egne vinterdriftstjenester samlet sett er dyrere. Beredskapskostnadene i vinterdriften ligger for eksempel på ca det tredoble, noe som kan ha med effektivitet å gjøre, men som også kan skyldes regnskapsmessige konteringsrutiner. Faste kostnader på mannskap og maskiner påløper også i perioder hvor det ikke brøytes og strøs. Alternative og supplerende arbeidsoppgaver som man kan veksle med om vinteren, er begrensede på Trondheim bydrifts område. Kostnadsrelasjonen mellom kjøpte og egenutførte vinterdriftstjenester er imidlertid ikke undersøkt eller dokumentert i detalj.

6.3 Valg av standard

Det er et gap mellom faktisk og forventet standard, og denne avstanden synes å øke år for år, selv om standarden ble hevet ved innføring av piggdekkavgiften.

For disse riks- og fylkesveger må som kommunen har utføreroppdrag på gjelder Statens vegvesens fastsatte krav. Ytelsesbeskrivelsen for de kommunale vegene er romsligere i forhold til eksakte krav, og overlater mer til kvalifiserte skjønn. Rådmannen vil vurdere å samordne kommunens utkallingskriterier for kommunale hovedveger og busstraseer med de tilsvarende på riks- og fylkesveger.

De senere årene har vinterdriften gitt til dels betydelige kostnadsoverskridelser, med en ubalanse mellom budsjetter og standardkrav. Siden rammene har vært låste, har man sett på standarden. Det eneste man for 2010 fant å kunne justere var gjennomføringstiden i boliggate, som ble økt fra 12 til 15 timer. Denne beskjedne endringen førte høsten 2010 til negative reaksjoner hos innbyggerne.

Det er gitt politiske føringer ved årets budsjettbehandling, jfr pkt 4.6, om at standarden spesielt på brøyting av sykkeltraseer skal heves, noe som for 2011 er løst spesielt ved omdisponering av penger innen tekniske tjenester samt bidrag fra fylkeskommunen og vegvesenet, som nevnt under pkt 3.3. Brøyting og strøing av sykkeltraseer er derved utført i samsvar med Statens vegvesens fastsatte standard som er en del bedre enn kommunens egen standard. Høvling og feiing utenom snøfall er også intensivert.

Rådmannen i Trondheim, 05.08. 2011

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Anne Kristine Misund
enhetsleder

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Trondheim kommune

... Sett inn saksutredningen over denne linja