



Kontrollutvalget

Dato: 20.08.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):
201000896-47
Revisjonsref:

Saksbeh:
Truls Asle Hørlyk Stende
Tlf.:

Arkivkode
126.2.2

OPPFØLGINGSUNDERSØKELSE ETTER RAPPORT 10/2011 HOVEDSYKKELVEINETTET I OSLO KOMMUNE - UTBYGGINGSTAKT

Saken gjelder:

I tråd med kontrollutvalgets vedtak av 29.01.2013 (sak 11) har Kommunerevisjonen gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 10/2011 *Hovedsykkelveinetten i Oslo kommune – utbyggingstakt*. Undersøkelsen faller inn under fokusområdet *miljø og bærekraftig byutvikling i Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016* som bystyret behandlet 13.06.2012 (sak 165).

Oppfølgingsundersøkelsen har vært rettet mot Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten. Kommunerevisjonen gir i denne oppfølgingsundersøkelsen en orientering om hvordan arbeidet med utbyggingen av hovedsykkelveinetten var organisert per august 2013, og en status for utbyggingen. Oppfølgingsundersøkelsen er basert på informasjon fra byrådsavdelingen og Bymiljøetaten.

Sykelprosjektet i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel er tillagt oppgaver som skal sikre fortgang i utbyggingen av hovedsykkelveinetten. Bymiljøetaten har også samlet kompetanse på utbygging av sykkelveier i ett prosjekt.

I 2011 og 2012 ble det ifølge Bymiljøetaten bygget ca. 1,67 km ny sykkelvei per år, 0,4 km av dette var ikke ferdig regulert. Medregnet oppgraderte strekninger ble det disse to årene ferdigstilt til sammen ca. 4,34 km av hovedsykkelveinetten. Gjennomsnittlig årlig utbyggingstakt var altså høyere enn i perioden 2005-2010, da det i gjennomsnitt ble ferdigstilt 0,93 km årlig.

Det finnes per august 2013 en samlet fremdriftsplan for de gjenstående strekningene. Planen går ut 2018. I denne fremdriftsplanen er tilgjengelige ressurser ikke med i vurderingen. Det betyr at det kan ta lenger tid å gjennomføre planen. Bymiljøetaten har fått i oppdrag av byrådsavdelingen å holde fremdrift i prosjektene som vist i denne planen. Byråden for miljø og samferdsel har informert samferdsels- og miljøkomiteen om at det ikke er mulig å ferdigstille hovedsykkelveinetten i inneværende bystyreperiode slik komiteen tidligere forventet. Byrådsavdelingen opplyste til Kommunerevisjonen at arbeidet med en ny sykkelstrategi, hvor man vil evaluere dagens hovedsykkelveinett og sykkelmål, vil «danne grunnlag for en måldiskusjon».

Saksframstilling:

1. Kommunerevisjonens undersøkelse i 2010

Hovedbudskap i rapport 10/2011

Undersøkelsen var rettet mot daværende Samferdselsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

Ifølge *Plan for hovedsykkelveinettet i Oslo*, som ble behandlet av bystyret i 1999, var det en målsetting at hovedsykkelveinettet skulle ferdigstilles i løpet av 2008. Ved årsskiftet 2010/2011 gjenstod 39 prosent (36,1 km) av den kommunale delen av hovedsykkelveinettet. I perioden 2005-2010 ferdigstilte kommunen 5,6 km av hovedsykkelveinettet, noe som innebar at det i gjennomsnitt ble ferdigstilt 930 meter i året.

Kommunerevisjonen identifiserte og så nærmere på flere mulige forklaringer på at utbyggingstakten var lav i perioden 2005-2010: Framdriftsplan, styring og rapportering, planreserven, de økonomiske rammene, utfordringer i planarbeidet og avklaring med politiet. Undersøkelsen var dels rent beskrivende, dels vurderende.

I august 2010 ble det etablert et sykkelprosjekt i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Byråden for miljø og samferdsel skrev i notat 212/2010 til samferdsels- og miljøkomiteen, datert 12.11.2010, bl.a. at «en forsering av planleggingen og utbyggingen av hovedsykkelveinettet krever en annen arbeidsform og kontakt mellom berørte parter enn i dag.» Kommunerevisjonens undersøkelse ga grunnlag for å spørre om det tidligere burde vært iverksatt tiltak som kunne gitt mer kraftfull koordinering på dette området.

Kommunerevisjonen ga ingen anbefalinger i rapport 10/2011.

Uttalelser til rapport 10/2011

Byråden for miljø og samferdsel skrev at gjennomgangen av dokumentasjon viste områder der det var forbedringsmuligheter. Bymiljøetaten oppga blant annet at den var enig i at de årsaker som rapporten påpekte til lav utbyggingstakt. Når det gjaldt tiltak, viste både byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten til det allerede igangsatte sykkelprosjektet i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Bymiljøetaten viste også til at den hadde iverksatt tiltak for å styrke fagmiljøet.

Politisk behandling av rapport 10/2011

Kontrollutvalget behandlet saken i møte 14.06.2011 (sak 56) og samferdsels- og miljøkomiteen behandlet saken i møte 23.08.2011 (sak 104). Komiteen la, i merknads form, enstemmig vekt på blant annet at en forventet at byrådet i sin styringsdialog med kommunens etater sørget for at det ble sikret god fremdrift for viktige prosjekter. Videre mente komiteen at det var «åpenbart at det tidligere burde vært iverksatt tiltak som kunne gitt en mer kraftfull koordinering for å sikre fremdrift i sykkelveiutbyggingen.» Komiteen påpekte også at det «er behov for et betydelig krafttak de neste årene for å forser utbyggingen av hovedsykkelveinettet», og forventet «at byrådet i samarbeid med det nyopprettede sykkelprosjektet sørger for at bystyrets målsettinger nås innen utgangen av kommende bystyreperiode».

I møte 28.09.2011 (sak 327) vedtok bystyret enstemmig samferdsels- og miljøkomiteens innstilling:

Bystyret konstaterer at det ved årsskiftet 2010/2011 gjenstod 39 % (36,1 km) av den kommunale delen av hovedsykkelveinettet, og at det i gjennomsnitt ble ferdigstilt 0,93 km i året i perioden 2005-2010.

Bystyret merker seg at det i ”Plan for hovedsykkelveinettet i Oslo” fra 1998 ble vist til at enkelte traseer ville bli konfliktfylte og kostbare å opparbeide, men at planen var realistisk dersom en var villig til å prioritere syklistertilrettelegging høyt. Bystyret konstaterer at hovedsykkelveinettet ikke har blitt realisert i henhold til målsettingen i planen. Kommunerevisjonens rapport peker på flere forhold som kan ha medvirket til lav utbyggingstakt de siste årene, blant annet innretningen på styringsdialogen, de økonomiske rammene og utfordringer i planarbeidet. Bystyret merker seg at byrådet har etablert et sykkelprosjekt i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel for å forsere utbyggingen av hovedsykkelveinettet.

Bystyret tar for øvrig rapport 10/2011 ”Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune – utbyggingstakt” til orientering.

Innstillingen var i hovedsak i samsvar med kontrollutvalgets vedtak av 14.06.2011, bortsett fra at kontrollutvalget hadde ytterligere ett setningsledd i andre avsnitt.

2. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2013

Problemstillingen i denne oppfølgingsundersøkelsen har vært:

- Har Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel iverksatt tiltak i tråd med det som ble varslet i rapport 10/2011 og i tråd med samferdsels- og miljøkomiteens merknad?

Både byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten viste i sine uttalelser i rapport 10/2011 til det igangsatte sykkelprosjektet i byrådsavdelingen, og at dette var sentralt for å forsere utbyggingen. Kommunerevisjonen gir derfor i denne oppfølgingsundersøkelsen en orientering om hvordan arbeidet med utbyggingen av hovedsykkelveinettet var organisert per august 2013, og en status for utbyggingen.

Kommunerevisjonen startet formelt denne oppfølgingsundersøkelsen ved utsendelse av oppstartsbrev til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten 12.04.2013. Bymiljøetaten verifiserte faktabeskrivelsen 16.08.2013 og byrådsavdelingen gjorde det samme 19.08.2013.

2.1 Organisering av arbeidet med utbygging av hovedsykkelveinettet

Sykelprosjektet i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Sykelprosjektet i byrådsavdelingen ble, som nevnt over, etablert høsten 2010 for å fremskynde utbyggingen av hovedsykkelveinettet. Sykelprosjektets målsetting var opprinnelig å bygge ut av hovedsykkelveinettet innen 2012. Byrådet vedtok i sak 1001/13 av 10.01.2013 å videreføre Sykelprosjektet i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til og med 2015.

Ifølge byrådsavdelingen rapporterer Sykelprosjektet til kommunaldirektøren. Ifølge byrådsak 1001/13 av 10.01.2013 hadde prosjektet bestått av en prosjektleder og to saksbehandlere. Prosjektlederen hadde gått over i en ny stilling. Byrådsavdelingen opplyste at

en medarbeider fra Bymiljøetaten i mars ble beordret til en 50 prosent stilling som fungerende leder for prosjektet, og at en ny direktør skal tiltre i september.

Byrådsavdelingen opplyste at prosjektet skal bidra til å finne gjennomførbare løsninger for utbygging av hovedsykkelveinettet og være pådriver for gjennomføring av nye tiltak, som sykling mot enveiskjøring, oppmerkjingsprosjekter og kampanjer. Sykkelprosjektet skal ivareta dialogen mellom byrådet og Bymiljøetaten, og dermed korte ned avstanden mellom beslutningstaker og ansvarlig utfører. Byrådsavdelingen opplyste at dette innebærer at Sykkelprosjektet tar initiativ til og avholder møter med aktuelle aktører som politiet, Statens vegvesen, kommunale etater og Syklistenes landsforbund. Prosjektet har også, ifølge byrådsavdelingen, bidratt til tidligere avklaringer av mulige konflikter som oppstår i planlegging og bygging av sykkeltraseer gjennom tett dialog med byrådsavdelingen. Ifølge byrådsavdelingen vil det være naturlig å gjennomgå og definere prosjektets rolle og oppgaver nærmere når den nye direktøren for prosjektet skal tiltre i september.

Sykkelprosjektet i Bymiljøetaten

01.01.2012 ble det opprettet et eget sykkelprosjekt i Bymiljøetaten. Ifølge byrådsavdelingen har dette sykkelprosjektet ansvar for planlegging, prosjektering og bygging av sykkelveier, altså utføreransvaret. Prosjektlederen anslo at prosjektet brukte ca. 80 prosent av tiden på utbygging av hovedsykkelveinettet.

Prosjektlederen opplyste at prosjektet per august 2013 besto av en leder, syv planleggere, og en byggeleder, pluss en innleid byggeleder og én annen byggeleder i 25 prosents stilling. I tillegg var en planlegger i permisjon og ytterligere én stilling var ikke besatt. Prosjektet kunne også benytte andre byggeledere i etaten. Prosjektlederen mente det var en styrke at prosjektet kun jobbet med utbygging av sykkelveier.

Bymiljøetatens rapportering til byrådsavdelingen

I tildelingsbrev for 2013 fikk Bymiljøetaten i oppgave å holde fremdrift på anlegg og byggeplanprosjektene som vist i Bymiljøetatens fremdriftsplan for hovedsykkelveinettet av desember 2012 (mer informasjon om denne planen følger under). Kommunerevisjonen har fått oversendt Bymiljøetatens rapport for første tertial 2013. Her rapporterte etaten at prosjektene hovedsakelig var i rute, med unntak av to strekninger¹.

2.2 Status for utbyggingen av hovedsykkelveinettet per april 2013

Bygget ut i perioden 2011 – april 2013

Hovedundersøkelsen i 2011 viste at Oslo kommune hadde ferdigstilt 5,6 km av hovedsykkelveinettet i perioden 2005-2010, i gjennomsnitt 0,93 km i året. Ved årsskiftet 2010/2011 var 53,1 km bygget, 36,1 km krevde nyanlegg, mens 3,2 km måtte oppgraderes.

Tabell 1 viser antall km bygget i 2011 og 2012, og status per april 2013.

¹ Ring 2 Skøyen og Tvetenveien. Førstnevnte fordi en brakke tilhørende Omsorgsbygg ikke var revet. Også forsinkelse på en parsell av Tvetenveien.

Tabell 1: Antall km av hovedsykkelveinettet bygget ut og oppgradert i 2011 og 2012.

Kategori	Antall kilometer
Utbyggingsansvar etter 01.01.2010	92,40
Ferdig bygget/oppgradert 31.12.2010	53,10
Krevde nyanlegg 31.12.2010	36,10
Måtte oppgraderes 31.12.2010	3,20
Bygget 2011	1,67
Bygget 2012	1,67
Oppgradert 2011	0,40
Oppgradert 2012	0,60
Ferdig bygget/oppgradert per april 2013	57,44
Behov for nytt anlegg april 2013	32,76
Må oppgraderes per april 2013	2,20

Note: Tabellen er basert på tall fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Kommunerevisjonens rapport 10/2011. Byrådsavdelingen opplyste at hovedsykkelveinettet aldri har blitt nøyaktig målt.

Tabell 1 viser at Oslo kommune fortsatt har ansvar for utbyggingen av 92,4 km av hovedsykkelveinettet. Per april 2013 var litt over 57 km ferdig bygget. 2,2 km måtte oppgraderes². Det var behov for nytt anlegg på de resterende 32,76 km. I 2011 hadde kommunen bygget ca. 1,67 km av hovedsykkelveinettet og oppgradert 0,4 km. I 2012 ferdigstilte kommunen ca. 2,27 km, hvorav 0,6 km var oppgraderinger. Under beskrives hvilke strekninger som ble bygget ut og oppgradert i 2011 og 2012, etter opplysninger fra byrådsavdelingen og Bymiljøetaten:

Strekninger bygget i 2011:

- Ullevålsveien, fra Collets gate til Fagerborggata (0,95 km)
- Skippergata (0,42 km) (Dette er en prøveordning med sykling mot enveiskjøring, og en permanent løsning krever reguleringsprosess.³)
- Hagegata (0,3 km). Denne strekningen ble bygget av Statens vegvesen etter avtale med Oslo kommune.

Strekningen oppgradert i 2011

- Ekebergveien, Steinhammeren – Sørli (0,4 km)

Nye strekninger bygget i 2012:

- Ring 2, Vogts gate – Fjellgata (0,82 km)
- Ring 2, Skøyen – Thune (0,6 km)⁴
- Parkveien – Wergelandsveien (0,25 km)

Strekninger oppgradert i 2012:

- Ekebergveien, Sørli til Holtet (0,6 km)
- Sykkelfelt/rundkjøring ved Bryn (ca. 40 meter på en side)

² Strekningene holdt «ikke optimal standard»

³ Videre tiltak på denne strekningen var satt på vent pga. et pågående sikringsarbeid i regjeringskvartalet.

⁴ Ca 0,1 km av denne strekningen gjenstår (Strekningen er totalt på 0,7km). Ifølge Bymiljøetatens rapportering for 1. tertial mangler etaten mulighet for «endelig ferdigstilling» av de siste 100 meterne ettersom en brakke tilhørende Omsorgsbygg ikke var revet.

Det ble ikke ferdigstilt strekninger i perioden januar – april 2013.

Ifølge Bymiljøetatens årsberetning for 2011 var måltallet for utbygging av hovedsykkelveinet 1,8 km, mens resultatet ble 1,6 km. I dette resultatet regnet Bymiljøetaten pga. en inkurie ikke strekninger som ble oppgradert. Ifølge årsberetningen for 2012 var måltallet for utbygging av hovedsykkelveinet 1,9 km, mens resultatet ble 2,2 km. Resultatet inkluderte ifølge byrådsavdelingen oppgraderingen av Ekebergveien. Bymiljøetaten opplyste at det varierer litt hvordan etaten har målt strekninger og at etaten ikke alltid opererer med to desimaler, det kunne derfor være noen avvik mellom tabell 1 og resultatene i årsrapportene.

Planer for de resterende strekningene

Det gjensto per april 2013 å bygge ca. 32,76 km av hovedsykkelveinet, mens 2,2 kilometer måtte oppgraderes.

Sykkelprosjektets målsetting var opprinnelig å bygge ut hovedsykkelveinet innen 2012. I byrådsforslaget til budsjett 2013 og økonomiplan 2013-2016, av 26.09.2012, fremkom det at byrådet ville «... fortsette utbyggingen av sykkelveiene i Oslo med vekt på å ferdigstille hovedsykkelveinet.», og at byrådet skulle satse en halv milliard på sykkel i perioden 2013-2016.

Fungerende leder for sykkelprosjektet i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel orienterte samferdsels- og miljøkomiteen muntlig den 10.10.2012, i forbindelse med byrådsforslaget til budsjett, om at det forelå planer for utbygging ut 2018.

I tildelingsbrevet for 2012 ble Bymiljøetaten gitt i oppdrag å utarbeide en plan for utbyggingen av de gjenstående strekningene i hovedsykkelveinet. Planen skulle vise hvilke traseer som kunne gjennomføres når og hvilke forutsetninger som lå til grunn for gjennomføringen. Bymiljøetaten orienterte byrådsavdelingen om planen i brev av 20.12.2012. Bymiljøetatens fremdriftsplan viste når etaten forventet at de forskjellige fasene i arbeidet med strekningene kunne finne sted. Planene strakk seg ut 2018. I denne fremdriftsplanen er ikke tilgjengelige ressurser med i vurderingen, ifølge byrådsavdelingen. Bymiljøetaten hadde lagt til grunn forutsetninger knyttet til blant annet saksbehandlingstid og enveiskjørte gater, men ikke tatt hensyn til finansieringen av tiltakene. Samtidig hadde Bymiljøetaten, som nevnt over, fått i oppdrag av byrådsavdelingen å holde fremdrift i prosjektene som vist i denne fremdriftsplanen, og hadde rapportert i henhold til denne i rapporten for 1. tertial.

I notat 22/2013 av 12.02.2013 informerte byråden samferdsels- og miljøkomiteen om at det forelå en fremdriftsplan for de ulike traseene, at Sykkelprosjektet i byrådsavdelingen og Bymiljøetaten hadde gjennomgått de ulike traseene for å identifisere løsninger, og at arbeidet og fremdriften var planlagt ut fra denne behovsvurderingen.

I notat 150/2013 av 21.06.2013 informerte byråden komiteen om at det ikke vil være mulig å bygge ut nettet innen 2015. Byråden orienterte videre om at Bymiljøetaten og Sykkelprosjektet i byrådsavdelingen ville gjennomgå gjenstående traseer til høsten, inkludert behovet for investeringsmidler. En revidering av hovedsykkelveinet ville også inngå i arbeidet med ny sykkelstrategi for Oslo.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om det fantes et mål for når nettet skulle ferdigstilles, svarte Byrådsavdeling for miljø og samferdsel at det i løpet av august ville bli avklart hvem

som vant konkurransen om en ny sykkelstrategi. I strategien skulle blant annet en evaluering av dagens hovedsykkelveinett og sykkelmål inngå, noe som ville være et «grunnlag for en måldiskusjon.»

Bymiljøetaten skrev til byrådsavdelingen, og opplyste til Kommunerevisjonen, at flere strekninger var problematiske i forskjellig grad og av forskjellige årsaker. Disse strekningene summerte seg slik:

- 2,8 kilometer var foreslått tatt ut av hovedsykkelveinettet,
- 7 kilometer forelå det ingen fremdriftsplan for, mens
- 4,9 kilometer ble klassifisert som «spesielt utfordrende», det vil si komplekse, kostbare og at de omfattet mer enn sykkel.

Byrådsavdelingen og Bymiljøetaten opplyste om flere problemer med de ovennevnte strekningene. For eksempel:

- at aktuelle områder var planlagt bygget om,
- mulig konflikt med andre offentlige virksomheter,
- at det ikke var plass til sykkelfelt på grunn av fredet bebyggelse eller
- at saken hadde ligget lenge til politisk behandling.

Bymiljøetaten fremhevet i forbindelse med denne oppfølgingsundersøkelsen at det var lange prosesser frem til ferdig anlegg. Det var de store og kompliserte parsellene som gjensto av hovedsykkelveinettet. Disse prosjektene var tids- og ressurskrevende både når det gjaldt reguleringsplanarbeid og i forbindelse med erverv av eiendom.

3. Kommunerevisjonens oppsummering og samlede vurdering

Sykelprosjektet i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel er tillagt oppgaver som skal sikre fortgang i utbyggingen av hovedsykkelveinettet. Bymiljøetaten har også samlet kompetanse på utbygging av sykkelveier i ett prosjekt.

I 2011 og 2012 ble det ifølge Bymiljøetaten bygget ca. 1,67 km ny sykkelvei per år⁵. Medregnet oppgraderte strekninger ble det disse to årene ferdigstilt til sammen ca. 4,34 km av hovedsykkelveinettet. Gjennomsnittlig årlig utbyggingstakt var altså høyere enn i perioden 2005-2010, da det i gjennomsnitt ble ferdigstilt 0,93 km årlig.

Samferdsels- og miljøkomiteen forventet i 2011 at hovedsykkelveinettet skulle være ferdig utbygget i inneværende bystyreperiode. Det finnes per august 2013 en samlet fremdriftsplan for de gjenstående strekningene. Planen går ut 2018. I denne fremdriftsplanen er ikke tilgjengelige ressurser med i vurderingen. Det betyr at det kan ta lenger tid å gjennomføre planen.

Bymiljøetaten har fått i oppdrag av byrådsavdelingen å holde fremdrift i prosjektene som vist i denne planen. Byråden for miljø og samferdsel har informert samferdsels- og miljøkomiteen om at det ikke er mulig å ferdigstille nettet innen 2015. Byrådsavdelingen opplyste til Kommunerevisjonen at arbeidet med en ny sykkelstrategi, hvor man vil evaluere dagens hovedsykkelveinett og sykkelmål, vil «danne grunnlag for en måldiskusjon».

⁵ Av strekningene bygget i 2011 var ca. 0,4 km ikke ferdig regulert (Skippergata) og 0,3 km bygget av Statens vegvesen etter avtale med Oslo kommune.

Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 10/2011 *Hovedsykkelveinet i Oslo kommune – utbyggingstakt* viser at utbyggingstakten i 2011-2012 har økt noe. Slik det nå ser ut, blir hovedsykkelveinet tidligst fullført i 2018.

Utvalget merker seg at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har opplyst at arbeidet med en ny sykkelstrategi vil danne grunnlag for en ny måldiskusjon.

Kontrollutvalget tar for øvrig Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 10/2011 til orientering.

Saken sendes samferdsels- og miljøkomiteen.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Utskrift av protokollen sendes:
Byråden for miljø og samferdsel
Bymiljøetaten