

Saksframlegg

Vintervedlikehold

Arkivsaksnr.: 08/43393

Forslag til vedtak/innstilling:

Formannskapet tar saken til orienteringen.

Bakgrunn

Vinterdrift av kommunale veger har endt med et relativt betydelig merforbruk de to siste år. Dette har gått på bekostning av vedlikeholdsoppgaver i vegnettet. Det er spørsmål om standarden på vinterdriften nå er hevet til et for høyt nivå, eventuelt at det er misforhold mellom budsjett og reelt behov. Klimatisk har vintrene vært "normale", men vekslingen omkring 0° C har vært hyppigere enn vanlig, noe som medfører økt behov for strøing og salting. I det etterfølgende gjennomgås disse spørsmålene.

Erfaring fra siste vinter (2007/08)

Etter første tertial 2008 rapporterte Trondheim bydrift et merforbruk i vinterdriften på ca 5 mill kr. Dette lå til grunn for korrigerende tiltak som ble foreslått ved rapporteringen til Bystyret i juni 2008 i sak 07/34882. Senere har merforbruket økt til nærmere 7 mill kr, ved at regnskapet fra i vår viser ca 6 mill kr i overforbruk, og antatt overforbruk i høst er anslått til ca 1 mill kr, gitt en normalvinter.

Overforbruket har medført reduserte sommeraktiviteter på vedlikeholdssiden. Dette gjelder først og fremst bruer, underganger etc (- 0,6 mill kr) og vedlikeholdsasfaltering (ca - 6,0 mill kr). Med disse tilpasningene antas at driftsbudsjettet går i balanse.

At asfalteringen blir salderingspost for tyngre vinterdrift er en uønsket trend. Spesielt siden etterslepet i vegvedlikeholdet allerede er ca 100 mill kr. Ekstrabevilgninger stabiliserte i noen år etterslepet, men de to siste årene har etterslepet økt.

Generelt om standard på drift og vedlikehold av de kommunale veger.

Standarden på vintervedlikeholdet på de kommunale veger i Trondheim er fastlagt gjennom:

- *Hovedplan for kommunale veger 2000 – 2011*
- *Transportplan for Trondheim 2006 – 2015*
- *Trafikksikkerhetsplan for Trondheim 2008 – 2011*

Krav til standard er konkretisert gjennom utføreravtalene med Trondheim bydrift – "Ytelsesbeskrivelser for drift og vedlikehold" – se utdrag neste side.

Statens vegvesen har utarbeidet "Håndbok 111" som definerer drifts- og vedlikeholds-standarder for fylkes- og riksveger. Denne er relativt presis i sine definisjoner og danner utgangspunkt for detaljerte anbudsbeskrivelser, - også for kontroll- og sanksjonsprosedyrer. SVV benytter håndboken i funksjonskontrakter med entreprenører, også overfor Trondheim Bydrift.

Vi har – til tross for at Håndboka er bransjens viktigste standard – valgt å formulere våre ytelsesbeskrivelser "rundere". Det gir Trondheim Bydrift, som kommunens egenregiaktør, stor frihet til å utøve faglig og økonomisk skjønn ved utførelsen av bl a vinterdriften. Rådmannen, som bestiller, har ikke etablert egne kontrollfunksjoner på kvalitet og utførelse ut over den generelle rapportering på kostnadsstatus og spesielle avvik som Trondheim Bydrift gjør per tertial. Det avholdes i tillegg faste månedlige møter hvor teknisk/økonomiske forhold ved driften drøftes.

Overordnede planføringer

Høyere standard er et gjennomgående politisk mål i de sist vedtatte plandokument. I Trafikksikkerhetsplan

Trondheim kommune

for Trondheim 2008 – 2011, heter det for eksempel:

- ”Når det gjelder vinterdrift, vektlegges bar veg langs kollektivtraseer, god standard på gang-/sykkelveger, samt tilrettelegging for bruk av piggfrie dekk. Muligheter for økt tilskudd til drift/vedlikehold vurderes fortløpende i de kommunale budsjetter.”

For å holde standarden foreslås en årlig tilleggsramme på 3,35 mill kr, hovedsakelig til skoleveger og gang-/sykkelveger. Det foreslås videre å :

- ”Opprettholde tilfredsstillende standard for strøing i h t Håndbok 111.”

Denne standarden ligger over dagens definerte standard (som ligger til grunn for dagens budsjett) i Trondheim kommune.

Vinterdriftstandard i Trondheim

Følgende standard for vinterdriften på kommunale veger er nedfelt i avtalene med Trondheim Bydrift :

9	Vinterarbeider:
92	Brøyting og snørydding Brøyting: Hovedveger: Startkriterium 8 cm snødybde, gjennomføringstid 5t Gang/sykkelveger: Startkriterium og gjennomføringstid som for hovedveger. Standarden skal være slik at fotgjengere og syklistere ikke velger kjørebane. Hovedsykkelruter: For et definert antall hovedruter skal det i tillegg til brøyting også skrapes mellom snøfall for å sikre reell fremkommelighet med sykkel. Boligveger: Startkriterium 8 cm snødybde, gjennomføringstid 12 t. Bussholdeplasser: Samme standard som tilhørende kjøreveger. Ved brøyting skal snøen ikke legges inn i leskuret. Ranker ved buss-stopp fjernes i løpet av en dag. Bortkjøring av snø: Ved fotgjengeroverganger og i kryss skal ikke snøopplag hindre sikten slik at det oppstår trafikkfarlige situasjoner
93	Støring Strøing hovedvege: Gjennomføringstid for sand- og saltstrøing er 5 timer Strøing boligater: Dersom friksjonsforholdene hindrer trygg ferdsel for kjøretøy med piggfrie dekk, skal det strøes. Sandstrøing gang/sykkelveger: Standarden skal være så god at brukerne ikke velger kjørebane. Salting hovedveger: Glatt veg bør ikke forekomme på vegstrekninger som saltes, dekketemp. er lavere enn ca – 6 grader C.

*) Der hvor en slik hovedsykkelrute går i eller langs boligater, betyr dette at disse, mht brøyting / strøing betraktes som hovedveger.

Flere av punktene i avtalen åpner for et betydelig skjønn i utførelsen. For eksempel:

- ”Dersom friksjonsforholdene hindrer trygg ferdsel for kjøretøy med piggfrie dekk, skal det strøes”
- ” Standarden skal være så god at brukerne ikke velger kjørebane” (gang-/ sykkelveger)

Dette har medført en de facto standardøkning de siste årene. Vegvesenets normer er til sammenligning

Trondheim kommune

langt mer spesifiserte, detaljerte, omfattende og strenge.

Brukeroppfatning av vinterdriften

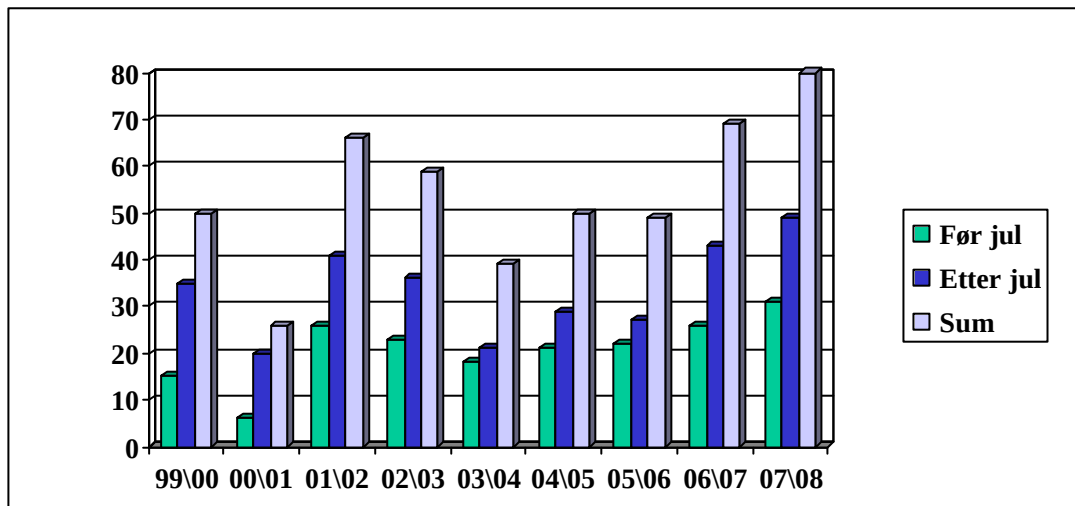
Vinterdriften evalueres årlig gjennom en brukerundersøkelse. Sist vinter viste den:

Type veg	Brøyting, endring i %	Strøing, endring i %	Indeks totalt
Hovedveg	+16%	+9%	63
Boligveg	+20%	+18%	47
Gang/sykkelveg	+18%	+17%	38
Totalt			55

En indeks på 70 anses som god. Til tross for tydelig økning er altså den generelle publikumsoppfatningen at standarden er for lav.

Utvikling og status for vinterdriften

Det har vært en klar økning i vinterdriften. Fig 1 viser oversikt over antall utkallinger til brøyting/strøing. I 2000 - 05 var det 48 utkallinger i snitt, mens det i 2006/ 07 økte til 75, en økning på 56 %. Fig. 2 viser at brøyting og strøing ligger stabilt over tid, mens salting viser en klar økning.



Figur 1 Antall utkallinger pr år

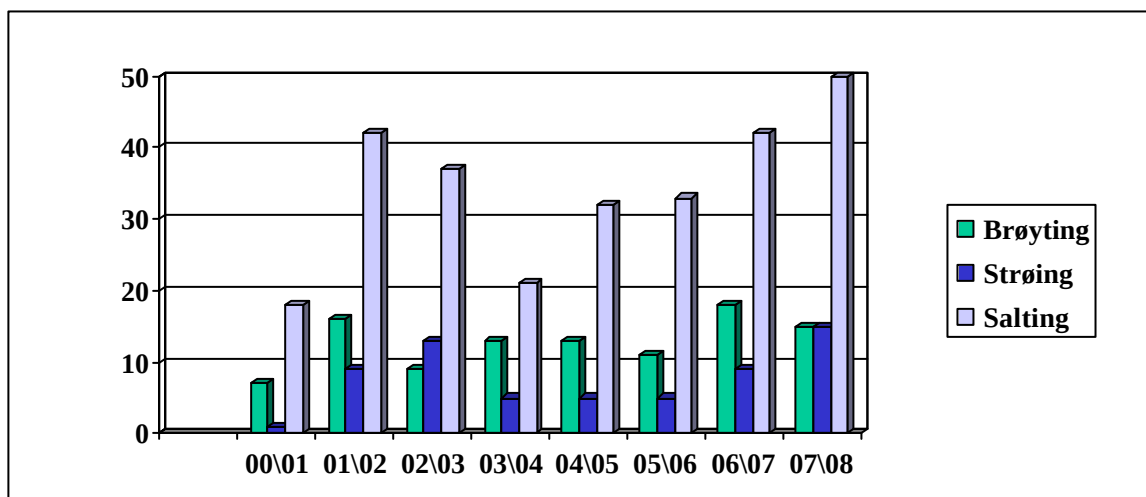


Fig. 2 Antall utkallinger pr aktivitet

Brøyting

Brøyting skal iverksettes ved 8 cm nysnø. Dette er en mål- og kontrollerbar standard. Variasjon skyldes ulike nedbørsforhold i kommunen. Brøyting gjøres primært av hensyn til fremkommelighet.

Trafikksikkerhet er en sekundæreffekt.

Strøing (sand)

Strøing skal iverksettes ”når det er glatt”. Dette er et uklart kriterium som åpner for betydelig skjønn. Fortau, gang-/sykkelveger og boliggate strøes. Hensikten var primært trafikksikkerhet. I tillegg er boliggate bil- og sykkeladkomster til hovedvegnettet.

Salting

Utkalling for salting er også skjønnspreget. Det skal helst saltes i forkant av isføre. Værdata fra MI er et viktig hjelpemiddel. Salting er entydig begrunnet i trafikksikkerhet. Fra vinteren 2006/07 til i fjor økte saltforbruket fra 3500 tonn til 5000 tonn.

Felles for aktivitetene

Økt salting og strøing er en følge av piggdekkrestriksjonene. Strøing og salting var tidligere et rent trafikksikkerhetstiltak, men er nå også et tiltak for økt fremkommelighet. Tidligere var forpliktelsen til å være riktig skodd for ethvert føre lagt entydig på bilistene.

Piggdekkfondet.

Innføring av piggdekkgebyr i Trondheim forutsatte at kommunen forpliktet seg til en høyere standard for fremkommelighet og sikkerhet på vegnettet. Dette er fulgt opp gjennom årlige tilskudd fra piggdekkfondet, som per 01.01.2008 var på 59,3 mill kr. Uttaket til vegdrift var i 2006 på 13,0 mill. kr. , i 2007 på 11,4, mens det i 2008 vil bli nærmere 12 mill.kr. Avsetningen til fondet var 11,5 mill. kr. i 2007. Dette betyr at fondet vil dekke ca. 6 sesonger med økte ressurser til vegdrift hvis det ikke får tilført midler. Grunnet høyere piggfriandel (ca. 72 %) er trenden synkende avkastning og økende uttak.

Fordelingsnøkkelen for fondstilskuddet ble fastlagt i 2001 og er dekning av:

- strøing: 90%
- salting: 10%
- brøyting: 20%
- fast beløp som beredskapsandel
- fast tilskudd på 1,3 mill kr til renhold/feiling.

Fordelingen er 8 år gammel og vil i 2008 bli korrigert slik at andelen for salting økes til 15% og slik at beredskapsbeløpet også knyttes til en prosentsats, 15%. Etter 8 års drift dekker ikke fondstilskuddet lenger tilleggsytelsene fullt ut.

Vinterdriftsendringer over tid

Endringer i trafikken har også betydning for vegvedlikehold generelt og vinterdrift spesielt. Fra 2001 kan vi bl.a. nevne følgende som har hatt betydning:

- Piggfriandelen har økt jevnt fra 37% til ca. 72%. Når flere kjører piggfritt blir behovet for bedre

Trondheim kommune

vinterdrift større.

- Bilparken er endret. Det er i dag langt flere større og tyngre biler med 4-hjulsdrift (4WD / SUV). Dette innebærer at det kjøres på tider og teder som det tidligere ikke ble kjørt ut fra føreforholdene. I verste fall bidrar det til å pakke snøen og skape spor som kan vanskeliggjøre brøytingen i boligvegene. Dette kan gi en tykke og sporete såle som ved mildvær og temperaturvekslinger krever mye mer strøing. Etterskraping blir også vanskeligere og dyrere.
-
- En gledelig trend er at vintersyklingen har økt betydelig. Dette innebærer imidlertid høyere forventninger om trygge og fremkommelige gang-/sykkelveger.
- For at bussene i byen også skal kunne kjøre piggfritt, er det etablert en ordning med utvidet strøing/salting på utsatte steder i kollektivtraseene ved spesielle forhold.
- De siste årene er det investert betydelige summer i laventre-tiltak på bussholdeplasser, noe som krever økt driftsinnsats på vinteren

Vinterdriften er bedret, men også blitt tilsvarende dyrere, uten at dette skyldes en bevisst standardheving. Våre kriterier er så løst formulert at det har skjedd innenfor rammene av standarden. Publikums forventninger, synliggjort gjennom avisinnlegg, telefonklager, e-post, spørsmål fra politikere o l har selvfølgelig også bidratt til utviklingen. Dette har også økt i takt med økningen i antall som kjører piggfritt. I tillegg opplever den som kaller ut vakt et stort personlig følt ansvar. Så lenge kriteriene er så vidt vage, spesielt på strøing/salting, er det lett å helle til den sikre siden, med de økonomiske konsekvenser det kan få.

En rendyrket budsjettstyring på aktiviteter/tjenester som er underlagt værskifter er umulig hvis man ønsker å opprettholde en forutsigbarhet for transportsektoren som et moderne bysamfunn krever. Selv om de to siste vintrene ikke har vært strengere enn de foregående, har økt værskifte rundt 0°C medført omfattende vinterdrift og dermed høyere kostnader.

Kostnadsutvikling innen transport

Brøyteprisene for innleide, som utfører rundt 60% av arbeidet, var t.o.m. vinteren 2004/05 i praksis diktert av Trondheim Bydrift. Det viste seg etter hvert vanskelig å skaffe nok brøytere på disse betingelsene. Fra 2005/06 ble brøyteoppdragene satt ut på ordinært anbud. Dette ga nok aktører, men betydelig økte priser. Dette skyldes høy aktivitet i markedet, økning i drivstoffpris og maskinkostnader, samt økt godtgjøring til beredskap. Beredskapskostnadene har økt vesentlig mer enn øvrige kostnader. Konsekvensen er et økende avvik mellom budsjett og reell kostnad. I tillegg er det heller ikke kompensert budsjettmessig for nye vegar på flere år.

Av det beregnede merforbruket på 7 mill. kr. til vinterdrift i år er om lag halvparten knyttet til økt standard og halvparten til økte veglengder og høyere anbudspriser.

Standard på vinterdrift av veg har – som vist – økt de siste årene. Brukerundersøkelsen viser like fullt at forventningene til standard er høyere enn det vi leverer.

I 2008 er budsjett for vinterdrift 24,5 mill kr inkl 10 mill kr i uttak fra piggdekkfondet til kommunale vegar. Regnskap 2007 og prognose 2008, ligger hhv 5 og 7 mill kr høyere. Overskridelsene er hovedsakelig saldert ved redusert asfaltering. I 2009 er budsjettet redusert med ca 7 mill kr i forhold til prognose 2008. Dette vil ramme brøyting og strøing (sand og salt), mens vinterfeiling som i sin helhet dekkes av piggdekkfondet skjerms ut fra lovpålagt krav om luftkvalitet.

Gitt en vinter med ”normalt” vær, og sammenliknet med de to siste vintres standard på vinterdrift, vil det

Trondheim kommune

måtte prioriteres relativt strengt. Aktuelle reduksjonstiltak er:

- bortkjøring av snø fra kryss, fortau og fotgjengerkryssinger
Konsekvens: Reduserte siktforhold, hemmet trafikkflyt, fortau utenom de tetteste byområdene forblir uryddet, flere fotgjenger/syklister i kjørebane
Besparelse: 0,5 mill.
- snørydding og strøing ved bussholdeplasser
Konsekvens: Mindre tilgjengelig for kollektivreisende, mindre effekt av laventre-tiltak.
Besparelse: 0,5 mill
- redusert brøyting i boliggate
Konsekvens: Senere og sjeldnere utrykning, lengre brøytetid, redusert framkommelighet for alle trafikantgrupper, reduserer/hindrer vintersykling i boliggate, mer is- og spordannelse og reelt sett et økt behov for strøing
Besparelse: 2,6 mill
- redusert (halvert) strøing i boliggate, først og fremst ved at strøing prioriteres strengt ut fra forholdene (stigning, trafikkmengde, skoleveg osv)
Konsekvens: Redusert framkommelighet spesielt med tanke på punktet over. Strøplikt for huseier vil måtte innskjerpes betydelig
Besparelse: 0,3 mill
- redusert (halvert) salting på kommunale hovedveger, spesialbehandling av TT sine busstraseer opphører eller reduseres.
Konsekvens: Redusert framkommelighet og mulig forsinkelser i kollektivtrafikken
Besparelse: 0,3 mill
- redusert beredskap, dvs. færre utkallinger samtidig som gjennomføringstiden øker fra hhv. 5 og 12 til 7 og 15 timer. Fordrer reforhandling av inngåtte avtaler med private entreprenører samt endret beredskap for interne mannskap
Konsekvens: lenger ventetid på brøyting og strøing, og etterarbeid vanskeliggjøres pga spor- og isdannelser
Besparelse: 2,8 mill

Samtlige tiltak vil influere negativt på framkommelighet og i noen tilfelle og sammenhenger også i forhold til sikkerhet. Dette er spesielt problematisk ettersom vi gjennom piggdekkordningen har forpliktet kommunen til å levere en forbedret vegstandard som gjenytelse for at bilistene velger piggfritt.

Trondheim er en sykkelby og det oppfordres også til mer vintersykling. Sist vinter gjennomførte vi, i samarbeid med vegvesenet, ekstra vintervedlikehold på utvalgte hovedsykkelruter. Brukerundersøkelse viste at syklisterne var fornøyd med tiltaket. SVV har invitert til samarbeid om et tilsvarende opplegg i vinter, men det vil koste oss ca 0,5 mill kr, noe det ikke er budsjettdekning for.

Sykling i 5 - 8 cm nysnø er svært utfordrende. En økning til 12 cm før brøyting betyr at det i praksis blir umulig.

Konsekvenser for Trondheim Bydrift

Trondheim Bydrifts egne ressurser (mannskap og maskiner) utgjør en vesentlig styrke i vinterdriften. Disse

Trondheim kommune

benyttes ved ordinær utkalling, men først og fremst til etterrydding, bortkjøring, skraping, dvs. arbeid som kan utjevnes over tid. Eksterne aktører fyller opp totalbehovet, som i hovedsak er knyttet til beredskap og bruk av lastebiler med ulikt utstyr.

Ettersom Trondheim Bydrift har oppgaver knyttet til drift, vedlikehold og investering på veg, vann, avløp, idrett, park, skog, og kan samspille med private aktører, vil Trondheim Bydrift som organisasjon kunne takle en innsparing som foreslått. Det vil ikke være behov for reduksjon av mannskap.

Brøytesesongen 2008 /09 er siste sesong med inngåtte 3-års avtaler med eksterne aktører. Målsettingen for reforhandling er en utgiftsreduksjon for 2009 som bringer utgiftsnivået i tråd med framlagt budsjett. Reduksjon i beredskap og tjenestevolum kan på kort sikt medføre krav om kompensasjon. Det vil redusere besparelsene i første halvår. For å holde budsjett kan det bli nødvendig å skjerpe innstrammingene ytterligere høsten 2009. Alternativt at det igjen salderes noe mot vedlikehold.

Rådmannen vil se nærmere på utkallingskriteriene, spesielt for brøyting. Dette gjelder både en vurdering av overgang til mer detaljerte rutiner i tråd med håndbok 111, men også en grundig evaluering av dagens etablerte rutiner med tanke på fordeler og ulemper og ikke minst mulige forbedringer. I tillegg er det viktig å sikre at ikke tiltakene får en utilsiktet og negativ konsekvens. Erfaringer fra forsøk i Oslo kommune viser for eksempel at kostnadene øker totalt sett når utkallingskriteriet økes fra 5 til 8 cm.

I dette saksframlegget er vinterdriften spesielt fokusert. I budsjettforslaget er øvrig drift av veg redusert med 0,4 mill kr. Dette innebærer i praksis en økning i forhold til reelt forbruk de to siste årene. Forutsatt at man holder budsjettet på vinterdriften, vil eksempelvis asfalteringen igjen kunne komme opp mot et nivå som bevarer vegkapitalen, men etterslepet vil fortsatt være der.

For gatebelysningen innebærer budsjettet for 2009 en reduksjon i brenntiden på gjennomsnittlig 1 time i døgnet, evt at man tenner lysene senere på høsten og slukker tidligere på våren.

Konklusjon

Det foreliggende forslag til budsjett representerer ikke en kutt i forhold til foreliggende års budsjett, men basert på to siste års faktiske forbruk innenfor vedlikehold av vinterveier representerer forslaget en nedjustering av *aktivitetsnivået* tilsvarende ca. 7 mill kr. De to foregående år har merforbruket blitt hentet inn ved redusert vedlikehold, spesielt knyttet til reasfaltering. Dette er imidlertid en situasjon som ikke kan vedvare, spesielt ettersom det akkumulerte etterslepet for vegvedlikehold allerede har passert 100 mill. Hvis vi i en slik situasjon ikke opprettholder et minimum av innsats på langsiktig vedlikehold betyr, det i realiteten økende og etter hvert rask tilstands- og verdireduksjon av kommunens samlede vegnett. I denne situasjonen og innenfor rammen av budsjettforslaget har ikke rådmannen noe annet valg enn å dempe driftsaktivitetene og herunder spesielt vintervedlikeholdet.

Både i forhold til ønsket kvalitet og i forhold til publikums forventning er dette uheldig, men det er rådmannens oppfatning at det først og fremst vil ramme framkommeligheten og ikke sikkerhet. I en slik situasjon som vi nå befinner oss, vil en stram prioritering være helt nødvendig og da vil selvfølgelig hensynet til sikkerhet alltid komme først.

Det vil være en sentral oppgave å se på mulighetene for en optimalisering av vinterdriften både i forhold til omfang og gjennomføringsmodeller, men det er åpenbart at konsekvensene av en slik gjennomgang ikke

Trondheim kommune

kan hente inn det avviket vi i dag har mellom etablert aktivitetsnivå og foreslått budsjett.

Rådmannen har i det ovenstående redegjort for bakgrunnen for og mulige konsekvenser av årets budsjettforslag innen vei, i tråd med det som ble bebudet i rådmannens budsjettframlegg. Saken anses dermed opplyst.

Rådmannen i Trondheim, 02.12.2008

Håkon Grimstad
kommunaldirektør

Bjørn Ekle
stabssjef