



Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet



Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2012 Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon i 16 virksomheter
- Rapport 02/2012 Bydelene som barnehagemyndighet – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand
- Rapport 03/2012 Styringsinformasjon i Utviklings- og kompetanseetaten
- Rapport 04/2012 Utleie av kommunal grunn - saksbehandling, kontroll og oppfølging
- Rapport 05/2012 Anskaffelse, kontroll og oppfølging av tjenester til utviklingshemmede – Bydel Frogner og Bydel Nordre Aker
- Rapport 06/2012 Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten
- Rapport 07/2012 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen – samlerapport 2011
- Rapport 08/2012 Skolens saksbehandling knyttet til spesialundervisning – Korsvoll skole, Lindeberg skole, Skøyenåsen skole, Tiurleiken skole
- Rapport 09/2012 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer – Samlerapport 2011
- Rapport 10/2012 Informasjonssikkerhet i Energigjenvinningsetaten
- Rapport 11/2012 Informasjon om tannhelsetjenester til mottakere av hjemmesykepleie – Bydel Alna og Bydel Vestre Aker
- Rapport 12/2012 Etterlevelse av finansreglementet i Oslo kommune
- Rapport 13/2012 Forvaltning av Gerica i Oslo kommune og intern kontroll rundt inntekter fra praktisk bistand
- Rapport 14/2012 Sosialtjenestens oppfølging av rusmiddelavhengige ved behandlingsopphold
- Rapport 15/2012 Ledelsesforankring av innkjøpsområdet i Sykehjemsetaten
- Rapport 16/2012 Kontroll og oppfølging av kvalitet i kommunale institusjoner for rusmiddelavhengige
- Rapport 17/2012 Rapportering av statistikk for pleie- og omsorgstjenester
- Rapport 18/2012 Ettervern Barneverntiltak for ungdom etter fylte 18 år i Bydel Gamle Oslo og Bydel Stovner
- Rapport 19/2012 Registrering av elever i risikozonen for frafall. Bruken av koden “ELEV” i IT-systemet OTTO
- Rapport 20/2012 Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 18/2009 Sykehjemsetaten – status etter to års drift.
- Rapport 21/2012 Tjenester til beboere i samlokaliserte boliger - Bydel Stovner
- Rapport 22/2012 Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper
- Rapport 23/2012 Anskaffelser og internkontroll i Oslo Vognselskap AS
- Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS
- Rapport 02/2013 Internkontroll i- og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012
- Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012
- Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011
- Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)
- Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010-2012
- Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene
- Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010-2012
- Rapport 09/2013 Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011
- Rapport 10/2013 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler
- Rapport 11/2013 Kvalitet i barnehage - Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand
- Rapport 12/2013 Bydelsutvalgenes tilsyn - forståelse, organisering og rapportering

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Foto på forside: Bymiljøetaten

Forord

Denne rapporten er et resultat av et forvaltningsrevisjonsprosjekt om Oslo kommunes oppfølging av drifts- og vedlikeholdsleveranser til kommunens veinett. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 28.08.2012 (sak 87). Den tilhører fokusområdet anskaffelser og kontraktsoppfølging, jf. bystyrets vedtak om Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012–2016 av 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som blant annet har følgende ordlyd:

... systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Undersøkelsen er gjennomført av Morten A. Engebretsen (prosjektleder), Kari Breisnes, Anne Lise S. Jørgensen og Cecilie Karlsen (prosjektmedarbeidere). Konsulentselskapet COWI AS ved sivilingeniørene Gjermund Dahl og Kjell Joar Nymark har kommet med verdifulle råd og innspill i gjennomføringen av undersøkelsen.

Vi vil takke alle vi har vært i kontakt med, for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

05.11.2013



Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør



Morten A. Engebretsen
revisjonsrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Formål og problemstilling	9
1.2 Revisjonskriterier	11
1.3 Avgrensninger og presiseringer	11
1.4 Undersøkelsesopplegg og metode	12
1.5 Organisering i Bymiljøetaten	12
1.6 Rapportens struktur	13
2. System for vurdering av kvalitet på leveransene	14
2.1 Revisjonskriterium	14
2.2 Faktaframstilling	14
2.3 Kommunerevisjonens vurdering	16
3. Behandling av publikumsmeldinger, dokumentasjon og rapportering	18
3.1 Revisjonskriterium	18
3.2 Faktaframstilling	18
3.3 Kommunerevisjonens vurdering	20
4. Kontroll av leveranser	22
4.1 Revisjonskriterier	22
4.2 Faktaframstilling	22
4.3 Kommunerevisjonens vurdering	29
5. Avviksbehandling og bruk av sanksjoner	31
5.1 Revisjonskriterium	31
5.2 Faktaframstilling	31
5.3 Kommunerevisjonens vurdering	33
6. Oppfølging av rapport 24/2010	34
6.1 Anbefalinger og meldte tiltak til rapport 24/2010	34
6.2 Bymiljøetatens oppfølging av meldte tiltak	35
6.3 Byrådets oppfølging av etaten	36
6.4 Kommunerevisjonens vurdering	37
7. Siktlinjer sykkelveier	39
7.1 Anbefalinger og meldte tiltak – rapport 15/2011	39
7.2 Siktforhold som påvirkes av vegetasjon	40
8. Oppsummering, konklusjon og anbefalinger	43
8.1 Oppsummering av sentrale vurderinger	43
8.2 Konklusjon	44
8.3 Anbefalinger	45

9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	46
9.1 Byråden for miljø og samferdsel	46
9.2 Bymiljøetaten	46
9.3 Kommunerevisjonens kommentarer til mottatte uttalelser	46
 Referanser	 49
Tabelloversikt.....	50
Figuroversikt.....	50
Vedlegg 1 Revisjonskriterier.....	51
Vedlegg 2 Metode.....	57
Vedlegg 3 Befaringer – vinterdrift, vårrengjøring og asfaltlapping	62
Vedlegg 4 Oppfølging etter rapport 15/2011 – bilder	75
Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel	80
Vedlegg 6 Uttalelse fra Bymiljøetaten.....	82

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold av veinettet. Dette er oppgaver som i sin helhet utføres av private aktører.

Undersøkelsen viser at etaten på en rekke områder hadde en god kontroll og oppfølging. Det var også noen svakheter og forbedringsmuligheter, blant andre:

- Etaten sammenstilte i liten grad informasjon som gjorde det mulig å vurdere status og utvikling for driften og vedlikeholdet av veinettet.
- GPS-rapportering for sentrale vinterdriftsaktiviteter var ikke tatt i bruk, noe som vanskeliggjorde kontroll, blant annet av leveranse til avtalt tid.
- Kommunerevisjonens observasjoner kan tyde på at oppfølgingen av vinterdrift på boligveier og vinterprioriterte sykkelfelt ikke var god nok.

Undersøkelsen viste også at etaten ikke hadde iverksatt alle meldte tiltak etter rapport 24/2010 *Samferdselsetatens kontroll og oppfølging av det kommunale veinettet*, blant annet var det ikke etablert en fullmaktsmatrise for kontraktsforvaltningen, og kvalitetssystemet var i begrenset grad revidert.

Sammendrag

Bymiljøetaten er kommunens fagorgan innen vei og sykkelvei, veitrafikk og kollektivtrafikk på vei. Etaten har konkurranseutsatt alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver til veinettet fordelt på fire områdekontrakter: sentrum, nord, sør og vest.

Kommunerevisjonen har tidligere undersøkt kommunens kontroll og oppfølging av veinettet og kvaliteten på deler av det kommunale hovedsykkelveinettet, jf. rapport 24/2010 *Samferdselsetatens kontroll og oppfølging av det kommunale veinettet* og rapport 15/2011

Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune – kvalitet. Rapport 24/2010 viste at den daværende Samferdselsetaten på mange områder hadde sørget for tilfredsstillende kontrakter, systemer og praksis for kontroll og oppfølging av leveranser. Samtidig var det flere svakheter. Blant annet var kommunens retningslinjer for rolledeling brutt, det var ikke oppdatert oversikt over fullmakter, intern rapportering om innholdet i kontraktsoppfølging var for begrenset, og det var svakheter ved kontroll av rapporterte utgifter til snøbrøyting, strøing og bortkjøring av snø. Rapport 15/2011 konkluderte med at hovedsykkelveinettet på de undersøkte strekningene i stor grad var tilfredsstillende utformet. Flere steder var det imidlertid svakheter, som utilstrekkelige siktforhold.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å vurdere Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av vesentlige drifts- og vedlikeholdsleveranser til det kommunale veinettet og slik sett bidra til videreutvikling gjennom å identifisere eventuelle mangler, svakheter eller forbedringsmuligheter. Undersøkelsen omfatter også Bymiljøetatens og byråden for miljø og samferdsels oppfølging av Kommunerevisjonens rapporter 24/2010 og 15/2011, sistnevnte er avgrenset til status for siktlinjer ved fem utvalgte punkter/kryss på sykkelveier.

Følgende problemstillinger er belyst:

- Er Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold av veinettet, herunder gang- og sykkelveier, tilfredsstillende?
- Har Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel iverksatt tiltak i tråd med de som ble varslet knyttet til rapportene 24/2010 og 15/2011?

Det er innhentet informasjon fra ulike kilder og med ulike metoder: dokumentgjennomgang,

intervju og befaring på veinettet. Undersøkellesperioden var i hovedsak fra 01.01.2012 til 28.02.2013. De fleste vurderingene er basert på etatens rutiner og praksis for denne perioden. Imidlertid er undersøkelsesperioden utvidet til april og mai 2013, knyttet til observasjoner av vårrengjøring og asfaltlapping, samt til juli 2013 for siktlinjer i sykkelveikryss.

Revisjonskriteriene som er benyttet i undersøkelsen, er i hovedsak basert på byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*, Oslo kommunes instruks for virksomhetsledere og Oslo kommunes veileder til anskaffelsesprosessen.

I det følgende oppsummeres Kommune-revisjonens sentrale vurderinger.

System for vurdering av kvaliteten på driften og vedlikeholdet av veinettet

Bymiljøetaten hadde i begrenset grad etablert et system som gjorde det mulig for etatsledelsen og ledelsen i linjen nedover i etaten å vurdere status og utvikling for driften og vedlikeholdet av veinettet. Det var i liten grad utarbeidet mål eller standarder for kvaliteten på driften og vedlikeholdet av veinettet. Det ble heller ikke rapportert om eller gitt sammenstilt informasjon om dette. Slike svakheter kan skape vesentlige styringsutfordringer blant annet ved at avgjørelser tas på utilstrekkelig eller feilaktig grunnlag.

Behandling av publikumsmeldinger, dokumentasjon og rapportering

Bymiljøetaten hadde langt på vei fulgt opp entreprenørenes behandling av publikumsmeldinger, men det var eksempler på at enkelte meldinger hadde blitt liggende ubehandlet lenge.

Bymiljøetaten hadde på de undersøkte områdene i all hovedsak fulgt opp at entreprenørene

dokumenterte og rapporterte om utført arbeid slik kontraktene krevde. Stikkprøver av etatens mottatte dokumentasjon viste enkelte mangler blant annet ved dokumentasjonen av vårrengjøringen. Dessuten var ikke GPS-rapportering i bruk selv om slik rapportering hadde vært forutsatt i kontraktene tilbake til 2006.

Kontroll av leveranser

Bymiljøetaten brukte meldinger fra publikum, Vegrafikksentralen mv. som grunnlag for kontroll.

For aktivitetene brøyting og strøing kunne GPS-rapportering i større grad ha klargjort om disse leveransene var foretatt til riktig tid, og om rapporteringen fra entreprenørene, som var grunnlag for betaling, var korrekt.

Kommunerevisjonens befaringer av vinterdriften av hovedveiene tydet på at hovedveiene ble godt vedlikeholdt, og at etaten hadde sørget for nødvendig oppfølging av entreprenørene på dette området. Befaringene viste også at mange boligveier hadde dype snø-/isspor, og at de vinterprioriterte sykkelfeltene i flere tilfeller var fulle av snø og is. Observasjonene kan ikke generaliseres, men reiser spørsmål om hvorvidt etaten i tilstrekkelig grad fulgte opp entreprenørenes vinterdrift av boligveier og de vinterprioriterte sykkelfeltene.

Etaten hadde fått på plass et bedre grunnlag enn i 2010 for kontroll av entreprenørenes rapporter om bortkjøring av snø ved elektronisk loggføring når snøen ble levert. Selv om grunnlaget var på plass, ble ikke loggene brukt i etatens kontroll av mengde bortkjørt snø i 2012.

Etatens kontroll av gjennomføringen av vårrengjøringen var i all hovedsak tilfredsstillende.

Etaten hadde betydelige deponikostnader i forbindelse med vårrengjøringen. Underbilagene

fra entreprenørene ga i flere tilfeller ikke klarhet i entreprenørenes deponikostnader, og fakturaene var dermed ikke alltid tilstrekkelig underbygget.

I henhold til kontraktsbestemmelsene var det et krav at entreprenørene skulle lappe trafikkfarlige asfalthull innen 48 timer. Om etaten hadde gitt en tydelig beskrivelse av trafikkfarlige asfalthull, kunne det ha blitt enklere å kontrollere om tidsfristen for lapping var overholdt.

Under befaringene så Kommunerevisjonen eksempler på at entreprenørene ikke hadde lappet større asfalthull like i nærheten av lapping som nylig var blitt foretatt. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om hensiktsmessigheten ved å unnlate å lappe slike hull, og om ikke etaten burde ha fulgt opp dette forholdet med entreprenørene.

Avviksbehandling og bruk av sanksjoner

Etaten dokumenterte avvik gjennom bruk av bilder, men hadde ikke etablert noe system som ga en samlet oversikt over avvik. Manglende sammenstilling av slik informasjon reduserer etatens mulighet til å vurdere og evaluere entreprenørenes løsning av oppdraget over tid og benytte dette i den løpende oppfølgingen eller som erfaringsgrunnlag ved inngåelse av nye kontrakter.

På bakgrunn av antallet publikumsmeldinger om hull i veien og etatens egen avviksrapportering på feltet stiller Kommunerevisjonen spørsmål om hvorfor det ikke var blitt gitt mulkt for manglende asfaltlapping. Etaten hadde ikke tilstrekkelige nærmere skriftlige retningslinjer for bruk av sanksjoner, herunder mulkt. Det kan medføre risiko for at entreprenørene behandles ulikt.

Særskilt om gjennomføring av varslede tiltak etter tidligere forvaltningsrevisjoner

Bymiljøetaten hadde fulgt opp noen av de tiltakene som ble meldt etter

Kommunerevisjonens rapport 24/2010 *Samferdselsetatens kontroll og oppfølging av det kommunale veinettet*. Blant annet var mulighetene for å ilegge mulkt utvidet i kontraktene etter 2010. På andre områder var det imidlertid ikke iverksatt tiltak i tråd med det som var meldt. Etaten hadde blant annet ikke etablert fullmaktsmatriser med beløpsgrenser for kontraktsforvaltningen, kvalitetssystemet var i begrenset grad gjennomgått og revidert og syntes ikke i bruk på undersøkelsestidspunktet, avvik ble ikke rutinemessig registrert og rapportert til ledermøtet, og systemet for bruk av GPS-logger var ikke på plass.

Byrådsavdelingen hadde i en viss utstrekning fulgt opp Kommunerevisjonens rapport fra 2010 med Samferdselsetaten/Bymiljøetaten. Byrådsavdelingen ble i januar 2012 kjent med at ikke alle varslede tiltak var blitt tilstrekkelig fulgt opp av etaten. Kommunerevisjonen kan ikke per januar 2013 se at byrådsavdelingen i etterkant hadde fulgt opp alle disse forholdene.

Oppfølgingsundersøkelsen av siktforholdene ved fem utvalgte punkter fra hovedundersøkelsen i 2011, jf. rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune*, viser at det på undersøkelsestidspunktene i 2012 og 2013 fortsatt var utilstrekkelige siktforhold som i verste fall kunne resultere i alvorlige ulykker.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler Kommunerevisjonen Bymiljøetaten å

- fullføre arbeidet med å gjennomgå og implementere kvalitetssystemet for alle vesentlige arbeidsprosesser på området, blant annet planlegging av kontroller, avviksregistrering og -behandling og bruk av sanksjoner, og utarbeide en fullmaktsmatrise for kontraktsforvaltningen
- etablere et system som gjør det mulig for etatens ledelse å følge og vurdere status og utvikling for driften og vedlikeholdet av veinettet, herunder også avvik i entreprenørenes utførelse

- sørge for at entreprenørene kan benytte GPS-rapportering, at de ulike rapporteringene i nødvendig grad kontrolleres, og at fakturagrunnlaget er tilfredsstillende
- vurdere behovet for tiltak knyttet til vinterdrift av boligveier og sykkelfelt

Mottatte uttalelser

Kommunerevisjonen sendte rapporten 04.10.2013 til Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel til uttalelse. Bymiljøetaten kommenterte rapporten i brev av 23.10.2013 og byråden for miljø og samferdsel kommenterte rapporten i brev av 04.11.2013.¹

Byråden for miljø og samferdsel skrev at rapporten var nyttig og hun hadde ellers ikke innvendinger til rapporten. Byråden ville ta rapporten opp med Bymiljøetaten og be etaten følge opp rapportens anbefalinger. Rapporten ville også bli fulgt opp i styringsdialogen med etaten.

Bymiljøetaten hadde kommentarer til rapportens omtale av Kommunerevisjonens observasjoner av tilstanden i boliggater og brøyting av sykkelfelt og fortau. Etaten anså at Kommunerevisjonens merknader ikke hadde noe med etatens oppfølging av entreprenører å gjøre. Ut over dette hadde Bymiljøetaten ingen innvendinger til rapporten og pekte på at rapporten ga gode innspill til videre utvikling. Etaten varslet flere relevante tiltak basert på Kommunerevisjonens anbefalinger. Den ville blant annet oppdatere sitt kvalitetssystem for oppfølging av driftskontrakter og ville starte opp et utviklingsarbeid med mål om at GPS-rapportering var i bruk innen høsten 2014, sistnevnte avhengig av hvor omfattende arbeid som må til. Etaten viste videre til at den hadde startet opp igjen sin elektroniske avviksrapportering.

¹ I rapportens kapittel 9 er det redegjort nærmere for høringssvarene og Kommunerevisjonens kommentarer.

1. Innledning

Bymiljøetaten har det overordnede ansvaret for planlegging og utvikling, forvaltning og drift av kommunale byrom i Oslo.² Oslo kommune forvalter blant annet et kommunalt veinett på ca. 1280 km samt over 1000 km med gangvei, fortau, sykkelfelt og gang- og sykkelveier.³ Bymiljøetatens brutto driftsutgifter i 2012 utgjorde 2039 millioner kroner. Om lag 350 millioner kroner var regnskapsført på kostnadssteder som gjaldt drift og vedlikehold⁴ av veinettet.

Bystyremedlemmer og media tar jevnlig opp forhold om drift og vedlikehold av veinettet. Dette gjelder særlig forhold ved vinterdriften, som mangelfull snøbrøyting og strøing og for mye bruk av salt. Tilrettelegging for sykling sommer og vinter er også et tilbakevendende tema.

Bymiljøetaten har konkurranseutsatt alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver av det kommunale veinettet. Disse oppgavene var i all hovedsak fordelt på fire områdekontrakter, hver med en varighet på fire år. Vinteren 2012/2013 var følgende områdekontrakter gjeldende:

- område sentrum (sentrum og bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, St. Hanshaugen og Frogner): midlertidig kontrakt med blant andre TF Anlegg AS⁵
- område vest (bydelene Nordre Aker, Vestre Aker og Ullern): kontrakt med Mesta for perioden 01.09.2011–31.08.2015
- område sør (bydelene Østensjø, Nordstrand og Søndre Nordstrand): midlertidig kontrakt med blant andre. Total Uteservice AS⁵

- område nord (bydelene Bjerke, Grorud, Stovner og Alna): kontrakt med Mesta for perioden 01.08.2009–01.09.2013

Områdekontraktene omfattet leveranser av drifts- og vedlikeholdstjenester, herunder

- brøyting og strøing
- høvling og bortkjøring av snø
- vårrengjøring
- sluktømming
- asfaltlapping
- renhold og grøntvedlikehold
- særskilte regningsarbeider

Kontraktene dekker ikke tjenester som veioppmerking, asfaltering, trafikklys og veibelysning.

1.1 Formål og problemstilling

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av vesentlige drifts- og vedlikeholdsleveranser til det kommunale veinettet og slik sett bidra til videreutvikling gjennom å identifisere eventuelle mangler, svakheter eller forbedringsmuligheter. Undersøkelsen omfatter også Bymiljøetatens og byråden for miljø og samferdsels oppfølging av Kommunerevisjonens rapporter 24/2010 og 15/2011, sistnevnte avgrenset til status for siktlinjer ved fem utvalgte punkter/kryss på sykkelveier.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

- Er Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold av veinettet, herunder gang- og sykkelveier, tilfredsstillende?
- Har Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel iverksatt tiltak i tråd med de som ble varslet knyttet til rapportene 24/2010 og 15/2011?

² Bymiljøetaten (2013: 5): Årsberetning 2012.

³ Samferdselsetaten (2011: 3): *Handlingsplan for trafikkssikkerhet 2011–2014*.

⁴ Gjelder kostnadsstedene 52275–52279.

⁵ Oslo Vei begjærte seg konkurs 07.12.2012. Etter dette inngikk blant annet en del tidligere underentreprenører til Oslo Vei midlertidige kontrakter med Bymiljøetaten knyttet til drift og vedlikehold i Oslo sentrum og Oslo sør. De nevnte kontraktene var for vinterdrift.

Kvaliteten på driften og vedlikeholdet av veinettet vil i hovedsak være avhengig av faktorer som bevilgningenes størrelse, utformingen av kontraktene og kommunens kontroll og oppfølging. I noen tilfeller kan det være slik at svak kontroll og oppfølging av entreprenører medfører dårlig vedlikehold av veinettet. I andre tilfeller kan kontraktene være uhensiktsmessig utformet, for eksempel med uheldige insentiver for entreprenørene eller at kommunen tar unødvendig mye risiko. Det kan også være slik at kontraktene har svakheter som kan tilbakeføres til behovet for å holde kostnadene nede. I denne undersøkelsen har vi fokusert på Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av entreprenører. Samtidig er det klart at budsjettbegrensninger og kontraktsutforming er viktige faktorer for kvaliteten på driften og vedlikeholdet av veinettet.

Nærmere om rapport 24/2010

Kommunerevisjonens rapport 24/2010 viste at den daværende Samferdselsetaten hadde sørget for tilfredsstillende kontrakter, systemer og prosedyrer som grunnlag for kontroll og oppfølging av drifts- og vedlikeholdsleveranser. Undersøkelsen viste samtidig at det var tilfeller der kommunens retningslinjer vedrørende rolledeling for innkjøp var brutt ved at ansatte i tilfeller både bestilte og godkjente leveranser, og at etatens fullmaktsmatrise ikke var oppdatert. Videre manglet etatens kvalitetssystem prosedyrer for utarbeidelse av kontrollplaner, og rutinene for avvik og sanksjoner kunne ha vært mer detaljerte.

Samferdselsetaten hadde sørget for å skaffe seg informasjon om leveransene, og etaten hadde en fastsatt praksis for oppfølging av disse. Intervjuene tydet på at kontroller i form av stikkprøver ble foretatt hyppig på hverdager, og at stikkprøvene i en viss grad var innrettet etter risiko for mangler ved leveransene. Kontrollene ble imidlertid ikke systematisk registrert, og etaten hadde heller ikke kontrollplaner som anga stikkprøvenes omfang og innretning.

Kommunerevisjonen kunne derfor ikke med sikkerhet vurdere om omfanget og innretningen på kontroll av leveranser når det gjaldt kvalitet og leveringspresisjon, var tilfredsstillende.

Det var også svakheter ved kontrollen av rapporterte utgifter til snøbrøyting, strøing og bortkjøring av snø. Det var videre svakheter i etatens interne rapportering om innholdet i leveransene, innholdet i kontraktsoppfølging og gjennomføringen/resultatene av kontrollarbeidet.

Byråden for miljø og samferdsel og Samferdselsetaten fikk tilsendt rapporten til uttalelse i oktober 2010. Begge ga tilbakemelding om tiltak som skulle gjennomføres. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel skrev at den ville følge opp rapportens anbefalinger i styringsdialogen med Samferdselsetaten.

Samferdselsetaten ga tilbakemelding om at den skulle

- gjennomgå rolledelingen i tilknytning til områdekontraktene og oppdatere fullmaktsmatrisen i henhold til dette
- utarbeide et mer systematisk opplegg for bestillinger som gjøres til entreprenør
- revidere etatens kvalitetsstyringsprosess knyttet til oppfølging av driftskontrakter
- vurdere endringer i mulighetene til å ilegge mulkt
- utarbeide bedre rutiner for evaluering av kontrakter
- utarbeide månedsrapporter til ledermøtet om blant annet gjennomførte kontroller
- utarbeide rutiner for kontrollplaner og starte med GPS-logging av vinteraktiviteter som brøyting og strøing

Nærmere om rapport 15/2011

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2011 en forvaltningsrevisjon knyttet til kvalitet i hovedsykkelveinettet i Oslo. Undersøkelsens hovedproblemstilling var i hvilken grad

hovedsykkelveinettets standard var i tråd med gjeldende kvalitetsnormer knyttet til brukervennlighet, framkommelighet og trafiksikkerhet.

Undersøkelsen var basert på informasjon fra flere kilder, hvorav den mest sentrale var befaring av utvalgte strekninger på den kommunale delen av hovedsykkelveinettet. Hele eller deler av rutene Sørkedalsveien, Sognsveien samt Østre Aker vei og Grønland ble undersøkt.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var de befarte sykkelrutene i stor grad utformet i tråd med kriteriene. Det var likevel flere forhold på de utvalgte strekningene som bidro til å redusere brukervennligheten, trafiksikkerheten og framkommeligheten. Dette gjaldt blant annet ujevnheter og hull i asfaltdekket, kryssinger av veier som var lite tilrettelagt for syklist, noen uklarheter knyttet til vikeplikt samt begrenset sikt i enkelte kryss og avkjørsler.

Kommunerevisjonen påpekte at det på flere områder med relativt enkle tiltak kunne gjøres mer for å forbedre kvaliteten på de befarte strekningene, deriblant fjerning av vegetasjon foran skilt, vedlikehold og reparasjon av ødelagte skilt og utbedring av hull og ujevnheter i asfalten.

Bymiljøetaten varslet tiltak for å utbedre kvaliteten på hovedsykkelveinettet på bakgrunn av rapporten. Blant annet ville manglende beskjæring bli utbedret fortløpende etter som det ble meldt inn, og det ville være fokus på dette på befaringer som skulle gjøres utover høsten 2011.

1.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier utgjør den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene bygger på relevante lover, forskrifter, kommunale vedtak og beste praksis. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen bygger blant annet på

- byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*
- Oslo kommunes instruks for virksomhetsledere
- Oslo kommunes veileder til anskaffelsesprosessen
- Vegvesenets håndbok 233 (*Sykkelhåndboka*)

Revisjonskriteriene presenteres løpende i begynnelsen av de ulike kapitlene i rapporten. I rapportens vedlegg 1 er det redegjort nærmere for grunnlaget til revisjonskriteriene.

1.3 Avgrensninger og presiseringer

Vi har i denne undersøkelsen konsentrert oss om Bymiljøetatens oppfølging av entreprenørenes leveranser og ikke sett på etatens oppfølging av entreprenørenes kvalitetssystemer, kompetanse, HMS-arbeid mv. Vi har heller ikke undersøkt regelverksetterlevelsen i forbindelse med anbuds-/anskaffelsesprosessen knyttet til entreprenører av drift og vedlikehold av det kommunale veinettet.

Vi har ikke undersøkt etatens oppfølging av økonomi relatert til drifts- og vedlikeholdsleveranser. Imidlertid har vi sett på om etaten har en kontroll som er egnet til å vurdere om rapporterte kostnader fra entreprenørene er korrekte.

Etter forvaltningsreformens innføring 01.01.2010 trådte den daværende Samferdselsetaten inn som oppdragsgiver for Statens vegvesens kontrakter. Disse kontraktene er ikke omfattet av undersøkelsen.

Kontraktene som vi har undersøkt, dekker ikke forhold som asfaltering, veilys, skilting og veioppmerking samt trafikklys. Kontraktene dekker heller ikke infrastruktur i parker og friluftsområder i Oslo eller infrastruktur som ligger på eiendom som er privat eller offentlig eiet. Dette er dermed ikke undersøkt.

1.4 Undersøkellesopplegg og metode

Datainnsamlingen fant i hovedsak sted i januar og februar 2013. Vi har også sett på vårvedlikehold og asfatlapping i april og mai 2013 og siktlinjer i sykkelveikryss i september 2012 og juli 2013.

Undersøkellesperioden har i hovedsak vært fra 01.01.2012 til 28.02.2013. De fleste vurderingene våre er basert på etatens rutiner og praksis for denne perioden. Imidlertid er undersøkellesperioden utvidet til april og mai 2013 knyttet til observasjoner av vårrengjøring og asfatlapping samt til juli 2013 for siktlinjer i sykkelveikryss.

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av intervjuer med ansatte på ulike nivåer i Bymiljøetaten som står for kontroll og oppfølging av kontraktene. Vi har gjennomgått en rekke ulike typer dokumenter, blant annet kontraktsdokumenter, rapporter fra entreprenørene og rutiner i etaten. Kommunerevisjonen har i tillegg gjennomført noe befaring av veinettet og sett på brøyting, strøing, vårrengjøring og asfatlapping.

Informasjon fra intervjuer som er benyttet i rapporten, er blitt verifisert av den enkelte. I tillegg har Bymiljøetaten gjennomgått og kommentert et utkast til rapportens faktaframstilling.

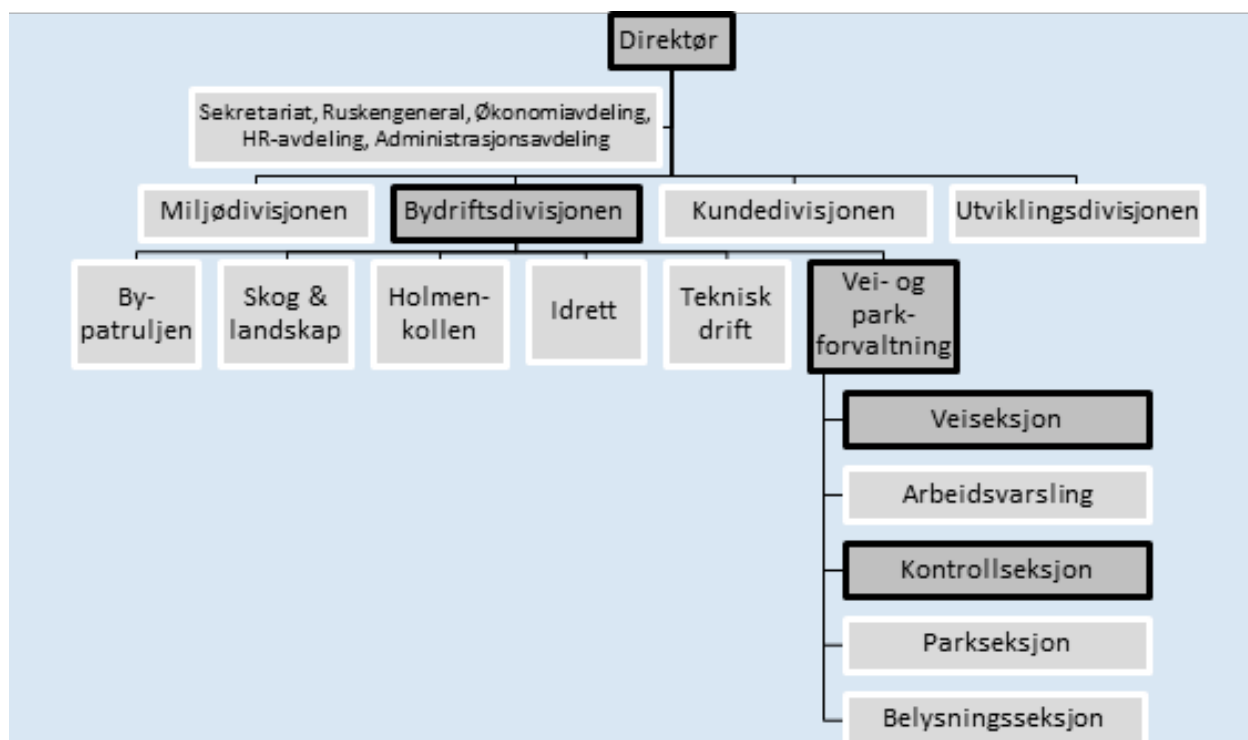
Undersøkelsen av siktforhold, jf. rapport 15/2011, ble foretatt ved befaring av og fotografering på de samme stedene som ble trukket fram som eksempler i rapport 15/2011. For å vurdere utviklingen over tid ble dette gjort med ti måneders mellomrom.

I vedlegg 2 redegjøres det nærmere for rapportens metode og undersøkelsesopplegg.

1.5 Organisering i Bymiljøetaten

Bymiljøetaten har som nevnt konkurranseutsatt alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver av det kommunale veinettet. Ansvar for kontroll og oppfølging av områdekontraktene er lagt til Vei- og parkforvaltningen i Bydriftsdivisjonen i Bymiljøetaten. Se figur 1.

Figur 1 Organisasjonskart for Bymiljøetaten



Figurnote: Figuren illustrerer hvor i organisasjonen drift og vedlikehold av vei og sykkelvei er plassert. Figuren er basert på Bymiljøetatens organisasjonskart per mai 2013.

I Vei- og parkavdelingen er det Veiseksjonen og Kontrollseksjonen som har hovedansvar for drift- og vedlikehold av veinettet. Veiseksjonen har blant annet fire områdeforvaltere som har ansvar for utarbeidelse og oppfølging av hver sin områdekontrakt. I tillegg bistår anskaffelsesavdelingens jurister med kontraktsoppfølging underveis og i tvistesaker etter at arbeidene er utført.⁶ For enkelte oppgaver, som for eksempel veioppmerking og veibelysning, er det inngått egne kontrakter. Undersøkelsen omfatter ikke disse kontraktene.

Kontrollingeniørene i Kontrollseksjonen gjennomfører den daglige kontrollen av leveransene til veinettet og bistår på denne måten Veiseksjonen med å kontrollere at entreprenørene leverer i henhold til kontrakt. Det er to til tre kontrollingeniører som bistår med kontroll og oppfølging av sentrumskontrakten, og én kontrollingeniør for de øvrige tre kontraktene. Kapittel 4 beskriver mer utfyllende hvordan de områdeansvarlige og kontrollingeniørene arbeider.

Samhandling og grensesnitt til andre utførere av drift og vedlikehold

I tillegg til Bymiljøetaten har en rekke aktører drifts- og vedlikeholdsansvar for veinettet i Oslo:

- Statens vegvesen har ansvar for riksveier.
- Sporveien Oslo AS har ansvar for T-banestasjoner med tilhørende gangveisystemer og tilførselsveier og trikkestopp som ikke ligger i sentrum. Konsernet har også ansvar for drift og vedlikehold av trikkeskinner inntil 63 cm fra trikkeskinnene.
- JCDecaux har ansvar for reklamefinansierte lehus ved trikke-/busstopp. Dette inkluderer tilgrensende arealer.
- Private og kommunale virksomheter som Omsorgsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF har ansvar innenfor sine eiendommer.

- Gårdeierne har ansvar for strøing av fortau innenfor ring 1.
- Bydelene har ansvar for en del mindre parker, turveier og grøntarealer.

1.6 Rapportens struktur

I kapittel 2 har vi sett på Bymiljøetatens system for vurdering av kvalitet på drifts- og vedlikeholdsleveransene til veinettet. I kapittel 3 har vi sett nærmere på Bymiljøetatens oppfølging av entreprenørenes behandling av publikumsmeldinger, og på etatens oppfølging av entreprenørenes overholdelse av krav til dokumentasjon og rapportering av utførte oppgaver. I kapittel 4 redegjør vi for Bymiljøetatens kontroll av leveransene på sentrale områder, mens vi i kapittel 5 har sett på etatens oppfølging av entreprenørene ved avvik. I kapittel 6 har vi undersøkt Bymiljøetatens og byråd for miljø og samferdsels oppfølging av Kommunerevisjonens rapport 24/2010. Kapittel 7 omtaler oppfølgingen av problemstillinger knyttet til siktlinjer i sykkelveikryss fra Kommunerevisjonens rapport 15/2011. Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger presenteres i kapittel 8.

I kapittel 9 oppsummerer vi uttalelsene til rapporten fra byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten og gir vår vurdering av disse.

I vedlegg 1 utdyper vi undersøkelsens revisjonskriterier. I vedlegg 2 redegjør vi nærmere for undersøkelsens framgangsmåte og metode, mens vi i vedlegg 3 presenterer nærmere våre observasjoner under befarings av veinettet. Vedlegg 4 inneholder bilder som viser siktilinjer i sykkelfelt (jf. oppfølging av rapport 15/2011). De mottatte uttalelsene til rapporten er i sin helhet lagt som vedlegg 5 og 6.

⁶ Bymiljøetaten (2013: 54): Årsberetning 2012.

2. System for vurdering av kvalitet på leveransene

I dette kapitlet har vi sett på Bymiljøetatens system for vurdering av kvaliteten på leveransene til driften og vedlikeholdet av veinettet.

2.1 Revisjonskriterium

Følgende revisjonskriterium er lagt til grunn for vår vurdering av Bymiljøetatens system for kontroll og oppfølging av leveranser til veinettet:

- Etaten bør ha et system som gjør den i stand til å vurdere (måle) om den får sine behov oppfylt i driften og vedlikeholdet av veinettet. Dette innebærer at etaten bør ha etablert mål og føringer for driften og vedlikeholdet, samt at det bør utarbeides og rapporteres styringsinformasjon om driften og vedlikeholdet.

Kriteriet er rettet mot etatens system for en samlet eller overordnet vurdering av status og utvikling knyttet til driften og vedlikeholdet av veinettet. Drift og vedlikehold av veinettet gjennomføres av private entreprenører. I vår sammenheng er det derfor aktuelt å se på etatens kontroll og oppfølging av entreprenørene samt etatens utarbeidelse av rapporter og formidling av styringsinformasjon om drift og vedlikehold av veinettet. Vi har i denne sammenheng ikke sett på rapportering om økonomi.

2.2 Faktaframstilling

Mål og føringer

Det var fra politisk hold i Oslo kommune ikke definert hva som utgjorde en tilfredsstillende standard for veinettet i kommunen. I byrådets budsjettforslag for 2012 var det satt et mål om “God fremkommelighet og tilgjengelighet på et godt vedlikeholdt samferdselsnett”, og det var satt et måltall på 90 prosent for vedlikehold av veinettet, definert som “Trafikkfarlige asfalthull som er lappet innen 48 timer”.⁷ I

budsjettforslaget for 2013 var det lagt inn mål om at Bymiljøetaten skulle “utvikle og drifte transportårene slik at fremkommelighet og trafiksikkerhet fremmes”. Det forelå ikke et særskilt måltall for drift og vedlikehold i budsjettet for 2013.

Bystyret og byrådet hadde i tillegg lagt enkelte føringer for begrensning av salting på veinettet og for bedre drift og vedlikehold av sykkelveier.⁸

Divisjonsdirektør i Utviklingsdivisjonen viste til at det aktuelle lovverket heller ikke hadde definert hva som utgjorde en tilfredsstillende standard på veinettet. Divisjonsdirektøren påpekte at vurderingen av hva som var “tilfredsstillende” for kommunens del, ikke kunne gjøres uavhengig av budsjettsituasjonen.

I tildelingsbrevet for 2012 ble det stilt krav om at etaten utarbeidet en plan for drift og vedlikehold av sykkelveinettet for helårs bruk. Det ble i brevet også stilt krav om å redusere omfanget av saltingen, jf. bystyrevedtak i sak 185/12. Avdelingssjef for Bydriftsdivisjonen opplyste at etaten gjennom tildelingsbrevet for 2013 hadde fått beskjed om å utarbeide mål/standarder for drift og vedlikehold av veinettet. Ifølge etaten antok de at standardene ville foreligge i juni 2013.

Bymiljøetaten hadde ikke formulert egne mål eller krav for veistandarden eller mål for etatens oppfølging av prosessene for drift og vedlikehold av veinettet. Det lå imidlertid implisitte mål gjennom beskrivelse av krav til utførelse av en del aktiviteter i etatens kontrakter med entreprenørene. Eksempler på krav til utførelse var:

- *Brøyting*: Det ble stilt krav til hvordan brøytingen skulle gjennomføres. Det var

⁷ Resultatet var 85 prosent i 2012. Det var også satt et måltall for tømning av søppelbøtter.

⁸ Bystyrevedtak i sak 185/12 (begrensninger på bruk av salt) og notat 226/12 til Samferdsels- og miljøkomiteen (drift og vedlikehold av sykkelveier).

videre tidskrav for oppstart og avslutning av brøytingen samt kriterier for når brøyting skulle iverksettes.

- *Strøing*: Det ble stilt krav til hvordan strøingen skulle utføres, blant annet til hva entreprenøren skulle strø med. Det ble videre gitt tidsfrister for oppstart og ferdigstilling av brøytingen.
- *Vårrengjøring*: Det ble stilt krav til hvordan rengjøringen skulle gjennomføres, samt en endelig tidsfrist for når rengjøringen skulle være ferdig.
- *Asfaltlappning*: Det ble stilt krav til hvilke asfaltskader/-hull som skulle vurderes utbedret, og hvilke som måtte utbedres. Det ble også stilt krav til hvordan lappingen skulle foretas.

Rapportering

I rapport 24/2010 undersøkte vi deler av den interne rapporteringen vedrørende drift og vedlikehold av veinettet. Vurderingen den gang var i hovedsak følgende:

Ut over rapporteringer i WORM⁹ synes det ikke som om det var systematikk for intern rapportering om innholdet i leveransene, innholdet i kontraktsoppfølgingen eller gjennomføring og resultater av kontrollarbeidet. Det virker samtidig som det ble gitt mye informasjon oppover i virksomheten gjennom etatens faste møterekker og mer uformelle møtefora. Etter Kommunerevisjonens vurdering skaper det faktum at det ikke var lagt opp til systematiske rapporteringer, for eksempel ved statusrapporter, avviksrapporter/ avvikslogger og risikovurderinger knyttet til leveranser, en risiko for at vurderinger og beslutninger på ulike ledernivå ble tatt på et utilstrekkelig grunnlag.

I slutten av 2010 begynte kontrollingeniørene å fylle ut og rapportere på egne kontrollskjemaer om avvik i henhold til kontrakt. Skjemaene ble rapportert til områdeansvarlig, som så rapporterte videre til ledergruppen. Vinteren 2012/2013 ble slike rapporteringer ikke

lenger foretatt, og skjemaene var ikke i bruk. Avdelingssjef for Bydriftsdivisjonen fortalte at kontrollseksjonens rapportering om kontroller bortfalt ved omorganiseringen til Bymiljøetaten. Etaten har opplyst om at de fra april 2013 hadde startet opp igjen denne rapporteringen.

Ut over kontrollingeniørenes skjema for kjøregodtgjørelse var det ikke noe sammenstilt informasjon om verken omfang eller innretning av kontrollingeniørenes kontroller. Det ble heller ikke utarbeidet faste rapporter fra områdeforvalterne om entreprenørenes løsning av oppdraget og områdeforvalters oppfølging. De informantene vi spurte om avviksregistrering, sa at det ikke ble utarbeidet andre skriftlige sammenstillinger eller rapporter om avvik i leveransene fra entreprenørene.

Vi fikk videre opplyst at det fra Veiseksjonen

... ikke rapporteres fast til ledermøter i Bymiljøetaten om leverandørenes utførelse i henhold til kontrakt. Det rapporteres kun fast om økonomi fra seksjonen, i tillegg til informasjonen i tertialrapportene som rapporteres via ledelsen til Rådhuset. Dersom det etterspørres informasjon fra ledergruppa, så gis slik informasjon. For eksempel i forbindelse med Oslo Vei-konkursen ble det bedt om informasjon.

I seksjonsmøtene til områdeforvalterne (Veiseksjonen) og kontrollingeniørene (Kontrollseksjonen) var det anledning til å informere resten av seksjonen om aktiviteter vedrørende kontroll og oppfølging av veinettet. Vi mottok referater fra de seks seksjonsmøtene i Veiseksjonen og de åtte møtene i Kontrollseksjonen som var blitt avholdt i 2012. Seksjonsmøtene bar preg av at det ble jobbet mye med konsolidering av den nye organisasjonen. Vi fant også noe informasjon om oppfølging og kontroll av kontrakter og leveranser.

⁹ WORM (Web Office Resource Management) er etatens fagsystem for forvaltning, drift og kontraktsoppfølging av veinettet i Oslo.

Vi fikk opplyst at det var daglig dialog mellom områdeforvalter og respektiv(e) kontrollingeniør(er) og deres nærmeste ledere. Avvik og problematiske forhold på veinettet ble ifølge informantene i stor grad dokumentert gjennom bilder. Dokumentasjonen av avvik og kontakten med entreprenør ble lagret på områdeforvalternes arbeidsområde på Bymiljøetatens server.

Etter det vi fikk opplyst, hadde ikke etaten gjennomført en særskilt brukerundersøkelse knyttet til opplevd kvalitet av veinettet eller for eksempel egne veiinspeksjoner. Etaten gjennomførte imidlertid en brukerundersøkelse våren 2013 hvor også vedlikehold av veier og fortau var omhandlet.¹⁰ Rapport etter denne undersøkelsen forelå i april 2013.¹¹ Undersøkelsen viste blant annet at oslofolk var mer fornøyd med tilrettelegging og vedlikehold av veier og fortau i byens sentrum enn der de bodde. Undersøkelsen konkluderte også med at

[f]orbedret snørydding og strøing vil potensielt bidra sterkest til økt tilfredshet med vedlikehold av veier og fortau.

Etaten rapporterte om lapping av trafikkfarlige hull, søppeltømming og saltbruk i årsberetningen for 2012. Etaten hadde også i 2012 rapportert tertialvis til byrådsavdelingen om utarbeidelse av en plan for drift og vedlikehold av prioriterte sykkelveier og arbeidet for å redusere saltbruken på veinettet.

WORM – publikumsmeldings- og rapporteringssystem

Bymiljøetaten benyttet fagsystemet WORM som ledd i oppfølgingen av drifts- og

vedlikeholdskontraktene. Fagsystemet hadde blant annet funksjonalitet for rapportering av entreprenørens aktiviteter og ressursbruk og for behandling av publikumsmeldinger.

Entreprenørene skulle daglig, for de fleste vinterdriftsaktivitetene, oversende rapportering om gjennomførte aktiviteter via fagsystemet. Systemet hadde funksjonalitet som gjorde det mulig å få ut rapporter med oversikt over aktiviteter og utgifter, brutt ned på ulike leveranser og/eller ulike perioder.

Systemet for mottak av publikumsmeldinger i WORM er en tjeneste hvor publikum kan melde fra om feil og mangler vedrørende veinettet via Bymiljøetatens nettside eller en mobilapplikasjon.¹² Meldingene går direkte ("rutes") til ansvarlig entreprenør. Gjennom fagsystemet WORM kunne entreprenørene følge opp meldinger samtidig som etaten hadde tilgang til alle meldinger og oversikt over entreprenørenes oppfølging av meldinger. Systemet hadde en funksjonalitet for å generere rapporter om antallet meldinger/klager, hva meldingene gjaldt,¹³ og status på behandling av meldinger. Etatens ledergruppe hadde i 2012 og fram til vinteren 2012/2013 ikke mottatt oversikter over antallet meldinger/klager på veinettet.

2.3 Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde Bymiljøetaten i begrenset grad etablert et system som gjorde det mulig for etatsledelsen og ledelsen nedover i etaten å vurdere status og utvikling for driften og vedlikeholdet av veinettet. Det var i liten grad utarbeidet mål eller standarder for og sammenstilling og

¹⁰ Formålet med undersøkelsen var dels å kartlegge brukernes kjennskap til og vurderinger av Bymiljøetatens leveranser (kvalitet og frekvens), dels å få innspill til forbedringer. Kunnskap om brukernes vurderinger og innspill til forbedringer skulle benyttes i Bymiljøetatens arbeid med å nå målene om å gjøre Oslo til en trygg, vakker, miljøvennlig og sporty by.

¹¹ Brukerundersøkelse blant Oslos innbyggere, Bymiljøetaten 2013, TNS Gallup Politikk og samfunn, april 2013.

¹² Ifølge Bymiljøetaten ble meldinger fra privatpersoner som henvendte seg til etatens kundetorg, gjerne lagt inn i WORM av kundetorget.

¹³ WORMs meldingsmodul inneholder en rekke forhåndsdefinerte kategorier som det kan sendes inn melding om, blant annet beskjæring/kantklipping, bommer, brøyting/strøing, gatelys, holdeplasser og hull i veien.

rapportering av informasjon om kvaliteten på driften og vedlikeholdet av veinettet.

Drifts- og vedlikeholdskontraktene inneholdt en del krav til leveransene, men kravene var ikke innarbeidet i noe styringssystem. Det ble ikke sammenstilt informasjon eller rapportert om avvik eller resultatet av etatens kontroller av entreprenørenes overholdelse av kontrakt.

Systemet WORMs funksjonalitet til å ta ut rapporter om antall publikumsmeldinger ble ikke benyttet av ledergruppen, og det hadde i undersøkelsesperioden ikke vært benyttet brukerundersøkelser som kunne gi et inntrykk av opplevd kvalitet på veinettet. Vi har

imidlertid merket oss at etaten våren 2013 har gjennomført en brukerundersøkelse som vil kunne gi viktig informasjon om opplevd kvalitet på veinettet.

Fravær av mål for drift og vedlikehold av veinettet og manglende systemer for sammenstilling og rapportering av informasjon på området kan skape vesentlige styringsutfordringer på et viktig felt for kommunens innbyggere. Dette kan blant annet medføre at avgjørelser tas på utilstrekkelig eller feil grunnlag, og at ledelsen ikke får tilstrekkelig erfaringsgrunnlag for utvikling av framtidige kontrakter.

3. Behandling av publikumsmeldinger, dokumentasjon og rapportering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på Bymiljøetatens oppfølging av entreprenørers behandling av publikumsmeldinger og entreprenørs overholdelse av krav til dokumentasjon og rapportering av utførte oppgaver.

3.1 Revisjonskriterium

Vi har lagt følgende revisjonskriterium til grunn for denne delen av undersøkelsen:

- Bymiljøetaten bør sørge for at entreprenørene overholder krav i kontrakt til behandling av publikumsmeldinger og dokumentasjon og rapportering av utførte oppgaver.

Etatens kontrakter oppstilte flere krav til entreprenørenes behandling av publikumsmeldinger og til dokumentasjon og rapportering. I henhold til kontraktene skulle entreprenørene

- behandle og gi publikumsmeldinger en status (for eksempel “ubehandlet”, “utført”, “avvist” og “utsatt”). I kontrakten for område sør (inngått i 2012) var det satt en frist for entreprenørene om å gi publikumsmeldingene en status i systemet senest én virkedag etter meldingsdato. I de øvrige kontraktene (sentrum, vest og nord), som var inngått før 2012, var det ikke satt noen tidsfrist for dette. Det følger imidlertid av tjenestebeskrivelsene i kontraktene at entreprenørene skulle ha foretatt en vurdering av en rekke typer meldinger innen kort tid, blant annet skulle det strøs når det var meldt at det var glatt, og farlige asfalthull skulle lappes innen kort tid
- levere årlige planer for gjennomføringen av vinterdrift og vårrengjøring¹⁴

- rapportere daglig i form av skiftrapporter i WORM om foregående døgns vinterdrift, rapportene skulle blant annet inneholde informasjon om utløsende faktor
- GPS-rapportere/logge en rekke aktiviteter, blant annet strøing, brøyting og asfaltlapping
- levere ukerapporter for asfaltlapping (dekkereparasjoner og utførte lappinger)
- rapportere månedlig om materialmengde til strøing
- levere daglige og ukentlige rapporter etter vårrengjøringen med informasjon om utført renhold. Den ukentlige rapporten skulle ha noe ytterligere informasjon om blant annet tidspunkt for ankomst og assistanse av representant for Trafikketaten

3.2 Faktaframstilling

Behandling av publikumsmeldinger

Publikum kan melde inn forhold på veinettet som de ønsker utbedret. Meldingene registreres i Bymiljøetatens fagsystemet WORM, jf. kapittel 2. I henhold til kontraktene mellom Bymiljøetaten og entreprenørene skulle publikumsmeldingene som var lagt inn i WORM, sendes (“rutes”) til de entreprenørene som hadde ansvar for det geografiske området meldingene gjaldt. Det var disse entreprenørene som hadde ansvar for å behandle/vurdere meldingene og gi dem en status. Systemet fungerte slik at når en privatperson sendte inn en melding, fikk vedkommende beskjed om at meldingen gikk direkte til ansvarlig entreprenør, og at vedkommende ville få beskjed når meldingen var behandlet. En slik beskjed ble normalt generert ved at entreprenøren ga meldingen status som “utført”.

De områdeansvarlige og kontrollingeniørene hadde på sine kontraktsområder oversikt via WORM over alle meldingene som var kommet inn, og hvordan ansvarlig entreprenør hadde fulgt opp meldingen, herunder om meldingen var ubehandlet av entreprenør.

¹⁴ Lappefrist på 48 timer for farlige asfalthull følger av etatens serviceerklæring som er gjort gjeldende for entreprenørene via tjenestebeskrivelsen i kontraktene. Tidsfristen i etatens serviceerklæring vil bli justert i 2013.

Tabell 1 Antall publikumsmeldinger i 2011 og 2012 knyttet til drift og vedlikehold

Område	År	Brøyting/strøing	Hull i veien	Annet	Sum
Nord	2011	519	991	217	1 727
	2012	471	1 262	258	1 991
Sør	2011	520	891	261	1 672
	2012	910	1 305	405	2 620
Sentrum	2011	830	1 922	593	3 345
	2012	511	1 575	1 159	3 245
Vest	2011	647	1 164	313	2 124
	2012	528	1 595	473	2 596
Sum	2011	2 516	4 968	1 384	8 868
	2012	2 420	5 737	2 295	10 452

Note: Sammenstillingen er basert på Bymiljøetatens oversikt over antall meldinger i 2011 og 2012. Kategorien “annet” inneholder meldinger om søppel, vårrengjøring, sluk / tette sluk eller beskjæring/kantklipp.

Tabell 1 viser antall publikumsmeldinger mottatt i 2011 og 2012 fordelt på type forhold og de ulike kontraktene.

Tabell 1 viser at et flertall av meldingene handlet om hull i vei, om lag 55 prosent, mens om lag 25 prosent dreide seg om brøyting og strøing.

Ifølge ansatte vi intervjuet, var entreprenørene stort sett raske med å følge opp publikumsmeldinger. Områdeforvalterne sjekket daglig innkomne meldinger fra privatpersoner, og kontrollingeniørene dro ofte ut og sjekket meldinger om forhold som virket alvorlige. Ved behov ble forholdet særskilt fulgt opp med entreprenør. Det ble gitt eksempler på problemer ved meldinger som var upresise og/eller sendt (“rutet”) til feil entreprenør. Da kunne det skje at meldinger ble sendt fram og tilbake i systemet, og dermed at de ble liggende en tid.

Seksjonsleder i Veiseksjonen viste til at han sjekket om meldinger ble liggende ubehandlet, og ved behov fulgte han meldingsrestanser hos entreprenør opp med aktuell områdeforvalter.

Kommunerevisjonen fikk oversendt en oversikt over meldinger som var registrert

som “ubehandlet” av entreprenørene per 30.01.2013. Denne inneholdt totalt 250 meldinger med status “ubehandlet”.¹⁵ De fleste meldingene var inntil et par døgn gamle, men områdene sentrum og sør hadde relativt mange meldinger som var eldre enn én måned. Flertallet av de ubehandlede meldingene per 30.01.2013 hadde kommet inn i etterkant av konkursen i Oslo Vei AS i desember 2012. Ifølge seksjonsleder i Veiseksjonen var det reduserte tjenesteleveranser i disse områdene vinteren 2012/2013. Det var blant annet ikke kontrakt med entreprenører for sluktømming og asfaltlapping.¹⁶ Også områdene vest og nord hadde meldinger som var over én måned gamle og registrert som “ubehandlet”. Dette gjaldt henholdsvis ti meldinger i område nord og to meldinger i område vest. Område nord hadde i tillegg tre meldinger som var eldre enn ti dager, men under én måned gamle.

¹⁵ I desember 2012 og januar 2013 kom det rett i underkant av 2000 meldinger.

¹⁶ Område sentrum hadde 37 ubehandlede meldinger, mens område sør hadde 29 slike meldinger. Ifølge etaten førte konkurs hos entreprenør for sentrum og sør til begrensede tjenesteleveranser i lange perioder i vinteren 2012/2013. Sluktømming, lapping og andre utbedringer ble ikke gjort, da etaten ikke hadde kontraktører for dette.

Kommunerevisjonen sendte inn seks meldinger i perioden fra februar til mai 2013. Tre meldinger dreide seg om at det var glatt, og tre gjaldt hull i asfalten. I fem tilfeller var det innmeldte forholdet utbedret da vi kontrollerte status noe senere, og det var også gitt tilbakemelding fra entreprenør innen et par dager om at forholdet var utbedret. I det siste tilfellet, som gjaldt hull i asfalt, gikk det imidlertid bortimot én måned fra vi sendte inn meldingen, til vi fikk en tilbakemelding og til forholdet var utbedret.

Dokumentasjon og rapportering fra entreprenørene

Ansatte i etaten ga tilbakemelding om at entreprenørene stort sett var flinke til å oversende avtalte rapporter mv. innen tidsfristen. Det kunne skje at entreprenørene ikke rakk fristen for oversendelse av aktivitetsrapporter i WORM etter langhelger med mye aktivitet. Det kunne også hende at det var feil i rapportene. De ansatte opplyste at dette ble fulgt opp med den aktuelle entreprenøren enten samme dag gjennom muntlig henvendelse eller e-post eller i driftsmøtene mellom entreprenøren og etaten som skulle avholdes to ganger i måneden. De ansatte opplyste at entreprenørene daglig oversendte rapporter om veier som var rengjort etter vårrengjøringen. Etatens kontrollingeniører sjekket alle veiene etter at de var innrapportert som ferdige. Vi mottok logger fra entreprenørene for vårrengjøringen i 2012 som viste at entreprenørene hadde sendt etaten rapporter om ferdigstilling av gater.

Bymiljøetaten mottok ikke GPS-logger/rapportering for noen tiltak i undersøkelsesperioden. Bakgrunnen for dette var ifølge etaten manglende teknisk støtte i WORM for mottak av slike logger.

En gjennomgang av referater fra driftsmøter i 2012 viste at rapporteringskrav var tatt opp flere ganger med entreprenørene. Det var også gitt to mulker i 2012 for manglende rapportering.

Kommunerevisjonen har gjennomført enkelte stikkprøver av Bymiljøetatens mottatte

dokumentasjon fra entreprenør. Vi så at etaten hadde mottatt

- vinterdriftsplaner og vårrengjøringsplaner fra alle entreprenører for rengjøringen i 2012 og 2013 og vinterdriften vinteren 2012/2013. Fire av tolv planer var datert og levert innen fristen. De øvrige planene var ikke datert, så vi vet ikke med sikkerhet om de var mottatt innen fristen. Etaten opplyste imidlertid at alle planene var levert innen fristen
- skiftrapporter for vinterdriften i WORM for alle 17 døgne vi undersøkte denne rapporteringen. Tre av rapportene var forsinket inntil 16 virkedager. I disse tre tilfellene var forsinkelsen knyttet til entreprenører som nylig hadde tatt over driften etter Oslo Vei AS. Skiftrapportene inneholdt kontraktsregulert informasjon med unntak av informasjon om *utløsende faktor*, som manglet i 13 av 17 rapporter
- daglige rapporter om asfaltlapping (dekkereparasjoner og utførte lappinger) fra alle entreprenørene for den perioden vi ba om
- rapporter gjennom døgnrapporteringen i WORM om bruk av strømateriale for den perioden vi ba om
- daglige rapporter i 2012 fra entreprenørene om gjennomføring av vårrengjøringen, men ikke ukentlige produksjonsrapporter. De daglige rapportene manglet noe informasjon som ukerapporten skulle omfatte, blant annet knyttet til tidspunkt for ankomst og assistanse av representant for den daværende Trafikketaten

3.3 Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering har etaten langt på vei fulgt opp entreprenørenes behandling av publikumsmeldinger. Vi så likevel tilfeller der meldinger hadde blitt liggende ubehandlet lenge. Flertallet av disse gjaldt områder hvor Oslo Vei AS var kontraktspart, og var kommet inn etter at selskapet var begjært konkurs og etaten hadde inngått nye midlertidige avtaler. Kommunerevisjonen har derfor ikke vurdert

dette forholdet nærmere utover at etaten burde ha vurdert å opplyse publikum om hvorfor meldte forhold ikke ble utbedret.

Det faktum at også enkelte andre meldinger hadde blitt liggende ubehandlet i lengre tid, kan tyde på at etaten hadde et forbedringspotensial i sin oppfølging av innsendte meldinger. Manglende oppfølging av entreprenørenes håndtering av publikumsmeldinger kan medføre at entreprenørene ikke følger opp slike meldinger i tråd med kontraktens krav. Dette kan igjen medføre at færre melder inn forhold på veinettet, og at etatens nytte av meldingstjenesten dermed begrenses. I tillegg er det en risiko for at kommunen betaler for tjenester som ikke blir utført som forutsatt.

Etter vår vurdering synes Bymiljøetaten å ha benyttet tilgjengelige virkemidler for å følge opp at entreprenørene dokumenterte og rapporterte om utført arbeid slik kontraktene

krevde. Krav til rapportering var tatt opp med entreprenørene på driftsmøter, og det var gitt mulkt for manglende rapportering.

Stikkprøvene våre viste at etaten i hovedsak hadde mottatt dokumentasjon og rapporter i tråd med kontraktene på de områdene vi undersøkte. Stikkprøvene viste imidlertid også at etaten ikke hadde mottatt ukentlig produksjonsrapport etter vårrengjøringen, som forutsatt i kontraktene, bare de daglige rapportene. Vi har også merket oss at 3 av 16 kontrollerte døgnrapporter var forsinket inntil 16 virkedager. Da dette dreier seg om rapportering fra entreprenører som nylig hadde tatt over driften etter Oslo Vei AS, har vi ikke vurdert dette forholdet nærmere.

Vi har også sett at GPS-rapporteringer om gjennomførte aktiviteter ikke ble mottatt fra entreprenørene. Bruk av GPS er nærmere diskutert i kapittel 4.

4. Kontroll av leveranser

I dette kapitlet redegjøres det for Bymiljøetatens kontroll av leveransene. Etatens kontroll av leveranser var i stor grad lik den praksisen som ble beskrevet i rapport 24/2010. Etatens praksis på dette området er derfor på enkelte områder presentert kortfattet. I kapitlet presenteres også et sammendrag av observasjonene fra våre befaringer på veinettet. Befaringene er presentert i sin helhet i vedlegg 3.

4.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterium til grunn for denne delen av undersøkelsen:

- Staten bør sørge for en kontroll av leveransene som er egnet til å avklare entreprenørenes ivaretagelse av krav til kvalitet og leveringsfrister samt at rapporterte kostnader fra entreprenørene er korrekte.

Vedrørende kontrollen av at rapporterte kostnader er korrekte, har vi ikke undersøkt alle rapporteringer, men kun rapporteringene om de mest vesentlige kostnadene og/eller rapportering vi hadde bemerkninger til i rapport 24/2010. Fakturabehandlingen er i denne sammenheng ikke undersøkt.

4.2 Faktaframstilling

Beskrivelsen av etatens kontroll av leveranser omfatter en generell del om hvordan kontrollen gjennomføres, samt en mer detaljert del om kontrollen med strøing, brøyting, bortkjøring av snø, vårrengjøring og asfaltlapping.

Generelt om etatens kontroll av leveranser i 2012/2013

Bymiljøetatens kontrollingeniører sto for den daglige kontrollen av leveransene til veinettet. På undersøkelsestidspunktet hadde alle områdekontraktene med unntak av sentrum tilknyttet en kontrollingeniør som fulgte opp drift og vedlikehold. I sentrum

var det tre kontrollingeniører. Kontrollene ble gjennomført ved befaring på veinettet. Innretningen på befaringene var i stor grad basert på entreprenørenes daglige rapporter av aktiviteter som var utført på veinettet, meldinger om forhold ute på veinettet fra privatpersoner gjennom publikumsmeldinger i WORM og meldinger fra andre aktører, som Vegtrafikksentralen.

Ifølge kontrollingeniørene var publikumsmeldingene en viktig komponent i deres kontroll av leveranser. Ikke alle meldinger ble sjekket gjennom befaring, men kontrollingeniørene forsøkte å undersøke alle vesentlige meldinger som kunne tyde på avvik. Publikumsmeldinger som var åpenbart ubegrunnede eller svært generelle, ble ikke fulgt direkte opp. Tabell 1 i kapittel 3 viser antall publikumsmeldinger i 2011 og 2012.

Utenom ordinær arbeidstid hadde Bymiljøetaten en vaktordning som innebar at en kontrollingeniør alltid var tilgjengelig. Ved særskilte hendelser på veinettet eller ved spesielle værforhold, som kraftig snøfall, hendte det at kontrollingeniøren på vakt rykket ut for å følge opp eller kontrollere entreprenørens arbeid.

Ifølge seksjonsleder i Kontrollseksjonen var kontrollingeniørene gjerne ute på veinettet anslagsvis 4–6 timer hver dag. Deres arbeidshverdag var lagt opp slik at de i minst mulig grad skulle ha administrative oppgaver.

Det forelå ikke et spesifikt skjema eller lignende som dokumenterte hvor mye kontrollingeniørene hadde vært ute på veinettet. For å få en indikasjon på hvor mye de hadde vært ute på veinettet, har vi sammenstilt rapporteringen i kontrollingeniørenes godtgjøringsskjema i januar, april og desember

i 2012 for bruk av privat bil i tjeneste.¹⁷ Sammenstillingen viste blant annet at kontrollingeniørene i gjennomsnitt kjørte om lag 55 km hver gang de var ute, i den perioden vi undersøkte. Videre viste sammenstillingen at kontrollingeniørene stort sett hadde vært ute på veinettet alle hverdager og i de helgedagene det hadde vært større snøfall i januar og desember 2012.¹⁸, med unntak av snøfallet 29. desember, hvor det ifølge skjemaet ikke var noen ute. I april var kontrollingeniørene ute 13 av 18 hverdager.

Kontroll av leveranser på utvalgte områder

Vi skal i det følgende se nærmere på etatens kontroll av leveranser som brøyting, strøing, bortkjøring av snø, vårrengjøring og asfaltlappning.

Snøbrøyting og strøing

I henhold til kontraktene som var gjeldende vinteren 2012/2013, skulle entreprenørene blant annet brøyte slik at underlaget var jevnt og uten issvuller, og slik at snøen ble brøytet godt ut til siden. Strøingen skulle gjøres med materiell og utstyr som var definert i kontrakt, og ut i hele veiens bredde.

Kontraktene oppstilte en rekke krav til tidsfrister for oppstart og ferdigstilling av brøytingen og strøingen. For eksempel skulle hovedveier være gjennombrøytet senest fire timer etter oppstart. Kontraktenes uttaksgrenser for når brøyting skulle starte, varierte mellom to og fem cm, men fem cm var den vanligste uttaksgrensen.

Kontroll av at entreprenørene overholdt kontraktens krav til kvalitet og frister, ble utført ved kontrollingeniørenes befarings på veinettet. Befaringene ble styrt av entreprenørenes aktiviteter ute på veinettet, rapportert gjennom

WORM. Det var også i enkelte tilfeller en løpende kontakt mellom områdeforvalteren/kontrollingeniøren og entreprenørene om oppstartstidspunkt for brøyting og strøing. Ifølge ansatte kunne meldinger fra publikum og andre gi kontrollingeniøren en pekepinn om steder som ikke var brøytet innen fristen, eller som var brøytet med for dårlig kvalitet, slik at kontrollene ble mer målrettet. Entreprenørene skulle også føre egne logger for når brøytebilene dro ut for å starte med brøytingen. Bare i særskilte tilfeller, som for eksempel ved erstatningssaker, hadde etaten bedt om slike logger.

Som nevnt over skulle entreprenørene daglig oversende rapporter i WORM om gjennomførte aktiviteter det foregående døgnet fordelt på et dagskift, et kveldsskift og et nattskift. Rapporteringen i WORM om prosentvis strøing og brøyting dannet også grunnlaget for vederlaget til entreprenørene og var dermed grunnlaget for fakturaene fra entreprenørene.

Eksempel på rapportering fra entreprenør:

*Døgnrapport (dag) 04.02.2013, Område vest,
Oversendt 05.02.2013 kl. 12.43*

*Antall maskiner: 40, Salt, tonn: 8, singel, tonn:
0. Utløsende faktor: snø*

Prosess	Antall
B 3.5.1 Strøing med salt/-løsning av veibane hovedveier	25 %
B 2.4.1 Brøyting, kosting og salting av hovedveier med sporvogn	200 %
B 2.4.3 Brøyting av veibane boligveier	20 %

Note: *Antall* referer i dette tilfellet til prosent av det aktuelle veinettet som er brøytet eller strødd. 100 % innebærer eks. at hele veinettet er gjennombrøytet en gang. Kilde: Bymiljøetaten

¹⁷ Kjøreskjemaene viser ikke de tilfellene der kontrollingeniørene hadde benyttet offentlig transport eller hadde sittet på med andre ansatte eller entreprenører. Dette skjedde ifølge ansatte i en viss utstrekning.

¹⁸ Kilde: YR.no.

Rapporteringen fra entreprenøren ga ikke konkret informasjon om hvilke deler av kontraktsområdet som var brøytet og/eller strødd, bare hvor stor andel av det aktuelle området som var brøytet eller strødd. I eksemplet over er dette tilfellet for to av prosessene, hvor henholdsvis 25 og 20 prosent av området er tatt. For én av prosessene var hele området tatt to ganger.

Rapporteringen ga heller ikke informasjon om tidspunkt for oppstart og avslutning av brøyting/strøing. Ved uklarheter om hvor strøingen/brøytingen var foretatt, hendte det ifølge ansatte at de kontaktet entreprenøren for å få en klarhet i dette. De ansatte i Bymiljøetaten opplyste at det var svært vanskelig for dem å avgjøre hvor stor andel av veinettet som var brøytet, eksempelvis om det var 70 eller 75 prosent av veinettet som var blitt brøytet.

Siden 2006 hadde det vært krav i kontraktene om at entreprenørene skulle benytte GPS-basert rapportering som inkluderte tidspunkter for gjennomføring av aktiviteter og hvor aktivitetene var utført. Vinteren 2012/2013 var ikke slik GPS-rapportering i bruk.

Kommunerevisjonens befaringer i februar 2013, jf. vedlegg 3, viste følgende om entreprenørens utføring av brøyting og strøing:

- Hovedveiene var gjennomgående godt brøytet og strødd.
- Det var begrenset bruk av salt.¹⁹
- Det var stort sett strødd/saltet godt i veier med bratte bakker.

Vi så også forhold som skapte framkommelighetsproblemer på veinettet. Blant annet så vi

- mangelfull brøyting av fortau, bussholdeplass og boligvei i områdene vest og nord

- at mange boligveier hadde relativt dype snø-/isspor
- flere eksempler på mye is, snø og sørpe i sykkelfeltene i det vinterprioriterte hovedsykkelveinettet. Senere befaringer viste at forholdene var noe bedre, men at tilliggende bilvei gjerne ble brukt av sykklistene
- flere eksempler på svært glatte fortau. En fotgjengerovergang var svært glatt og ikke synlig strødd i perioden 20.–22. februar²⁰

Under følger noen observasjoner som illustrerer våre merknader, samt kommentarer til de observerte forholdene.

Bilde 1 Fortau Refstadveien (Bydel Bjerke) 05.02.2013



Bilde 1 viser brøyting av fortauet langs Refstadveien ved Bjerke travbane. Den ytterste tredjedelen av fortauet synes godt brøytet, mens det på resten av fortauet lå mye snø som delvis

¹⁹ Jf. bystyrevedtak 185/12 om begrensning på bruk av salt.

²⁰ Bymiljøetaten ga entreprenørene mulkt for manglende strøing av fortau 21.02.2013 og 22.02.2013. Bøtene ble gitt for mangler andre steder enn dem vi observerte.

var kjørt ned av et stort kjøretøy. Ifølge COWI²¹ tyder observasjonen på at det ikke ble benyttet hensiktsmessig brøyteutstyr for brøyting av fortau.

Bilde 2 Sletteløkka (Bydel Bjerke) 19.02.2013



Bilde 2 viser spordybden i Sletteløkka. Den ble på dette punktet målt til ca. 8,5 cm. Bildet illustrerer en nokså typisk observasjon av at det var dype snø-/isspor i mange boligveier. En del steder var spordybden mellom 5 og 10 cm, og noen steder var sporene enda dypere. Ifølge COWI får veiene dype snø-/isspor når snøbrøytingen starter noe tid etter at et snøfall har begynt. Biler som benytter veiene, vil da ha sørget for å pakke snøen i spor, og det blir svært vanskelig for brøytebilen å fjerne sporene. Mange mindre snøfall over tid kan også skape dype spor. Brøyting ved nye snøfall med en allerede opparbeidet iskant og dype spor vil ikke bli tilfredsstillende.

Bilde 3 Sykkelfelt Sognsveien (Bydel Nordre Aker), 19.02.2013



Bilde 3 viser sykkelfeltet i Sognsveien mot sentrum som er en del av det vinterprioriterte hovedsykkelveinettet. Veioppmerkingen (markert her med en gul stiplert linje) synes ikke, da den var dekket av snø/is. Ellers var sykkelfeltet i lengre strekk dekket av is ned til krysset ovenfor Sogn skole. Det var ikke strødd i sykkelfeltet. En ny sjekk 27.02.2013 viste at isen i sykkelfeltet stort sett var borte, men partier av sykkelfeltet hadde en god del sørpe, og enkelte skyggefulle områder var glatte. Hovedveien var på samme tid tørr og fin.

²¹ Konsulentselskapet COWI har bidratt med faglige innspill ved vår vurdering av forhold vi observerte ved befaring av veinettet. Dette gjaldt særskilt forhold som skapte trafikkfare og problemer for framkommeligheten.

**Bilde 4 Fotgjengerovergang ved Kampen skole
(Bydel Gamle Oslo), 20.02.2013**



Bilde 4 viser et en meget glatt fotgjengerovergang i Hedmarksgata ved Kampen skole. Fotgjengerovergangen var fortsatt ikke strødd ved ny befarings 22.02.2013.

Bortkjøring av snø

I rapport 24/2010 var vår vurdering at kontrollene av entreprenørenes rapportering av bortkjøring av snø ikke var god nok. Etaten baserte seg den gang på klipping av bortkjøringskort for bortkjørt mengde som i flere tilfeller ble foretatt av entreprenøren selv. Kommunerevisjonen anså i tillegg at enkelte av entreprenørenes avstandsrapporteringer, som var grunnlag for betaling, ikke virket rimelige.²²

I henhold til kontraktene skulle Bymiljøetaten betale for bortkjøring av snø basert på antall kubikk snø og avstanden mellom hentestedet og snødeponiet. Bymiljøetaten bestilte særskilt bortkjøring av snø, og dokumentasjonen på

mengde bortkjørt snø skulle oversendes etaten daglig.

Til vintersesongen 2011/2012 fikk etaten på plass en snøsmeltemaskin ved kaia i Oslo til erstatning for deponiet på Åsland. Ved passering inn til snøsmeltemaskinen måtte hvert lass registreres elektronisk ved en bompassering inn til området. Her framkom blant annet lastebilens registreringsnummer og dens snøkapasitet i kubikk. Etatens kontrollingeniører hadde målt lasteplanet på alle lastebilene, og informasjon om kjøretøyets lastekapasitet var lagt inn i systemet. Kontrollingeniørene oppga at de tok stikkprøver av om lastebilene kjørte med fulle lass.

Fram til årsskiftet 2012/2013 hadde områdeforvalterne ikke bedt om eller fått forelagt logglister fra bompasseringene som viste registreringen av mengde snø som var levert til lekteren, for sin kontroll av bortkjørt mengde snø. Områdeforvalterne hadde basert seg på entreprenørenes døgnrapportering i WORM av bortkjørt mengde snø som grunnlag for entreprenørenes faktura.

De ansatte vi intervjuet, sa at de vurderte rimeligheten av avstander som var rapportert knyttet til bortkjøring av snø. På bakgrunn av rapporteringen av bortkjøringen i 2012 hadde de ikke funnet grunn til særskilte kontroller, da rapporteringen etter deres vurdering hadde vært rimelig. Kommunerevisjonen gjennomgikk en rekke rapporteringer av bortkjøring av snø i 2012. De rapporterte avstandene framsto også for Kommunerevisjonen som rimelige.

Vårrengjøring

I henhold til kontraktene omfattet vårrengjøring alt arbeid som var nødvendig for å fjerne søppel, avfall, strømaterialer etc. fra veinettet. Entreprenørene skulle daglig oversende rapporter om utførelse av vårrengjøring for foregående døgn. Ifølge Bymiljøetaten ble rapporter over gater som var rengjort, oversendt

²² I de fleste områdene hadde entreprenørene en differensiert pris basert på avstanden snøen var fraktet. I tillegg ble det betalt for mengde bortkjørt snø.

påfølgende arbeidsdag. Kontrollingeniørene sa at de etter å ha mottatt listene alltid kontrollerte alle gatene, blant annet om gatene var frie for singel, søppel og sand. Det kunne hende at mindre strekk av gatene ikke var blitt rengjort fordi det var biler eller andre hindre i veien. I disse tilfellene skulle entreprenøren informere Bymiljøetaten om dette. Kontrollingeniøren ville deretter sjekke den gjenstående delen av gaten når entreprenøren ga tilbakemelding om at alt var tatt, før gaten ble endelig godkjent som rengjort. Vi mottok en rekke rapporter fra entreprenørene til Bymiljøetaten fra vårrengjøringen i 2012 som viste tidspunkt for gater som var rengjort, og når dette var utført.

Vederlaget for vårrengjøringen var fastsatt som en årlig fastpris. I tillegg skulle etaten betale deponikostnader for strømasse og annet avfall etter vårrengjøringen basert på kvittering for deponikostnaden utstedt av deponi. Vi ba om underbilag/kvittering for deponikostander for vårrengjøringen i 2012 da dette var en vesentlig kostnad for etaten. Vi mottok åtte bilag som viste totale deponikostander for etaten på nesten 9 millioner kroner. I flere tilfeller ga underbilagene/kvitteringene ikke klarhet i entreprenørens deponikostnader, og dermed heller ikke klarhet i hvor mye etaten skulle ha betalt for deponeringen av masse.

Kommunerevisjonens befaringer av vårrengjøringen i 2013 er presentert samlet i vedlegg 3. Totalt undersøkte vi 48 veistrekninger. Vi har fått bekreftet at vårrengjøringen var godkjent av Bymiljøetaten da vi undersøkte gatene.

Oppsummert viste befaringsene at rengjøring synes utført på alle de utvalgte gatene/stedene. En gate var delvis rengjort, men her hadde etaten en merknad om at det var mangler. Vi har mottatt dokumentasjon som viser at etaten har fulgt opp at entreprenøren har fullført rengjøringen. Mange gater var bra rengjort, men vi observerte også en del tilfeller av noe søppel langs veikantene og grus som lå igjen på vei/fortau.

Bilde 5 Erlends vei (Bydel Alna), 23.04.2013



Bilde 5 viser et eksempel på mangler ved vårrengjøring i Erlends vei. Ifølge dokumentasjon fra Bymiljøetaten hadde veien blitt rengjort dagen før og godkjent med merknad om "litt grus" samme dag som vi gjennomførte befaringsen. Dokumentasjon mottatt fra Bymiljøetaten viser at etaten i etterkant hadde fulgt opp entreprenørens rengjøring av veien.

Asfaltlapping²³

Kontraktene stilte krav om at entreprenørene utfører lapping fortløpende etter at de har fått melding om behov for lapping, eller når entreprenøren selv registrerer et slikt behov. Meldinger kunne komme fra blant andre Vegtrafikksentralen, oppdragsgiver eller publikum. Med utgangspunkt i kontraktskravene var det entreprenørene som vurderte om et hull eller en asfaltskade skulle utbedres. Kontraktene definerte imidlertid at trafikkfarlige hull²⁴, hull som gikk ned til underliggende pukklag, og hull meldt av publikum alltid skulle utbedres.

Oversikten over antall publikumsmeldinger presentert i kapittel 3, tabell 1, viser at asfalthull var den vanligste grunnen til at publikum kontakter Bymiljøetaten. I 2011 var det i underkant av 5000 meldinger om behov for asfaltering, mens det i 2012 kom inn vel 5700

²³ Asfaltlapping ble ikke særskilt undersøkt av Kommunerevisjonen i rapport 24/2010.

²⁴ Kontraktene spesifiserte ikke nærmere hva som var et trafikkfarlig hull.

slike meldinger. Som det framkommer av tabell 2 og 3 i kapittel 5 er det ikke gitt mulkt for manglende asfaltlapping i perioden fra 2011 til og med april 2013.

Bymiljøetaten rapporterte i sine årsberetninger på etatens måloppnåelse om å lappe trafikkfarlige asfalthull innen 48 timer. Bymiljøetaten har imidlertid opplyst Kommunerevisjonen om at de ikke kan beregne måltallet eksakt. I budsjett for 2013 var det ikke satt måltall for asfaltlapping. Følgende tilbakemelding om måltallet for asfaltlapping ble gitt i etatens årsberetning for 2011:

Siden etatens meldingssystem ikke er harmonisert med serviceerklæringen for asfaltlapping, er det ikke mulig å gi et pålitelig tall for måloppnåelse på asfaltlapping. Etaten har kommet frem til at den beste og enkleste løsningen er å endre serviceerklæringen, og Bydriftsavdelingen er i ferd med å ferdigstille en ny serviceerklæring.

Per mai 2013 var det ikke kommet noen ny serviceerklæring for asfaltlapping.

Kontraktene oppstilte krav til materialet og jevnheten til asfaltlappen. Ifølge ansatte i Bymiljøetaten sjekker kontrollingeniørene i mange tilfeller om asfaltlappen er kvalitetsmessig tilfredsstillende. Utgangspunktet for kontrollen er entreprenørenes rapportering av lappede hull i WORM. Kontrollingeniørene tar med seg kart som viser hvor entreprenørene har utført lapping, og gjennomfører deretter stikkprøver av enkelte av disse.

Kostnadene for asfaltlappingen var i hovedsak knyttet til betaling for dagskift på lappebiler. Det skulle i tillegg betales for utlagt masse asfalt i tonn. De områdeansvarlige avtalte på forhånd med entreprenørene om bruk av lappebiler. Rapporteringen om bruken av lappebiler ble kontrollert ved kontrollingeniørenes befaring på veinettet sammenstilt med entreprenørenes rapportering.

Ifølge områdeforvaltere var asfaltforbruket oppgitt i egen rapport som entreprenørene oversendte daglig. I tillegg skulle såkalte veiesedler fra asfaltprodusenten overleveres kontrollingeniøren via entreprenøren i de faste driftsmøtene eller ved andre anledninger. Vi har ikke undersøkt etatens mottak av veiesedler.

Kommunerevisjonen gjennomførte våren 2013 enkelte befaringer for å undersøke asfaltlappingen. Befaringene viste at hull som entreprenørene hadde meldt inn som “ferdig behandlet”, så ut til å ha blitt lappet da vi var på befaring. Det var imidlertid ikke alltid mulig å gjenfinne asfaltlapping entreprenørene hadde meldt inn. Det var i all hovedsak ikke mulig å avgjøre om en asfaltlapp var lagt i henhold til kontraktsfestet jevnhet, da veidekket rundt normalt bar preg av slitasje og ujevnheter. Befaringene viste videre enkelte tilfeller der det var nokså store hull i asfalten rett i nærheten av hull entreprenørene nylig hadde lappet. I vedlegg 3 er resultatene av befaringene presentert utførlig.

Bilde 6 Einars vei (Bydel Grünerløkka), 02.05.2013



Bilde 6 viser et ikke uvanlig eksempel på vei med mange hull og som har blitt lappet flere ganger.

Kommunerevisjonen meldte inn tre hull i veibanen i forbindelse med befaringene. To av hullene ble i henhold til tidspunkt for tilbakemelding fra entreprenør utbedret innen

48 timer, mens det tredje hullet ble utbedret etter ca. én måned. Våre kontroller etter tilbakemeldingen viste at lappingene var utført.

4.3 Kommunerevisjonens vurdering

Bymiljøetatens kontroll av leveranser var i hovedsak basert på kontrollingeniørenes befaringer på veinettet. Vår gjennomgang av godtgjøringsskjemaene for bruk av privat bil i tjeneste viste at kontrollingeniørene hadde vært ute på veinettet i den aktuelle perioden. Med et veinett på over 1280 km ville det være svært ressurskrevende å kontrollere *hele* veinettet daglig, noe som heller ikke ble gjort. Kontrollene ble til en viss grad innrettet etter rapportering om gjennomførte tiltak fra entreprenørene og meldinger fra publikum og andre. Etter Kommunerevisjonens vurdering bidro bruken av meldinger fra publikum og andre til kontrollformål til at kontrollene var mer målrettet.

GPS-rapportering var ikke i bruk, selv om slik rapportering hadde vært forutsatt i kontraktene tilbake til 2006. For aktivitetene brøyting og strøing kunne GPS-rapportering i større grad ha klargjort om disse leveransene var foretatt til riktig tid, og om rapporteringen fra entreprenørene, som var grunnlag for betaling, var korrekt. Dette så lenge entreprenørenes rapportering i WORM ikke ga informasjon som var egnet til å avklare om kravene til leveringsfrister var overholdt, og om rapporterte kostnader var korrekte. Fravær av slik rapportering reduserer etter Kommunerevisjonens vurdering etatens mulighet til å gjøre en tilstrekkelig kontroll av entreprenørenes overholdelse av kontraktskravene. Forholdet øker risikoen for at kommunen betaler for tjenester som ikke er mottatt.

Kommunerevisjonens befaringer i utvalgte områder viste at *hovedveiene* var gjennomgående godt brøytet, at det var begrenset bruk av salt, og at det stort sett var strødd og/eller saltet i veier med bratte

bakker. Disse observasjonene tydet etter Kommunerevisjonens vurderinger på at etaten hadde sørget for en nødvendig oppfølging av entreprenørene på disse feltene. Befaringene viste på den annen side at mange *boligveier* hadde dype snø-/isspor, at det til tider var svært vanskelig å benytte de vinterprioriterte sykkelfeltene, og at det var mangler ved strøing og brøyting av disse. Selv om våre befaringer ikke gir grunnlag for å generalisere resultatene, kan observasjonene etter Kommunerevisjonens vurdering gi grunnlag for å reise spørsmål ved om etaten i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp entreprenørenes vinterdrift av boligveier og vinterprioriterte sykkelfelt.

Etaten hadde på plass et bedre grunnlag enn i 2010 for kontroll av rapportert mengde bortkjørt snø gjennom loggføring av passeringer inn til snølekteren hvor snømassen ble oppbevart, og ved at det enkelte kjøretøyets kapasitet var definert i forkant. Loggføringen som kom i gang i 2012, ble imidlertid ikke benyttet ved etatens kontroll av mengde bortkjørt snø i 2012, noe Kommunerevisjonen mener er en svakhet ved etatens oppfølging av entreprenørene. Kommunerevisjonens gjennomgang av entreprenørenes rapportering i 2012 av avstand, og dermed betalingen, for transport av snøen framsto som rimelige.

Etter vår vurdering framsto etatens kontroll av vårrengjøringen som tilfredsstillende. Etaten hadde et godt utgangspunkt for kontroll av entreprenørenes vårrengjøring ved deres daglige rapportering, og basert på informasjon fra kontrollingeniørene ble samtlige gater kontrollert. Vi fant ingen store avvik i vårrengjøringen ved våre befaringer.

Etaten hadde betydelige deponikostnader i forbindelse med vårrengjøringen. Underbilagene fra entreprenørene ga i flere tilfeller ikke klarhet i entreprenørenes deponikostnader, og fakturaene var dermed ikke alltid tilstrekkelig underbygget.

Det var vanskelig å kontrollere kvaliteten på asfaltlappingen. Vi så ved våre befaringer at det tilliggende veidekket ofte var for ujevnt til at det var meningsfullt å undersøke asfaltlappens jevnhet. I henhold til kontraktsbestemmelsene hadde entreprenørene et krav om å lappe trafikkfarlige asfalthull innen 48 timer. Hva som var et trafikkfarlig asfalthull, var ikke nærmere beskrevet. En tydeliggjøring av hva som var et trafikkfarlig asfalthull, kunne ha forenklet etatens kontroll med hensyn til å avgjøre om asfaltlappingen var utført innen tidsfristen. I kapittel 5 framkommer det at etaten ikke hadde gitt mulkt for manglende asfaltlapping i løpet av de over seks årene hvor vi har oversikt over utstedte mulkter.

Ved våre befaringer så vi eksempler på at entreprenørene ikke hadde lappet større asfalthull like i nærheten av lapping som nylig var blitt foretatt. Vi stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å unnlate å lappe slike hull, og om ikke etaten burde ha fulgt opp dette forholdet med entreprenørene. Etaten hadde oversikt over kostnadene til asfaltlappingen, siden den styrte når skiftene for lappebilene skulle benyttes. Etaten oppga at entreprenørene i tillegg dokumenterte kostnadene for benyttet asfaltmasse ved veiesedler. Vi har imidlertid ikke undersøkt dette nærmere.

5. Avviksbehandling og bruk av sanksjoner

I dette kapitlet ser vi nærmere på Bymiljøetatens behandling av avvik og bruk av sanksjoner.

5.1 Revisjonskriterium

Vi har lagt følgende revisjonskriterium til grunn for denne delen av undersøkelsen:

- Staten bør dokumentere og følge opp avvik fra kontrakten, herunder vurdere bruk av sanksjoner.

5.2 Faktaframstilling

Områdekontraktene inneholdt adgang til sanksjoner ved leverandørens mislighold av kontraktsforpliktelser. Kontraktene oppstilte en adgang for dagmulkt for forsinkelser og mangelfullt arbeid i henhold til kontaktenes tjenestebeskrivelser. Kontraktene ga også mulighet til å kreve retting.

Ifølge de ansatte vi intervjuet, ville kontrollingeniørene vanligvis ta bilder for å dokumentere avvik ute på veinettet. I tillegg ble entreprenøren og områdeforvalteren kontaktet. Entreprenøren fikk vanligvis en tidsfrist for retting av forholdet. Mindre vesentlige avvik ble gjerne tatt direkte per telefon mellom kontrollingeniør og entreprenør. Ved mer alvorlige avvik, og der entreprenøren ikke hadde sendt inn en avviksmelding på forhånd, la kontrollingeniøren saken fram for områdeforvalteren. De vi intervjuet, fortalte at entreprenørene benyttet avviksmeldinger dersom utstyr ble ødelagt og entreprenørene av den grunn ikke hadde fått utført tilstrekkelig

brøyting, strøing mv. Ved en vurdering om at mulkt skulle gis, ville kontrollingeniøren vanligvis skrive en kontrollørmelding ute på stedet. Kontrollørmeldingen ble deretter gitt entreprenørens stedlige representant som skulle signere på den.

De ansatte oppga at de hadde en oversikt over avvik i leveransene ved for eksempel å gå tilbake til e-postkorrespondansen med entreprenør. En områdeforvalter viste til at han også førte slik informasjon i en egen bok. Vår gjennomgang av referatene fra driftsmøtene med entreprenør viste også at avvik i enkelte tilfeller var tatt opp i disse møtene. Områdeforvalterne hadde ikke på annen måte sammenstilt informasjon om avvik eller krav om retting etter avvik på sitt kontraktsområde.

I kontraktene var det listet opp forhold det kunne gis mulkt for. I kvalitetssystemet var det en henvisning til at det skulle utstedes mulkt ved forsinkelser i tilknytning til vinterdriftsplaner og vårrengjøringsplaner. Utover dette var det ikke utarbeidet egne skriftlige retningslinjer for bruk av sanksjoner, herunder mulkt. Ansatte viste til at kontrollingeniørene og de områdeansvarlige snakket mye sammen om praksis for bruk av mulkt.

Vi fikk oversendt oversikter over antallet mulkter gitt i perioden fra 2011 til april 2013. Tabell 2 og 3 gir en oversikt over antallet mulkter som ble gitt i denne perioden, hvilke forhold som utløste mulktene, og deres størrelse.

Tabell 2 Mulkt gitt i sentrum i perioden 01.01.2011–30.04.2013

Dato	Forhold	Sum
05.01.2011	Manglende rapportering vinterdrift	3 000
10.01.2011	Manglende utført brøyting	40 000
20.01.2011	Mangelfullt utført strøing	30 000
01.03.2011	Manglende fjerning av skilt	85 000
06.07.2011	Manglende renhold Ytre sentrum 1	45 000
08.11.2011	Manglende søppelkas-setømming	9 000
14.11.2011	Manglende renhold Indre sentrum 2 og Ytre sentrum 1	45 000
10.01.2012	Mangelfullt utført renhold Indre sentrum II	9 000
26.01.2012	Manglende rapportering bortkjøring	3 000
08.02.2012	Mangelfullt utført brøyting fortauer og holdeplasser etter snøfall 06.02.	40 000
08.02.2012	Mangelfullt utført brøyting fortauer, trapper, holdeplasser og gang- og sykkelveier etter snøfall 04.02.	105 000
13.06.2012	Mangelfullt utført renhold Ytre sentrum 1	9 000
30.11.2012	Manglende rapportering kalibrering	24 000
21.02.2013	Manglende strøing av fortau	15 000
22.02.2013	Manglende strøing av fortau	30 000
01.03.2013	Manglende renhold i sentrum	18 000
Totalt		510 000

Kilde: Bymiljøetaten

Tabell 3 Mulkt gitt i områdene sør, vest og nord i perioden 01.01.2011–30.04.2013

Dato	Forhold	Hvor	Sum
18.01.2011	Ikke utført brøyting av gang- og sykkelvei, to dag-mulkt	Nord	30 000
27.02.2011	Manglende utført brøyting av gangvei for to dager	Sør	30 000
06.11.2011	Mangelfull brøyting av hovedvei med tilhørende fortau, manglende brøyting av fortau langs boligvei samt manglende brøyting av gang- og sykkelvei	Vest	45 000
21.01.2012	Manglende utført brøyting av boligvei for en dag	Nord	15 000
23.01.2012	Manglende utført brøyting av boligvei med tilhørende fortau	Vest	20 000
28.11.2012	Manglende utført brøyting av hovedveier med tilhørende fortau, boligveier med tilhørende fortau, gang- og sykkelveier, manglende fjerning av snø holdeplasser to stk.	Sør	75 000
28.01.2013	Manglende utført brøyting av boligveier med fortau og gang- og sykkelveier	Vest	45 000
Totalt			260 000

Kilde: Bymiljøetaten

Tabell 2 og 3 viser at det ble gitt mulkt for til sammen 23 forhold i perioden 01.01.2011–30.04.2013. Til sammen utgjorde mulktene 510 000 kroner for kontraktsområde sentrum og 260 000 kroner i de tre andre kontraktsområdene.

Tabellene viser at det i denne perioden ble gitt flest mulkt grunnet manglende snøbrøyting – ni mulkt på til sammen 400 000 kr. En gjennomgang av brevene for 2012 til entreprenørene der mulkt varsles, viste at det ble gitt mulkt for manglende/mangelfull utførelse av brøyting eller manglende ferdigstilling innen fristene. Det var ikke gitt mulkt på grunnlag av for sen *oppstart* av brøyting eller strøing. Det var ikke gitt mulkt for manglende overholdelse av tidsfrister for asfaltlapping.²⁵

Det ble også gitt en del mulkt vedrørende manglende renhold. Dette gjaldt fire forhold og beløp seg til 108 000 kr.

Vi ser også at det ble gitt klart flest mulkt i område sentrum. På spørsmål om variasjonen i antall mulkt områdene imellom opplyste Bymiljøetaten at sentrumskontrakten var noe mer omfattende enn de andre kontraktene. Det ble også vist til at vinterdriften nok var mer krevende i sentrum, og at entreprenørene kunne løse sitt oppdrag noe ulikt.

5.3 Kommunerevisjonens vurdering

Etaten dokumenterte avvik gjennom bruk av bilder, men hadde ikke etablert et system for

en samlet registrering av eller informasjon om avvik. Manglende sammenstilling av slik informasjon reduserer etatens mulighet til å vurdere og evaluere entreprenørens løsning av oppdraget over tid og til å benytte dette i den løpende oppfølgingen eller som erfaringsgrunnlag ved inngåelse av nye kontrakter.

Som i 2010 hadde ikke etaten utarbeidet nærmere skriftlige retningslinjer for bruken av sanksjoner, herunder mulkt. Etaten synes imidlertid å benytte mulkt som et viktig element i etatens oppfølging av manglende leveranser. Manglende retningslinjer for bruk av sanksjoner innebærer en risiko for at entreprenørene behandles ulikt, ved at samme type kontraktsavvik får ulikt utfall for entreprenørene.

Kommunerevisjonen merker seg at det ikke var blitt gitt mulkt for manglende asfaltlapping i perioden fra 01.08.2006 til 30.04.2013. Med tanke på at publikum meldte inn svært mange asfalthull, over 5000 meldinger både i 2011 og i 2012, og at resultatrapporteringen på måltall (jf. kapittel 2) viste at det var avvik, kunne man kanskje forvente at det var blitt gitt mulkt for manglende asfaltlapping.

Kommunerevisjonen mener det samlet sett er svakheter på området all den tid etaten ikke har etablert et system for dokumentering av avvik og det ikke foreligger skriftlige retningslinjer for bruk av mulkt.

²⁵ I rapport 24/2010 ble en oversikt over mulkt som var gitt i perioden fra 01.08.2006 til 15.04.2010, presentert. I perioden var det ikke gitt mulkt knyttet til asfaltlapping. Det var heller ikke gitt mulkt for dette forholdet fra 15.04.2010 til 01.01.2011.

6. Oppfølging av rapport 24/2010

I denne delen av undersøkelsen har vi sett nærmere på Bymiljøetatens og byråd for miljø og samferdsels oppfølging av Kommunerevisjonens rapport 24/2010. Undersøkelsen tar utgangspunkt i Kommunerevisjonens anbefalinger og etatens og byrådets meldte tiltak til anbefalingene. Noen av disse er allerede behandlet som egne temaer tidligere i rapporten. Det vil bli henvist kort tilbake til funn og vurderinger der dette er aktuelt.

6.1 Anbefalinger og meldte tiltak til rapport 24/2010

Kommunerevisjonen anbefalte i rapport 24/2010 at Samferdselsetaten burde

- sørge for at rolledelingen for anskaffelser og innkjøp følger kommunens retningslinjer, og at fullmaktsmatrisen til enhver tid er oppdatert
- vurdere behovet for beløpsgrenser for bestillinger som områdeansvarlige kan foreta
- sikre at kvalitetssystemet som benyttes, er dekkende for alle vesentlige arbeidsprosesser, herunder planlegging av kontroller, avviksbehandling og bruk av sanksjoner
- vurdere behovet for å utvide muligheten i kontraktene til å ilegge mulkt
- utvikle rutiner for evaluering av kontraktene basert på et dokumentert og systematisk erfaringsgrunnlag. Evalueringen bør gjennomføres slik at vesentlige erfaringer kan benyttes ved neste kontraktsinngåelse
- vurdere behovet for mer systematikk knyttet til hva som rapporteres internt om oppfølging av leveranser og entreprenørenes løsning av oppdraget
- gjennomgå sin kontroll av løpende drifts- og vedlikeholdsoppgaver for å styrke denne. Gjennomgangen bør blant annet ta hensyn til risiko for mangelfull kvalitet, manglende leveringspresisjon og feilrapportering av leveranser

- vurdere tiltak for å sikre mer systematikk i vurderingen av om dagmulkt skal benyttes

Etaten meldte flere tiltak som skulle gjennomføres, eller som var i ferd med å gjennomføres:

- gjennomgå rolledelingen i tilknytning til områdekontraktene, og oppdatere fullmaktsmatrisen i henhold til dette
- utarbeide et mer systematisk opplegg for bestillinger som gjøres til entreprenør, og da spesielt på bestilling av bortkjøring av snø. Det ville også være naturlig å utarbeide et økonomifullmaktsdokument for etatens områdeansvarlige
- revidere etatens kvalitetsstyringsprosess knyttet til oppfølging av driftskontrakter
- gjennomgå mulighetene i kontraktene til å ilegge mulkt og ivareta Kommunerevisjonens kommentarer i den nye områdekontrakten for vest som kunngjøres omkring årsskiftet
- utarbeide bedre rutiner for evaluering av kontrakter
- utarbeide månedsrapporter til ledermøtet om blant annet gjennomførte kontroller
- utarbeide rutiner for kontrollplaner og starte med GPS-logging av vinteraktiviteter som brøyting og strøing

Byråden meldte at han ville følge opp rapportens anbefalinger i styringsdialogen med Samferdselsetaten, og at oppfølgingen ville starte i tertialmøtet med Samferdselsetaten i desember 2010.

Flere av de meldte tiltakene er omtalt tidligere i rapporten. For å unngå for mange gjentakelser har vi i dette kapitlet konsentrert oss om tiltakene vedrørende rolledeling, fullmaktsmatrise, bruk av bestillinger, etatens kvalitetsstyringsprosess, åpning for bruk av mulkt i kontrakter og rutiner for evaluering av kontrakter. I tillegg har vi sett på hvordan byråden for miljø og samferdsel har fulgt opp etaten.

6.2 Bymiljøetatens oppfølging av meldte tiltak

Rolledeling, fullmaktsmatrise og bestillinger

Ifølge Bymiljøetaten ble forholdene vedrørende fullmakter for avrop/godkjenning av fakturaer på drifts- og vedlikeholdskontraktene regulert gjennom stillingsinstruksene og vedtatt organisasjonskart samt at ansatte forholdt seg til fullmakter gitt i Agresso. Det var ikke gitt beløpsgrenser for godkjenning av fakturaer innenfor områdekontraktene, og det var ikke utarbeidet en fullmaktsmatrise som beskrev roller og ansvar for bestillinger innen kontraktene.

De ansatte vi intervjuet, ga gjennomgående tilbakemelding om at det var sikret en rolledeling ved bestillinger og godkjenning/kontroll av leveranser der dette ble foretatt av ulike personer. Med unntak av akutsituasjoner var det slik at områdeansvarlig, i alle områder utenom sentrum, alltid bestilte særskilte leveranser det måtte betales enhetspriser for. Kontrollingeniørene kontrollerte og eventuelt godkjente leveransene. Ved akutsituasjoner utenom arbeidstid eller der områdeansvarlig ikke var tilgjengelig, kunne det skje at kontrollingeniør foretok en bestilling av tjenester. Det var imidlertid åpnet for slike bestillinger i instruks for kontrollingeniører på vakt.

I sentrum var det noe uklart hvem som bestilte slike oppgaver. Vi fikk fra ulike informanter oppgitt at henholdsvis enten en av kontrollingeniørene var bestiller eller at områdeforvalter var bestiller. Vi testet fakturaflyten i regnskapssystemet Agresso for fire fakturaer fra november 2012 og februar 2013 som viste at en av kontrollingeniørene var varemottager og områdeansvarlig var budsjettansvarlig godkjenner.

Alle områdene hadde noe ulike måter å registrere bestillingen av regningsarbeider hos entreprenør på. For tre av områdene ble bestilte

arbeider registrert i et eget skjema, der innholdet i hva som ble registrert, var noe ulikt. For eksempel var det noe varierende praksis når det gjaldt å registrere om arbeidet var godkjent, og å henvise til fakutranummer. Det siste området førte sin oversikt over bestillinger i referatene fra driftsmøtene med entreprenør. Referatene inneholdt ikke informasjon om kostnader og status for godkjenning av arbeidet.

Revisjon av etatens kvalitetsstyringsprosess knyttet til oppfølging av driftskontrakter

Ifølge seksjonsleder var det siden undersøkelsen i 2010 etablert prosedyre for evaluering av kontrakt og prosedyre for registrering og rapportering av avvik i henhold til kontrakt. Sistnevnte prosedyre var ikke i bruk i vår undersøkelsesperiode i 2012–2013. Seksjonsleder viste til at det ellers var gjort lite på området siden undersøkelsen i 2010, og at kvalitetssystemet ikke ble oppdatert p.t.

De ansatte vi intervjuet, viste til at de styrte etter kontraktene, og at de ikke benyttet etatens kvalitetsstyringsprosedyrer for oppfølging av kontrakt.

Åpning for bruk av mulkt i kontraktene

Åpning for bruk av dagmulkt ble utvidet fra 2010 til 2011 ved at det i vest-kontrakten for 2011, og i de senere kontraktene, var presisert at dagmulksatsene (jf. kontraktens punkt 6 *Dagmulksatser*) i kontrakten ble supplert med en rekke satser for mulkt for mangelfullt arbeid. I Samferdselsetatens kontrakter fram til 2010 var det etter kontraktens ordlyd (jf. punkt 6) kun anledning til å gi mulkt for en del konkrete forhold. Ved endringen i 2011 og de senere kontraktene ble det åpnet for å gi mulkt generelt for forsinkelser i henhold til kontraktsbestemmelsene.

Rutiner for evaluering av kontrakter

Etaten utarbeidet i 2010 et "evaluerings- og forbedringsdokument" der behov for endringer i kontraktene skulle legges inn. I tillegg til

beskrivelse av endringsbehov hadde dokumentet blant annet felt for utfyllelse av om endringen var inntatt i en senere kontrakt, og hvem som hadde utført endringen.

Kommunerevisjonen mottok dokumentasjon for at etaten i 2012 hadde gjennomført et møte for planlegging av innholdet i ny nord-kontrakt for 2013. I tillegg til områdeansvarlige var det ansatte med juridisk kompetanse på anskaffelser og en representant fra Kundesenteret som var invitert til møtet. Dokumentgrunnlaget som var lagt fram til møtet, gjaldt anskaffelsen og utkast til kontraktsdokumenter. Områdeansvarlig for område nord sa at han førte en egen dagbok over avvik/hendelser. Erfaringene herfra ble også brukt inn i utarbeidelsen av ny kontrakt. Ifølge informantene var det en stadig videreutvikling av kontraktene ved at de bygget på hverandre.

Rapporter om gjennomførte kontroller

Samferdselsetaten/Bymiljøetaten hadde fram til 2011 en praksis der gjennomførte kontroller ble dokumentert i egne skjemaer og videre rapportert til ledergruppen. Denne praksisen bortfalt ved overgangen til ny etat og hadde ikke vært i bruk i undersøkelsesperioden.

Rutiner for kontrollplaner og GPS-logging av enkelte aktiviteter

Bymiljøetaten hadde ikke utarbeidet rutiner for kontrollplaner eller benyttet slike planer i gjennomføringen av sine kontroller.

Etaten mottok ikke GPS-logger fra entreprenørene om gjennomførte aktiviteter.

6.3 Byrådets oppfølging av etaten

Ifølge brev fra Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel av 30.04.2013 til Kommunerevisjonen ble ikke Kommunerevisjonens rapport tatt opp i etatsstyringsmøtet som meldt i høringssvaret i desember 2010, da rapporten på det tidspunktet ikke var ferdig behandlet på politisk nivå.

Byrådsavdelingen ba den daværende Samferdselsetaten i brev av 20.12.2011 om en redegjørelse for etatens oppfølging etter Kommunerevisjonens rapport.

Etaten svarte på dette i et eget brev av 23.01.2012. I brevet kommenterte etaten status for arbeidet på alle områder Kommunerevisjonen hadde gitt anbefalinger. Etaten viste til at følgende tiltak var på plass:

- Det var inntatt flere muligheter for å gi mulkt i vest-kontrakten som var gjeldende fra medio 2011.
- Det var implementert et erfaringsdokument knyttet til arbeidet med kontraktene.
- I 2011 var det blitt rapportert månedvis til ledermøtet om utførte kontroller, eventuelle avvik og hva slags sanksjoner som var blitt gitt i forbindelse med avvik. Etaten viste også til at den i forbindelse med innføringen av det elektroniske rapporteringssystemet for avvik hadde avholdt fellesmøter for å skape en felles forståelse for hva som var "tillatt" avvik, og hva som var utenfor.
- For bortkjøring av snø ble det vist til at snølekteren benyttet et registreringssystem som ikke baserte seg på manuell registrering utført av etatens entreprenører.

For noen anbefalinger viste etaten til at den ikke hadde tiltak på plass:

- Fullmaktene for anskaffelser og innkjøp var ikke oppdatert, men skulle oppdateres på nytt i løpet av kort tid.
- Arbeidet med kvalitetssystemet hadde ikke blitt ferdigstilt på grunn av stort arbeidspress på den ansvarlige seksjonen.
- GPS-registreringer knyttet til vintertiltak ville først være fullstendig implementert fra høsten 2014.

Byrådsavdelingen opplyste i brev til Kommunerevisjonen av 30.04.2013 at den i styringsdialogen med etaten hadde tatt opp viktige forhold som var påpekt i Kommunerevisjonens rapport.

Byrådsavdelingen hadde også fulgt opp temaer av relevans for meldte tiltak i sin ordinære styringsdialog med etaten.

I tildelingsbrevet for 2011 til den daværende Samferdselsetaten sto det følgende om kontraktsoppfølging:

MOS forventer at SAM har et godt kontrollsystem som fanger opp avvik fra driftskontraktene. Til rapporteringen for 2. tertial skal etaten utarbeide måltall for og rapportere på antall avvik i driftskontraktene.

Samferdselsetaten rapporterte i 2. og 3. tertial 2011 om utarbeidelsen av et system for rapportering av avvik ved kontroll av driftskontraktene.

I referat fra etatsstyringsmøte 3. tertial 2012 (03.12.2012) som lå ved tildelingsbrevet, sto det følgende:

MOS stilte spørsmål om BYM har et system for kontroll av entreprenørenes arbeid og i så fall hvordan kontrolleres det. Er det noen utfordringer her? BYM opplyste at etaten arbeider med standarder for å ha noe å måle etter. BYM har noe å hente på oppfølging og ser at det er rom for forbedringer. Det er variasjoner blant entreprenørenes kvalitet på arbeidet. I det videre arbeidet med kontroller, vil etaten vil se på bruk av egendeklarasjoner fra entreprenørene og etatens kontrollingeniører. BYM skal framstå som en krevende kunde.

MOS vil i tildelingsbrevet for 2013 be om at etaten etablerer et avvikssystem.

I tildelingsbrevet for 2013 var det etablert et mål om at Bymiljøetaten skulle ha etablert standarder for skjøtsel, renhold og vedlikehold på alle etatens forvaltningsområder.

Resultatkravene var:

- Bymiljøetaten skal ha etablert rutiner for oppfølging av standarder innen 1. juli 2013.
- Etaten skal innen 1. juni 2013 ha oversendt en evaluering av vintersesongens drift av veier og fortau og en evaluering av etatens kontroll og oppfølging av driftsoperatørene.

6.4 Kommunerevisjonens vurdering

Bymiljøetaten

Bymiljøetaten hadde fulgt opp noen av de tiltakene som ble meldt etter Kommunerevisjonens rapport 24/2010. Mulighetene for å ilegge mulkt var utvidet i kontraktene etter 2010, og det var utviklet rutiner for evalueringen av kontrakter.

På viktige områder var det imidlertid foretatt lite:

- Etaten hadde ikke etablert et økonomifullmaktsdokument eller fullmaktsmatriser med beløpsgrenser for kontraktsforvaltningen. Uklarheten i område sentrum om hvem som formelt hadde rollen som bestiller, aktualiserer behovet for å få dette på plass.
- De ulike områdene hadde en ulik praksis for registrering/dokumentasjon av bestillinger av regningsarbeider til entreprenør. Dette ble registrert dels kun i referatene fra driftsmøtene, dels i egne oppfølgingsskjemaer som igjen var noe forskjellige. Det er for øvrig uklart hva etaten sikter til ved sin henvisning til mer systematikk i *bestillingene* av bortkjøring av snø. Rapport 24/2010 hadde ingen konkrete merknader til dette.
- Etaten hadde kun på begrensede områder gjennomgått og revidert eget kvalitetssystem eller prosessbeskrivelser, blant annet var utarbeidelse av kontrollplaner ikke omtalt. Systemet syntes ikke å være i bruk på undersøkelsestidspunktet.
- I undersøkelsesperioden i 2012 og 2013 ble avvik etter kontroller ikke rutinemessig registrert og rapportert til ledermøtet eller andre.
- Systemet for bruk av GPS-logger om entreprenørenes aktiviteter var fortsatt ikke på plass, selv om slik rapportering hadde vært forutsatt i kontraktene tilbake til 2006. Etaten har varslet byrådsavdelingen om at systemet skal være på plass i 2014.²⁶

²⁶ Temaet er behandlet mer utførlig i kapittel 4.

Byrådsavdelingen

Byrådsavdelingen hadde i en viss utstrekning fulgt opp Kommunerevisjonens rapport 24/2010 med Samferdselsetaten/Bymiljøetaten. Byrådsavdelingen reiste imidlertid spørsmål om hva status for etatens oppfølging av Kommunerevisjonens rapport var, først i desember 2011, ett år etter at rapporten forelå. Bymiljøetatens svar viste at etaten ikke hadde gjennomført anbefalte tiltak på alle områder. Vi har ikke sett at byrådsavdelingen fulgte dette ytterligere opp i 2012.

Byrådsavdelingens styringsdialog gjennom tildelingsbrev og tertialrapporteringer viser imidlertid at avdelingen i 2011 hadde fulgt opp etatens arbeid med registrering og rapportering av avvik i henhold til kontrakt.

Samlet sett stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved om byrådsavdelingen i tilstrekkelig grad hadde sørget for å følge opp Kommunerevisjonens rapport 24/2010 med etaten.

7. Siktlinjer sykkelveier

Vi skal i denne delen av undersøkelsen se på oppfølgingen etter rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune – kvalitet* knyttet til siktlinjer i sykkelveikryss.

Problemstillingen i oppfølgingsundersøkelsen har vært å undersøke om status for siktforhold i kryss og ved avkjørsler som påvirkes av vegetasjon, er bedret siden 2011. Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i de fem stedene med dårlige siktforhold på grunn av busker og trær som ble undersøkt i rapport 15/2011. Undersøkelsen ble foretatt ved befarings- og fotografering på fem ulike steder som ble trukket fram som eksempler i rapporten. Befaringene ved oppfølgingen ble gjort på to ulike tidspunkter, i september 2012 og i juli 2013. Fotografiene fra undersøkelsen i 2011 og oppfølgingen i henholdsvis 2012 og 2013 ligger ved som vedlegg 4.

7.1 Anbefalinger og meldte tiltak – rapport 15/2011

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2011 en forvaltningsrevisjon knyttet til kvalitet i hovedsykkelveinettet i Oslo, presentert i rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune – kvalitet*. Undersøkelsens hovedproblemstilling var i hvilken grad hovedsykkelveinettets standard var i tråd med gjeldende kvalitetsnormer knyttet til brukervennlighet, framkommelighet og trafiksikkerhet. Undersøkelsen var basert på informasjon fra flere kilder, hvorav den mest sentrale var befarings- og utvalgte strekninger på den kommunale delen av hovedsykkelveinettet. Hele eller deler av rutene Sørkedalsveien, Sognsveien samt Østre Aker vei og Grønland ble undersøkt.

Selv om de befarte sykkelrutene i stor grad var utformet i tråd med kriteriene, var det etter Kommunerevisjonens vurdering forhold på de utvalgte strekningene som bidro til å redusere

brukervennligheten, trafiksikkerheten og framkommeligheten for syklistene. Dette gjaldt blant annet ujevnheter og hull i asfaltdekket, kryssinger av veier som var lite tilrettelagt for syklist, noen uklarheter knyttet til vikeplikt samt begrenset sikt i enkelte kryss og avkjørsler. Disse er alle faktorer som reduserer trafiksikkerheten, og som i verste fall kan føre til alvorlige ulykker.

Kommunerevisjonen påpekte at det på flere områder med relativt enkle tiltak kunne gjøres mer for å forbedre kvaliteten på de befarte strekningene, deriblant fjerning av vegetasjon foran skilt og ved kryss og avkjørsler, vedlikehold og reparasjon av ødelagte skilt og utbedring av hull og ujevnheter i asfalten.

Kommunerevisjonen anbefalte Bymiljøetaten å

- iverksette tiltak for å sikre tilstrekkelig sikt i kryss og ved avkjørsler
- vurdere om det burde iverksettes tiltak for å sikre at syklisters framkommelighet og anleggenes brukervennlighet ivaretas, særlig ved systemskifter og der sykkelrutene krysser veier
- vurdere tiltak for å sikre at standarden til skilt og oppmerking er slik at trafikkregulering og veivisning ivaretas
- sørge for at vedlikeholdet av hovedsykkelveinettet sikrer trafiksikkerheten og ivaretar framkommeligheten til syklist

Bymiljøetaten varslet tiltak for å utbedre kvaliteten på hovedsykkelveinettet på bakgrunn av rapporten. Blant annet ville manglende beskjæring bli utbedret fortløpende etter som det ble meldt inn, og det ville være fokus på dette ved befaringer som skulle gjøres utover høsten 2011.

Byråden for miljø og samferdsel skrev i sin uttalelse at Bymiljøetaten gjennomførte

inspeksjoner av hovedsykkelveinettet for å avdekke feil og mangler, og at etaten gjennomførte tiltak på bakgrunn av sykkelveiinspeksjonene. Dette løpende arbeidet ville fortsette, skrev byråden, som ellers viste til Bymiljøetatens tilbakemelding på dette punktet.

7.2 Siktforhold som påvirkes av vegetasjon

Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i revisjonskriteriet som ble benyttet i hovedundersøkelsen, knyttet til siktforhold.²⁷

Vegvesenet har i juni 2013 opplyst til Kommunerevisjonen at både *Sykkelhåndboka* og håndbok 017 er under revisjon, førstnevnte er til behandling internt, mens sistnevnte ligger til godkjenning i Samferdselsdepartementet. De nye utgavene av håndbok 017 og *Sykkelhåndboka* vil begge inneholde skjerpede krav til siktforhold.

Vi har lagt følgende revisjonskriterium til grunn for denne delen av undersøkelsen:

- Sykkelveinettet må være trafiksikkert utformet. Herunder er det viktig å bruke virkemidler som gjør at syklist og bilist har mulighet til å se hverandre i god tid, for eksempel at det er god sikt i kryss.

Kriteriet er operasjonalisert på følgende måte:

- Når det gjelder siktforhold ved kryss og avkjørsler, må det ifølge *Sykkelhåndboka* sikres tilstrekkelig frisikt. Frisikten for syklist måles ved øyehøyde (1,5 meter) og en høyde på hinder på 0,0 meter i kryss og 0,3 meter på strekning. Stoppsikten for sykkel er 20 meter ved fall på under 3 prosent og 40 meter ved fall på over 5 prosent.
- Der sykkelvei krysser bilvei, har syklist som hovedregel vikeplikt. I slike kryss skal bilist på 20 meters avstand (gitt fartsgrense 30 km/t) kunne se 4 meter inn på

den kryssende sykkelveien. Der sykkelvei krysser avkjørsel, har bilist fra avkjørselen som hovedregel vikeplikt. Slike steder skal syklistene ved fall på under 3 prosent på en avstand på 20 meter kunne se 4 meter inn i avkjørselen.

- Der to gang- og sykkelveier / sykkelveier krysser hverandre, bør syklisten på 10 meters avstand fra krysset kunne se 10 meter inn i den kryssende veien. Når det gjelder kryssinger mellom sykkelveier og gående, bør syklisten på 20 meters avstand kunne se 5 meter inn i den kryssende gangveien (gitt at fallet er under 3 prosent).

I sykkelfelt og blandet trafikk har syklende samme rettigheter og plikter som den øvrige trafikken i kjørebane. Det vil for eksempel si at syklist på sykkelfelt skal kunne se 4 meter inn i en kryssende vei, sykkelvei eller avkjørsel 20 meter fra denne.

7.2.1 Faktaframstilling

I rapport 15/2011 fant Kommunerevisjonen at selv om flertallet av kryss og avkjørsler på de befarte strekningene hadde tilstrekkelig sikt i forhold til kravet, var siktforholdene i en del kryss ikke tilstrekkelige. Dette gjaldt både i kryss mellom gang- og sykkelveier og i kryss mellom veier med biltrafikk der det var tilrettelagt for syklist med sykkelfelt. Rapporten omtalte og viste foto fra fem eksempler på slike kryss:

Eksempel 1

Sikten i et kryss mellom Rute Østre Aker vei og en mindre gang- og sykkelvei med adkomst fra St. Jørgens vei var begrenset på grunn av buskas.

Undersøkelsene i 2012 og 2013 viste at status var uendret, jf. foto i vedlegg 4, side 1. Det var fortsatt ikke mulig å se gående eller syklende som kom fra høyre, for syklist i retning sentrum som nærmet seg dette krysningspunktet, før de kryssende var på under 5 meters avstand fra hverandre.

²⁷ En utdyping av grunnlaget for kriteriene finnes i vedlegg 1.

Eksempel 2

En liten sti fra Hovinveien hadde adkomst til Rute Østre Aker vei like etter en hekk. På grunn av hekken var sikten til denne stien begrenset for syklistene som syklet fra sentrum i retning Valle Hovin. Kommunerevisjonen bemerket imidlertid at dette var en mindre sti med begrenset trafikk, i hovedsak fotgjengere.

Undersøkelsen i 2012 viste at status da var noe bedre enn den var i 2011, men undersøkelsen i 2013 viste at siktforholdene ikke var tilfredsstillende, jf. fotoene i vedlegg 4, side 2. Det var i 2013 fortsatt ikke mulig for syklistene som nærmet seg dette krysningspunktet fra sentrum, å se gående eller syklende som kom fra venstre, før de kryssende var på under 5 meters avstand fra hverandre. Siden 2011 er området utbygget, noe som kan innebære økt trafikk av både fotgjengere og syklistene.

Eksempel 3

Fra Sognsvann går Rute Sognsveien langs en gang- og sykkelvei til krysset mellom Sognsveien og Carl Kjelsens vei (i retning sentrum). Krysset er utformet som en rundkjøring, hvor det på grunn av en hekk var dårlig sikt for syklistene som kommer ned gang- og sykkelveien. Rundkjøringen ble oppfattet som et systemskifte, da sykkeltraseen deretter går langs Sognsveien tilrettelagt med sykkelfelt.

Da Kommunerevisjonen besøkte stedet i 2012 og 2013, var status uendret, slik fotoene i vedlegg 4, side 3, viser. Det var fortsatt ikke mulig å se bilister, gående eller syklende som kom fra venstre, for syklistene i retning sentrum som nærmet seg dette krysningspunktet, før de kryssende var på under 4 meters avstand fra hverandre.

Eksempel 4

Det var dårlig sikt på Rute Sognsvann i retning sentrum til utkjørselen fra parkeringsplassen til Sognsveien 102. Det var mer enn fem prosent helling på strekningen.

Fotoene i vedlegg 4, side 4, viser at det i 2012 og 2013 fortsatt var vanskelig for syklistene som nærmet seg denne avkjørselen i retning sentrum, å se bilister, syklende eller fotgjengere som kom fra høyre, før de kryssende var på under 4 meters avstand fra hverandre.

Eksempel 5

Ved et kryss mellom Persbråtan og Sørkedalsveien munnet et fotgjengerfelt ut i sykkelveien. Eventuelle fotgjengere var delvis skjult bak buskas for syklistene som syklet i retning sentrum.

I 2012 og 2013 var det fortsatt vanskelig å få øye på fotgjengere som kom fra venstre, for syklistene på vei mot sentrum langs Rute Sørkedalsveien før avstanden mellom de kryssende var på under 5 meter, slik det går fram av fotoene i vedlegg 4, side 5.

7.2.2 Byrådsavdelingens og Bymiljøetatens tilbakemelding om iverksatte tiltak

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ga tilbakemelding i brev av 11.09.2013 om deres oppfølging av Bymiljøetaten på de undersøkte områdene. Avdelingen viste til at Bymiljøetaten følges opp gjennom styringsdialogen på dette området. Etaten ble i brev av 11.02.2013 bedt om rapportering på oppfølgingen av tiltak knyttet til Kommunerevisjonens rapporter om hovedsykkelveinettet i Oslo (rapport 10/2011 og rapport 15/2011). Byrådsavdelingen bemerket videre at oppfølgingsundersøkelsen kun tok for seg fem ulike steder, og at dette var et relativt tynt grunnlag for å trekke konklusjoner om Bymiljøetatens oppfølging av kvaliteten på sykkelveinettet.

Bymiljøetaten ved Veiseksjonen svarte i brev til Kommunerevisjonen av 21.09.2013 på spørsmål om tiltak etter rapport 15/2011.

Bymiljøetaten viste til at både innmeldinger fra publikum, rapporteringer fra entreprenørene og etatens egne kontrollrutiner bidro til

fortløpende driftstiltak på sykkelveinettet, deriblant beskjæring og klipping. Staten viste videre til at det ble foretatt beskjæring og vegetasjonsrydding i tilfeller der “kvister og busker vokser ut over sykkelveier og dermed utgjør en sikkerhetsrisiko ...”. Tjenestene ble utført fortløpende og omfattet de aktuelle sykkelveitraseene.

Staten viste videre til at flere av de undersøkte punktene omfattet beplantning på privat grunn, og at aktuell instans i Bymiljøetaten har vurdert at det ikke er behov for større inngrep enn normal kvisting og beskjæring. Det ble påpekt at siktrelaterte inngrep på privat grunn generelt var utfordrende ved at det krevde store inngrep ved fjerning av private hekker og gjerder.

7.2.3 Vurdering

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse av siktforholdene ved de fem utvalgte punktene fra hovedundersøkelsen i 2011 viser at de ikke var tilfredsstillende utbedret i verken 2012 eller 2013. Det var fortsatt utilstrekkelige siktforhold som i verste fall kan resultere i alvorlige ulykker.

Etter vår vurdering synes det usikkert om etatens beskrevne rutiner for grøntbeskjæring var gode nok, da samtlige fem undersøkte punkter ikke hadde tilfredsstillende sikt på noen av undersøkelsestidspunktene. Vi merker oss videre problemstillingen rundt større inngrep på privat grunn, men viser til at med mindre kvisting og beskjæring kunne siktforholdene ha vært bedre ved flere av de undersøkte punktene.

Byrådsavdelingen synes å ha fulgt opp Bymiljøetatens oppfølging av gjennomførte tiltak i sin styringsdialog med etaten. Kommunerevisjonen merker seg for øvrig byrådsavdelingens merknad om grunnlag for å trekke konklusjoner på bakgrunn av de få undersøkte punktene. Vi anser at det er tatt høyde for begrensningene i våre vurderinger.

8. Oppsummering, konklusjon og anbefalinger

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen sett på Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av entreprenører som utfører drift og vedlikehold på Oslo kommunes veinett. Undersøkelsen er en utvidet oppfølgingsundersøkelse etter rapport 24/2010 *Samferdselsetatens kontroll og oppfølging av det kommunale veinettet*. Kommunerevisjonen har også fulgt opp temaet siktlinjer etter rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo – kvalitet*. I det følgende oppsummeres sentrale vurderinger i undersøkelsen. Deretter presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

8.1 Oppsummering av sentrale vurderinger

System for vurdering av kvaliteten på driften og vedlikeholdet av veinettet

Bymiljøetaten hadde i begrenset grad etablert et system som gjorde det mulig for etatsledelsen og ledelsen i linjen nedover i etaten å vurdere status og utvikling for driften og vedlikeholdet av veinettet. Det var i liten grad utarbeidet mål eller standarder for kvaliteten på driften og vedlikeholdet av veinettet. Det ble heller ikke rapportert om eller gitt sammenstilt informasjon om dette. Slike svakheter kan skape vesentlige styringsutfordringer blant annet ved at avgjørelser tas på utilstrekkelig eller feilaktig grunnlag.

Behandling av publikumsmeldinger, dokumentasjon og rapportering

Bymiljøetaten hadde langt på vei fulgt opp entreprenørenes behandling av publikumsmeldinger, men det var eksempler på at enkelte meldinger hadde blitt liggende ubehandlet lenge.

Bymiljøetaten hadde på de undersøkte områdene i all hovedsak fulgt opp at entreprenørene dokumenterte og rapporterte om utført arbeid slik kontraktene krevde. Stikkprøver av etatens mottatte dokumentasjon viste enkelte

mangler blant annet ved dokumentasjonen av vårrengjøringen. Dessuten var ikke GPS-rapportering i bruk selv om slik rapportering hadde vært forutsatt i kontraktene tilbake til 2006.

Kontroll av leveranser

Bymiljøetaten brukte meldinger fra publikum, Vegrafikksentralen mv. som grunnlag for kontroll.

For aktivitetene brøyting og strøing kunne GPS-rapportering i større grad klargjort om disse leveransene var foretatt til riktig tid, og om rapporteringen fra entreprenørene, som var grunnlag for betaling, var korrekt.

Kommunerevisjonens befaringer av vinterdriften av hovedveiene tydet på at hovedveiene ble godt vedlikeholdt, og at etaten hadde sørget for nødvendig oppfølging av entreprenørene på dette området. Befaringene viste også at mange boligveier hadde dype snø-/isspor, og at de vinterprioriterte sykkelfeltene i flere tilfeller var fulle av snø og is. Observasjonene kan ikke generaliseres, men reiser spørsmål om hvorvidt etaten i tilstrekkelig grad fulgte opp entreprenørenes vinterdrift av boligveier og de vinterprioriterte sykkelfeltene.

Etaten hadde fått på plass et bedre grunnlag enn i 2010 for kontroll av entreprenørenes rapporter om bortkjøring av snø ved elektronisk loggføring når snøen ble levert. Selv om grunnlaget var på plass, ble ikke loggene brukt i etatens kontroll av mengde bortkjørt snø i 2012.

Etatens kontroll av gjennomføringen av vårrengjøringen var i all hovedsak tilfredsstillende.

Etaten hadde betydelige deponikostnader i forbindelse med vårrengjøringen. Underbilagene fra entreprenørene ga i flere tilfeller ikke klarhet i entreprenørenes deponikostnader, og

fakturaene var dermed ikke alltid tilstrekkelig underbygget.

I henhold til kontraktsbestemmelsene var det et krav at entreprenørene skulle lappe trafikkfarlige asfalthull innen 48 timer. Om etaten hadde gitt en tydelig beskrivelse av trafikkfarlige asfalthull, kunne det ha blitt enklere å kontrollere om tidsfristen for lapping var overholdt.

Under befaringene så Kommunerevisjonen eksempler på at entreprenørene ikke hadde lappet større asfalthull like i nærheten av lapping som nylig var blitt foretatt. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om hensiktsmessigheten ved å unnlate å lappe slike hull, og om ikke etaten burde ha fulgt opp dette forholdet med entreprenørene.

Avviksbehandling og bruk av sanksjoner

Etaten dokumenterte avvik gjennom bruk av bilder, men hadde ikke etablert noe system som ga en samlet oversikt over avvik. Manglende sammenstilling av slik informasjon reduserer etatens mulighet til å vurdere og evaluere entreprenørenes løsning av oppdraget over tid og til å benytte dette i den løpende oppfølgingen eller som erfaringsgrunnlag ved inngåelse av nye kontrakter.

På bakgrunn av antallet publikumsmeldinger om hull i veien og etatens egen avviksrapportering på feltet stiller Kommunerevisjonen spørsmål om hvorfor det ikke var blitt gitt mulkt for manglende asfaltlapping. Etaten hadde ikke en skriftlig retningslinje for bruk av sanksjoner, herunder mulkt. Det kan medføre risiko for at entreprenørene behandles ulikt.

Særsilt om gjennomføring av varslede tiltak etter tidligere forvaltningsrevisjoner

Bymiljøetaten hadde fulgt opp noen av de tiltakene som ble meldt etter Kommunerevisjonens rapport 24/2010 *Samferdselsetatens kontroll og oppfølging av det kommunale veinettet*. Blant annet

var mulighetene for å ilegge mulkt utvidet i kontraktene etter 2010. På andre områder var det imidlertid ikke iverksatt tiltak i tråd med det som var meldt. Etaten hadde blant annet ikke etablert fullmaktsmatriser med beløpsgrenser for kontraktsforvaltningen, kvalitetssystemet var i begrenset grad gjennomgått og revidert og syntes ikke i bruk på undersøkelsestidspunktet, avvik ble ikke rutinemessig registrert og rapportert til ledermøtet, og systemet for bruk av GPS-logger var ikke på plass.

Byrådsavdelingen hadde i en viss utstrekning fulgt opp Kommunerevisjonens rapport fra 2010 med Samferdselsetaten/Bymiljøetaten. Byrådsavdelingen ble i januar 2012 kjent med at ikke alle varslede tiltak var blitt tilstrekkelig fulgt opp av etaten. Kommunerevisjonen kan ikke per januar 2013 se at byrådsavdelingen i etterkant hadde fulgt opp alle disse forholdene. Oppfølgingsundersøkelsen av siktforholdene ved fem utvalgte punkter fra hovedundersøkelsen i 2011, jf. rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune*, viser at det på undersøkelsestidspunktene i 2012 og 2013 fortsatt var utilstrekkelige siktforhold som i verste fall kunne resultere i alvorlige ulykker.

8.2 Konklusjon

Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet var tilfredsstillende på en rekke områder. Blant annet hadde etaten i all hovedsak fulgt opp entreprenørenes behandling av publikumsmeldinger og entreprenørenes dokumentasjon og rapportering av utført arbeid. Kommunerevisjonens observasjoner av driften og vedlikeholdet av hovedveier viste at disse var godt brøytet, og at det var begrenset bruk av salt, noe som tyder på at etaten hadde sørget for nødvendig oppfølging av dette. Samtidig hadde etaten fått på plass et bedre grunnlag for kontroll av rapportert mengde bortkjørt snø, og kontrollen av entreprenørenes vårrengjøring framsto i all hovedsak som tilfredsstillende. Etatens mulighet til å ilegge mulkt var dessuten blitt utvidet, og det var utviklet rutiner for evaluering av kontrakter.

Undersøkelsen viste samtidig at etaten hadde et forbedringspotensial på noen områder. Etaten hadde i begrenset grad etablert et system som gjorde det mulig for etatsledelsen å vurdere status og utvikling for driften og vedlikeholdet av veinettet. Herunder var det i liten grad utarbeidet mål eller standarder på feltet, og det forelå i liten grad sammenstilt informasjon og rapportering om resultater etter kontroll av entreprenørenes utførelse. Kommunerevisjonens observasjoner på veinettet viste videre at mange *boligveier* hadde dype snø-/isspor, og at de vinterprioriterte sykkelfeltene i flere tilfeller var fulle av snø og is. Bruk av GPS-rapporter og tilgjengelige loggrapporter var ikke tatt i bruk for oppfølging av leveringsfrister og rapporterte kostnader (eksempelvis for tidsrom for oppstart av aktiviteter, avstandsregistrering og mengde snømasse). Videre hadde ikke etaten sammenstilt noen oversikt over registrerte avvik.

Bymiljøetaten hadde gjennomført flere av de meldte tiltakene etter rapport 24/2010, herunder var mulighetene for å ilegge mulkt utvidet, og det var utviklet rutiner for evaluering av kontraktene. På andre områder var det ikke iverksatt tiltak. Det var for eksempel ikke etablert fullmaktsmatriser med beløpsgrenser for kontraktsforvaltningen, etaten hadde kun på begrensede områder gjennomgått og revidert eget kvalitetssystem, og avvik etter kontroller av entreprenørens utførelse ble ikke registrert og rapportert til ledermøtet. Byrådsavdelingen hadde i en viss utstrekning fulgt opp

Kommunerevisjonens rapport fra 2010 med Samferdselsetaten/Bymiljøetaten. Imidlertid kunne byrådsavdelingen fulgt tettere opp status for iverksettingen av meldte tiltak.

Oppfølgingsundersøkelsen av siktforholdene ved fem utvalgte lokasjoner fra hovedundersøkelsen i 2011 viser at det på undersøkelsestidspunktene i 2012 og 2013 fortsatt var utilstrekkelige siktforhold.

8.3 Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler Kommunerevisjonen Bymiljøetaten å

- fullføre arbeidet med å gjennomgå og implementere kvalitetssystemet for alle vesentlige arbeidsprosesser på området, blant annet planlegging av kontroller, avviksregistrering og -behandling og bruk av sanksjoner, og utarbeide en fullmaktsmatrise for kontraktsforvaltningen
- etablere et system som gjør det mulig for etatens ledelse å følge og vurdere status og utvikling for driften og vedlikeholdet av veinettet, herunder også avvik i entreprenørenes utførelse
- sørge for at entreprenørene kan benytte GPS-rapportering, at de ulike rapporteringene i nødvendig grad kontrolleres, og at fakturagrunnlaget er tilfredsstillende
- vurdere behovet for tiltak knyttet til vinterdrift av boligveier og sykkelfelt

9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Rapporten ble 04.10.2013 sendt til uttalelse til Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel. Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra begge. Uttalelsene er lagt som vedlegg 5 og 6 i rapporten. I det følgende presenteres det vesentlige i uttalelsene kortfattet sammen med Kommunerevisjonens vurderinger av uttalelsene.

9.1 Byråden for miljø og samferdsel

Byråden skriver i sin uttalelse av 04.11.2013 at rapporten gir nyttige innspill til etatens videre arbeid. Byråden hadde ingen innvendinger til prosjektets revisjonskriterier, metoder, vurderinger og anbefalinger.

Byråden meldte at hun ville ta rapporten opp med Bymiljøetaten og be etaten følge opp rapportens anbefalinger. Rapporten ville også bli fulgt opp i styringsdialogen med etaten. Byråden viste videre til at Bymiljøetaten hadde igangsatt en intern gjennomgang av egen virksomhetsstyring og at byrådsavdelingen i løpet av året ville ha kartlagt underliggende virksomheters internkontrollsystemer. Byråden viste til at hun ville se de ulike arbeidene i sammenheng ved vurdering av tiltak.

9.2 Bymiljøetaten

Bymiljøetaten oversendte sin uttalelse i brev av 23.10.2013. Etaten oppfattet at rapporten ga gode innspill til dens videre utvikling som tjenesteyter. Etaten hadde med ett unntak ingen innvendinger til rapportens metoder, revisjonskriterier, vurderinger og anbefalinger. Innvendingen knytter seg til Kommunerevisjonens observasjoner i februar 2013. Etaten skriver som følger:

Etaten ønsker å kommentere rapportens punkt som går på observasjonene av tilstand i boliggate i februar måned 2013. Slik etaten ser det har ikke observasjonene og forholdene

i boliggate noe med etatens oppfølging av entreprenørene å gjøre. Forholdene kan tilskrives været som var rundt nyttår med et fuktig snøfall som ikke utløste brøyting som deretter frøys til is.

I rapporten kommenteres det også mangelfull brøyting av sykkelfelt og fortau som følge av snøranker. Dette er slik etaten ser det heller ikke et avvik, men et resultat av oppbygning av snø over tid og utformingen av anlegg. Noen steder er det ikke snølagingsmuligheter annet enn i bakkant av fortau eller på kantstein.

Bymiljøetaten meldte tiltak til alle Kommunerevisjonens anbefalinger, med unntak av anbefalingen om å vurdere behov for tiltak knyttet til vinterdrift av boligveier og sykkelfelt. For denne anbefalingen viser etaten til sin standard for vinterdrift som danner grunnlag for deres prioriteringer. For øvrige anbefalinger meldte etaten blant annet at den ville oppdatere sitt kvalitetssystem for oppfølging av driftskontrakter og ville starte opp et utviklingsarbeid med mål om at GPS-rapportering var i bruk innen høsten 2014, sistnevnte avhengig av hvor omfattende arbeid som må til. Etaten viste videre til at den hadde startet opp igjen den elektroniske avviksrapporteringen med månedlige rapporteringer til divisjonsdirektøren.

9.3 Kommunerevisjonens kommentarer til mottatte uttalelser

Kommunerevisjonen merker seg at byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten anser at rapporten er nyttig. For øvrig har vi ingen kommentarer til byrådens uttalelser.

Vedrørende Bymiljøetatens innvending til Kommunerevisjonens framstilling av observasjon av tilstanden i boliggate og sykkelfelt/fortau i februar 2013 vil Kommune-revisjonen bemerke at det i rapporten er

reist *spørsmål* om etaten i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp entreprenørene på de aktuelle områdene. I anbefalingen har Kommunerevisjonen bedt etaten om å *vurdere* behovet for tiltak knyttet til vinterdrift av boligveier og sykkelfelt. Det er ikke fra Kommunerevisjonens side konkludert med at det var for dårlig oppfølging.

Bymiljøetaten har det overordnede ansvaret for at veinettet har en tilfredsstillende standard. Oppfølgingen av sykkelfelt som en del av det prioriterte hovedsykkelveinettet virket mangelfull i de dagene Kommunerevisjonen undersøkte disse.²⁸ Vurderingen er at etterbrøyting/rydding kunne ha hevet standarden på sykkelfeltene og at tilfeller av glatt, hard snø eller issåler, stort sett kommer av for dårlig preventiv strøing og/eller manglende brøyting under og etter snøfall. Vedrørende dype snø-/isspor er vurderingen at dette gjerne var et resultat av at snøbrøytingen startet noe tid etter at et snøfall hadde startet.

Det er ikke uvanlig at norske vintre preges av mye snø og is og skiftende temperaturer. Dersom det er riktig at etaten ikke kunne benytte kontraktens virkemidler, innenfor vedtatte budsjетrammer, for å unngå isspor i boligveiene, snø og is i sykkelfeltene og glatte fortau, kan det også stilles spørsmål om kontraktene kunne vært utformet annerledes på disse områdene.

Kommunerevisjonen merker seg Bymiljøetatens varslede tiltak. Det er viktig at etaten i tillegg til å benytte elektronisk avviksrapportering, sørger for at avvikene systematisk gjennomgås og at nødvendige tiltak deretter gjennomføres. Vedrørende anbefalingen om rapporteringer og fakturagrunnlag viste Bymiljøetaten til at den ville forsøke å få på plass GPS-rapportering fra høsten 2014. Etaten melder i denne sammenheng ikke direkte tiltak til andre rapporteringer enn de GPS-relaterte, og heller ikke tiltak knyttet til kontroll av fakturagrunnlaget. Kommunerevisjonen regner med at det også iverksettes tiltak på disse områdene.

²⁸ Med mangelfull siktes det her til en forventet kvalitet på veinettet. Manglende overholdelse av kontraktfestede tidskrav til gjennomføring av f.eks brøyting er i denne sammenheng ikke undersøkt.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Bymiljøetaten 2013 Årsberetning for 2012

Bymiljøetaten 2013 *Brukerundersøkelse blant Oslos innbyggere*

Byrådsavdeling for finans 2012 *Budsjettfordring til bydelene basert på kriterier – en innføring i kriteriesystemet*

Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel *Brev til Kommunerevisjonen av 30.04.2013*

Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel *Brev til Kommunerevisjonen av 11.09.2013*

Byrådets forslag til budsjett for 2012 (sak 1)

Byrådets forslag til budsjett for 2013 (sak 1)

Byrådssak 441 av 19.09.1991, endret av bystyret i sak 622/1997 og av byrådet i sak 1005/2003
Instruks for virksomhetsledere

Byrådssak 1057 av 15.05.2008 Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune

Bystyresak 185 av 13.06.2012 *Privat forslag fra Harald A. Nissen (MDG) og Hanna E. Marcussen (MDG) av 17.01.2012 – Utfasing av veisalt*

Kommunerevisjonen (2010) *Samferdselsetatens kontroll og oppfølging av det kommunale veinettet*

Kommunerevisjonen (2011) *Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune – kvalitet*

Notat 226/12 til Samferdsels- og miljøkomiteen *Drift og vedlikehold av sykkelveier*

Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser (revidert 2010)

Rundskriv 8/2007 Oslo kommunes regelverk om virksomhetens ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosessen

Samferdselsetaten (2011) *Handlingsplan for trafikkssikkerhet 2011–2014*

Tildelingsbrev Bymiljøetaten 2012

Tildelingsbrev Bymiljøetaten 2013

b) Eksterne referanser

Statens Vegvesens håndbok 017 *Veg- og gateutforming*

Statens Vegvesens håndbok 050 *Trafikkskilt*

Statens Vegvesens håndbok 233 *Sykelhåndboka Utforming av sykkelanlegg (Sykelhåndboka)*

YR.no

Tabelloversikt

Tabell 1 Antall publikumsmeldinger i 2011 og 2012 knyttet til drift og vedlikehold.....	19
Tabell 2 Mulkt gitt i Sentrum i perioden 01.01.2011 - 30.04.2013.....	32
Tabell 3 Mulkt gitt i områdene Sør, Vest og Nord i perioden 01.01.2011 - 30.04.2013.....	32

Figuroversikt

Figur 1 Organisasjonskart for Bymiljøetaten.....	12
--	----

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier utgjør den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen bygger på lover, forskrifter, kommunale vedtak, kommunens veiledere og anerkjente standarder for intern kontroll.

Undersøkelsen problemstillinger er styrende for valget av revisjonskriterier. Denne undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger:

- Er Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold av veinettet, herunder gang- og sykkelveier, tilfredsstillende?
- Har Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel iverksatt tiltak i tråd med de som ble varslet knyttet til rapportene 24/2010 og 15/2011?

Den andre problemstillingen gjelder oppfølgingen av rapport 24/2010 og rapport 15/2011. Det er etablert egne kriterier til oppfølgingen av rapport 15/2011. Kriteriene presenteres til sist i dette vedlegget.

Vi har benyttet følgende revisjonskriterier:

1. Etaten bør ha et system som gjør den i stand til å vurdere (måle) om den får sine behov oppfylt i driften og vedlikeholdet av veinettet. Dette innebærer at etaten bør ha etablert mål og føringer for driften og vedlikeholdet, samt at det bør utarbeides og rapporteres styringsinformasjon om driften og vedlikeholdet.
2. Etaten bør sørge for at entreprenørene overholder krav i kontrakt til behandling av publikumsmeldinger og til dokumentasjon og rapportering av utførte oppgaver.
3. Etaten bør sørge for en kontroll av leveransene som er egnet til å avklare entreprenørs ivaretagelse av krav til kvalitet og leveringsfrister samt at rapporterte kostnader fra entreprenør er korrekte.
4. Etaten bør dokumentere og følge opp avvik fra kontrakten, herunder vurdere bruk av sanksjoner.

Utgangspunkt for kriteriene

Oslo kommune har siden 1987 hatt målstyring som et bærende styringsprinsipp.²⁹ Oslo kommunes styringsprinsipp er blant annet formulert i et overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune (byrådssak 1057/08). Andre føringer for god kontroll og oppfølging i en etat er kommuneloven § 20 og Oslo kommunes instruks for virksomhetsledere (byrådssak 1005/03). Generelle prinsipper for virksomhetsstyring og internkontroll, som for eksempel er beskrevet i ISO 9001 og COSO, er også relevante.

Oslo kommune er i likhet med andre offentlige virksomheter forpliktet til å følge lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I tillegg til nasjonalt regelverk har Oslo kommune blant annet utarbeidet et kommunalt regelverk om ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosesser (rundskriv 8/2007), en overordnet strategi for anskaffelser i Oslo kommune (rundskriv 26/2010 og byrådssak 1036/13) og en veileder for anskaffelser. Det nasjonale regelverket sier lite om kontraktsoppfølging. På dette området er de kommunale føringene viktige for kommunens virksomheter.

²⁹ Byrådsavdeling for finans (2012: 6): ”Budsjettfordring til bydelene basert på kriterier – en innføring i kriteriesystemet”.

Nedenfor presenteres kildene for de enkelte revisjonskriteriene i denne undersøkelsen.

Vurdering av status og utvikling for driften og vedlikeholdet av veinettet

At virksomheter i Oslo kommune skal foreta vurderinger av status og utvikling for sine oppgaver, følger av kommunens styringsprinsipp om mål- og resultatstyring, som blant annet er konkretisert i byrådssak 1057/08. Instruks for virksomhetsledere pålegger virksomhetsleder å kontrollere og evaluere blant annet oppgavene til virksomheten. Til dette vil virksomhetsleder normalt ha behov for en strukturert informasjons- og rapporteringsflyt oppover i organisasjonen.

Kommunens veileder for anskaffelser viser til at det er vesentlig å måle resultatene av en anskaffelse.

De ovennevnte kildene utdyper ikke i hvilken grad det skal settes mål og utarbeides indikatorer, og sier heller ikke noe om omfanget av rapporteringen. Dersom ikke annet er fastsatt av politisk eller administrativ ledelse, er det derfor opp til virksomheten selv å vurdere behovet for målsettinger og rapportering. Denne vurderingen baserer seg igjen gjerne på vurderinger av vesentlighet og risiko. På samme tid er det åpenbart at det bør finnes et minimum av målsettinger og rapportering eller strukturert informasjon for virksomhetens vesentlige oppgaver. Selv for en stor etat som Bymiljøetaten må budsjettstørrelsen og ressursene brukt til drift og vedlikehold av veinettet medføre behov for et visst omfang av rapportering og enkelte målsettinger for å kunne vurdere status og utvikling på feltet.

Under følger utdrag fra kilder som det er henvist til:

Byrådssak 1057/08 Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune

Byrådet vedtok i denne saken et overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune. To temaer fra denne byrådssaken er kilder til revisjonskriterier for Kommunerevisjonens undersøkelse:

Oslo kommunes styringsprinsipp

Oslo kommunes prinsipp om mål- og resultatstyring pålegger virksomhetene å fastsette mål, planlegge hvordan målene skal nås, måle resultater og bruke informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten. Intern kontroll er en integrert del av mål- og resultatstyringen og skal bidra til å sette fokus på de faktorer som har størst betydning i forhold til måloppnåelse, samt prioritere å tilpasse tiltak og aktiviteter som sikrer tilfredsstillende gjennomføring av tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse.

Målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift

I beskrivelsen av internkontrollens formål nevnes blant annet målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift og da med særlig vekt på

- at måloppnåelse og resultater er i henhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at vesentlige risikoer og avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- en effektiv bruk av ressurser

Byrådssak 1005/03 Instruks for virksomhetsledere

Det framgår av instruksens § 3 *Virksomhetslederens kompetanse* at virksomhetsleder har administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter som er gitt av overordnet politisk/administrativt organ.

Instruksen påpeker videre at virksomhetslederen skal lede innenfor gitte rammer, planlegge og utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere oppgavene og ressursene i virksomheten, slik at midlene blir brukt forsvarlig og i samsvar med kommunens målstyring, lover, avtaler, regler, instruksjoner og prinsipper.

Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser³⁰

Det framkommer av veilederens kapittel 7.2.5 *Resultatvurdering, forbedring og erfaringsoverføring* at en del av kontraktsoppfølgingen er å måle resultatene av anskaffelsen. Hensikten med en slik måling er ifølge veilederen å søke å finne ut om de resultatene virksomheten har oppnådd gjennom anskaffelsen, stemmer overens med de strategiske forutsetningene som forelå, og å undersøke hvorvidt virksomheten faktisk har fått dekket sitt behov.

Overholdelse av krav til behandling av publikumsmeldinger, dokumentasjon og rapportering

Virksomheten bør sørge for at leverandører overholder kontraktens krav til dokumentasjon og rapportering. Slike krav er ofte nødvendige eller vesentlige for å kunne kontrollere og følge opp leveransene. Vi har i tillegg i dette revisjonskriteriet nevnt *behandling av publikumsmeldinger*. Dette er en henvisning til en konkret bestemmelse i kontraktene til Bymiljøetaten om at meldinger fra publikum som vedrører drift og vedlikehold av vei, skal behandles av entreprenøren på en bestemt måte.

Rundskriv 8/2007 Oslo kommunes regelverk om virksomhetens ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosessen tar for seg hele anskaffelsesprosessen. Rundskrivet omtaler oppfølging i kapittel 6.3 *Oppfølgingsfasen*, hvor det framkommer at formålet med oppfølgingsfasen er å sikre at virksomheten og entreprenøren oppfyller sine forpliktelser etter kontrakten, og å sikre erfaringsgrunnlag for framtidige kontrakter.

Ifølge Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser, kapittel 7 Kontraktsoppfølging, er hovedformålet med oppfølgingen å sørge for at kontrakten blir oppfylt slik at virksomheten får det den betaler for, og at entreprenøren får riktig betaling til rett tid. Veilederen påpeker videre at

Virksomheten må følge opp konkrete bestemmelser i kontrakten som at:

- begge parter oppfyller sine forpliktelser i henhold til det som er avtalt
- frister holdes og ansvar for å følge opp de ulike forhold plasseres
- den kontroll og de undersøkelser som avtalen krever blir foretatt
- det reklameres i tide
- entreprenøren gis anledning til å rette opp feil innen en viss frist
- det sanksjoneres hvis nødvendig
- rutiner og pålegg følges opp

Kontroll av leveranser

I kontraktsoppfølgingsfasen er det vesentlig at kommunen kontrollerer at leverandørene overholder sine kontraktsforpliktelser. Sentralt i den sammenheng er at varen og tjenesten har en tilfredsstillende eller avtalt kvalitet, at varen/tjenesten leveres rettidig, og at det betales avtalt pris for varen/tjenesten. Disse forventningene er utdypet i kildene under.

³⁰ Oslo kommune, veileder, revidert i august 2010.

Rundskriv 8/2007 Oslo kommunes regelverk om virksomhetens ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosessen

Ifølge regelverkets punkt 6.3 *Oppfølgingsfasen* er formålet med denne fasen å sikre at virksomheten og entreprenøren oppfyller sine forpliktelser etter kontrakten, og å sikre erfaringsgrunnlag for framtidige kontrakter. Hva oppfølgingen består av, er nærmere beskrevet i regelverkets punkt 6.3.1 *Kontraktsoppfølging*:

- Lage interne rutiner for oppfølging av kontrakt. Følge opp kontrakten, herunder påse at kontraktsmessig ytelse blir mottatt og betalt.
- Følge opp kontrakten, herunder påse at kontraktsmessig ytelse blir mottatt og betalt.
- Feil og forsinkelser ved ytelsen skal meddeles den som i henhold til kontrakten skal foreta reklamasjoner.
- Foreta reklamasjoner skriftlig.
- Lage interne rutiner for avslutning av kontraktsforholdet.
- Feil og forsinkelser ved ytelsen skal meddeles den som i henhold til kontrakten skal foreta reklamasjoner.

Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser

Veilederens kapittel 7.1 Formål viser til at hovedformålet med denne aktiviteten er å sørge for at kontrakten blir oppfylt slik at virksomheten får det den betaler for, og at entreprenøren får riktig betaling til rett tid. Veilederen påpeker at

Virksomheten må følge opp konkrete bestemmelser i kontrakten som at:

- begge parter oppfyller sine forpliktelser i henhold til det som er avtalt
- frister holdes og ansvar for å følge opp de ulike forhold plasseres
- den kontroll og de undersøkelser som avtalen krever blir foretatt
- det reklameres i tide
- entreprenøren gis anledning til å rette opp feil innen en viss frist
- det sanksjoneres hvis nødvendig
- rutiner og pålegg følges opp

Ekstra kostnader i kontraktsperioden, feilmeldinger, driftsstans og avvik skal dokumenteres med tanke på eventuelle reklamasjoner i kontraktsperioden. Dokumentasjonen danner også erfaringsgrunnlag som kan benyttes ved senere anskaffelser.

Ifølge veilederens kapittel 7.2.3.3 *Mottakskontroll av tjenestekjøp* er hovedregelen at kvaliteten skal være i henhold til det som er avtalt mellom partene, vanlig standard innenfor vedkommende bransje og gjeldende lovverk. Det vil regelmessig kunne oppstå tvist om hva som er avtalt kvalitet, og om leveransen er i samsvar med dette.

Veilederen viser også til at virksomheten ved kontroll av tjenesteleveranser kan se nytten av å ha formulert hva som er formålet med anskaffelsen, ved oppstart av anskaffelsesprosessen. Blir ikke formålet oppnådd, kan det være grunnlag for reklamasjon.

Oppfølging av avvik og bruk av sanksjoner

Det er viktig at virksomhetene følger opp avvik i leveransene for å vise leverandør at virksomheten er påpasselig. Systematisk oppfølging av avvik og bruk av sanksjoner ved flere eller alvorlige avvik er viktige elementer i kontraktsoppfølgingen.

Under følger utdrag om ovennevnte tema fra kommunens veileder i anskaffelser.

Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser, kapittel 7.1 Formål, inneholder blant annet en føring om at det skal sanksjoneres hvis nødvendig. Ekstra kostnader i kontraktsperioden, feilmeldinger, driftsstans og avvik skal dokumenteres med tanke på eventuelle reklamasjoner i kontraktsperioden. Dokumentasjonen danner også erfaringsgrunnlag som kan benyttes ved senere anskaffelser.

Veilederens kapittel 7.2.3.7 Dagbøter

Dersom det er avtalt dagbøter og leveransen er forsinket, bør dagbøter kreves inn i henhold til det som framgår av avtalen. Det er viktig å vise entreprenøren at virksomheten kjenner sine avtalefestede rettigheter og følger med på om og hvordan entreprenøren oppfyller sine forpliktelser. Dette kan få entreprenøren til å skjerpe seg og styrker virksomhetens mulighet til å få det den har betalt for.

Oppfølging av rapport 15/2011

Revisjonskriteriene i hovedundersøkelsen ble i hovedsak utledet fra Statens vegvesens håndbøker, herunder håndbok 017 *Veg- og gateutforming*, håndbok 050 *Trafikkskilt* og håndbok 233 *Sykkelhåndboka Utforming av sykkelanlegg (Sykkelhåndboka)*.³¹

Vegvesenet har i juni 2013 opplyst til Kommunerevisjonen at både *Sykkelhåndboka* og håndbok 017 er under revisjon, førstnevnte er til behandling internt, mens sistnevnte ligger til godkjenning i Samferdselsdepartementet. Den nye utgaven av henholdsvis håndbok 017 og *Sykkelhåndboka* vil innebære skjerpede krav til siktforhold.

Trafikksikkerhet

Følgende revisjonskriterium ble lagt til grunn:

- Sykkelveinettet må være trafikksikkert utformet. Herunder er det viktig å bruke virkemidler som gjør at syklister og bilister har mulighet til å se hverandre i god tid, for eksempel god sikt i kryss.

Kilder:

Håndbok 017 *Veg- og gateutforming*, s. 11:

A.1 Sikkerhet

Nullvisjonen for trafikksikkerhet legges til grunn for utforming av alle veg- og gatesystemer. Nullvisjonen betyr at vi skal strekke oss mot at ingen blir drept eller varig skadd i trafikken. Det betyr at vegene/gatene må utformes slik at de hindrer alvorlige ulykker, og reduserer skadeomfanget hvis uhellet likevel er ute.

Veg- og gatesystemet utformes slik at trafikantene hjelpes til riktig atferd, og beskytter dem mot alvorlige konsekvenser hvis de likevel gjør feil.

³¹ Håndbok 017 *Veg- og gateutforming* er hjemlet i en forskrift som i sin tur har hjemmel i vegloven § 13.

Skiltnormalen, håndbok 050 *Trafikkskilt*, fastsettes av Vegdirektoratet med hjemmel i skiltforskriften. Skiltforskriften har hjemmel i vegtrafikkloven §§ 5, 6 og 43. Håndbok 233 er en veileder, og gir anbefalinger knyttet til hva som anses å være "best practice" ved utforming av sykkelanlegg.

Håndbok 017 *Veg- og gateutforming*, s. 32:

Viktige prinsipper ved planlegging av hovednett for sykkel er at:

- (...)
- utformingen bidrar til at det oppleves som sikkert og attraktivt å sykle
- (...)

Håndbok 233 *Sykkelhåndboka Utforming av sykkelanlegg*, s. 18:

Sykkelvegnettet må være trafiksikkert utformet.

I håndbok 233 *Sykkelhåndboka Utforming av sykkelanlegg*, s. 63–64, og håndbok 017 *Veg- og gateutforming* framgår siktkrav ved ulike typer kryss mellom sykkelanlegg og vei/avkjørsel, jf. operasjonaliseringen i oppfølgingsundersøkelsens punkt 2.1.

Vedlegg 2 Metode

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2009–2010 en undersøkelse av Samferdselsetatens kontroll og oppfølging av det kommunale veinettet (rapport 24/2010 *Samferdselsetatens kontroll og oppfølging av det kommunale veinettet*). Denne undersøkelsen er en oppfølging av forhold som framkom i rapport 24/2010, og problematikk knyttet til siktlinjer sykkelveikryss i rapport 15/2011 samt en utvidet undersøkelse av om Bymiljøetaten har en tilfredsstillende oppfølging av vesentlige drifts- og vedlikeholdsleveranser til det kommunale veinettet. I det følgende vil vi redegjøre nærmere for undersøkelsens metode, datainnsamling og vår vurdering av datainnsamlingens pålitelighet og gyldighet. Til sist i vedlegget vil vi redegjøre for metodene benyttet i oppfølgingen av siktlinjer i rapport 15/2011.

De sentrale elementene i metoden som er benyttet i undersøkelsen, er standard for forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalgets bestilling, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkt virksomhets systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger.

Undersøkelsesperiode og tidsrom for datainnsamling

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev 26.11.2012 til Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel. Det ble avholdt oppstartsmøte med Bymiljøetaten 14.12.2012 og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 13.01.2013. I oppstartsmøtene ble det redegjort for sentrale sider ved prosjektet, og det ble åpnet for spørsmål og kommentarer om prosjektet.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært fra 01.01.2012 til 28.02.2013. De fleste vurderingene våre er basert på etatens rutiner og praksis for denne perioden. På grunn av våre befaringer av entreprenørenes asfaltlapping og vårrengjøring i april og mai 2013 er undersøkelsesperioden utvidet for disse prosessene. I faktaframstillingene er det videre redegjort noe for periodene både før og etter undersøkelsesperioden for å gi noe utdypende beskrivelser av vesentlige forhold, dette gjelder blant annet for bruk av mulkt.

Innsamling av skriftlig materiale og gjennomføring av intervju skjedde i hovedsak i januar og februar 2013.

Våre befaringer av vinterdriften ble gjennomført i februar 2013 fordelt på seks dager. I tillegg gjennomførte vi i ettertid enkelte stikkprøver for å undersøke om mangler fanget opp under befaringene var rettet opp. Det ble gjennomført befaring av utvalgte veier i alle kontraktsområder. Vi hadde på grunn av konkursen i Oslo Vei AS en noe begrenset befaring for vinterdriften av kontraktsområde sentrum og sør der Oslo Vei AS hadde vært entreprenør.

Befaringene av vårrengjøringen ble gjennomført fire dager i april og mai 2013. Vi undersøkte vårrengjøring i alle fire kontraktsområdene, totalt så vi på 48 veierstrekninger.

Avgrensninger

Vi har i undersøkelsen sett på Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av leveransene på veinettet. Vi har konsentrert oss om noen utvalgte leveranser: brøyting, strøing, bortkjøring av snø, asfaltlapping og vårrengjøring. Følgende forhold er ikke undersøkt:

- etatens oppfølging av veikontraktene som ble overtatt fra Statens vegvesen i 2010.
- etatens oppfølging av entreprenørens kvalitetssystemer eller kompetanse og underentreprenører
- regelverksetterlevelsen ved selve anskaffelsen av drift og vedlikeholdstjenester
- etatens oppfølging av samfunnsansvar generelt. Dette gjelder for eksempel innen områdene lærlingeordning, lønns- og arbeidsforhold, sosiale og etiske krav, etisk handel, universell utforming og miljø
- etatens oppfølging av økonomi knyttet til drift og vedlikehold

Dialog om revisjonskriteriene

Kriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra ulike kilder. Disse er gjort rede for i vedlegg 1.

Bymiljøetaten fikk revisjonskriteriene oversendt til vurdering 26.02.2013. Etaten hadde enkelte kommentarer som gjorde at kriteriene ble noe justert. Etaten fikk igjen oversendt kriteriene sammen med en faktaframstilling 30.05.2013, og hadde ingen ytterligere kommentarer.

Innsamling og kvalitetssikring av data

Undersøkelsen bygger på informasjon fra flere typer kilder:

- møter og intervjuer
- drifts- og vedlikeholdskontrakter
- planer, rutiner og prosedyrer for drift og vedlikehold av vei
- Bymiljøetatens meldingssystem WORM
- befaringer

Møter og intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter innenfor drift- og vedlikehold av vei: tre områdeforvaltere, tre kontrollingeniører, to seksjonsledere, én avdelingsleder samt kontraktsansvarlig for etatens snølekt. Både prosjektleder og prosjektmedarbeider i Kommunerevisjonen har deltatt i alle intervjuene. Referater fra intervjuene er lest igjennom, justert og bekreftet av informantene.

Dokumenter

Vi har gjennomgått følgende dokumenter:

- Bymiljøetatens planer, prosedyrer og rutiner for kontroll og oppfølging av leveranser
- gjeldende kontrakter for drift og vedlikehold med vedlegg
- plan for vinterdrift og vårrengjøring og andre planer
- oversikter over bøter/sanksjoner mot entreprenører
- dokumentasjon/logger over gjennomført kontroll
- dokumentasjon fra entreprenørene om leveranser på utvalgte områder/tidspunkter
- oversikt over “bestilte arbeider” fra entreprenørene og dokumentasjon for kontroll (sluttkontroll av disse)
- referater fra kontraktsmøter med entreprenørene

Innsendte meldinger til Bymiljøetaten

Bymiljøetatens meldingssystem WORM er benyttet ved seks anledninger. Vi sendte inn meldinger om observerte avvik i veinettet der vi anså at kontrakten stilte krav om / ga grunnlag for at tiltak ble iverksatt. Vi undersøkte om meldingssystemet fungerte ved å a) sende inn melding, b) se om entreprenøren ga tilbakemelding om eventuelle tiltak til innsender, og c) se om eventuelle tiltak var blitt iverksatt ved (ny etterbefaring). Ved innsending av melding må det oppgis e-postadresse for å få svar tilbake. Vi benyttet ikke Kommunerevisjonens e-postadresser, for å unngå at meldingene ble sett i sammenheng med denne undersøkelsen.

Befaring og stikkprøver av veinettet

Etter en innledende kartlegging av planer, prosedyrer og rutiner for kontroll og oppfølging av leveransene ble det besluttet å gjennomføre befaringer av vedlikehold av veinettet. Det ble gjennomført seks befaringer av vinterdrift på veinettet og fire befaringer av vårrengjøringen av veinettet. I tillegg ble det foretatt enkelte begrensede etterkontroller.

Formålet med befaringene var å nærmere undersøke vinterdriften, vårrengjøringen og asfaltlappingen av veinettet, for å få mer kunnskap om gjennomføring av vedlikeholdet i praksis, utfordringer ved kontraktsutforming og kunnskap om etatens oppfølging av kontrakt. Det var videre viktig å få et helhetlig inntrykk av om entreprenørene løste oppgavene som forutsatt.

I februar gjennomførte vi flere befaringer av forhold på veinettet. Vi konsentrerte oss om snømåking og strøing. Vi var ute seks ganger og sjekket totalt ca. 40 km av veinettet. Vi kontrollerte ulike veityper (hovedveier, boligveier, veier med buss og trikk og bratte bakker) i forhåndsdefinerte ruter. Vi var innom alle kontraktsområdene (sentrum, nord, sør og vest), men vi konsentrerte oss mest om kontraktsområdene vest og nord – på grunn av konkursen i Oslo Vei AS høsten 2012, noe som medførte at det var nye avtaler og entreprenører i sentrum og sør etter konkursen.

Både veier, fortau og sykkelveier ble undersøkt. Observasjoner av ulike forhold ble dokumentert skriftlig og dels i form av fotografier der dette var formålstjenlig. Vi nedtegnet hvor observasjonen var foretatt, dato og klokkeslett og hva observasjonen gjaldt.

Forut for befaringene var det utarbeidet sjekkpunkter basert på kravene i kontrakt til drift og vedlikehold. Vi inkluderte også andre forhold som ikke direkte framkommer som krav i kontraktene, blant annet om veiene hadde dype is/snøspor. Listen var utarbeidet sammen med konsulentene fra COWI. Det var et særskilt fokus på forhold som skapte trafikkfare, og forhold som skapte problemer for framkommeligheten.

Februar var preget av at det kun var ett vesentlig snøfall. Vi fikk ikke kontrollert om entreprenørene gjennomførte snøbrøytingen innenfor kontraktsfestede tidsfrister for dette snøfallet. For øvrig var det flere mindre snøfall i februar. Mot slutten av måneden var det plussgrader på dagtid og minusgrader om natten. Dette førte til mye glatte veier og behov for strøing.

Følgende punkter ble særlig undersøkt:

- Ble det strødd når det var glatt?
- Ble det brøytet etter snøfall?
- Ble brøytingen foretatt slik at løsningene var trafikk sikre og at det var tilrettelagt for framkommelighet for alle trafikanter?

- Ble fortauene brøytet godt ut, særlig i de tilfeller hvor det var god plass for å brøyte ut til siden?
 - Ble snøen hauget slik at bilistene ikke kunne se gående (mangelfulle siktlinjer)?
 - Ble bratte bakker brøytet og strødd slik at biler og gående kunne komme greit opp?
 - Hvordan var framkommeligheten og sikkerheten for syklistene på de vinterprioriterte sykkelveiene/-feltene?

Konsulentene fra COWI var med på en av befaringene. Konsulentene har også gitt innspill i vurderinger etter befaringene.

Under befaringene av vårrengjøringen så vi på 48 forhåndsutvalgte veierstrekninger. I tillegg sjekket vi asfaltlapper på disse veiene eller på nærliggende veier. Alle kontraktsområder var omfattet av befaringene. Befaringene ble gjennomført under fire dager i april og mai. COWI sto for to av befaringene, mens Kommunerevisjonen gjennomførte de to andre. For vårrengjøringen ble det sjekket om gater og tilliggende fortau var rene for singel, sand, søppel mv. Gatene som ble undersøkt, ble identifisert basert på etatens vårrengjøringsplaner. For de gatene hvor vi fant større avvik, sørget vi for å få en bekreftelse fra Bymiljøetaten på om gaten var blitt godkjent eller ikke. Vedrørende asfaltlapping undersøkte vi om lappen lå jevnt med tilliggende underlag, og om den dekket hele hullet. Vi sjekket også om det var hull i nærheten av nylig lappede hull. Entreprenørens asfaltlapping ble identifisert ved bruk av kartfunksjonen i etatens meldingssystem.

Datas gyldighet og pålitelighet

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen.

Befaringene ble i all hovedsak gjennomført av to eller flere personer. En helt begrenset del av befaringene er gjennomført av én person alene. Utvalgte problemstillinger og funn under befaringene er også blitt diskutert med konsulentene fra COWI i etterkant av befaringene.

En risikofaktor for undersøkelsen har vært at den har vært gjennomført som en “underveisrevisjon” av etatens kontroll og oppfølging. Ulempen med slike revisjoner er at revidert virksomhet kan tilpasse seg Kommunerevisjonens kontrollopplegg. Det er dermed risiko for at eventuelle avvik blir unormalt få, sammenlignet med en periode der det ikke var kjent at en revisjon pågikk. For å bøte på dette har Kommunerevisjonen innhentet data fra perioder før og etter at oppstart av revisjonen ble meldt. Når det gjelder befaringer, ble det på forhånd ikke gitt Bymiljøetaten opplysninger om når og hvor det skulle foretas befaringer av vedlikeholdet av veinettet.

En samlet faktaframstilling ble utarbeidet på bakgrunn av data innhentet fra aktuelle dokumenter, gjennomførte intervjuer og befaringer. Faktaframstillingen ble oversendt etaten per e-post 31.05.2013 for verifisering. Faktaframstillingen knyttet til byrådsavdelingens oppfølging av etatens meldte tiltak ble sendt byrådsavdelingen 31.05.2013.

Bymiljøetaten hadde få kommentarer til faktaframstillingen, men kom på enkelte områder med utdypende informasjon. Noe av denne informasjonen er blitt innarbeidet i rapporten. Byrådsavdelingen hadde ingen innsigelser til faktaframstillingen.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Blant annet ble det gjort en kvalitetssikring av at revisjonskriteriene som var lagt til grunn, var relevante for undersøkelsens problemstillinger. Videre ble det gjort en kvalitetssikring av at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget i undersøkelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Oppfølging av rapport 15/2011 – siktlinjer

Datagrunnlaget som ble benyttet i hovedundersøkelsen, var i hovedsak samlet inn ved observasjon av tre sykkelruter i den kommunale delen av hovedsykkelveinettet i Oslo.

Med utgangspunkt i revisjonskriteriene som lå til grunn for undersøkelsen, ble det i samarbeid med eksternt konsulent utarbeidet et kontrollskjema til bruk i befaringen av sykkelveiene. Befaringene ble gjennomført av to representanter for Kommunerevisjonen. Befaringene skjedde dels i november 2010, dels i april–mai 2011. Under befaringene ble kontrollskjemaet benyttet i tillegg til at observasjoner ble dokumentert med fotografier. Avstander ble skrittet opp og i enkelte tilfeller målt med målebånd.

I hovedundersøkelsen valgte Kommunerevisjonen å gjennomføre befaringer på tre strekninger av den kommunale delen av hovedsykkelveinettet:

- Strekning 1: Rute Østre Aker vei / Rute Grønland (fra Ring 3 til Grønland)
- Strekning 2: Rute Sognsveien
- Strekning 3: Rute Sørkedalsveien

I oppfølgingsundersøkelsen er det tatt utgangspunkt i til sammen fem lokasjoner som er vist i foto i rapport 15/2011 som eksempler på siktforhold og skilting som påvirkes av vegetasjon. Også her var to representanter for Kommunerevisjonen på befaring. Kommunerevisjonen valgte å gjennomføre befaringer på to ulike tidspunkter, i september 2012 og i juli 2013, med tanke på å fange opp eventuelle endringer i status.

På befaringene ble det gjort oppmåling av avstand ved oppskritting, i tillegg til at fotoene fra rapport 15/2011 ble lagt til grunn.

Kapittel 7, som omtalte oppfølgingen av rapport 15/2011, ble sendt Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 27.08.2013. Vi mottok tilbakemeldinger fra etaten og byrådsavdelingen henholdsvis 15.09.2013 og 11.09.2013. Det ble gjort enkelte justeringer i framstillingen på bakgrunn av tilbakemeldingene.

Vedlegg 3 Befaringer – vinterdrift, vårrengjøring og asfaltlapping

Kommunerevisjonen gjennomførte i perioden fra februar 2013 til mai 2013 befaring av veinettet i alle de fire kontraktsområdene. Vi hadde på grunn av konkursen i Oslo Vei AS en noe begrenset befaring for vinterdriften av kontraktsområdene sentrum og sør der Oslo Vei AS hadde vært entreprenør.

I vedlegg 2 *Metode* er det redegjort nærmere for gjennomføringen av befaringene.

Følgende forhold har vært undersøkt: vinterdrift (strøing og brøyting), vårrengjøring og asfaltlapping. Med unntak av vårrengjøringen har befaringene vært rettet mot å identifisere forhold som kan skape trafikkfarlige situasjoner, og som hemmer framkommeligheten for ulike brukere av veinettet.

Det er ingen vedtatt vedlikeholdsnorm for kommunale gater, veier eller fortau i Oslo. Nivået på drift og vedlikehold styres av bestemmelser i kontraktene og etter bestillinger fra Bymiljøetaten. Bystyret/byrådet har imidlertid lagt noen føringer på drift og vedlikehold:

- *Redusere saltbruken*
Bystyret vedtok 13.06.2012, sak 185, at kommunen over tid skal erstatte veisaltning med mer miljøvennlige alternativer. I budsjettforslaget for 2013 var det en uttalt strategi å få redusert saltbruken på veiene i Oslo.³²
- *Prioriterte sykkelveier/-felt*
Byrådet/Bymiljøetaten har definert enkelte sykkelfelt som prioriterte (jf. notat 226/2012 til Samferdsels- og miljøkomiteen). Dette innebærer blant annet ekstra brøyting, fjerning av snø og ekstra oppmerksomhet om grøntvedlikehold og asfaltlapping.

Vinterdrift – strøing og brøyting

Befaringene knyttet til vinterdrift ble gjennomført i februar 2013 fordelt på seks dager. I tillegg gjennomførte vi i ettertid enkelte stikkprøver for å undersøke om enkelte forhold var rettet opp.

Værmessig var februar preget av en del klarvær med varierende temperatur mellom natt og dag samt lite snøfall. Dette medførte at Kommunerevisjonen ikke fant det hensiktsmessig detaljert å kontrollere om tidsfristene knyttet til oppstart og avslutning av snøbrøyting var gjennomført i henhold til kontrakt. Samtidig var det et stort behov for strøing mange steder på grunn av lave temperaturer om natten og plusstemperaturer om dagen.

Gjennomgående trekk ved vinterdriften

Som nevnt har vi i befaringene konsentrert oss om brøyting og strøing og forhold knyttet til framkommelighet og trafiksikkerhet. Vi observerte flere positive forhold, eller forhold i tråd med politiske føringer, herunder:

³² Ifølge Bymiljøetatens årsberetning for 2012 har bruken av salt gått ned de siste årene. I 2010 ble det brukt 7613 tonn salt, mens det ble brukt henholdsvis 7317 og 7060 tonn salt i 2011 og 2012.

- Hovedveiene var gjennomgående godt brøytet og strødd.
- Bruken av salt som strømiddel var i hovedsak begrenset til hovedveier, bratte bakker og veier med kollektivtransport.
- Det var stort sett strødd/saltet godt i veier med bratte bakker.

I det følgende vil vi presentere forhold vi observerte, som kan anses som mangelfulle ved driften og vedlikeholdet, eller forhold som ville kunne skape framkommelighetsproblemer.

Brøyting etter snøfallet 04.02.2013

Kommunerevisjonen gjennomførte befarings 05.02.2012. Dagen før hadde det kommet relativt mye snø i Oslo. I henhold til kontrakt skal entreprenør brøyte når det er kommet fem cm snø. For visse veier/fortau er det en lavere uttaksgrense. Hovedveier med sporvogn har for eksempel en uttaksgrense på to cm. Det må antas at det generelt kom over fem cm snø i over hele byen 04.02.2013.

De fire områdekontraktene stiller noe ulike tidsfrister til oppstart og ferdigstilling av brøyting. I hovedsak skal brøyting av veier, fortau og gang-/sykkelveier starte, avhengig av type vei/fortau, 1–2 timer etter at uttakskriteriet er nådd, og være ferdig 4–10 timer etter oppstart av brøyting. I tillegg har entreprenørene frister for etterrydding. I kontraktene framgår det (jf. punkt B.2.6/7 *Etterrydding*) at

... etterrydding ved kryss og trafikkøyer, samt langs fortau hvor det har stått parkerte biler, [skal] være gjennomført senest to døgn etter siste snøfall. Med etterrydding etter brøyting forstås blant annet utbrøyting av snø som ikke har blitt brøytet ut mot fortauskant på grunn av parkerte biler eller andre forhold. Aktiviteten omfatter også utfresing og oppussing etter høvling, samt siktförbedring i veikryss og foran skilt.

Befaring viste at det enkelte steder var dårlig brøytet dagen etter snøfallet 04.02.2013. Se bilde 1–4.

Bilde 1 Fortau Refstadveien (Bydel Bjerke) 05.02.2013



Bilde 1 viser brøyting av fortauet langs Refstadveien ved Bjerke travbane. Den ytterste tredjedelen av fortauet synes godt brøytet, mens det på resten av fortauet lå mye snø som delvis var kjørt ned av et stort kjøretøy.

Ifølge COWI har snøen ikke blitt brøytet godt nok ut i bakkant av fortauet. Det er også mulig det ikke ble benyttet hensiktsmessig brøyteutstyr for brøyting av fortau. Vi ser også at det er blitt strødd på fortauet etter at brøytingen var utført. Strøbilen har dermed muligens tråkket snøen ut i fortausarealet.

Bilde 2 Gangvei/bussholdeplass ved Refstadveien (Bydel Bjerke), 05.02.2013



Bilde 2 viser en dårlig brøytet gangvei fram til en bussholdeplass i Refstadveien. Gangveien/ bussholdeplassen er her ikke synlig på grunn av snøen.

Bilde 3 Fortau Kjelsåsveien (Bydel Nordre Aker) 05.02.2013

Bilde 3 viser et dårlig/mangelfullt brøytet fortau langs Kjelsåsveien. Brøytekanten var lagt mot gjerdet. Sammen med snø som var hauget fra veien, medførte dette at gående kun kunne benytte en smal stripe av fortauet. Fortauet på den andre siden var vesentlig bredere enn dette fortauet.

Bilde 4 Krysset Nordalveien/Brobekkveien (Bydel Bjerke), 05.02.2013

Bildet 4 viser en snøhaug i krysset Nordalveien/Brobekkveien som tvinger gående som skal videre på fortauet nedover Nordalveien, ut i veibanen. Gul strek markerer ca. skillet mellom fortau og vei. Det var også plassert en tilsvarende snøhaug på den andre siden av overgangen. Også der måtte gående ut i veien for å fortsette på fortauet.

Boligveier – framkommelighet

Under våre befaringer i perioden fra 05.02.2013 til 27.02.2013 observerte vi at mange boligveier hadde dype snø- og/eller isspor. Dette gjaldt for alle kontraktsområdene (vest, nord, sør og sentrum). En del steder var spordybden mellom 5 og 10 cm, og noen steder var sporene enda dypere. Flere av veiene hadde i tillegg store snøhauger ved veikanten der det var parkert biler.

Sporete veier gjør at framkommeligheten blir dårlig, særlig i kombinasjon med snøhauger mellom parkerte biler. Slike forhold var det flere steder. Dype spor kan i tillegg skape problemer for biler med lav bakkeklaring.

Ifølge COWI får veiene dype snø-/isspor når snøbrøytingen starter noe tid etter at et snøfall har startet. Biler som benytter veiene, vil da ha sørget for å pakke snøen i spor, og det blir svært vanskelig for brøytebilen å fjerne sporene. Mange mindre snøfall over tid kan også skape dype spor. Brøyting ved nye snøfall med en allerede opparbeidet iskant og dype spor vil ikke bli tilfredsstillende. Den eneste løsningen for å fjerne etablerte snø-/isspor når disse har lagt seg, er å høvle. Høvling er svært effektivt for å rive opp is og øke friksjonen på veibanen. COWI viser til at det ikke var definert i kontraktene en maksimal snødybde som vil aksepteres, kun et uttakskriterium.

Bymiljøetaten kommenterte at sporete veier hadde vært et problem siden snøfallet rett etter jul som ikke utløste krav om brøyting. Kulde i etterkant skapte mye isspor.

Bilde 5–7 viser eksempel på dype snø-/isspor i boligveier.

Bilde 5 Fallanveien (Bydel Nordre Aker), 15.02.2013



Bilde 6 Fallanveien (Bydel Nordre Aker), 15.02.2013



Bilde 5 er tatt i Fallanveien som er en boligvei som ligger i en bakke. Bakken er definert som bratt av Bymiljøetaten og skal etter kontrakten saltes og brøytes innenfor tidsfristen for hovedvei.³³ Bilde 6 viser en spordybde på ca. 10,5 cm. Spordybden varierte i bakken, og målingen er ikke nødvendigvis foretatt der spordybden var størst. Spordybden ble for øvrig ikke målt i den bratteste delen av bakken.

Bilde 7 Sletteløkka (Bydel Bjerke), 19.02.2013



Bilde 7 viser spordybden i Sletteløkka. Den ble på dette punktet målt til ca. 8,5 cm.

³³ Brøyting skal starte én time etter at uttaksgrensen er nådd, og strekningen skal være gjennombrøytet fire timer etter oppstart.

Brøyting og strøing av hovedsykkelveinettet

Kommunerevisjonen har i sine befaringer undersøkt forholdene på den delen av hovedsykkelveinettet³⁴ som skal ha en høyere prioritering knyttet til drift og vedlikehold (se vedlegg 2 *Metode*). Befaringene ble i hovedsak gjennomført i perioden 19.02.–22.02., men med noen etterfølgende stikkprøver.

Ved våre observasjoner av det vinterprioriterte sykkelveinettet så det ut til at sykkelfeltene i en del tilfeller kunne ha en standard som i liten grad fristet til å benytte dem, og i noen tilfeller var de umulige å benytte. Flere strekninger hadde is eller sørpe. Stort sett hadde tiliggende veier tørr og fin asfalt, og var dermed et bedre alternativ. Sykkelveiene vi observerte, var greit brøytet og strødd.

COWI kommenterte at hele veibanen må brøytes helt til kantstein/fortau, noe som vil kunne medføre flere gjennomkjøringer fordi plogens bredde ikke rekker over veibane og sykkelfelt. COWI viste videre til at det også er viktig å brøyte fortauet godt slik at ikke eventuelt smeltevann og snø renner ned i sykkelfeltet. Sykkelfelt får heller ikke den samme trafikkmengden som veibanen. Salting har dermed ikke like stor effekt på dette arealet.

Etter COWIs vurdering virker oppfølgingen av sykkelfelt som en del av det prioriterte hovedsykkelveinettet mangelfull i de dagene vi undersøkte disse. Etterbrøyting/rydding kunne ha hevet standarden på sykkelfeltene.

Bilde 8 Sykkelvei Ekebergveien (Bydel Nordstrand), 20.02.2013

Bilde 8 viser et sykkelfelt i Ekebergveien som er del av det vinterprioriterte hovedsykkelveinettet. 18.02.2013 hadde det kommet noen cm snø i området. Gul linje indikerer grensen mellom sykkelfelt og vei. Snøranken som var lagt i sykkelfeltet, dekket store deler av sykkelfeltet i retning sentrum mellom Sæterkrysset og Kastellet skole. Sykkelfeltet sørover var i noe bedre stand, men også der var det mye snø i sykkelfeltet. En ny befaring 22.02.2013 viste at snøen i hovedsak var fjernet fra sykkelfeltet. Imidlertid var det mye sørpe og vann i sykkelfeltet. Syklistene vi observerte, benyttet den tørre veien i stedet for sykkelfeltet.

³⁴ Hovedsykkelveinettet omfatter både sykkelveier, som er egne veier beregnet for syklist, og sykkelfelt, som er et eget kjørefelt for sykkeltrafikk i kjørebane.

Bilde 9 Sykkelfelt Sognsveien (Bydel Nordre Aker), 19.02.2013



Bilde 9 viser sykkelfeltet i Sognsveien mot sentrum. De gule strekene indikerer veioppmerking mellom sykkelfelt og vei. Veioppmerkingen synes ikke, da den var dekket av snø/is. Ellers var sykkelfeltet i lengre strekk dekket av is ned til krysset ovenfor Sogn skole. Det var ikke strødd i sykkelfeltet. En ny sjekk 27.02.2013 viste at isen i sykkelfeltet stort sett var borte, men partier av sykkelfeltet hadde en god del sørpe, og enkelte skyggefulle områder var glatte. Hovedveien var på samme tid tørr og fin.

Bilde 10 Sykkelfelt Sørligata (Bydel Gamle Oslo), 22.02.2013



Bilde 10 viser en del av det vinterprioriterte hovedsykkelveinettet. Sykkelfeltet var i all hovedsak fritt for snø og is i begge retninger fra Tøyenparken til Botanisk hage ved Jens Bjelkes gate.

Strøing – glatte fortau

Gitt de værforholdene som var under våre observasjoner / i vår observasjonsperiode, var det klart at det til tider var svært utfordrende for entreprenørene å sikre at det ikke var glatt på fortau og i gater. Vi opplevde i flere tilfeller at det var relativt glatt på fortau, selv om det var tydelig at det var strødd med grus. Enkelte steder var det meget glatt, og det var lite synlige spor etter strøing.

Ifølge COWI vil tilfeller av glatt, hard snø eller issåler stort sett komme av for dårlig preventiv strøing og/eller manglende brøyting under og etter snøfall. Ved for eksempel å salte preventivt vil det kunne forhindres at veien blir glatt på grunn av vann som fryser, eller rim som legger seg på veibanen. Ifølge kontraktene skal strøing (inkludert salting) starte så snart som mulig og senest én time etter at behov oppstår. God og hyppig mekanisk fjerning av snø vil kunne redusere opparbeidelsen av hard snø og is. Det vil også kunne legge et grunnlag for et lavt saltforbruk.

Nedenfor følger en del observasjoner knyttet til mangelfull strøing.

Bilde 11 Fortau Klaus Torgårds vei (Nordre Aker), 19.02.2013



Bilde 11 viser et meget glatt fortau, samt et isete sykkelfelt, i Klaus Torgårds vei. Det var ikke strømateriale på fortausdekket/overflaten.

Bilde 12 Maridalsveien (Bydel Nordre Aker), 19.02.2013



Bilde 12 viser et glatt fortau og sykkelfelt i Maridalsveien nedenfor påkjøringen til Ring 3. Fortauet var svært glatt og synes ikke strødd på en stund. Sykkelfeltet hadde også mye snø og is. Dette var for øvrig ikke en del av kommunens vinterprioriterte sykkelveinett.

Bilde 13 Fotgjengerovergang ved Kampen skole (Bydel Gamle Oslo), 20.02.2013

Bilde 13 viser en meget glatt fotgjengerovergang i Hedmarksgata ved Kampen skole. Gul strek markerer kantene på overgangen. Det var heller ikke strødd i veien. Biler ville dermed ha hatt problemer med å stoppe opp raskt foran overgangen. Skolen var stengt denne uken på grunn av vinterferie, men Aktivitetsskolen var åpen. Fortauene ved Jordal Amfi (Hedmarksgata og Elverumsgata), om lag 20 meter fra fotgjengerovergangen, var blitt strødd etter Kommunerevisjonens befarings dag før (19.02.2013). Ny befarings dag 22.02.2013 viste at fotgjengerovergangen fortsatt ikke var strødd.

Vårrengjøring

Befaringene knyttet til vårvedlikehold ble gjennomført fire dager i april og mai 2013. Vi undersøkte vårrengjøring i alle de fire kontraktssområdene, totalt så vi på 48 veierstrekninger.

Kommunerevisjonens befarings dag viste at rengjøring var utført på alle de utvalgte gatene/veistrekningene som ble sjekket i sentrum. Veibanen og fortauene var feiet rene, og det var lite søppel i veibanen og på veiskulderen. Noen steder var det noe søppel ved veiskulderen og i grøftekanten.

I kontraktssområde vest syntes vårrengjøring utført i alle undersøkte gater. Når det gjaldt gaten som ikke var rengjort, kommenterer Bymiljøetaten at grus fra private veier og gravearbeid i perioden etter vårrengjøringen og før vår befarings dag hadde ført mye sand og grus tilbake til veien. Øvrige veistrekninger som ble befart, var stort sett godt rengjorte, mens det lå igjen en del grus på flere av fortauene.

I kontraktssområde øst var vårrengjøring utført i alle undersøkte veistrekninger.³⁵ Det lå litt smågrus og sand igjen enkelte steder, og det var noe søppel langs enkelte veistrekninger.

³⁵ Vi fant at flere stikkveier/boligveier i Oscar Dalsvei ikke var rengjorte. Bymiljøetaten har opplyst at hovedveien vedlikeholdes av etaten, men at stikkveiene/boligveiene er private.

I kontraktsområde nord var vårrengjøring utført i alle undersøkte gater. I en av gatene var det parkert mange biler langs veibanen, og det var ikke rengjort under disse.³⁶ Skilter i gaten tilsa at det ikke kunne parkeres her, men skiltene manglet dato og tid for rengjøringen (se bilde 14a). Ifølge Bymiljøetaten hadde gaten blitt rengjort dagen før, og rengjøringen hadde blitt kontrollert og godkjent med merknad om “noe grus” samme dag som vi var på befaring. For øvrig var det noe grus igjen på enkelte veistrekninger og noe søppel langs fortau.

Bilde 14 a og b Erlends vei (Bydel Alna), 23.04.2013



Bilde 14 a og b viser at skiltingen i gaten om forbud mot parkering ikke inneholdt dato og tidspunkt. Det andre bildet viser at det ikke var rengjort mellom og under biler som var parkert langs fortauet i gaten.

Asfatlapping

Befaringene knyttet til asfatlapping ble gjennomført fire dager i april og mai 2013, samtidig med befaring av vårrengjøringen. I tillegg var vi ute enkelte dager for å gjennomføre stikkprøver av om hull meldt gjennom publikumsmeldinger var blitt lappet. Det ble undersøkt om hull som var registrert av entreprenøren som “ferdig behandlet” i Bymiljøetatens meldingssystem, var blitt lappet, og hvorvidt lappingen var tilfredsstillende utført. Dette ble undersøkt i alle fire kontraktsområder. I tillegg ble tre meldinger om hull i vei meldt inn til Bymiljøetaten, og det ble deretter kontrollert om hullene var lappet noen dager etter.

Befaringene viste at hull som entreprenøren hadde meldt inn som “ferdig behandlet”, så ut til å ha blitt lappet da vi var på befaring. I enkelte tilfeller var det noe usikkerhet om hvor, og når, et hull var blitt utbedret, da vi ikke fant noen lapping som så ut til å være ny.

Bymiljøetatens kontrakter stilte krav til jevnhetsgrad ved lapping av hull.³⁷ Befaringene viste at jevnhetskrav i hovedsak ikke lot seg måle, da tilgrensende veidekke bar preg av mye slitasje og ujevnheter.

³⁶ Dette gjaldt Erlends vei. I henhold til planen skulle den ha vært rengjort 22.04. Kommunerevisjonen var på befaring 23.04.2013. Bymiljøetaten har opplyst at den kontrollerte og godkjente veien 23.04.2013 med merknad om ”noe grus”. Ifølge etaten hadde de i etterkant tatt opp feilskiltingen med entreprenøren, og de resterende områdene var blitt rengjort før 17.05.2013.

³⁷ For hovedveier var det krav om mindre enn 6 mm ujevnhet, og for øvrige veier var kravet mindre enn 10 mm ujevnhet.

Det ble sendt inn tre meldinger om hull i veibanen i forbindelse med våre befaringer. I to tilfeller fikk vi tilbakemelding etter to dager om at sakene var ferdigbehandlet. Etterkontrollen viste at hullene var blitt lappet. I begge tilfeller var det relativt dype hull i veidekket i nærheten som ikke var blitt lappet samtidig, se bilde 16. Vi så også enkelte andre eksempler på hull i veidekket som lå i nærheten av asfalthull som nylig var blitt lappet. I henhold til kontrakten skal entreprenøren utføre lapping fortløpende etter at de har fått melding om behov for lapping, eller når entreprenøren selv registrerer et slikt behov. Ifølge Bymiljøetaten hadde konkursen i Oslo Vei AS medført stor restanse på lapping. Det hadde blitt prioritert å få meldt ut kjente asfalthull med tanke på eventuelle erstatninger. Lapping av hull etaten/entreprenøren kom over, hadde således måttet nedprioriteres i en periode.

Bilde 15 og 16 viser to områder der asfalten hadde mange hull og hadde blitt lappet flere ganger.

Bilde 15 Einars vei (Bydel Grünerløkka), 02.05.2013



Bilde 16 Kjelsåsløkka (Bydel Nordre Aker), 03.05.2013



Bilde 15 og 16 viser strekninger der asfalten hadde flere hull og sprekker, og der det var blitt lappet en rekke ganger. Standarden på veien gjorde det vanskelig å oppfylle kravene til lapping uten å måtte gjøre omfattende vedlikehold.

Bilde 17 Lutvannsveien (Bydel Alna), 30.04.2013



Bilde 17 viser et område med relativt dype hull i veidekket. Hullene er ca. 100 meter nedenfor et veistrekk hvor entreprenøren hadde foretatt flere asfaltlapperinger noen dager før.

Vedlegg 4 Oppfølging etter rapport 15/2011 – bilder

Nedenfor er det tatt med bilder fra de fem stedene som ble trukket fram som eksempler på siktforhold som påvirkes av vegetasjon, i rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune – kvalitet*. Bildene under status 2012 er tatt i september 2012, mens bildene under status 2013 er tatt i juli 2013.

Eksempel 1

Kryss mellom Rute Østre Aker vei og en mindre gang- og sykkelvei med adkomst fra St. Jørgens vei (bilde 1 i rapport 15/2011).

Status 2011



Status 2012



Status 2013



Som det går fram av fotoene, hadde det ikke skjedd noen forbedringer av siktforholdene ved krysset.

Eksempel 2

Adkomst via gangsti til Rute Østre Aker vei fra Hovinveien, retning Valle Hovin (bilde 2 i rapport 15/2011).

Status 2011



Status 2012



Status 2013



Fotoene viser at siktforholdene i 2012 var noe bedre enn i 2011. Kommunerevisjonens 182 cm høye medarbeider var i 2012 synlig 4 meter inn i gangveien fra Hovinveien mot Rute Østre Aker vei. En lavere person, for eksempel et barn, ville i mindre grad ha vært synlig. Fotoet fra 2013 viser at sikten var som i 2011, det vil si dårlig.

Eksempel 3

Kryss (systemskifte) der Rute Sognsveien fra Sognsvann i retning sentrum møter krysset mellom Sognsveien og Carl Kjelsens vei (bilde 3 i rapport 15/2011).

Status 2011



Status 2012



Status 2013



Fotoene viser at status for siktforholdene ved dette krysset var uforandret i perioden 2011–2013, i den forstand at det fortsatt ikke var mulig å se trafikanter som kom fra venstre mot rundkjøringen.

Eksempel 4

Utkjørselen mot Rute Sognsvann fra parkeringsplassen til Sognsveien 102 (i retning sentrum). Bilde 4 i rapport 15/2011 ble tatt 40 meter fra avkjørselen.

Status 2011



Status 2012



Status 2013



Fotoene viser at det ikke ser ut til å ha blitt gjort noe for å bedre siktforholdene ved denne utkjørselen i perioden 2011–2013. Trær og busker har snarere vokst seg høyere og tettere.

Eksempel 5

Rute Sørkedalsveien ved krysset mellom Persbråtan og Sørkedalsveien, der et fotgjengerfelt munner ut i sykkelveien (bilde 6 i rapport 15/2011).

Status 2011



Status 2012



Status 2013



Fotoene viser at det ikke er gjort noe for å bedre siktforholdene på dette punktet i perioden 2011–2013. Vegetasjonen har snarere vokst seg til i denne perioden.

Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel



Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl § 14 første ledd

Dato: 04.11.2013

Deres ref:
201200916-20

Vår ref (saksnr):
201004534-19

Saksbeh:
Kjersti H. Bohlin, 23461553

Arkivkode:
126

RAPPORT TIL UTTAELSE: BYMILJØETATENS KONTROLL OG OPPFØLGING AV VEINETTET

Jeg viser til brev av 04.10.2013 hvor det bes om tilbakemelding på ovennevnte rapport.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, denne informasjonen kommer tilstrekkelig frem.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til dette.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Nei, jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er byrådets samlede vurderinger av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Rapportens konklusjoner er klare ut fra funnene som er gjort, og anbefalingene er relevante i forhold til funnene.

5. Vil byråden vurdere tiltak, eller iverksettetiltak, på bakgrunn av rapportens anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Jeg vil ta opp Kommunerevisjonens rapport med Bymiljøetaten og be etaten følge opp anbefalingene i denne, så raskt som mulig. Dette vil også bli fulgt opp i styringsdialogen med etaten.

Jeg vil også opplyse om at Bymiljøetaten har initiert en intern gjennomgang av egen virksomhetsstyring i tråd med "Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune". Jeg har også igangsatt et arbeid med å kartlegge byrådsavdelingens underliggende virksomhetens internkontrollsystem. Denne kartleggingen vil være ferdig i år. Jeg vil se disse ulike initiativene i sammenheng ved vurdering av tiltak.

Byrådsavdeling for miljø og
samferdsel

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for ev. iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Jeg ønsker å ha dialog med etaten om dette. Noen tiltak er allerede iverksatt, andre vil måtte ha et lenger tidsperspektiv.

7. Oppfatter byråden rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Jeg oppfatter rapporten som nyttig. Bymiljøetaten er fortsatt på noen måter i en etableringsfase, og rapporten gir nyttige innspill til etatens videre arbeid med å etablere interne systemer og rutiner.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

Rapporten er bygget opp på en ryddig måte og gir leseren en god oversikt og innsikt i arbeidet som er gjort. Rapporten er godt skrevet.

Med hilsen

Guri Melby
byråd

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg 6 Uttalelse fra Bymiljøetaten



Oslo kommune
Bymiljøetaten

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 23.10.2013

Deres ref.: 201200916-21 Vår ref.: 12/24325-7

Saksbeh.: Roar Kværner
Org. enhet: Kontrollseksjonen

Arkivkode: 126

RAPPORT TIL UTTALELSE - BYMILJØETATENS KONTROLL OG OPPFØLGING AV VEINETTET

Vi viser til Kommunerevisjonens brev av 04.09.2013 der Bymiljøetaten blir bedt om å komme med en tilbakemelding på rapporten: *Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet*.

- 1. Har informasjonen om prosjektet hensikt vært tilstrekkelig klar?**
Det har blitt gitt tilstrekkelig og klar informasjon om prosjektets hensikt i oppstartsmøte og møter underveis.
- 2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens vurderinger/konklusjoner? I tilfelle hvilke?**
Etaten ønsker å kommentere rapportens punkt som går på observasjonene av tilstand i boliggate i februar måned 2013. Slik etaten ser det har ikke observasjonene og forholdene i boliggate noe med etatens oppfølging av entreprenørene å gjøre. Forholdene kan tilskrives været som var rundt nyttår med et fuktig snøfall som ikke utløste brøyting som deretter frøys til is.

I rapporten kommenteres det også mangelfull brøyting av sykkelfelt og fortau som følge av snøranker. Dette er slik etaten ser det heller ikke et avvik, men et resultat av oppbygning av snø over tid og utforming av anlegg. Noen steder er det ikke snølagingsmuligheter annet enn i bakkant fortau eller på kantstein.
- 3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger/konklusjoner? I tilfelle hvilke?**
Nei, Bymiljøetaten har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ble benyttet.
- 4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens vurderinger/konklusjoner og anbefalinger?**
Etter Bymiljøetatens vurderinger er rapportens konklusjoner og anbefalinger saklige og godt begrunnede med de unntak nevnt i punkt 2.

Bymiljøetaten

Besøksadresse:
Hollendergata 5
Postadresse:
Postboks 9336 Grønland
0135 OSLO

Telefon: 02 180
Telefaks: 23 48 20 01

E-post: postmottak@bym.oslo.kommune.no
Internett: www.bym.oslo.kommune.no

Bankgiro: 1315.01.03376
Org.nr: NO 996 922 766

5. Vil etaten vurdere tiltak, eller iverksette tiltak, på bakgrunn av rapportens anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Generelt anser vi alle anbefalingene fra Kommunerevisjonen som gode innspill på områder hvor etaten kan forbedre seg på. For noen av anbefalingene er det allerede iverksatt tiltak, mens det på andre områder må vurderes iverksetting av tiltak.

- *Fullføre arbeidet med å gjennomgå og implementere kvalitetssystemet for alle vesentlige arbeidsprosesser på området, blant annet planlegging av kontroller, avviksregistrering og –behandling, bruk av sanksjoner og utarbeide en fullmakts matrise for kontraktsforvaltning.*
Etaten ser av forskjellige årsaker at det er behov for å ha klare rutiner og felles handlingsplan for oppfølging av driftskontrakter. Etaten tar sikte på å få oppdatert KS systemet for oppfølging av driftskontrakter i løpet av første halvdel av 2014.
- *Etablere et system som gjør det mulig for etatens ledelse å følge og vurdere status og utvikle for driften og vedlikeholdet av veinettet, herunder også avvik i entreprenørens utførelse.*
Bymiljøetaten har startet opp igjen den elektroniske avviksrapporteringen. Det rapporteres på avvik hver måned til divisjonsdirektøren i Bydriftsdivisjonen.
- *Sørge for at entreprenørene kan benytte GPS-rapportering, at de ulike rapporteringene i nødvendig grad kontrolleres og at fakturagrunnlaget er tilfredsstillende.*
Videreutvikling av etatens elektroniske tjenester er et satsingspunkt. Etaten er i dialog med leverandør av nødvendige konsulenttenester for dette arbeidet. Etaten har som plan at utviklingsarbeid utføres i løpet av første halvdel av 2014 og at GPS-rapportering vil være tilgjengelig for alle fra og med høsten 2014, men dette avhenger av hvor omfattende arbeid som må til.
- *Vurdere behov for tiltak knyttet til vinterdrift av boligveier og sykkelfelt.*
Bymiljøetaten anser at dette ligger litt på siden av de andre punktene som omtales i rapporten. Bymiljøetaten har utarbeidet en standard for vinterdrift som danner grunnlag for de prioriteringer som foretas.

6. Hvilke tidsperspektiv gjelder for ev. iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Vi viser til punkt 5.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten. Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Etaten er av den oppfatning at rapporten peker på flere områder hvor etaten kan forbedre seg, og at anbefalingene fra Kommunerevisjonen er gode innspill for videre utvikling av Bymiljøetaten som tjenesteyter.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten er etter vår oppfatning ryddig og språkbruken er lett forståelig.

Med vennlig hilsen

Hans Edvardsen
etatsdirektør
Godkjent elektronisk

Knut O. Gabestad
assisterende etatsdirektør



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no