



Vinterdrift av veinettet

2019

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 1/2018 Svømmeopplæringen i barneskolen**
- Rapport 2/2018 Eierskapskontroll – Vigo IKS**
- Rapport 3/2018 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2017**
- Rapport 4/2018 Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting**
- Rapport 5/2018 Sykehjemsetaten – kvalitetsutvikling i langtidshjem og helsehus**
- Rapport 6/2018 Overordnet styring av informasjonssikkerhet**
- Rapport 7/2018 Saksbehandlingstid reguleringsplaner – Detaljregulering i Oslo kommune**
- Rapport 8/2018 Barnevernsinstitusjoner – kompetanse og bemanning m.m.**
- Rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge**
- Rapport 10/2018 Måloppnåelse og resultater i Områdeløft Tøyen**
- Rapport 11/2018 Styring av Boligbygg Oslo KF for å forebygge korrupsjon og misligheter**
- Rapport 12/2018 Eiendomstransaksjoner i Boligbygg Oslo KF**
- Rapport 13/2018 Eierskapskontroll – HAV Eiendom AS**
- Rapport 14/2018 Klimaetatens arbeid med kommunens klimamål**
- Rapport 15/2018 Rehabilitering i helsehus**
- Rapport 16/2018 Ernæringsarbeidet i hjemmetjenesten**
- Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole – Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole**
- Rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg**
-
- Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser**
- Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV**
- Rapport 3/2019 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018**
- Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS**
- Rapport 5/2019 Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG – Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF.**
- Rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole – Elektrikerfaget på Bjørnholt videregående skole og Helsearbeiderfaget på Nydalen videregående skole**
- Rapport 7/2019 Forvaltning av informasjon om kommunal eiendom**
- Rapport 8/2019 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten**
- Rapport 9/2019 Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter – Plan- og bygningsetaten**

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

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet Vinterdrift av veinettet.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak fra 28.08.2018 (sak 56) og tilhører området bymiljø, samfunnssikkerhet og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* datert 22.06.2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nummer 4:

[...] 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).

Prosjektet er gjennomført av Hanne Sophie Hem (prosjektmedarbeider) og Nina Merethe Vestlund (prosjektleder). I tillegg har ytterligere 18 medarbeidere deltatt i observasjonene av kommunens veinett.

Vi vil takke Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

07.06.2019



Hilde Ludt
ass. avdelingsdirektør



Nina Merethe Vestlund
revisjonsrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Formål og problemstillinger	9
1.2 Avgrensninger	10
1.3 Revisjonskriterier	10
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	10
1.5 Rapportens oppbygning.....	11
2. Bakgrunn	12
2.1 Bymiljøetatens organisering og ansvar	12
2.2 Tidligere undersøkelser av drift og vedlikehold av veinettet	12
2.3 Været som var, vinteren 2018–2019	13
2.4 Publikumsundersøkelsen 2018	13
2.5 Evaluering av vinterdriften 2017–2018.....	14
3. Beskrivelse av Bymeldinger, etatens kontroller og bøter	15
3.1 Behandling av tilbakemeldinger fra publikum	15
3.2 Bymiljøetatens egne kontroller av vinterdriften 2018–2019.....	18
3.3 Bøter vinteren 2018–2019	19
4. Var vinterdriften tilfredsstillende?	21
4.1 Revisjonskriterium	21
4.2 Faktabeskrivelse	21
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	31
5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	34
5.1 Oppsummering av de beskrivende delene av undersøkelsen	34
5.2 Konklusjoner	34
5.3 Anbefalinger	35
6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	36
6.1 Byråden for miljø og samferdsel	36
6.2 Bymiljøetaten	39
Referanser	45
Tabelloversikt.....	46
Figuroversikt.....	46
Vedlegg 1 Revisjonskriterium	47
Vedlegg 2 Metode.....	52
Vedlegg 3 Informasjon om været som var	56
Vedlegg 4 Begreper som brukes i forbindelse med vinterdrift	60
Vedlegg 5 Publikumsundersøkelsen 2018.....	61
Vedlegg 6 Bruk av strømaterialer vinteren 2018–2019.....	64
Vedlegg 7 Oversikt over observasjonsdager	66
Vedlegg 8 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel	68
Vedlegg 9 Uttalelse fra Bymiljøetaten	74

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har vinteren 2018–2019, gjennom observasjoner av brøyting og strøing på det kommunale veinettet, undersøkt om Bymiljøetaten ved sin vinterdrift hadde sørget for tilfredsstillende fremkommelighet.

Det var mange tilfeller der brøyting og strøing bidro til god fremkommelighet. Det var også mange tilfeller der det var redusert fremkommelighet og dermed også risiko for svekket trafikksikkerhet. Bilveiene hadde i de fleste tilfeller god fremkommelighet. Fremkommeligheten for syklende og gående var i mange tilfeller vesentlig dårligere enn for bilister. Observasjonene avdekket også tilfeller av avvik fra kontraktene med leverandørene, som at snø ble oppbevart på parkeringsplasser for forflytningshemmede.

Sammendrag

I denne rapporten presenteres resultatet av Kommunerevisjonens undersøkelse om vinterdriften av veinettet vinteren 2018–2019. Hovedformålet med vinterdriften er å sikre innbyggerne god fremkommelighet og trafikksikkerhet når snø eller is kan gi redusert fremkommelighet for trafikanter, både fotgjengere, syklistene og bilister. Vinterdrift av veinettet utføres ordinært i perioden 15. oktober til 15. april. Det var Bymiljøetaten som på vegne av Oslo kommune forvaltet det kommunale veinettet, mens drifts- og vedlikeholdsoppgavene som ble utført, var konkurranseutsatt i fire områdekонтракter: vest, nord/øst, sør/øst og sentrum.

Problemstilling, revisjonskriterier og metodisk gjennomføring

Problemstillingene for undersøkelsen har vært:

- Har Bymiljøetaten sørget for tilfredsstillende vinterdrift av veinettet?
- Er det gjennomført brøyting og strøing slik at tilfredsstillende fremkommelighet sikres på veinettet, herunder på fortau og gang- og sykkelveier?

Undersøkelsen ble i hovedsak gjennomført ved at Kommunerevisjonen gjorde befaringer på utvalgte områder av veinettet når værforholdene tilsa at det var aktuelt, det vil si i etterkant av snøfall eller andre endringer i været som kunne medføre isete underlag mv.

Prosjektet er gjennomført på ordinær måte ved hjelp av revisjonskriterier hentet fra ulike kilder.

Kommunerevisjonen gjennomførte også i 2013 og 2017 forvaltningsrevisjon av Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av vinterdrift og veivedlikehold. I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen prioritert å gjøre langt flere befaringer, og i et stort geografisk område, for å vurdere den faktiske fremkommeligheten på veinettet, slik mange av byens innbyggere kan ha opplevd den. For en del av observasjonene er det også vurdert at det har vært brudd på tidskravene i kontrakt. For resten av observasjonene har dette vært mer krevende og derfor ikke prioritert. I mange tilfeller kreves det mer nøyaktig informasjon om start og forløp for nedbøren enn Kommunerevisjonen har hatt tilgang til, for å fastslå avvik fra kontrakt. Det er i en del tilfeller også andre måleproblemer. Det vil derfor kunne være flere brudd på driftskontraktene enn de Kommunerevisjonen har påpekt. Samtidig var det ikke nødvendigvis avvik fra kontrakten selv om fremkommeligheten ble vurdert som dårlig.

Undersøkelsen inneholder også en deskriptiv del, der det blant annet gis informasjon om Bymiljøetatens behandling av tilbakemeldinger fra publikum og bøter gitt vinteren 2018–2019.

Resultatet av den beskrivende delen av undersøkelsen

Bymiljøetaten brukte det IT-baserte systemet Bymelding for å motta tilbakemeldinger fra publikum. I perioden 15.10.2018–20.03.2019 mottok etaten 24 145 bymeldinger, som omhandlet mange ulike forhold.

Av de mottatte bymeldingene angikk 10 192 meldinger vinterdriften, det vil si henvendelser eller klager om brøyting, strøing mv. I 3528 av meldingene hadde avsender oppgitt kontaktinformasjon. 52 prosent av meldingene som hadde avsender, var besvart, mens 48 prosent var ikke besvart ut over en automatisk tilbakemelding der mottaket av meldingen ble bekreftet. Av meldingene som var besvart, ble 36 prosent av meldingene besvart innen 1 dag, og 66 prosent var besvart i løpet av 1 uke.

I tillegg tok publikum kontakt med etaten gjennom en egen chatfunksjon på etatens hjemmeside, via telefon, via e-post, brev og via ulike sosiale medier.

Bymiljøetaten gjennomførte selv stikkprøvekontroll av vinterdriften 2018–2019. Etaten hadde registrert 1071 kontroller og avdekket 160 avvik. De fleste avvikene dreide seg om brøyting av boligveier.

Det ble gitt 5 bøter på til sammen 160 000 kroner til driftsleverandører i perioden 15.10.2018–20.03.2019. Fire av bøkene gjaldt manglende brøyting, mens én bot gjaldt manglende fjerning av skilt etter bortkjøring av snø. I tillegg ble det stilt krav om retting ved avvik.

Sentrale vurderinger

Kommunerevisjonen har gjennomført befaringer for å kartlegge og dokumentere fremkommeligheten. Det har vært gjennomført 986 observasjoner i perioden 30.10.2018 til 19.03.2019. Befaringene ble gjennomført i perioder der kontraktsbestemmelsene skulle tilsi at brøytingen var godt i gang eller fullført, for eksempel flere timer etter at tyngre snøfall startet. Det var gjennomført om lag like mange observasjoner på det prioriterte som på det øvrige veinettet. For det prioriterte veinettet stiller Oslo kommune særlig høye krav til fremkommelighet og kvalitet.

Det var mange tilfeller der brøyting og strøing bidro til god fremkommelighet, på både det prioriterte og det øvrige veinettet. Det var også mange tilfeller der det var redusert fremkommelighet, og risiko for svekket trafiksikkerhet. En rekke av disse observasjonene kan omfatte kontraktsbrudd, men i mange tilfeller kreves det blant annet mer nøyaktig informasjon om start og forløp for nedbøren for å fastslå dette.

I en del tilfeller har Kommunerevisjonen vurdert at det forelå brudd på kontrakt. Dette var observasjoner som ble gjort på et tidspunkt der det uansett forløp skulle ha vært brøytet ut fra kontraktsbestemmelsene. Det gjaldt blant annet prioritert vei med krav til bar asfalt, der det ble observert mye snø i sykkelfelt og på fortau.

Fremkommeligheten for bilister var i all hovedsak god eller litt god og bedre på det prioriterte veinettet enn på øvrige veier/gater. Fremkommeligheten for syklende og gående var vesentlig dårligere enn for bilister, spesielt på det øvrige veinettet.

Kommunerevisjonen mener at Bymiljøetaten ikke i tilstrekkelig grad hadde sørget for god fremkommelighet for syklende og gående i de observerte tilfellene.

For det prioriterte veinettet har Kommunerevisjonen sett om det var brøytet til standard «bar asfalt» på observasjonstidspunktet. Det var bar asfalt ved 33 prosent av observasjonene, delvis bart ved 10 prosent og ikke bar asfalt i 56 prosent av observasjonene. Det ble observert flere tilfeller der det ikke var brøytet til standard «bar asfalt» – verken for bilister, syklistar eller gående. Kommunerevisjonen merker seg at det var en vesentlig høyere andel observasjoner som viste at det ikke var bar asfalt, for sykkelfelt og fortau sammenlignet med for gate/vei. Kommunerevisjonen konstaterer også kontraktsbrudd i noen tilfeller.

På bakgrunn av observasjonene stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved om Bymiljøetaten i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp kontraktskravene, særlig med hensyn til sykkelvei og fortau.

Redusert fremkommelighet innebar i flere tilfeller redusert trafiksikkerhet, især for syklistar og gående, ved at manglende snøbrøyting av fortau og sykkelfelt gjorde at de myke trafikantene benyttet veibanen for å komme frem. Kommunerevisjonen så også eksempler på dette rett i nærheten av grunnskoler.

Det var enkelte tilfeller som viste avvik fra kontraktene med leverandørene om at det ikke skal oppbevares snø på parkeringsplasser for forflytningshemmede (HC-plasser). De observerte avvikene, samt de øvrige manglene ved brøyting og strøing av fortau, innebar økt risiko for at forflytningshemmede fikk redusert sin mobilitet og dermed sin livskvalitet. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om Bymiljøetaten i tilstrekkelig grad hadde fremmet universell utforming og tilrettelagt slik at fortau og parkeringsplasser kunne benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Kommunerevisjonen følgende:

- Bymiljøetaten bør vurdere behovet for å iverksette ytterligere tiltak under vinterdriften for å sikre fremkommeligheten for myke trafikanter.
- Bymiljøetaten bør iverksette ytterligere tiltak for å sikre godt tilgjengelige HC-parkingsplasser gjennom vinteren.

Uttalelser til rapporten

Rapport til uttalelse ble sendt til byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten 08.05.2019. Uttalelsene fra byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten følger i sin helhet i vedlegg 8 og 9. Både byråden og etaten har enkelte innvendinger til undersøkelsens metodikk, men begge varslet relevante tiltak.

1. Innledning

Hovedformålet med vinterdriften av veinettet er å sikre god fremkommelighet og trafiksikkerhet i vinterperioden. Værendringer som medfører mye snø eller is på veiene, kan gi redusert fremkommelighet for trafikanter (fotgjengere, syklister og bilister). Dårlig fremkommelighet kan blant annet gi økt risiko for farlige situasjoner i trafikken, for eksempel ved at gående anvender sykkelfelt eller bilvei dersom fortauet ikke er fremkommelig. For funksjonshemmede, blant annet rullestolbrukere og svaksynte, er det spesielt viktig at fortauene er fremkommelige. Det er videre viktig at barn som er på vei til og fra skolen, har en trygg skolevei.

Driften og vedlikeholdet av Oslo kommunes veinett er konkurranseutsatt i fire kontraktsområder: vest, nord/øst, sør/øst og sentrum. Bymiljøetaten har det overordnede ansvaret for å følge opp leveransene av drift og vedlikehold av det kommunale veinettet. Bymiljøetaten har opplyst at budsjettet for vinterdriften i kalenderåret 2018 utgjorde 76,8 millioner kroner (eksklusiv merverdiavgift). Budsjettet for 2019 utgjorde 107,6 millioner kroner.

I vintersesongen 2017–2018 fikk Bymiljøetaten mange klager på manglende eller mangelfull brøyting, strøing mv. Basert på oppslag i media og spørsmål/henvendelser i bystyrets komiteer synes det særlig å ha blitt reagert på

- for sen og mangelfull snørydding
- at snørydding av sykkelfelt har gått på bekostning av snørydding på fortau
- dårlig fremkommelighet på fortau generelt
- praksis for deponering av forurenset snø

I denne undersøkelsen ser Kommunerevisjonen nærmere på hva som var status for vinterdriften 2018–2019.

Vinterdrift av veinettet utføres ordinært i perioden 15.10. til 15.4. I en periode på 14 dager i hver ende opereres det med « redusert beredskap ». De overordnede kravene til vinterdrift i de fire kontraktene var i hovedsak like, men med enkelte forskjeller. For vinterdriften omfattet kontraktene brøyting, etterrydding og bortkjøring av snø samt strøing (se vedlegg 4 for en nærmere beskrivelse av disse aktivitetene). Kontraktene hadde definert krav til prioritering mellom veityper, kvaliteten på tjenestene og til tidspunkt for igangsetting og fullføring av brøytingen. Kontraktene inneholdt også sanksjonsmuligheter ved manglende eller mangelfulle leveranser, som krav om retting og bøter.

Vinteren 2018–2019 var det 120 kilometer med prioritert veinett i Oslo. Dette var veier som skulle brøytes og feies ekstra. I rapporten omtales dette som det prioriterte veinettet, mens veier som er utenfor det prioriterte veinettet, omtales som det øvrige veinettet.

1.1 Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om fremkommelighet for trafikanter i Oslo vinteren 2018–2019 og eventuelt bidra til forbedring.

Problemstillingene for prosjektet har vært:

- Har Bymiljøetaten sørget for tilfredsstillende vinterdrift av veinettet?

- Er det gjennomført brøyting og strøing slik at tilfredsstillende fremkommelighet sikres på veinettet, herunder på fortau og gang- og sykkelveier?

Undersøkelsen er i stor grad gjennomført ved befaring på utvalgte områder av veinettet i forbindelse med større snøfall eller temperaturendringer som kunne ha konsekvenser for fremkommeligheten på veinettet. Der det har vært mulig, har det også blitt vurdert om det forelå brudd på kontrakt. Undersøkelsen gir videre beskrivende informasjon om aktuell klagestatistikk, oversikt over gitte bøter samt om Bymeldinger besvares.

1.2 Avgrensninger

Undersøkelsen er avgrenset til perioden 15.10.2018–20.03.2019. Undersøkelsen omfatter ikke vurderinger av Bymiljøetatens kontraktoppfølging av leverandører.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra

- kontrakter for drift og vedlikehold av kommunens veinett
- *Standard for drift og vedlikehold av riksveger – retningslinje*, Håndbok R610, Statens vegvesen, 2014
- Standard for vinterdrift av veier og fortau, Bymiljøetaten, 2014
- Byrådssak 1070/15 Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune
- Byrådssak 1104/17 Oslo kommunes anskaffelsesstrategi
- Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

Revisjonskriteriet blir presentert i kapittel 4.1. For en utfyllende beskrivelse av utledningen av kriteriet, se vedlegg 1.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Kommunerevisjonen gjennomførte også i 2013 og 2017 forvaltningsrevisjon av Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av vinterdrift og veivedlikehold. I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen prioritert å gjøre langt flere befaringer, og i et stort geografisk område, for å vurdere den faktiske fremkommeligheten på veinettet, slik mange av byens innbyggere kan ha opplevd den. For en del av observasjonene er det også vurdert at det har vært brudd på tidskravene i kontrakt. For resten av observasjonene har det vært mer krevende og derfor ikke prioritert. I mange tilfeller kreves det mer nøyaktig informasjon om start og forløp for nedbøren enn vi har hatt tilgang til, for å fastslå avvik fra kontrakt. Det er i en del tilfeller også andre måleproblemer. Det vil derfor kunne være flere brudd på driftskontraktene enn de Kommunerevisjonen har påpekt. Samtidig var det ikke nødvendigvis avvik fra kontraktene selv om fremkommeligheten ble vurdert som dårlig.

Kommunerevisjonen har samlet informasjon gjennom befaringer/observasjoner av gater og veier, fortau/gangvei, sykkelfelt/-veier mv. Observasjonene omfatter både arealer som har vært en del av det prioriterte veinettet, og arealer som ikke er prioritert. Våre observasjoner er gjennomført i perioden 30.10.2018–19.03.2019. Befaringene ble gjennomført i perioder der kontraktsbestemmelsene skulle tilsi at brøytingen var godt i gang eller fullført, for eksempel flere timer etter at tyngre snøfall startet.

Vi har videre gjennomgått sentrale dokumenter som kontrakter med leverandører og uttrekk fra Bymelding. Bymelding var Bymiljøetatens IT-baserte system for å motta tilbakemeldinger fra publikum. Vi har også gjennomført et intervju med seksjonsleder i Bymiljøetaten og for øvrig innhentet andre opplysninger telefonisk eller per e-post. Vi har videre innhentet informasjon om været fra yr.no og eklime.no.

Vedlegg 2 gir en mer utfyllende beskrivelse av prosjektets gjennomføring og metode.

1.5 Rapportens oppbygning

Bakgrunnsinformasjon om vinterdriften er nærmere beskrevet i kapittel 2. I kapittel 3 presenteres statistikk over publikums tilbakemeldinger til Bymiljøetaten om vinterdriften, oversikt over gitte bøter samt resultatet av Kommunerevisjonens analyse av Bymeldinger. I kapittel 4 presenteres vår kartlegging og vurdering av vinterdriften. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger presenteres i kapittel 5. I kapittel 6 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene fra Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel.

2. Bakgrunn

I det følgende vil vi beskrive Bymiljøetatens organisering og ansvar for vinterdriften og gi informasjon om Kommunerevisjonens tidligere undersøkelser av drift og vedlikehold av veinettet. Vi gir også en kort beskrivelse av vinterværet i 2018–2019, relevante deler av Oslo kommunes publikumsundersøkelse og EYs evaluering av vinterdriften i 2017–2018. Definisjoner av begreper som brukes i tilknytning til vinterdriften, gis i vedlegg 4.

2.1 Bymiljøetatens organisering og ansvar

Bymiljøetaten hadde ansvar for vinterdriften av cirka 1240 kilometer kommunale kjøreveier og 1100 kilometer fortau, gang- og sykkelveier. Ansvarer omfattet kommunens offentlige veier, gater, parkeringsplasser, fortauer, gangveier, turveier og idrettsanlegg med tilhørende infrastruktur. Etaten hadde ikke ansvaret for arealer knyttet opp mot andre kommunale foretak og bygninger, som skoler, barnehager eldresentre o.l. Innenfor Ring 1 er det den enkelte gårdeier som er ansvarlig for vinterdrift av fortauene utenfor sin bygård. Statens vegvesen har ansvar for statlige riksveier og gangveier.

Drift og vedlikehold av veinettet, inkludert vinterdrift, i Oslo kommune var konkurranseutsatt i fire kontraktsoner. Kontraktsonene var definert som følger:

- område sentrum: sentrum og bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, St. Hanshaugen og Frogner
- område vest: bydelene Ullern, Vestre Aker, Nordre Aker
- område nord og øst: bydelene Bjerke, Grorud, Stovner og Alna
- område sør og øst: bydelene Østensjø, Nordstrand og Søndre Nordstrand

Ansvaret for vinterdriften i Bymiljøetaten var lagt til seksjon Veidrift og vedlikehold i avdeling Vei og gate, i Mobilitetsdivisjonen. Hver av områdekонтракterne ble fulgt opp av en fast kontraktforvalter, mens hvert område hadde én kontrolleringeniør (sentrum hadde to) som i hovedsak skulle kontrollere / følge opp drifts- og vedlikeholdsleveransene ute på veinettet.

2.2 Tidligere undersøkelser av drift og vedlikehold av veinettet

Kommunerevisjonens rapport 13/2013 *Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet* viste at etaten hadde god kontroll og oppfølging på flere områder, samtidig som det var svakheter og forbedringsmuligheter ved etatens arbeid på andre områder. Bystyret behandlet saken i møtet 05.02.2014, sak 4, og vedtok blant annet at Bymiljøetaten måtte etablere et system som gjorde det mulig å vurdere driften og vedlikeholdet av veinettet, herunder avvik i entreprenørenes utførelse. Bystyret ga også uttrykk for at etaten måtte vurdere tiltak knyttet til vinterdrift av boligveier og sykkelfelt, og pekte på betydningen av å ha tydelige mål og standarder for vedlikehold.

Kommunerevisjonens rapport 08/2017 *Bymiljøetaten – drift og vedlikehold av veinettet* viste at Bymiljøetaten hadde utviklet et kontrollsystem som la til rette for å følge opp leveransene av drift og vedlikehold av veinettet, og at etaten hadde fulgt opp at veientreprenørenes leveranser var i henhold til kontraktsbestemmelsene. Etaten hadde i hovedsak også ivaretatt fakturakontroll. Leverandørenes ansvar for oppfølging av publikumsmeldinger hadde blitt kontraktfestet, og statistikk fra Bymiljøetaten viste høy løsningsgrad. Sanksjoner hadde blitt brukt aktivt ved leveranseavvik.

Undersøkelsen avdekket noen avvik og forbedringsmuligheter i styringsinformasjon,

risikovurderinger, fakturakontroll og bruk av sanksjoner. Det var videre mangler ved 4 av 13 gjennomførte befaringer av vinterdriften. Dette gjaldt manglende brøyting/kosting og feil plassering av «snøranker» i sykkelfelt med krav til standard A. Observerte mangler ga økt trafikkrisiko for syklister. Samferdsels- og miljøkomiteen behandlet saken i møtet 23.08.2017, sak 9. I sitt vedtak viste komiteen blant annet til at den hadde merket seg at Bymiljøetatens og byrådsavdelingens oppfølging av rapport 13/2013 dels hadde vært mangelfull, og at det ble varslet relevante tiltak både med hensyn til oppfølging av funnene omtalt i rapport 08/2017 og i rapport 13/2013.

2.3 Været som var, vinteren 2018–2019

Ifølge etaten hadde det vært en normal vinter, med mye snø i januar og deler av februar, og lange brøyteperioder. Det var relativt lave temperaturer i denne perioden og derfor tørr snø. Rundt uke 8 ble det mildt og snøsmelting før snøen kom tilbake igjen. Det var også en periode med underkjølt regn mellom jul og nyttår, som bidro til at det ble strødd svært mye. Det hadde vært mindre is og mindre spor i veiene enn vinteren 2017–2018.

Ifølge etaten gjorde store snømengder 2018–2019 at det ble utfordringer knyttet til trange gater og opprettholdelsen av standard A på det prioriterte veinettet, spesielt i sentrum. Etaten har kjørt bort omtrent 225 000 kubikk med snø i løpet av vinteren, herunder 53 000 kubikk til Åsland snødeponi og 172 000 kubikk til snølekteren «Terje». Til sammenligning ble det kjørt bort rundt 500 000 kubikk med snø i løpet av vinteren 2017–2018.

I vedlegg 3 gis nærmere informasjon fra yr.no og klima.no om temperatur og akkumulert nedbør og akkumulert snødybde for vinteren 2018–2019 samt informasjon om total nedbørsmengde og snødybde de ti siste år.

2.4 Publikumsundersøkelsen 2018

Kantar TNS gjennomførte i 2018 en undersøkelse på oppdrag fra Oslo kommune. Formålet med undersøkelsen var «å gi kommunens politikere og ansatte en oppdatert oversikt over innbyggernes og brukernes tilfredshet med kommunens tjenester og deres oppfatninger om det å bo i Oslo kommune». Undersøkelsen omfattet tre spørsmål knyttet til brøyting og strøing. Respondentene har avgitt svar på en sekspunktsskala, fra svært fornøyd (6) til svært misfornøyd (1). Svarene er generelle og ikke særskilt knyttet til Bymiljøetatens ansvarsområder. Svarene er gjengitt i figurer i vedlegg 5.

For spørsmålet «Hvor fornøyd/misfornøyd er du med snørydding, grusing og salting av gang- og sykkelveier?» hadde Bydel Vestre Aker lavest gjennomsnitt (2,7), mens bydelene Stovner og Alna hadde høyest gjennomsnitt (3,3). Gjennomsnittet for alle bydelene var på 3,0.

For spørsmålet «Hvor fornøyd/misfornøyd er du med grusing og salting av veier?» hadde Bydel Vestre Aker lavest gjennomsnitt (3,0), mens bydelene Alna og Østensjø hadde høyest gjennomsnitt (3,5). Gjennomsnittet for alle bydelene var 3,3.

For spørsmålet «Hvor fornøyd/misfornøyd er du med snørydding av veier?» hadde bydel Vestre Aker lavest gjennomsnitt (2,6), mens bydelene Grünerløkka og Alna hadde høyest gjennomsnitt (3,3). Gjennomsnittet for alle bydelene var 3,0.

2.5 Evaluering av vinterdriften 2017–2018

EY evaluerte på oppdrag fra Bymiljøetaten vinterdriften i 2017–2018. Ifølge evalueringen

- var fremkommeligheten på hovedveiene og sykkelveiene tilstrekkelig, fremkommeligheten på boligveiene delvis tilstrekkelig og fremkommeligheten på fortau ikke god nok
- la kontraktene til en viss grad til rette for god fremkommelighet, men var i stor grad avhengig av god styring og kontraktsoppfølging
- var entreprenørenes leveranser stort sett i henhold til kontrakt. Antall bøter var gjennomsnittlig.
- viste Bymiljøetaten seg handlekraftig og iverksatte ekstraordinære tiltak ved behov, samtidig som det var forbedringspotensial knyttet til kontraktstyring og -oppfølging

Læringspunkter og tiltak etter evalueringen omhandlet blant annet at Bymiljøetaten måtte være bedre forberedt på utfordrende vintre, at det var behov for mer strategisk oppfølging av entreprenørene og tilrettelegging for dette gjennom kontraktene. Det var videre behov for tilstrekkelig deponikapasitet, og etaten burde være mer proaktiv med tanke på å styre publikums forventninger til vinterdrift.

Etaten identifiserte også ytterligere tiltak for å styrke vinterdriften. Tiltakene gjaldt blant annet økt tilstedeværelse ute i gate-/veinettet og økte ekstrabestillinger av brøyting og strøing ved behov samt forbedring av ruteopplegg, utvidelse av det prioriterte veinettet og prosjektering for å oppgradere Åsland snødeponi. Det skulle også gis informasjon til publikum om hvilket nivå på fremkommelighet som var realistisk i snørike perioder.

3. Beskrivelse av Bymeldinger, etatens kontroller og bøter

I det følgende vil vi beskrive omfanget av tilbakemeldinger fra publikum og Bymiljøetatens behandling av disse. I tillegg beskriver vi Bymiljøetatens egne kontroller av vinterdriften og omfanget av bøter gitt til vinterdriftleverandørene.

3.1 Behandling av tilbakemeldinger fra publikum

Bymelding var Bymiljøetatens IT-baserte system for å motta tilbakemeldinger fra publikum. Ifølge etaten mottok den mesteparten av tilbakemeldingene fra publikum via dette systemet. I perioden 15.10.2018–20.03.2019 mottok etaten 24 145 meldinger via Bymelding.

I tillegg kunne publikum kontakte etaten gjennom en egen chatfunksjon på etatens hjemmeside, via telefon, via e-post/brev og via sosiale medier, herunder Facebook, Instagram og Messenger. Bymiljøetatens serviceavdeling hadde blant annet mottatt 1560 telefonhenvendelser, 361 henvendelser via chat og 306 meldinger via Facebook i perioden 15.08.2018–20.03.2019.

3.1.1 Nærmere om behandling av Bymeldinger

Ifølge Bymiljøetaten skulle etaten påse at leverandørene av vinterdrifttjenester av veinettet fulgte opp publikumsmeldinger i Bymelding. Ifølge etatens nettside kunne publikum «raskt og enkelt melde fra om feil og mangler på fellesarealer som gater, torg, friområder, idrettsanlegg i byen, marka og indre Oslofjord». Publikum kunne gi tilbakemeldinger via publikumsmodulen Bymelding på nettet, enten anonymt eller gjennom egen profil som den enkelte opprettet. Meldinger fra publikum kunne også sendes inn via etatens Bymelding-app. Når Bymiljøetaten mottok en melding, ville melderens motta et automatisk svar fra etaten som bekreftet at meldingen var mottatt. I de tilfellene der melderens ønsket å være anonym, var det ikke mulig for etaten å gi tilbakemelding.

Meldingene som kom inn i Bymelding, skulle «sluses» til aktuell leverandør. Dersom det beskrevne forholdet var dekket av driftskontrakten, skulle det innmeldte forholdet undersøkes og ved behov utbedres. Under behandlingen kunne meldingene i systemet få status som ferdig behandlet, midlertidig utbedret, utsatt behandling og lignende. Ifølge etaten førte Bymiljøetatens egne kontrollingeniører stikkprøvekontroll med om leverandørene hadde iverksatt tiltak som følge av meldingene.

Mottatte meldinger om forhold som ikke var omfattet av driftskontraktene, skulle også behandles ved at de ble gitt statusen «avvist», samt at det skulle skrives en kommentar om hvorfor og med angivelse av rett instans dersom den var kjent. Meldinger som ble gitt status «avvist», ble rutet til Bymiljøetatens serviceavdeling, som så skulle sende meldingen til rett mottaker. Inntil medio mars 2019 fikk ikke publikum noe informasjon i slike tilfeller, utover at meldingen var avvist. I mars 2019 innførte etaten nye statuskategorier i systemet slik at publikum også skulle få informasjon om hvorfor meldingen var avvist, og hvor meldingen var sendt. For eksempel kunne en melding få status «henvises eksternt» dersom den var sendt til Statens vegvesen, Sporveien eller andre.

3.1.2 Etatens besvarelser av Bymeldinger

Ifølge etaten skulle meldinger behandles fortløpende, og normalt skulle det gis svar utover den automatiske bekreftelsen på at meldingen var mottatt. Meldinger som gjaldt

vinterdriften, skulle gis en oppdatert status i løpet av en uke. Både entreprenører, Bymiljøetatens kontrollingeniører, kontraktforvaltere og medarbeidere i Serviceavdelingen kunne besvare meldingene.

Når etaten eller leverandørene la inn statusendringer i systemet, genererte systemet et forslag til svar som saksbehandler kunne redigere og eventuelt sende til den som hadde lagt inn meldingen. Ifølge etaten var det slik at dersom vedkommende valgte ikke å sende en tilbakemelding, så gikk det ikke en e-post fra systemet til innmelder om at meldingen var utført. Personen som hadde meldt inn en melding til etaten, ville da, enten via appen eller via nettet og i innlogget modus, ha mulighet til å følge utviklingen til sin melding, men ikke ha mottatt tilbakemelding via e-post.

Ifølge etaten skulle innmelder få en tilbakemelding (via e-post eller via nett/app) etter at meldingene var kvittert ut som ferdig behandlet. Etaten anså ikke Bymelding som en saksbehandlingskanal, men som et verktøy for enkelt å melde inn driftsrelaterte saker til Bymiljøetaten. Det var derfor, på undersøkelsestidspunktet, ikke lagt opp til at det kunne påregnes å få tilbakemelding på alle henvendelser.

Etaten opplyste at dersom en melding hadde ligget lenge ubesvart i systemet, men meldingsinnholdet av ulike årsaker ikke lenger var aktuelt, ble meldingen ikke besvart. I slike tilfeller endret saksbehandler status for saken i Bymeldings-systemet slik at statusendringen ble synlig for melder. Det var da opp til saksbehandlerens skjønn hvorvidt det også ble sendt et eget svar på meldingen.

Ifølge etaten kunne ikke anonyme meldinger besvares.

Kommunerevisjonen har innhentet grunnlagsinformasjon fra systemet Bymelding. Uttrekket omfattet blant annet informasjon om tidspunkt for når meldingen ble opprettet, meldingens innhold, meldingstype, hvorvidt innmelder var anonym / ikke anonym, og tidspunkt for første besvarelse etter den automatiske meldingen om mottatt henvendelse.

Etaten mottok totalt 10 192 meldinger fra publikum om vinterdriften i perioden 15.10.2018–20.03.2019. Av disse meldingene var 6664 meldinger anonyme, mens 3528 meldinger inneholdt kontaktinformasjon. Tabell 1 gir en oversikt over antall mottatte, ikke-anonyme meldinger i perioden 15.10.2018–20.03.2019, hva meldingen omhandlet, antall meldinger som ble besvart etter det første automatiske svaret, og antall meldinger som ikke ble besvart. Meldingene som er registrert som besvart, er de meldingene som er sendt i tilfeller det systemet har generert et forslag til svar, som så saksbehandler har valgt å sende.

Tabell 1 *Oversikt over Bymeldinger vedrørende brøyting og strøing. Vinteren 2018–2019, per meldingstype, besvart og ikke besvart*

Brøyting / strøing av	Besvart	Ikke besvart	Sum
fortau	366	361	727
holdeplass	11	36	47
p-plass	43	72	115
sykkelfelt	67	90	157
tur-/gang-/sykkelvei	642	563	1205
veibane	703	574	1277
Antall	1832	1696	3528
Prosent	52 %	48 %	100 %

Note: Informasjonen i tabellen er basert på Kommunerevisjonens analyse av uttrekk fra systemet Bymelding og omfatter perioden 15.10.2018–20.03.2019. Kolonnen «Besvart» viser antall meldinger som var besvart utover det automatiske første svaret som ble sendt umiddelbart. Bymiljøetaten har opplyst at kategorien «p-plass» også omfatter meldinger knyttet til parkeringsplass for forflytningshemmede, såkalt HC-parkering. For 14 meldinger mottok Kommunerevisjonen kun tidspunkt for når melding var sendt, ikke innholdet i meldingene.

Tabell 1 viser at 52 prosent av meldingene ble besvart, mens 1696 meldinger, 48 prosent, ikke ble besvart utover det første automatiske svaret. Publikum registrerte selv meldingene i kategoriene brøyting/strøing av henholdsvis fortau, holdeplass, parkeringsplass (P-plass), sykkelfelt, tur-, gang- og sykkelvei, og veibane. Etaten oppga at den la feilkategoriserte meldinger fra publikum i rett kategori.

Tabell 2 viser en oversikt over tiden fra meldingene ble mottatt i Bymelding, til meldingene ble besvart.

Tabell 2 *Oversikt over tid fra Bymeldinger ble mottatt, til de ble besvart*

Svartid	Antall meldinger	Andel meldinger
Innen 1 dag	662	36 %
Innen 2 dager	194	11 %
Innen 3 dager	81	4 %
Innen 4 dager	99	5 %
Innen 5 dager	78	4 %
Innen 6 dager	43	2 %
Innen 7 dager	43	2 %
Innen 2 uker	284	16 %
Innen 3 uker	216	12 %
Innen 4 uker	116	6 %
Mer enn 4 uker	16	1 %
Totalt	1832	100 %

Note: Informasjonen i tabellen er basert på Kommunerevisjonens analyse av uttrekk fra systemet. Bymelding og omfatter perioden 15.10.2018–20.03.2019. Oversikten viser tid i antall dager fra meldingene ble opprettet, til de var blitt besvart. Tabellen omfatter kun besvarte meldinger. For 14 meldinger mottok Kommunerevisjonen kun tidspunkt for når melding var besvart, ikke innholdet i besvarelsene.

Tabell 2 viser blant annet at av de 1832 meldingene som ble besvart, ble 36 prosent besvart innen 1 dag. Totalt ble 1200 av meldingene, det vil si 66 prosent, besvart innen 1 uke. Videre var det totalt 624 meldinger som ble besvart senere enn 1 uke etter at de ble mottatt, herunder 16 meldinger som var blitt besvart senere enn 4 uker etter at de ble mottatt.

Kommunerevisjonen har undersøkt hvor mange meldinger i systemet Bymelding som omhandlet glatt føre og strøing.¹ Gjennomgangen ga treff i 3074 meldinger av totalt 10 092 antall meldinger i undersøkelsesperioden. Meldingene henviste blant annet til at det var behov for strøing i bratte bakker, holdeplasser og veier ved barnehager og skoler.

Bymeldinger som gjaldt HC-parkeringsplasser

Kommunerevisjonen har gjennomgått alle Bymeldingene for perioden 15.10.2018–20.03.2019 som angikk parkeringsplass for forflytningshemmede, såkalt HC-parkering. Gjennomgangen gjaldt alle meldinger som inneholdt ordene «HC», «handicap», «funksjon» og «forflytning». Gjennomgangen ga treff på 138 meldinger. Meldingene omhandlet manglende fremkommelighet grunnet manglende/mangelfull brøyting eller strøing, og 102 av disse meldingene omhandlet oppbevaring av snø på parkeringsplass. Av meldingene fremkom det at parkeringsplassene ble oppfattet som utilgjengelige på ulike måter. Det ble i meldingene blant annet vist til at oppbevaring av snø gjorde det vanskelig å bruke parkeringsplassen, og at det ikke var brøytet eller fjernet snø etter gjentatte henvendelser.

Kommunerevisjonens gjennomgang viste at av de 138 meldingene var 110 meldinger sendt inn av publikum (andre var lagt inn av leverandører, bybetjenter mv.). Av de 110 meldingene var det 40 meldinger der avsender hadde lagt igjen kontaktinformasjon. Av disse var 15 meldinger besvart, mens 25 meldinger ikke var blitt besvart utover det første automatiske svaret.

3.2 Bymiljøetatens egne kontroller av vinterdriften 2018–2019

Ifølge Bymiljøetaten var det forutsatt at alt utført arbeid skulle kontrolleres av entreprenør slik at avvik ble fanget opp, rapportert og utbedret. Entreprenørenes leveranser ble i hovedsak fulgt opp gjennom stikkprøvekontroll fra etatens kontrollingeniører. I tillegg hadde etaten en egen vaktordning i helgene. Ifølge etaten innebar kontrollarbeidet mange skjønnsbaserte vurderinger innenfor rammen av kontraktene. Etatens mål var at vinterdriften skulle være lik over hele byen.

Alle kontroller som ble gjennomført, skulle registreres i en egen oversikt. For hver registrerte kontroll skulle det blant annet legges inn informasjon om kontrollør, dato, område og eventuelle avvik. Etaten oppga at kontrollingeniørene brukte henvendelser fra publikum som et grunnlag for kontroller. Ifølge etaten skulle kontrollene digitaliseres i tre kontraktsområder fra og med vinteren 2019–2020. Det skulle tas i bruk GPS-registrering av materiell i bruk og en appløsning for registrering av kontrollene.

Kommunerevisjonen innhentet Bymiljøetatens oversikt over kontroller som ble gjennomført i perioden 01.10.2018–22.03.2019. Av oversikten presentert i tabell 3 fremgikk det at det totalt var gjennomført 1071 kontroller av vinterdrift, og det var funnet 160 avvik. Ifølge etaten var ikke *antall* kontroller alltid representativt for arbeidet kontrollingeniørene utførte, i og med at kontrollørene kjørte rundt i kontraktsområdene og observerte lengre strekninger.

¹ Basert på søk i meldingsinnhold. Søkord: glatt, strø (utelatt strøm), iset, grus. Vi har ikke sjekket hvilke meldinger som ble avvist grunnet at det ikke var Bymiljøetatens ansvar.

Tabell 3 *Oversikt over antall kontroller av vinterdriften 2018–2019 gjennomført av Bymiljøetaten samt avvik avdekket i kontrollene*

	Antall kontroller	Avvik avdekket ved kontrollene
Bortkjøring av snø	89	6
Brøyting boligveier	305	101
Brøyting gang- og sykkelveier	44	12
Brøyting av hovedveier	70	0
Drift av snødeponi /lekter	48	0
Strøing boligveier	276	30
Strøing gang- og sykkelveier	123	6
Strøing hovedveier	116	5
Sum	1071	160

Note: Informasjonen i tabellen er hentet fra Bymiljøetatens egen oversikt over kontroller i perioden oktober 2018–mars 2019. En kontroll kunne avdekke flere avvik.

Tabell 3 viser at Bymiljøetaten gjennomførte flest kontroller av brøyting i boligveier (305) og færrest kontroller av brøyting av gang- og sykkelveier (44).

3.3 Bøter vinteren 2018–2019

Ifølge etaten ble det i løpet av perioden 15.10.2018–20.03.2019 skrevet ut 5 bøter på til sammen 160 000 kroner (se en oversikt i tabell 5). Fire av bøkene gjaldt manglende brøyting, en bot gjaldt manglende fjerning av skilt etter bortkjøring av snø. I tillegg ble krav om retting av avvik brukt som sanksjon overfor leverandørene. Ifølge etaten skulle entreprenørene få en rimelig frist til å rette avvik før de fikk bot. Det var kontrollingeniørene og kontraktforvalterne som bestemte frister og fulgte opp entreprenørenes retting. Fristene for å rette opp avvikene varierte vanligvis fra ti minutter til om lag to timer, og etaten oppga at de fleste avvik ble rettet innen fristen. Hvorvidt det ble skrevet ut bot, var ifølge etaten avhengig av hva saken gjaldt. Ifølge etaten ville det i større grad gis mulighet til å rette opp mangelfull brøyting enn manglende brøyting. Ved gjentatte varsler om manglende brøyting, uten at avvik ble rettet, ville det bli skrevet ut bot. Dersom leverandøren ikke rettet avvik innen frister, ble det gitt bot. Ifølge etaten var bøter ansett som en siste utvei.

Kommunerevisjonen har innhentet Bymiljøetatens oversikt over bøter som ble gitt vinteren 2018–2019. Tabell 4 gir en oversikt over tidspunktet da bøkene ble gitt, årsaken, sum antall kroner og området boten gjaldt.

Tabell 4 Oversikt over bøter gitt til leverandører av vinterdrift, vinteren 2018–2019

Dato	Årsak	Sum
12.12.2018	Manglende brøyting av boligvei med fortau i område nord	kr 20 000
08.01.2019	Manglende brøyting av fortau Gamle Oslo og Frogner i område sentrum	kr 40 000
29.01.2019	Manglende brøyting av boligvei med fortau i område nord	kr 20 000
13.02.2019	Manglende brøyting av hovedvei og boligvei i område nord	kr 40 000
06.03.2019	Manglende fjerning av skilt i område sør/øst	kr 40 000
Sum		kr 160 000

Note: Informasjonen i tabellen er hentet fra Bymiljøetatens egen oversikt over bøter som ble gitt i perioden 15.10.2018–20.03.2019.

Kommunerevisjonen mottok også en oversikt over bøter som ble gitt årlig fra 2010 til 2019 (t.o.m. 20.03.2019), se tabell 5 nedenfor. Merk at summene gjelder alle bøter gitt årlig knyttet til all drift og vedlikehold av vei, ikke kun vinterdriften.

Tabell 5 Oversikt over alle bøter som gitt siden 2010, all drift.

År	Kroner
2010	40 000
2011	362 000
2012	460 000
2013	210 000
2014	78 000
2015	310 000
2016	371 000
2017	100 000
2018	327 000
2019 (t.o.m. 20.03.)	140 000
Sum	2 398 000

Note: Tabellen gir en oversikt over bøter gitt per år siden 2010. Informasjonen i tabellen er basert på Bymiljøetatens egen oversikt.

Tabell 5 viser at Bymiljøetaten har gitt høyest sum bøter i 2012 og lavest sum i 2010.

4. Var vinterdriften tilfredsstillende?

I det følgende vurderer vi om vinterdriften var tilfredsstillende. Faktaene baserer seg i hovedsak på Kommunerevisjonens egne befaringer av veinettet. Det er gjennomført befaringer 24 dager i løpet av perioden 30.10.2018–19.03.2019.

4.1 Revisjonskriterium

- Bymiljøetaten bør ha sørget for tilfredsstillende vinterdrift av veinettet, herunder brøyting og strøing som sikrer god fremkommelighet og god trafikksikkerhet.

For å belyse kriteriet har vi blant annet sett på om brøyting ble utført slik at underlaget ble jevnt, at det ikke ble lagt igjen snøranker over kryssende veier, gangfelt eller holdeplasser, og at snø ikke ble hauget opp slik at sikten i kryss ble hindret. Med hensyn til det prioriterte veinettet, inkludert kjørefelt, sykkelfelt og langsgående fortau/gangveier, har vi sett på om det var brøytet slik at vinterdriftsklasse A var opprettholdt, det vil si bar vei. Dette er sentrale kontraktskrav til leverandørenes ivaretagelse av vinterdriften.

I vurderingen har vi hensyntatt at det kunne være god fremkommelighet selv om det ikke var bar asfalt. Med hensyn til strøing har vi sett på om veibanen var blitt strødd når det har vært glatt, og om strøematerialet sikret god friksjon for veibrukerne.

Analysen av fremkommelighet er basert på at hver enkelt observasjon er plassert i en av følgende kategorier:

- *God og litt god fremkommelighet* = få hinder og fremkommelig for alle publikumsgrupper
- *Litt dårlig eller dårlig fremkommelighet* = flere hinder i veien som reduserte fremkommeligheten (spesielt for personer med nedsatt funksjonsevne)
- *Variert fremkommelighet* = elementer av både god og dårlig fremkommelighet, for eksempel ved at fortauet var godt brøytet, men det var lagt et hinder (for eksempel en snøranke) som reduserte fremkommeligheten

Kommunerevisjonen har prioritert å gjøre mange befaringer i et stort geografisk område for å undersøke den faktiske fremkommeligheten slik mange av byens innbyggere kan ha opplevd den. For en del av observasjonene er det også vurdert at det har vært brudd på tidskravene i kontrakten. For resten av observasjonene har det vært mer krevende og derfor ikke prioritert. I mange tilfeller kreves det mer nøyaktig informasjon om start og forløp for nedbøren enn vi har hatt tilgang til, for å fastslå avvik fra kontrakt. Det er i en del tilfeller også andre måleproblemer. Det vil derfor kunne være flere brudd på driftskontraktene enn de Kommunerevisjonen har påpekt. Samtidig var det ikke nødvendigvis avvik fra kontrakten selv om fremkommeligheten ble vurdert som dårlig.

4.2 Faktabeskrivelse

Kommunerevisjonen har gjennomført befaringer for å kartlegge og dokumentere fremkommelighet. Vedlegg 2 gir nærmere informasjon om datainnsamling og metode. Vedlegg 7 gir nærmere informasjon om tidspunktene for observasjon.

Vi har foretatt 986 observasjoner. Observasjonene er gjennomført i forbindelse med snøfall og temperaturendringer i perioden 30.10.2018 til 19.03.2019. Befaringene ble gjennomført i perioder der kontraktsbestemmelsene skulle tilsi at brøytingen var godt i

gang eller fullført, for eksempel flere timer etter at tyngre snøfall startet. Tabell 6 viser antall observasjoner per kontraktssområde samt angivelse av hvorvidt observasjonen var på en del av det prioriterte veinettet eller ikke. Vi har gjort observasjoner i store deler av Oslos veinett.

Tabell 6 *Antall observasjoner foretatt av Kommunerevisjonen fordelt på det prioriterte og det øvrige veinettet totalt og per kontraktssområde*

	Antall observasjoner på det prioriterte veinettet	Antall observasjoner på det øvrige veinettet	Totalt
Observasjoner i sentrum (sentrum, bydelene 1–5)	308	222	530
Observasjoner i vest (bydelene 6–8)	66	137	203
Observasjoner i nord og øst (bydelene 9–12)	72	63	135
Observasjoner i sør og øst (bydelene 13–15)	50	68	118
Alle observasjoner	496	490	986

Note: Tabellen gir opplysninger om antallet observasjoner som Kommunerevisjonen har gjort. Observasjonene er presentert etter kontraktssområdene. Bydel 1–5 utgjør Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, St. Hanshaugen og Frogner. Bydel 6–8 er Ullern, Vestre Aker og Nordre Aker. Bydel 9–12 er Bjerke, Grorud, Stovner og Alna. Bydelene 13–15 er Østensjø, Nordstrand og Søndre Nordstrand.

Tabell 6 viser at vi totalt sett har gjort om lag like mange observasjoner på det prioriterte som på det øvrige veinettet. Mer enn halvparten av observasjonene er gjennomført i de fem sentrumsbydelene, der mye av det prioriterte veinettet ligger.

De 986 observasjonene vi har gjennomført, har videre fordelt seg slik:

- 386 observasjoner av fortau/gangveier
- 308 observasjoner av gater og veier
- 170 observasjoner av sykkelfelt / egne sykkelveier
- 45 observasjoner av kombinerte gang- og sykkelveier
- 62 observasjoner av parkeringsplasser (inkl. HC-parkeringsplasser)
- 15 observasjoner av holdeplasser

4.2.1 Observasjoner på det prioriterte veinettet

For det det prioriterte veinettet stilles det høye krav til fremkommelighet og kvalitet. På bakgrunn av disse kravene har vi ettersett om det var bar asfalt, delvis bar asfalt eller ikke bar asfalt. Resultatet viser at det var

- bar asfalt ved 166 observasjoner (33 prosent)
- delvis bar asfalt ved 52 observasjoner (10 prosent)
- ikke bar asfalt i 278 observasjoner (56 prosent)

Funnene i Kommunerevisjonens observasjoner er gjengitt i tabell 7.

Tabell 7 Oppsummering av observasjoner på det prioriterte veinettet, ulike veityper

Veitype	Bar asfalt	Delvis bar asfalt	Ikke bar asfalt	Sum
Gate/vei	89 (60 %)	8 (5 %)	51 (34 %)	148
Sykkelfelt	42 (27 %)	23 (15 %)	92 (59 %)	157
Fortau	27 (16 %)	19 (11 %)	122 (73 %)	168
Gang- og sykkelvei	6 (38 %)	1 (6 %)	9 (56 %)	16
Parkeringsplass	2 (29 %)	1 (14 %)	4 (57 %)	7
Sum	166	52	278	496

Note: Tabellen viser en oversikt over Kommunerevisjonens observasjoner på det prioriterte veinettet. Det vil si de veier mv. der det er kontraktfestet krav til veistandard A. Observasjon av 1 holdeplass er kategorisert under fortau. Parkeringsplass inkluderer HC-parkering.

Det var flest observasjoner av gate/vei, sykkelfelt og fortau. Tabell 7 viser at det blant disse sjeldnere var bar asfalt på fortau (73 prosent) enn på sykkelfelt (59 prosent) og på gate/vei (34 prosent).

I et flertall av observasjonene der det ikke var bar asfalt, er det ikke mulig å slutte med full sikkerhet om leverandørene hadde oppfylt kontraktens brøytefrister. Fristene innebar at brøyting senest skulle starte én time etter snøfall, og at det skulle gjennombrøytes hver fjerde time under snøfall. Med andre ord innebar tidskravene til brøyting ikke et krav om faktisk bar asfalt så lenge det snødde, eller umiddelbart etter endt snøfall. Videre skulle alle ranker som hindret at bar vei-kravet oppfylles, fjernes innen 48 timer.

Bildene under viser observasjon av bar asfalt på vei, sykkelfelt og fortau (bilde 1), observasjon av delvis bart sykkelfelt (bilde 2) og verken bar asfalt i veien, på sykkelfelt eller på fortau (bilde 3).

**Bilde 1 Bar asfalt,
Skullerudveien 05.02.2019**



**Bilde 2 Delvis bart sykkelfelt,
Kjølberggata 05.02.2019**



**Bilde 3 Ikke bar asfalt,
Kirkeveien 06.02.2019**



Fremkommelighet

Ved observasjon av delvis eller ikke bar asfalt var det i flere tilfeller slaps i vei, fortau eller sykkelfeltet. I flere tilfeller var det et lag med snø i vei/sykkelfelt/fortau, men likevel vurdert at det var fremkommelig (dog noe mindre fremkommelig enn ved bar asfalt).

Noen observasjoner viste at det var brøytet, men ikke i alle veitypene på samme strekning. Det ble blant annet observert enkelte tilfeller der kun vei var brøytet. Videre var det tilfeller der vei og sykkelfelt var brøytet, men ikke fortau. Det var snøklumper eller ranker på tvers av feltet, eller det var brøytekant som var lagt langsmed slik at sykkelfeltet var smalt. I noen av observasjonene var sykkelfeltene usynlige. Det var flere tilfeller der parkeringslommer langs sykkelfelt ikke var brøytet, og der det var havnet snø i sykkelfeltet på grunn av biler som hadde kjørt ut, eller det hadde blitt måkt ut av privatpersoner.

4.2.2 Observasjoner av det øvrige veinettet

Som nevnt over gjorde Kommunerevisjonen 490 observasjoner på veier som var på det øvrige veinettet. I tabell 8 fremgår det hvilke veityper observasjonene gjelder, og antall observasjoner med mangler knyttet til vinterdrift og/eller fremkommelighet.

Tabell 8 Oppsummering av observasjoner, det øvrige veinettet

Veitype	Antall observasjoner	Observasjoner med mangler
Vei/gate	160	29 (18 %)
Sykkelfelt	13	9 (69 %)
Fortau	233	157 (67 %)
Kombinert gang- og sykkelvei	29	16 (55 %)
Parkering inkl. HC	55	38 (69 %)
Sum	490	249 (51 %)

Note: Informasjonen i tabellen er basert på Kommunerevisjonens observasjoner. 14 observasjoner av holdeplasser er lagt under fortau.

Fremkommelighet

Når det gjaldt observasjoner av brøyting av vei/gate, var det i 29 observasjoner registrert at det ikke var brøytet, at det var dårlig brøytet, eller at forholdene tilsa at det var usikkert om det var brøytet. Av beskrivelsene i disse tilfellene fremgikk det at det var mye løs snø i veien og dype hjulspor. For sykkelfelt var det i ni tilfeller mangler knyttet til at det ikke var brøytet, at det var dårlig brøytet, eller at snøranker var lagt i sykkelfeltet.

Når det gjaldt fortau, var manglene knyttet til at det ikke var brøytet, at det var dårlig brøytet, eller at forholdene tilsa at det var usikkert om det hadde blitt brøytet. Det fremkom av beskrivelsene at det var flere steder der snøhauger eller snøranker var lagt på fortauet slik at de sperret for gående. Noen steder var det delvis bar asfalt og delvis lagt snø på fortauet. I mange tilfeller var det ikke brøytet på fortauet, men tråkket opp en smal sti. Flere steder ble det beskrevet at det var dyp snø eller slaps og dype hjulspor på fortauet.

På fortau var det enkelte ganger ikke mulig å se om det faktisk var fortau der. Flere steder var fortauene smale på grunn av snø som var oppsamlet mellom vei/gate og fortau. I noen av disse tilfellene var det også skiltet om rasfare. Smale fortau medførte at publikum måtte gå der det var skiltet om rasfare. Kommunerevisjonen har i flere tilfeller registrert opphauging av snø som sperret for sikten i kryss. Det var også flere tilfeller der fotgjengerfelt var brøytet kun i veibanen, mens området mellom de to veiene, «trafikkøya», ikke var brøytet. Manglende brøyting mellom veiene medførte at det lå en snøranke i trafikkøya på tvers av fotgjengerfeltet.

For kombinert gang- og sykkelvei gjaldt manglene svært varierte forhold – noen steder var det ikke brøytet, og noen steder vekslet det mellom snø, is og asfalt.

For holdeplasser gjaldt manglene tilfeller med mye slaps på holdeplassen, mye løs og dyp snø med spor, snøranke på inntil 10 centimeter lagt mot påstigningspunkt for buss og smal holdeplass på grunn av snøranke.

**Bilde 4 Brøytet boligvei,
Dagaliveien 08.02.2019**



**Bilde 5 Ubøytet vei,
Geitmyrsveien, 05.02.2019**



**Bilde 6 sykkelfelt med snø,
Cecilie Thoresens vei 28.01.2019**



**Bilde 7 Snøranke lagt på tvers av et fortau,
Thereses gate 05.02.2019**



**Bilde 8 Snø på fortau/holdeplass,
Sanatoriet bussholdeplass 08.02.2019**



4.2.3 Trafikksikkerhet

Forhold som var potensielt lite trafikksikre, ble bemerket i cirka 10 prosent av observasjonene.

Det ble påpekt tilfeller der vei og sykkel felt var brøytet, men ikke fortau. Gående benyttet da sykkel feltet. Det ble påpekt tilfeller der det var snø i sykkel feltet slik at syklistene måtte ty til kjørebanelen (eller i enkelte tilfeller fortauet).

Det ble observert flere tilfeller der snøhauger eller snøranker var lagt på fortauet slik at fotgjengerne måtte gå i vei/gate eller sykkel felt for å komme rundt. Slike tilfeller observerte vi også rett i nærheten av grunnskoler, altså på barnas skolevei. Det ble registrert flere tilfeller av opphauging av snø som sperret for sikten i kryss.

På holdeplasser var det i mer enn halvparten av observasjonene forhold ved brøytingen som reduserte muligheten for en enkel på- og avstigning. For eksempel kunne holdeplassen være brøytet, men snøen var hauget slik at gående måtte ut i veibanen for å komme til fortauet.

4.2.4 Observasjoner av HC-parkeringsplasser

Av de 34 observasjonene av HC-parkeringsplasser var det brøytet i 23 tilfeller (noen av observasjonene gjaldt flere HC-plasser). I de resterende tilfellene reduserte issvuller og solide lag med is og snø muligheten til å parkere (se eksempel bilde 9). Det var også tilfeller der det var snøhauger og brøytekanter som var lagt på parkeringsplassen (se bilde 10).

Bilde 9 Ubrytete HC-parkeringer, Waldemar Thranes gate 05.02.2019



Bilde 10 HC-parker med snøhaug, Thorleifs allé 06.03.2019



Det har i løpet av vinteren 2018–2019 vært medieoppmerksomhet knyttet til brøyting av flere HC-parkeringsplasser. Det påpekes blant annet at snø ble lagret på HC-plasser, og at den ikke var fjernet selv etter at publikum hadde gitt beskjed til Bymiljøetaten.

Det ble også stilt skriftlig spørsmål 13.02.2019 til byråden for miljø og samferdsel om lagring av snø på HC-parkeringsplasser. Det ble blant annet vist til to konkrete parkeringsplasser og stilt spørsmål om hvilke tiltak byråden mente var formålstjenlige for å unngå at store snømengder blir liggende igjen på HC-plasser. Spørsmålene ble besvart i notat 72/2019 fra 25.03.2019 til samferdsels- og miljøkomiteen. Byråden viste til at HC-parkeringsplasser ikke skulle brukes til snølagring, og at kontraktene med leverandørene inneholdt følgende: «Det skal ikke oppbevares snø på parkeringsplasser for forflytningshemmede (HC-plasser).» Byråden viste videre til at Bymiljøetaten kontrollerte og fulgte opp brøyteselskapenes leveranser også når det gjaldt rydding av HC-parkeringsplasser.

I notatet viste byråden til at Bymiljøetaten så langt denne vinteren hadde mottatt 63 henvendelser om tilgjengeligheten på HC-plasser via Bymelding, og at sakene ble fulgt opp fortløpende. (Se også delkapittel 3.1.2.)

Ifølge Bymiljøetaten hadde det vært gjennomført stikkprøvekontroller, og etaten hadde ved ett tilfelle bedt leverandøren om å rydde snø fra HC-parkeringsplasser i løpet av vinteren 2018–2019. Bymiljøetaten oppga at det ikke var sammenfall mellom etatens og publikums oppfatninger om hva som var snølagring på en HC-parkeringsplass. Hvis det lå en kant igjen etter en brøytemaskins skjær, vurderte etaten at plassen likevel var tilgjengelig, og det ble da ikke prioritert å få bort snøen. Etaten vurderte at en snøhaug i enden av en parkeringsplass ikke var det samme som snølagring. Etatens vurdering var at så lenge det var mulig å parkere innenfor oppmerket felt, så var parkeringsplassen tilgjengelig. Publikum vurderte ofte dette på en annen måte, ble det uttalt.

Etaten opplyste at den nå så at det var behov for høyere kvalitet på brøytingen av HC-parkeringsplasser, og planla tiltak for neste vinter. Det ble blant annet vurdert å ha et eget lag som skulle kontrollere HC-plasser etter hvert snøfall.

4.2.5 Manglende/mangelfull brøyting i henhold til kontraktsvilkår

Kommunerevisjonens observasjoner har vist en rekke eksempler på at det ikke var brøytet på observasjonstidspunktet, eller at det var mangelfullt brøytet. I de fleste tilfellene er det likevel vanskelig å konkludere med at det var brudd på kontrakt, grunnet kontraktenes tidskrav. I det følgende vil vi redegjøre for noen av de observasjoner som er gjort på et tidspunkt der det uansett forløp skulle ha vært brøytet ut fra kontraktsbestemmelsene.

Bilde 11 Prioritert vei



Eksempel 1: 07.12.2018 kl. 08.32 ved Østensjøveien 34 (etter Brynseng T-banestasjon på vei mot Helsfyr) (bilde 11). Strekningen er på det prioriterte veinettet med krav om bar asfalt på det aktuelle tidspunktet. Det var mye snø på fortauet, som også syklene skulle benytte grunnet veiarbeid.

Bilde 12 Ubøytet fotgjengerfelt



Eksempel 2: 03.02.2019 kl. 16.53 ved Frennings vei (rett ved krysset med Grefsenkollveien) (bilde 12). Dette var ikke prioritert vei. Likevel var det ikke i tråd med kravene at snøranken mellom kjørefeltene på fotgjengerfeltet ikke var fjernet. Her var det så smalt at det ikke var mulig å passere med barnevogn, rullestol og heller ikke med krykker eller for gående som var dårlige til beins.

Bilde 13 Ubøytet fotgjengerfelt



Eksempel 3: Bilde 13 er av samme fotgjengerfelt som bilde 12 over, 08.02.2019, kl. 16.15.

Bilde 14 Prioritert vei



Eksempel 4: 05.02.2019 kl. 15.17 i Torggata (mellom Youngstorget og Ring 1) (bilde 14). Dette var prioritert sykkelvei med krav til bar asfalt. Her var det mye snø igjen i veibanen og også brøytet for smalt.

Bilde 15 Prioritert vei



Eksempel 5: 05.02.2019 kl. 15.33 i Hagegata på Tøyen (bilde 15). Dette var prioritert vei med krav til bar asfalt. Her var sykkelfeltet ikke synlig flere steder. Det var da stor risiko for at syklister måtte ut i veibanen.

Bilde 16 Prioritert vei



Eksempel 6: 02.02.2019 kl. 14.15 i Kongsveien (Gamlebyen) (bilde 16). Dette var prioritert vei der fortauet skulle ha vært brøytet til bar asfalt. Her var det mye snø. Det var videre en strekning med fortau kun på den ene siden, og det var vanskelig å komme frem med barnevogn eller rullestol.

Bilde 17 ubrøytet fortau

Eksempel 7: 05.02.2019 kl. 13.03 fortau utenfor i Eugenes gate 22 D (bilde 17). Bildet viser et ubrøytet fortau, med mye snø og opptråkket sti.

Som det fremkommer i 4.2.4, var det også tilfeller der snø ble oppbevart på HC-parkeringsplasser.

4.2.6 Var det glatt? Var det strødd?

Bymiljøetaten hadde kontraktfestede krav til type strømaterial (pukk/salt/kjemikalier), tidspunkt for strøing (preventiv/samtidig/etterstrøing), utstyr og temperaturer mv. Strømaterialet skulle sikre god friksjon for veibrukere.

Under våre befaringer har vi kartlagt og vurdert hvorvidt det var glatt eller ikke. I 142 av totalt 986 observasjoner har kontrollørene oppgitt at det var glatt. I de aller fleste av disse tilfellene kunne ikke kontrollørene se at det var strødd med pukk. Av beskrivelsene fremgikk det at det i flere tilfeller var et ujevnt underlag av is.

Bilde 18 Turvei

Eksempel på glatt turvei (bilde 18). Bildet er fra turveien langs Akerselva, rett nord for Treschows bru. Bildet er tatt 28.02.2019.

I en rekke observasjoner har kontrollørene oppgitt at det var saltet, eller hatt inntrykk av at salt hadde vært i bruk. Vi har utover at det er konstatert at det i en del tilfeller har vært glatt, ikke datamateriale som entydig kan si at det ikke har vært strødd i tråd med kontraktskravene.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonens befaringer ble gjennomført i perioder der kontraktsbestemmelsene skulle tilsi at brøytingen var godt i gang eller fullført, for eksempel flere timer etter at tyngre snøfall startet.

Det var mange tilfeller der brøyting og strøing bidro til god fremkommelighet. Det var også mange tilfeller der det var redusert fremkommelighet og dermed risiko for svekket trafikksikkerhet.

I en del tilfeller har Kommunerevisjonen vurdert at det forelå brudd på kontrakt. Det gjaldt blant annet prioritert vei med krav til bar asfalt der det ble observert mye snø i sykkelfelt og på fortau.

En rekke av observasjonene kan omfatte kontraktsbrudd selv om dette ikke er konstatert, fordi det kreves mer nøyaktig informasjon om start og forløp for nedbøren for å fastslå dette. Det er også andre måleproblemer, blant annet knyttet til faktisk brøytetidspunkt ved lengre snøfall.

Fremkommeligheten for bilister var i all hovedsak god eller litt god og bedre på det prioriterte veinettet enn på øvrige veier/gater. Fremkommeligheten for syklende og gående var vesentlig dårligere enn for bilister, spesielt på det øvrige veinettet. Kommunerevisjonen mener at Bymiljøetaten ikke i tilstrekkelig grad hadde sørget for god fremkommelighet for syklende og gående i de observerte tilfellene.

På det prioriterte veinettet observerte vi flere tilfeller der det ikke var brøytet til standard «bar asfalt» – verken for bilister, syklistar eller gående. Kommunerevisjonen merker seg at det var en vesentlig høyere andel observasjoner som viste at det ikke var bar asfalt, for sykkelfelt og fortau sammenlignet med for gate/vei. Kommunerevisjonen konstaterer kontraktsbrudd i noen tilfeller.

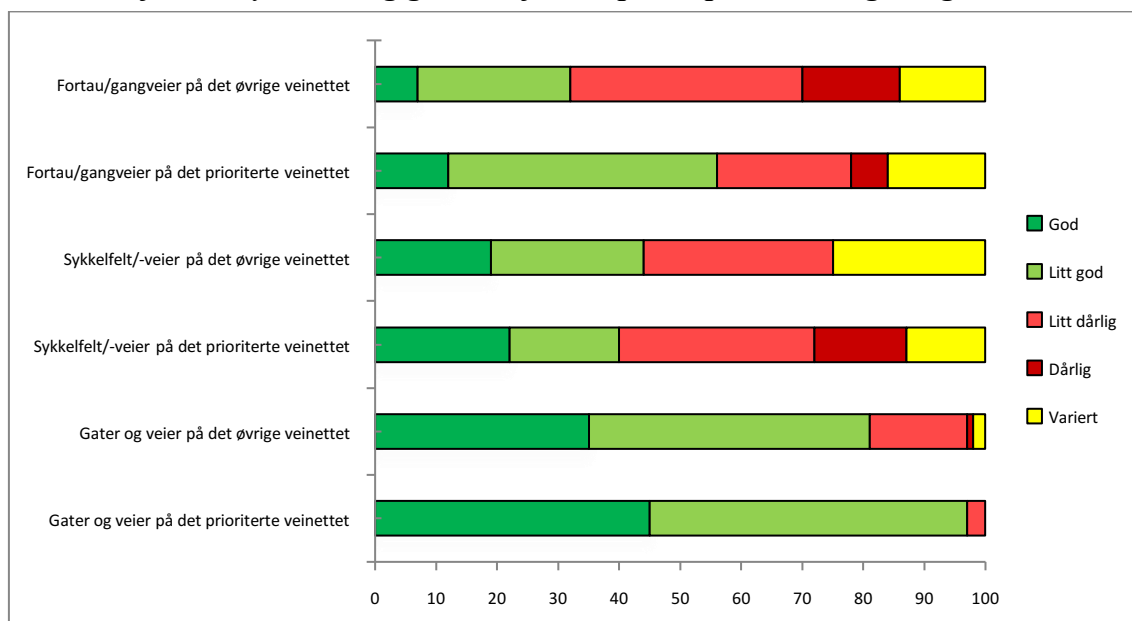
På bakgrunn av observasjonene stiller vi spørsmål ved om Bymiljøetaten i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp kontraktskravene, særlig med hensyn til sykkelvei og fortau.

Redusert fremkommelighet innebar i flere tilfeller redusert trafikksikkerhet, især for syklistar og gående, ved at manglende snøbrøyting av fortau og sykkelfelt gjorde at de myke trafikantene benyttet veibanen for å komme frem. Vi så også eksempler på dette rett i nærheten av grunnskoler.

Det var enkelte tilfeller som viste avvik fra kontraktene med leverandørene om at det ikke skal oppbevares snø på parkeringsplasser for forflytningshemmede (HC-plasser). De observerte avvikene, samt de øvrige manglene ved brøyting og strøing av fortau, innebar økt risiko for at forflytningshemmede fikk redusert sin mobilitet og dermed sin livskvalitet. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om Bymiljøetaten i tilstrekkelig grad hadde fremmet universell utforming og tilrettelagt slik at fortau og parkeringsplasser kunne benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Figur 1 oppsummerer Kommunerevisjonens vurdering av fremkommeligheten ved de gjennomførte observasjonene av fortau, sykkelvei og vei. Vi tar her ikke stilling til om det foreligger avvik fra kontraktene. Fremkommeligheten kan eksempelvis være vurdert som dårlig selv om det ikke var et avvik.

Figur 1 Kommunerevisjonens vurdering av observasjonene av fremkommelighet på fortau, sykkelvei og gate/vei, fordelt på det prioriterte og øvrige veinettet



Note: Opplysningene i figuren er basert på Kommunerevisjonens egne observasjoner og vurderinger/kategoriseringer av fremkommeligheten. Beregningen av andel bygger på at det totalt er gjort 148 observasjoner av fremkommeligheten for biler på det prioriterte veinettet og 160 på det øvrige, 157 observasjoner av fremkommeligheten for syklistene på det prioriterte veinettet og 13 på det øvrige samt 168 observasjoner av fortau og gangveier på det prioriterte veinettet og 233 observasjoner på det øvrige veinettet.

5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Bymiljøetaten hadde sørget for tilfredsstillende vinterdrift av veinettet, og om det var gjennomført brøyting og strøing slik at fremkommelighet var tilfredsstillende. Kommunerevisjonen har gjennomført egne befaringer/observasjoner av veinettet i perioden 30.10.2018 til 20.03.2019.

Undersøkelsen beskriver også omfanget av tilbakemeldinger fra publikum om vinterdriften, Bymiljøetatens behandling av disse, etatens egne kontroller og omfanget av bøter.

5.1 Oppsummering av de beskrivende delene av undersøkelsen

Bymelding var Bymiljøetatens IT-baserte system for å motta tilbakemeldinger fra publikum. I perioden 15.10.2018–20.03.2019 mottok etaten 24 145 slike meldinger. Når en melding ble mottatt av Bymiljøetaten, ville melderens umiddelbart motta en automatisk tilbakemelding som bekreftet mottaket. Meldingene skulle deretter «sluses» videre til aktuell leverandør. Det var leverandørens oppgave å påse at forholdene meldingene gjaldt, ble behandlet. Ifølge etaten førte den stikkprøvekontroll med om leverandørene hadde iverksatt nødvendige tiltak.

Mottatte meldinger om forhold som ikke var omfattet av vinterdriftskontraktene, skulle, hvis mulig, videresendes til rett instans. Frem til midten av mars 2019 ga etaten i slike tilfeller kun informasjon i systemets statusfelt om at meldingen var avvist. Fra mars ble det gitt tilbakemelding om hvorfor meldingen var avvist, og eventuelt om hvor meldingen var videresendt. Bymiljøetaten mottok 10 092 meldinger som angikk vinterdriften i perioden 15.10.2018–20.03.2019. 52 prosent av meldingene som ikke var anonyme, ble besvart, mens 48 prosent ikke ble besvart utover et første automatisk svar som ble sendt til melderens for å bekrefte at meldingen var mottatt. Ifølge etaten var Bymelding ikke et saksbehandlingssystem, og det var derfor ikke lagt opp til at man kunne forvente svar på alle henvendelser.

Bymiljøetaten gjennomførte stikkprøvekontroll av vinterdriften 2018–2019. Etaten hadde registrert 1071 kontroller og avdekket 160 avvik. De fleste avvikene dreide seg om brøyting av boligveier.

Med hensyn til bruk av bøter og andre sanksjoner overfor leverandørene ble det i løpet av perioden 15.10.2018–20.03.2019 gitt bøter i 5 tilfeller, på til sammen 160 000 kroner. Fire av bøkene gjaldt manglende brøyting, mens én bot gjaldt manglende fjerning av skilt etter bortkjøring av snø. I tillegg ble det stilt krav om retting av avvik.

5.2 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt om Bymiljøetaten hadde sørget for tilfredsstillende vinterdrift av veinettet vinteren 2018–2019, dette i hovedsak gjennom observasjoner der fremkommeligheten på veinettet har blitt vurdert. Fremkommeligheten kan være vurdert som dårlig selv om det ikke var avvik fra kontrakt.

Kommunerevisjonens observasjoner viser at det var mange tilfeller der brøyting og strøing bidro til god fremkommelighet. Det var også mange tilfeller der det var redusert fremkommelighet, i en del av disse var det avvik fra kontraktsbestemmelsene. Det gjaldt

blant annet prioritert vei med krav til bar asfalt der det ble observert mye snø i sykkelfelt og på fortau.

I mange tilfeller var det vanskelig å konkludere med at det var brudd på kontrakt. En rekke av disse observasjonene kan omfatte kontraktsbrudd, men i mange tilfeller kreves det mer nøyaktig informasjon om start og forløp for nedbøren for å fastslå avvik fra kontrakt. Det var i en del tilfeller også andre måleproblemer.

Fremkommeligheten for bilister var i all hovedsak god eller litt god og bedre på det prioriterte veinettet enn på øvrige veier/gater. Fremkommeligheten for syklende og gående var vesentlig dårligere enn for bilister, spesielt på det øvrige veinettet. Kommunerevisjonen mener at Bymiljøetaten ikke i tilstrekkelig grad hadde sørget for god fremkommelighet for syklende og gående i de observerte tilfellene.

Kommunerevisjonen merker seg at det var en vesentlig høyere andel observasjoner som viste at det ikke var bar asfalt, for sykkelfelt og fortau sammenlignet med for gate/vei på det prioriterte veinettet. I den sammenheng stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved om Bymiljøetaten i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp om leverandørenes etterlevelse av kontraktskravene var tilfredsstillende med hensyn til sykkelvei og fortau.

Redusert fremkommelighet kan innebære en risiko for redusert trafiksikkerhet, især for syklist og gående. Når fremkommeligheten er dårlig på fortauet, kan det blant annet gi økt risiko for at gående blir tvunget til å anvende sykkelfelt eller bilvei. Kommunerevisjonen så eksempler på dette rett i nærheten av grunnskoler.

Kommunerevisjonens vurdering er at det i enkelte tilfeller var avvik fra kontraktene med leverandørene om at det ikke skal oppbevares snø på parkeringsplasser for forflytningshemmede (HC-parkeringer). De observerte avvikene, samt de øvrige manglene ved brøyting og strøing av fortau, innebar økt risiko for at forflytningshemmede fikk redusert sin mobilitet og dermed sin livskvalitet. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om Bymiljøetaten i tilstrekkelig grad hadde fremmet universell utforming og tilrettelagt for at fortau og parkeringsplasser kunne benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Undersøkelsen viser at det kan være utfordrende å vurdere om det foreligger avvik fra kontrakt. Kommunerevisjonen merker seg i den forbindelse Bymiljøetatens pågående utviklingsarbeid knyttet til GPS-registrering av brøyttemateriell og nye løsninger for registrering av kontroller, omtalt i kapittel 3.2.

5.3 Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Kommunerevisjonen følgende:

- Bymiljøetaten bør vurdere behovet for å iverksette ytterligere tiltak under vinterdriften for å sikre fremkommeligheten for myke trafikanter.
- Bymiljøetaten bør iverksette ytterligere tiltak for å sikre godt tilgjengelige HC-parkeringsplasser gjennom vinteren.

6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Rapporten ble sendt til uttalelse til byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten 08.05.2019. Kommunerevisjonen mottok uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel i brev datert 04.06.2019 og fra Bymiljøetaten 27.05.2019. I det følgende blir viktige elementer i de mottatte uttalelsene presentert og vurdert. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 8 og 9.

6.1 Byråden for miljø og samferdsel

6.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden uttaler at prosjektets hensikt har vært klar, og at konklusjonen i rapporten tas på alvor. Dette gjelder særlig observasjoner knyttet til dårlig fremkommelighet på fortau og sykkelvei – både på det prioriterte og det øvrige veinettet, og avvik i form av snø på parkeringsplasser for forflytningshemmede (HC-parkeringer). Byråden understreker at god framkommelighet på vinteren på veinettet har vært et satsingsområde, og at redusert framkommelighet kan innebære en risiko for redusert trafikksikkerhet. Byråden skriver at Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger er nyttige.

I sin uttalelse er det tre forhold som byråden har innvendinger eller mer kritiske kommentarer til. Det gjelder Kommunerevisjonens operasjonalisering av revisjonskriteriene, systematikken i datainnhenting og opp mot kontraktsvilkår og relevansen av undersøkelsen av Bymeldinger. I det følgende presenteres de mest sentrale kommentarene vedrørende de tre forholdene.

Operasjonalisering av revisjonskriteriene

Byråden skriver at han opplever Kommunerevisjonens operasjonalisering av revisjonskriterier som problematisk. Byråden viser til at begrepet «tilfredsstillende» er en del av problemstillingen, og derfor sentralt for vurderingene. Kommunerevisjonen har ifølge byråden operasjonalisert begrepet til å dreie seg om hvorvidt vinterdriften var i tråd med sentrale kontraktskrav. Byråden påpeker at det flere steder i rapporten blir vist til at måten undersøkelsen er gjennomført på ikke gir godt nok grunnlag for å konkludere på om vinterdriften var tilfredsstillende.

Byråden viser til at Kommunerevisjonen har reist spørsmål ved om Bymiljøetaten i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp kontraktskravene, særlig med hensyn til sykkelvei og fortau, samtidig som det tas forbehold om at det i mange tilfeller var vanskelig å konkludere med at det var brudd på kontrakt. Byråden anser at funnene i rapporten ville hatt større utsagnskraft dersom observasjonene systematisk hadde blitt vurdert opp mot konkrete krav og standarder, og at dette hadde bidratt til økt metodisk pålitelighet.

Byråden uttaler at det vil være ulike subjektive oppfatninger av hva som er «tilfredsstillende» vinterdrift. Byråden opplever det slik at forventningene til nivået på vintervedlikeholdet har økt blant befolkningen, politikere, og også Kommunerevisjonen. Det er derfor viktig at bystyret og Bymiljøetaten forholder seg til mest mulig klare kriterier når det skal settes krav til tilfredsstillende vinterdrift, og når det skal vurderes om disse kravene er oppfylt.

Byråden oppfatter at det er noe uklart om Kommunerevisjonen mener standardkravene for vinterdriften er for lave.

Kommentarer systematikk i datainnhenting

Byråden savner videre en god systematikk i datainnhenting. Byråden mener det hadde vært en fordel å vite hvor mange av observasjonene som har blitt vurdert opp mot kontraktsvilkår, men også hvor mange observasjoner som ikke har blitt vurdert opp mot kontrakt. Dette ville gitt nyttig informasjon om hyppighet og forholdstall, og ville også gitt et tydeligere bilde av totaliteten og alvorligheten i funnene. Det hadde også vært en styrke hvis rapporten på en systematisk og egnet måte viste tidspunktene befaringsene ble gjennomført.

Byråden viser til at de metodiske forbeholdene som er beskrevet i rapporten, gjør det vanskelig å trekke generelle slutninger om vinterdriften tilfredsstillende de standardkravene den skal vurderes opp mot. Videre påpeker byråden at det for mange observasjoner ikke er mulig å si om det faktisk var brudd på kontrakt (eller revisjonskriteriene) og dermed den standard som kan forventes.

Byråden oppfatter at det er noe uklart om Kommunerevisjonen mener det er funnet systematiske avvik på etablert standard og kontraktskrav, eventuelt hvor omfattende disse avvikene er.

Bymelding

Byråden trekker fram Kommunerevisjonens beskrivelse av Bymelding i rapporten og stiller spørsmål ved relevansen sett opp mot revisjonskriteriene. Byråden uttaler blant annet at det hadde vært en fordel om rapporten gjenga hvilke revisjonskriterier/krav som er relevante i denne sammenheng. Byråden registrerer at informasjon fra Bymelding ikke er benyttet i Kommunerevisjonens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

Byrådets meldte tiltak

Byråden viser til at Kommunerevisjonen anbefaler Bymiljøetaten å iverksette ytterligere tiltak på vinterdriften for å sikre fremkommeligheten for myke trafikanter. Byråden uttaler at Kommunerevisjonen to anbefalinger til Bymiljøetaten vil følges opp i styringsdialogen. Samtidig understreker byråden at tiltak og oppfølging må knyttes til standard- og kontraktskrav for brøyting og strøing. Byråden understreker at vinterdrift for å sikre fremkommelighet for blant annet nødetater, kollektivtransport, gående, syklende, tilgang på HC-parkeringsplasser er et pågående arbeid. Behovet for tiltak vil variere med værforholdene fra år til år. Samtidig skal kommunen ha nødvendig beredskap og kontrakter for å kunne ivareta fremkommeligheten også når det kommer mye snø.

Byråden ville i løpet av 2019 etterspørre informasjon om status for tiltakene Bymiljøetaten har iverksatt.

6.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen merker seg byrådets påpekning av at operasjonaliseringen av revisjonskriteriene er problematiske. Hovedformålet med kommunens vinterdrift av veinettet er å sikre god fremkommelighet og trafikksikkerhet i vinterperioden. Rapportens revisjonskriterium lyder derfor «Bymiljøetaten bør ha sørget for tilfredsstillende vinterdrift av veinettet, herunder brøyting og strøing som sikrer god fremkommelighet og god trafikksikkerhet».

Bymiljøetatens ansvar for vinterdrift omfatter kontraktsoppfølging, og kontraktene og kontraktsoppfølgingen skal samlet sett bidra til god fremkommelighet og trafikksikkerhet på kommunens veinett. Kommunerevisjonen har derfor tatt utgangspunkt i kontraktens bestemmelser om brøyting og strøing for å belyse om vinterdriften sikret god fremkommelighet. Selv om en rekke av Kommunerevisjonens observasjoner ikke gir grunnlag for å fastslå avvik fra eller sammenfall med kontrakt, gir observasjonene informasjon om *fremkommeligheten* på veinettet i de aktuelle tilfellene. Observasjonene gir således grunnlag for en vurdering opp mot kriteriet. Når det gjelder fremkommelighet har Kommunerevisjonen kategorisert observasjonene slik det fremkommer i kapittel 4.1. For eksempel er litt dårlig eller dårlig fremkommelighet operasjonalisert som at det var flere hindre i veien som reduserte fremkommeligheten.

Vedrørende uttalelsen om at «det vil være ulike subjektive oppfatninger av hva som er «tilfredsstillende», så kan sikkert det medføre riktighet blant befolkningen generelt. Kommunerevisjonen har imidlertid hensyntatt dette gjennom systematiske forberedelser før observasjon, utfylling av observasjonsskjemaer, fotodokumentasjon under observasjonene og etterarbeid som blant annet har implisert at flere personer har gjennomgått og kvalitetssikret datamaterialet og foretatt vurderingen av framkommeligheten jf. rapportens vedlegg 2. Dette vurderes å ha kompensert for risikoen for betydelig utslag av subjektive oppfatninger fra enkeltpersoner.

Byråden mener at Kommunerevisjonens forventninger til nivået på vintervedlikeholdet har økt. I den grad det er andre forventninger fra Kommunerevisjonen nå sammenliknet med tidligere, har dette basis i de strengere kravene til vinterdrift av prioriterte sykkelveier og tilgrensende veinett. Byråden uttaler videre at det er noe uklart om Kommunerevisjonen har en oppfatning om nivået på standardkravene for vinterdriften. Kommunerevisjonen har imidlertid ikke en formening om dette.

Vedørende systematikken i datainnhenting, så oppfatter Kommunerevisjonen at byråden har hatt andre forventninger til undersøkelsen enn det som er levert. Kommunerevisjonen merker seg byrådets ønske om en oversikt over hvorvidt det er avvik eller sammenfall med kontraktsvilkår i alle Kommunerevisjonens observasjoner.

For å vurdere fremkommelighet er, som tidligere omtalt, alle observasjoner vurdert opp mot kontraktsvilkår, i form av at bestemmelser har vært kontrollpunkter i datainnsamlingen, slik det fremgår av vedlegg 1 og kapittel 4.1. Kommunerevisjonen har for eksempel sett om det er brøytet slik at underlaget ble jevnt, at det ikke ble lagt igjen snøranker, og at det ikke er lagt snøhauger slik at sikten i kryss hindres eller på HC-plasser. Rapporten gir i kapittel 4 kvantifisert informasjon om vurdert fremkommelighet på ulike veityper. For en del av observasjonene er det også vurdert at det har vært brudd på tidskravene i kontrakt. For resten av observasjonene har det vært mer krevende og slike vurderinger er derfor ikke prioritert..

Det er gjort en presisering i rapporten for å tydeliggjøre Kommunerevisjonens fremgangsmåte.

Til byrådets vurdering om at det hadde også vært en styrke hvis rapporten viste tidspunktene befaringsene ble gjennomført, har vi lagt ved et nytt vedlegg, vedlegg 7. For øvrig fikk Bymiljøetaten oversendt en spesifisert oversikt med tid og sted for alle observasjoner i forbindelse med faktaverifiseringen.

Det finnes så vidt Kommunerevisjonen kjenner til ingen anerkjent metodikk for å velge ut et representativt utvalg, innen rimelige rammer, som ville vært nødvendig for å generalisere funnene fra observasjonen til tilstanden på hele veinettet i løpet av en vintersesong. Områder for observasjon ble valgt ut fra et ønske om at undersøkelsen skulle omfatte observasjoner på både det prioriterte og det øvrige veinettet i alle kontraktsområdene, samt observasjoner i nærheten av barnehager, skoler, dagsenter/sykehjem, kollektivknutepunkt/ holdeplasser og HC-parkeringer (se rapportens vedlegg 2).

Mange av observasjonene, som beskrives i kapittel 4.1, har vist dårlig fremkommelighet, for eksempel ved at det er funnet snøranker på tvers av fortau. Dette kan vurderes som brudd på kontraktens krav til brøytingens kvalitet, men på grunn av tidskravet kan det likevel ikke fastslås med sikkerhet at den dårlige fremkommeligheten nødvendigvis innebærer et avvik fra kontrakt. Ved noen observasjoner var det åpenbart at det ikke var blitt brøytet innenfor tidskravet slik at Kommunerevisjonen har påpekt kontraktsavvik. Kommunerevisjonen redegjør i rapporten grundig for de metodiske forbehold som medfører at det samlet sett kan være vanskelig å fastslå kontraktsavvik i enkelttilfeller. Det er disse forbeholdene som byråden trekker frem.

Kommunerevisjonen understreker at forbeholdene er tatt hensyn til ved utformingen av rapportens vurderinger. Det gjenspeiler seg blant annet ved at Kommunerevisjonens kun stiller spørsmål ved om etaten i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp kontraktskravene, særlig med hensyn til sykkelvei og fortau.

Når det gjelder Bymeldinger, vil Kommunerevisjonen peke på at kontrollutvalgets bestilling også omfattet følgende: «Undersøkelsen vil også gi informasjon om aktuell klagestatistikk, oversikt over gitte bøter og ev. andre sanksjoner, samt om bymeldinger besvares.» Beskrivende informasjon om Bymeldinger er derfor inkludert i rapporten. Som byråden selv peker på har Kommunerevisjonen ikke vurdert dette opp mot kriterier, og har heller ikke konkludert opp mot problemstillingene. Dette ble det informert om i oppstartsbrev og i forhåndspresentasjonen av Kommunerevisjonens vurderinger.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden til tross for innvendingene gitt i uttalelsen til rapporten tar rapportens konklusjon på alvor og melder relevante tiltak.

Kommunerevisjonen vil understreke at anbefalingen til Bymiljøetaten gikk ut på å *vurdere* behovet for å iverksette ytterligere tiltak under vinterdriften for å sikre fremkommeligheten for myke trafikanter.

6.2 Bymiljøetaten

6.2.1 Bymiljøetatens uttalelse

Bymiljøetatens generelle tilbakemeldinger på rapporten

Bymiljøetaten viser til at vinterdrift av veinettet er utfordrende i en by som Oslo. Etaten gir uttrykk for at de observasjonene som Kommunerevisjonen har gjort vil være nyttige å bruke i etatens videre arbeid med oppfølging av entreprenører og driftspersonell, samt for å få best mulig kvalitet på vinterdriften.

Bymiljøetaten oppgir at revisjonskriteriene anses som dekkende, men har merknader knyttet til undersøkelsens metode, begrepsbruk og vurderinger. Dette utdypes nærmere under.

Bymiljøetatens kommentarer til undersøkelsens metoder og begrepsbruk

Bymiljøetaten uttrykker at valgt metodikk gir visse utfordringer når det skal gis en helhetlig vurdering av vinterdriften i Oslo. Etaten mener en observasjon av fremkommelighet ikke uten videre kan kobles opp mot de krav til standard som stilles for vinterdrift i kommunens driftskontrakter, og ikke direkte kan vurderes som et avvik fra krav i kontraktene. Etaten gir i den forbindelse en nærmere beskrivelse av etatens rammer for vinterdriften, driftskontraktenes utforming, håndtering av avvik og kontroll, samt de rutiner og praksis som gjelder for bortkjøring av snø.

Bymiljøetaten viser til at kontraktene som er inngått med entreprenørene, tar hensyn til ulike værhendelser, og fokuserer i all hovedsak på sluttresultatet etter endt leveranse. At det under værhendelser vil være avvik fra den standarden som driftskontraktene har til responstid og kvalitet etter at det har sluttet å snø, er allment akseptert og påregnelig. Etaten viser til at mange foto fra observasjoner Kommunerevisjonen har gjort, er tatt under og rett etter snøfall, eller i perioder der arbeid er under utførelse. Etaten viser til to eksempler, President Harbitz gate og Grefsenkollveien, og at årsaken til fremkommelighetssituasjonen på bildene kan forklares henholdsvis av praktisk gjennomføring og prioriteringer og vurderinger knyttet til vintervedlikehold og bortkjøring av snø.

Etaten uttaler at rapporten bygger på observasjoner og sier noe om «opplevd fremkommelighet», som kan sees som om subjektive vurderinger. Vurderingene av krav til fremkommelighet, slik Bymiljøetaten ser det, er ikke direkte forankret i hvordan driftskontraktene er å forstå. Etaten uttaler at rapporten vurderes mer som et øyeblikksbilde enn en vurdering av om veikontraktene i Oslo oppfyller krav og de retningslinjer som gjelder for vinterdriften i Oslo. Bymiljøetaten uttrykker at det ville det vært en fordel om rapporten gav begrunnelser for de ulike avvikene som fremkommer av bildematerialet.

Etaten gir uttrykk for at rapportens begrepsbruk og formuleringer stedvis ikke er tilstrekkelig presis. Dette kan medføre at opplevd fremkommelighet under en observasjon, kan misforstås slik at det oppfattes som avvik fra den kontraktsfestede standarden.

Bymiljøetaten oppgir at kontrollene som etaten utfører, er mer omfattende og dyptgående enn observasjoner av den type Kommunerevisjonen har gjort. Samtidig opplyser etaten at dens kontrollører har påpekt tilsvarende avvik, som det Kommunerevisjonen har observert, ovenfor entreprenøren.

Bymiljøetatens kommentarer til rapportens vurderinger og anbefalinger og etatens meldte tiltak

Bymiljøetaten uttaler at den anser Kommunerevisjonens anbefalinger som gode og relevante. Bymiljøetaten skriver at dagens standard for vinterdrift av veinettet er basert på erfaring, og balanserer hensynet til trafiksikkerhet, fremkommelighet og økonomi. Etaten peker på at flere av Kommunerevisjonens observasjoner viser at den må jobbe systematisk videre med kontraktsoppfølging og kontroll.

I gjennomgangen av etatens rammer for vinterdrift vises det til blant annet til at krav til universell utforming ikke er entydige med hensyn til vinterdriften av veinettet. Staten viser til at Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2010 behandlet en sak angående universell utforming og vinterdriften for gater og fortau i Oslo. Konklusjonen fra ombudets side var at kravene til vinterdriften i Oslo ikke innebar brudd på plikten til å sikre universell utforming.

Basert på vinterens erfaringer, de observasjonene som Kommunerevisjonen har gjort, samt rapportens anbefalinger, vil Bymiljøetaten iverksette ytterligere endringer innenfor HC-parkeringsområdet. Staten ser videre et forbedringspotensial for vinterdriftsutførelse på trange/smale områder i byen samt med hensyn til tiltak innenfor snøfjerning. Bymiljøetaten påpeker at Kommunerevisjonens avdekking av mulige avvik rundt skoler tas på alvor, og at den, i samarbeid med byrådsavdelingen, vil vurdere kommunens innsats på dette området før vinteren 2019/2020. Det kan også blant annet bli aktuelt å sette ytterligere fokus på kontroll og oppfølging av utført brøyting og bortkjøring av snø rundt skolene.

Bymiljøetaten legger vekt på at det er et mål at byen alltid skal fungere best mulig med hensyn til både fremkommelighet og trafikksikkerhet. Før kommende vinter vil etaten styrke sin opplæring og ha mer dialog med kommunens kontraktsparter, herunder også det operative driftspersonellet, for ytterligere å informere om de krav og forventninger kommunen har til hvordan arbeidet skal utføres og prioriteres både under og etter snøfall.

Følgende tiltak er meldt i tillegg til de som allerede er presentert over:

- Fra kommende vintersesong skal det iverksettes tiltak for kontroll med og snøfjerning fra HC-parkeringsplasser. Bymiljøetaten ønsker et team som ivaretar disse oppgavene.
- Innen oppstart av kommende vintersesong vil Bymiljøetaten sende tilbakemelding per e-post til alle som benytter Bymelding og har registrert e-postadresse.
- Høsten 2019 skal det implementeres et GPS-basert system for entreprenørkontroll, som vil gi etaten bedre, raskere og mer helhetlig oversikt over vinterdriften.
- Bymiljøetaten vil i løpet av kommende vinter ytterligere intensivere kontroll og oppfølging under vinterdriftstiltak slik at forholdene også under krevende vær-situasjoner bedres.
- Staten viser til at den har behov for å få på plass et robust og stort nok mottakssystem for snø som fjernes fra veiarealene. Staten viser til at den arbeider med tiltak både på kort og lang sikt.

6.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Det er riktig at Kommunerevisjonen i denne undersøkelsen har hatt et litt annen innretning enn tidligere undersøkelser på dette området. Det har skapt utfordringer både metodisk og med hensyn til formidling.

Kommunerevisjonen merker seg at Bymiljøetaten mener at en observasjon av fremkommelighet ikke uten videre kan kobles opp mot kravene i kontrakt. Kommunerevisjonen har forståelse for at flere faktorer påvirker fremkommeligheten på kommunens veinett, og at det ikke kan forventes at det til enhver tid skal være god fremkommelighet alle steder. Samtidig er god fremkommelighet og trafikksikkerhet det overordnede målet for vinterdriften. Kontraktene omfatter tiltak for å sikre det

overordnede målet, og er sammen med praktiseringen av kontraktsoppfølgingen Bymiljøetatens viktigste virkemiddel til å ivareta dette målet. Kommunerevisjonen har derfor tatt utgangspunkt i sentrale kontraktskrav for observasjonene av fremkommelighet. Rapporten belyser fremkommeligheten på kommunens veinett vinteren 2018–2019 basert på 986 registrerte observasjoner.

Kommunerevisjonen er kjent med at det under snøfall, og i tiden rett etterpå, vil kunne være avvik fra kravene som stilles til veistandarden i driftskontraktene. Hvorvidt det snødde på observasjonstidspunktet, eller nylig hadde snødd, diskvalifiserer imidlertid ikke Kommunerevisjonens observasjoner. Kontraktsfristene for oppstart av brøyting angir tydelige forventninger til at veinettet i det vesentlige blir gjennombrøytet i løpet av snøfall som vedvarer over tid. I løpet av vinteren 2018–2019 var det i flere tilfeller snøfall som vedvarte over tid, og det var også tilfeller av flere etterfølgende snøfall over et kort tidsrom. For eksempel har det forekommet kraftig snøfall på natten, etterfulgt av en periode med opphold, og deretter et nytt snøfall senere på dagen.

Kommunerevisjonen har ved slike observasjoner vurdert potensielle avvik fra kontraktene med utgangspunkt i snøfallet på natten, og ikke det pågående snøfallet. Det har vært tilfeller der det i henhold til kontraktskrav burde vært brøytet, og Kommunerevisjonen gir eksempler på slike tilfeller i rapportens kapittel 4.2.5. Når det gjelder bildet fra President Harbitz gate, som Bymiljøetaten viser til, er det et eksempel på tilfelle der det hadde vært gjentatte større og mindre snøfall i to dager før bildet ble tatt (01.02.2019). For øvrig illustrerer bildet godt tilstanden på fortau ved mange gater på Frogner den dagen bildet ble tatt.

Når det gjelder etatens merknader knyttet til bortkjøring av snø, synes etatens omtale av slike prioriteringer på generell basis som rimelig. Etatens omtale er knyttet til et bilde Kommunerevisjonen har tatt i Grefsenkollveien (figur 3 i etatens tilbakemelding, der omtalt som Grefsenveien). Kommunerevisjonen har i den sammenheng observert at det på høyre fortau er lagt to snøranker mot høyre kant av fortauet. Dersom entreprenør hadde brøytet snøen helt ut til kanten av fortauet ville det skapt vesentlig bedre fremkommelighet.

Når det gjelder rapportens begrepsbruk og formuleringer, så mener Kommunerevisjonen det fremkommer tydelig i rapporten hva som er klare eksempler på avvik fra en kontraktsfestet standard. Eksempelene omtales i hovedsak i rapportens kapittel 4.2.5.

Som beskrevet i rapportens metodevedlegg har det vært ulike måleutfordringer som har gjort det krevende å vurdere avvik opp mot kontraktskravene. Dette er også en av årsakene til at Kommunerevisjonen i de fleste tilfeller har vurdert den generelle fremkommeligheten, fremfor å knytte vurderingen til spesifikke kontraktskrav.

Når det gjelder etatens kommentarer til observasjoner og subjektive vurderinger, så har Kommunerevisjonen gjennomført flere tiltak for å redusere risikoer ved metode i datainnsamlingen slik de beskrives i rapporten. Tiltakene for å redusere risikoen for subjektivitet beskrives i rapportens vedlegg 2 Metode, under «nærmere om befaringene som er gjennomført».

Bymiljøetaten mener det ville vært en fordel om rapporten gav begrunnelser for de ulike avvikene i bildematerialet. Etter Kommunerevisjonens vurdering er det gitt en kortfattet beskrivelse i forbindelse med alle bildene benyttet i rapporten.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 19 fastslår en plikt til å arbeide aktivt for å fremme universell utforming, ved at offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten.

Kommunerevisjonen er kjent med Likestillings- og diskrimineringsombudets vurdering fra 2010 om krav til universell utforming. Denne uttalelsen var basert på *kravene* i kommunens kontrakter. I lys av rapportens funn om tilstanden på fortau og HC-plasser mener Kommunerevisjonen det er grunn til å stille spørsmål ved om etaten i tilstrekkelig grad hadde fremmet universell utforming. Kommunerevisjonen merker seg at Bymiljøetaten har meldt tiltak med hensyn til parkeringsplasser for forflytningshemmede.

Kommunerevisjonen merker seg at Bymiljøetaten vil iverksette relevante tiltak.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Kontrakter om drift og vedlikehold av veinettet for de fire områdene i Oslo

Standard for vinterdrift av veier og fortau, Bymiljøetaten, 2014

Byrådssak 1070/15 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*

Byrådssak 1104/17 *Oslo kommunes anskaffelsesstrategi*

b) Eksterne referanser

Standard for drift og vedlikehold av riksveger – retningslinje, Håndbok R610, Statens vegvesen, 2014

LOV 2017-12-19 nr. 115: lov om likestilling og forbud mot diskriminering
(likestillings- og diskrimineringsloven)

Tabelloversikt

Tabell 1 Oversikt over Bymeldinger vedrørende brøyting og strøing. Vinteren 2018–2019, per meldingstype, besvart og ikke besvart.....	17
Tabell 2 Oversikt over tid fra Bymeldinger ble mottatt, til de ble besvart	17
Tabell 3 Oversikt over antall kontroller av vinterdriften 2018–2019 gjennomført av Bymiljøetaten samt avvik avdekket i kontrollene	19
Tabell 4 Oversikt over bøter gitt til leverandører av vinterdrift, vinteren 2018–2019	20
Tabell 5 Oversikt over alle bøter som gitt siden 2010, all drift.	20
Tabell 6 Antall observasjoner foretatt av Kommunerevisjonen fordelt på det prioriterte og det øvrige veinettet totalt og per kontraktsområde	22
Tabell 7 Oppsummering av observasjoner på det prioriterte veinettet, ulike veityper	23
Tabell 8 Oppsummering av observasjoner, det øvrige veinettet	25

Figuroversikt

Figur 1 Kommunerevisjonens vurdering av observasjonene av fremkommelighet på fortau, sykkelvei og gate/vei, fordelt på det prioriterte og øvrige veinettet	33
Figur 2 Maksimal temperatur og akkumulert nedbør for perioden 15.10.2018–20.03.2019	56
Figur 3 Akkumulert snødybde målt i cm for perioden 15.10.2018–20.03.2019.....	57
Figur 4 Total nedbørsmengde for vinterperioden de siste ti årene	58
Figur 5 Maksimal snødybde målt for vinterperioden de siste ti årene	59
Figur 6 Hvor fornøyd/misfornøyd er du med snørydding, grusing og salting av gang- og sykkelveier?	61
Figur 7 Hvor fornøyd/misfornøyd er du med grusing og salting av veier?	62
Figur 8 Hvor fornøyd/misfornøyd er du med snørydding av veier?	63
Figur 9 Singelforbruk i tonn per måned siste fem år.....	64
Figur 10 Saltløsningsforbruk i tonn per måned, siste fem år	64
Figur 11 Saltforbruk i tonn per måned, siste fem år.....	65

Vedlegg 1 Revisjonskriterium

I vedlegget er det redegjort for kilder for revisjonskriteriet og kontrollpunkter til bruk i undersøkelsen av vintervedlikehold av veinettet i Oslo. Revisjonskriteriet og kontrollpunktene utgjør målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriet som er lagt til grunn i undersøkelsen av vinterdrift av veinettet, er i hovedsak utledet fra gjeldende kontrakter i Oslo per november 2018, Bymiljøetatens Standard for vinterdrift av veier, 2017, Standard for drift og vedlikehold av riksveger – retningslinje, Håndbok R610, Statens vegvesen, 2014, og lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

Prosjektets hovedproblemstilling er som følger:

- Har Bymiljøetaten sørget for tilfredsstillende vinterdrift av veinettet?
- Er det gjennomført brøyting og strøing slik at tilfredsstillende fremkommelighet sikres på veinettet, herunder på fortau og gang- og sykkelveier?

Kriterium

Kommunerevisjonen legger følgende hovedkriterium til grunn for undersøkelsen:

- Bymiljøetaten bør ha sørget for tilfredsstillende vinterdrift av veinettet, herunder brøyting og strøing som sikrer god fremkommelighet og god trafikksikkerhet.

For å belyse problemstillingen tas det blant annet utgangspunkt i hvordan fremkommelighet og trafikksikkerhet oppleves av trafikanter.

Kontrollpunkter:

- Brøyting bør utføres slik
 - at underlaget blir jevnt og uten sjenerende issvuller eller «vaskebrett»
 - at det ikke legges igjen snøranker over kryssende offentlige veier, gangfelt eller holdeplasser
 - at snø ikke hauges opp slik at sikten i kryss hindres
 - at oppstart er én time etter at uttaksgrensen er nådd, og at strekningen er gjennombrøytet fire timer etter endt snøfall
- Brøyting av det prioriterte sykkelveinettet, inkludert kjørefelt og langsgående fortau, bør utføres slik
 - at vinterdriftsklasse A opprettholdes, det vil si at godkjent føreforhold er bar veg (tørr eller våt)
 - at det brøytes kontinuerlig og er gjennombrøytet senest fire timer etter endt snøfall
- Strøing bør utføres slik
 - at veibanen strøs når den vurderes som glatt
 - at strøematerialet sikrer god friksjon for veibrukere
 - at strøing starter så snart som mulig, senest innen to timer, og er gjennomført senest tolv timer etter at behovet oppstod
- Etterrydding bør være gjennomført senest 48 timer etter siste snøfall.

Utleddning av kriterium

Kilder:

- Kontrakter om drift og vedlikehold av veinettet for de fire områdene i Oslo
- Standard for drift og vedlikehold av riksveger – retningslinje, Håndbok R610, Statens vegvesen (2014)

- Standard for vinterdrift av veier og fortau, Bymiljøetaten, 2014
- Byrådssak 1070/15 Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune
- Byrådssak 1104/17 Oslo kommunes anskaffelsesstrategi
- Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

Kommunens anskaffelsesstrategi

Hovedmålet med kommunens gjeldende anskaffelsesstrategi er at Oslo kommune skal gjennomføre formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelsesprosesser som gir gode og samfunnsansvarlige løsninger på både kortere og lengre sikt. Delmål 1 i strategien sier at Oslo kommunes anskaffelser skal effektivt bidra til å gi innbyggere og næringsliv løsninger og tjenester i tråd med dagens og fremtidens behov. Delmål 3 i strategien sier at Oslo kommunes anskaffelser skal gjøre Oslo til en varmere by med plass til alle.

Det fremgår av kommunens instruks for virksomhetsstyring at virksomhetene på grunnlag av risikovurdering av inngåtte kontrakter skal sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging. Videre skal virksomhetsleder sikre at det på bakgrunn av risikovurderinger gjennomføres jevnlig revisjoner av leverandørenes kontraktansvar, inkludert samfunnsansvar. På grunnlag av revisjonene skal det iverksettes nødvendige tiltak.

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen ikke sett på Bymiljøetatens oppfølging av kontraktene for vinterdrift i Oslo, men sett på effektene av vinterdriften på veinettet.

Krav til vinterdrift

Kontraktene definerer hvilke krav som gjelder for resultat av brøyting og strøing, samt tidskrav for oppstart, gjennomføring og ferdigstilling etter endt snøfall.

Det fremgår av de fire kontraktene at hovedformålet med vinterdriften er å sikre god fremkommelighet og trafikk sikkerhet i vinterperioden. Arbeidet skal utføres på hoved- og boligveier samt tilhørende trapper, fortau, sykkelfelt, gang-/sykkelveier, turveier som vinterdriftes, parkeringsplasser, holdeplasser (også inne i leskur) og areal som er regulert som trafikkareal. Prioritering mellom veikategorier varierer noe i de fire kontraktene i Oslo, og det stilles ulike krav til brøyting innenfor de ulike veikategorier. Hovedveier med kollektivtrafikk og hovedveier med sykkelvei gis høyest prioritet i de fire kontraktene. Parkeringsplasser gis lavest prioritet i kontraktene.

I kontraktenes generelle krav er det vist til at arbeidet skal utføres på en slik måte at øvrige trafikanter sjeneres minst mulig, og at brøytingen ikke må medføre trafikkfarlige situasjoner. Hovedsykkelveinettet skal være vinteråpent og ikke benyttes til snødeponering gjennom vinteren, om ikke annet er avtalt. Fremkommeligheten på fortau skal opprettholdes. Det skal generelt brøytes slik at behovet for bortkjøring blir minst mulig.

Krav til brøyting

Brøyting skal utføres slik at underlaget blir jevnt og uten sjenerende issvuller eller «vaskebrett». Det skal heller ikke legges igjen snøranker over kryssende offentlig vei, gangfelt eller holdeplass. Snø skal heller ikke hauges opp slik at sikten i kryss hindres. Der det ikke er faste sidehinder langs veien, skal det brøytes slik at det ikke oppstår behov for bortkjøring av snø.

Kontraktene inneholder egne bestemmelser for brøyting av veier med kollektivtrafikk, for eksempel av gate med sporvogn.

Det fremgår av samtlige kontrakter at det ikke skal oppbevares snø på parkeringsplasser for forflytningshemmede (HC-plasser).

Bymiljøetaten kan bestille gjennombrøyting etter behov.

Kontraktene har definert uttaksgrenser for når entreprenør skal brøyte. Uttaksgrensene varierer mellom veityper, og kravene varierer noe mellom kontraktene. Hovedregelen er at uttaksgrensen for prioriterte sykkelveier er bar vei (altså skal det brøytes/strøs fra værhendelse inntreffer), mens for hovedveier med sporvogn, bratte bakker i boligveier – og tilhørende fortau, gang- og sykkelvei – og holdeplasser er uttaksgrensen på 2 centimeter. For resterende arealer er uttaksgrensen 3 centimeter i sentrum og 5 centimeter i de 3 andre kontraktsområdene.

Det er definerte frister for hvor raskt brøyting skal igangsettes etter at uttaksgrensen er nådd, og for når områdene skal være gjennombrøytet. Hovedregelen er at brøyting skal starte senest én time etter at uttaksgrensen er nådd, og at oppgitte strekninger skal være gjennombrøytet etter fire timer. Strekningene skal være ferdig brøytet senest fire timer etter endt snøfall. For eksempel fremgår det av kontrakten for område nord/øst at det for hovedveier samt bratte bakker i boligveier – med tilhørende fortau og gang-/sykkelveier – er en uttaksgrense på 2 centimeter, at brøyting skal starte senest 1 time etter at uttaksgrensen er nådd, og at den oppgitte strekningen skal være gjennombrøytet senest 4 timer etter oppstart. Videre fremgår det at rydding av områder som fortau, gang-/sykkelveier, holdeplasser og trapper skal starte senest én time etter at uttaksgrense er nådd, og har samme tidskrav til ferdigstillelse som brøyting av veibanekategorien som fortauet m.m. ligger inntil, dersom annet ikke er angitt. Rydding av snøranker ved fotgjengeroverganger skal utføres samtidig.

Krav til strøing

For strøing er det kontraktfestede krav knyttet til type strømaterial (pukk/salt/kjemikalier), tidspunkt for strøing (preventiv/samtidig/etterstrøing), utstyr og temperaturer mv. Strømaterialet skal sikre god friksjon for veibrukere. Kontrakten for område sentrum definerer for eksempel hva friksjonen skal være på prioritert sykkelvei, hovedvei og andre saltede arealer fire timer etter værhendelse. Veibanen skal strøs når den vurderes som glatt. Ved brøyting av våt snø bør man tilstrebe at veibane/fortau strøs samtidig med brøytingen.

Når det oppstår behov for strøing på hovedveier, samt i bratte bakker i boligveier, skal strøingen starte så snart som mulig og senest én time etter at behov oppstår, og være gjennomført i løpet av fire timer (tre timer i område sentrum). For strøing av resterende driftsareal varierer krav til oppstart (én–to timer) og krav til gjennomstrøing (syv–tolv timer).

Krav til etterrydding

Etterrydding er et brøytetiltak som utføres etter at vanlig brøyting er ferdig i henhold til tidsfrister i kontraktene. Det skiller seg således fra bortkjøring av snø, som er et tiltak som bestilles særskilt av Bymiljøetaten etter behov (se under). 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. Entreprenøren vil i 48 timer

kjøre igjennom veinettet og rydde opp så godt som mulig i kryss, fotgjengeroverganger og lignende. Aktiviteten omfatter også utfresing og «oppussing» etter høvling samt siktforbedring i veikryss og foran skilt. De vil også brøyte vekk snø fra de arealer som det ikke lenger står biler på, samt områder der biler har kostet snø av tak og kjørt gjennom brøyterankene.

Det er i kontraktene ulike krav for når etterrydding skal være gjennomført. For eksempel skal det ved kryss og trafikkøyer, samt langs fortau hvor det har stått parkerte biler, være gjennomført etterrydding senest to døgn etter siste snøfall. Trapper og underganger skal være ferdig etterryddet innen seks timer etter at brøyting er avsluttet. Spesiell oppmerksomhet skal rettes mot fotgjengerfelt ved og i umiddelbar nærhet av skoler og eldresentre.

Det prioriterte sykkelveinettet

Ifølge Oslo kommunes nettside er det 120 kilometer med prioriterte sykkelveier, sykkelfelt og gang-/sykkelveier som brøytes og feies ekstra godt av Oslo kommune om vinteren. Hele veibredden langs disse prioriterte strekningene, inkludert kjørefelt og fortau, brøytes og feies ekstra godt. Det stilles høye krav til fremkommelighet og kvalitet for arealer som innbefattes i det prioriterte nettet. Hovedregelen er at for arealer som driftes som prioritert, sykkelveinettet, inkludert kjørefelt og langsgående fortau, skal en bar-vei-standard tilsvarende Statens vegvesens vinterklasse DkA (ref. Statens vegvesens håndbok R610) gjelde. Ved snøfall på strekninger som skal holde bar-vei-standard, starter brøyting senest én time etter snøfall. Under snøfallet brøytes det minimum hver fjerde time. Etter endt snøfall skal det brøytes ferdig innen senest fire timer. Ifølge Standard for drift og vedlikehold av riksveger – retningslinje, Håndbok R610 (Statens vegvesen, 2014), innebærer bar-vei-standard vinterdriftsklasse A «Godkjent føreforhold er bar veg (tørr eller våt)».

Det fremgår for eksempel i kontrakten for område sentrum (2018) at snø fra arealene skal tilstrebes fjernet fra veiarealet under brøyting/kosting. For de områdene der dette ikke lar seg gjøre grunnet konstruksjoner tett på vei, tillates det at snøranker lagres midlertidig, og at disse snarest mulig etter endt brøyting bortkjøres. Det skal tilstrebes å holde bar-vei-standard på så stort areal som mulig inntil snørankene. Sykkelfelt i veibane skal tilstrebes holdt åpne i full bredde så langt dette er mulig ut fra stedlige forhold. Der det må legges snøranke på kantstein, kan noe snø legges i sykkelfelt så lenge disse har minst to tredjedeler tilgjengelig bredde for syklist. Etter endt snøfall skal alle «ranker» som hindrer at bar-vei-kravet oppfylles, fjernes senest 48 timer etter endt snøfall. For de stedene som trenger parkeringsregulering for å fjerne snøen, gjelder ikke tidsfristen. For strekninger som må skiltes, gjelder andre krav.

Bymiljøetatens Standard for vinterdrift av veier og fortauer

Ifølge Bymiljøetatens Standard for vinterdrift av veier og fortauer (Bymiljøetaten, 2014) har etaten ansvar for vinterdrift av kommunens offentlige veier, gater, parkeringsplasser, fortauer, gangveier, turveier og idrettsanlegg med tilhørende infrastruktur. Etaten drifter ikke arealer knyttet opp mot andre kommunale foretak og bygninger, som skoler, barnehager eldresentre o.l. Innenfor Ring 1 følger det av politivedtektene for Oslo at det er den enkelte gårdeier som er ansvarlig for vinterdrift av fortauene utenfor sin bygård. Statens vegvesen har ansvar for statlige riksveier og gangveier.

Bymiljøetatens Standard for vinterdrift av veier og fortauer innebærer bortkjøring av snø, tiltak som fjerner snøranker, is og snøhauger som brøyting ikke fjerner. Dette utføres kun på bestilling fra Bymiljøetaten.

Lov om likestilling og forbud mot diskriminering

I lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) fremgår det av § 6 et forbud mot å diskriminere på grunn av blant annet funksjonsnedsettelse og alder.

I § 8 defineres indirekte forskjellsbehandling som enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd.

I § 17, universell utforming, står det at offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse. Bymiljøetaten henviser til denne paragrafen i etatens Standard for vinterdrift av veier og fortauer og skriver «en av Bymiljøetatens hovedløsninger er våre veier og gater».

I § 19, plikt til å arbeide aktivt for å fremme universell utforming, står det at offentlige virksomheter skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innen virksomheten.

Vedlegg 2 Metode

I dette vedlegget gjør vi nærmere rede for undersøkelsesopplegget og vurderer dataenes gyldighet og pålitelighet.

Generelt om FR-metode

De sentrale elementene i prosjektets metode er gjennomført i henhold til standard for forvaltningsrevisjon, jf. RSK 001. Denne standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon, og består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi den undersøkte virksomhetens systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder frem til våre vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak fra 28.08.2018 (sak 56)
Forvaltningsrevisjoner med oppstart 2. halvår 2018.

Byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten ble varslet om undersøkelsen ved oppstartsbrev 29.10.2018. Det ble gjennomført felles oppstartsmøte med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten 14.11.2018. Hensikten med oppstartsmøtet var først og fremst å informere om undersøkelsen, få tilbakemeldinger på problemstillingene og undersøkelsesopplegget. Vi sendte et utkast til revisjonskriterium til Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 11.03.2019 og ga dem mulighet til å komme med innspill til utkastet. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten hadde ingen merknader til kriteriet.

Undersøkelsesperioden var fra 15.10.2018 frem til 20.03.2019. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i samme periode. Utkast til faktabeskrivelse ble sendt til Bymiljøetaten 08.04.2019. Oversendelsen inneholdt også en oversikt over observasjonspunkter. Kommunerevisjonen mottok Bymiljøetatens tilbakemelding på faktabeskrivelsen 12.04.2019. Det ble ikke gjort vesentlige endringer i rapporten på bakgrunn av tilbakemeldingen. I etterkant har det også vært avklaringer om rapportens eksempler på kontraktsbrudd om HC-parkering. Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger ble presentert for Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 25.04.2019. Vi mottok også skriftlige tilbakemeldinger 30.05.2019 og 02.05.2019 på Kommunerevisjonens analyse av informasjonsuttrekket fra Bymelding.

Rapport til uttalelse ble sendt til byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten 08.05.2019. Det er gjort enkelte presiseringer i rapporten som følge av uttalelsene og Kommunerevisjonens korrektur. Disse har ikke hatt betydning for rapportens vurderinger, konklusjon eller anbefalinger.

Metode for datainnhenting

Informasjonen som er brukt i undersøkelsen, er innhentet gjennom møter, telefonsamtaler og skriftlig kommunikasjon med etaten og for øvrig ved

- befaringer av tilstanden på veinettet
- informasjonsuttrekk fra IT-systemet Bymelding
- ett intervju med en seksjonsleder

- informasjonsuttrekk fra yr.no og eklima.no
- gjennomgang av sentrale dokumenter (kontrakter, standarder, oversiktsdokumenter)

Nærmere om befaringene som er gjennomført

Kommunerevisjonen gjennomførte også i 2013 og 2017 forvaltningsrevisjon av Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av vinterdrift og veivedlikehold. I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen prioritert å gjøre langt flere befaringer, og et stort geografisk område, for å vurdere den faktiske fremkommeligheten på veinettet, slik mange av byens innbyggere kan ha opplevd den. For en del av observasjonene er det også vurdert at det har vært brudd på tidskravene i kontrakt. For resten av observasjonene har det vært mer krevende og derfor ikke prioritert. I mange tilfeller kreves det mer nøyaktig informasjon om start og forløp for nedbøren enn vi har hatt tilgang til, for å fastslå avvik fra kontrakt. Det er også andre måleproblemer. Det vil derfor kunne være flere brudd på driftskontraktene enn de Kommunerevisjonen har påpekt. Dette er hensyntatt i vurderingene.

Kommunerevisjonen har gjennomført egne kontroller av vinterdriften av veinettet. Kontrollene er gjennomført ved at Kommunerevisjonens ansatte gjennom befaring har kartlagt tilstanden på veinettet. Vi har sett på tilstanden for veier og gater, på fortau og gangveier og på sykkelfelt og egne sykkelveier og også på holdeplasser, parkering for forflytningshemmede (HC-parkering), øvrig gateparkering. Når det gjelder veiene, omtaler vi fire forskjellige veikategorier: vei/gate (inkludert boligvei og bilvei), fortau, sykkelfelt, og gang- og sykkelvei.

Kommunerevisjonens befaringer ble gjennomført i perioder der kontraktsbestemmelsene skulle tilsi at brøytingen var godt i gang eller fullført, for eksempel flere timer etter at tyngre snøfall startet. 20 observatører har gjort til sammen 986 antall observasjoner, fordelt over 24 ulike dager, i løpet av undersøkelsesperioden. Det har vært flere personer ute på befaringer på ulike steder de aktuelle dagene. Vedlegg 7 gir en oversikt over observasjonsdagene.

Det ble valgt ut aktuelle områder for observasjon, basert på blant annet at vi ønsket observasjoner på både det prioriterte og det øvrige veinettet i alle kontraktsområdene, samt i nærheten av barnehager, skoler, dagsenter/sykehjem, kollektivknutepunkt/ holdeplasser og HC-parkeringer. I tillegg gjorde vi enkelte befaringer basert på medieoppslag og spørsmål i et bystyremøte. Dette gjaldt én HC-parkering i Gamlebyen, befaring av Kirkeveien og befaring av turvei langs Akerselva.

Det ble utarbeidet et kontrollskjema som ble brukt til observasjonene. Skjemaet ble pilotert og deretter justert noe etter den første runden av observasjoner. Skjemaet inneholdt kolonner for tidspunkt, sted, veitype, merknader om det var brøytet, glatt, strødd, samt generelle betraktninger om fremkommelighet og trafiksikkerhet. Skjemaet inneholdt en instruks for utfylling og ble gjennomgått med alle observatørene i forkant. Det ble levert skriftlige rapporter etter observasjonene, og det ble tatt til sammen 1414 bilder. Observasjonene er registrert på ulike måter: De fleste observasjonene er gjort på ett sted (av et punkt på en vei, et fortau eller et sykkelfelt). Noen observasjoner er gjort av strekninger (fra punkt X til punkt Y).

Observasjonene og vurderingene er i ettertid gjennomgått av prosjektteamet (leder og medarbeider) og med hver enkelt observatør. Informasjonen som ble innhentet gjennom

observasjon, ble lagt inn i en datamatrikse, og dataene ble så analysert i lys av kontrollpunktene og kategorisert etter grad av fremkommelighet.

For å sikre at observasjonene var på kommunens veinett, ble observasjonspunktene i stor grad planlagt ut fra Bymiljøetatens egne kart, som viste hvilke veier som var Bymiljøetatens ansvar (samt hvilke som var driftet av private, Statens vegvesen mv.), og hvilke veier som var prioritert. I tillegg ble det gjennomført en gjennomgang av lokasjonene i ettertid. Listen over tid og sted for Kommunerevisjonens observasjoner ble også sendt til Bymiljøetaten som en del av faktaverifiseringen.

Nærmere om informasjonsuttrekk

Kommunerevisjonen mottok fra Bymiljøetaten uttrekk for alle bymeldinger i perioden 15.10.2018–20.03.2019. Uttrekket inneholdt blant annet opplysninger om hvor mange tilbakemeldinger som totalt hadde gått til personen som hadde opprettet melding, tidspunkt for første tilbakemelding, teksten i tilbakemeldingen, statusendringer per melding, og hvorvidt avsender var anonym eller ikke. Vi mottok informasjonen i en Excel-fil, og øvrig bearbeiding og analyse ble gjort i Excel.

For å forsøke å fastslå eksakt tidspunkt for når tidskravene i kontraktene inntraff, hentet Kommunerevisjonen ut informasjon om været fra yr.no og eklime.no, som ble bearbeidet og analysert i Excel. I tillegg forsøkte vi å få informasjon fra Bymiljøetaten om når den mente uttaksgrensene var nådd.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig datainnsamlingen har vært.

Kontraktene for veidrift inneholder krav til når brøyting skal startes opp (senest én time etter at uttaksgrensen er nådd) og være fullført i forbindelse med snøfall. Strekninger skal som regel være gjennombrøytet etter fire timer, det vil si fem timer etter at uttaksgrensen ble nådd. Ved vedvarende snøfall vedvarer også gjennombrøytingsfristen (nye fire timer). Noen strekninger har andre tidskrav. I kontraktene er det definert geografiske målepunkter for uttakskriteriene. Entreprenørene skal på egen hånd kontrollere snødybde og iverksette brøyting. Bymiljøetaten kontrollerer ikke nødvendigvis om uttaksgrenser er nådd, men om det er brøytet i etterkant. Observasjonene er gjennomført på tidspunkter der brøytingene skulle ha vært godt i gang eller sluttført. Snøfall kan variere med hensyn til varighet, nedbørsmengde og nedbørsform. Oslos geografiske utstrekning og topografi medfører at temperatur, nedbørsmengder og -former varierer. Dette påvirker når tidskravene i kontraktene inntreffer. Det er også andre måleproblemer, blant annet knyttet til faktisk brøytetidspunkt ved lengre snøfall. Det gjør at det i en rekke tilfeller har vært utfordrende, umulig eller ikke prioritert å fastslå hvorvidt det har vært avvik fra kontrakt. Det kan derfor ha vært observert god fremkommelighet som likevel innebar avvik fra kontrakt, og vice versa. Dette er hensyntatt i vurderingene.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget.

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

Ulike faktorer kan påvirke dataenes gyldighet og pålitelighet. Under følger en diskusjon av det vi mener er de viktigste faktorene.

Det er i en befaringssituasjon risiko for at observatøren oftere registrerer avvik enn fravær av avvik, og at avvikene dermed kan være overrepresentert i datamaterialet. Dette ble søkt balansert ved at observatørene ble minnet om behovet for å være statusorientert og også registrere observasjoner uten mangler. Vurderinger som foretas i en observasjonssituasjon, er delvis subjektive og må forstås i lys av at de sier noe om hvordan situasjonen var da observatørene var på stedet, i det aktuelle tilfellet. Dette er søkt balansert gjennom strukturering av befaringene samt ved at alle observasjonene i etterkant er gjennomgått av prosjektteamet og hver enkelt observatør.

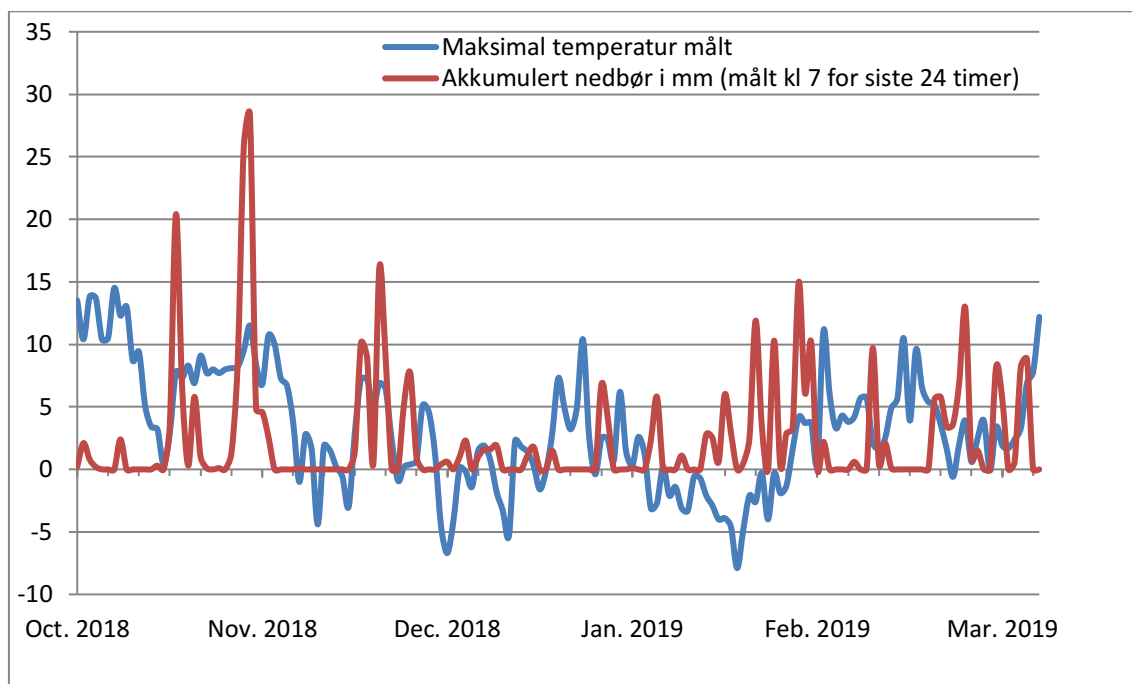
Når det gjelder uttrekk og analyse av informasjon fra Bymelding, er det en risiko for at det kan være feil eller mangler i opplysningene i uttrekket, eller at det kan være feil eller mangler knyttet til bearbeiding og analyse av de aktuelle dataene. Det samme gjelder uttrekket av værinformasjon fra yr.no, publikumsundersøkelsen og informasjon om Bymiljøetatens kontroller og bruk av strømaterialer. Dette er søkt unngått gjennom dialog med Bymiljøetaten om Bymeldings-systemet, rimelighetsvurderinger av de aktuelle uttrekkene samt sidemannskontroll og kvalitetssikring av analysene og faktaverifisering fra etatens side.

Vedlegg 3 Informasjon om været som var

I dette vedlegget presenteres informasjonen Kommunerevisjonen innhentet fra yr.no og eklima.no om været som har vært vinteren 2018–2019 og tidligere vintre.

Figur 7 viser en oversikt over temperatur og akkumulert nedbør i perioden 15.10.2019–20.03.2019. Figuren viser informasjon fra målinger som er foretatt på Blindern, og det vil kunne være lokale variasjoner i Oslo. Figur 7 viser at det var kaldest i desember og i overgangen mellom januar og februar. Videre fremgår det av figuren at det var relativt varme perioder i oktober og november samt i februar.

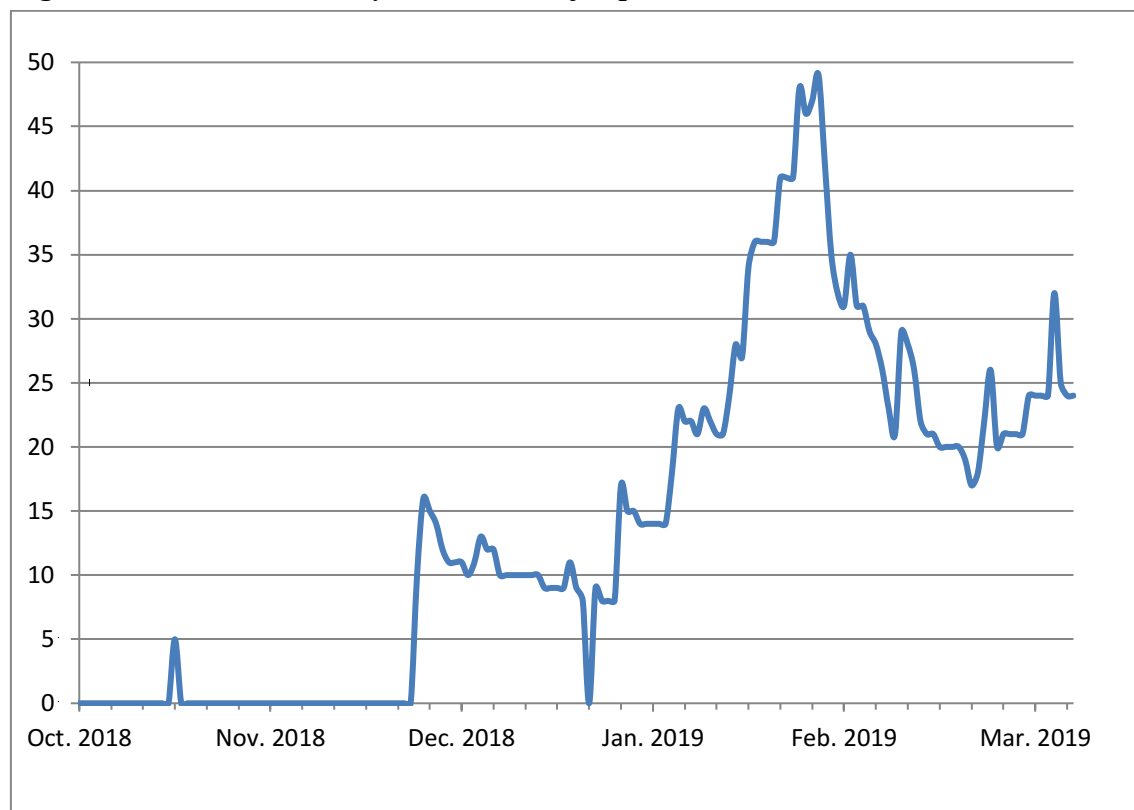
Figur 2 Maksimal temperatur og akkumulert nedbør for perioden 15.10.2018–20.03.2019



Note: Opplysningene i tabellen er basert på informasjon som er hentet fra Yr.no. Målingene ble foretatt på Blindern i perioden 15.10.2018–20.03.2019. Blå graf viser maksimal temperatur. Rød graf viser akkumulert nedbør i mm. Ifølge Yr.no viser nedbørmålingene hvor mye nedbør som er kommet, målt i mm. Snøen blir smeltet til vann før den blir målt. Kilde: <https://www.yr.no/sted/Norge/Oslo/Oslo/Oslo/statistikk.html>.

Figur 8 viser oversikt over akkumulert snødybde, målt daglig klokken 07.00 på Blindern. Det vil kunne være geografiske variasjoner i Oslo, for eksempel ved om nedbør kommer som regn, sludd eller snø. Normalt vil det være mindre snø i sentrum enn på Blindern. I høyden kan det ligge vesentlig mer snø enn på Blindern. Det fremgår av figuren at det ble målt liten snødybde frem til desember 2018, og at det ble målt størst snødybde i februar 2019.

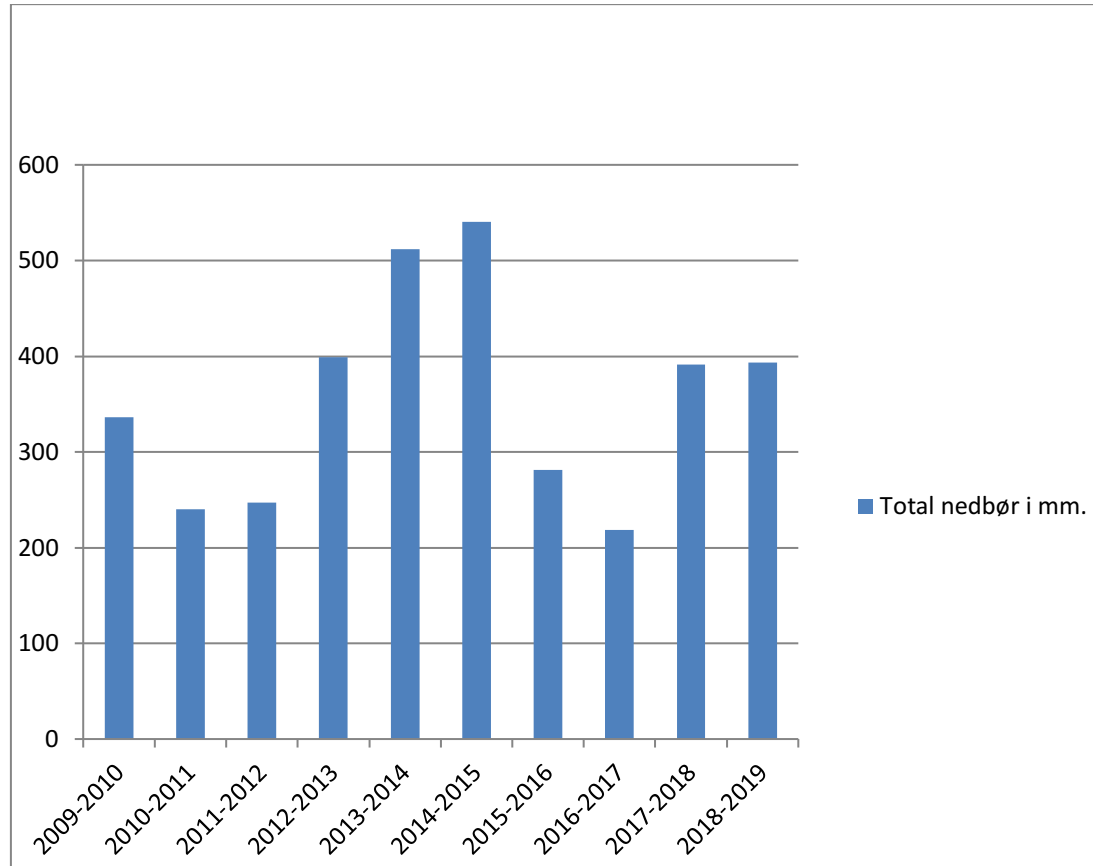
Figur 3 Akkumulert snødybde målt i cm for perioden 15.10.2018–20.03.2019



Note: Den blå grafen viser akkumulert snødybde i perioden 15.10.2018–20.03.2019. Opplysningene i tabellen er basert på data fra Yr.no. Målingene av snødybde er foretatt daglig på Blindern kl. 07.00. Ifølge Yr.no tilsvarer 1 mm smeltet nedbør omtrentlig 1 cm snø. Det kan forekomme noe variasjon fra denne hovedregelen avhengig av hvor tung snøen er, altså om den er våt eller tørr. Våt snø er tyngre og vil bli mer tettpakket, tørr snø er lettere og vil gi økt snødybde. Kilde: <https://www.yr.no/sted/Norge/Oslo/Oslo/Oslo/statistikk.html>.

Figur 9 viser total nedbørsmengde for vinterperioden de siste ti årene. Det fremgår av figuren at det kom relativt lik andel nedbør vinteren 2018–2019 som vinteren 2017–2018. Samlet sett var nedbørsmengden nær gjennomsnittlig. Hvilken form nedbøren har, vil variere med temperatur.

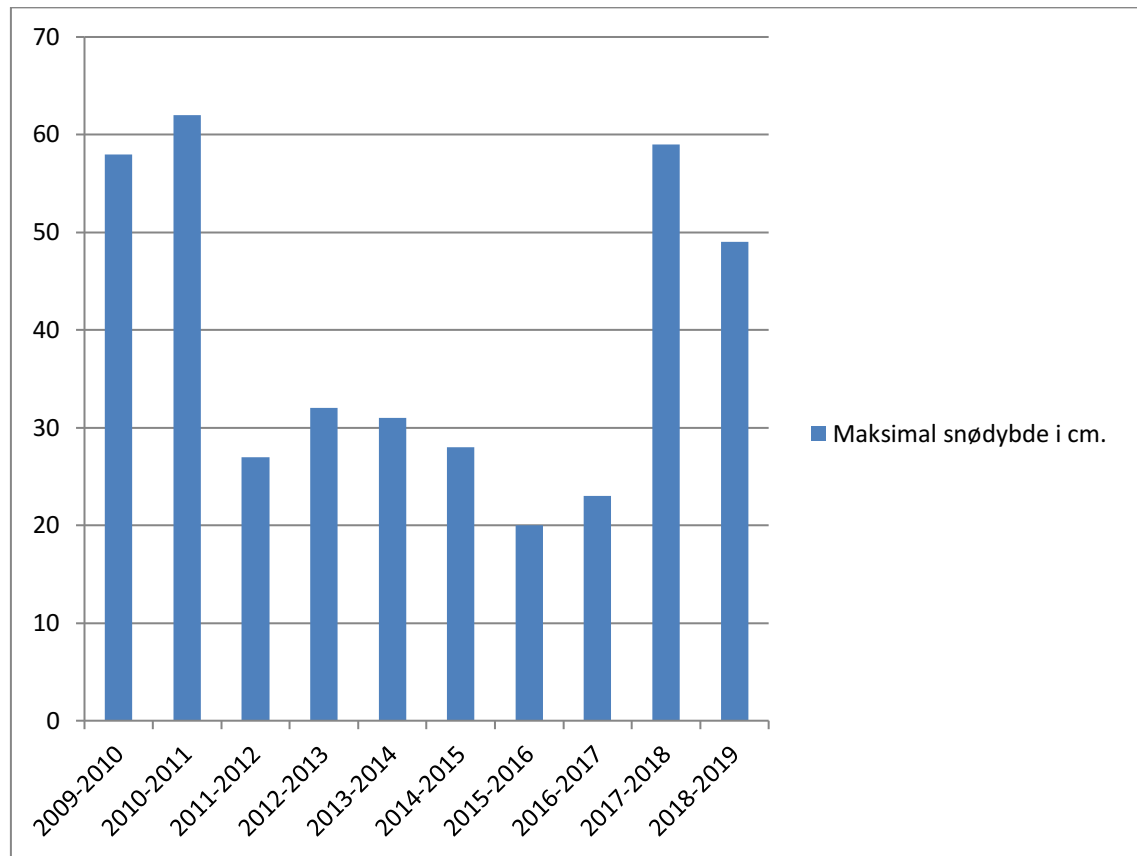
Figur 4 Total nedbørsmengde for vinterperioden de siste ti årene



Note: Vinterperioden er definert som perioden fra 01.10. til 31.03. For å finne frem til den totale nedbørsmengden i denne perioden har hver dags målte nedbør for hver måned i denne perioden blitt summert opp og utgjør den totale nedbørsmengden for vinterperioden. Den totale nedbørsmengden er oppgitt i mm. Værdata er hentet fra [eklima.no](https://www.yr.no/sted/Norge/Oslo/Oslo/Blindern/detaljertstatistikk.html) og [yr.no](https://www.yr.no/sted/Norge/Oslo/Oslo/Blindern/detaljertstatistikk.html): <https://www.yr.no/sted/Norge/Oslo/Oslo/Blindern/detaljertstatistikk.html>.

Figur 10 viser maksimal snødybde målt for vinterperioden de siste ti år. Figuren viser at det ble målt lavere maksimal snødybde for vinteren 2018–2019 enn for vinteren 2017–2018.

Figur 5 Maksimal snødybde målt for vinterperioden de siste ti årene



Note: Vinterperioden er her definert som månedene fra oktober til og med mars. Maksimal snødybde er den høyeste målte snødybden oppgitt i cm i denne perioden, altså en enkeltmåling. Værdata er hentet fra [eklima.no](https://www.yr.no/sted/Norge/Oslo/Oslo/Blindern/detaljertstatistikk.html) og yr.no: <https://www.yr.no/sted/Norge/Oslo/Oslo/Blindern/detaljertstatistikk.html>.

Vedlegg 4 Begreper som brukes i forbindelse med vinterdrift

Definisjonene under er hentet fra Bymiljøetatens egen Standard for vinterdrift av veier og fortauer (2019).

Brøyting

Ifølge Bymiljøetaten skulle snøbrøyting iverksettes av entreprenørene når det hadde falt en gitt mengde snø. Kontraktene hadde bestemmelser for uttaksgrenser for snø som varierte med type vei mv. Etaten kunne i tillegg bestille brøyting. Snø skulle da fjernes fra et areal og samles i snøranker/brøyteranker langs veiens kanter. I veier med parkerte biler skulle snøen legges inntil bilene, og i veier med fortau skulle snøen legges på kantstein.

Etterrydding

Ifølge etaten innebar etterrydding brøytetiltak som ble utført etter at vanlig brøyting var ferdig i henhold til tidsfrister i kontraktene. Entreprenøren hadde en frist på 48 timer til å gjennomgå veinettet og rydde opp så godt som mulig i kryss, fotgjengeroverganger og lignende. De skulle også brøyte vekk snø fra arealer der det ikke lenger stod biler, samt områder der brøyteranker var blitt skuffet ut på fortau eller i veibanen.

Bortkjøring av snø

Ifølge etaten innebar bortkjøring av snø tiltak som fjernet snøranker og snøhauger etter brøyting. Snø skulle transporteres til deponering eller freses ut på tilstøtende arealer, som plener og midtrabatter. Fremkommelighet for kollektivtrafikk og utrykningskjøretøyer var førsteprioritet, dernest fulgte snøfjerning for å oppfylle lov om diskriminering. Bortkjøring av snø skulle utføres kun på bestilling fra Bymiljøetaten.

Det prioriterte veinettet

I Oslo var det vinteren 2018–2019 definert 120 kilometer med prioritert veinett, og ifølge Bymiljøetaten omfattet dette prioriterte sykkelveier, sykkelfelt og gang-/sykkelveier som skulle brøytes og feies ekstra godt om vinteren. Hele veibredden langs disse prioriterte strekningene, inkludert fortau, skulle brøytes og feies ekstra godt. Hovedregelen var at for arealer som ble driftet som prioritert sykkelveinettet, inkludert kjørefelt og langsgående fortau, skulle en bar-vei-standard tilsvarende Statens vegvesens vinterklasse DkA (ref. Statens vegvesens håndbok R610) gjelde. Ved snøfall på strekninger som skulle holde bar-vei-standard, skulle brøyting starte senest én time etter snøfall. Under snøfallet skulle det brøytes minimum hver fjerde time. Etter endt snøfall skulle det brøytes ferdig innen senest fire timer. Ifølge *Standard for drift og vedlikehold av riksveger – retningslinje*, Håndbok R610 (Statens vegvesen, 2014), innebar bar-vei-standard vinterdriftsklasse A at godkjent føreforhold var «bar veg (tørr eller våt)». Et eget kart over det prioriterte veinettet var tilgjengelig på Bymiljøetatens nettside.

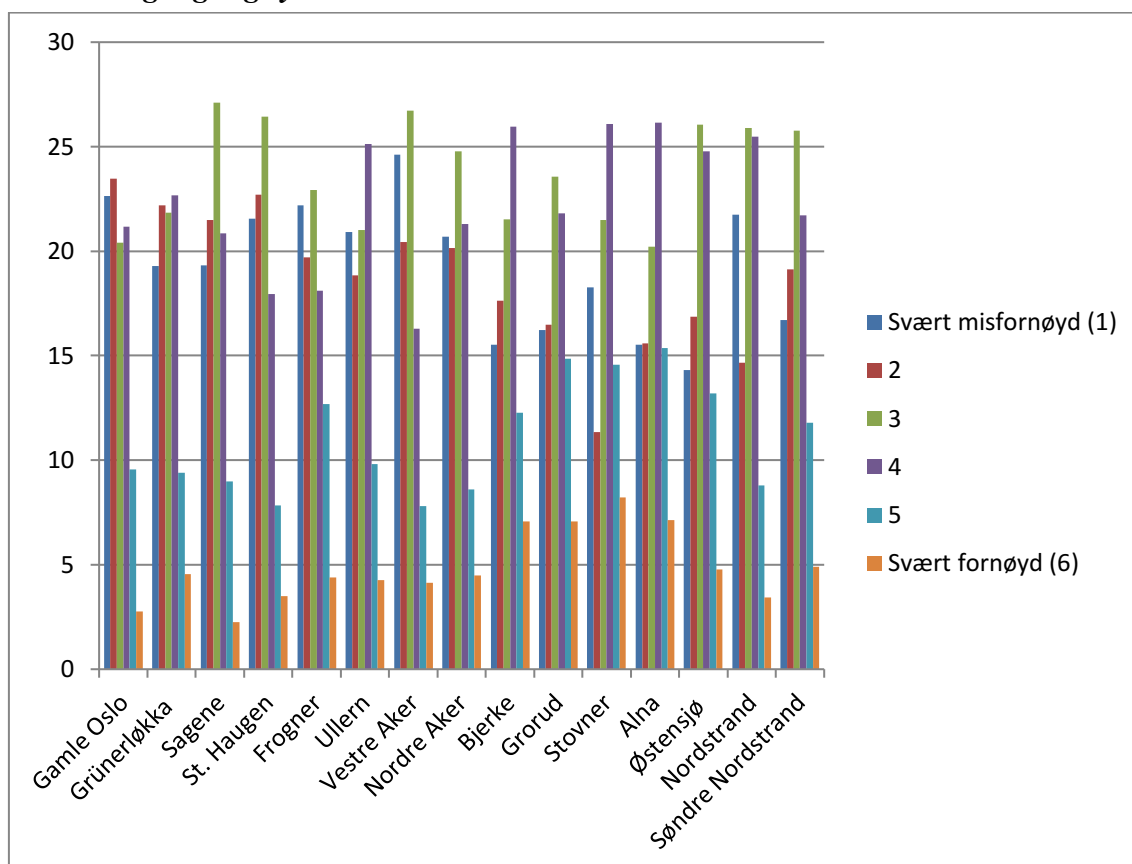
Vedlegg 5 Publikumsundersøkelsen 2018

Målgruppen var personer på 18 år eller eldre som er bosatt i Oslo kommune. Undersøkelsen omfattet tre spørsmål knyttet til brøyting og strøing. Svarene, fordelt på bydel, er gjengitt i de tre figurene nedenfor. Respondentene har avgitt svar på en sekspunktsskala, fra svært fornøyd (6) til svært misfornøyd (1). Midtverdiene 3 og 4 regnes som nøytrale verdier.

Når det gjelder figur 1, 2 og 3, er det viktig å være oppmerksom på at svarene er generelle og ikke særskilt knyttet til Bymiljøetatens ansvarsområder (Statens vegvesen og private aktører har også ansvar for brøyting i Oslo). Svarene kan være påvirket av ulike faktorer, som når på året undersøkelsen er gjennomført. Det kan også være at respondentene vurderer kvaliteten på vinterdriften ulikt og ikke definerer svarkategoriene som spanner fra «svært misfornøyd» til «svært fornøyd», entydig.

Figur 1 viser svarandeler for spørsmålet «Hvor fornøyd/misfornøyd er du med snørydding, grusing og salting av gang- og sykkelveier?» fordelt på bydeler. Gjennomsnittet for besvarelsene var på 3,0. Bydel Vestre Aker hadde lavest gjennomsnitt (2,7), mens bydelene Stovner og Alna hadde høyest gjennomsnitt (3,3).

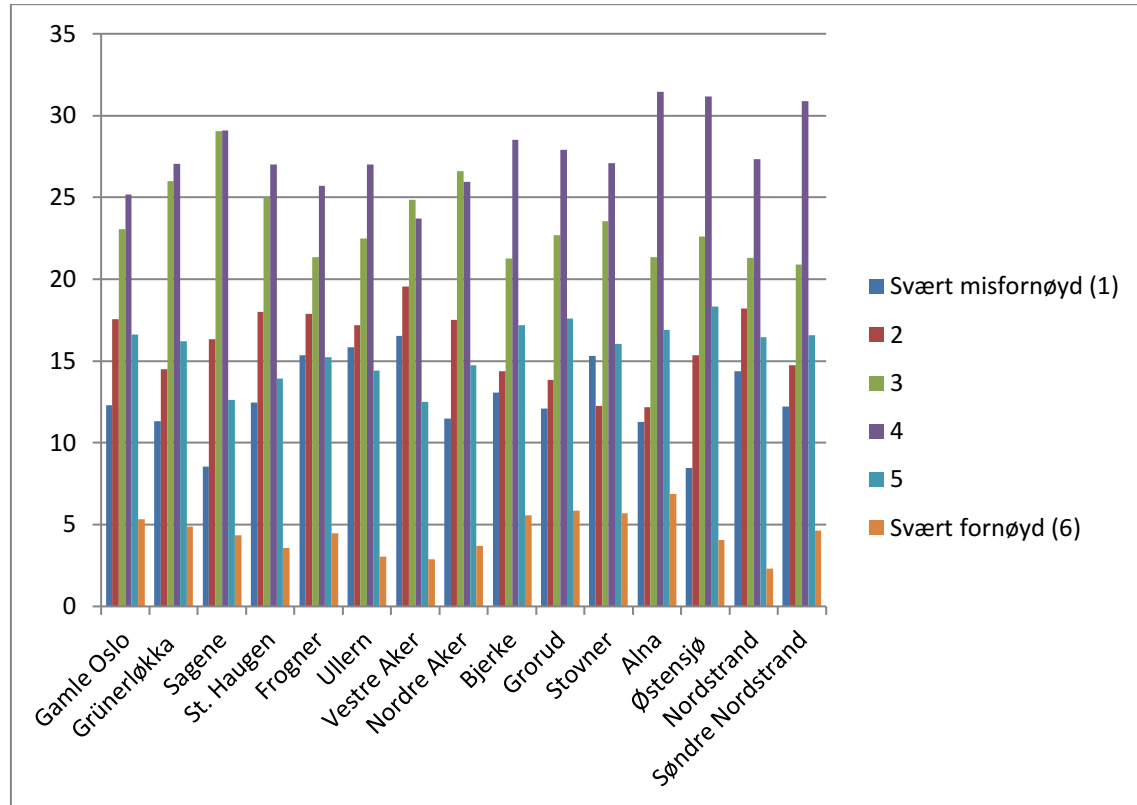
Figur 6 *Hvor fornøyd/misfornøyd er du med snørydding, grusing og salting av gang- og sykkelveier?*



Note: Figuren viser prosentvis andel av befolkningen i hver av svarkategoriene i de ulike bydelene. Sentrum og marka var opprinnelig inkludert som bydeler, men er tatt ut på grunn av lavt antall respondenter.

Figur 2 viser fordelingen på spørsmålet «Hvor fornøyd/misfornøyd er du med grusing og salting av veier?». Gjennomsnittet for besvarelsene var 3,3. Bydel Vestre Aker hadde lavest gjennomsnitt (3,0), mens bydelene Alna og Østensjø hadde høyest gjennomsnitt (3,5).

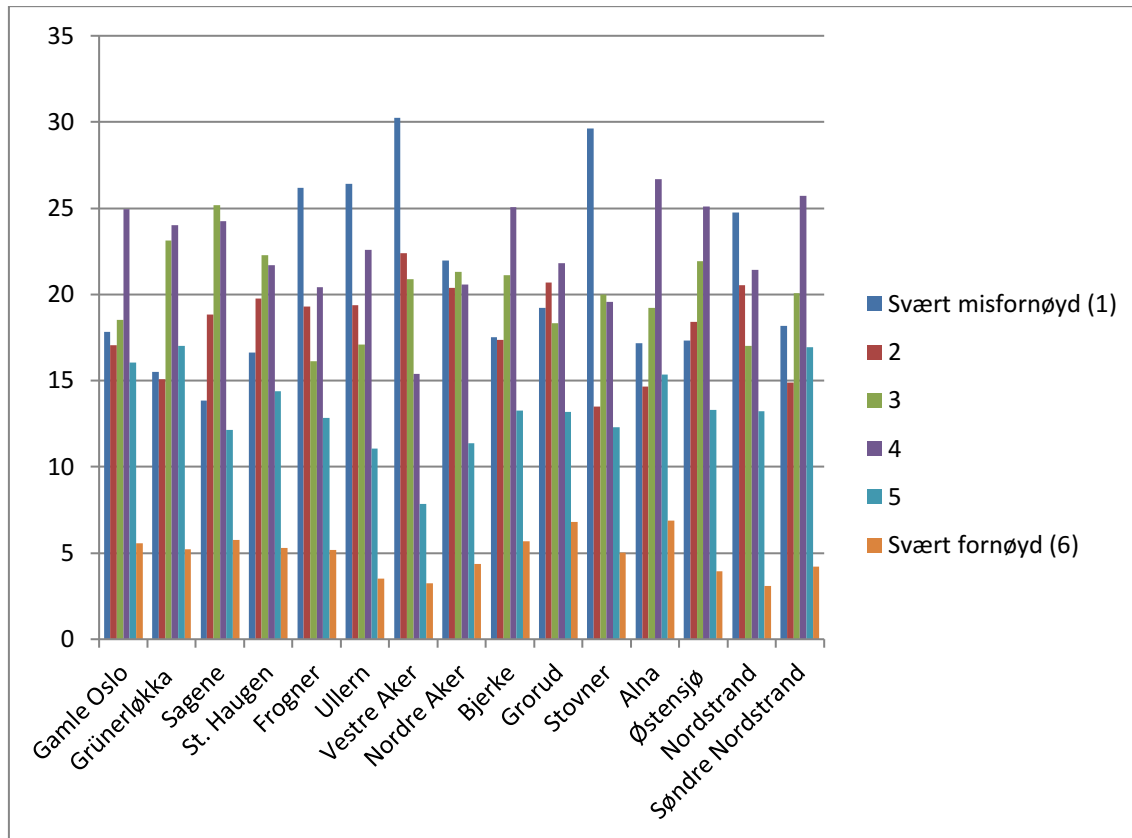
Figur 7 *Hvor fornøyd/misfornøyd er du med grusing og salting av veier?*



Note: Figuren viser prosentvis andel av befolkningen i hver av svarkategoriene i de ulike bydelene. Sentrum og marka var opprinnelig inkludert som bydeler, men er tatt ut på grunn av lavt antall respondenter.

Figur 3 viser fordelingen på spørsmålet «Hvor fornøyd/misfornøyd er du med snørydding av veier?». Gjennomsnittet for besvarelsene var 3,0. Bydel Vestre Aker hadde lavest gjennomsnitt (2,6), mens bydelene Grünerløkka og Alna hadde høyest gjennomsnitt (3,3).

Figur 8 *Hvor fornøyd/misfornøyd er du med snørydding av veier?*

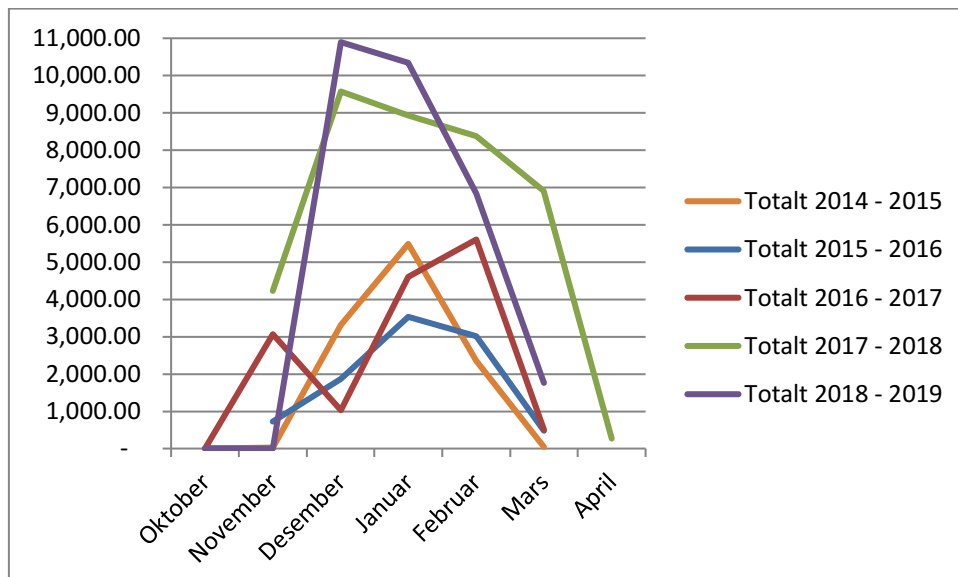


Note: Figuren viser prosentvis andel av befolkningen i hver av svarkategoriene i de ulike bydelene. Sentrum og marka er tatt ut.

Vedlegg 6 Bruk av strømaterialer vinteren 2018–2019

Kommunerevisjonen har innhentet informasjon fra Bymiljøetaten om bruk av strømaterialer i løpet av vinteren 2018–2019.

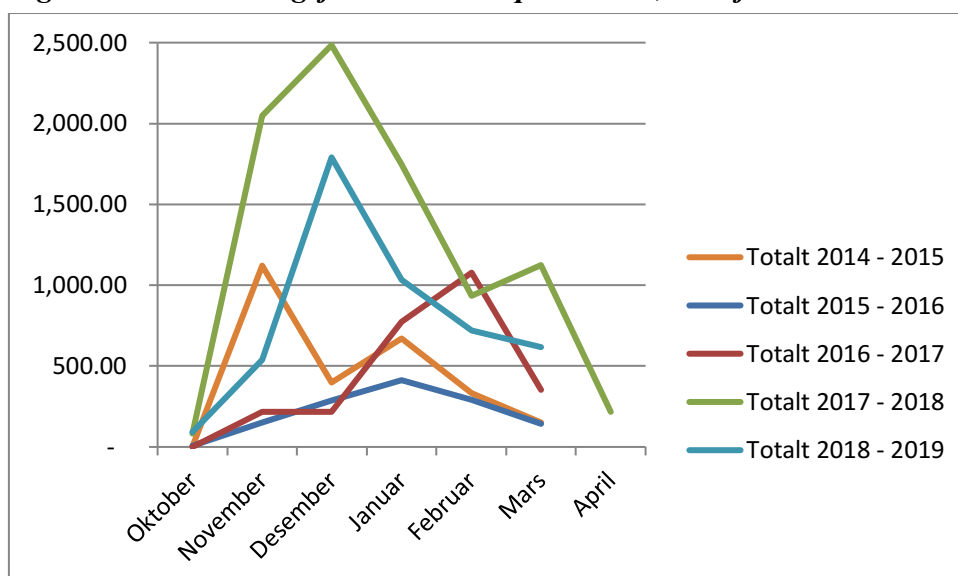
Figur 9 Singelforbruk i tonn per måned siste fem år



Note: Opplysningene i tabellen er hentet fra Bymiljøetatens oversikt over bruk av strømaterialer. Figuren viser singelforbruk i tonn de siste fem vintrene.

Figur 4 viser singelforbruk i tonn per måned de siste fem årene. Det ble de siste fem år benyttet mest singel i løpet av vinteren 2017–2018 (38 285 tonn). Vinteren 2015–2016 var det med lavest singelforbruk (9594 tonn). Vinteren 2018–2019 ble det brukt 29 841 tonn, med en topp i desember 2018.

Figur 10 Saltløsningsforbruk i tonn per måned, siste fem år

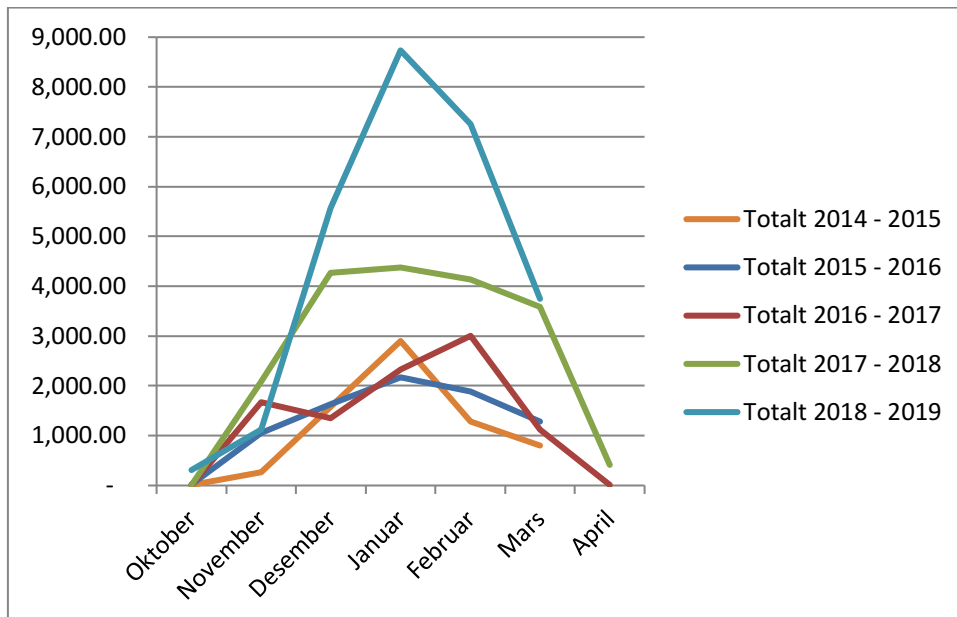


Note: Opplysningene i tabellen er hentet fra Bymiljøetatens oversikt over bruk av strømaterialer. Figuren viser bruk av saltløsning i tonn per måned de siste fem vintrene.

Figur 5 viser en oversikt over saltløsningsforbruket i tonn per måned de siste fem årene. Forbruket var lavest i løpet av vinteren 2015–2016 (1294 tonn) og høyest i løpet av

vinteren 2017–2018 (8639 tonn). Vinteren 2018–2019 ble det brukt 4797 tonn, med en topp i desember 2018.

Figur 11 Saltforbruk i tonn per måned, siste fem år



Note: Opplysningene i tabellen er hentet fra Bymiljøetatens oversikt over bruk av strømaterialer. Figuren viser bruk av salt i tonn per måned de siste fem vintrene.

Figur 6 viser en oversikt over saltforbruket i tonn per måned de siste fem vintrene. Forbruket var lavest vinteren 2014–2015 (6839). Forbruket var høyest i løpet av vinteren 2018–2019 (26 734 tonn), med en topp i januar 2019.

Vedlegg 7 Oversikt over observasjonsdager

I dette vedlegget redegjøres det for tidsrommene for Kommunerevisjonens observasjoner, samt været som var i forkant av, og eventuelt under, observasjonene. I tabellen vises datoer, tidspunkt for første registrerte observasjon, og tidspunkt for siste observasjon. Informasjon om været er hentet fra yr.no. Tidspunkt for nedbør start er første time det er målt nedbør, og nedbør slutt siste tidspunkt for målt nedbør. Målingene er foretatt på Blindern, og været vil kunne variere på de ulike observasjonspunktene. Enkelte observasjoner har vært for å undersøke om det var glatt / hadde blitt strødd. Disse observasjonene var dermed ikke nødvendigvis knyttet til nedbør i forkant.

Dato	Første observasjon registrert, klokkeslett	Siste observasjon registrert, klokkeslett	Nedbør start, tidspunkt	Nedbør slutt, tidspunkt
30.10.2018	06:00	09:11	01:00	23:00
29.11.2018	07:00	08:45	03:00	23:00
06.12.2018	–	–	20:00	–
07.12.2018	07:00	08:32	–	02:00
			19:00	–
08.12.2018	11:00	11:00	–	06:00
			08:00	11:00
09.12.2018	14:30	14:30	05:00	05:00
27.01.2019	–	–	04:00	05:00
			08:00	–
28.01.2019	07:00	16:33	–	02:00
			05:00	18:00
31.01.2019	–	–	09:00	10:00
			19:00	21:00
			23:00	–
01.02.2019	14:12	17:21	–	03:00
			05:00	–
02.02.2019	08:46	15:15	–	23:00
03.02.2019	16:51	16:53	(0 mm)	
04.02.2019	–	–	00:00	–
05.02.2019	08:22	21:51	–	07:00
			14:00	16:00
06.02.2019	12:37	19:05	11:00	18:00
07.02.2019	08:10	08:10	19:00	21:00
			23:00	–
08.02.2019	07:39	16:39	–	03:00
			19:00	–
09.02.2019	–	–	–	10:00
			16:00	17:00
			19:00	–
10.02.2019	–	–	–	01:00
			06:00	09:00
			12:00	19:00

Dato	Første observasjon registrert, klokkeslett	Siste observasjon registrert, klokkeslett	Nedbør start, tidspunkt	Nedbør slutt, tidspunkt
11.02.2019	07:00	08:20	(0 mm)	
20.02.2019	–	–	21:00	–
21.02.2019	07:31	07:33	–	09:00
28.02.2019	07:04	08:10	(0 mm)	
04.03.2019	–	–	06:00	12:00
			20:00	21:00
05.03.2019	08:19	08:33	05:00	13:00
			17:00	–
06.03.2019	08:12	17:17	–	08:00
			16:00	–
07.03.2019	06:54	07:34	–	06:00
			09:00	10:00
12.03.2019	–	–	19:00	–
13.03.2019	12:50	14:32	–	11:00
14.03.2019	12:25	13:10	(0 mm)	
16.03.2019	–	–	23:00	–
17.03.2019	12:06	12:06	–	17:00
			18:00	22:00
18.03.2019	20:38	20:38	02:00	02:00
19.03.2019	09:02	18:53	(0 mm)	

Note: Informasjonen i tabellens kolonne 1–3 gjengir observasjonsdager og tidsrom for Kommunerevisjonen observasjoner. Informasjonen i tabellens kolonne 4–5 er hentet fra yr.no, og viser oppstart for nedbør, dvs. tidspunkt for første time med målt mengde nedbør, og nedbørens slutt, dvs. tidspunkt for siste time med målt nedbør. I noen tilfeller startet snøfallet tidligere enn observasjonsdagen, det er da lagt inn en egen rad for tidligere dato. Flere av dagene har det vært ulike typer nedbør over et lengre tidsrom. Dagene 30.10.2018 og 09.–10.02.2019 vekslet nedbøren mellom snø og regn. Begrenset nedbør med en times varighet er utelatt.

Vedlegg 8 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel



Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl § 14 første ledd

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 03.06.2019
	201807679-5	Ingun Elde Spjelkavik,	Arkivkode: 126

BYRÅDENS SVAR PÅ RAPPORT OM VINTERDRIFT AV VEINETTET

Jeg viser til Kommunerevisjonens brev av 8. mai 2019 og rapporten «Vinterdrift av veinettet» til uttalelse. Jeg blir i brevet bedt om å svare på en liste med spørsmål. Mine svar følger nedenfor.

Hovedbudskap i rapporten

Kommunerevisjonen har vinteren 2018–2019, gjennom observasjoner av brøyting og strøing på det kommunale veinettet, undersøkt om Bymiljøetaten ved sin vinterdrift hadde sørget for tilfredsstillende fremkommelighet. Det var mange tilfeller der brøyting og strøing bidro til god fremkommelighet. Det var også mange tilfeller der det var redusert fremkommelighet, og dermed også risiko for svekket trafiksikkerhet. Bilveiene hadde i de fleste tilfeller god fremkommelighet. Fremkommeligheten for syklende og gående var i mange tilfeller vesentlig dårligere enn for bilister. Observasjonene avdekket også tilfeller av avvik fra kontraktene med leverandørene, som at snø ble oppbevart på parkeringsplasser for forflytningshemmede.

Kommunerevisjonens spørsmål og byrådens svar

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Prosjektets hensikt har vært klar, og Kommunerevisjonen har sørget for en ryddig prosess og hold byrådsavdelingen løpende orientert om framdrift. Problemstillingene er relevante og forståelige. Jeg oppfatter kommunikasjonen med Kommunerevisjonen som konstruktiv og god.

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

Jeg har tidligere erfart at Kommunerevisjonens metodikk, og sammenhengen mellom metodikk og revisjonskriterier, har vært solid og god.

Byrådsavdeling for miljø og
samferdsel

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo
E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org.nr.:

Når det gjelder dette prosjektets metode opplever jeg imidlertid Kommunerevisjonens operasjonalisering av revisjonskriterier som problematisk. Jeg savner videre en god systematikk i datainnhenting. I tillegg vil jeg trekke fram revisjonens bruk av Bymelding, hvor jeg er noe spørrende til relevansen sett opp mot revisjonskriteriene. Jeg utdyper disse tre forholdene nedenfor.

Jeg tar likevel funnene og konklusjonen fra Kommerevisjonen på alvor. Dette gjelder særlig observasjoner knyttet til dårlig fremkommelighet på fortau og sykkelvei – både på det prioriterte og det øvrige veinettet, og avvik i form av snø på parkeringsplasser for forflytningshemmede (HC-parkeringer).

Revisjonskriterier

Kommunerevisjonens problemstillinger var:

- Har Bymiljøetaten sørget for tilfredsstillende vinterdrift av veinettet?
- Er det gjennomført brøyting og strøing slik at tilfredsstillende fremkommelighet sikres på veinettet, herunder på fortau og gang- og sykkelveier?

Begrepet «tilfredsstillende» er derfor sentralt for vurderingene. På side 21 i rapporten operasjonaliserer Kommunerevisjonen begrepet «tilfredsstillende» til hvorvidt vinterdriften / brøyting og strøing var i tråd med sentrale kontraktskrav.

Flere steder i rapporten blir det imidlertid vist til at måten undersøkelsen er gjennomført på, ikke gir godt nok grunnlag for å konkludere på om vinterdriften / brøyting og strøing var tilfredsstillende slik Kommunerevisjonen har operasjonalisert begrepet.

På side 21 heter det: «For en del av observasjonene er det vurdert om vesentlige kontraktskrav var ivarettatt. For resten av observasjonene har det vært mer krevende og derfor ikke prioritert. I mange tilfeller kreves det mer nøyaktig informasjon om start og forløp for nedbøren enn vi har hatt tilgang til, for å fastslå avvik fra kontrakt. Det er i en del tilfeller også andre måleproblemer.»

På side 23 blir utfordringene med å vurdere observasjonene opp mot kravet om «tilfredsstillende» brøyting beskrevet slik: «I et flertall av observasjonene der det ikke var bar asfalt er det ikke mulig å slutte med full sikkerhet om leverandørene hadde oppfylt kontraktens brøytefrister. Fristene innebar at brøyting senest skulle starte en time etter snøfall og at det skulle gjennombrøytes hver fjerde time under snøfall. Med andre ord innebar tidskravene til brøyting ikke et krav om faktisk bar asfalt så lenge det snødde, eller umiddelbart etter endt snøfall.»

Utfordringen ved å benytte det operasjonaliserte vurderingskriteriet blir også berørt på side 32: «Kommunerevisjonens observasjoner har vist en rekke eksempler på at det ikke var brøytet på observasjonstidspunktet. I de fleste tilfellene er det likevel vanskelig å konkludere med at det var brudd på kontrakt.»

Disse utfordringene utdypes i vedlegg 2 som gjør rede for rapportens metode. Her heter det blant annet: «... i en rekke tilfeller har vært utfordrende, umulig eller ikke prioritert å fastslå hvorvidt det har vært avvik fra kontrakt. Det kan derfor ha vært observert god fremkommelighet som likevel innebar avvik fra kontrakt, og vice versa. Dette er hensyntatt i vurderingene» (s. 46).

Med de metodiske svakhetene som Kommunerevisjonen peker på, er det vanskelig å trekke generelle slutninger om vinterdriften tilfredsstillende de standardkravene den skal vurderes opp mot. Jeg vil likevel peke på at rapporten også gjengir enkeltobservasjoner som jeg leser slik at Kommunerevisjonen ikke er i tvil om at kravene i kontrakt ikke er oppfylt. Slike observasjoner er nyttige for den videre oppfølgingen av vinterdriften.

For mange observasjoner er det ikke ut i fra metoden mulig å si om det faktisk er brudd på kontrakt (eller revisjonskriteriene) og dermed den standard som faktisk kan forventes. Det kan altså være at fremkommeligheten har vært tilfredsstillende i henhold til kontrakt (eksempelvis brøytet innen fire timer), men at brøytingen fant sted etter at observasjonen var gjort. På den andre siden kan det også være at fremkommeligheten ikke var i henhold til kontrakt, men for mange observasjoner kan det ikke fastslås. Dette vanskeliggjør klare konklusjoner.

Kommunerevisjonen stiller i sine vurderinger spørsmål ved om Bymiljøetaten i tilstrekkelig grad har fulgt opp kontraktskravene, særlig med hensyn til sykkelvei og fortau. Samtidig skriver Kommunerevisjonen at «Kommunerevisjonens observasjoner har vist en rekke eksempler på at det ikke var brøytet på observasjonstidspunktet. I de fleste tilfellene er det likevel vanskelig å konkludere med at det var brudd på kontrakt.»

Systematikk i datainnhenting og vurderingene

Jeg mener det hadde vært en fordel å vite hvor mange av observasjonene som har blitt vurdert opp mot kontraktsvilkår, men også hvor mange observasjoner som ikke har blitt vurdert opp mot kontrakt. Dette ville gitt nyttig informasjon om hyppighet og forholdstall, og ville også gitt et tydeligere bilde av totaliteten og alvorligheten i funnene. Det hadde særlig vært nyttig å vite dette for gange og sykkel, siden observasjonene viste at brøytingen var vesentlig dårligere for sykkelvei og fortau, sammenlignet med gate/vei. I den sammenheng opplyser Kommunerevisjonen at de konstaterer brudd på kontraktsbestemmelser i noen tilfeller.

Det hadde også vært en styrke hvis rapporten på en systematisk og egnet måte viste tidspunktene befaringene ble gjennomført. Kommunerevisjonen skriver at «Befaringene ble gjennomført i perioder der kontraktsbestemmelsene skulle tilsi at brøytingen var godt i gang eller fullført. For eksempel flere timer etter at tyngre snøfall startet». Det er vanskelig ut fra rapporten å fastslå hva som inngår i «flere timer». Ved tyngre snøfall kan det også være slik at om det er brøytet raskt, vil man noen timer senere kunne oppfatte at det ikke er blitt brøytet. Da kan det ikke konkluderes med avvik i henhold til gjeldende krav. Kommunerevisjonen skriver selv i sine vurderinger at «Framkommeligheten kan eksempelvis være vurdert som dårlig, selv om det ikke var et avvik». Tilsvarende formulering framkommer i rapportens konklusjon.

Bymelding

I kapittel 3 i rapporten bruker Kommunerevisjonen en del plass på å beskrive Bymelding, herunder omfanget av spørsmål fra brukerne om brøyting og strøing. Videre beskrives etatens besvarelse av innkomne meldinger knyttet til vinterdriften. Det vises blant annet til statistikk, og at en stor andel (48 %) av meldingene som omhandlet brøyting og strøing ikke ble besvart utover det første, automatiske svaret. I kapitlet beskrives også bymeldinger som omhandler HC-parkering.

Bymelding er et verktøy/tjeneste som skal gjøre det enkelt for brukerne å melde inn driftsrelaterte saker til etaten og for etaten og etatens kontraherte entreprenører å følge opp disse meldingene. BYM har oppgitt at det ikke er en saksbehandlingskanal, og det er heller

ikke krav til saksbehandlingstid. Det hadde derfor vært en fordel om rapporten gjenga hvilke revisjonskriterier/krav som er relevante i denne sammenheng, og hvorfor temaet er omtalt slik det er. Jeg registrerer at revisjonen ikke bruker informasjon fra Bymelding i sine vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

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

Jeg har ikke kommentarer til de formaliserte revisjonskriteriene, slik de framkommer under kulepunktene på rapportens side 40. Revisjonskriteriene er utledet fra kontrakter og standardkrav som grunnlag for en subjektiv vurdering. Som jeg allerede har belyst, mener jeg funnene i rapporten ville hatt større utsagnskraft om observasjonene systematisk hadde blitt vurdert opp mot konkrete krav og standarder. Det hadde bidratt til økt metodisk pålitelighet.

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

Jeg finner rapportens konklusjoner og anbefalinger nyttige. Rapporten viser flere interessante enkeltfunn. Det er et forbedringspotensial når det gjelder fremkommelighet på veinettet på vinteren, særlig for syklende og gående, og på parkeringsplasser for forflytningshemmede. God fremkommelighet på veinettet på vinteren har vært et satsningsområde. Redusert fremkommelighet kan innebære en risiko for redusert trafiksikkerhet (særlig for syklist og gående).

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Kommunerevisjonen anbefaler Bymiljøetaten å iverksette ytterligere tiltak på vinterdriften for å sikre fremkommeligheten for myke trafikanter. Videre anbefaler Kommunerevisjonen at Bymiljøetaten bør iverksette ytterligere tiltak for å sikre god tilgjengelighet på HC-parkeringsplasser gjennom vinteren.

Disse anbefalingene vil jeg følge opp i styringsdialogen. Jeg vil samtidig understreke at tiltak og oppfølging må knyttes til standard- og kontraktskrav for brøyting og strøing.

For å forbedre sitt eget kunnskapsgrunnlag i oppfølgingen av vinterdriften engasjerte Bymiljøetaten Ernst & Young i 2018 for å evaluere vinterdriften. Dette resulterte i rapporten «Evalueringsrapport av vinterdriften 2017-2018». Som følge av funnene i rapporten har etaten iverksatt en rekke tiltak for å bedre fremkommeligheten for fotgjengere og syklist. Tiltakene inkluderer blant annet prosjektering for å oppgradere Åsland snødeponi, forbedring av ruteopplegg for brøytebilene og anskaffelse av friksjonsmåler som viser hvor glatt veien er. Dette brukes i oppfølging av entreprenørene. Fra og med vintersesongen 2018/2019 har etaten gjennom kontrakt skjerpet kravene til brøyting i sentrum og utvidet det prioriterte veinettet, som nevnt ovenfor.

Jeg vil i den ordinære styringsdialogen følge opp disse tiltakene.

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

Vinterdrift for å sikre fremkommelighet for nødetater, kollektivtransport, gående, syklende, tilgang på HC-parkeringsplasser og andre grupper er et pågående arbeid. Behovet for tiltak vil

varierte med værforholdene fra år til år. Samtidig skal kommunen ha nødvendig beredskap og kontrakter for å kunne ivareta fremkommeligheten også når det kommer mye snø. Oppfølging av tiltakene gjøres i den løpende styringsdialogen.

Dagens kapasitet for snødeponi er ikke tilstrekkelig til å ta unna snø på særlig snørike vintre. Utilstrekkelig deponikapasitet bidrar til dårligere fremkommelighet og en dyrere vinterdrift. Begrensningene på deponikapasitet i Oslo kommune gjør at etaten prioriterer snøfjerning der det kan være fare for trafiksikkerheten for gående. Kommunen jobber med å utrede forskjellige alternativer for deponiløsninger. Det er for tidlig å fastslå når eventuell ytterligere deponiløsning vil være klar. Til orientering har det ikke vært problemer med deponikapasitet vinteren 2019.

Jeg og byrådsavdelingen vil i løpet av 2019 etterspørre informasjon om status for tiltakene Bymiljøetaten har iverksatt. I tillegg er oppfølgingsarbeidet også en del av budsjettarbeidet.

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

I budsjettvedtakene for 2018 og 2019 har bystyret utvidet det prioriterte veinettet fra 80 km til 120 km (driftsstandard A), som betyr bar vei-standard. Det gjelder for hele veinettets bredde – kjørebane, kollektivfelt, sykkelfelt og fortau. Hensikten er at dette skal forbedre fremkommeligheten for mye trafikanter. Totalt har det prioriterte veinettet med slik høy driftsstandard økt fra 0 i 2015 til 120 km i 2019.

Standardkrav som bystyret har besluttet, og krav som er nedfelt i kontrakter med entreprenører, skal følges. Det er nyttig for den videre oppfølgingen av vinterdriften at rapporten viser observasjoner som tyder på avvik fra kravene.

Det vil imidlertid være ulike subjektive oppfatninger av hva som er «tilfredsstillende» vinterdrift. Jeg opplever det slik at forventningene til nivået på vintervedlikeholdet har økt blant befolkningen, politikere og også Kommunerevisjonen. Det er derfor viktig at bystyret og etaten forholder seg til mest mulig klare kriterier når det skal settes krav til tilfredsstillende vinterdrift og når det skal vurderes om kravene er oppfylt.

De siste årene er det satset betydelig på vintervedlikehold – samtidig har vintrene i både 2018 og 2019 vært svært krevende å håndtere, også i et historisk perspektiv. Dette underbygges i Ernst & Young sin rapport til Bymiljøetaten. Krevende vintre kan være en del av en forventet trend med mer ekstremt vær. Det er også en utfordring at byen fortettes og bygges ut slik at det blir stadig mindre areal å håndtere snøen på. Hvis det på samme tid vokser fram en forventning om stadig bedre vinterdrift, med barmarkstandard til en hver tid, er det særlig viktige for kommunen å være tydelig på hvilken standard som kan forventes i de definerte servicenivåene i kontraktene. Hvis ikke vil vi være med på en utvikling hvor det etter hvert blir umulig å leve opp til forventninger til hvordan byen skal fungere under ekstreme forhold. Økte standardkrav har store budsjettkonsekvenser.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten følger en logisk struktur og oppbygging. «Hovedbudskap» og sammendrag gir en fin inngang til rapporten, og det er videre enkelt å finne fram i de ulike kapitlene. Jeg oppfatter imidlertid at det er noe uklart om Kommunerevisjonen mener standardkravene for vinterdriften

er for lave eller om det er funnet systematiske avvik på etablert standard og kontraktskrav, eventuelt hvor omfattende disse avvikene er.

Med hilsen

Arild Hermstad
byråd

Godkjent elektronisk

Vedlegg 9 Uttalelse fra Bymiljøetaten



Oslo kommune
Bymiljøetaten

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet jfr

Offl § 15 første ledd

Deres ref.: 18/00697-47 Vår ref.: 18/26863-8

Saksbeh.: Joakim Hjertum
Org. enhet: Veidrift og vedlikehold

Dato: 24.05.2019

Arkivkode: 613

RAPPORT TIL UTTALELSE - VINTERDRIFT AV VEINETTET

Det vises til Kommunerevisjonens rapport om vinterdrift av veinettet, som ble oversendt Bymiljøetaten til uttalelse 8. mai 2019.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2013 og 2017 forvaltningsrevisjoner av Bymiljøetatens driftskontrakter, kontroll og oppfølging av vinterdrift og veivedlikehold. Rapporten som Bymiljøetaten nå har fått til uttalelse er en undersøkelse foretatt vinteren 2018/2019 der fremkommeligheten på veinettet er vurdert. I motsetning til de tidligere gjennomgangene til Kommunerevisjonen, er nåværende revisjon i hovedsak knyttet opp mot kontraktenes krav. Det er foretatt en gjennomgang med utgangspunkt i observasjoner som Kommunerevisjonen har gjort. Observasjonene beskrives å være gjort med utgangspunkt i hvordan byens innbyggere kan ha opplevd fremkommeligheten sist vinter, jf. kapittel 1.4 om undersøkelsens metodiske tilnærming og gjennomføring. Det er også i noen grad gjort vurderinger av om vesentlig krav i kommunens driftskontrakter er ivarettatt, men dette er i mindre grad belyst i rapporten.

En observasjon av fremkommelighet kan ikke uten videre kobles opp mot de krav til standard som stilles for vinterdrift i kommunens driftskontrakter. Vi innleder i vår uttalelse til rapporten derfor med en beskrivelse av etatens føringer for vinterdrift, driftskontraktenes utforming, etatens håndtering av avvik og kontroll, samt de rutiner som gjelder for bortkjøring av snø.

Etatens rammer for vinterdrift

Bymiljøetaten har ansvar for vinterdrift av Oslo kommunes offentlige veier, gater, parkeringsplasser, fortau, sykkelfelt og gang- og sykkelveier. Etaten drifter ikke arealer knyttet opp mot andre kommunale foretak og bygninger som skoler, barnehager eldresentre o.l. Innenfor Ring 1 er den enkelte gårdeier ansvarlig for vinterdrift av fortauene utenfor sin bygård, jf. Politivedtektene for Oslo.

Vinterdrift i Oslo er et omfattende arbeid med over 1 240 km kommunale kjøreveier og 1 100 km fortau, gang- og sykkelveier. For vinterdrift finnes det få styrende dokumenter og lovverk. Det er ikke utarbeidet noen forpliktende nasjonale standarder eller retningslinjer for hvordan tjenestene skal utføres og til hvilken kvalitet. Bymiljøetatens vinterdrift er basert på de retningslinjer lovverket setter i forhold til universell utforming og de føringer som er vedtatt i Oslo kommune gjennom byrådssak 21/94 om retningsgivende standarder for vintervedlikehold.

Bymiljøetaten

Postadresse:
Postboks 636, Løren
0507 Oslo

Besøksadresse:
Karvesvingen 3
0579 OSLO

Telefon: 21 80 21 80 Org.nr: NO 996 922 766
Bankgiro: 1315.01.03376

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

De lovmessige krav som gjelder universell utforming gir ingen direkte fortolkning av hvilke føringer dette gir for vinterdriften i Oslo eller i andre byer. I 2010 behandlet Likestillings- og diskrimineringsombudet en sak angående vinterdriften for gater og fortau i Oslo. Konklusjonen fra ombudets side var at kravene til vinterdriften i Oslo ikke bryter plikten til å sikre universell utforming av gatene i Oslo, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd.

De årlige budsjettvedtak (jf. Sak 1 og Dok 3) setter økonomiske rammer for den ressursbruk og innsats som Bymiljøetaten kan bruke til vinterdrift av veinettet. Dette innebærer at det er et fast antall maskiner og mannskap som til enhver tid er i beredskap, i tillegg til at budsjetttrammene begrenser hvor mye ekstra innsats utover beredskap som det er mulig å sette inn. Føringer til Bymiljøetaten gitt i styringsdialog med overordnet byrådsavdeling må på vanlig måte også hensyntas ved planlegging og gjennomføring av vinterdriften i byen.

I byrådssak 130/2014 er det gitt en redegjørelse fra byrådet til bystyret for vinterdriften på Oslo kommunes veier. I saken belyses også utfordringer innenfor tjenesteleveransene. Det pekes i saken på at vinterdriften i Oslo i all hovedsak holder et forsvarlig nivå. Videre fremgår det at dagens standard balanserer trafiksikkerhet, fremkommelighet og økonomiske vurderinger. På samme måte som i 2014, gjennomføres dagens vinterdrift i henhold til avtaler Bymiljøetaten har inngått med entreprenører i fire driftsområder i Oslo. Forskjellen fra 2014 til i dag er at kommunens standard for vinterdrift samlet sett er bedret ved at vintervedlikeholdet på sykkelveier og fortau er økt.

Entreprenørenes arbeid styres av driftskontrakter som angir ulike standardnivå for når eksempelvis brøyting, salting og strøing skal iverksettes. Alt utført arbeid skal egenkontrolleres av entreprenør. Entreprenør skal fange opp avvik fra kontrakt og slike avvik skal rapporteres til Bymiljøetaten. Avvik skal fortløpende utbedres av entreprenørene. Bymiljøetaten foretar stikkprøvekontroll av entreprenørens arbeid ut i fra hva som er avtalte leveranser. Bortkjøring av snø utføres kun etter bestilling fra Bymiljøetaten.

Kontraktenes utforming

Dagens driftskontrakter bygger på bransjestandarder og erfaringer fra mange år med vinterdrift. Kontraktene er utformet slik at brøyting skal iverksettes når det har kommet en spesifikk mengde snø, og brøyting skal være utført innen et gitt tidsrom. For om lag ¼ del av veinettet skal brøyting starte når det har snødd 2 cm. Entreprenør har da 4 timer på seg til å brøyte ferdig. For resten av veinettet iverksettes brøyting ved 5 cm snø. Her har entreprenør 8 timer på seg å brøyte ferdig. Disse kravene innebærer blant annet at hovedveinettet kan ha 2 cm snø i veibane og på fortau før brøyteiltak igangsettes av entreprenør. Tilsvarende vil det ligge 5 cm snø i boligveier før brøyting kommer i gang. I nasjonal sammenheng anses de krav kommunen har på dette området som høye standardkrav.

Under ulike værhendelser, for eksempel ved mye snø på kort tid, vil det kunne være avvik fra endelig standard. Ved et lengre, kontinuerlig snøfall vil det kunne snø mer enn 2 cm på deler av hovedveinettet før brøytebil kommer. Og det vil kunne snø til igjen etter at brøytebil har passert. Ved slike snøfall vil det selv om det brøytes kontinuerlig være deler av nettet som til enhver tid har mer en 2 eller 5 cm snø.

Hvis det kommer et snøfall på 6 cm har entreprenørene 8 timer på å brøyte hele kommunenes nett på 2 340 km av veier, gater, fortau, gang og sykkelveier. Brøytearbeidet utføres av maskiner som kjører i maksimalt 15-20 km/t. Hele nettet brøytes parallelt ved et slikt snøfall, og dersom det blir glatt, så skal det samme nettet strøs med grus eller salt, avhengig av standardnivå.

Kontraktene som er inngått med entreprenørene tar hensyn til ulike værhendelser og fokuserer i all hovedsak på sluttresultatet etter endt leveranse. At det under værhendelser vil være avvik fra den standard som driftskontraktene har til responstid og kvalitet etter at det har sluttet å snø, er allment akseptert og påregnelig. Dette er også praksis for vinterdrift av riksvegnettet og følger dessuten av Statens vegvesens normal (R610 Standard for drift og vedlikehold av riksveier). Av nevnte standard fremkommer bl.a. følgende:

Godkjent føreforhold definerer det føreforholdet som skal oppnås og opprettholdes i de stabile periodene mellom værhendelsene og som skal tilstrebes under værhendelse.

	Driftsperioder			
	Før værhendelse		Under værhendelse	Etter værhendelse
	Stabil periode	Varslet værhendelse		Opprydding
Føreforhold	Godkjent føreforhold	Godkjent føreforhold	Avvik fra godkjent føreforhold aksepteres	Tilbakeføring til godkjent føreforhold innen gitt tidskrav
Aktiviteter	Overvåking Vinterdrift for å opprettholde godkjent føreforhold	Overvåking Vinterdrift for å opprettholde godkjent føreforhold Preventive tiltak ved indikasjoner og varsel om kommende værhendelse	Vinterdrift for å søke å opprettholde godkjent føreforhold og for å gjøre avvikene fra godkjent føreforhold minst mulig Overvåking	Vinterdrift for å gjenopprette godkjent føreforhold innen gitt tidskrav Overvåking
Krav	Krav til godkjent føreforhold gjelder	Krav til godkjent føreforhold gjelder	Ved avvik fra godkjent føreforhold: Kontinuerlig innsats med ressurser og utførelse i henhold til krav til innsats Ved godkjent føreforhold: Innsats som er nødvendig for å opprettholde godkjent føreforhold	Ved avvik fra godkjent føreforhold: Kontinuerlig innsats med ressurser og utførelse i henhold til krav til innsats inntil vegen er tilbakeført til godkjent føreforhold

Dersom krav til godkjent føreforhold er oppfylt på en vegstrekning, gjelder ikke krav til innsats ved værhendelse (syklustid, mm).

Dersom krav til godkjent føreforhold ikke er oppfylt på en vegstrekning, skal aktuelle vinterdriftsaktiviteter være i gang slik at krav til innsats ved værhendelse (syklustid, mm) er oppfylt.

Figur 1 Utdrag fra R610 om godkjente veiforhold

De funn som fremkommer i rapporten fra Kommunerevisjonen vedrørende tilfeller med redusert fremkommelighet innebærer ikke nødvendigvis avvik eller feil i forhold til driftskontraktenes avtalte leveranser. Dette er også påpekt i rapportens sammendrag side 5 der det i siste setning fastslås at det ikke nødvendigvis er avvik fra kontrakt selv om fremkommelighetene er vurdert som dårlig.

Mange foto fra observasjoner Kommunerevisjonen har gjort er tatt under og rett etter snøfall, eller i perioder der arbeid er under utførelse. Vi er blitt gjort kjent med det omfattende billedmaterialet som inngår som grunnlag for rapporten. Et stort antall foto viser at det snør eller nylig har snødd. Etaten har mottatt 98 fotografier, og vår vurdering er at 35 av disse er tatt under snøfall. Videre er minst 15 av de 98 bildene etter vår vurdering blitt tatt rett etter snøfall.

Et eksempel er fra President Harbitz gate, se figur 2 nedenfor. Denne gaten er en del av veinettet der det skal iverksettes brøyting når det har snødd 5 cm. Ved praktisk gjennomføring av vintervedlikehold starter brøyting i et område som dette ved at gate for gate tas fortløpende. Det innebærer at de gatene som tas til sist i et område nødvendigvis vil ha fått mer snø enn de 5 cm som vegnettet hadde når brøytingen startet opp. Dette vurderes å være en årsak til at fremkommelighetssituasjonen på bildet er slik den er ved Kommunerevisjonens observasjon. Det vises for øvrig til vår omtale om avvik under værhendelser i avsnittet om kontraktens utforming.



Figur 2 President Harbitz gate rett etter snøfall

I perioden 15. oktober til 15. april er til enhver tid over 120 maskiner og 160 personer i beredskap for å rykke ut med brøytekjøretøyer på det kommunale vegnettet i Oslo. Dette er en beredskap som i dag koster kommunen om lag 35 mill kr per år, uavhengig om det kommer snø eller ikke.

Dersom det i Oslo kommune skulle vært stilt krav om høyere kvalitet på fremkommeligheten i veinettet ved snøfall, for eksempel at veinettet under snøfall skal ha samme standardnivå som etter at snøen er ryddet ferdig etter snøfallet, ville kommunen måtte stille et betydelig høyere krav til brøyteberedskap enn i dag. Krav som dette vil ha økonomiske konsekvenser langt ut over de budsjettammer som gjelder i dag.

I forhold til spørsmålet om ressursomfang må det gjøres kost/nytte vurdering. I denne vurderingen må det slik Bymiljøetaten ser det balanseres mellom trafiksikkerhet, fremkommelighet og økonomiske vurderinger. Dette er også lagt til grunn i byrådssak 130/14 og bystyrets vedtak i sak 265 av 22.10.2014.

Kontroll og avvik

Bymiljøetaten kontrollerer kvaliteten på snøryddingen som entreprenørene utfører når tjenestene skal være ferdig utført. Etatens kontrollører følger også opp at kontraktens frister for oppstart og gjennomføring av brøyte- og strøtiltak overholdes. Staten gjennomfører stikkprøvekontroller som er mer omfattende enn de observasjoner Kommunerevisjonen har gjort. Kontrollene som etaten utfører inneholder mange kontinuerlige observasjoner. I tillegg til å observere vinterdriftstiltak på eget initiativ, så kontrolleres og følges også opp meldinger fra publikum, kollektivselskaper, nødetater og andre samarbeidspartnere. Øvrige bestilte oppgaver

innenfor kontraktene skal også kontrolleres. Hvilke kontroller og hvor disse utføres er til kontinuerlig vurdering.

Kontrollene som etaten utfører gjøres over hele det geografiske kontraktsområde og er mer dyptgående enn observasjoner av den type Kommunerevisjonen har gjort. Det foretas løpende faglige vurderinger av årsakene til eventuelle avvik. Avvik som har naturlig forklaring, for eksempel at snø må kjøres bort før forholdene kan bedres vurderes ikke som avvik i forhold til kontrakt. Man kan derfor ikke sammenlikne det antall kontroller som Bymiljøetaten har utført med det antall observasjoner som Kommunerevisjonen har gjort.

Bymiljøetatens kontrollører har påpekt tilsvarende avvik som det Kommunerevisjonen har observert ovenfor entreprenørene. Vi har ikke observert nøyaktig de samme avvikene på samme steder som det Kommunerevisjonen påpeker, men tilsvarende avvik er funnet andre steder. Entreprenør har fått beskjed om å forbedre sin egenkontroll og utbedre eventuelle tilsvarende forhold andre steder i byen. Spesielt snø på holdeplasser og i fotgjengeroverganger er påpekt. Det er videre gitt mulkt for mangelfull brøyting av veier og fortauer.

Selv om kommunens kontrakter i all hovedsak fokuserer på sluttresultatet, inneholder de også føringer om tjenesteleveranse og kvalitet under utførelse av arbeid. Bildene tatt fra Kommunerevisjonens observasjoner viser at det til tider er utført vinterdrift som ikke tilfredsstiller de krav og ønsker etaten har til standard på, og for fremkommelighet i veinettet ved snøfall. Også i perioden under utførelse av brøyting skal arbeidet utføres raskt, korrekt og til minst mulig hinder for allmenn ferdsel. Det er et mål at byen alltid skal fungere best mulig med hensyn til både fremkommelighet og trafiksikkerhet. Etaten har løpende fokus på å forbedre vinterdriften fra ett år til det neste, og bruker derfor tid sammen med entreprenørene både i planleggingen før vintersesongen starter, men også til evaluering etter avsluttet vintersesong. Før kommende vinter vil etaten styrke opplæring og ha enda mer dialog med kommunens kontraktsparter, herunder også og det operative driftspersonellet, for ytterligere å informere om de krav og forventninger kommunen har til hvordan arbeidet skal utføres og prioriteres både under og etter snøfall.

Vinterdrift er utfordrende i en by som Oslo. Det er mange brukere av veinettet og mange steder er det også knapphet på areal. Værsituasjoner de siste to vintrene har vært særlig krevende. De observasjoner Kommunerevisjonen har gjort vil være nyttige for Bymiljøetaten å bruke i sitt videre arbeid med oppfølging av entreprenører og driftspersonell. Erfaringer vil også bli tatt inn som del av den løpende kontraktsoppfølgingen/internkontrollen som skjer på dette området. Rapporten vil således være et nyttig bidrag inn i arbeidet etaten gjør for å få best mulig kvalitet på vinterdriften.

Bortkjøring av snø

Oslo er en tett befolket by med stedvis lite tilgjengelig areal for snølagring i og langs veiareal. Fjerning av snø fra veinettet er et omfattende logistikkarbeid for eksempel med fjerning av parkerte biler. Videre er tilgangen til snødeponier en begrenset ressurs i Oslo. Etaten må gjennom vinteren løpende foreta avveining mellom muligheten for å oppbevare snøen der den faller (i veikanten), om den kan brøytes til lokale oppsamlingsplasser eller om det er nødvendig å kjøre bort snøen til tilgjengelige snødeponier som kommunen har.

Noen vintre kjøres det ikke bort snø i det hele tatt, mens andre vintre er det behov for bortkjøring av snø fra november til mars. Bortkjøring av snø er svært kostnadskrevende. Vinteren 2019 har utgiftene til bortkjøring av snø vært på mer enn 60 mill kr. I tillegg kommer over 20 mill kr som kostnad for å levere snø til smeltelekteren «S/S Terje». Innenfor tilgjengelige økonomiske rammer gjør Bymiljøetaten på faglig grunnlag kontinuerlige vurdering av om det må prioriteres bortkjøring av snø i veiarealet, som fremstår som

fremkommelighetsutfordrende. Bortkjøring av snø bestilles når behovet anses som prekært og nødvendig, og vurderes ut fra lokale forhold. Det er strenge prioriteringer som må gjøres i forbindelse med bortkjøring av snø. Fremkommelighet for kollektivtrafikken og utrykningskjøretøyer har første prioritet sammen med trafikkfarlige forhold. Deretter kommer sykkelveier og fortauer. Generell bortkjøring for parkering kommer til slutt.

Trafikksikkerhet rundt skoler og andre knutepunkt prioriteres høyt. Trafikkagenten er her en viktig kilde for Bymiljøetaten til mottak av meldinger fra barn og foreldre om bl. a trafikksikkerhetsmessige forhold rundt skolene, også om vinteren. At Kommunerevisjonen har avdekket mulige avvik rundt skoler tar etaten på alvor. Før kommende vinter vil Bymiljøetaten i samarbeid med byrådsavdelingen vurdere kommunens innsats på dette området. Der det er formålstjenlig vil etaten innenfor de økonomiske rammer som er vedtatt for vinterdriften, sette ytterligere fokus på kontroll og oppfølging av utført brøyting og bortkjøring av snø rundt skolene. Betydningen av å prioritere disse områdene, vil også bli adressert, spesielt i dialogen Bymiljøetaten har med entreprenørene før kommende vintersesong. De observasjoner som Kommunerevisjonen har gjort vil herunder bli brukt som eksempler.

I noen tilfeller vil imidlertid Bymiljøetaten måtte prioritere å holde fortau på den ene siden av veien fremkommelig på bekostning av fortau på den andre siden av veien frem til snøfjerning kan utføres, jf. figur 3 nedenfor. Selv om dette kan oppfattes som dårlig fremkommelighet, så er det ikke avvik i forhold til de krav som følger av kommunens driftskontrakter. I tilfeller som dette skal det være gjort forutgående individuelle vurdering av hensynet til fremkommelighet, trafikksikkerhet og dermed redusere behovet for prekær bortkjøring av snø slik at andre, mer utsatte områder kan prioriteres.



Figur 3 Grefsenveien, bilde indikerer godt fremkommelig fortau på andre siden da det er mindre snøranker på den siden

Svar på spørsmål fra Kommunerevisjonen

Etatens besvarelse av spørsmålene må sees opp mot vår generelle tilbakemelding ovenfor.

- 1) Bymiljøetaten vurderer at det har blitt gitt tilstrekkelig og klar informasjon om prosjektets hensikt i oppstartsmøte og dialog underveis.
- 2) Bymiljøetaten har følgende kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder og eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner:
Rapporten bygger på observasjoner og sier noe om «opplevd fremkommelighet». Dette kan sees som om subjektive vurderinger (se side 47 i rapporten) og dokumentasjon gjennom bilder tatt fra observasjoner (begrenset i tid/geografisk område) danner grunnlaget for de vurderinger som er gjort i rapporten. Vurderingene av krav til fremkommelighet, slik Bymiljøetaten ser det, er ikke direkte forankret i hvordan driftskontraktene er å forstå (se omtale foran). Rapporten vurderes mer som et øyeblikksbilde enn en vurdering av om veikontraktene i Oslo oppfyller krav og de retningslinjer som gjelder for vinterdriften i Oslo. Sett fra Bymiljøetatens side ville det vært en fordel om rapporten gav begrunnelser for de ulike avvikene i bildematerialet som ligger til grunn for rapporten.
- 3) Bymiljøetaten anser at de brukte revisjonskriteriene er dekkende, men som tidligere påpekt er det vår vurdering av valgt metodikk gir visse utfordringer når det skal gis en helhetlig vurdering av vinterdriften i Oslo. Enkelt observasjoner av faktisk fremkommelighet kan ikke direkte vurderes som et avvik fra krav i driftskontraktene. Håndbok R610 brukes også som et revisjonskriterium, og som vi har omtalt foran sier håndboken at det under værhendelser vil oppstå avvik fra den endelige standard. Dette er som nevnt allment akseptert også for vinterdrift av det statlige veinettet.
- 4) Kommunerevisjonens rapport har to anbefalinger som Bymiljøetaten anser som gode og relevante innspill til vårt kontinuerlige arbeid med å forbedre tjenesteleveranser og kontraktsoppfølging innen området vinterdrift. Anbefalingene kommenteres ytterligere i pkt. 5 og 6 nedenfor.
- 5) Basert på vinterens erfaringer, de observasjoner som Kommunerevisjonen har gjort samt rapportens anbefalinger, vil Bymiljøetaten iverksette ytterligere endringer innenfor HC-parkeringsområdet og for tilbakemeldinger fra BYMelding. Etaten ser videre et forbedringspotensial for vinterdriftsutførelse på trange/smale områder i byen samt med hensyn til tiltak innenfor snøfjerning.
- 6) Tiltak for kontroll med og snøfjerning fra HC-parkeringsplasser og endring i BYMelding for å få mailinformasjon iverksettes fra kommende vintersesong.
 - a) Implementering av et GPS-basert system for entreprenørkontroll, som innføres fra høsten 2019, vil gi etaten bedre, raskere og mer helhetlig oversikt over vinterdriften. Dette vil bl.a. effektivisere og målrette kontraktsoppfølgingen, kontroll og utbedring av avvik.
 - b) Bymiljøetaten vil for kommende vinter beskrive og bestille et eget opplegg for kontroll med og snøfjerning fra HC-parkeringsplasser. Etaten ønsker et dedikert team som etter snøbrøyting har som stående oppgave å kjøre rundt for å utføre nødvendige tiltak på HC

- plasser. Enten dette er å fjerne brøyteranker langs parkerte biler eller fjerne snøhauger som ligger i enden av p-plassen avsatt for HC kjøretøy.
- c) Selv om BYMelding ikke er et saksbehandlingssystem, vil Bymiljøetaten fremover sende tilbakemelding på mail til alle som benytter BYMelding og som har lagt ved e-postadresse. Endringen vil iverksettes så snart som mulig, og senest innen oppstart av kommende vintersesong.
 - d) Bymiljøetaten vil i løpet av kommende vinter ytterligere intensivere kontroll og oppfølging under vinterdriftstiltak slik at forholdene også under krevende vær-situasjoner bedres.
 - e) Innenfor tjenesteleveransen snøfjerning, er det behov for å få på plass et robust og stort nok mottakssystem for den snøen som må fjernes fra vegareal. Etaten arbeider med tiltak både på kort og lang sikt.
- 7) Rapporten viser med all tydelighet at det er mange utfordringer med vinterdrift av Oslo. Rapporten viser at det i perioden under og rett etter værhendelser ikke kan på påregnes at alle arealer har full fremkommelighet til enhver tid. Dagens standard er basert på erfaring og balanserer trafiksikkerhet, fremkommelighet og økonomiske vurderinger. Det vil imidlertid alltid være rom for forbedringer, og flere av observasjonene i rapporten viser at etaten må jobbe videre systematisk med kontraktsoppfølging og kontroll.
- 8) Rapportens oppbygging vurderes å følge en vanlig mal for denne type revisjonsrapporter. Når det gjelder rapportens språk med hensyn til begrepsbruk og formuleringer vurderes dette stedvis til ikke å være tilstrekkelig presist, noe som medfører at subjektive forhold, som opplevd fremkommelighet, kan misforstås dithen at det er avvik fra den kontraktsfestede standard.

Oppsummering

Bymiljøetaten har merket seg at rapporten skiller seg fra tidligere tilsvarende rapporter som Kommunerevisjonen har utarbeidet knyttet til Bymiljøetatens vinterdrift. Denne rapporten omhandler slik vi ser det i all hovedsak ikke en vurdering av spørsmålet om kontraktsavvik, etatens oppfølging av kontrakt og entreprenør eller andre avviksrevisjoner. Rapporten oppfattes som en beskrivelse av hvordan Kommunerevisjonen vurderer fremkommeligheten på enkeltsteder i Oslo, hvor det er gjort observasjoner. Bymiljøetaten har merket seg at Kommunerevisjonen i rapporten presiserer at alle de observasjoner som er gjort, hvor revisjonen mener det er redusert fremkommelighet, ikke kan sies å være kontraktsbrudd. Vi har også merket oss at Kommunerevisjonen i rapporten sier at fremkommeligheten for bilister i all hovedsak har vært god ut fra de observasjoner revisjonen har gjort.

Med vennlig hilsen

Gerd Robsahm Kjørven
etatsdirektør

Rune Gjøs
divisjonsdirektør

Kopi: Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



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