VEDLIKEHOLDSETTERSLEPET

langs kommunale veier

KS FoU-prosjekt nr. 154018

KS FoU

Multiconsult ANALYSE & STRATEGI

OPPDRAGSGIVER

KS

KONTAKTPERSON

Anne Johanne Enger

TITTEL

KS FoU-prosjekt nr. 154018: "Vedlikeholdsetterslepet langs kommunale veier - hva vil det koste å fjerne forfallet?"

DATO

15. juni 2015

FORFATTERE

Maren Louise Nordhus
Anders Wittrup
Christian Listerud
Elisabeth Schjølberg
Henrik Berg
Siri Holmboe Høibo (layout og design)

UTARBEIDET AV

Multiconsult

ANALYSE & STRATEGI

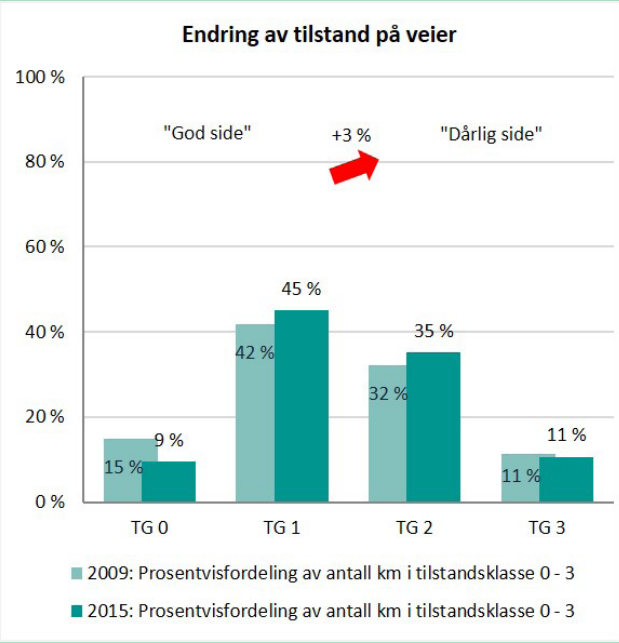
Sammendrag

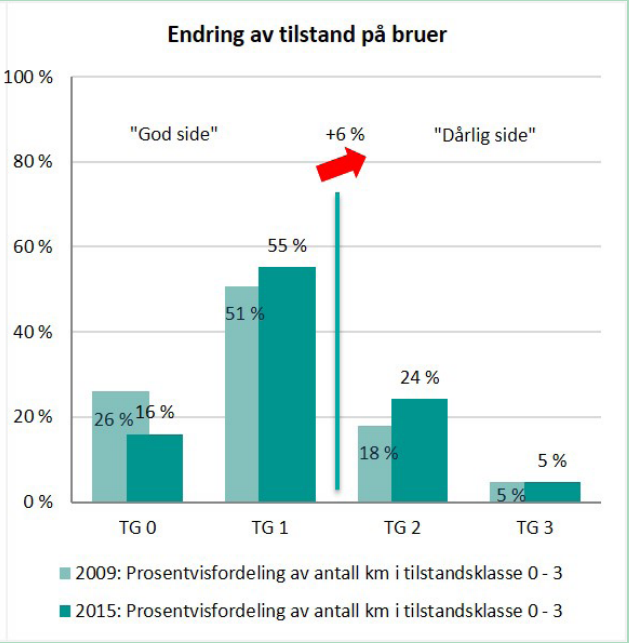
Veiene er del av den infrastrukturen som utgjør selve ryggraden i dagens samfunn. Standarden på veinettet gjør en forskjell på fremkommelighet og trygg ferdsel. Det er de senere årene vært økt interesse for å vite hvordan tilstanden på offentlig infrastruktur og bygg er, og i 2009 og 2015 gjennomførte KS kartlegging av tilstanden på det kommunale veinettet.

I 2009 ble det beregnet at om lag 43 % av det kommunale veinettet hadde et utbedringsbehov. Tilsvarende tall i 2015 er 46 %. En liten økning i prosent, men som i km utgjør 1300 av de totalt 43 000km kommunale veier. Resultatene understøttes av det forhold at mens drift- og vedlikeholdsbudsjettene til de kommunale veiene har økt med 11 % siden 2009, så har kostnadene til de sammen tjenestene økt med 20-25 %, i praksis en nedgang i disponible midler til drift og vedlikehold av veinettet. En forverring i tilstanden på det kommunale veinettet kunne med andre ord forventes. Tilsvarende endring for kommunale bruer er på 6 %.

Bakgrunnen for resultatene er beskrevet i forliggende rapport og i en mer utdypende teknisk rapport: «Vedlikeholdsetterslepet langs kommunale veier-hva vil det koste å fjerne forfallet?». Rapportene omfatter også vurdering av faktorer som påvirker resultatene, beskrivelse av valgt metode samt en beskrivelse av det kommunale veinettet som er til sammen om lag 43 000km vei, et tall som inkluderer gang- og sykkelveiene.

Spørsmålet er: Hva koster det å oppgradere dette veinettet til en hensiktsmessig standard? Dette er delvis et spørsmål av lokalpolitisk karakter fordi det er direkte sammenheng mellom hva som bevilges til veinettet og hvilken standard det er realistisk å oppnå. Det er estimert at det vil koste 33 mrd kr å oppgradere det kommunale veinettet til en akseptabel standard. 60% av dette oppgraderingsbehovet er være knyttet til kommunale samleveier som er viktige hovedfartsårer i og gjennom kommunene, men omfatter eksempelvis ikke å oppgradere eksisterende grusveinettet til asfaltveier. Grusveiene utgjør om lag 30% av det samlede kommunale veinettet. Usikkerhet knyttet til mulig økt nedbryting av veiene pga pågående klimaendringer, er heller ikke estimert i modellen. I tillegg kommer estimert etterslep for bruer på 1,9 Mrd.





Gjennomsnittstall for norske kommuner ser slik ut, men det er imidlertid store variasjoner:

	Meter vei pr innbygger	Drift, vedlikehold og investeringer [kr/innbygger]	Drift, vedlikehold og investeringer [kr/vei]
Gjennomsnitt	16	2 269	176

Skal det være mulig å redusere vedlikeholds-etterslepet er det nødvendig både med økte bevilgninger, og med et systematisk arbeid for å sike at man får «mer vei for pengene». Samtaler med ansatte og politikere i kommunene som har deltatt i undersøkelsen indikerer at dette fordrer både økt politisk engasjement og innsikt i problemstillingene. Dette er nødvendig i mange kommuner for å sikre tilstrekkelig ressurser til veiforvaltningen.

Generelt er det behov for økning i bevilgningene, også dersom ambisjonen kun er at etterslepet ikke bygger seg ytterligere opp. I denne situasjonen er det behov for en økning i forhold til dagens nivå på 5oo mill. Skal man bygge ned etterslepet til akseptabelt nivå, vil det være behov for tilleggsbevilgninger på ytterligere 3Mrd pr år i 10-15 år.

Uavhengig av hvilke politisk ambisjonsnivå man velger å legge seg på, anbefales følgende tiltak:

1.Etablere prinsipper for kommunal veistandard

Statens vegvesen har standardiserte prinsipper for veikvalitet, i form av bredder, forventninger til hastighet, oppetid, spordybder osv. Dette vil styre hva innbyggerne kan forvente, og har betydning eksempelvis for gode driftskontrakter. Det bør vurderes om liknende prinsipper kan vurderes for det kommunale veinettet.

Dette vil for det første bidra til en viktig diskusjon, men eventuell økonomisk effekt vil ligge i en mer differensiert veikvalitet. Tiltaket fordrer en god oversikt over veinettet, dennes tilstand og funksjonalitet, og kan gjennomføres i enkeltkommuner dersom det ikke er ønskelig med en nasjonal standard.

2.Gode planer for drift og vedlikehold og nedbygging av vedlikeholdsetterslepet

Kommuner der administrasjonen både har gode planer for vedlikeholdsarbeidene, og samtidig lykkes med å kommunisere med politikerne aktuelle prioriteringer og konsekvenser av disse, har i større grad enn andre kommuner lykkes med å få midler til drift og vedlikehold, og i større grad lykkes med å ha kontroll med vedlikeholdsetterslepet. Dette indikeres i de intervjuene som er gjennomført i denne undersøkelsen. Dette fordrer god oversikt over veinettet. Derfor anbefales følgende:

Alle kommuner anbefales å ha et system for å ha oversikt over det kommunale veinettet.

Alle kommuner anbefales å etablere en plan for hvordan vedlikeholdsetterslepet skal reduseres.

3. Organisering

Foreliggende undersøkelse har ikke gitt grunnlag for å trekke konklusjoner knyttet til den ene eller den andre måten å organisere drift og vedlikehold av det kommunale veinettet, enhetsledere, bestiller/utfører mm. Alle kommunene synes å være tilfreds med sin modell, som kanskje er tilpasset situasjonen i den enkelte kommunen. Organisering er et aktuelt tema i mange kommuner. Følgende anbefales derfor i denne sammenheng:

Det gjøres en nærmere studie av hvilke effekter organisasjonsmodellen har på effektiviteten av drift og vedlikehold av de kommunale veiene.

INNHOLD

1 Innledning	5
2 Det kommunale veinettet	7
3 Tilstanden på det kommunale veinettet	11
4 Estimert oppgraderingsbehov knyttet til vedlikeholdetterslep	15
5 Kommunal vei - et utfordringsbilde	20
6 Anbefalinger og forslag til forbedringsområder	27
7 Avsluttende kommentarer	32
Fotoakkreditering og noter	*33*

1 INNLEDNING

Infrastruktur er viktig i et moderne samfunn. Den skal være der, den skal være funksjonell- og samfunnet skal ha økonomi til å drifte den. Dette gjelder også det kommunale veinettet.

I 2009 gjennomførte KS en kartlegging av det kommunale og fylkeskommunale veinettet. Denne kartleggingen viste at om lag 50 % av det kommunale veinettet har et utbedringsbehov. Andre rapporter har vist at tilstanden på annen offentlig infrastruktur og eiendom også er dårligere enn tilrådelig. Eksempler på dette er vann- og avløp, kirkebygg, fengselsbygg mm.

Økt fokus på det store vedlikeholdsetterslepet for samfunnskritisk infrastruktur, har blant annet resultert i at drifts- og vedlikeholdspostene i siste Nasjonale transportplan (NTP 2014-23) har økt betydelig for både riksveier og jernbane. Økt tilgang på midler er en nødvendig forutsetning for å øke omfanget av drift- og vedlikehold, men også andre endringer kan være nødvendige. Det kan være andre måter å prioritere på eller andre måter å arbeide på.

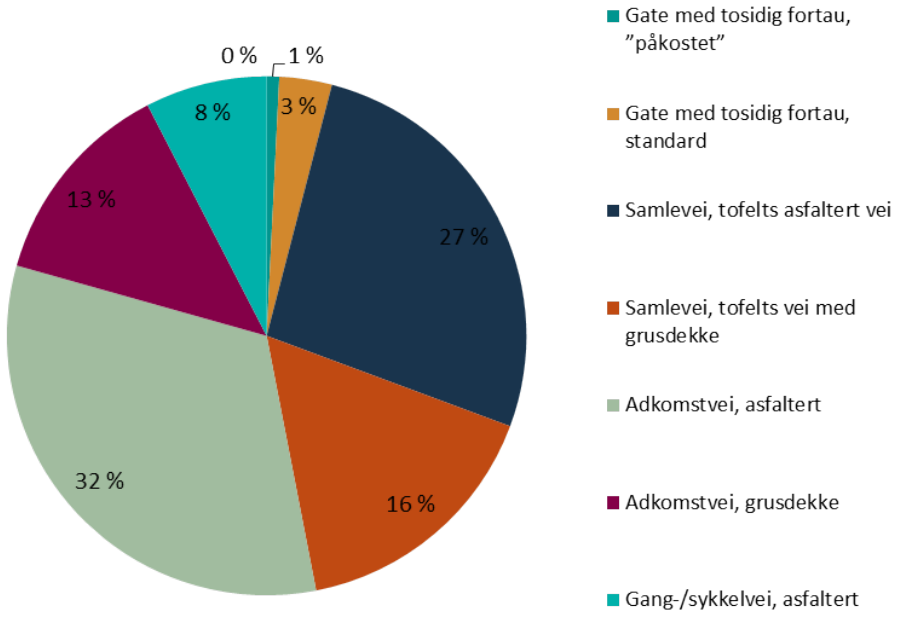
Så hva har skjedd på det kommunale veinettet siden 2009? Har tilstanden endret seg, og har den forrige kartleggingen bidratt til et endret fokus i kommunene? Hva skal eventuelt til for å skape nødvendige endringer?

Multiconsult og Analyse & Strategi gjennomførte kartleggingen i 2009 på oppdrag for KS, og oppdaterer kartleggingen i denne rapporten. Utover rapporten fra 2009 omfatter arbeidet å belyse faktorer som bidrar til at kommunene kan gjøre et hensiktsmessig arbeid med drift og vedlikehold av det kommunale veinettet. Utgangpunktet for kartleggingen og analysen er:

- Hva er dagens tekniske tilstand? Er det endringer siden 2009?
- Hvilket behov er det for oppgradering?
- Hva er nødvendige tiltak?
- Vil eksempelvis klimaendringene utløse endret behov for oppgradering av veinettet
- Hvilket bevilgningsbehov vil eventuelle tiltak gi?
- Hvordan arbeider kommunene med sin infrastruktur? Er det store ulikheter i tilnærmingen? Hvordan er sammenhengen mellom det etterslepet som har opparbeidet seg og den måten kommunene arbeider på?

Innledningsvis i rapporten beskriver vi kort det kommunale veinettet. Før selve resultatgjennomgangen, orienteres det også om metodevalg, begreper og definisjoner i hvert kapittel. Det utarbeides i tillegg en fagrapport med en noe mer detaljert gjennomgang av opplegget for arbeidet og en dokumentasjon av metodevalg og usikkerheter knyttet til disse metodene.

Kommunalt veinett i Norge (42 648 km)



	Størrelse på kommune i forhold til innbyggertall			
	Liten (<5000)	**Mellomstor (5000-20000)**	**Stor (>20000)**	**Gjennomsnitt**
Meter/innbygger	23	11	6	16
Kr/innbygger	2800	1850	1400	2270
Kr/meter	140	180	290	176

2 DET KOMMUNALE VEINETTET

Det er nærmere 43 000 km kommunal bilvei og gang- og sykkelsti i Norge i dag , hvor om lag 88 % er samleveier eller atkomstveier. Hele 30 % av det kommunale veinettet er grusveier, en andel omtrent på samme nivå som i 2009. Det kommunale veinettet utgjør nærmere halvparten av det samlede veinettet i Norge. Disse veiene er viktige for næringslivs- og persontransport i den enkelte kommune, og for kollektivtrafikk på vei, samt gang- og sykkeltrafikk. Ikke minst er kommunale veier gjerne viktigste skolevei for barn i grunnskolen.

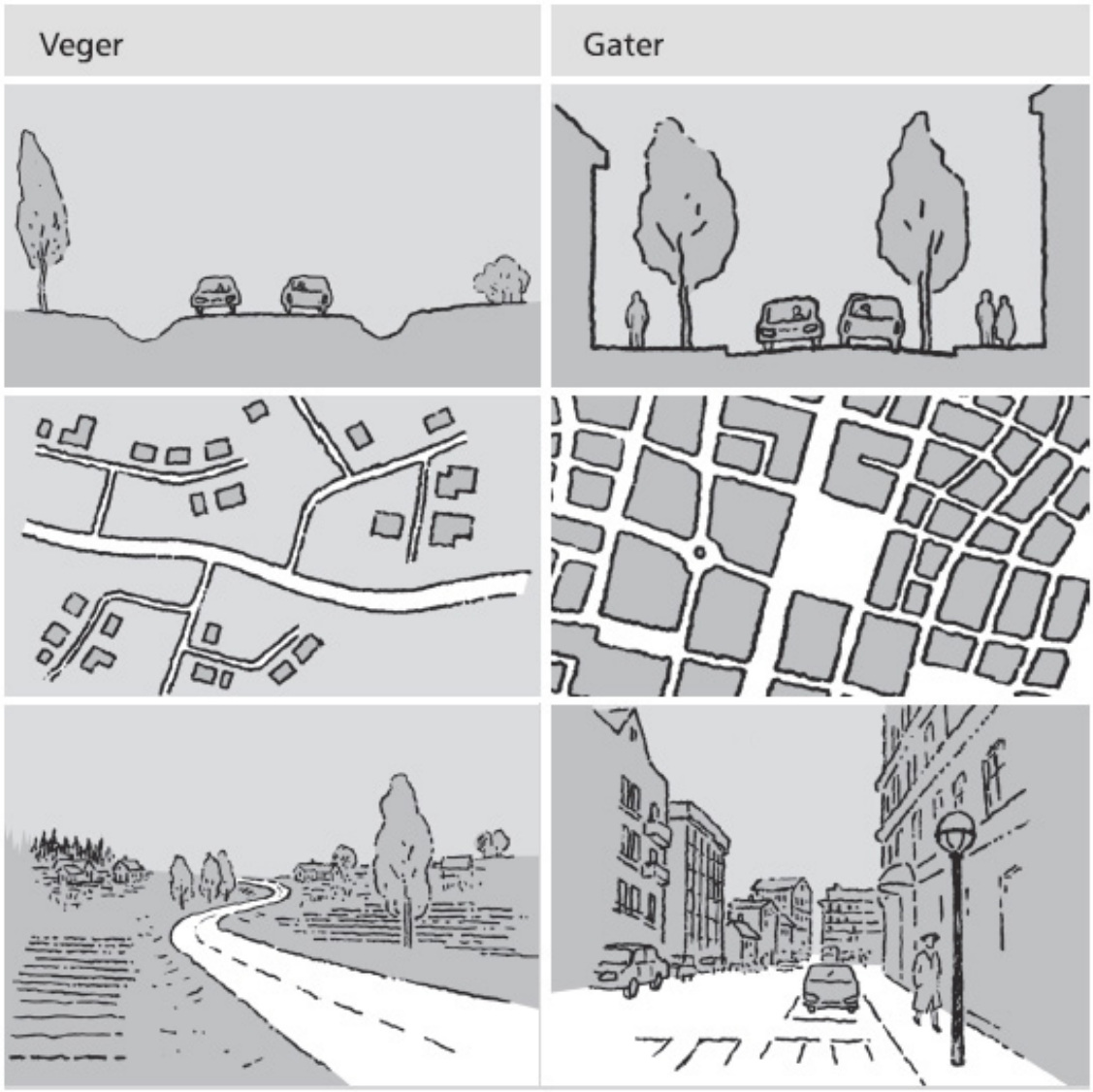
En norsk kommune har i gjennomsnitt 16 meter vei per innbygger, bruker 2270 kr per innbygger/176 kr per meter på drift av og investeringer av sine veier. Men som figuren på motstående side viser er det store variasjoner mellom kommunene.

Ansvar og organisering

Kommunenes ansvar er å sikre at det kommunale veinettet er åpent for allmenn ferdsel. Til dette ligger et ansvar for å planlegge, bygge, utbedre, drifte og vedlikeholde dette veinettet, og kommunene er i henhold til veiloven gitt veimyndighet.

Kommunene har organisert drift og vedlikeholdsoppgavene på ulike måter, blant annet avhengig av kommunens størrelse og ressurssituasjon. Noen har valgt enhetsmodellen som innebærer at myndighet er delegert fra rådmannen til enhetsledere i faglige, økonomiske og personalmessige saker innen hver enhet. Andre, typisk større kommuner, har valgt en bestiller/utfører-modell, med et eget foretak som utfører drift og vedlikehold, evt. bruk av private entreprenører. Det finnes også eksempler på kommuner som har samarbeid med en eller flere nabokommuner om slike oppgaver.

Enhetsmodellen er den vanligste modellen for å organisere drift og vedlikehold i kommunene som omfattes i denne undersøkelsen. Enhetsmodellen betyr at myndighet er delegert fra rådmannen til enhetsledere i faglige, økonomiske og personalmessige saker innen hver enhet. Andre oppgitte organisasjonsformer er sektoransvar og etter bestiller/utførermodellen. Sistnevnte innebærer at kommunen har et eget foretak som utfører drift og vedlikehold. Bestiller/utførermodellen benyttes kun av større kommuner i denne undersøkelsen. I tillegg til drift og vedlikehold inkluderer ansvaret for parker, vann og avløp, og i mange tilfeller andre driftsoppgaver.



Hentet fra Håndbok N100 Vei- og gateutforming. Statens vegvesen, 2013

Det kommunale veinettet består av veier og gater. En typisk forskjell på en vei og en gate, er at gater har fortau og er generelt mer påkostet enn veier. Gater er gjerne forbundet med en bymessig struktur, eller det kan være en miljøgate eller en sentrumsgate. Samleveier har en blandet funksjon, gjerne en hovedvei, gjennomkjøringsvei for buss o.l., mens en atkomstvei gjerne knytter boligveier til samleveien.

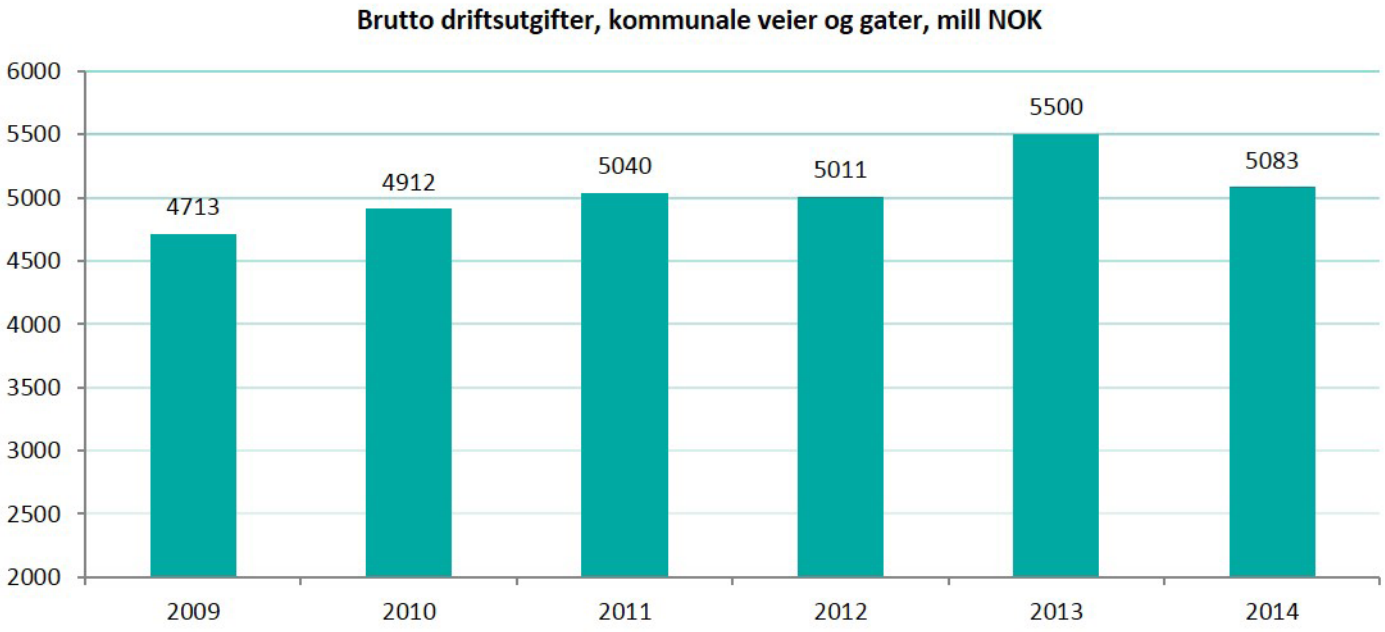
Finansieringsgrunnlag

Kommunens "frie inntekter" består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør for de fleste kommuner om lag 3/4 av kommunens samlede inntekter, som også omfatter øremerkede tilskudd, momskompensasjon, gebyrinntekter og andre mindre inntekter. Frie inntekter kan kommunene disponere uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regelverk.

Drift og vedlikehold av det kommunale veinettet er en oppgave som må finne sin inndekning innenfor kommunens årlige budsjett og prioriteres innenfor de ordinære budsjettprosessene.

I de fleste kommuner er veivedlikeholdet rammefinansiert, som gir rom for faglige vurderinger og prioriteringer innenfor budsjettet. Langt fra alle kommuner skiller mellom drift og vedlikehold i budsjettet, men driftsoppgaver utgjør ofte en stor del av det samlede veibudsjettet, hvor vinterdrift/ brøyting er en stor post for mange kommuner.

Tall fra SSB (Kostra 2014) viser at økningen i bevilgninger til drift og vedlikehold av kommunale veier mellom 2009 og 2014 utgjør 370 mill kr, eller om lag 8 %. I samme periode har prisveksten i forbindelse med drift og vedlikehold av veier økt med 20-25 % (kilde: SSB). Det vil si at det reelle bevilgningsnivået har gått ned i perioden.



3 TILSTANDEN PÅ DET KOMMUNALE VEINETTET

Det er gjennomført en kartlegging i 1/5 av det kommunale veinettet. Dette gir et robust underlag for å si noe om tilstanden og tendensen siden forrige kartlegging i 2009. Metodikken som er benyttet er tilsvarende den som ble benyttet ved kartleggingen i 2009 men uavhengig av denne, noe som sikrer sammenliknbarhet.

I 2009 hadde man en hypotese om at tilstanden ikke var tilfredsstillende, dette ble bekreftet. KS ønsker denne gang å sjekke ut om det er endringer i tilstanden siden 2009. Bevilgningsnivået har gått ned siden 2009, når man tar hensyn til prisveksten i forbindelse med drift og vedlikehold av veier som har økt med 20-25%, det er derfor ikke noe som skulle tilsi at tilstanden har endret seg vesentlig. KS ønsker, i tillegg til selve kartleggingen, anbefalinger om tiltak som kan bidra til enten bedre økonomiske rammebetingelser – eller bedre utnyttelse av bevilgninger. Det er derfor også gjennomført dybdeintervjuer med politikere og administrativt ansatte i kommunene. Resultatene fra disse intervjuene vises i et senere kapittel.

Det er sentralt i forvaltning av all type eiendom at du vet hva du har, og i hvilken tilstand eiendommen er. Metoden man velger for å ha denne oversikten varierer. Som huseier vil man normalt ha denne oversikten i hodet. Som profesjonell forvalter med mange eiendommer, er det imidlertid behov for å ha noen former for oversikter.

Kommunene har ulike metoder for å sikre slike oversikter, og ikke alle har en komplett oversikt over sitt veinett. Dette er den første metodiske problemstillingen som i 2009 ble løst ved at man etablerte et enkelt kartleggingsverktøy som alle deltakende kommunene benyttet. Selv om ikke alle kommunene har detaljert oversikt i registre, så har alle administrativt ansatte en viss oversikt over veinettet. I kartleggingen var det derfor disse personene som ble invitert til å delta.

Det er kommunene selv som gjennomfører kartleggingen. For å sikre at kartleggingen gjennomføres på samme måte, ble alle kommunene invitert til en dags opplæring i metode og verktøy, for å sikre at tilstanden på veinettet beskrives likt. Beskrivelsene er med andre ord basert på en vurdering gjort av dem som har oversikt over veinettet, men er ikke basert på faktiske målinger i felt. Kartleggingen er gjennomført på et overordnet nivå og resultater må ses i lys av dette.

Det ble sendt ut invitasjon til alle landets kommuner. Deltakelse i kartleggingen har vært frivillig. I 2009 deltok 84 kommuner, og i årets undersøkelse bidro til sammen 51 kommuner med opplysninger om eget veinett. Totalt er det kartlagt ca 8 000 km kjøre-, gang- og sykkelveier, noe som tilsvarer omtrent 1/5 av det samlede kommunale veinettet. Kommunene representerer et bredt utvalg av små, mellomstore og store kommuner i alle regioner av landet. Representativiteten på dataunderlaget er utfra dette vurdert som god. I tillegg viser resultatene at det ikke er dramatiske endringer i tilstandsgradene og fordelingen av veityper. Dette tyder på at resultatet er sammenliknbart med 2009 kartleggingen.

Datagrunnlaget er benyttet for å estimere nasjonale størrelser for veilengder, veityper, tilstand og behov for oppgradering.
Bruer er kartlagt spesifikt og utgjør på nasjonalt nivå omtrent 180 km til sammen.

Begreper

Tilstandsgrad

Kartleggingen er gjennomført etter prinsippene i Norsk Standard 3424 ”Tilstandsanalyse av byggverk”. I henhold til NS 3424 angis tilstanden med tilstandsgrader, og det opereres med en gradering av tilstand fra 0 til 3, der tilstandsgrad 0 tilsvarer meget god tilstand og tilstandsgrad 3 tilsvarer meget dårlig tilstand. Presenterte data er vektet på grunnlag av pris og omfang til samlede tilstandsgrader.

Veityper

De kommunale veiene består i hovedsak av fire veityper:

- Gater - Miljøgate, sentrums-/bygate.
- Samleveier - Blandet funksjon, dels som hovedvei eller med tilknytning til hovedvei
- Atkomstveier - Boligveier, i boligfelt, fra en eller flere husstander til samleveien,
- Gang- og sykkelvei - Vei kun til bruk for gående og syklende

Veielementer

Ved kartlegging av tilstanden på veiene er veitypene videre delt opp i elementer:

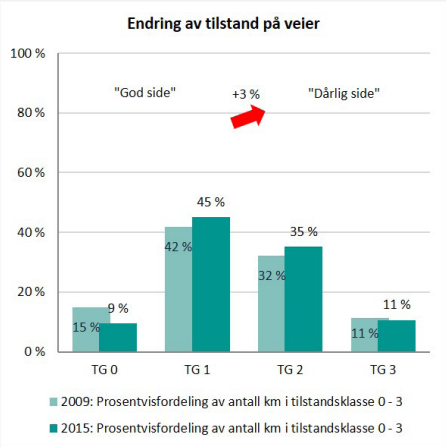
- Veidekke - Omfatter kjørebane, kantstein, fortau
- Veifundament - Omfatter veifundament inkl. drenering, sluk/sandfang, stikkrenner og grøfter
- Veiutstyr og miljøtiltak - Omfatter opphøyd gangfelt, undergang/kulvert, fartshump, trafikkøyer, skilt, rekkverk, gjerde, støyskjerm, murer, belysning (stolper og armatur),
- Sideanlegg - Omfatter busslomme-/stopp, leskur, skråninger, grøntanlegg
- Bærekonstruksjon - Omfatter bærekonstruksjonen på bruer

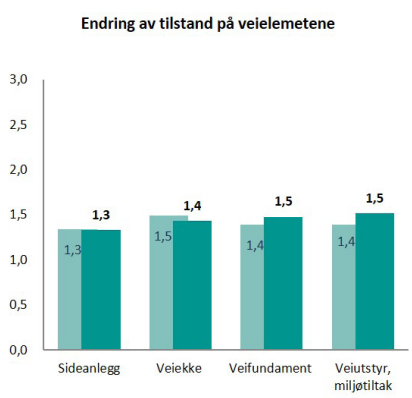
Resultatet av kartleggingen viser at 54 % av veiene vurderes å være på den gode siden av tilstandsskalaen, tilstandsgrad 0 og 1. Til sammenlikning med 2009 var tilsvarende tall 57 %, noe som vil si at det i 2015 er registrert en økning på omtrent 1300 km vei som er vurdert å være på den dårlige siden av tilstandsskalaen.

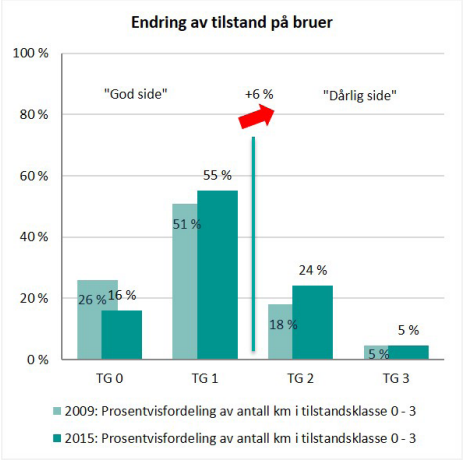
Både veifundament, veiutstyr og miljøtiltak har fått en svekket tilstand, mens tilstanden på sideanleggene rapporteres å være uendret. Tilstanden på veidekkene rapporteres å ha blitt forbedret. Dette er interessant, fordi det er et inntrykk at det ofte er enklere å få prioritert asfaltering sammenliknet med andre typer vedlikeholdstiltak.

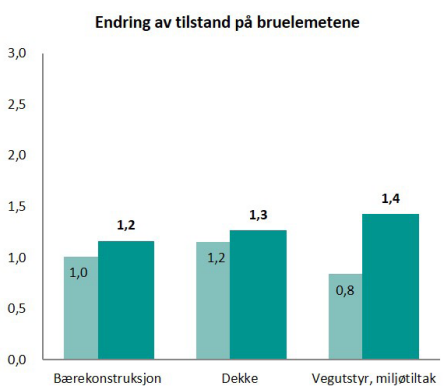
For å kunne sammenlikne data på et overordnet nivå, er det etablert aggregerte tilstandsgrader for veielementene. Tilstandsgraden vil dermed både være sammenlignbar over tid og mellom kommuner. En variasjon på 0,1 i de aggregerte tilstandsgradene, som tilsynelatende kan se lite ut, innebærer i praksis en betydelig endring og gir store utslag på det samlede vedlikeholdsetterslepet.

Ser vi på utviklingen knyttet til type vei, er situasjonen generelt beskrevet som dårligere, med unntak avveier med grusdekke som er blitt noe bedre. Dette var de veitypene som var dårligst i 2009.









Resultatet for kartlegging av bruer viser at 71 % av kommunale bruer vurderes å være i meget god eller god tilstand, mot 77 % i 2009. Det vil si at nærmere en tredjedel av de kommunale bruene vurderes som i dårlig eller svært dårlig stand. Dette tilsvarer omtrent 11 km bru.

Alle bruelementene vurderes som dårligere. Spesielt bemerkes det at bærekonstruksjonen og veiutstyr er vurdert som mye dårligere. Den dårlige tilstanden på veiutstyr kan eksempelvis være manglende rekkverk og sikkerhetstiltak. Den store endringen i rapportert tilstand kan komme av faktisk endring i tilstand på grunn av større påkjenninger, dårlig vedlikehold og rapporteringen er basert på mer kunnskap om tilstanden nå enn i 2009.

4 ESTIMERT OPPGRADERINGSBEHOV KNYTTET TIL VEDLIKEHOLDSETTERSLEP

Med bakgrunn i kartlagte data er det foretatt beregninger for å estimere samlet oppgraderingsbehov for hele det kommunale veinett. Hensikten med beregningen er å anskueliggjøre et nivå på hva som er nødvendig å legge inn av midler til drift og vedlikehold for å bedre tilstanden.

Det er ikke foretatt kartlegginger eller vurderinger av eventuelle behov for funksjonelle utbedringer eller standardøkninger, eksempelvis som følge av økt behov for gang sykkelveier, økt trafikkbelastning, klimaendringer mm.

Sentrale elementer ved beregning av oppgraderingsbehov, er vist i boksen på neste side. Estimert oppgraderingsbehov baserer seg både på tilstandsvurderingene og på et ambisjonsnivå. Det er lagt til grunn tre ambisjonsnivåer for beregning av etterslepet; høyt ambisjonsnivå, akseptabelt ambisjonsnivå og lavt ambisjonsnivå.

For å anskueliggjøre hva dette betyr, benytter vi et eksempel som de fleste huseiere vil kjenne seg igjen i – når skal det males? Noen vil male straks fargene falmer litt. Dette tilsvarer et ambisjonsnivå vi ikke omtaler i denne rapporten. Så vil noen male med utgangspunkt i leverandørens anbefaling om levetid på malingen. Dette behøver ikke være nødvendig av tekniske årsaker – og kan i andre tilfeller være alt for sent, så denne tilnærmingen benyttes heller ikke. Derimot sier vi at et lavt ambisjonsnivå ville vi hatt dersom overmaling først planlegges når deler av fasaden får råteskader. Ambisjonsnivået beskrives som akseptabelt når overmaling foregår på de fasadene som har begynnende skade på malingsfilmen – mens et høyt ambisjonsnivå tilsvarer overmaling før malingen begynner å flasse, men den kan gjerne ha falmet et par år.

Siden 2009 har kostnader forbundet med utbygging og vedlikehold av veier økt 20-25 % i henhold til SSB. I tillegg er det tatt høyde for at det er høyere krav til standard når en utbedrer veiene nå sammenliknet med i 2009. Eksempel på dette kan være økte krav til universell utforming.

Kartleggingsmetodikk og usikkerhet rundt tiltaksbehov innebærer en usikkerhet ved beregnet estimat. Analyser viser at usikkerhetene er størst for enkeltobjekter. Ved kartlegging av store veilengder vil imidlertid usikkerheten reduseres fordi avvik med “ulike fortegn” utlikner hverandre. Dette gir gode resultater for veinettet som helhet. Til sammen er det anslått en usikkerhet på 10-15 %.

Begreper

Vedlikeholdsetterslep

Tilsvarer den innsats som kreves for å heve den tekniske tilstanden på veiene (veielementene) til et definert ambisjonsnivå. Her er det definert tre ambisjonsnivåer.
Det påpekes at vedlikeholdsetterslepet ikke omfatter omlegging av veier til ny trasé eller utbygging som for eksempel økning i bredde, utbedring av kurvatur etc.

Ambisjonsnivå

Det er definert tre ambisjonsnivåer i forbindelse med beregning av etterslepet:

- Lavt ambisjonsnivå – Kun de kritiske tiltakene gjennomføres for alle veityper. Det vil si de med tilstandsgrad 3(stor grad av utskiftning/ikke reparerbart).
- Akseptabelt ambisjonsnivå – I tillegg til de kritiske tiltakene gjennomføres tiltak på samleveier og gater med tilstandsgrad 2 (delvis utskiftning og/eller ekstraordinært vedlikehold). De øvrige veitypene har begrenset trafikk og lavere hastighet, og det kan i så måte aksepteres en noe dårligere tilstand.
- Høyt ambisjonsnivå – Det gjennomføres tiltak for å heve både tilstandsgrad 3 og tilstandsgrad 2 for alle veityper.

Usikkerhet i estimatene

Som følge av at metoden som er lagt til grunn er overordnet og skjematisk, vil det knyttes usikkerhet til resultater. Ved vurdering av porteføljer vil imidlertid usikkerheten reduseres fordi avvik med "ulike fortegn" utlikner hverandre. Dette gir gode resultater for veinettet som helhet ("store talls lov"). En konsekvens av dette er at usikkerheten øker jo mindre veinett (små kommuner) resultatene er basert på. De viktigste kildene til usikkerhet kan oppsummeres i følgende tre punkter:

- Subjektiv vurdering i fordeling av veilengder på de ulike veitypene. Imidlertid viser fordelingen at den er svært lik som i 2009. Dette styrker troverdigheten på dette punktet.
- Kartlegging av tilstand gir til en viss grad rom for subjektivitet. Dette er søkt minimert ved bruk av mal og fysisk veiledning med symptombeskrivelse for de ulike tilstandsgradene. Resultatene viser at det ikke er dramatiske endringer. Dette tyder på at resultatet er sammenliknbart med 2009 kartleggingen.
- Beregninger innebærer en generalisering av veitypene og hvilke utbedringsbehov som er knyttet til de ulike veielementene ut fra tilstandsgrad

Når det gjelder samlet veilengde for kjøreveier vurderes VBASE å være meget bra oppdatert. Det er imidlertid større usikkerhet knyttet til lengde på bruer da disse ikke er omfattet av VBASE. Samlet sett er det vurdert en usikkerhet på ±10-15 % på kostnadsestimatene.

Oppgraderingsbehovet

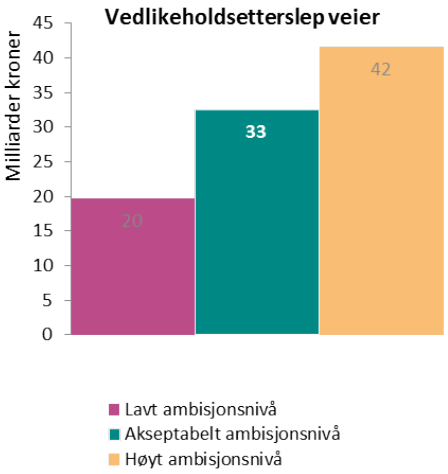
Ved et akseptabelt ambisjonsnivå for nedbygging av vedlikeholdsetterslepet, vil kostnadene knyttet til dette være på 33 milliarder kroner. Usikkerheten betyr at dette kan være et beløp mellom 28 til 38 mrd kr (i 2015 kr). I overkant av 11 % av veinettet er i en så dårlig forfatning at det er et snarlig behov for utbedring gjennom ekstraordinært vedlikehold og fornying. Omtrent 35 % av veinettet har en eller flere veielementer som vurderes som utilfredsstillende og som også vil ha behov for korrigerende tiltak gjennom vedlikehold og utskiftning. Øvrig veinett vurderes således som bra eller tilfredsstillende rent teknisk.

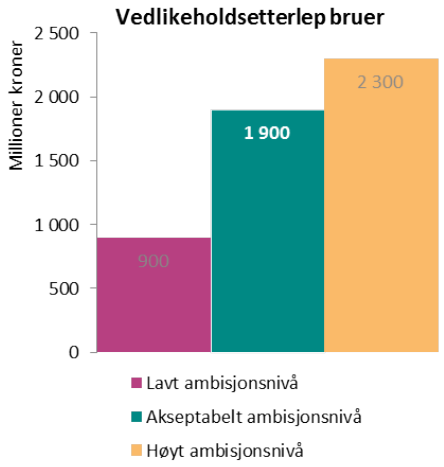
Når akseptabelt ambisjonsnivå ligger til grunn, vil omtrent 60 % av oppgraderingsbehovet være knyttet til samleveier. Dette er viktige hovedfartsårer i og gjennom kommunene. Dårlig tilstand på disse veiene kan derfor ha store konsekvenser for mange innbyggere, det være seg dårligere trafikksikkerhet eller behov for hastighetsbegrensinger.

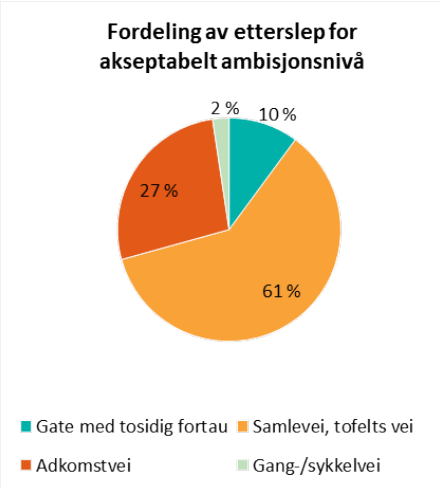
Til sammen er det estimert et etterslep på 1,9 mrd kr for å oppnå en akseptabel standard på oppgradering av bruene – med et variasjonsområde på 1,6 og 2,2 mrd kr når man tar hensyn til usikkerheten.

Dette er en vesentlig dårligere tilstand enn kartleggingen viste i 2009. Over 90 % av kostnadene relaterer seg til utbedringer av bærekonstruksjon.

Ifølge Statens veivesen kollapser hvert år rundt 10 bruer i Norge. Med de store konsekvensene dette fører med seg er det spesielt viktig at kommunene arbeider med inspeksjon og utbedring av bruene fortløpende.







• Vedlikeholdsetterslepet langs kommunale veier, 2015

Klimapåvirkninger - en usikkerhetsfaktor

Norske myndigheter legger til grunn at klimaendringene er reelle – uavhengig av hva som måtte være årsaken. Etater som Statens vegvesen er i gang med å tilpasse sine tekniske løsninger til det som antas å være fremtidens behov. Behovet vil i praksis variere en god del mellom kommunene. Klimamodellen til Miljødirektoratet viser store geografiske endringer i forventet nedbør i fremtiden.

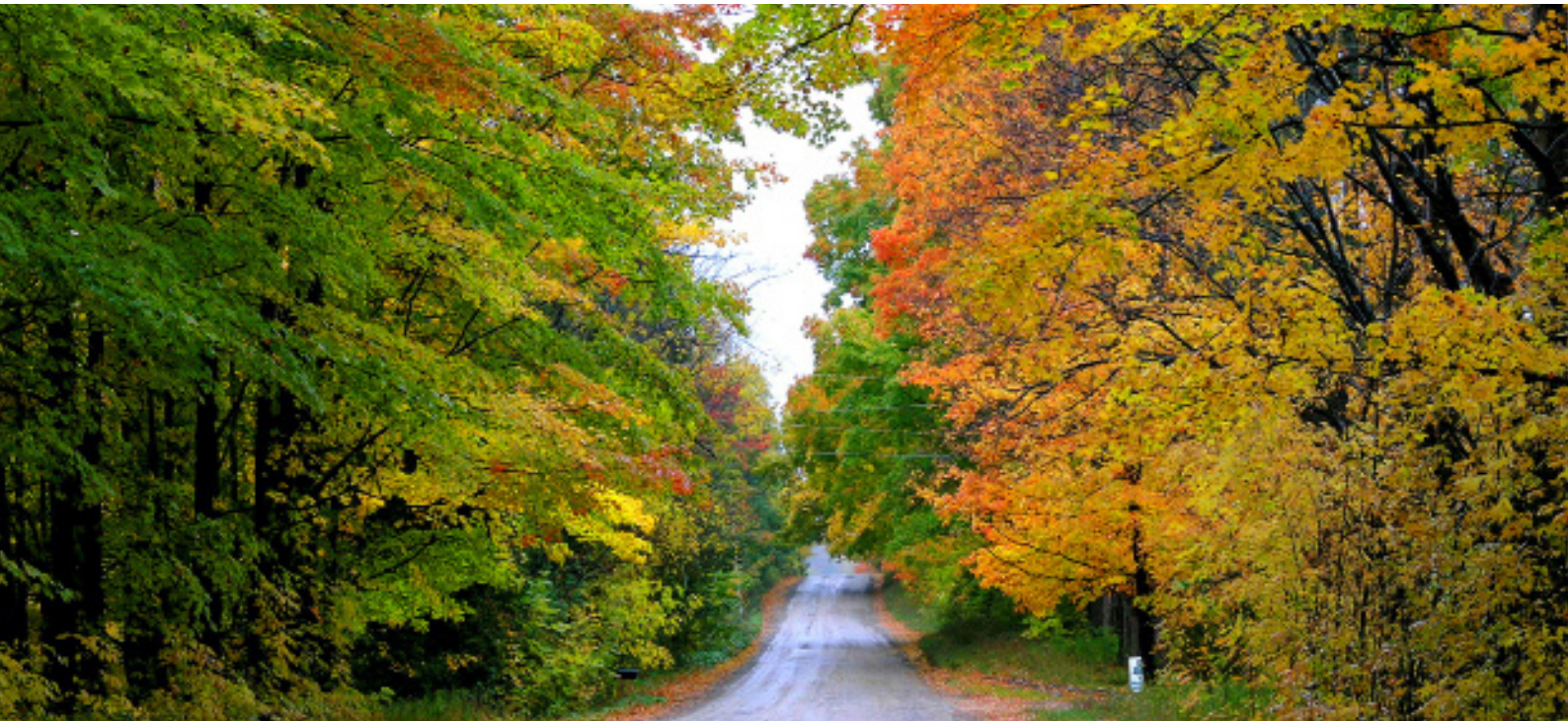
Det vil være behov for investeringer for å tilpasse det kommunale veinettet til å tåle fremtidens klima, som innebærer et mildere klima med mer nedbør i form av regn. Statens vegvesen fikk i 2013 utarbeidet en rapport («Kostnader av klimaendringer», Statens vegvesens rapporter nr. 213, 2013) der det ble vurdert kostnader knyttet til behovet for tilpasninger og tiltak i forbindelse med klimaendringene. Der beskrives aktuelle tiltak rettet mot utbygging av ny vei, utbedring av eksisterende og drift og vedlikehold:

- Bygging av ny vei – Heving av byggehøyde på veien i flomutsatte områder og stabilisering av skråninger
- Utbedringer av eksisterende vei – Tilsvarende som bygging av ny vei dersom den eksisterende veien ligger innenfor 200-års flommens utbredelse. Betyr i praksis at deler av veien bygges opp på nytt
- Drift og vedlikehold – Økte frekvenser på kontroll og rens av stikkrenner, kummer og rørledninger. Utbedring av erosjonsskader i skråninger ved mye nedbør. Rens av vanngjennomløp under bru

I rapporten er det anslått priser for sikring av nye veier innenfor 200-års flommens utbredelse. For en 12 meter bred vei er det antydet at kostnadene ligger rundt 10 % høyere enn for tilsvarende vei uten flomsikring.

For det eksisterende veinettet er det mest relevant å øke innsatsen når det gjelder drift og vedlikehold, med økt innsats av kontroll og rens av stikkrenner, kummer, rørledninger og vanngjennomløp under bru. Videre vil det bli økende behov for utbedring av erosjonsskader i skråninger ved mye nedbør.

Klimaendringene vil føre til endringer i behovet for sommer- og vinterdrift. Rapporten anslår at i år 2100 vil kostnadene for vinterdrift ha gått ned mellom 15 og 25 %, mens kostnadene for sommerdrift har økt med 1-3 %, på grunn av kortere vintersesong.



5 KOMMUNAL VEI – ET UTFORDRINGSBILDE

Hva mener kommunene ..?

Siden forrige rapport ble utarbeidet, er veksten i midlene avsatt til drift og vedlikehold av det kommunale veinettet økt med 8 %(2009-2014), som vist på side 9, mens kostnadsøkningen på arbeidsoppgavene har vært mellom 20 og 25% som påpekt i kapittel 2. Samtidig har samlet veilengde vært omtrent uendret, i henhold til informasjon fra VBASE(Statens vegvesen). Dette betyr at det har vært en reell nedgang i ressurser som er satt av til denne typen oppgaver. Det ville derfor vært en overraskelse, om et hovedfunn i vår undersøkelse var at tilstanden på vegnettet var opplevd å ha blitt vesentlig bedre.

Samtidig er det forskjeller mellom kommunene, både på hvor mye som bevilges – og på tilstanden. Datagrunnlaget til denne rapporten er ikke slik at vi kan si noe om sammenhengen mellom standard og bevilgning i den enkelte kommune, men det er naturlig å tenke seg at faktorer som kompetanse, organisering, grad av planlegging, økonomi og prioritering vil ha innvirkning på hvor mye man får ut av de midlene som bevilges. Kommunene har forskjellige forutsetninger, og dette får konsekvenser for måten de angriper vedlikeholdet.

Det er dette som er tema for denne delen av undersøkelsen: Er det noen generelle trekk som kan gi indikasjoner på tiltak som kan iverksettes for å skape høyere bevissthet hos bevilgende myndighet, eller gode ideer som kan bidra til at den enkelte kommune får mer ut av de midlene som investeres? 12 kommuner har deltatt i denne delen av undersøkelsen, og inkluderer både politikere og personer med arbeidsoppgaver innen veiforvaltningen.

"Hvert eneste år i budsjettet ligger det et etterslepsbeløp og en liste med prioriterte kutt og tiltak avhengig av om oss som politikere ønsker å bevilge mer eller mindre penger. I tillegg er rapporteringen god, spesielt gjennom bruk av bilder. Dette gir et godt grunnlag for å prioritere, og jeg vil påstå at dette har bidratt til at vi har fått kontroll på og til og med begynt å redusere vedlikeholdsetterslepet på vei»

"Det er utfordrende å få tak i riktig kompetanse og da spesielt kommunalteknisk kompetanse. Det er for få utdanningssteder som tilbyr dette»

"Vinterdriften er det mest kostnadsdrivende. Når rammen til drift og vedlikehold i utgangspunktet er for lav, får dette ofte konsekvenser for sommervedlikeholdet. Særlig går det utover reasfaltering»

"Selv i kommuner med anstrengt økonomi har et systematisk arbeid med planlegging ført til økt politisk oppmerksomhet og mer ressurser til vedlikehold. Dette bekreftes også fra politisk hold»

Det handler om finansiering

Drift og vedlikehold handler om finansiering – hvor mye og hvordan/fra hvem. Med få unntak hevder informantene at veivedlikehold er en salderingspost i kommunebudsjettet. Skole, barnehager, eldreomsorg og sosiale tjenester er blant kommunale oppgaver som prioriteres fremfor vei. Dette bekreftes både administrativt og politisk. Dette gir seg uttrykk både i de generelle rammene, men det er også eksempler på at etter en snøfattig vinter, så trekkes veimidler som kunne vært benyttet til vedlikehold og reduksjon av vedlikeholdsetterslepet, ut av budsjettet.

Med unntak av en kommune er veivedlikeholdet rammefinansiert. Kommunene er positive til rammebudsjettering fordi det gir rom for faglige vurderinger og prioriteringer. Samtlige politikere er enige i dette. En sier:

«Jeg er opptatt av at vi skal bevilge rammen og at fagfolkene bestemmer.»

I de kommunene der praksis kan være at midlene trekkes inn etter en snøfattig vinter, skaper dette et usikkerhetsmoment for administrasjonen. Det stimulerer ikke til å lage gode planer.

Flere av representantene for kommuneadministrasjonene mener at politikerne er mest opptatt av investeringer, og at de ikke har forståelse for hvor mye kapital som ligger bundet opp i vei, samt hvor viktig det er å vedlikeholde for og ikke miste/redusere veikapitalen.

Selv om tilstrekkelig med ressurser og finansiering er viktig for å opprettholde en god veistandard, er vårt inntrykk – og som også informantene reflekterer, at de kommunene som har gode systemer for veiplanlegging og informasjon til politikerne får mer ut av disponible midler. Dette gjelder også blant kommuner som hevder at veivedlikehold er en salderingspost i budsjettet.

Med fokus på planlegging - hva kunne gitt et annet perspektiv hos politikerne?

«Bevilgningsfaktorene er ikke gode nok. Politikk er prioritering – men vi må ha noe å prioritere ut i fra. Vi må ikke ned på et detaljnivå der politikerne prioriterer ut ifra der de bor.»

Gode prioriteringer handler om at administrasjonen har utarbeidet budsjettforslag for drift og vedlikehold som er faglige gode, og at disse i tillegg er presentert på en måte som gjør det enkelt å forstå konsekvenser av manglende finansiering.

Planlegging av veivedlikeholdet utføres på forskjellig vis i kommunene vi har intervjuet. 7 av 12 kommuner oppgir at de har en egen vedlikeholdsplan som synliggjør vedlikeholdsbehov og hvilke tiltak som må til for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet. De resterende seks har ikke vedlikeholdsplan, men en kommune oppgir at de er i ferd med å utarbeide dette. Med unntak av en, oppgir alle de store kommunene at de har en politisk vedtatt plan for vedlikehold.

Blant kommunene som ikke har noen vedlikeholdsplan, preges vedlikeholdsarbeidet i stor grad av kortsiktighet. Mye av vedlikeholdsarbeidet tas fortløpende og er til en viss grad basert på publikumsmeldinger. Tilbakemeldinger fra publikum er imidlertid viktig både for kommuner med og uten vedlikeholdsplan.

Det en tendens til at det er en sammenheng mellom god planlegging av drift og vedlikehold og tilgjengelige ressurser til vedlikehold. Selv om bildet er sammensatt, er det vårt inntrykk at kommuner med god veiplanlegging i større grad også har kontroll med vedlikeholdsetterslepet.

Selv i kommuner med anstrengt økonomi har et systematisk arbeid med planlegging ført til økt politisk oppmerksomhet og mer ressurser til vedlikehold. Dette bekreftes også fra politisk hold.

En politiker fra en kommune uten vedlikeholdsplan mener at politikerne mangler et faglig grunnlag for å kunne gjøre nødvendige prioriteringer på vedlikeholdssiden.

«For å kunne gjøre et løft på veisiden må det etableres en referanseramme, en vedlikeholdsplan for vei som synliggjør behov for vedlikehold, drift og investering som forplikter over lengre tid – en kommunedelplan.»

I kommuner med vedlikeholdsplan, og som har hatt planen gjeldende over noen år, er det et flertall som hevder at dette enten har bidratt til å stoppe opp eller redusere vedlikeholdsetterslepet på vei. Dette bekreftes både fra administrativt og politisk hold.

En politiker beskriver dette slik:

«Hvert eneste år i budsjettet ligger det et etterslepsbeløp og en liste med prioriterte kutt og tiltak avhengig av om oss som politikere ønsker å bevilge mer eller mindre penger. I tillegg er rapporteringen god, spesielt gjennom bruk av bilder. Dette gir et godt grunnlag for å prioritere, og jeg vil påstå at dette har bidratt til at vi har fått kontroll på og til og med begynt å redusere vedlikeholdsetterslepet på vei.»

Planlegging som verktøy i det daglige

Vinteren har til nå vært den faktoren som skaper mest uforutsigbarhet i planleggingen av drift- og vedlikehold pga varierende snømengder og tilhørende varierende behov for brøyting, strøing og salting mm. I fremtiden kan man regne med at også endring i flom-forhold kan prege vedlikeholdsbehovet i mange kommuner.

Også kommuner med vedlikeholdsplan oppgir at sesongmessige variasjoner får konsekvenser for drift- og vedlikeholdsarbeidet. Dette gjelder spesielt skillet mellom vinter og sommer. Som regel avsettes det en fast ramme til drift- og vedlikehold i kommunebudsjettet. Det er opptil veiansvarlig å budsjettere denne rammen på utgiftsposter – som vi da ofte får høre omdisponeres når man vet hvordan vinteren har gått samlet sett. Nesten uten unntak er det reasfaltering dette går utover.

Det kan virke som kommunene opplever det som utfordrende å balansere mellom tilstrekkelig vinterdrift og sommervedlikehold. Snørike vintre, eller vintre der det er behov for ekstra mye salting og strøing går utover sommervedlikeholdet.

Planlegging, konkurranseutsetting og kompetanse

God planlegging fordrer at man har god oversikt over veinettet og at man har tilstrekkelig kapasitet for og kompetanse i planlegging og gjennomføring av drift- og vedlikeholdsoppgaver. Konkurranseutsetting av drift og vedlikehold er en krevende oppgave, som gjennomføres best dersom kommunen har en god oversikt over sitt veinett og tilstanden på dette, det vil si et system. Etter vår erfaring fra undersøkelsen er det i overvekt store kommuner som har et eget system for oversikt over veinettet og tilstanden på dette.

I kommunene som har deltatt i undersøkelsen, varierer antall årsverk som arbeider med drift- og vedlikeholdsrelaterte oppgaver fra 0,2 årsverk til 14 årsverk. Felles for små kommuner er at flere uten ingeniørutdanning jobber i administrasjonen. Dette kompenseres gjerne med lang erfaring. Kompetansen består som regel av ingeniører med kommunalteknisk kompetanse og fagarbeidere med fagbrev. Sistnevnte opererer som regel på driftssiden. Driftsledere har gjerne teknisk fagskole eller lignende.

Store kommuner kjennetegnes av større fagmiljøer med flere antall ansatte i administrasjonen. Her har også flere ingeniørutdanning.

Selv om et flertall av kommunene mener at kompetansen er god nok til å utføre tillagte ansvarsoppgaver, vil en begrensing i ressurser ha direkte betydning for hvor mange oppgaver det er mulig å håndtere. Krav til planlegging og til systemer fordrer en annen type kompetanse, som det er sannsynlig at ikke alle kommuner har lagt til rette for eller etterspør. Det samme gjelder økt konkurranseutsetting, som både innebærer behov for strategier for veidriften, bestillerkompetanse og i tillegg et effektivt system for kvalitetsoppfølging.

Teknologiske nyvinninger som GPS overvåking, kamerateknologi og andre typer IKT-løsninger krever annen type kompetanse enn tidligere, og er et annet eksempel som trekkes frem som stadig mer relevant for å gjennomføre et effektivt drifts- og vedlikeholdsarbeid.

Kravene til arbeidsoppgavene er med andre ord økende, samtidig som anstrengt kommuneøkonomi gjør at stadig flere oppgaver, i henhold til våre informanter, utføres med færre årsverk.

Av de kommunene som påpeker manglende kompetanse oppgis det at mangelen på relevante utdanningsløp gjør det krevende å tiltrekke riktig kompetanse. Dette gjelder både for ingeniører og fagarbeidere. Flere av kommunene befinner seg i tillegg midt opp i et generasjonsskifte der årsverk med lang erfaring går av med, eller er i ferd med å pensjonere seg. Det tar flere år for nyutdannede å tilegne seg tilstrekkelig detaljkunnskap før de mestrer jobben fullt ut.

Flere av kommunene hevder at utdanningsmulighetene i for liten grad reflekterer kommunenes kompetansebehov, herunder spesielt kommunalteknisk kompetanse. Dette bildet er imidlertid ikke entydig. To store kommuner med relativt sett flere årsverk enn gjennomsnittet oppgir at de ikke opplever rekruttering som en utfordring, og at det heller ikke er så krevende å lære opp nye ansatte. Dette begrunnes med at de har gode og kompetente fagmiljøer.

Et mindretall av kommunene oppgir at de deltar aktivt i nettverk og andre typer samarbeid relevant for veidrift. Dette er typisk i regi av bransjeforeninger, Norsk kommunalteknisk forening og KS, og omhandler erfaringsutveksling samt mer konkrete prosjekter for å sikre bedre regnskapsrutiner og innrapportering til KOSTRA.

• Vedlikeholdsetterslepet langs kommunale veier, 2015

Organisering

Enhetsmodellen er den vanligste modellen for å organisere drift- og vedlikehold i de undersøkte kommunene. Enhetsmodellen betyr at myndighet er delegert fra rådmannen til enhetsledere i faglige, økonomiske og personalmessige saker innen hver enhet.

Tilbakemeldingen fra kommunene som har denne modellen er at den fungerer etter intensjonen, og gir handlingsrom til å prioritere faglig innen fastsatte rammer og fordeling av ansvar.

Andre oppgitte organisasjonsformer er sektoransvar og etter bestiller/utfører modellen. Sistnevnte innebærer at kommunen har et eget foretak som utfører drift og vedlikehold.

Bestiller/utførermodellen benyttes kun av større kommuner i denne undersøkelsen.

Det er ingenting som tyder på at en av de nevnte organisasjonsformene fungerer bedre enn de andre, men innenfor de enkelte er det noen ting som utmerker seg.

En kommune som organiserer etter bestiller/utfører modellen påpeker at når de som har ansvaret for utførende oppgaver sitter i et eget foretak, blir bestiller i noen tilfeller sittende for «langt unna» utførende. Man får større styringsutfordringer. Dette gjelder spesielt i forhold til dagligdagse rutiner og gjøremål. En informant beskriver det slik:

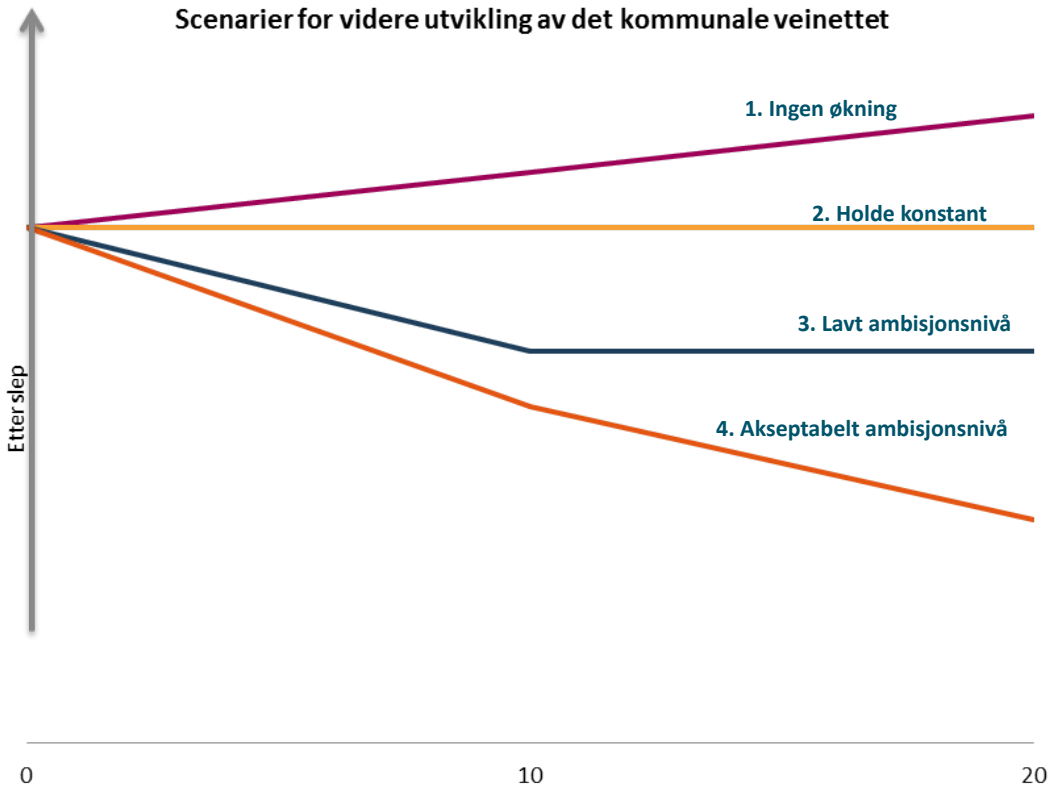
«Det blir litt tungvint å få løst forefallende oppgaver så raskt som ønskelig, i tillegg til at er vanskeligere å vurdere i hvilken grad delegerte oppgaver blir fulgt opp og i tilfelle hvor effektivt arbeidet utføres.»

Utover styringsutfordringer opplever spesielt små kommuner at konkurransen mellom tilbydere i anbudsprosesser ikke fungerer tilfredsstillende fordi antallet tilbydere er færre enn i sentrale bykommuner.

Flere kommuner har påpekt at nedklassifisering av veier fra fylkeskommunalt veinett til kommunalt, uten at det følger med ekstra midler til drift og vedlikehold, er et forhold som bidrar til svekket økonomi. Dette utgjør sannsynligvis en utfordring for enkeltkommuner, mens man ikke kan se denne effekten når man ser samlet sett på det kommunale veinettet.

Enkelte kommuner har kommunal vei som burde vært nedklassifisert til privat vei. Det er en utfordring at dette ikke vil være godt mottatt hos dem som opplever en slik nedklassifisering, og manglende politisk vilje bidrar til det slik nedklassifisering ikke benyttes i det omfanget det burde.

6 ANBEFALINGER OG FORSLAG TIL FORBEDRINGSOMRÅDER



I denne rapporten avdekkes det at vedlikeholdsetterslepet langs kommunale veier fortsatt ikke er redusert, og at det må vesentlig tilførsel av midler bare for å stoppe opp denne utviklingen. Som tabellen nedenfor oppsummerer må bevilgningene øke med ca 500 millioner kr pr år for å holde tilstanden konstant som i dag. For å redusere vedlikeholdsetterslepet til et akseptabelt ambisjonsnivå må det bevilges 3 mrd kr hvert år de neste 10-15 årene utover det som allerede er bevilget. Dette kan reduseres dersom mer effektive driftsmodeller innføres.

Figuren viser mulige utviklingstrekk for vedlikeholdsetterslepet på det kommunale veinettet avhengig av tilførte midler til drift og vedlikehold. Figuren tar utgangspunkt i at nye metoder for veiforvaltning ikke innebærer effektivisering, og tar ikke hensyn til endringer som skyldes endringer i trafikkbilde, klima ol.:

1. **Ingen økning i bevilgninger:** Beregnet vedlikeholdsetterslep vil øke med cirka 500 mill kr hvert år.
2. **Holde tilstanden konstant som i dag:** For å holde tilstanden konstant slik den er i dag må bevilgningene øktes med cirka 500 mill kr pr år.
3. **Lavt ambisjonsnivå 0,5+2 mrd pr år i 10 år:** For å begynne å bygge ned etterslepet til et lavt ambisjonsnivå må bevilgningene økes med cirka 500 mill kr pr år for å stabilisere tilstanden og i tillegg øke bevilgningene med cirka 2 mrd kr pr år i 10 år for å bygge ned etterslepet til et lavt ambisjonsnivå, til sammen 2,5 mrd kr. Deretter kan bevilgningene senkes igjen for å stabilisere tilstanden på dette ambisjonsnivået
4. **Akseptabelt ambisjonsnivå 0,5+3 mrd kr i 10-15 år:** For å bygge ned etterslepet til et akseptabelt ambisjonsnivå må bevilgningene økes med cirka 500 mill kr pr år for å stabilisere tilstanden og i tillegg øke bevilgningene med cirka 3 mrd kr pr år i 10-15 år for å bygge ned etterslepet til et akseptabelt nivå. Deretter kan bevilgningene senkes igjen for å stabilisere tilstanden på dette ambisjonsnivået

Dilemmaet med alle typer vedlikeholdsetterslep er at mye kan gå bra – lenge. Når det ikke lenger går bra, kan det være svært kostbart å rette opp skadene. Det kan også være forbundet med store samfunnskostnader, eksempelvis når veier raser ut, ved fatale trafikkulykker eller dersom det må innføres hastighetsbegrensninger eller lastbegrensninger.

Vi vil trekke frem tre innsatsområder som kan bidra til en bedring i veitilstanden:

1. **Kommunal bevissthet om ønsket standard på det kommunale veinettet**
2. **«Mer vei for pengene» - det vil si å lete etter områder som kan bidra til en mer effektiv veidrift**
3. **Økte bevilgninger**

Flere konkrete enkelttiltak vil kunne ha positiv effekt på alle tre områdene, men ingen av tiltakene er effektberegnet.

1. ETABLERE PRINSIPPER FOR KOMMUNAL VEISTANDARD

Statens vegvesen har standardiserte prinsipper for veikvalitet, i form av bredder, forventninger til hastighet, oppetid osv. Dette vil styre hva innbyggerne kan forvente, og har betydning for driftskontrakter og kontroll. Utslagsgivende kan være eksempelvis veikategori, trafikkbelastning, (årsdøgntrafikk – ÅDT) eller klimaforhold.

Dette vil for det første bidra til en viktig diskusjon, men eventuell økonomisk effekt vil ligge i en mer differensiert veikvalitet.

Tiltaket fordrer en god oversikt over veinettet, dennes tilstand og funksjonalitet.

2. GODE PLANER FOR DRIFT OG VEDLIKEHOLD OG NEDBYGGING AV VEDLIKEHOLDSETTERSLEPET

Det kan virke som at kommuner der administrasjonen både har gode planer, med tilhørende kuttlister for vedlikeholdsarbeider og samtidig lykkes med å kommunisere med politikerne aktuelle prioriteringer og konsekvenser av disse, i større grad enn andre kommuner lykkes med å få midler til drift og vedlikehold, og i større grad lykkes med å ha kontroll med vedlikeholdsetterslepet. For å kunne etablere slike planer, er det nødvendig å ha en god oversikt over veinettet.

Anbefalinger

Alle kommuner anbefales å ha et system for å ha oversikt over det kommunale veinettet.

Alle kommuner anbefales å etablere en plan for hvordan vedlikeholdsetterslepet skal reduseres.

Det finnes i dag flere slike systemer, hvorav Statens vegvesen har ett. Forskjellen i disse systemene er detaljeringsgrad og omfang av fysisk kartlegging som grunnlag for innlegging i databaser. Et hensiktsmessig system bør ha en inndeling i funksjonsklasser, og basere seg på en samlet behovsanalyse av hele veinettet.

En plan for nedbygging av vedlikeholdsetterslepet, bør for de mest berørte kommuner også inneholde en plan for hvordan veinettet kan tilpasses klimaendringene.

Gode planer vil sikre rettidig innsats av vedlikehold, som er innebærer et stort kostnadsbesparende element, men som først er synlig over tid. En klassisk problemstilling er hyppige reasfalteringer – som ikke er knyttet til nødvendig oppgradering av bærelaget. Asfalten vil da raskt sprekke opp igjen – og levetiden halveres.

Kompetanse

Rekruttering av relevant teknisk kompetanse er en generell utfordring for kommunene. Dette gjelder både innenfor høyere utdanning, ingeniører og teknisk fagskole. I tillegg til at kommunene må være aktive i rekrutteringsarbeidet, for eksempel gjennom mer synlighet på høyskoler og skoler i nærområdet og ved innføring av trainee-ordninger, etterlyser kommunene mer relevante utdanningsløp innenfor høyere utdanning som i større grad reflekterer den tekniske kompetansen kommunene har behov for.

Det finnes flere arenaer der man kan søke å påvirke innholdet i utdanningen, og enkelte kommuner deltar i slike arenaer. Kommunesektoren bør vurdere å intensivere en koordinert innsats i denne sammenheng.

Mange kommuner erfarer at de må bruke mye ressurser på opplæring av nyansatte. Her bør potensialet for økt samarbeid mellom høyere utdanning og kommunalteknisk sektor undersøkes, og om det er mulig å se på løsninger som adresserer denne utfordringen.

IKT-løsninger

Det finnes etter hvert flere dataverktøy som er relevant for planlegging og kartlegging innenfor veisektoren. Spesielt innenfor GPS overvåking har utviklingen vært stor. I tillegg har f. eks Oslo kommune utviklet en Applikasjon «ByMelding» som lar innbyggerne melde fra om feil eller mangler i Oslos gater via mobiltelefonen. Denne typen IKT-løsninger kan hjelpe kommunene til en mer effektiv koordinering av drift- og vedlikeholdsarbeidet.

På dette området er det en rivende utvikling, og det kan ligge et effektiviseringspotensial å øke det kommunale samarbeidet på dette området.

3. ORGANISERING

Foreliggende undersøkelse har ikke gitt grunnlag for å trekke konklusjoner knyttet til den ene eller den andre måten å organisere drift og vedlikehold av det kommunale veinettet, enhetsledere, bestiller/utfører mm. Alle kommunene synes å være rimelig tilfreds med sin modell, som kanskje er tilpasset situasjonen i den enkelte kommunen.

Anbefaling

Det anbefales å gjøre en nærmere studie av hvilke effekter organisasjonsmodellen har på drift og vedlikehold av de kommunale veiene.

Dette kan være spesielt nyttig som grunnlag for eksempelvis nysammenslåtte kommuner i fremtiden.

Samordning på tvers av forvaltningsnivå

Veiforvaltningen er basert på det kommunale ansvaret. Kommunaldepartementet har det overordnede ansvaret for kommuneøkonomien. Det fremstår som uklart hvordan departementet følger opp veisaker. Det vil være en fordel for veisaken om det er noen overordnet myndighet som har som sitt ansvarsområde å følge opp veikvalitet. Man kan i prinsippet tenke seg dette løst på flere måter. Ett trinn kan være at veitilsynet får et tydelig ansvar for tilsyn også på det kommunale veinettet.

Veiforvaltning som er basert på systemer og planer, krever kompetanse på flere områder enn man tidligere har hatt behov for. Slik kompetanse besittes i dag i hovedsak av Statens vegvesen og en del av kommunene, hovedsakelig de store. Det er ikke store kompetansemiljøer utenfor disse etatene.

Det bør drøftes hvordan denne kompetansen i større grad også kan komme kommunesektoren til gode. Videre er det dette et område som kan være egnet for interkommunalt eller regionalt samarbeid.

Kommunalt veisamarbeid

Flere kommuner hevder at samarbeid på tvers av kommunegrenser er et viktig grep for å sikre en mer hensiktsmessig drift av det kommunale veinettet. Dette gjelder både sett i forhold til erfaringsutveksling, men også av mer formell karakter for å sikre bedre kompetanse bla på planlegging av veivedlikehold.

Det finnes allerede eksempler på kommuner som samarbeider om veidrift.

Kommunene bør fortsette å søke alternative måter å organisere veidriften på – men koble dette til kunnskap om effektene, jfr. anbefaling. Eksempler kan være: Interkommunale samarbeid, vertskommunemodell og veiselskap.

Nedklassifisering av veier

4 av 12 kommuner i undersøkelsen opplever med jevne mellomrom at fylkesveier, bruer og tuneller nedklassifiseres til kommunal vei. Infrastrukturen som overføres er ofte i dårlig stand og det følger ikke midler med til oppgradering av veinettet. Dette kan slå tungt ut for enkeltkommuner, selv om effekten på samlet veinett er liten sammenliknet med effekten av relativ nedgang i finansiering.

Årsaken til at det ikke følger økte midler gir ikke foreliggende undersøkelse informasjon om, men hvis dette er knyttet til de fordelingsmodellene som benyttes, bør man vurdere om disse er egnet.

7 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Behov for investeringer
I tillegg til etterslepet er det behov for investeringer i nye veier og omlegginger av eksisterende vei. Det er aldri gjort noen samlet behovsanalyse for det kommunale veinettet, noe som gjør det samlede behovet vanskelig å anslå.

Inspeksjoner
For å unngå at det oppstår fare med sikkerheten bør det gjennomføres jevnlige inspeksjoner av bruene og behov for tiltak følges aktivt opp. I forbindelse med kartleggingen har det også kommet frem at noen kommuner har utfordringer med vedlikeholdet av bruer på private veier. Kommunene har ikke myndighet til å stenge en farlig bru dersom den er en del av en privat vei.

Økt konkurranseutsetting medfører også et økt behov for tilsyn av leveranser. Denne oppgaven må ikke undervurderes.

FOTOAKKREDITERING

«Gate i liten by»: Leaf www.fotosearch.com
«Vei med ras»: gewoldi www.fotosearch.com
«Gate i stor by»: joyfull www.fotosearch.com
«Sprekk i vei»: tomwang www.fotosearch.com
«Slitt vei»: antpkr www.fotosearch.com
«Slitt, hullete vei»: 5xinc www.fotosearch.com
«Penger på vei»: «underworld www.fotosearch.com
Vegvedlikehold»: Shamil1 www.fotosearch.com
«Vei»: pontuse www.fotosearch.com
«Grusveg i skog»: Jeannot7 www.fotosearch.com
«Sykkelvei»: ajt www.fotosearch.com
«Høstvei»: kjorgen www.fotosearch.com
«Asfaltering»: smuki www.fotosearch.com
«Asfaltering2»: kadmy www.fotosearch.com
«Smal vei på fjell»: azgek www.fotosearch.com
«Vei i liten bygd» Harlekino www.fotosearch.com
«Asfalt vedlikehold»: naumoid www.fotosearch.com
«Hullete vei»: kamchatka www.fotosearch.com
«Vei under steinblokk»: gewoldi www.fotosearch.com
ccat82 www.fotosearch.com
«Vei med hull»: tupungato www.fotosearch.com
«sprekk i vei 2»: bloopiers www.fotosearch.com

NOTER

i) Dette er i hovedsak knyttet til usikkerhet i forbindelse med registrering av gang/sykkelveier i 2009, som den gang ikke var en del av VBASE, slik de er nå. I 2009 lå anslaget på g/s 1000 km høyere enn i dag.
ii) Vegloven (198\63), § 1.
iii) http://www.miljodirektoratet.no/no/Klimatilpasning_Norge/Temperatur--og-nedbo-rendringer-2050-og-2100/
iv) Kostnader av klimaendringer», Statens vegvesens rapporter nr. 213, 2013

Utarbeidet for KS
Juni 2015

Multiconsult

ANALYSE & STRATEGI