



Oslo

Kommunerevisjonen

2020

Saksbehandling og koordinering av gravearbeider

Rapport 4



Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2019

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

Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS

Rapport 5/2019 Kommunens bruk av leverandøroppfølgingsystemet HMSREG

Rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skolen

Rapport 7/2019 Forvaltning av informasjon om kommunale eiendommer

Rapport 8/2019 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten

Rapport 9/2019 Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter

Rapport 10/2019 Vinterdrift av veinettet

Rapport 11/2019 Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF

Rapport 12/2019 Bydelenes frisklivsarbeid

Rapport 13/2019 Legemiddelhåndtering

Rapport 14/2019 Ansettelse i kommunen

Rapport 15/2019 Kontraktsoppfølging i Vann og avløpsetaten

Rapport 16/2019 Medvirkning i reguleringsplaner

Rapport 17/2019 Eierskapskontroll Samfunnsansvar i konsern – Sporveien AS

Kommunerevisjonens rapporter 2020

Rapport 1/2020 Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter

Rapport 2/2020 To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene

Rapport 3/2020 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen
2019

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Koordinering og gjennomføring av gravearbeider i Oslo*. Kommunerevisjonen har undersøkt Bymiljøetatens saksbehandling av søknader om ledningsarbeid, koordinering og kontroll av ledningsarbeider, tilgangsstyring i ett relevant IT-system, informasjon til publikum, naboer og næringsliv og framkommelighet ved pågående veiarbeider. Kommunerevisjonen har også undersøkt Vann- og avløpsetatens bidrag til koordinering av ledningsarbeider.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. januar 2019 (sak 11) og tilhører området bymiljø, samfunnssikkerhet og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* av 22. juni 2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 23-3 første ledd:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regelleterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001). Rapporten inneholder også et rent beskrivende kapittel med noe informasjon om privatrettslig samtykke fra grunneier.

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Kari Breisnes, seniorrådgiver Martin Nome og revisjonsrådgiver Audun Solli. Sistnevnte var prosjektleder.

Vi vil takke Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten for nødvendig bistand gjennom hele forvaltningsrevisjonen. Vi takker også Brann- og redningsetaten og Plan- og bygningsetaten for informative møter. Videre takker vi Eiendoms- og byfornyelsesetaten for opplysninger og bistand til det beskrivende kapitlet om privatrettslig samtykke.

15.04.2020

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Audun Solli
revisjonsrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Formål og problemstillinger.....	10
1.2 Avgrensninger.....	10
1.3 Revisjonskriterier.....	11
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	11
1.5 Rapportens oppbygning.....	12
2. Privatrettslig samtykke fra grunneier	13
3. Bymiljøetatens saksbehandling	14
3.1 Revisjonskriterier.....	14
3.2 Faktabeskrivelse.....	14
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	23
4. Koordinering av ledningsarbeider	26
4.1 Revisjonskriterier.....	26
4.2 Faktabeskrivelse.....	26
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	32
5. Bymiljøetatens kontroll av ledningsarbeider	33
5.1 Revisjonskriterium.....	33
5.2 Faktabeskrivelse.....	33
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	34
6. Tilgangsstyring i KGrav	35
6.1 Revisjonskriterium.....	35
6.2 Faktabeskrivelse.....	35
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	37
7. Informasjon til publikum, naboer og næringsliv	39
7.1 Revisjonskriterium.....	39
7.2 Faktabeskrivelse.....	39
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	45
8. Framkommelighet ved pågående graveprosjekter	46
8.1 Revisjonskriterium.....	46
8.2 Faktabeskrivelse.....	46
8.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	48
9. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	50
9.1 Konklusjoner.....	50
9.2 Anbefalinger.....	52
10. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering	53
10.1 Byråden for miljø og samferdsel.....	53
10.2 Bymiljøetaten.....	54
10.3 Vann- og avløpsetaten.....	61
10.4 Byråden for byutvikling.....	63
10.5 Eiendoms- og byfornyelsesetaten.....	63

Referanser.....	65
Figuroversikt	66
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	67
Vedlegg 2 Metode	75
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel.....	81
Vedlegg 4 Uttalelse fra Bymiljøetaten	87
Vedlegg 5 Uttalelse fra Vann- og avløpsetaten	93
Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for byutvikling	97
Vedlegg 7 Uttalelse fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten.....	99
Vedlegg 8 Observasjoner av framkommelighet ved pågående gravearbeider	102

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt i hvilken grad tiltak og systemer i Oslo kommune bidrar til å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene gravearbeid på veinettet medfører for berørte parter. Rapporten har hovedfokus på ledningsarbeid (etablering eller vedlikehold av infrastruktur under bakken).

Undersøkelsen viser at Bymiljøetaten gjorde mye for å redusere gravearbeider i vei og på fortau og de ulempene slike arbeider medfører. Den viser samtidig at etaten ikke fulgte krav i forskrift til å sikre at saken var tilstrekkelig opplyst, og til konkret å vurdere fordeler og ulemper ved ledningsarbeidet. Dette medførte at etaten ikke ville avslå søknader med referanse til at ulempene ville være for store for veiinteressenten, slik regelverket åpner for. Dette kunne føre til at det ble gravd mer enn nødvendig.

Kommunale virksomheters utveksling av informasjon om langsiktige planer var ikke god nok. Det var risiko for at ledningsarbeider som kunne blitt samkjørt, ikke ble det.

Bymiljøetaten hadde ikke tilstrekkelig gode systemer for å koordinere ledningsarbeid og andre typer tiltak som gir redusert framkommelighet.

Sammendrag

Kommunerevisjonen har undersøkt Bymiljøetatens saksbehandling av søknader om ledningsarbeid, koordinering og kontroll av ledningsarbeider, tilgangsstyring i ett relevant IT-system, informasjon til publikum, naboer og næringsliv og framkommelighet ved pågående veiarbeider. Kommunerevisjonen har også undersøkt Vann- og avløpsetatens bidrag til koordinering av ledningsarbeider. Ledningsarbeid er etablering eller vedlikehold av infrastruktur under bakken, som internett, strøm, vann og avløp.

Rapporten inneholder videre et rent beskrivende kapittel om privatrettslig samtykke fra grunneier. I kapitlet framkommer det at Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten har ulike oppfatninger av om et slikt samtykke er nødvendig.

Undersøkelsens problemstilling har vært:

- I hvilken grad bidrar tiltak og systemer i Oslo kommune til å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene gravearbeid på veinettet medfører for berørte parter?

Revisjonskriteriene er målestokken Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Kriteriene er hovedsakelig hentet fra veglova og forskrift om ledninger i offentlig veg, samt kommuneloven og kommunale krav og føringer.

Undersøkelsen bygger på en gjennomgang av 69 saker, dokumentgjennomgang og intervjuer med medarbeidere i Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten. Undersøkelsesperioden er 2018–2019.

Sentrale vurderinger

Opplysning av saken

Bymiljøetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis for å sikre at sentrale deler av saken var tilstrekkelig opplyst. Dette gjaldt både før etaten ga tillatelse til ledningsarbeid, og før den fattet vedtak om arbeidsvarsling.

Bymiljøetaten hadde imidlertid ikke rutiner eller praksis for å sikre at søker opplyste om fordelene ved ledningsanlegget og plasseringen av dette. I henhold til merknad til forskrift om ledninger i offentlig veg må søker «i søknaden i tilstrekkelig grad redegjøre for valgte løsninger og fordelene med disse». Etatens søknadsskjema la ikke opp til at søker skulle gjøre det. Det var ikke tegn til at Bymiljøetaten hadde etterspurt disse opplysningene fra søker.

Mangel på opplysninger om fordelene ved ledningsanlegget og plasseringen av dette gjorde at etaten ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om disse fordelene var større enn ulempene for veiinteressen og annen infrastruktur i veien. Dette ga risiko for at Bymiljøetaten ikke hadde tilstrekkelig saksbehandlingsgrunnlag i saker hvor det var uenighet om for eksempel ledningsanlegget skulle plasseres i fortau eller kjørebane. Kommunerevisjonen viser her til at uenigheten mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten i stor grad handlet om plasseringen av ledningsanlegget.

Bymiljøetatens vurderinger før tillatelse til ledningsarbeid

Bymiljøetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis som la til rette for å vurdere fordeler for ledningsinteressen opp mot ulemper for veiinteresse på noen områder. Bymiljøetaten vurderte imidlertid ikke konkret i den enkelte sak fordelene for ledningsanlegget og plasseringen av dette opp mot ulempene for veiinteressen.

Mangelen på en interesseavveining innebar blant annet at etaten ikke avslo søknader med referanse til at ulempene ville være for store for veiinteressen, slik regelverket åpner for. Etter Kommunerevisjonens vurdering kunne den manglende interesseavveiningen føre til at det ble gravd mer enn nødvendig.

Vilkår i Bymiljøetatens vedtak

Undersøkelsen viser videre at Bymiljøetaten vurderte og satte vilkår for ledningsarbeidet. Etaten satte vilkår både i tillatelse til ledningsarbeid og i vedtakene om arbeidsvarsling. Etter Kommunerevisjons vurdering var vilkårene fra seksjon for trafikkstyring egnet til å ivareta deler av veiinteressen, særlig veiens kvalitet. Vilråene fra seksjon for arbeidsvarsling – slik som vilkår om å gjennomføre arbeidet utenom rushtiden – var egnet til å redusere ulempene for publikum når arbeidet først var i gang.

Bymiljøetatens bidrag til koordinering

Bymiljøetaten bidro til koordinering gjennom informasjon og veiledning, i henhold til krav i forskrift.

Samordning av kommunale prosjekter

Kommunerevisjonen vil trekke fram at alle informantene i undersøkelsen oppga at kommunen lyktes med å koordinere store prosjekter mellom kommunale virksomheter. Det var positivt at Bymiljøetatens samlede plan for oppgradering av trikkeinfrastruktur ga føringer om koordinering. Det var samtidig flere barrierer mot hensiktsmessig samkjøring av mindre prosjekter.

Kommunale virksomheters utveksling av informasjon om langsiktige planer var ikke god nok. Kommunerevisjonen viser til at både Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten etterspurte møtefora og informasjonskanaler hvor ledningseiere kunne utveksle informasjon. Det var risiko for at ledningsarbeider som kunne blitt koordinert på en hensiktsmessig måte, ikke ble det fordi informasjon om kommende ledningsarbeider ikke kom tidlig nok.

Vann- og avløpsetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis for å samkjøre ledningsarbeider i forbindelse med byutviklingsprosjekter. Etatens øvrige prosjekter var prisgitt mulighetene og begrensningene ved Bymiljøetatens system for koordinering, som blant annet innebar at høringsrunden med andre ledningseiere var relativt kort. Det innebar at Vann- og avløpsetans øvrige prosjekter som regel ikke ble samkjørt med andre.

Bymiljøetatens kontroll av ledningsarbeid

Bymiljøetaten førte kontroll med gravearbeider, inkludert ledningsarbeid.

Tilgangsstyringen i søknads- og saksbehandlingssystemet KGrav

Bymiljøetaten hadde oversikt over hvem som hadde tilganger internt til KGrav, og hadde utpekt to autorisasjonsansvarlige som skulle vurdere om medarbeiderne hadde tjenstlig behov for tilgangen.

Etaten hadde en skriftlig rutine som sa at det minst årlig foretas en gjennomgang av alle tilganger. Den kjente bare til at tilgangene hadde blitt gjennomgått en gang. Dette ga risiko for at personer uten tjenstlig behov fortsatt hadde tilgang, og for at informasjon kunne komme på avveie.

Bymiljøetaten hadde en skriftlig avtale med Geomatikk AS som regulerte hvordan leverandøren skulle gi tilganger til andre ledningseiere og individuelle brukere der. Det var positivt at avtalen stilte krav om to-faktor påloggingsprosedyre. Kommunerevisjonen merker seg likevel at det i avtalen ikke framkom krav til passordlengde, jf. anbefalinger fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Informasjon til publikum, naboer og næringsliv

Bymiljøetaten hadde rutiner som la til rette for at det ble gitt informasjon til publikum, naboer og berørt næringsliv ved arbeider som medførte gravearbeider. De skriftlige rutinene viste til flere informasjonskanaler og gikk lenger enn kravet til informasjon som Kommunerevisjonen har utledet fra relevant regelverk og relevante veiledere. I Thorvald Meyers gate og Åkebergveien hadde Bymiljøetaten informert publikum, naboer og berørt næringsliv. I Åkebergveien ble imidlertid brev som skulle varsle om oppstart av arbeidet, sendt ut en uke etter oppstarten.

Framkommelighet ved pågående ledningsarbeider og annet arbeid på eller ved vei

Bymiljøetaten hadde ikke tilstrekkelig gode systemer for å koordinere ledningsarbeid og andre typer tiltak som gir redusert framkommelighet. Saksbehandlingssystemet etaten brukte, ga ikke oversikt over alle ulike tiltak som reduserte framkommeligheten. Det kunne føre til ikke tilfredsstillende framkommelighet ved ledningsarbeider eller andre tiltak på vei.

Kommunerevisjonen har observert eksempler ved flere pågående arbeider der framkommeligheten ikke var tilfredsstillende i henhold til Bymiljøetatens egen veileder. Blant annet var det to eksempler på gater med delt kjørefelt for bil og sykkel med for høy fartsgrense. Det var uheldig med hensyn til trafiksikkerheten.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Bymiljøetaten

- å sikre at saksbehandlingen inkluderer en dokumentert interesseavveining av fordeler for ledningsinteressen opp mot ulemper for veiinteressen
- å sikre at fartsgrensen forbi arbeider på og ved vei er i henhold til Bymiljøetatens egen veileder
- å vurdere tiltak for å legge bedre til rette for samkjøring av ledningsarbeider i kommunen
- å vurdere tiltak for å bedre koordineringen mellom tiltak på og ved vei som gir redusert framkommelighet
- å vurdere behovet for om skriftlig avtale med leverandør av søknads- og saksbehandlingssystemet bør omtale krav til passordlengde

Byråden for miljø og samferdsel bør påse at nødvendige tiltak iverksettes.

Uttalelser til rapporten

Uttalelser fra byråden for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten, Vann- og avløpsetaten, byråden for byutvikling og Eiendoms- og byfornyelsesetaten følger som vedlegg 3–7.

Byråden for miljø og samferdsel, Vann- og avløpsetaten, byråden for byutvikling og Eiendoms- og byfornyelsesetaten har varslet relevante tiltak. Bymiljøetaten viser til og varsler tiltak som delvis ivaretar to av Kommunerevisjonens anbefalinger. Bymiljøetaten har ikke varslet relevante tiltak til tre av anbefalingene. Byråden for miljø og samferdsel har imidlertid varslet at han vil etterspørre informasjon om status på alle Kommunerevisjonens anbefalinger i den formelle styringsdialogen med Bymiljøetaten. Bymiljøetaten har også innvendinger mot rapporten. Det gjøres nærmere rede for uttalelsene i kapittel 10.

1. Innledning

Denne undersøkelsen tar utgangspunkt i at gravearbeider medfører ulemper, og at Oslo kommune bør prøve å redusere disse mest mulig. Koordinering eller samkjøring av gravearbeider – som kan minimere det totale antallet gravearbeider – kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å redusere ulempene. Samtidig gir gravearbeider også fordeler, for eksempel ved at det etableres infrastruktur som samfunnet trenger. *Kommuneplan for Oslo 2018 – vår by, vår framtid*, vedtatt av bystyret 30. januar 2019 (sak 6), inneholder flere mål som forutsetter gravearbeider. Kommunerevisjonen har lagt til grunn at det ikke er et mål i seg selv at antall gravearbeider skal reduseres, men at det ikke graves mer enn nødvendig, og at ulempene minimeres.

Kommunerevisjonen har i hovedsak undersøkt en bestemt type gravearbeider: graving på ledningsnett eller ledningsarbeid. Ledningsarbeid er etablering eller vedlikehold av infrastruktur under bakken, som internett, strøm, vann og avløp. Regelverket gir tydeligere føringer for veimyndighetens saksbehandling av ledningsarbeid enn for andre typer gravearbeider. Bymiljøetaten, som er kommunens veimyndighet, behandlet 644 søknader om ledningsarbeid i 2018, og 1384 i 2019.

Samtidig medfører ledningsarbeid ulemper. Omfanget varierer, men gravearbeidene kan medføre stenging av veier i måneder eller år, støy og omlegging eller stenging av kollektivtransport. Gravearbeider gir også større risiko for trafikkulykker for syklister og gående (Statens vegvesen 2011). For næringslivet kan støy og redusert framkommelighet gi dårligere tilgang til butikklokalet og fall i omsetningen. Større arbeider over tid kan sette et negativt preg på et helt nabolag.

Ledningsarbeid krever tillatelse fra veimyndigheten. Dette er regulert av veglova § 32. Loven har en tilhørende forskrift – forskrift om ledninger i offentlig veg – som gir føringer for veimyndighetens vurdering av søknader om tillatelse til ledningsarbeid. Disse føringene handler kort oppsummert om at veimyndigheten skal gjøre en interesseavveining.

Forskrift om ledninger i offentlig veg ble endret i 2018. Ifølge forskriftens formålsbestemmelse er veiens mål å sikre framkommelighet på en trygg måte, jf. § 1. Veimyndigheten skal samtidig bidra til at veigrunnen skal kunne brukes til å etablere annen infrastruktur. Veimyndigheten skal i sin saksbehandling vurdere ulempene som gravearbeidet vil medføre opp mot fordelene eller nytten ved tiltaket. Veimyndigheten skal gi tillatelse når fordelene for ledningsinteressen er større enn ulempene for veiinteressen. Den skal grunngi hvilke hensyn den har tillagt størst vekt. Ledningsinteressen er interessen bak tiltaket, for eksempel en ny fiberkabel. Veiinteressen inkluderer flere faktorer. Forarbeidene til endringen i forskriften framhever ulempene for veiens kvalitet og for trafikanter og naboer.

Endringen i 2018 styrket ledningsinteressen. Dette framkommer blant annet av felles høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet i forbindelse med endringen av forskriften, og av presentasjonen av den nye forskriften på regjeringen.no. Paragrafen som angir vilkår for tillatelsen, ble endret fra at veimyndigheten kan gi tillatelse, til at veimyndigheten skal gi tillatelse, på visse vilkår. Endringen ga også nye føringer for

veimyndighetens saksbehandling, herunder interesseavveiningen mellom fordelene for ledningsinteressen og ulempene for veiinteressen.

Temaet har, så vidt vi vet, ikke blitt undersøkt i andre forvaltningsrevisjoner i Norge.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om i hvilken grad Oslo kommune har systemer og tiltak for å sikre at det ikke graves mer enn nødvendig i vei og på fortau, og for å redusere ulempene gravearbeid i vei og på fortau medfører. Kommunerevisjonen har rettet oppmerksomheten mot Bymiljøetatens saksbehandling av ledningsarbeid og om etaten følger føringene i regelverket. Vi har også undersøkt hvordan det legges til rette for koordinering og samordning av ledningsarbeider som kan bli utført samtidig. Vann- og avløpsetatens bidrag til koordinering av kommunale prosjekter er omfattet av denne problemstillingen.

Rapporten inneholder videre et rent beskrivende kapittel om privatrettslig samtykke fra grunneier. I kapitlet framkommer det at Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten har ulike oppfatninger av om et slikt samtykke er nødvendig.

Problemstillingen i prosjektet har vært:

- I hvilken grad bidrar tiltak og systemer i Oslo kommune til å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene gravearbeid på veinettet medfører for berørte parter?

Vi har besvart problemstillingen blant annet ved å undersøke følgende forhold:

- Har Bymiljøetaten tilfredsstillende saksbehandling av søknader om ledningsarbeid?
- Legger Bymiljøetaten tilstrekkelig til rette for koordinering av ledningsarbeider?
- Har Oslo kommune tilfredsstillende koordinering av egne ledningsarbeider, mellom etater og mellom prosjekter?
- Har Bymiljøetaten tilfredsstillende kontroll av private tiltakshaveres gjennomføring av ledningsarbeid?
- Er tilgangsstyringen tilfredsstillende i relevante IT-systemer?
- Ivaretar Oslo kommune som tiltakshaver publikums informasjonsbehov og nødvendig dialog med lokalt næringsliv, beboere og publikum i forbindelse med større ledningsarbeider og annet arbeid på eller ved vei?
- Er gjennomføringen av pågående ledningsarbeider eller annet arbeid på eller ved vei tilfredsstillende med tanke på å redusere ulempene for omgivelsene, herunder sikre tilstrekkelig framkommelighet for gående, syklist, bilist og utrykningskjøretøy?

1.2 Avgrensninger

Undersøkelsen omfatter i utgangspunktet bare gravearbeider for å etablere eller vedlikeholde ledninger eller konstruksjoner under bakken, og ikke andre typer gravearbeider.

I kapittel sju og åtte undersøker vi imidlertid henholdsvis informasjon ved større arbeider på og ved vei og framkommeligheten ved midlertidig stenging av vei. Andre tiltak kan være andre typer gravearbeider, arbeid på offentlig grunn, riggområder med midlertidige brakker og utleie av fortau til for eksempel uteservering. Kapitlet gir ikke en

full oversikt over alle tiltak som gir redusert framkommelighet, men ser på hvordan Bymiljøetaten i sin saksbehandling har tatt hensyn til de ulike tiltakene.

Vi har ikke sett spesielt på gravearbeider som oppstår i forbindelse med utvikling av transformasjonsområder, hvor gate- og byromsstrukturen blir endret. Med hensyn til kommunens saksbehandling og koordinering har vi bare undersøkt Bymiljøetatens rolle som kommunens veimyndighet. Vi har ikke undersøkt Plan- og bygningsetatens rolle i saksbehandlingen av reguleringsplaner og byggesaker.

Vi beskriver i et eget deskriptivt kapittel Eiendoms- og byfornyelsesetatens rolle som kommunens grunneier for å inngå privatrettslig avtale i gater og veier hvor Oslo kommune er grunneier. Det er ingen vurderinger knyttet til dette temaet.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen gjenspeiler revisjonskriteriene utviklingen i relevant lov- og forskriftsverk som omtalt over. Vi har utledet kriteriene hovedsakelig fra veglova og fra forskrift om ledninger i offentlig veg, samt fra kommuneloven og krav og føringer til gjennomføring av veiarbeid fra Oslo kommune og Statens vegvesen.

Vi presenterer revisjonskriteriene i starten av hvert kapittel. I vedlegg 1 har vi samlet alle kriteriene og beskrevet grunnlaget for dem.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Datagrunnlaget i undersøkelsen er intervjuer med saksbehandlere og ledere og gjennomgang av Bymiljøetatens og Vann- og avløpsetatens rutiner. I Bymiljøetaten har vi også gjennomgått saksdokumenter i 69 saker.

Videre har vi undersøkt framkommeligheten ved pågående graveprosjekter. Her har vi sett på koordineringen mellom ledningsarbeid og andre typer gravearbeider og tiltak som gir redusert framkommelighet. Vi har også observert framkommeligheten ved sju pågående graveprosjekter.

I flere av kapitlene ser vi på oppgraderingen av Thorvald Meyers gate og anleggingen av opphøyde sykkelfelt i Åkebergveien som eksempler på to større prosjekter. Her har vi undersøkt Bymiljøetatens saksbehandling, hvordan koordineringen mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten kom i stand, og informasjonen som var blitt gitt til naboer og næringsliv.

I Thorvald Meyers gate skulle trikkeskinnene, fortau og deler av vann- og avløpsnett fornyes. Hensikten var ifølge Bymiljøetatens [nettsider](#) om prosjektet å skape en mer oversiktlig trafikksituasjon som prioriterer framkommeligheten for trikk og fotgjengere.

I Åkebergveien skulle Bymiljøetaten anlegge opphøyde sykkelfelt på begge sider av veien og anlegge nytt fortau i deler av veien. Vann- og avløpsetaten skulle rehabilitere sine vannrør i deler av veien.

De to prosjektene ble valgt som eksempler på arbeider med relativt lang forventet varighet – over halvannet år. Varigheten gjør at ulempene for området blir større. På

Grünerløkka var det også flere andre arbeider som pågikk samtidig, som også økte ulempene. Begge sakene var også eksempler på koordinerte graveprosjekter og var dermed egnet til å illustrere hvordan koordineringen kan fungere.

Vi gjør nærmere rede for metodespørsmål knyttet til denne forvaltningsrevisjonen i vedlegg 2.

1.5 Rapportens oppbygning

Kapittel to er et beskrivende kapittel om privatrettslig samtykke fra grunneier. Kommunerevisjonen har ikke vurdert spørsmålet. Kapittel tre ser på Bymiljøetatens saksbehandling av søknader om ledningsarbeid. Vi undersøker her om sakene var tilstrekkelig opplyst i søknadsdokumentene, etatens vurdering av fordeler med ledningsanlegget – og plasseringen av dette – opp mot ulemper for veiinteressen og vilkår i etatens vedtak.

I kapittel fire skriver vi om koordinering av ledningsarbeider. Her ser vi på Bymiljøetatens tilrettelegging av koordinering for private ledningseiere. Vi undersøker også samordningen av kommunens prosjekter, og ser her både på Bymiljøetaten og på Vann- og avløpsetaten.

Kapittel fem omhandler Bymiljøetatens kontroll av ledningsarbeid. Kapittel seks handler om tilgangsstyringen i IT-systemet Bymiljøetaten bruker til saksbehandling. I kapittel sju ser vi på informasjon til publikum, naboer og næringsliv. Kapittel åtte handler om framkommeligheten ved pågående graveprosjekter.

Kapittel ni inneholder våre konklusjoner og anbefalinger. I kapittel ti sammenfatter og kommenterer vi uttalelsene til rapporten fra byråden for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten, Vann- og avløpsetaten, byråden for byutvikling og Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Uttalelsene følger i vedlegg 3-7.

2. Privatrettslig samtykke fra grunneier

Samferdselsdepartementet sendte forslag til veileder til forskrift om ledninger i offentlig veg på høring 12. november 2019. I forslaget framgår det at «den privatrettslige grunneier må også gi sitt samtykke til ledningsanlegget».

I felles høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet i forbindelse med den forutgående høringen om forslag til endring i forskrift om ledninger i offentlig veg står det imidlertid om veglova § 32:

Bestemmelsen gjelder uavhengig av om vegmyndigheten eier grunnen eller ikke, og er følgelig en bestemmelse som gir rådighetsinnskrenkninger for eiendomsområdet inntil tre meter fra vegkanten, selv om vegmyndigheten ikke eier grunnen i dette området. Vegmyndigheten er dermed gitt en myndighet som innskrenker eventuell privat grunneier sin rådighet over dette området, ut fra hensynet til veginteressen.

Kommunerevisjonen har kontaktet Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Ifølge etaten var privatrettslig avtale for å etablere ledningsanlegg nødvendig i gater og veier hvor Oslo kommune er grunneier. Etatens nettsider viste til at den forvalter Oslo kommunes privatrettslige interesser som grunneier. Ledningseiere som ønsket bruksrett på Oslo kommunes eiendom, skulle ifølge informasjon på etatens nettsider sende en forespørsel med beskrivelse av tiltaket til etaten for å få bruksrett.

På spørsmål om hvordan den behandlet forespørslene, svarte etaten at den foretok en helhetsvurdering. Den skulle sjekke om det forelå utviklings- eller reguleringsplaner for området, eller om det var nye planer på gang som kunne ha konsekvens for tiltaket. Etaten skulle videre vurdere juridisk om tiltaket allerede var regulert i en gjeldende reguleringsplan, innebar en endring av avtale eller ville komme i konflikt med andre rettigheter. Eiendoms- og byfornyelsesetaten viste til at den behandlet langt færre henvendelser enn Bymiljøetaten, men at var det vanskelig å skaffe oversikt over hvor mange forespørsler den hadde mottatt.

Bymiljøetaten ga en offentligrettslig tillatelse som veimyndighet for å etablere et ledningsanlegg i offentlig vei. Etaten mente at veglova og forskrift om ledninger i offentlig veg gjelder uavhengig av hvem som eier grunnen, og viste til at regelverket ikke omtalte noe behov for et privatrettslig samtykke fra grunneier. Bymiljøetaten viste videre til at den som er grunneier til offentlig veigrunn, i realiteten ikke har mulighet til å beføye rettslig over denne del av sin eiendom.

3. Bymiljøetatens saksbehandling

3.1 Revisjonskriterier

- Bymiljøetaten skal sikre at saken er tilstrekkelig opplyst, før tillatelse til ledningsarbeid og vedtak om arbeidsvarsling fattes, herunder påse at det foreligger søknad med nødvendig dokumentasjon.
- Bymiljøetaten skal sikre at krav i lov og forskrift er oppfylt, før det gis tillatelse til ledningsarbeid, herunder vurdere om fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette er større enn ulempene for veiinteressen og annen infrastruktur i veien.
- Bymiljøetaten bør vurdere, og eventuelt sette, vilkår for tillatelsen.

Til det andre revisjonskriteriet vil Kommunerevisjonen vise til forskrift om ledninger i offentlig veg, som gir ledningseiere rett til å legge og flytte ledninger over, under og langs offentlig vei. Det forutsetter imidlertid en tillatelse fra veimyndigheten. Som det framgår av vedlegg 1 om revisjonskriteriene, skal veimyndigheten gi tillatelse til etablering av ledningsanlegg når fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette er større enn ulempene for veiinteressen og annen infrastruktur i veien. En vurdering av om fordelene er større enn ulempene forutsetter en interesseavveining. Interesseavveiningen kan ifølge merknad til forskrift om ledninger i offentlig veg omfatte både prissatte og ikke prissatte fordeler og ulemper. Kostnader for henholdsvis ledningsinteressen og veiinteressen kan med andre ord være en del av avveiningen. Ifølge merknaden vil det for veimyndigheten i mange tilfeller være tilstrekkelig å nevne de hensyn som er tillagt størst vekt. Kommunerevisjonen har blant annet undersøkt om Bymiljøetaten gjør dette.

Som nevnt i innledningen har Kommunerevisjonen undersøkt oppgraderingen av Thorvald Meyers gate og utbedringen av Åkebergveien som eksempler på større graveprosjekter. I dette kapitlet ser vi blant annet på hvordan Bymiljøetaten saksbehandlet disse prosjektene.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Oversikt over gangen i Bymiljøetatens saksbehandling

Ledningsarbeid krever opptil tre ulike tillatelser. I alle tilfeller må det foreligge tillatelse til å ligge over, under eller langs offentlig vei etter veglova § 32. Dette er en tillatelse til å plassere ledningen i en bestemt trase. I noen tilfeller kan dette være tilstrekkelig, for eksempel hvis ledningsarbeidet ikke krever graving, boring eller midlertidig stenging av vei.

Ved gravearbeid er det i tillegg nødvendig med en egen gravetillatelse etter veglova § 57. Dersom arbeidet krever midlertidig stenging av offentlig vei, er det også nødvendig med et arbeidsvarslingvedtak om trafikkavviklingen under gravearbeidet. Dette er regulert i vegtrafikkloven og skiltforskriften.

Ledningseier, eller entreprenør som søker på vegne av ledningseier, måtte ifølge Bymiljøetatens nettsider sende inn to søknader for å få de tre tillatelsene. Vi omtaler ledningseier eller entreprenør som «søker» i dette kapitlet. Søker måtte først søke om ledningstraseen som angir plasseringen av ledningen eller konstruksjonen. Dette ble

gjort i søknads- og saksbehandlingssystemet KGrav. Når tillatelsen forelå, kunne søker søke om en gravetillatelse. Dette ble gjort i søknads- og saksbehandlingssystemet Isy Case.

I Bymiljøetaten var det to ulike seksjoner som behandlet de to søknadene. Seksjon for trafikkstyring brukte KGrav, og Seksjon for arbeidsvarsling brukte Isy Case. Vi omtaler seksjonene i det følgende som Trafikkstyring og Arbeidsvarsling. Trafikkstyring var også en ledningsaktør, som søkte om tillatelser til ledningsarbeid.

Bymiljøetaten oppga at Trafikkstyring ga tillatelse til ledningstraseen, mens Arbeidsvarsling ga gravetillatelse og arbeidsvarslingsvedtak. Dette stemte overens med rutinebeskrivelsene for seksjonene. Godkjenningen fra Trafikkstyring kunne ifølge etaten betraktes som en type forhåndsgodkjenning av at gravearbeidet skulle bli utført. Vedtakene fra Arbeidsvarsling refererte ikke til veglova § 57 (gravetillatelse), men ifølge intervjuutsagn vurderte etaten om de også skulle gjøre det.

Kommunerevisjonen har undersøkt 30 saker fra Trafikkstyring og 39 saker fra Arbeidsvarsling. Det framkom av vedtakene til Trafikkstyring at seksjonen ga tillatelse til ledningstraseen og til gravearbeidet, jf. veglova §§ 32 og 57 og forskrift om ledninger i offentlig veg.

Vedtakene fra Arbeidsvarsling refererte ikke til gravetillatelse etter veglova § 57, men til vegtrafikkloven og skiltforskriften. Det framgikk av innholdet i alle tillatelsene at de var vedtak om midlertidig skilting og trafikkgjennomføringen på arbeidsstedet.

Figur 1 Oversikt over observert saksgang



Note: Kommunerevisjonens framstilling basert på vedtak fra seksjonene, rutiner og intervjuer.

Endring i Bymiljøetatens praksis fra 2018 til 2019

Kommunerevisjonen har undersøkt Bymiljøetatens praksis i 2018 og 2019. Praksisen endret seg fra 2. januar 2019. Etaten oppga at endringen hadde bakgrunn i endringen i forskrift om ledninger i offentlig veg året før, og senere klargjøringer og informasjon fra Samferdselsdepartementet. Endringen framgikk på Bymiljøetatens nettsider:

Fra og med 02.01.2019 må alle aktører som skal etablere ledninger (inkludert stikkledninger), kabelanlegg eller konstruksjoner over, under eller langs kommunal vei ha en tillatelse/løyve fra veimyndigheten, heretter kalt løyve. Dette gjelder også strekninger under 40 meter og luftstrek.

Ifølge intervjuutsagn skrev Trafikkstyring i 2018 bare tillatelser etter veglova § 32 til vann og avløp, høyspent og fjernvarme. Andre søknader ble også i 2018 lagt inn i saksbehandlingssystemet KGrav. Disse søknadene ble ikke saksbehandlet, og Trafikkstyring skrev ikke vedtak. I intervju ble det opplyst at søknadene lå inne i KGrav for koordinering. Vi omtaler denne koordineringen i neste kapittel.

I 3 av de 30 sakene som Kommunerevisjonen har undersøkt fra Trafikkstyring, hadde ikke Bymiljøetaten fattet vedtak. To søknader ble opprettet i 2018 og en i 2019. Den ene søknaden fra 2018 gjaldt oppgraderingen av Åkebergveien. Søker var Bymiljøetaten ved sykkelplanseksjonen. Den andre søknaden gjaldt graving av en grøft for å legge fiberkabel. Søker var et privat firma. Søknaden fra 2019 var en såkalt punktgraving for å etablere to kummer og to rør. Søker var Bymiljøetaten ved Trafikkstyring, som var samme seksjon som behandlet søknaden.

Alle de tre sakene ble i tillegg behandlet av Arbeidsvarsling. Arbeidsvarsling ga i alle tre saker tillatelse etter en vurdering av framkommeligheten forbi og sikkerheten ved arbeidsstedet.

3.2.2 Opplysning av saken

De skriftlige rutinene til Trafikkstyring og Arbeidsvarsling beskrev krav til innholdet i søknadene. Ifølge rutinene til Trafikkstyring skulle alle søknadene blant annet ha foto som viste plasseringen av ledningen eller konstruksjonen, plantegning for traseen og snittegning av grøften, traseen eller kummen. De skriftlige rutinene inneholdt ikke krav om at søknadene skulle omtale fordeler med ledningsanlegget og plasseringen av dette.

Ifølge rutinen til Arbeidsvarsling skulle saksbehandler vurdere om skiltplanen var i henhold til skiltforskriften, Statens vegvesens håndbok, Bymiljøetatens veileder og vegtrafikkloven. Saksbehandlerne skulle også vurdere om arbeidet kom i konflikt med pågående eller planlagt arbeid i arbeidsperioden. Rutinen omtalte ikke forskrift for ledninger i offentlig veg.

Alle de 30 søknadene til Trafikkstyring viste at søker opplyste om hva de ønsket å gjøre. Beskrivelsene av tiltakene var normalt relativt korte. Eksempler fra søknadene var «grave og legge 1*110 mm rør fra en eksisterende kum til et skjøtepunkt», «graving av fibergrøft fra eksisterende tk2 kum i fortau. Rør kjernebores inn i lyssjakt» og «etablering av kummer og 2stk rør».

I Bymiljøetatens egne søknader om arbeidene i Thorvald Meyers gate og Åkebergveien var beskrivelsene lengre, med omtale av tiltakene som skulle gjennomføres. Bymiljøetatens søknad om prosjektet i Åkebergveien inneholdt imidlertid ikke referanser til arbeidet Vann- og avløpsetaten skulle gjennomføre i samme vei. Vann- og avløpsetaten hadde ikke noen egen søknad om tillatelse. Ifølge dokumentasjonen Kommunerevisjonen har sett, forelå det ikke en søknad for Vann- og avløpsetatens ledningsarbeid i Åkebergveien.

Alle søknadene til Trafikkstyring inneholdt plantegninger og foto som viste hva som skulle bygges. Ifølge saksbehandlerne var disse tegningene og bildene nødvendige for å vurdere ledningens plassering. Saksbehandlerne fortalte at de behøvde informasjon om type anlegg eller ledning, en plantegning for trasevalget, og tverrprofil eller grøftesnitt som viste hvor mye plass ledningen ville oppta i bredde og dybde. Saksbehandlerne trengte også informasjon om hvor mye plass det ville være til overdekning, altså laget mellom ledningen og asfaltoverflaten.

Alle de 39 søknadene til Arbeidsvarsling inneholdt tilsvarende korte beskrivelser av arbeidet. Eksempler var «etablering av ny trekkeku», «oppgradering av Thorvald Meyers gate» og «V/A rørfornyning og ny infrastruktur, + etablering av sykkelstige». Sistnevnte var beskrivelsen av arbeidet i Åkebergveien. «V/A rørfornyning» i søknaden til Arbeidsvarsling var den eneste referansen til Vann- og avløpsetatens del av arbeidet i dokumentasjonen som Kommunerevisjonen har sett.

Saksbehandlerne i Arbeidsvarsling fortalte at de først sjekket om formalia var på plass i søknaden. For ledningsarbeid skulle tillatelsen fra Trafikkstyring være vedlagt. Dokumentasjon viste et eksempel på at saksbehandler etterspurte dette. Videre skulle navn og kontaktinformasjon til tiltakshaver og entreprenør være riktig. Saksbehandler sjekket også om søker måtte kontakte andre seksjoner i Bymiljøetaten, for eksempel Parkseksjonen hvis arbeidet skjedde i nærheten av park eller trær.

Blant de 69 søknadene som Kommunerevisjonen har undersøkt, var det ingen søknader som omtalte fordeler med ledningsanlegget og plasseringen av dette. Det var i disse sakene heller ikke tegn til at Bymiljøetaten hadde etterspurt en redegjørelse av fordelene.

3.2.3 Bymiljøetatens vurderinger før tillatelse til ledningsarbeid

Denne delen handler om hvilke vurderinger Bymiljøetaten gjorde. Kort oppsummert vurderte Trafikkstyring plasseringen av tiltaket det ble søkt om, den langsiktige forvaltningen av plassen under bakken og hvordan tiltaket ville påvirke veiens kvalitet. Vurderingen av veiens kvalitet hang tett sammen med vilkårene Bymiljøetaten stilte, og er derfor omtalt i neste delkapittel.

Arbeidsvarsling vurderte sikring av, og framkommeligheten forbi, arbeidsstedet.

Bymiljøetaten oppga at Trafikkstyring behandlet 644 saker i 2018 og 1384 saker i 2019. Arbeidsvarsling behandlet alle saker som medfører midlertidig stenging av vei, inkludert ledningsarbeid, annet veiarbeid og arrangementer. Til sammen behandlet Arbeidsvarsling 7647 saker i 2018, hvorav 2424 var gravetillatelser. I 2019 behandlet Arbeidsvarsling 7486 saker, hvorav 2310 var gravetillatelser. Begge seksjonene hadde fire ansatte.

Vurdering av plassering og forvaltningen av plassen under bakken

I henhold til rutinene til Trafikkstyring skulle saksbehandler vurdere plasseringen til ledningen eller konstruksjonen. Plasseringen kunne være i fortau eller kjørebane. I rutinen stod det at «fortau er kabelaktørens område, kjørebane er VA, fjernvarme, høyspent og søppelsug sitt område». Videre skulle kryssing av vei mest mulig skje med 90 graders vinkel.

Saksbehandlere beskrev en praksis i henhold til denne rutinen. Trafikkstyring plasserte som regel større anlegg i kjørebanelen og mindre anlegg i fortauet fordi det var fysisk mer plass i kjørebanelen. Videre var det også, ifølge saksbehandlerne, ofte mindre vedlikeholdsbehov på de større anleggene. Det førte til mindre ulemper for publikum på sikt, da kjørebanelen primært bare ville måtte stenges ved etableringen av anlegget.

Trasevalget for, eller plasseringen av, ledningen var den viktigste vurderingen Trafikkstyring skulle gjøre, ifølge divisjonsledelsen og saksbehandlerne. Vurderingen omhandlet om det var plass til ledningen eller konstruksjonen det ble søkt om å legge. Saksbehandlere forsøkte å plassere ledningen eller konstruksjonen på den måten de mente var mest hensiktsmessig med tanke på en langsiktig forvaltning av arealet under bakken.

Plasseringen av ledningen eller konstruksjonen var viktig på grunn av det Bymiljøetaten refererte til som plassmangel. Etaten viste til at det i Oslo er mange steder der det er fullt med ledninger og andre konstruksjoner under bakken. Etaten refererte til tilfeller hvor den ikke hadde kunnet etablere ladestolper for elbil eller trafikklys for fotgjengere på grunn av plassmangel. Bymiljøetaten påpekte at den hadde et ansvar for å sikre at det vil være plass til ledninger og konstruksjoner under bakken i framtiden. Dette mente de var en forutsetning for videre byutvikling i Oslo.

Vurdering av fordeler og ulemper ved ledningsanlegget og plasseringen av dette
Trafikkstyrings skriftlige rutiner inneholdt ikke føringer om at saksbehandlerne skulle vurdere fordeler for ledningsinteressen og ulemper for veiinteressen opp mot hverandre. Ifølge saksbehandlerne i Trafikkstyring vi har intervjuet, hadde de ikke fått føringer om å gjøre slike vurderinger.

Juridisk seksjon i Bymiljøetaten gjennomførte september 2019 en workshop for Trafikkstyring hvor det blant annet framgikk at etaten, som veimyndighet, skulle gjøre en interesseavveining og gi en samlet vurdering. Presentasjonen viste til merknaden til forskrift om ledninger i offentlig veg, hvor det framgår at Bymiljøetaten skal grunngi vektleggingen, men at det i mange tilfeller vil være tilstrekkelig å nevne de hensyn som er tillagt størst vekt.

Ivaretagelse av allmenne ferdselsinteresser er en del av veiinteressen. Saksbehandlerne opplyste at de ikke vurderte framkommeligheten for publikum under gravearbeidet. Bymiljøetaten viste til at Trafikkstyring ikke mottar en søknad om å få tillatelse til å grave. De viste til at søknaden til Trafikkstyring bare handlet om plasseringen av ledningen eller konstruksjonen. Det innebar at de ikke vurderte søknader om ledningsarbeid i mye brukte sentrumsgater annerledes enn i lite brukte gater. De viste til at det var Arbeidsvarslings ansvar å vurdere framkommeligheten på arbeidsstedet.

Saksdokumentene knyttet til de 30 søknadene til Trafikkstyring og de 39 søknadene til Arbeidsvarsling omtalte ikke hvilke fordeler og ulemper Bymiljøetaten hadde lagt til grunn for sine vedtak.

I intervjuer med Kommunerevisjonen ga Bymiljøetaten uttrykk for at saksbehandlingen i Trafikkstyring var under utvikling og kunne bli bedre. Etaten viste også til at den behandlet mange saker, noe som tilsa behov for standardisert saksbehandling der det var mulig. På spørsmål om hvordan etaten skulle veie fordeler og ulemper opp mot

hverandre i saksbehandlingen, oppga Bymiljøetaten at den ikke dokumenterte den vurderingen på en god nok måte, men at den hadde tatt initiativ for å forbedre saksbehandlingen. Et eksempel på faglig videreutvikling var at fagavdelingen hadde jevnlig dialog med Juridisk avdeling i Bymiljøetaten. Etaten viste til at det også var gjennomført kursing av saksbehandlere og ledere i september 2019. Den viste videre til at oppmerksomheten i saksbehandlingen i Trafikkstyring var på spørsmålet om plasseringen av ledningsanlegget og veiens kvalitet. Divisjonsdirektøren ga også uttrykk for at han i større grad ønsket konkrete vurderinger av plasseringen i hver enkel sak enn det som var Bymiljøetatens praksis. Bymiljøetaten ga uttrykk for at en ny veileder til forskrift om ledninger i offentlig veg ville bli viktig i videreutvikling og forbedringsarbeidet på området. Samferdselsdepartementet sendte veilederen på høring 12. november 2019.

Bymiljøetaten mente at det var vanskelig å tenke seg en situasjon hvor ett enkelt gravearbeid ville gi større ulemper for veiinteressene enn fordeler for ledningsinteressene. Den viste til at tiltakene det graves for, er varige tiltak. Vann- og avløpsetatens infrastruktur har for eksempel en forventet levetid på 100 år. Ulempene ved selve arbeidet gjelder bare så lenge arbeidet pågår. Bymiljøetaten påpekte også at gravearbeider er et tegn på en by i vekst, og viste til etatens ansvar for å legge til rette for vedtatt byutvikling og infrastrukturprosjekter.

Bymiljøetaten anførte videre at endringen av forskrift om ledninger i offentlig veg fra 1. januar 2018 hadde redusert etatens handlingsrom som veimyndighet. Som det framgår av vedlegg 1 om revisjonskriteriene, kan veimyndigheten ifølge merknaden til forskrift om ledninger i offentlig veg bare ta hensyn til planer om framtidig endring av veien og annen infrastruktur i veien dersom det foreligger konkrete planer som har sikret finansiering. Det betydde ifølge Bymiljøetaten at etaten hadde mindre muligheter enn før til å forvalte plassen under bakken på en måte som sikret at det ville være plass til framtidige tiltak.

Synspunkter fra Vann- og avløpsetaten

Vann- og avløpsetaten var av den oppfatning at Bymiljøetaten ikke vurderer fordeler og ulemper opp mot hverandre i søknadsbehandlingen. Ifølge Vann- og avløpsetaten hadde Bymiljøetaten aldri dokumentert en slik vurdering.

Vann- og avløpsetaten viste til at Bymiljøetaten i sin saksbehandling skulle vurdere fordeler og ulemper ved ledningsanlegget og plasseringen av dette. Vann- og avløpsetaten påpekte at etatene var uenige om plasseringen av vann- og avløpsledninger. Uenigheten om plasseringen gjaldt både hvor dypt ledningsanlegget skulle plasseres, og om det skulle plasseres i kjørebane eller fortau.

Vann- og avløpsetaten viste til Bymiljøetatens praksis med å plassere vann- og avløpsanlegg i kjørebane i stedet for under fortauet og/eller gang- eller sykkelveien. Vann- og avløpsetaten mente at Bymiljøetatens praksis var i strid med forskrift om ledninger i offentlig veg. En slik plassering ville, ifølge Vann- og avløpsetaten, ofte medføre store ekstrakostnader i forbindelse med arbeidet. Det ville også gi større ulemper for omgivelsene under gravearbeidet og ved senere vedlikeholdsarbeid. Etaten viste til at graving av vann- og avløpsanlegg typisk tar fem til ti ganger mer tid enn en ordinær kabelgrøft, fordi vann- og avløpsanlegg ligger et par meter dypere enn andre kabelanlegg. Det medførte ifølge Vann- og avløpsetaten at gravearbeider i kjørebane

har større negative konsekvenser for trafikkavviklingen, og dermed også for den totale sikkerheten, enn gravearbeider på fortauet.

Vann- og avløpsetaten viste også til at driften av anlegget ble vanskeligere og dyrere ettersom etaten ville måtte stenge kjørebanelen ved inspeksjoner, vedlikehold og andre løpende tiltak. Etaten oppga at den hadde ca. 50 arbeidslag som daglig var ute for å vedlikeholde ledningsnettets via etatens ca. 50 000 kummer. Vann- og avløpsetaten viste til at den i flere møter med Bymiljøetaten hadde påpekt at plasseringen av vann og avløpsledninger i kjørebanelen hadde store negative konsekvenser ved drift av anlegget.

Vann- og avløpsetaten hadde i dialog med Bymiljøetaten også vist til at plasseringen ville medføre en uakseptabel HMS-risiko for etatens ansatte, og at den var i strid med arbeidsmiljøloven § 4. Temaet ble blant annet tatt opp på et møte mellom de to etatene 10. august 2018. Vann- og avløpsetaten har overfor Kommunerevisjonen vist til at vilkårene Bymiljøetaten stilte til plasseringen av kummer og overdekning, betydde at Vann- og avløpsetaten måtte plassere kummer så dypt at det ga større ulemper og risiko. Plasseringen ga også praktiske utfordringer knyttet til både luftforhold og generell adkomst. Ifølge et internt notat gjorde kummens utforming at det ble vanskeligere å evakuere, at det ble økt risiko for lavt oksygeninnhold eller utvikling av farlige gasser, og at det ble vanskeligere å kommunisere med arbeideren i kummen. Et notat fra Norconsult til Vann- og avløpsetaten datert 7. september 2016 støttet Vann- og avløpsetatens vurdering.

Vann- og avløpsetaten viste videre til at Bymiljøetaten hadde påpekt at senkingen av kummene var nødvendig av hensyn til veiens kvalitet, og at Bymiljøetaten hadde hevdet at Vann- og avløpsetatens kummer hadde gitt setningsskader. Vann- og avløpsetaten viste til at Bymiljøetaten hadde frafalt denne argumentasjonen i løpet av høsten 2019, da Bymiljøetaten ikke hadde kunnet påvise noen saker. Bymiljøetaten har bekreftet at Bymiljøetaten hadde brukt denne argumentasjonen, men at den ikke har kunnet dokumentere skadene. Bymiljøetaten har derfor gått bort fra dette argumentet.

Vann- og avløpsetaten påpekte at en dokumentert avveining av fordeler for ledningseier opp mot ulemper for veiinteressene ville ha gitt etatene et grunnlag for å diskutere ulike trasevalg på en mer konstruktiv måte.

Vann- og avløpsetaten ga videre uttrykk for at den mente dobbeltrollen til Trafikkstyring var i klar strid med god forvaltningsskikk. Bymiljøetaten pekte også på at det var uheldig at Trafikkstyring var en egen ledningsaktør som søkte om tillatelser til ledningsarbeid.

Tilfeller der Trafikkstyring ikke ga tillatelse

Ifølge Bymiljøetaten hadde etaten ikke hjemmel til å gi avslag på søknader om ledningsarbeid. Etaten hadde derfor ikke praksis for å gi avslag, men kunne sette vilkår. Dette gjaldt søknadene både til Trafikkstyring og til Arbeidsvarsling. Bymiljøetaten og saksbehandlere viste til at etaten gikk i dialog med søker dersom det var vanskelig å gjennomføre tiltaket det ble søkt om. I Trafikkstyring handlet dialogen om å finne alternative plasseringer dersom det ikke var plass under bakken. Arbeidsvarsling hadde, som beskrevet nedenfor, en dialog om hvordan tiltaket skulle gjennomføres med tanke på tidspunkt m.m. Bymiljøetaten viste videre til at etaten forsøkte å redusere ulempene ved arbeidene ved å sette vilkår for tillatelsene. Vilråene til Bymiljøetaten er omtalt i neste delkapittel.

Ifølge intervjuutsagn ville ikke Trafikkstyring gi tillatelse dersom det ikke var en offentlig vei, dersom det var sperrefrist på det aktuelle stedet, eller dersom det ikke var fysisk plass til å etablere ledningen eller konstruksjonen det ble søkt om. Sperrefrist var en karantenetid på to år for å grave på samme gate eller vei. Vi omtaler den nærmere i neste delkapittel om vilkår. Dersom det ikke var plass, gikk etaten, ifølge saksbehandler og divisjonsledelsen, i dialog med søker for å finne en alternativ trase.

Når Trafikkstyring ikke ville gi tillatelse, oppga Bymiljøetaten at søker trakk søknaden etter avtale, og at etaten ikke skrev et formelt avslag.

På spørsmål om etatens praksis med ikke å gi tillatelser fikk vi opplyst at saksbehandlingssystemet KGrav ikke hadde funksjonalitet for å utstede et formelt avslag. I stedet ble status på planen endret, og Bymiljøetaten skrev en merknad til søker. Avdelingsleder oppga videre at etaten ikke fakturerte søker dersom aktøren trakk søknaden, men bare hvis etaten fattet positivt vedtak.

Bymiljøetaten hadde ikke oversikt over, og kunne ikke vise til, eksempler på søknader som var blitt trukket av søker etter prosessen beskrevet over.

Arbeidsvarslings vurdering av søknad

Bymiljøetaten bemerket at ledningsarbeid bare utgjorde en liten andel av den totale saksmengden til Arbeidsvarslings. Kravene til interesseavveining gjelder bare for ledningsarbeid, ikke for de andre søknadene Arbeidsvarslings behandlet.

Som forklart over skulle søker sende en ny søknad til Bymiljøetaten etter at søker hadde fått tillatelse fra Trafikkstyring. Arbeidsvarslings behandlet denne søknaden og vurderte hvordan arbeidet skulle utføres med tanke på trafikk og framkommelighet på stedet.

Søker la ved en sperre- og skiltplan som viste hvordan varslings- og sikringsmateriell skulle bli plassert på arbeidsstedet. Dette inkluderte midlertidige trafikkskilt. Saksbehandlerne beskrev sikkerhet og framkommelighet som de viktigste hensynene de vurderte. De sjekket om arbeidet ville stenge inn- eller utkjørsler og vurderte behov for midlertidig omlegging av fortau. Saksbehandlerne sjekket også andre pågående arbeider i et eget kartlag i lsy Case. Dette var et eget punkt i rutinen for arbeidsvarslings. En saksbehandler opplyste at kartlaget bare viste hvilke gater som hadde pågående arbeider, og ikke omkjøringsveiene. Bymiljøetaten oppga at arbeidsvarslings skulle prioritere myke trafikanter og framkommelighet for utrykningskjøretøy.

3.2.4 Vilkår i Bymiljøetatens vedtak

De skriftlige rutinen for Trafikkstyring inneholdt føringer for når saksbehandlerne skulle stille vilkår. KGrav hadde maler og standardtekster for hvilke vilkår som var relevante for ulike ledninger og konstruksjoner, blant annet for tykkelse på overdekningen og hvilken type masser som skulle brukes til gjenfylling.

Krav til overdekning innebærer også krav til hvor dypt det skal graves. Kostnadene ved etablering av ledninger i grunnen avhenger i stor grad av hvor dypt de legges.

De skriftlige rutinen for Arbeidsvarslings inneholdt føringer for hvilke vilkår saksbehandlerne skulle stille, og viste til relevant regelverk.

Ifølge Bymiljøetaten ble vilkår benyttet blant annet for å kompensere for ulempene som arbeidet ville medføre. I henhold til § 18 i forskrift om ledninger i offentlig veg skal ledningseier sørge for full istandsetting av veien. Bymiljøetaten oppga at den praktiserte dette ved å sette vilkår som skulle sikre full istandsetting, slik som krav til overdekning og krav til hvor store deler av veien som søker skulle reasfaltere. Dette skulle sikre veiens kvalitet og dermed redusere behovet for framtidige reparasjoner.

Graveinstruksen

Bymiljøetaten satte krav til gjenfyllingsmasser, til overdekning og til komprimering av masser og istandsetting. Kravene var publisert på Bymiljøetatens nettsider, i et skriv til aktører som ville søke om gravetillatelse. Skrivet het *Instruks for gravearbeider på det kommunale veinettet i Oslo* og var datert januar 2012. I søknadene til Arbeidsvarsling som Kommunerevisjonen har undersøkt, framgikk det at søker måtte krysse av for at den hadde lest, forstått og akseptert instruksens krav og vilkår. Vedtakene inneholdt også krav til overdekning, med referanse til forskrift om ledninger i offentlig veg.

Endringen i forskrift om ledninger i offentlig veg har blitt behandlet i en byrådssak 19. juni 2019 om gebyrsatser for saksbehandling ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig vei (byrådssak 144/19). I sitt saksframlegg fra 20. april 2018 skrev Bymiljøetaten at «anvendelsen av dagens graveinstruks må skje i lys av den nye ledningsforskriften. Dette innebærer at ved motstrid vil forskriftens regler gå foran instruksen» (saksnummer 2017/5996).¹ Det var motstrid mellom graveinstruksens generelle sperrefrist på to år (omtalt under) og forskriftens krav til vurdering av fordeler og ulemper ved hver enkel søknad. Denne informasjonen var på undersøkelsestidspunktet ikke tilgjengelig for søkere på Bymiljøetatens nettsider.

Bymiljøetaten oppga i møter med Kommunerevisjonen at graveinstruksen var å forstå som en veileder eller en administrativ bestemmelse, ettersom den verken var politisk eller rettslig forankret. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel oppga i e-post at instruksen er gitt av Bymiljøetaten som veimyndighet, og at den var godkjent av etatsdirektør, men ikke behandlet politisk. Bymiljøetaten oppga videre at den hadde ventet med å revidere graveinstruksen i påvente av veileder til forskrift om legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg fra Samferdselsdepartementet. Departementet sendte utkast til veileder på høring 12. november 2019.

Sperrefrist

Vilkår i forbindelse med istandsetting av veien hang sammen med det informantene beskrev som en sperrefrist på to år. Sperrefristen var en karantenetid som skulle sikre koordinering av ulike tiltak og hindre gjentatte gravearbeider på samme sted kort tid etter hverandre. Sperrefristen var kommunisert til søkerne i graveinstruksen:

Det vil normalt ikke bli gitt gravetillatelse i gater/veier som er ny- eller reasfaltert i løpet av de to siste årene. Dispensasjon kan gis, men det vil da stilles meget strenge krav til istandsettelse/omfang.

Bymiljøetaten oppga i møter med Kommunerevisjonen at etaten ikke hadde hjemmel til å håndheve sperrefristen. I intervjuer oppga avdelingsleder at etaten forsøkte å praktisere

¹ Kommunerevisjonen har endret faktabeskrivelsen i dette avsnittet på bakgrunn av Bymiljøetatens uttalelse til rapporten. Nå framgår det hva byrådssaken handlet om, og at Bymiljøetatens dokument var et saksframlegg og ikke en høringsuttalelse.

sperrefristen, med mindre søker hadde leveringsplikt. For eksempel hadde Hafslund leveringsplikt for strøm.

Ifølge rutinebeskrivelsen til Arbeidsvarsling gjaldt sperrefristen for to år. Det framgikk av rutinen at «i sperrefristperioden kan det ikke foretas gravinger i veien, med mindre ansvarlig for driftskontrakten i Bymiljøetaten har gitt tillatelse til dette».

Saksbehandlerne i Arbeidsvarsling sa at Trafikkstyring ville avvise søknader om å grave innenfor sperrefristen. Saksbehandlerne i Trafikkstyring fortalte at de prøvde å håndheve sperrefristen, men at det i praksis var vanskelig. De påpekte at etaten ikke hadde en oversikt over hvilke gater og veier som hadde blitt asfaltert de siste to årene. En saksbehandler opplyste at etatene hadde hatt en slik oversikt før. En annen fortalte at han brukte relativt mye tid på å finne ut status på arbeid som hadde blitt varslet. For eksempel ble Bymiljøetatens planer for asfaltering lagt inn i KGrav årlig, men mange av planene ble ofte ikke utført i henhold til oppsatt plan. Rutinene til Arbeidsvarsling inneholdt en oversikt over gater med sperrefrist for 2017 til 2019. Ifølge rutinene og opplysninger fra seksjonsleder var ikke oversikten oppdatert.

Eksempler på vilkår

Bymiljøetaten hadde satt vilkår i samtlige vedtak som Kommunerevisjonen har undersøkt, fra både Trafikkstyring og Arbeidsvarsling. Som nevnt ovenfor ble tillatelsene gitt på vilkår av at anlegget ble plassert i henhold til foto og plantegninger gitt i søknaden. Vedtakene stilte videre en rekke vilkår for å forvalte plassen under bakken, sikre veiens kvalitet eller sikre framkommelighet rundt arbeidsstedet.

Eksempler fra Trafikkstyring inkluderte at Vann- og avløpsetaten måtte fravike sine avstandskrav i fortau, at graving og istandsettelse skulle utføres i henhold til «graveinstruksen», og at overdekning skulle være i henhold til forskrift om ledninger i offentlig veg.

Eksempler på vilkår fra Arbeidsvarsling inkluderte at det skulle jobbes på bestemte tidspunkter på døgnet, at det skulle tas ekstra hensyn til skolebarn i området, og at det skulle skiltes og dirigeres manuelt ved behov. Saksbehandler og seksjonssjef for Arbeidsvarsling opplyste i intervju at det var vanlig å sette vilkår om når på døgnet det skulle graves. Hensikten var å redusere ulempene for publikum, for eksempel ved å unngå gravearbeider i rushtiden.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

3.3.1 Opplysning av saken

Bymiljøetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis for å sikre at sentrale deler av saken var tilstrekkelig opplyst. Dette gjaldt både før etaten ga tillatelse til ledningsarbeid, og før den fattet vedtak om arbeidsvarsling. For tillatelse til ledningsarbeid skulle Bymiljøetaten ta stilling til ledningstraseen og hvordan tiltaket ville påvirke veiens kvalitet. Rutiner, intervjuutsagn og observert praksis i alle de 30 søknadene Kommunerevisjonen har undersøkt, viste at etaten hadde nødvendig informasjon til å gjøre dette. Det samme gjelder tillatelse for arbeidsvarsling, hvor Kommunerevisjonens gjennomgang av 39 søknader viste at sakene var tilstrekkelig opplyst.

Bymiljøetaten hadde imidlertid ikke rutiner eller praksis for å sikre at søker opplyste om fordelene ved ledningsanlegget og plasseringen av dette. I henhold til merknad til forskrift om ledninger i offentlig veg må søker «i søknaden i tilstrekkelig grad redegjøre for valgte løsninger og fordelene med disse». Etatens søknadsskjema la ikke opp til at søker skulle gjøre det. Det var ikke tegn til at Bymiljøetaten hadde etterspurt opplysningene fra søker.

Mangel på opplysninger om fordelene ved ledningsanlegget og plasseringen av dette gjorde at etaten ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om disse fordelene var større enn ulempene for veiinteressen og annen infrastruktur i veien. Dette ga risiko for at Bymiljøetaten ikke hadde tilstrekkelig saksbehandlingsgrunnlag i saker hvor det var uenighet om for eksempel ledningsanlegget skulle plasseres i fortau eller i kjørebane. Kommunerevisjonen viser her til at uenigheten mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten i stor grad handlet om plasseringen av ledningsanlegget. Det gjaldt både om anlegget skulle plasseres i kjørebane eller i fortau, og hvor dypt det skulle plasseres.

3.3.2 Bymiljøetatens vurderinger før tillatelse til ledningsarbeid

Bymiljøetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis som la til rette for å vurdere fordeler for ledningsinteressen opp mot ulemper for veiinteressen på noen områder.

Bymiljøetaten vurderte ikke konkret i den enkelte sak fordelene for ledningsanlegget og plasseringen av dette opp mot ulempene for veiinteressen. Trafikkstyring hadde imidlertid rutiner og praksis for å vurdere ivaretagelsen av veiens kvalitet og plassen under bakken i et langsiktig perspektiv. Arbeidsvarsling vurderte framkommeligheten forbi og sikkerheten ved arbeidsstedet, noe som er viktig for publikum som ferdes i området.

Mangelen på interesseavveining innebar at etaten ikke avsto søknader med referanse til at ulempene ville være for store for veiinteressen, slik regelverket åpner for. Konsekvensene av ledningsarbeider for trafikkmengde, avvikling av kollektivtransport, trafiksikkerhet, effektive traseer for myke trafikanter og universell utforming er for eksempel større i mye brukte sentrumsgater enn i lite brukte veier. Etter Kommunerevisjonens vurdering kan manglende interesseavveining føre til at det blir gravd mer enn nødvendig.

Trafikkstyring vurderte primært traseen for ledningen og konstruksjonen. Framkommelighet på arbeidsstedet og ulemper for nærmiljøet som følge av gravearbeider var ikke en del av Trafikkstyrings vurdering. Arbeidsvarsling vurderte sikkerhet og framkommelighet på arbeidsstedet med utgangspunkt i at arbeidet skulle gjennomføres. Arbeidsdelingen mellom Trafikkstyring og Arbeidsvarsling kunne bidra til at Bymiljøetaten ikke vurderte konkret ulempene for ferdselsinteressen eller ulike trasevalg med tanke på hvilken gate eller vei som ville gi minst ulemper for nærmiljøet.

Kommunerevisjonen stiller også spørsmål ved om etatens generelle føring om å legge noen typer ledninger og konstruksjoner i kjørebanen og andre i fortauet var i henhold til forskrift for ledninger i offentlig veg § 5. Forskriften tilsier en konkret vurdering av plasseringen i hvert enkelt tilfelle.

I 2018 saksbehandlet etaten bare søknader som omfattet høyspent, vann og avløp, eller fjernvarme. Andre søknader om ledningsarbeid ble ikke saksbehandlet eller vurdert, og

Bymiljøetaten fattet ikke vedtak. Søker fikk likevel tillatelse fra Arbeidsvarsling, og arbeidene ble gjennomført. Kommunerevisjonen mener at Bymiljøetatens praksis i denne perioden medførte brudd på veglova § 32 og forskrift om ledninger i offentlig veg. Ifølge forskriften forutsetter ledningsarbeid tillatelse fra veimyndigheten, jf. § 4. Bymiljøetaten har siden 2019 saksbehandlet alle søknader om ledningsarbeid.

Bymiljøetaten hadde ikke et system for å ivareta tilfeller hvor det kunne være aktuelt å avslå en søknad, og fattet ikke formelle avslag. Et formelt avslag er nødvendig for å gi søker klageadgang ved uenighet.

3.3.3 Vilkår i Bymiljøetatens vedtak

Bymiljøetatens rutiner, intervjuutsagn og alle undersøkte vedtak viser at Bymiljøetaten vurderte og satte vilkår. Etaten satte vilkår både i tillatelse til ledningsarbeid og i vedtakene om arbeidsvarsling. Etter Kommunerevisjonens vurdering var vilkårene fra Trafikkstyring egnet til å ivareta deler av veiinteressen, særlig veiens kvalitet. Vilråene fra Arbeidsvarsling – slik som vilkår om å gjennomføre arbeidet utenom rushtiden – var egnet til å redusere ulempene for publikum når arbeidet først var i gang.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om Bymiljøetatens bruk av egen graveinstruks som vilkår i alle saker var en hensiktsmessig måte å sette vilkår på. Dette gjelder særlig sperrefristen. En sperrefrist eller en karantenetid kan være et effektivt virkemiddel for å koordinere og minimere det totale antallet gravearbeider. En generell sperrefrist framstår imidlertid som å stå i motstrid til kravet om en konkret vurdering av fordeler og ulemper i hver enkelt sak.

4. Koordinering av ledningsarbeider

4.1 Revisjonskriterier

- Bymiljøetaten skal om nødvendig bidra i koordineringen mellom tiltakshavere gjennom informasjon og veiledning.
- Kommunale virksomheter bør være samordnet for å redusere ulempene som ledningsarbeid medfører, i størst mulig grad.

I henhold til forskrift om ledninger i offentlig veg er søker selv ansvarlig for å koordinere sine planer med andre aktører i forkant av søknad om ledningsarbeid. Bymiljøetatens ansvar er begrenset til at den skal vurdere om koordinering har skjedd. Om nødvendig skal etaten også bidra i koordineringen mellom ledningseiere gjennom informasjon og veiledning.

Kommunerevisjonen legger til grunn en høyere forventning til koordinering for kommunale aktører. Grunnlaget for denne forventningen er kommunelovens krav til en rasjonell og effektiv forvaltning og krav til samordning mellom virksomheter i *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*.

Koordinering kan bety samkjøring, slik at det graves en gang i stedet for to eller flere. Det kan også referere til kabelpåvisning, for å unngå ledningsbrudd og skader ved at ledningseierne får informasjon om plasseringen av hverandres ledninger og konstruksjoner. Vi bruker betegnelsene samkjøring og kabelpåvisning for å skille mellom de to ulike typene koordinering.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Bymiljøetatens bidrag til koordinering

Saksbehandlingen

Bymiljøetatens verktøy for koordinering av gravearbeider på ledningsnettene var søknads- og saksbehandlingssystemet KGrav. Formålet med KGrav var både samkjøring og kabelpåvisning.

KGrav viste en omtrentlig plassering av ledningen. Søker måtte kontakte selskapet som driver KGrav, eller den aktuelle ledningseieren hvis det var behov for eksakt påvisning av hvor ledningen eller konstruksjonen lå.

Etter at søker hadde sendt inn sin søknad, ga Bymiljøetaten, ifølge rutinebeskrivelsen til Trafikkstyring, en foreløpig godkjenning til å legge en ledning eller konstruksjon i veigrunnen. Noen sentrale aktører kunne også kommentere på søknaden. Dersom ledningen var 40 meter eller lengre, skulle Bymiljøetaten ifølge rutinen legge søknaden på en tre ukers høringsrunde der andre ledningseiere kunne gi innspill til planen og melde interesse for å samkjøre gravearbeidet. Trafikkstyring skulle også vurdere om planen kunne samkjøres med andre planer i området.

Ifølge graveinstruksen måtte søkere ved omfattende graveprosjekter «legge ved dokumentasjon for gjennomført kartlegging for koordinering og samkjøring» før

godkjenning. Bymiljøetaten oppga at forventningen til dokumentasjon var oppfylt ved at søker benyttet KGrav.

Ifølge KGravs brukermanual var det søkers ansvar å sette status på søknaden til «koordinert» når søker selv mente at planen var tilstrekkelig koordinert. Søknaden ble ifølge manualen da tilgjengelig for godkjenning hos Bymiljøetaten.

Kommunerevisjonen har undersøkt tilbakemeldingene i høringsrunden for sju tilfeldig valgte saker. De fleste tilbakemeldingene var varsler om hva søker måtte passe på for å unngå ledningsbrudd og skader. Ledningseierne varslet om eventuelle krav til avstand til sine ledninger og oppga kontaktinformasjon for påvisning av ledningens eksakte plassering. For eksempel ga Vann- og avløpsetaten tilbakemeldinger om at nye ledninger og konstruksjoner måtte ligge minimum to meter fra etatens hovedledninger og kummer for å unngå konflikt med disse. Videre ga Bymiljøetatens parkseksjon tilbakemelding om hvordan søker skulle forholde seg til trær på stedet.

De sju sakene inneholdt også eksempler på at ledningseiere avtalte samkjøring av planer seg imellom. I ett tilfelle avtalte to ledningseiere at søker skulle inkludere et ekstra trekkerør for senere bruk til en aktør som hadde et senere behov. Bruk av trekkerør sikrer gravefri kabelframføring.

Samkjøring i KGrav

Bymiljøetaten hadde ikke oversikt over hvor mange ganger høringsrunden hadde ført til koordinerte eller samkjørte gravearbeider. Den oppga at mindre graveprosjekter som hovedregel ikke ble samkjørt. Etaten pekte på fire faktorer som bidro til at samkjøring var unntaket for mindre graveprosjekter:

- Ledningseierne brukte KGrav. De fleste ledningseiere brukte KGrav hovedsakelig til kabelpåvisning for å sikre at andre ledninger og konstruksjoner ikke ville komme i konflikt med egne anlegg. Dette gjaldt særlig aktører som av sikkerhetshensyn hadde krav til avstand til sine ledninger og konstruksjoner. Denne oppfatningen stemmer overens med Vann- og avløpsetatens beskrivelse av egen bruk av KGrav omtalt under.
- Søker kunne selv bestemme varigheten på høringsrunden. Standard frist var tre uker. Ifølge Bymiljøetaten hadde ledningseiere blitt enige om denne fristen seg imellom. Etaten viste til at dette ga for kort tidshorison for at det var realistisk å forvente samkjøring. Prosjektene det ble søkt om, var som hovedregel ferdig prosjektert, mens koordinering forutsatte samkjøring av planer i en tidligere planleggingsfase.
- De kommersielle aktørene hadde ofte ikke økonomisk interesse av å samkjøre sine planer. Av markedshensyn valgte de ikke å dele sine planer med andre aktører på et tidlig tidspunkt.
- Ulike aktører hadde forskjellige tidshorisonter for sin planlegging. Kommersielle aktører hadde som regel mindre prosjekter som ble utført på bakgrunn av konkrete bestillinger. Det medførte at de ikke hadde langsiktige planer. Bymiljøetatens prosjekteringsdivisjon og Vann- og avløpsetaten oppga at de planla sine graveprosjekter ett til tre års tid i forveien. De oppga at det var den nødvendige tidshorisonter dersom de skulle koordinere sine prosjekter med andre.

Som omtalt i forrige kapittel, plasserte Bymiljøetaten som hovedregel kabelaktørene i fortauet og aktører med avstandskrav, som for eksempel Vann- og avløpsetaten, i kjørebanelen. En saksbehandler viste til at det ikke var hensiktsmessig å koordinere gravearbeider som skulle i fortau, med gravearbeider i kjørebanelen.

Koordinering som vilkår i Bymiljøetatens saksbehandling

Ifølge graveinstruksen kunne Bymiljøetaten «gi pålegg om at arbeidet må utføres samtidig med eller koordineres med annet arbeid på en veistrekning». Rutinene til henholdsvis Trafikkstyring og Arbeidsvarsling omtalte ikke muligheten til å gi et slikt pålegg.

Saksbehandlerne i Arbeidsvarsling oppga at de anså søknader med gyldig tillatelse fra Trafikkstyring som ferdig koordinert. Saksbehandlerne viste til sperrefristen omtalt i forrige kapittel og sa at de trodde at Trafikkstyring ville gi avslag dersom de fikk to søknader på samme sted kort tid etter hverandre.

Saksbehandlerne i både Arbeidsvarsling og Trafikkstyring oppga at de krevde koordinering av gravearbeider som sammenfalt i tid og sted. De viste videre til sperrefristen på to år i graveinstruksen, og at den ga søkerne et insentiv til å koordinere seg. Dersom de likevel skulle få tillatelse til å grave, ville de høyere kravene til full istandsetting av veien gjøre det dyrere å grave. Dette var også et insentiv til å koordinere gravearbeider. Som omtalt i forrige kapittel viste saksbehandlerne i Trafikkstyring til at det var vanskelig å håndheve sperrefristen siden etaten ikke hadde en oversikt over hvilke gater og veier den gjaldt.

Søknadene til Trafikkstyring inneholdt en dato for estimert oppstart. Tillatelsene var gyldige i ett år fra vedtaksdato. Trafikkstyring hadde med andre ord ikke sikker informasjon om oppstartstidspunktet til forskjellige tiltak.

Bymiljøetaten oppga at den skulle legge til rette for samkjørte gravearbeider, men at den ikke uten videre hadde hjemmel til å sette det som et vilkår.

4.2.2 Samordning av kommunale prosjekter

Bymiljøetaten hadde en skriftlig rutine for prosjekteringsfasen, som er fasen etter konseptvalgutredningen. Det framgikk av rutinen at prosjektkoordinator skulle kontakte andre kommunale etater. Prosjektkoordinator skulle også vurdere behovet for kabelpåvisning, som vil si en koordinering opp mot berørte ledningseiere.

Vi har stilt spørsmål om eventuelt system for samordning, om kommunale samarbeidsfora og om etatens oversikt over langsiktige planer som involverer ledningsarbeid og andre typer gravearbeider. Bymiljøetaten hadde ikke et saksbehandlingssystem for å samordne søknader som ikke var søknadspliktige i KGrav.

Saksbehandlere pekte på at mangelen på et system for å koordinere gravearbeider som ikke registreres i KGrav, ga utfordringer særlig med tanke på rekkefølgegrav som Plan- og bygningsetaten kunne stille i sin behandling av plan- og byggesaker. Rekkefølgegrav er vilkår som Plan- og bygningsetaten setter til utbyggere som har søkt om utbygging av et område. For eksempel kan et nybygg utløse krav om at infrastrukturen rundt må oppgraderes. Ifølge intervjuutsagn kunne rekkefølgegrav føre til flytting av installasjoner som innebar at ledningsaktører også måtte flytte sine ledninger og konstruksjoner.

Ifølge Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten hadde ikke Oslo kommune etablerte møtearenaer, samarbeidsfora eller andre informasjonskanaler for samordning av større kommunale prosjekter, inkludert ledningsarbeider. Det fantes ikke tilsvarende fora for private aktører heller. Vann- og avløpsetaten etterlyste et tverretatlig forum, med beslutningsmyndighet, for utveksling av informasjon og planer. Det kunne bidra til å redusere silotenkningen i Oslo kommune. Bymiljøetaten ønsket også et forum for informasjonsutveksling. Etaten viste til at den hadde planer om å ta initiativ til et forum for langtidsplanlegging, og hadde begynt planleggingen for dette internt.

Når det gjaldt oversikt over langsiktige planer, oppga Bymiljøetaten at den ikke hadde en samlet oversikt over egne langsiktige planer, slik som ledningsarbeid, vedlikeholdsarbeid eller asfalteringsjobber og planlagte sykkelfelt. Slike oversikter fantes i hver enkelt seksjon som hadde ansvaret for gjennomføringen.

Vann- og avløpsetaten oppga at etaten hadde detaljerte planer for graveprosjekter ca. to til fem år fram i tid. Etaten var klar til å dele disse planene med Bymiljøetaten og til å samordne dem med Bymiljøetatens planer for asfaltering og andre relevante tiltak.

Vann- og avløpsetaten fikk kopi av asfaltplanene til Bymiljøetaten. Ifølge Vann- og avløpsetatens rutiner skulle etaten sjekke at egne tiltak ikke kom i konflikt med asfaltplanene. En saksbehandler fortalte at etaten unngikk å planlegge gravearbeider i veiene og gatene som var omfattet av Bymiljøetatens asfalteringsplaner, på grunn av sperrefristen. Vann- og avløpsetaten ga uttrykk for at etaten forholdt seg lojal til sperrefristen i graveinstruksen. Den oppfattet det slik at Bymiljøetaten håndhevet sperrefristen.

Alle informantene Kommunerevisjonen har snakket med i denne undersøkelsen, ga uttrykk for at kommunen lyktes med å koordinere store prosjekter. Ifølge informantene ble ikke mindre prosjekter koordinert like godt. Koordineringen av de mindre prosjektene skulle skje gjennom KGrav. Det var ikke noe forskjell på kommunale og private aktører her. Informantene viste til at det ikke var et tydelig skille mellom store og små prosjekter. Flere pekte på prosjektene i trikkeprogrammet som eksempler på store prosjekter, med tanke på kompleksitet og kostnadsramme.

Resten av kapitlet handler om koordinering ved oppgradering av trikkeinfrastruktur og koordinering i Vann- og avløpsetaten. Avslutningsvis beskriver Kommunerevisjonen koordinering som har skjedd i eksemplene Thorvald Meyers gate og Åkebergveien.

Koordinering rundt trikkeinfrastruktur

Bymiljøetatens «Samlet plan for oppgradering av trikkeinfrastruktur» inneholdt føringer om koordinering. Ett av to hovedmål for prosjektet var:

Omfattende graving koordineres slik at det ikke må graves på samme sted med korte mellomrom – det vi gjør, gjør vi bare en gang.

Målet var konkretisert i et delmål om koordinering av skinneoppgradering og «andre tiltak». Planen påpekte at koordinering kan være vanskelig, fordi planprosessene for tiltak på teknisk infrastruktur og tiltak på gate og trase har ulik kompleksitet og ulike forutsetninger. Planen viste til at tiltak på gate og trase som regel krever en mer komplisert planprosess. Behovet for koordinering måtte derfor veies opp mot behovet for å gjennomføre tiltaket til ønsket tid. Planen inneholdt en oversikt med en vurdering

for koordineringspotensialet i 19 prosjekter. Åtte av prosjektene var vurdert til å ha middels eller god koordinering, mens ni av prosjektene var vurdert til at koordinering ikke var relevant. To prosjekter hadde statusen «dårlig koordinering».

Flere informanter pekte på at «Samlet plan for oppgradering av trikkeinfrastruktur» hadde etablert en felles forståelse blant aktørene om at koordinering var hensiktsmessig fordi oppgraderingen var så omfattende. Det ville videre bli lagt ned en betongplate i kjørebanelen som ville gjøre framtidige gravearbeider dyrere og mer kompliserte.

Samkjøring av Vann- og avløpsetatens prosjekter

Vann- og avløpsetaten hadde tre relevante rutiner: *rutine for planlegging og bestilling av investeringsprosjekter* og *rutine for planlegging av gjennomføring av prosjekter* og *mal for forprosjektrapport*. Dokumentene ga føringer om at Vann- og avløpsetaten skulle bidra til byutviklingsprosjekter. Etaten skulle følge Oslo kommunes regelverk for investeringsprosjekter ved å utarbeide konseptvalgutredninger. Etaten skulle videre gjøre eksterne avklaringer ved å sjekke om den måtte ta hensyn til registrerte byggesaker hos Plan- og bygningsetaten, om Ruter, Bymiljøetaten eller Brann- og redningsetaten skulle kontaktes med tanke på trafikkavvikling, og om det var nødvendig med en avtale med Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Bymiljøetaten eller Sporveien. Ifølge rutinene skulle etaten søke i KGrav. Utover dette ga ikke rutinene føringer for at Vann- og avløpsetaten skulle ta initiativ til eller legge til rette for å samkjøre sine ledningsarbeider med andre aktører.

Vann- og avløpsetaten oppga at deres graveprosjekter ble initiert på to måter: byutviklingsprosjekter og egne prosjekter for å fornye vann- og avløpsnett. Etaten oppga at den prioriterte deltagelse i byutviklingsprosjekter, slik at de ikke ville bli forsinket.

Ifølge trikkeprogrammets nettside, fremtidensbyreise.no, var Vann- og avløpsetaten deltager i samtlige åtte store infrastrukturprogrammer.

Vann- og avløpsetaten oppga at den igangsatte egne prosjekter med basis i etatens vedtatte hovedplaner. Koordineringen av disse prosjektene skjedde ved at etaten søkte om tillatelse i KGrav. Prosjektene ble meldt inn i KGrav senest i løpet av forprosjekteringen. Etaten mente at koordineringen i KGrav fungerte godt med tanke på kabelpåvisning, men at KGrav ikke var hensiktsmessig for å samkjøre graveprosjekter. Samkjøring av graveprosjekter forutsatte en lengre tidshorisont enn det som var mulig i KGrav.

Vann- og avløpsetaten viste videre til at etaten uttalte seg i alle plansaker som kommer fra Plan- og bygningsetaten. Rollen til saksbehandlerne med ansvar for dette var ifølge Vann- og avløpsetaten å gi innspill om etatens behov.

Vann- og avløpsetatens bruk av KGrav bestod ifølge intervjuutsagn av å legge inn bemerkninger i høringsrunden i KGrav hvor ledningseiere kan kommentere på søknaden. Bemerkningene skulle sikre at Vann- og avløpsetatens avstandskrav ble ivaretatt. Vi fikk oppgitt at dersom det ikke var fysisk plass i henhold til kravet, gikk etaten i dialog med søker for å finne den løsningen som ga minst mulig ulemper.

Koordineringen i Thorvald Meyers gate og Åkebergveien

Kommunerevisjonen har undersøkt hvordan koordineringen av oppgraderingen av Thorvald Meyers gate og anleggningen av opphøyde sykkelfelt i Åkebergveien kom i stand. Begge prosjektene hadde relativt lang estimert varighet – henholdsvis 679 og 561 dager. Prosjektene var også eksempler på samarbeid mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten.

Thorvald Meyers gate

I Thorvald Meyers gate var det gjennomført en fullstendig konseptvalgutredning. Det framgikk av forordet at hensikten med utredningen hadde vært å koordinere alle pågående og framtidige prosjekter i området. Hensikten var å unngå flere lange anleggsperioder og ekstra kostnader ved flere arbeider. Bymiljøetaten hadde videre lagt koordinering med Vann- og avløpsetaten til grunn som en forutsetning for investeringen.

Kartleggingen av mulige aktører for koordinering var gjort i interessent- og aktøranalysen og nevnte ikke andre ledningsaktører enn Vann- og avløpsetaten.

Prosjektlederne i Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten pekte på føringer i Bymiljøetatens *Samlet plan for oppgradering av trikkeinfrastruktur* fra 2013 som bakgrunnen for det koordinerte gravearbeidet i Thorvald Meyers gate.

Prosjektleder viste til at økonomiske insentiver i kombinasjon med sperrefristen omtalt i forrige kapittel gjorde at alle relevante aktører ville ha interesse av å bli med.

På spørsmål om hvordan Bymiljøetaten sikret at alle relevante aktører fikk informasjon om muligheten til å koordinere seg, viste prosjektleder blant annet til høringsrundene i forbindelse med at planforslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn av Plan- og bygningsetaten 20. april 2017. Kunngjøringen ble sendt til flere ledningseiere, blant annet Vann- og avløpsetaten, Telenor, Statnett, Hafslund Nett og Hafslund Fjernvarme. Saksdokumenter fra plansaken viste at Hafslund Nett og Vann- og avløpsetaten ga uttalelser. Hafslunds uttalelse viste blant annet til avstands- og sikkerhetskrav til Hafslunds installasjoner. Det framgikk av Vann- og avløpsetatens uttalelse at etaten allerede var med i prosjektet.

Bymiljøetatens prosjektleder viste videre til at planen ble lagt ut for koordinering i KGrav ved to anledninger, i april 2017 og november 2018. Hensikten var ifølge prosjektleder å informere ledningseiere på et tidlig stadium samt å gi dem en påminnelse kort tid før oppstart av prosjektet.

Åkebergveien

Åkebergveien var et prøveprosjekt der sykkelfeltene skulle heves fra kjørebanelen. I tillegg skulle fortauet bli bredere. Videre skulle Bymiljøetaten lage et nytt overvannssystem for å gjøre området bedre rustet for større nedbørsmengder. Vann- og avløpsetaten skulle samtidig rehabilitere vannrørene mellom Ring 2 og Borggata. Prosjektet var en del av sykkelstasjonsingen i Oslo.

I Åkebergveien var det gjennomført en forenklet konseptvalgutredning. Utredningen inneholdt ikke referanser til muligheten for å koordinere tiltaket med andre aktører. Det framgikk av utredningen at gjennomføring av tiltaket ble anbefalt til en lav kostnad og så fort som mulig.

Utbyggingen i Åkebergveien krevde en reguleringsplan. Den ble lagt ut til offentlig ettersyn 7. januar 2016. Vann- og avløpsetaten meldte i sitt svar 13. mai 2016 at etaten ville ha behov for å samordne renovering av sine anlegg. Et behovsnotat fra Vann- og avløpsetaten datert samme dag anbefalte en utskifting av vannledningen i veien. Ifølge Vann- og avløpsetaten kom koordineringen i gang her i forbindelse med reguleringsplanen.

Prosjektleder i Bymiljøetaten mente at høringsrunden i forbindelse med offentlig ettersyn av plansaker var en god måte å koordinere prosjekter på. Han ga også uttrykk for at det var nødvendig å gjøre mer for å sikre koordinering. Han fortalte at han rutinemessig la ut prosjekter i KGrav i en tidlig fase. Han beskrev KGrav som det primære koordineringsverktøyet når det ikke var påkrevd med reguleringsplan eller byggesak. Søknaden for Åkebergveien ble først lagt ut i KGrav i mars 2016 og så i mai 2018. Prosjektet hadde avholdt et møte med berørte ledningseiere for å koordinere deres behov i prosjekteringsfasen.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bymiljøetaten bidro til koordinering gjennom informasjon og veiledning, i henhold til krav i forskrift.

Kommunerevisjonen vil trekke fram at alle informantene i undersøkelsen oppga at kommunen lyktes med å koordinere store prosjekter mellom kommunale virksomheter. Samarbeidet mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten i oppgraderingen av Thorvald Meyers gate som en del av trikkeprogrammet var et eksempel på dette. Det var positivt at Bymiljøetatens samlede plan for oppgradering av trikkeinfrastruktur ga føringer om koordinering. Samarbeidet mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten i Åkebergveien var et eksempel på samordning som skjedde utenom de største byutviklingsprosjektene. Det var samtidig flere barrierer mot hensiktsmessig samkjøring av mindre prosjekter.

Kommunale virksomheters utveksling av informasjon om langsiktige planer var ikke god nok. Kommunerevisjonen viser til at både Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten etterspurte møtefora og informasjonskanaler hvor kommunale ledningseiere kunne utveksle informasjon. Bymiljøetatens praksis med å legge informasjon ut i KGrav tidlig og Vann- og avløpsetatens praksis med å følge med på aktuelle saker i Plan- og bygningsetaten var gode tiltak, men etter Kommunerevisjonens vurdering ikke tilstrekkelige. Det var risiko for at ledningsarbeider som kunne blitt koordinert på en hensiktsmessig måte, ikke ble det fordi informasjon om kommende ledningsarbeider ikke kom tidlig nok.

Vann- og avløpsetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis for å samkjøre ledningsarbeider i forbindelse med byutviklingsprosjekter. Åkebergveien var et eksempel på dette. Etatens øvrige prosjekter var prisgitt mulighetene og begrensningene ved høringsrunden i KGrav og svakhetene ved kommunens måte å samordne seg på omtalt over. Det innebar at Vann- og avløpsetatens øvrige prosjekter som regel ikke ble samkjørt med andre.

5. Bymiljøetatens kontroll av ledningsarbeider

5.1 Revisjonskriterium

- Bymiljøetaten bør – som ledd i sin myndighetsutøvelse – føre kontroll med at private tiltakshavere oppfyller vilkårene for innvilget tillatelse til ledningsarbeid.

5.2 Faktabeskrivelse

Bymiljøetaten hadde en skriftlig rutine for kontroll av gravearbeid. Rutinen definerte kontroll som fysiske besøk til et arbeidsområde. Formålet var ifølge rutinen og intervjuutsagn å kontrollere om arbeidet var gjort i henhold til vilkårene i tillatelsene fra Arbeidsvarsling og Trafikkstyring, graveinstruksen og forskrift om ledninger i offentlig veg.

Ifølge rutinen og opplysninger fra seksjonssjefen for Kontrollseksjonen skulle kontrollene foregå på følgende måte:

- Kontrolløren skulle velge gravearbeid for kontroll. Han eller hun skulle prioritere i følgende rekkefølge: oppfølging av tidligere avvik, arbeider med særlig risiko, nylige oppstartede arbeider, midlertidig istandsatte arbeider og saker hvor garantiperioden for fullført arbeid var i ferd med å gå ut.
- På vei til arbeidsstedet skulle kontrolløren gjøre en løpende vurdering av om det var andre gravearbeider på veien som også skulle kontrolleres. Seksjonssjefen oppga at dette var viktig for å avdekke gravearbeider uten gyldig tillatelse.
- Selve kontrollen bestod i å vurdere sikkerheten og framkommeligheten på stedet med tanke på skilting og sikring, vurdere den tekniske utførelsen og eventuelt vurdere kvaliteten på asfalten. Kontrolløren skulle prioritere hensynet til myke trafikanter.
- Kontrolløren skulle formidle mindre avvik direkte til entreprenør på stedet. Kontrolløren skulle dokumentere større avvik og gi entreprenør skriftlig pålegg om utbedring.
- Kontrolløren skulle dokumentere alle kontroller ved å ta et bilde av arbeidsstedet, kommentere kontrollen og klargjøre faktura for kontroll.
- Kontrolløren skulle følge opp avviket ved å kommunisere per e-post og sørge for at entreprenør faktisk fulgte eventuelle pålegg.

Kontrolløren og nærmeste leder skulle vurdere kontrollørens habilitet i hvert enkelt tilfelle, i tråd med Oslo kommunes etiske regler.

Seksjonssjefen oppga at etaten kontrollerte alle gravearbeider minst en gang og ofte flere ganger. Minimumskravet var en sluttkontroll av asfaltens kvalitet. Han oppga at en sak ikke kan få status som «ferdigstilt» i Isy Case før etaten har gjennomført sluttkontrollen.

Statistikk fra Bymiljøetaten viste at etaten hadde gjennomført 7260 kontroller i 2019 og 6184 i 2018. Statistikken inneholdt ikke informasjon om hvor mange av disse kontrollene som hadde vært kontroll av ledningsarbeid, eller hva avvikene handlet om, men omfanget av kontrollene tyder på at mange av kontrollene var av grave- og ledningsarbeider. Datagrunnlaget inneholdt imidlertid eksempler på kommentarer fra kontrollørene som viste at de hadde kontrollert vilkår i vedtakene fra Trafikkstyring og Arbeidsvarsling.

Eksempler var kontroll av tykkelse på overdekning, framkommelighet, sikring av gravstedet, skilting og vilkår om manuell dirigering av trafikken.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bymiljøetaten førte kontroll med gravearbeider, inkludert ledningsarbeid. Kontroll av vilkår stilt i tillatelsene fra Trafikkstyring og Arbeidsvarsling så ut til å være en del av kontrollen.

6. Tilgangsstyring i KGrav

6.1 Revisjonskriterium

- Bymiljøetaten bør sikre at tilgang til relevante IT-systemer som omhandler kommunens informasjon om infrastruktur under bakken, er i samsvar med tjenstlig behov.

Kommunerevisjonen ser i dette kapitlet på tilgangsstyringen i IT-systemet KGrav, som inneholdt informasjon om samfunnskritisk infrastruktur under bakken.

Leverandøren Geomatikk AS var blant annet ansvarlig for brukeradministrasjonen, herunder administrering av tilganger i systemet. Vi har i dette kapitlet også sett nærmere på hvilke krav Bymiljøetaten har satt til Geomatikk AS i sin avtale i forbindelse med anskaffelsen av systemet. Vi har basert oss på kontrollpunkter fra den anerkjente informasjonssikkerhetsstandarden ISO 27001.

KGrav inneholdt informasjon om infrastruktur under bakken. Som vi har omtalt i kapittel tre og fire, brukte Bymiljøetaten KGrav som et søknads- og saksbehandlingssystem. Et av formålene med KGrav var, som nevnt i kapittel fire, å gi ledningseiere informasjon om plasseringen av hverandres ledninger og konstruksjoner. KGrav viste en omtrentlig plassering.

Geomatikk AS tilbød ifølge sin [nettside](#) tjenester og løsninger for gravemelding og kabelpåvisning, søknadsbehandling for vei og vann og avløp, koordinering av planer, og innmåling og dokumentasjon av ledningsnettet. KGrav var ifølge nettsiden beregnet på ledningseiere med utbyggingsprosjekter som krever forhåndsgodkjent plan av veimyndigheten.

KGrav var også datagrunnlag for et av kartene over pågående arbeider i Oslo som vi omtaler i delkapittel 6.2.2.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Bymiljøetatens styring av egne tilganger i KGrav

KGrav hadde sju mulige brukerroller for individuelle brukere: planlegger, aktør, interessent, innsynsbruker, godkjenner, administrator og saksbehandler. Hver rolle ga ulike rettigheter i systemet. Brukere av systemet kunne inneha en eller flere roller. Bymiljøetaten hadde en oversikt som viste hvem i etaten som hadde tilgang til KGrav, og hvilke roller de hadde. En vanlig kombinasjon var rollene som planlegger (som kan opprette nye planer) og aktør (som kan gi tilbakemelding på planer). Denne kombinasjonen ga brukeren mulighet både til å opprette planer og til å gi tilbakemeldinger på søknader i KGrav.

Bymiljøetaten hadde ikke skriftlige rutiner for tildeling av tilganger i KGrav for etatens medarbeidere. Bymiljøetaten opplyste at to overingeniører i Trafikkstyring hadde blitt delegert myndighet til å godkjenne hvem som skulle ha tilgang. Delegeringen fulgte av etatens delegeringsreglement, godkjent av virksomhetslederen 28. januar 2010.

Vurderingen av tilgang skulle ifølge delegeringsreglement basere seg på om det forelå tjenstlig behov. Bymiljøetaten opplyste videre at den vurderte hvilke tilganger det var behov for, om vedkommende var fast ansatt, og hva den enkelte trengte tilgang til. Etaten hadde bare utstedt skrive-tilganger, ettersom de aller fleste brukerne hadde behov for å lage planer i systemet.

Etaten hadde en skriftlig rutine for å angi autoriseringsprosesser ved tildeling, endring og avslutning av tilganger. Etaten hadde ikke skriftlige rutiner eller praksis for å varsle de to medarbeiderne med ansvar for etatens bruk av KGrav når ansatte sluttet i etaten eller fikk andre arbeidsoppgaver. Etaten hadde en skriftlig rutine som anga det minst årlig skulle foretas en gjennomgang av alle tilganger.² Oversikten var gjennomgått i 2018, men ikke i 2019. Gjennomgangen i 2018 medførte at etaten slettet tilgangen til ti brukere. Ifølge etaten kjente den ikke til at oversikten hadde blitt gjennomgått før 2018.

6.2.2 Bymiljøetatens krav til Geomatikk AS' brukeradministrasjon

Bymiljøetatens skriftlige avtale med Geomatikk AS

Bymiljøetatens avtale med Geomatikk AS ble inngått i juni 2014. Ifølge avtalen var Bymiljøetaten avtalepartner på vegne av et konsortium bestående av 17 offentlige og private ledningseiere.³ Andre organisasjoner, eller entreprenører som ville søke om tillatelse til ledningsarbeid på vegne av disse, måtte henvende seg til Geomatikk AS for å legge inn søknaden.

Geomatikk AS hadde ansvar for KGravs administrasjonsmodul, som ble benyttet til å holde kontroll på hvilke organisasjoner som hadde tilgang til hvilke data i systemet, og med hvilken funksjonalitet.

Avtalens krav til formell prosess for registrering og sletting av organisasjoner og individuelle brukere

I avtalens kravspesifikasjon framkom det at Geomatikk AS hadde ansvaret for registrering og sletting av organisasjoner og individuelle brukere. Ifølge avtalens løsningsbeskrivelse skulle hver enkelt organisasjon utpeke en autorisert kontaktperson. Kontaktpersonen skulle melde hvilke brukere som var autorisert, og hvilke roller de var autorisert for. Kontaktpersonen hadde også fullmakt til å gi Geomatikk melding om nye individuelle brukere i sin organisasjon.

Registrering av ny individuell bruker godkjent av den autoriserte kontaktpersonen skulle ifølge avtalen skje ved personlig oppmøte hos Geomatikk AS. Der måtte brukeren dokumentere sitt ansettelsesforhold og legitimere seg med gyldig legitimasjon og personnummer. Hver individuelle bruker skulle signere en taushetserklæring utarbeidet av Geomatikk.

² Kommunerevisjonen har på bakgrunn av Bymiljøetats uttalelse til rapporten endret faktabeskrivelsen på dette punktet, slik at det framgår at etaten hadde en skriftlig rutine for årlig gjennomgang.

³ Broadnet, Bymiljøetaten, Canal Digital AS, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Get AS, Hafslund Nett AS, Hafslund Vann AS, Jernbaneverket, Plan- og bygningsetaten, PowerTech Information Systems AS, Renovasjonsetaten, Sporveien AS, Statens vegvesen, TDC AS, Telenor Networks AS, Vann- og avløpsetaten og Viken Fibernet AS.

Ifølge avtalen skulle Geomatikk AS knytte en kodebrikke til brukerens personnummer. Legitimasjonen og personnummeret skulle sikre at brukeren var registrert i folkeregisteret.

Avtalens krav til formell prosess for forvaltning av tilgangsstyring

Ifølge avtalen var hver enkelt ledningseier ansvarlig for egen forvaltning av tilgangsstyring for sine individuelle brukere.

Avtalens krav til sikker påloggingsprosedyre

Brukerautentiseringen, det vil si bekreftelse av brukerens identitet ved pålogging i systemet, skulle ifølge avtalen basere seg på Kommunal- og moderniseringsdepartementets krav til Public key infrastructure (PKI). PKI er et rammeverk for en sikker metode for å knytte personlige eller andre identiteter til krypteringsnøkler ved at de lagres hos en betrodd tredjepart. PKI anses som en forutsetning for at digitale signaturer skal være sikre.

Ifølge avtalen skulle etablering, administrasjon og vedlikehold av sikkerhetsløsningen være i samsvar med krav til «person høy» fra departementets krav til PKI. Det innebærer at personsertifikatet skal være for en bestemt fysisk person som er entydig identifisert i sertifikatet, og at signaturen er i samsvar med gjeldende kravspesifikasjon fra Digitaliseringsdirektoratet og dets krav til kvalifiserte sertifikat.

Pålogging skulle skje med brukernavn, passord og kodebrikken som brukeren hadde fått utdelt ved registrering. Brikken kunne være en fysisk brikke eller mobilløsning. Brikkene hadde en varighet på maksimalt tre år fra de var anskaffet fra Geomatikk AS. Bruker skulle få ny brikke dersom den ble ødelagt eller forsvant.

Avtalen omtalte ikke føringer for passordlengde eller -kompleksitet. Ifølge Nasjonal sikkerhetsmyndighet er passordlengde viktig for å sikre akseptabel beskyttelse.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bymiljøetaten hadde oversikt over hvem som hadde tilganger internt til KGrav, og hadde utpekt to autorisasjonsansvarlige som skulle vurdere om medarbeiderne hadde tjenstlig behov for tilgangen.

Etaten hadde en skriftlig rutine som sa at det minst årlig foretas en gjennomgang av alle tilganger. Bymiljøetaten kjente bare til at tilgangene for KGrav hadde blitt gjennomgått en gang. Jevnlige gjennomganger av tilganger er viktig for å sikre at personer uten tjenstlig behov ikke har tilgang, og for at informasjon ikke kommer på avveie.⁴

Bymiljøetaten hadde en skriftlig avtale med Geomatikk AS som regulerte hvordan leverandøren skulle gi tilganger til andre ledningseiere og individuelle brukere der. Avtalen hadde tilstrekkelige krav til en formell prosess for registrering og sletting av brukere og tilstrekkelige krav for tilgangsstyring.

Avtalen inneholdt videre krav til påloggingsprosedyre. Det var positivt at avtalen stilte krav om to-faktor påloggingsprosedyre. Kommunerevisjonen merker seg likevel at det i

⁴ Kommunerevisjonen har justert vurderingen på dette punktet, jf. endringen i delkapittel 6.2.1

avtalen ikke framkom krav til passordlengde, jf. anbefalinger fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

7. Informasjon til publikum, naboer og næringsliv

7.1 Revisjonskriterium

- Når Oslo kommune er tiltakshaver ved større ledningsarbeider og annet arbeid på eller ved vei, skal det gis informasjon til publikum, naboer og berørt næringsliv.

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Bymiljøetatens rutiner for kommunikasjon

Bymiljøetaten hadde en skriftlig rutine for kommunikasjon ved større investeringsprosjekter og en skriftlig rutine for kommunikasjon ved mindre tiltak. Ifølge rutinen *Kommunikasjon og interessenthåndtering* for større investeringsprosjekter skulle prosjektleder for hvert enkelt prosjekt vurdere behovet for og omfanget av informasjon til publikum, naboer og næringsliv. Bymiljøetatens kommunikasjonsavdeling skulle, i dialog med prosjektleder, beslutte hvor mye ressurser avdelingen skulle avse til prosjektet. Prosjekteier skulle godkjenne en eventuell kommunikasjonsplan. Bymiljøetaten hadde gjort dette for prosjektene i Thorvald Meyers gate og Åkebergveien. I de fleste tilfeller skulle hvert enkelt investeringsprosjekt ha egen informasjon på Oslo kommunes nettside [slik bygger vi Oslo](#).

Også i mindre prosjekter hadde prosjektleder ansvar for å vurdere informasjonsbehovet i hvert enkelt prosjekt. Det framgikk av rutinen *Kommunikasjon i strakstiltak*.

Prosjektleder skulle gjøre vurderingen i samråd med kommunikasjonsavdelingen, basert på en interessentanalyse. Rutinen *Kommunikasjon i strakstiltak* inneholdt også en oversikt over hvilke kommunikasjonskanaler som var relevante og/eller påkrevd, avhengig av om tiltaket var for eksempel fjerning av parkering, fjerning av trær, byggeprosjekter eller sykkelfelt.

Sistnevnte rutine inneholdt også føringer for hvilke kommunikasjonstiltak som skulle og burde gjennomføres. Analysere interessenter, opprette nettside, vurdere kontakt med bydelen, ta før- og etterbilder, publisere i sosiale medier ved ferdigstilling og sende ut nyhetsbrev var skal-krav. Bør-kravene var å lage kommunikasjonsplan, kontakte media før og etter ferdigstilling, arrangere åpent møte, lage en illustrasjon, publisere i sosiale medier før ferdigstilling og ta bilder og video av arbeid. Videre skulle prosjektleder sende ut «nærinfo» og sørge for at det var et byggeplasskilt på stedet. Nærinfo var en type informasjonsskriv som skulle sendes til beboere i området dersom prosjektleder forventet lokal motstand. Nettsiden [slik bygger vi Oslo](#) inneholdt lenker til publisert nærinfo.

Sjekkpunkter om nærinfo og om nabovarsel var sendt ut, var også en del av rutinen *Kommunikasjon i strakstiltak* som koordinator skulle følge i prosjekteringsfasen.

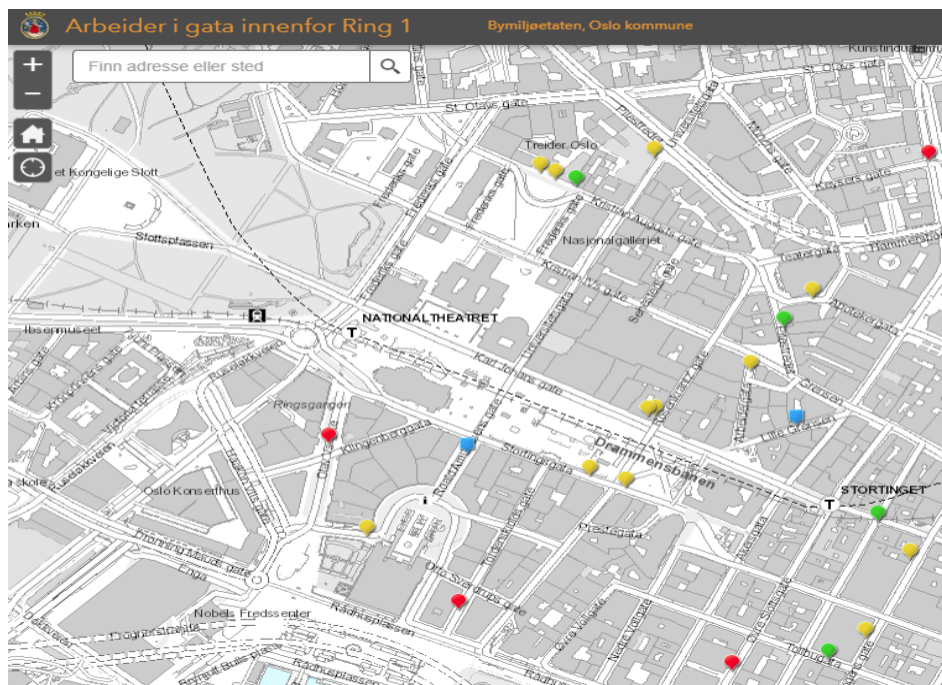
7.2.2 Informasjon til publikum, naboer og næringsliv

Oslo kommune ga informasjon om større ledningsarbeider og andre større arbeider blant annet på en [egen nettside](#) om byutvikling. Sporveien hadde informasjon om trikkeprogrammet på [fremtidensbyreise.no](#).

Kommunen hadde fire ulike kart som ga informasjon om veiarbeider og andre tiltak som påvirket framkommeligheten. Kartet [Arbeid i gata](#) viste arbeider innenfor ring 1, jf.

illustrasjon i figur 2. Informasjonen på kartet ble ifølge divisjonsdirektør for mobilitet hentet fra Isy Case hver andre uke. Hensikten med kartet var ifølge direktøren å informere publikum om framkommelighet.

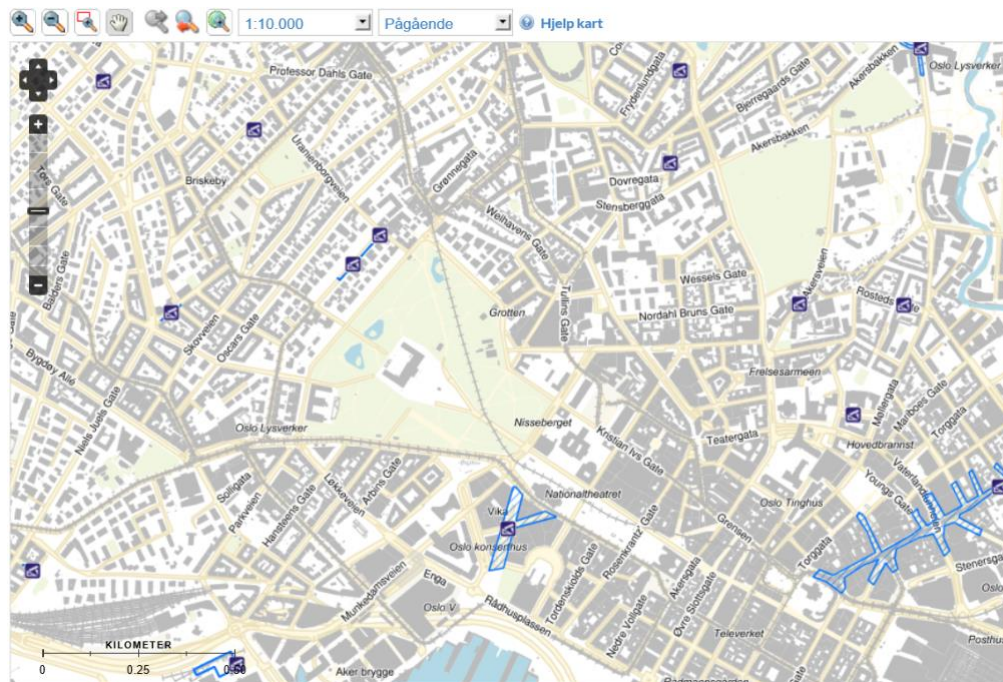
Figur 2 Arbeider i gata innenfor Ring 1



Note: Kilden er <https://www.oslo.kommune.no/gate-transport-og-parkering/veiarbeid-og-vedlikehold/>. Skjermbilde tatt 20. desember 2019 kl. 13:39.

Slik figur 2 illustrerer, viste kartet hvilke gater det var arbeid i. Fargekoder anga hvor mye arbeidet påvirket framkommeligheten på stedet. Rød farge betydde «veldig stor påvirkning», gul betydde «stor påvirkning», og grønn betydde «liten påvirkning». Det var også blå punkter som viste til framtidige arbeider. Kartet viste ikke hvor stor del av veien som arbeidet påvirket. Det var ikke lenket videre til mer informasjon om arbeidene. Google-søk på søkeordet «stengte veier i Oslo» ga på undersøkelsestidspunktet en direkte lenke til kartet. Søkeord som «arbeid innenfor Ring 1», «arbeid på vei Oslo» og «veiarbeid Oslo» lenket videre til nettsider som hadde lenke til kartet.

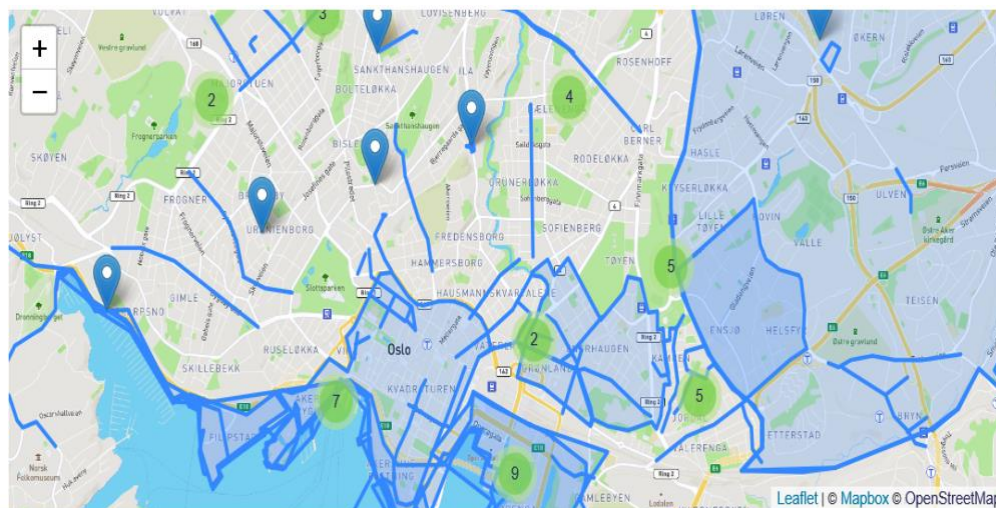
Et annet kart, på oslo.gravearbeider.no, viste ifølge beskrivelsen på nettsiden en «oversikt over godkjente koordinerte planer om graving», jf. illustrasjon i figur 3. Datagrunnlaget var godkjente søknader i KGrav.

Figur 3 Kart fra KGrav

Note: Kilden er <https://oslo.gravearbeider.no/na>. Skjermbilde tatt 20. desember 2019 kl. 13:58.

Slik figur 3 illustrerer, viste kartet hvor stor del av veien det skulle graves på for hele anleggsperioden. Symbolene på kartet var klikkbare og ga mer informasjon om prosjektene. Google-søk på søkeord som «arbeid i gata Oslo», «graving Oslo», «stengte gater Oslo» lenket på undersøkelsestidspunktet direkte til kartet.

Kommunens nettside om byutvikling inneholdt også et [kart](#), jf. figur 4.

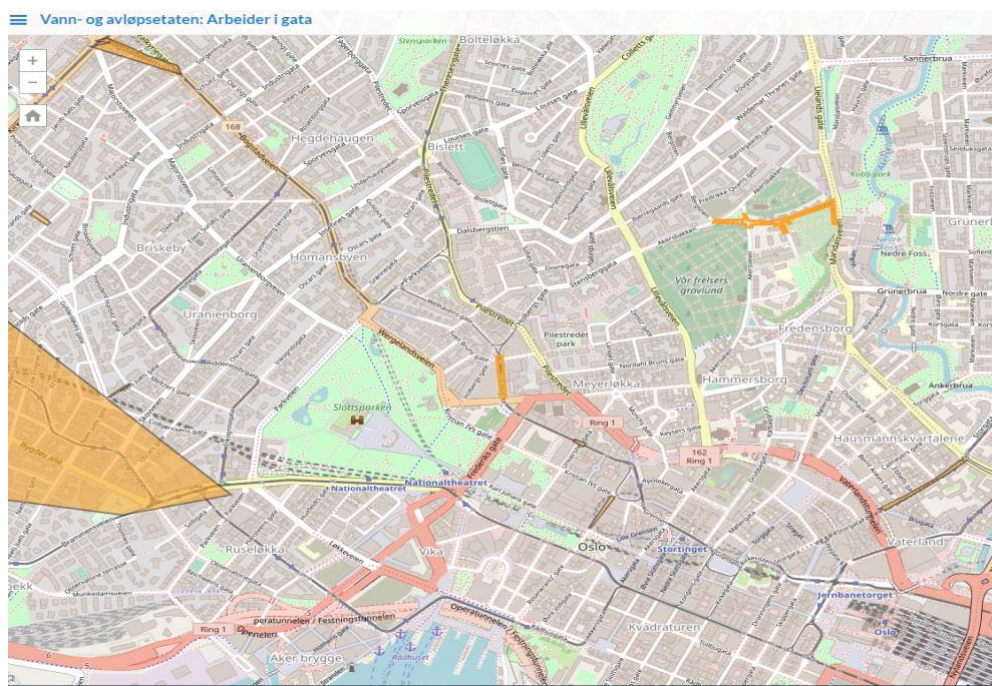
Figur 4 Oslo kommunes oversikt over byutviklingsprosjekter

Note: Kilden er <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/>. Skjermbilde tatt 20. desember 2019 kl. 14:14.

Som figur 4 illustrerer, inneholdt kartet lenker til informasjon om de ulike prosjektene. Det var mulig å vise Vann- og avløpsetatens prosjekter som et eget kartlag. Google-søk på søkeord som «arbeid i gata Oslo» og «vann- og avløps arbeider Oslo» lenket på undersøkelsestidspunktet videre til nettsider som hadde lenke til kartet.

Vann- og avløpsetaten hadde også et eget [kart](#) med informasjon om pågående arbeider i gata i regi av etaten, jf. illustrasjon i figur 5. Symbolene på kartet var klikkbare og ga videre informasjon om prosjektene. Oversikten var ikke komplett. Blant annet viste den ikke informasjon om etatens arbeider i Thorvald Meyers gate eller Åkebergveien.

Figur 5 Vann- og avløpsetatens arbeider i gata



Note: Kilden er <https://www.oslo.kommune.no/vann-og-avlop/arbeider-i-gata/>. Skjermbilde tatt 20. desember 2019 kl. 14:20.

7.2.3 Informasjon til publikum, naboer og næringsliv i Thorvald Meyers gate og Åkebergveien

Bymiljøetatens prosjektledere i Thorvald Meyers gate og Åkebergveien oppfattet det slik at det var deres ansvar å vurdere hvor mye og hvordan de skulle informere om arbeidene. De beskrev regelverket i Statens vegvesens håndbok og Bymiljøetatens veileder som minimumskrav som de mente ikke var tilstrekkelige for å informere godt nok.

Thorvald Meyers gate

Prosjektet Thorvald Meyers gate hadde en egen kommunikasjonsrådgiver ansatt i Bymiljøetatens kommunikasjonsavdeling som jobbet fulltid for prosjektet. Prosjektleder viste til følgende informasjonstiltak:

- Utsendelse av 23 nyhetsbrev siden februar 2019. Det var mulig å melde seg på nyhetsbrevet via [Bymiljøetatens nettsider](#), Oslo kommunes [nettside om byutvikling](#), Sporveiens informasjonsside om trikkeprogrammet (fremtidensbyreise.no) og Sporveiens [nettside om aktuelle hendelser](#). Prosjektet oppga at nyhetsbrevet hadde 882 mottagere per september 2019. Nyhetsbrevene inneholdt blant annet informasjon om informasjonsmøter, vanlige spørsmål og svar om prosjektet, framdriftsplan og prosjektets faser. Det var flere nyhetsbrev som varslet om nattarbeid og spesielt støyende arbeid. Nyhetsbrevene inneholdt kontaktinformasjon til Bymiljøetaten og entreprenør.

- Nettsidene vist til i forrige kulepunkt. Bymiljøetaten hadde også en side på [Facebook](#) om byutvikling på Grünerløkka. Bymiljøetaten svarte på spørsmål og kommentarer fra publikum på Facebook.
- Tre informasjonsmøter med naboer og næringsliv fra september 2018 til februar 2019.
- Være tilgjengelig for spørsmål i et midlertidig pop-up-kontor 26. februar 2019, 23. april 2019 og 12. november 2019.
- SMS-varsling til naboer ved spesielle og uforutsette hendelser. SMS hadde ifølge prosjektleder blitt sendt til 708 beboere innenfor en definert støvsone.
- Beboere som ble spesielt berørt av støyende nattarbeid, skal ha fått tilbud om overnatting på hotell. 32 boenheter skal ha benyttet seg av tilbudet.
- En synlig nabokontakt i gatebildet under hele anleggsperioden.

Åkebergveien

Bymiljøetatens prosjektleder i Åkebergveien viste til at oppstart av arbeidene i veien kom relativt kort tid etter at informasjon hadde blitt sendt ut til naboer og næringsliv i forbindelse med reguleringsplanen og byggesaken. Han vurderte den informasjonen som relevant for gravearbeidene.

Bymiljøetaten annonserte oppstart av reguleringsplanarbeidet i Aftenposten i april 2015. Reguleringsplanen ble lagt ut til offentlig ettersyn 31. mars 2016.

Saksdokumenter i byggesaken viste at sameier, borettslag og andre berørte virksomheter hadde fått informasjon om de forestående arbeidene 5. oktober 2017. Ifølge vedtaket til Arbeidsvarsling startet arbeidet i Åkebergveien 18. juni 2018.

Prosjektleder viste videre til følgende informasjonstiltak:

- Egen side på Oslo kommunes [nettsider om byutvikling](#).
- Informasjon via Bymiljøetatens generelle nyhetsbrev om sykkelsatsingen i Oslo. Nyhetsbrevet for desember 2019 inneholdt informasjon om framdriften i Åkebergveien og lenke til mer informasjon.
- Nærinfo utsendt mai 2017, med informasjon om etableringen av et midlertidig sykkelfelt i påvente av fullstendig ombygging i 2018 og 2019.
- 25. juni 2018 sendte entreprenør et brev til alle beboere og butikker langs veien med kontaktinformasjon. Arbeidene hadde startet uka før.
- 12. september 2018 fikk naboer tilbud om å skifte ut sine private stikkledninger for vann i forbindelse med Vann- og avløpsetatens arbeid i prosjektet.
- En synlig nabokontakt i gatebildet under hele anleggsperioden.
- Informasjon på Bymiljøetatens side på [Facebook](#) om sykkelprosjektet i Oslo kommune. Bymiljøetaten hadde lagt ut informasjon om prosjektet og svart på spørsmål.

Resultater fra Kommunerevisjonens spørreundersøkelse

Kommunerevisjonen har gjennomført spørreundersøkelser rettet mot næringslivet i Thorvald Meyers gate og Åkebergveien og sameiene og borettslagene begge steder.

Vi sendte spørreundersøkelsen til 51 virksomheter i Thorvald Meyers gate, inkludert en kirke. I Åkebergveien sendte vi spørreundersøkelsen til tre virksomheter, inkludert en moske. Vi sendte i tillegg spørreundersøkelser til tolv styrer i sameier og borettslag i Thorvald Meyers gate og sju i Åkebergveien. Vi ba styrene svare på vegne av beboerne.

Vi mottok 17 svar fra virksomhetene i Thorvald Meyers gate og 2 fra Åkebergveien. Tilsvarende tall for sameier og borettslag var fire og tre. Kort oppsummert viser resultatene at det var både positive og negative synspunkter.

Thorvald Meyers gate

Nyhetsbrev på e-post var den vanligste måten næringslivet i Thorvald Meyers gate hadde mottatt informasjon på – 13 av 17 virksomheter svarte dette. Fem virksomheter oppga at de hadde fått besøk av Bymiljøetatens eller entreprenørens representanter.

Virksomhetene fikk tre spørsmål om hva de syntes om innholdet i informasjonen de hadde fått. Ett spørsmål handlet om innholdet, ett om tidspunktet det hadde blitt informert på, og ett om informasjonen hadde stemt overens med arbeidet som var blitt utført i etterkant. På alle spørsmålene svarte seks at de var fornøyde, fem at de var misfornøyde, og seks at de verken var fornøyde eller misfornøyde.

Videre var fem virksomheter fornøyde med tilretteleggingen for publikums tilgang til sitt lokale når arbeidet først var i gang. Fem var misfornøyde, og fire var verken-eller. En svarte at spørsmålet ikke var aktuelt for deres virksomhet.

På spørsmål om hvordan de mente at arbeidet hadde påvirket omsetningen eller besøkstallet, svarte 13 at omsetning eller besøkstall var blitt redusert. Tre virksomheter mente at gravearbeidet ikke hadde påvirket omsetning eller besøkstall, mens en ikke visste.

Alle de fire borettslagene og sameiene svarte at de hadde mottatt informasjon om arbeidet, og viste til brev i posten, SMS fra Oslo kommune eller utbygger, og nyhetsbrev.

Borettslagene og sameiene fikk samme spørsmål som virksomhetene om hva de syntes om informasjonen de hadde fått. Tre var fornøyde med innholdet og tidspunktet, mens en var misfornøyd. To var fornøyde med hvorvidt informasjonen hadde stemt overens med arbeidet i etterkant, mens to var misfornøyde.

Borettslagene og sameiene fikk også spørsmål om tilretteleggingen for tilgang til sitt bygg for personer til fots, barnevogn og bevegelseshemmede, og spørsmål om parkering for syklister og parkering for bilister. Alle var fornøyde med tilgangen for gående. To var fornøyde med tilgangen for barnevogn, mens to var verken fornøyde eller misfornøyde. Alle svarte at de var verken fornøyde eller misfornøyde når det gjaldt tilgangen for bevegelseshemmede eller tilrettelegging for sykkelparkering. Alle var misfornøyde med parkeringsmulighetene for bilister.

Åkebergveien

De to virksomhetene som svarte på spørreundersøkelsen, hadde fått informasjon på nettsidene til Bymiljøetaten, i nyhetsbrev per e-post, i aviser og på Facebook. En var fornøyd med innholdet i og tidspunktet for informasjonen, og en var verken fornøyd eller misfornøyd. Begge svarte at de var verken fornøyde eller misfornøyde med hvorvidt informasjonen hadde stemt overens med arbeidet som var blitt utført i etterkant.

Begge mente at gravearbeidet hadde redusert omsetningen eller besøket fra publikum, og den ene viste til reduserte muligheter for parkering. En etterlyste bedre informasjon

om når arbeidene skulle bli ferdig, og påpekte også at arbeidene hadde begynt senere enn opprinnelig varslet.

Av de tre sameiene og borettslagene i Åkebergveien svarte ett at det hadde mottatt informasjon om arbeidet i veien, ett visste ikke, og ett svarte at det ikke hadde mottatt informasjon. De to sistnevnte etterlyste informasjon om stenging av en tverrgående gate og at arbeidene ville få bygården til å riste.

På spørsmål om innholdet i informasjonen og om informasjonen hadde stemt overens med arbeidet som hadde blitt utført i etterkant, svarte to at de var verken fornøyd eller misfornøyd, og en var misfornøyd. Det var ulike meninger om tidspunktet det hadde blitt informert på. En var fornøyd, en var misfornøyd, og en var verken fornøyd eller misfornøyd.

Alle var fornøyd med tilretteleggingen for tilgangen for gående. En var fornøyd med tilgang for barnevogn, en var misfornøyd, og en var verken fornøyd eller misfornøyd. To var verken fornøyd eller misfornøyd med tilgangen for bevegelseshemmede, mens en var misfornøyd. To var misfornøyd med tilgangen for sykkelparkering, mens en var verken fornøyd eller misfornøyd. For tilsvarende spørsmål for parkering for bilister var en fornøyd, en misfornøyd og en verken fornøyd eller misfornøyd.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bymiljøetaten hadde rutiner som la til rette for at det ble gitt informasjon til publikum, naboer og berørt næringsliv ved arbeider som medførte gravearbeider. De skriftlige rutinene viste til flere informasjonskanaler og gikk lenger enn kravet til informasjon som Kommunerevisjonen har utledet fra relevant regelverk og relevante veiledere. I Thorvald Meyers gate og Åkebergveien hadde Bymiljøetaten informert publikum, naboer og berørt næringsliv. I Åkebergveien ble imidlertid brev som skulle varsle om oppstart av arbeidet, sendt ut en uke etter oppstarten.

Nettsidene om byutvikling i Oslo ga oversiktlig informasjon om større arbeider i hele byen. Kommunerevisjonen vil likevel bemerke at ingen av kommunens fire kart ga dekkende informasjon om hvor framkommeligheten var så redusert at trafikanter burde vurdere å velge en annen rute.

8. Framkommelighet ved pågående graveprosjekter

8.1 Revisjonskriterium

- Det skal være tilfredsstillende framkommelighet for ulike trafikantgrupper ved ledningsarbeider eller ved andre tiltak på eller ved vei.

I dette kapitlet ser Kommunerevisjonen på framkommeligheten ved ledningsarbeider og andre typer tiltak som gir redusert framkommelighet. Andre tiltak kan være andre tillatelser fra Arbeidsvarsling, eller tiltak som bydelene gir tillatelse til. Vi ser blant annet på Bymiljøetatens koordinering mellom ulike typer tiltak for å sikre at ikke ulike typer arbeider og tiltak kommer i veien for hverandre.

Vi omtaler videre synspunkter fra Brann- og redningsetaten. Til slutt presenterer vi resultater av Kommunerevisjonens observasjon av framkommeligheten ved sju pågående arbeider.

8.2 Faktabeskrivelse

8.2.1 Koordinering av gravearbeider og andre tiltak som gir redusert framkommelighet

Arbeidsvarsling hadde ansvar for å sikre framkommelighet under ledningsarbeid og andre typer gravearbeider og tiltak på og ved vei. Som beskrevet i kapittel to skulle Arbeidsvarsling vurdere framkommeligheten på arbeidsstedet opp mot pågående eller planlagte arbeider og tiltak på stedet.

Bymiljøetatens ledelse oppga at Isy Case ikke hadde en koordineringsfunksjon. Etaten la til rette for koordinering av ledningsarbeider i KGrav. Koordineringen i KGrav omfattet bare søknadspliktig ledningsarbeid. Det framgikk på Bymiljøetatens nettsider på undersøkelsestidspunktet at KGrav bare omfattet graving på ledningsnettet. Det stod videre på nettsidene at Bymiljøetaten ville pålegge rene gateopprustningsprosjekter og asfalteringsjobber å legge inn sine planer i KGrav, for å legge til rette for koordinering med andre aktørers planer. Ifølge nettsiden skulle dette skje i løpet av høsten 2019, men det hadde på undersøkelsestidspunktet ennå ikke skjedd.

En saksbehandler i Arbeidsvarsling opplyste at Isy Case ikke ga oversikt over

- kommende arbeider
- utleie av kommunalt areal som bydelene har gitt tillatelser til
- gravearbeider og andre arbeider i park
- omkjøringsveier for pågående tiltak
- utleie av kommunalt areal til arrangementer som avdelingen Torg og møteplasser i Bymiljøetaten hadde gitt tillatelser til

Når det gjelder det siste punktet, opplyste etaten at et kartlag i Isy Case viste når saksbehandler skulle ta kontakt med avdelingen Torg og møteplasser for å avklare om arealet hadde blitt utleid.

Som beskrevet i kapittel tre om koordinering oppga saksbehandlerne i Arbeidsvarsling at de krevde koordinering av gravearbeider som sammenfalt i tid og sted. Bymiljøetaten oppga at den ville erstatte KGrav og Isy Case med et nytt saksbehandlingssystem for

søknader om tillatelse til ledningsarbeid, gravearbeider og arbeidsvarsling. I jobben med anskaffelsen ville etaten legge vekt på at det nye systemet skulle vise hvor det var redusert framkommelighet på grunn av veiarbeid, utleie av offentlig grunn m.m. Denne informasjonen skulle ifølge etaten bli offentlig tilgjengelig i et nytt kart.

Arbeidsgruppe for trafikkavvikling innenfor ring 3

Bymiljøetaten hadde en arbeidsgruppe som vurderte utfordringer for framkommelighet innenfor ring 3 og diskuterte avbøtende tiltak. Gruppen hadde møttes mellom to og fem ganger per måned i 2019. Referater viste at gruppen blant annet hadde vurdert hvordan Bymiljøetaten kunne gi bedre informasjon i forkant av arrangementer, i tillegg til behovet for å koordinere ulike tiltak opp mot hverandre. Den pekte mot et behov for bedre koordinering internt i Bymiljøetaten mellom ulike divisjoner. Behovet for koordinering med Plan- og bygningsetaten i forbindelse med byggesaker var også et tema.

Referater fra arbeidsgruppen viste til at Bymiljøetaten ikke hadde et funksjonelt verktøy for å vise hvilke tiltak som foregikk hvor, og til hvilket tidspunkt. Trafikkstyring hadde utarbeidet en oversikt i Excel som gruppen ville bruke midlertidig. Referatene viste videre at kalenderfunksjonen i Outlook ble brukt for å dele informasjon mellom seksjoner om ulike arrangementer og tiltak.

Brann og redningsetaten

Brann- og redningsetaten pekte i intervju på at den største utfordringen for framkommeligheten til brannbilene handlet om at det var flere tiltak samtidig i samme område. Risikoen var størst innenfor Ring 2, og særlig i områder hvor det er mange gamle bygårder. Etaten pekte på Grünerløkka som et eksempel på et slikt område. Der er det flere eldre bygårder som krever stigebil ved brann. Stigebilen krevde ifølge etaten en oppstillingsplass med minimum fem meter bredde og en veibredde på tre og en halv meter for å komme fram.

Brann- og redningsetaten mente at Bymiljøetaten ved noen tilfeller har hatt utfordringer med å koordinere ulike tiltak opp mot hverandre. Den viste til et eksempel hvor Bymiljøetaten hadde gitt tillatelse til et arbeid i Calmeyers gate samtidig som Storgata var stengt. Det hadde ifølge etaten gitt en situasjon på et par dager hvor brannbilen ikke kunne komme fram.

Brann- og redningsetaten viste til at den hadde en rolle som kontaktpunkt overfor Bymiljøetaten på vegne av nødetatene i Oslo. Etaten beskrev dialogen med Bymiljøetaten som god. Brann- og redningsetaten oppfattet det slik at Bymiljøetaten tok deres innspill på alvor, og ga uttrykk for at etatene alltid fant praktiske løsninger.

Brann- og redningsetaten kjente til oslo.gravearbeider.no, som var basert på data fra KGrav. Ifølge etaten var ikke kart egnet, fordi den måtte manuelt sjekke hvilke gater som var stengt, og fordi den hadde sett at informasjonen kunne være feil. Etaten oppga at den hadde behov for et system som gir sanntidsinformasjon til kartsystemene i etatens biler.

Bymiljøetaten viste til at den er i ferd med å utarbeide et nytt kart som viser uttrykningstraseer for Brann- og redningsetaten

8.2.2 Framkommelighet ved pågående arbeider

Kommunerevisjonen har undersøkt framkommeligheten ved sju pågående arbeider. Vi har rettet oppmerksomheten mot framkommeligheten for gående, syklende og utrykningskjøretøy. Vi har undersøkt følgende:

- Har fotgjengere og syklister separate traseer forbi arbeidsområdet?
- Er fartsgrensen maksimum 30 km/t?
- Er det tydelig hvordan bilister skal kjøre forbi arbeidsområdet?
- I gater med tilrettelagt sykkelfelt, er det opprettholdt sykkelfelt eller skiltet for en alternativ rute for sykkel?
- Er det 3,5 meter bredde uten faste hindre på langsgående areal for utrykningskjøretøy?

Vi viser til observasjonsskjemaet i vedlegg 8 og til utfyllende beskrivelser av observasjonene.

Oppsummering av observasjonene

- Fotgjengere og syklister hadde ikke separate traseer.
- Fartsgrensen var 40 km/t på to steder. Dette var i henhold til skiltplanen i vedtakene til Arbeidsvarsling.
- Det var ikke skiltet omkjøring for bilister på tre av stedene.
- Tre av stedene hadde tilrettelagt sykkelfelt som opphørte på grunn av arbeidet, og det var ikke skiltet for alternativ sykkelrute. I to av tilfellene ble syklister ledet ut i kjørebanelen, hvor fartsgrensen var 40 km/t.
- På alle stedene var det minst 3,5 meter bredde uten faste hindre på langsgående areal for utrykningskjøretøy.

Bymiljøetaten viste til at generell plassmangel i bygatene gjør at det ikke vil være realistisk å forvente at alle brukergrupper til enhver tid skal ha fullgode alternativer til framkommelighet i forbindelse med arbeider. Den viste videre til at det ikke alltid var praktisk mulig å overholde retningslinjene i relevante veiledere. Særlig retningslinjene fra Statens vegvesen mente den at ikke var tilpasset byer som Oslo.

8.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bymiljøetaten hadde ikke tilstrekkelig gode systemer for å koordinere ledningsarbeid og andre typer tiltak som gir redusert framkommelighet. Saksbehandlingssystemet etaten brukte, ga ikke oversikt over alle ulike tiltak som reduserte framkommeligheten. Det kunne føre til ikke tilfredsstillende framkommelighet ved ledningsarbeider eller andre tiltak på vei.

Kommunerevisjonen har observert eksempler ved flere pågående arbeider der framkommeligheten ikke var tilfredsstillende i henhold til Bymiljøetatens egen veileder. Det gjaldt blant annet tilfeller der fartsgrensen i gater med gravearbeid var for høy, og der sykkelfelt opphørte uten tilrettelegging for alternativ rute. I gatene med for høy fartsgrense var det delt kjørefelt for bil og sykkel. Det var uheldig av hensyn til trafiksikkerheten.

Kommunerevisjonen stiller også spørsmål ved om omkjøring i alle tilfeller var skiltet godt nok.

Når det gjaldt framkommelighet for utrykningskjøretøy, tyder utsagn fra Brann- og redningsetaten og Kommunerevisjonens observasjoner på at Bymiljøetaten i de aller fleste tilfeller la til rette for tilfredsstillende framkommelighet. Brann- og redningsetaten viste imidlertid til at det var et par dager da brannbilen ikke kunne komme fram ved Calmeyers gate og Storgata.

9. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt i hvilken grad tiltak og systemer i Oslo kommune bidrar til å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene gravearbeid på veinettet medfører for berørte parter. Kommunerevisjonen har ikke lagt til grunn at det er en målsetting i seg selv å redusere antallet gravearbeider, men at det ikke graves mer enn nødvendig, og at ulempene minimeres.

9.1 Konklusjoner

Undersøkelsen viser at Bymiljøetaten gjorde mye for å redusere gravearbeider i vei og på fortau og de ulempene slike arbeider medfører. Den viser samtidig at Bymiljøetaten ikke fulgte krav i forskrift til å sikre at saken var tilstrekkelig opplyst, og til konkret å vurdere fordeler og ulemper ved ledningsarbeidet. Dette medførte at etaten ikke ville avslå søknader med referanse til at ulempene ville være for store for veiinteressen, slik regelverket åpner for. Dette kunne føre til at det ble gravd mer enn nødvendig.

Kommunens måte å utveksle informasjon om langsiktige planer på var ikke god nok. Det var risiko for at ledningsarbeider som kunne blitt samkjørt, ikke ble det, fordi informasjon om kommende ledningsarbeider ikke kom tidlig nok.

Bymiljøetaten hadde ikke tilstrekkelig gode systemer for å koordinere ledningsarbeid og andre typer tiltak som gir redusert framkommelighet.

Hadde Bymiljøetaten tilfredsstillende saksbehandling av søknader om ledningsarbeid?

Bymiljøetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis for å sikre at sentrale deler av saken var tilstrekkelig opplyst. Dette gjaldt både før etaten ga tillatelse til ledningsarbeid, og før den fattet vedtak om arbeidsvarsling.

Bymiljøetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis som la til rette for å vurdere fordeler for ledningsinteressen opp mot ulemper for veiinteresse på noen områder.

Undersøkelsen viser videre at Bymiljøetaten vurderte og satte vilkår for ledningsarbeidet. Etaten satte vilkår både i tillatelse til ledningsarbeid og i vedtakene om arbeidsvarsling. Etter Kommunerevisjonens vurdering var vilkårene fra Trafikkstyring egnet til å ivareta deler av veiinteressen, særlig veiens kvalitet. Vilråene fra Arbeidsvarsling – slik som vilkår om å gjennomføre arbeidet utenom rushtiden – var egnet til å redusere ulempene for publikum når arbeidet først var i gang.

Undersøkelsen avdekker samtidig flere svakheter og mangler ved Bymiljøetatens saksbehandling. Når det gjaldt opplysning av saken, hadde Bymiljøetaten ikke rutiner eller praksis for å sikre at søker opplyste om fordelene ved ledningsanlegget og plasseringen av dette. Mangel på opplysninger om fordelene ved ledningsanlegget og plasseringen av dette gjorde at etaten ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om disse fordelene var større enn ulempene for veiinteressen og annen infrastruktur i veien. Dette ga risiko for at Bymiljøetaten ikke hadde tilstrekkelig saksbehandlingsgrunnlag i saker hvor det var uenighet om for eksempel ledningsanlegget skulle plasseres i fortau eller kjørebane. Kommunerevisjonen viser her til at uenigheten mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten i stor grad handlet om plasseringen av ledningsanlegget.

Bymiljøetaten vurderte ikke konkret i den enkelte sak fordelene for ledningsanlegget og plasseringen av dette opp mot ulempene for veiinteressene. Mangelen på en interesseavveining innebar blant annet at etaten ikke avslo søknader med referanse til at ulempene ville være for store for veiinteressene, slik regelverket åpner for. Etter Kommunerevisjonens vurdering kunne den manglende interesseavveiningen føre til at det ble gravd mer enn nødvendig.

La Bymiljøetaten tilstrekkelig til rette for koordinering av ledningsarbeider?

Bymiljøetaten bidro til koordinering gjennom informasjon og veiledning, i henhold til krav i forskrift.

Hadde Oslo kommune tilfredsstillende koordinering av egne ledningsarbeider, mellom etater og mellom prosjekter?

Kommunerevisjonen vil trekke fram at alle informantene i undersøkelsen oppga at kommunen lyktes med å koordinere store prosjekter. Det var positivt at Bymiljøetatens samlede plan for oppgradering av trikkeinfrastruktur ga føringer om koordinering. Det var samtidig flere barrierer mot hensiktsmessig samkjøring av mindre prosjekter.

Kommunale virksomheters utveksling av informasjon om langsiktige planer var ikke god nok. Kommunerevisjonen viser til at både Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten etterspurte møtefora og informasjonskanaler hvor ledningseiere kunne utveksle informasjon. Det var risiko for at ledningsarbeider som kunne blitt koordinert på en hensiktsmessig måte, ikke ble det fordi informasjon om kommende ledningsarbeider ikke kom tidlig nok.

Vann- og avløpsetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis for å samkjøre ledningsarbeider i forbindelse med byutviklingsprosjekter. Etatens øvrige prosjekter var prisgitt mulighetene og begrensningene ved Bymiljøetatens system for koordinering, som blant annet innebar at høringsrunden med andre ledningseiere var relativt kort. Det innebar at Vann- og avløpsetatens øvrige prosjekter som regel ikke ble samkjørt med andre.

Hadde Bymiljøetaten tilfredsstillende kontroll av private tiltakshaveres gjennomføring av ledningsarbeid?

Bymiljøetaten førte kontroll med gravearbeider, inkludert ledningsarbeid.

Var tilgangsstyringen tilfredsstillende i relevante IT-systemer?

Bymiljøetaten hadde oversikt over hvem som hadde tilganger internt til KGrav, og hadde utpekt to autorisasjonsansvarlige som skulle vurdere om medarbeiderne hadde tjenstlig behov for tilgangen.

Etaten hadde en skriftlig rutine som sa at det minst årlig foretas en gjennomgang av alle tilganger. Bymiljøetaten kjente bare til at tilgangene for KGrav hadde blitt gjennomgått en gang. Dette ga risiko for at personer uten tjenstlig behov fortsatt hadde tilgang, og for at informasjon kunne komme på avveie.

Bymiljøetaten hadde en skriftlig avtale med Geomatikk AS som regulerte hvordan leverandøren skulle gi tilganger til andre ledningseiere og individuelle brukere der. Avtalen hadde tilstrekkelige krav til en formell prosess for registrering og sletting av brukere og tilstrekkelige krav for tilgangsstyring.

Avtalen inneholdt videre krav til påloggingsprosedyre. Det var positivt at avtalen stilte krav om to-faktor påloggingsprosedyre. Kommunerevisjonen merker seg likevel at det i avtalen ikke framkom krav til passordlengde, jf. anbefalinger fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Ivaretok Oslo kommune som tiltakshaver publikums informasjonsbehov?

Bymiljøetaten hadde rutiner som la til rette for at det ble gitt informasjon til publikum, naboer og berørt næringsliv ved arbeider som medførte gravearbeider. De skriftlige rutinene viste til flere informasjonskanaler og gikk lenger enn kravet til informasjon som Kommunerevisjonen har utledet fra relevant regelverk og relevante veiledere. I Thorvald Meyers gate og Åkebergveien hadde Bymiljøetaten informert publikum, naboer og berørt næringsliv. I Åkebergveien ble imidlertid brev som skulle varsle om oppstart av arbeidet, sendt ut en uke etter oppstarten.

Var gjennomføringen av pågående ledningsarbeider eller annet arbeid på eller ved vei tilfredsstillende med tanke på å redusere ulempene for omgivelsene?

Bymiljøetaten hadde ikke tilstrekkelig gode systemer for å koordinere ledningsarbeid og andre typer tiltak som gir redusert framkommelighet. Saksbehandlingssystemet etaten brukte, ga ikke oversikt over alle ulike tiltak som reduserte framkommeligheten. Det kunne føre til ikke tilfredsstillende framkommelighet ved ledningsarbeider eller andre tiltak på vei.

Kommunerevisjonen har observert eksempler ved flere pågående arbeider der framkommeligheten ikke var tilfredsstillende i henhold til Bymiljøetatens egen veileder. Blant annet var det to eksempler på gater med delt kjørefelt for bil og sykkel med for høy fartsgrense. Det var uheldig med hensyn til trafikksikkerheten.

9.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Bymiljøetaten

- å sikre at saksbehandlingen inkluderer en dokumentert interesseavveining av fordeler for ledningsinteressen opp mot ulemper for veiinteressen
- å sikre at fartsgrensen forbi arbeider på og ved vei er i henhold til Bymiljøetatens egen veileder
- å vurdere tiltak for å legge bedre til rette for samkjøring av ledningsarbeider i kommunen
- å vurdere tiltak for å bedre koordineringen mellom tiltak på og ved vei som gir redusert framkommelighet
- å vurdere behovet for om skriftlig avtale med leverandør av søknads- og saksbehandlingssystemet bør omtale krav til passordlengde

Byråden for miljø og samferdsel bør påse at nødvendige tiltak iverksettes.

10. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering

I dette kapitlet omtaler vi uttalelsene til rapporten fra byråden for miljø og samferdsel mottatt 13. mars 2020, Bymiljøetaten mottatt 9. mars, Vann- og avløpsetaten mottatt 6. mars, byråden for byutvikling mottatt 12. mars og Eiendoms- og byfornyelsesetaten mottatt 11. mars. Uttalelsene er i sin helhet lagt ved rapporten i vedlegg 3–7.

10.1 Byråden for miljø og samferdsel

10.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver at rapporten oppfattes som nyttig da den belyser og dokumenterer avvik og forbedringsområder som kan benyttes som et grunnlag for en forbedret forvaltning av regelverket.

På spørsmål om kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner, har byråden det. Byråden merker seg at rapporten har et kapittel om privatrettslig samtykke fra grunneier, og hvor Samferdselsdepartementets forslag til veileder til forskrift om ledninger i offentlig grunn omtales. Byråden viser til at veilederen ikke er vedtatt, og stiller spørsmål ved hvorfor denne kilden er brukt. Han stiller også spørsmål ved verdien av opplysningene som framkommer under dette kapitlet, men merker seg også at Kommunerevisjonen ikke trekker konklusjoner eller gjør vurderinger i kapitlet. Byråden framhever at graveinstruksen er en administrativ bestemmelse, og ikke et juridisk bindende dokument.

Byråden har ikke innsigelser mot revisjonskriteriene, men etterlyser en tydeligere beskrivelse av hva Kommunerevisjonen legger i Bymiljøetatens samordnings- og koordineringsansvar.

Byråden oppfatter rapportens konklusjoner og anbefalinger som relevante. Byråden gir uttrykk for at en oppfølging i samsvar med Kommunerevisjonens anbefalinger vil gjøre saksbehandlingen og koordineringen av gravearbeider bedre. Byråden ser alvorlig på Kommunerevisjons funn om manglende interesseavveining og peker på at Bymiljøetaten allerede har iverksatt tiltak for å rette opp dette. Han skriver at rapporten kan bidra til en bedre forvaltning av regelverket, og at den vil innebære en bedre dokumentasjon av hele søknads- og forvaltningsprosessen.

Byråden skriver at det er usikkert om tiltakene i samsvar med rapportens anbefalinger vil redusere antall gravearbeider eller de ulempene gravearbeid på veinettet medfører for berørte parter. Han peker på at de blant annet følger av politiske vedtak. Han merker seg at Kommunerevisjonen ikke har lagt til grunn at det er et mål i seg selv at antall gravearbeider skal reduseres.

Byråden skriver at både Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten ønsker bedre koordinering. Byråden uttrykker en forventning om at etatene arbeider videre med å tilrettelegge for god koordinering blant kommunens egne virksomheter og med andre så langt det er mulig.

Byråden varslar flere tiltak. Han vil etterspørre informasjon om status for alle Kommunerevisjonens anbefalinger i den formelle styringsdialogen med Bymiljøetaten. Oppfølging vil deretter bli vurdert basert på informasjonen som kommer fram i styringsdialogen. Han vil eksplisitt be Bymiljøetaten om å dokumentere interesseavveiningen den skal gjøre i sin saksbehandling. Han vil be Bymiljøetaten om å sørge for riktig skiltet fartsgrense, i henhold til etatens egen veileder. Han vil følge opp Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten i den videre styringsdialogen med tanke på uenigheten mellom etatene om plasseringen av Vann- og avløpsetatens ledningsanlegg.

Byråden og byrådsavdelingen vil i løpet av 2020 etterspørre informasjon om status for tiltakene Bymiljøetaten har iverksatt. Samtidig vil understreke byråden at tiltakene som omhandler samkjøring og koordinering på tvers av kommunens virksomheter, er et kontinuerlig forbedringsarbeid som tar tid og som ligger forankret i *Instruks for virksomhetsstyring*. Slike prosesser vil ifølge byråden alltid ha rom for videre forbedring.

10.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonens deskriptive kapittel om privatrettslig samtykke fra grunneier, er tatt med for å vise at departementets tolkning av spørsmålet om behovet for privatrettslige samtykke synes å ha forandret seg fra 2017 til 2019. Den mulige endringen signalisert i utkastet til veileder til forskrift om ledninger i offentlig grunn fra Samferdselsdepartementet, vil kunne ha konsekvenser for statlige føringer for Bymiljøetatens saksbehandling som kommunens veimyndighet. Spørsmålet om privatrettslig samtykke er relevant fordi det berører spørsmålet om hvilke tillatelser eller avtaler som er nødvendig før det gis tillatelse til ledningsarbeid.

Kommunerevisjonen har tydeliggjort i rapportens forord og innledning at kapitlet er beskrivende, og at det ikke er knyttet noen vurderinger til spørsmålet. I kapitlet viser Kommunerevisjonen til at Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten har ulike synspunkter på spørsmålet. For ledningseiere kan det være forvirrende. Eiendoms- og byfornyelsesetaten peker også på konsekvenser som er mindre relevante for denne undersøkelsens problemstilling.

Byråden etterspør en tydeligere beskrivelse av forventningen til Bymiljøetatens samordnings- og koordineringsansvar. Kommunerevisjonen viser til revisjonskriteriene, jf. vedlegg 1. Der framgår det at Bymiljøetatens ansvar er begrenset til å vurdere om koordinering har skjedd, og om nødvendig bistå med relevante opplysninger. Kommunerevisjonen viser videre til at revisjonskriteriene legger til grunn en høyere forventning til samordning for kommunale virksomheter, med referanse til føringer i kommuneloven og Oslo kommunes *Instruks for virksomhetsstyring*. Kommunerevisjonen har ikke definert hvordan kommunale virksomheter bør samordne sine prosjekter, men har undersøkt i hvilken grad dette har blitt gjort.

Byråden varslar relevante tiltak til Kommunerevisjonens anbefalinger.

10.2 Bymiljøetaten

10.2.1 Bymiljøetatens uttalelse

Bymiljøetaten har flere innvendinger mot undersøkelsen. Kommunerevisjonen kan ikke se at Bymiljøetaten har innvendinger mot prosjektets metode av betydning for rapportens konklusjoner.

Innvendinger mot beskrivelse av fakta og bruk av kilder

Bymiljøetaten peker på at det å utlede rettslig forståelse fra et utkast til en veileder fra departementet til ny ledningsforskrift ikke kan ha rettskildemessig betydning.

Bymiljøetaten skriver videre at det i delkapittel 3.2.4 refereres til at «Endringen i forskrift om ledninger i offentlig veg har blitt behandlet i en byrådssak 19. juni 2019 (byrådssak 144/19)». Etaten påpeker at byrådssaken handlet om vegmyndighetens gebyrregulativ, og at teksten kan gi et feilaktig inntrykk av at kommunen vedtar at nasjonale forskrifter skal gjelde. Etaten skriver videre at høringsuttalelsen som Kommunerevisjonen refererer til i samme avsnitt var et saksfremlegg fra etaten til byrådsavdelingen.

Innvendinger mot problemstilling og avgrensninger

Bymiljøetaten har innvendinger mot undersøkelsens hovedproblemstilling. Den skriver at Kommunerevisjonen i sin beskrivelse av hovedproblemstillingen burde ha tatt inn informasjon om at gravearbeider i regi av kommunen ofte er nødvendig for å følge opp politiske vedtak. Etaten viser blant annet til vedtak om å gjennomføre større gateopprustningsprosjekter og om å bygge ut ladeinfrastruktur for elbiler, og at dette vil føre til graving.

Bymiljøetaten har videre innvendinger mot Kommunerevisjons fokus på ledningsarbeider. Ifølge etaten gir ikke det ensidige fokuset på ledningsarbeider svar på revisjonens hovedproblemstilling. Etaten påpeker at kapittel tre, om Bymiljøetatens saksbehandling, framstår som en revisjon av etatens praktisering av forskrift om ledninger i offentlig veg.

Innvendinger mot operasjonalisering av revisjonskriteriene

Bymiljøetaten har også innvendinger mot Kommunerevisjonens operasjonalisering av revisjonskriteriene. Den skriver at Kommunerevisjonen burde ha tatt hensyn til at byutviklingen og gravingen den medfører er et resultat av vedtatt politikk. Bymiljøetaten skriver at beslutningstakerne har vurdert både fordeler og ulemper ved tiltakene. Bymiljøetaten innvender at Kommunerevisjonen i det vesentlige har lagt til grunn at gravearbeider medfører ulemper for omgivelsene. Kommunerevisjonen burde også ha tatt hensyn til at tiltakene det graves for gir fordeler, skriver etaten.

Bymiljøetaten kritiserer videre Kommunerevisjonens operasjonalisering av revisjonskriteriet om at etaten skal sikre at krav i lov og forskrift er oppfylt. Etaten peker på interesseavveiningen den gjør av fordeler for ledningsinteressen opp mot ulemper for veiinteressen. Etaten viser til at det er flere faktorer som kan inngå i veiinteressen, at Kommunerevisjonen har fokusert på ulemper for omgivelsene i anleggsperioden. Bymiljøetaten skriver at det i så fall må gå klart fram at det er anledning til å legge vekt på midlertidige ulemper i anleggsperioden. Bymiljøetaten etterlyser Kommunerevisjonens redegjørelse for hvordan de midlertidige ulempene i en anleggsperiode skal vektlegges i den samlede vurderingen av fordeler opp mot ulemper.

Bymiljøetaten påpeker også at forskrift om ledninger i offentlig veg ikke direkte regulerer gravetillatelse. Etaten viser til at løyve for graving gis etter veglova § 57. Etaten skriver at forskrift om ledninger i offentlig veg regulerer tillatelse til ledningsarbeid og tillatelse til ledningsføring i vei. Bymiljøetaten skriver videre at etaten skal gjøre to ulike vurderinger for henholdsvis tillatelse til ledningsarbeid og gravetillatelse etter veglova § 57.

Innvendinger mot konklusjon, vurderinger og anbefalinger

Bymiljøetaten har også innvendinger mot Kommunerevisjonens konklusjon og flere av vurderingene i rapporten. Bymiljøetaten viser til at rapporten konkluderer med at etaten har gjort mye for å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene det medfører. Bymiljøetaten skriver at etatens rolle og oppgave ikke primært handler om å redusere gravearbeidet i byen eller redusere ulempene de vil kunne medføre. Etatens oppgave er å behandle søknader etter de lover og regler som gjelder. Bymiljøetaten viser til at den har påpekt dette flere ganger ovenfor Kommunerevisjonen.

Bymiljøetaten skriver at informasjon den har gitt Kommunerevisjonen om vurderinger den gjør av søknadene, ikke er tatt med i rapporten. Etaten viser til at den i møter har opplyst at søknader vurderes etter gjeldende krav i veglova og forskrift om ledninger i offentlig veg. Bymiljøetaten skriver videre at den bruker et faglig skjønn for å vurdere søknadene. Bymiljøetaten skriver at det i rapporten kan framstå som om etaten overhode ikke gjør slike vurderinger. Ifølge Bymiljøetaten er dette ikke korrekt.

Bymiljøetaten viser til Kommunerevisjonens faktabeskrivelse i delkapittel 3.2.3 *Tilfeller der Trafikkstyring ikke ga tillatelse*. Kommunerevisjonen skriver her at ifølge Bymiljøetaten hadde etaten ikke hjemmel til å gi avslag på søknader om ledningsarbeid. Bymiljøetaten skriver at det ikke er korrekt. Etaten skriver at den ikke har hjemmel til å avslå søknader om ledningsarbeid når fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette er større enn ulempene for veiinteressene og annen infrastruktur i veien.

Ifølge Bymiljøetaten konkluderer Kommunerevisjonen med at det i vedtak som treffes ikke gis tilstrekkelig opplysning om hva som har vært interesseavveiningen som er gjort ved vurdering av søknader om graving etter bestemmelsene i forskrift om ledninger i offentlig veg.

Bymiljøetaten viser videre til Kommunerevisjons anbefaling om at saksbehandlingen skal inkludere en dokumentert interesseavveining. Bymiljøetaten skriver at merknaden til forskrift om ledninger i offentlig vei § 5 ikke stiller krav til å dokumentere interesseavveiningen med mindre det er grunn til å tro at en av partene vil være misfornøyd. Bymiljøetaten skriver at den imidlertid ser at den kan bedre kvaliteten på de skriftlige vedtakene ved å inkludere informasjon om hva som har vært viktig i interesseavveiningen som er gjort ved behandlingen av søknaden.

Bymiljøetaten skriver videre at den etterlever forvaltningslovens veiledningsplikt. Den skriver at den gjennom dialog med søkere kommer fram til faglig forsvarlige løsninger. Bymiljøetaten påpeker at det i dialog med søkere tidvis er uenighet om hva som er den faglig beste løsningen. Etaten legger til grunn en faglig vurdering med utgangspunkt i vegloven og tilhørende forskrifter, og har ikke hjemmel for å ta hensyn utenfor regelverket. Bymiljøetaten skriver at den avviser ønsker om særbehandling fra offentlige søkere, med henvisning til prinsippet om likebehandling.

Bymiljøetaten skriver videre at Kommunerevisjonen stiller spørsmål om etatens generelle føringer om å legge noen typer ledninger og konstruksjoner i kjørebane og andre i fortau var i henhold til forskrift for ledninger i offentlig vei § 5. Bymiljøetaten skriver at spørsmålet om hvor ledninger plasseres er basert på faglig skjønn. Etaten viser til at framkommelighet i ledningenes driftsperiode taler for å plassere noen type ledninger i kjørebane. Den viser videre til at Vann- og avløpsetaten har avstandskrav til

sine rør og kummer, og at det også taler for en plassering i kjørebanelen. Bymiljøetaten skriver videre at etaten også baserer vurderingen av plassering på blant annet anerkjente standarder om vei- og gateprofiler.

Bymiljøetaten viser til vurderingen i delkapittel 3.3.3, hvor Kommunerevisjonen peker på at en generell sperrefrist framstår som å stå i motstrid til kravet om en konkret vurdering av fordeler og ulemper i hver sak. Bymiljøetaten stiller seg spørrende til om Kommunerevisjonen mener at etaten ikke har anledning til å sette en slik frist basert på faglige vurderinger. Bymiljøetaten skriver at denne vurderingen tyder på at Kommunerevisjonen legger mer vekt på ulempene et gravearbeid medfører for omgivelsene i anleggsperioden enn det er grunnlag for i henhold til gjeldende regelverk.

Bymiljøetaten viser til Kommunerevisjonens vurdering om at etatens prosjekter var prisgitt mulighetene og begrensningene ved Bymiljøetatens system for koordinering. Bymiljøetaten skriver at premisset for denne vurderingen ikke er korrekt, fordi dette systemet – KGrav – ikke er etatens eget system. KGrav er ifølge Bymiljøetaten en fellesløsning og et samarbeid om koordinering mellom offentlige og private aktører.

Bymiljøetaten viser videre til at høringsperioden i KGrav er på minimum tre uker. Vann- og avløpsetaten og andre aktører står fritt til å velge en lengre høringsperiode dersom de ønsker det.

Bymiljøetaten viser videre til vurderingen om påloggingsprosedyrer og manglende krav til passordlengde i kapittel 6. Etaten stiller seg spørrende til denne vurderingen, og skriver at det er uklart i hvilken grad Bymiljøetaten har hatt anledning til å påvirke påloggingsprosedyren og krav til passordlengde.

Bymiljøetaten skriver videre at det framkommer ukorrekte opplysninger om at etaten ikke har egne rutiner over hvor ofte det skal utføres gjennomgang av tilganger. Etaten viser til egen prosedyre for tilgangskontroll, hvor det framkommer at tilgangskontroll skal skje minst årlig. Bymiljøetaten viser til at den har gitt opplysninger om dette til Kommunerevisjonen.

Tiltak på bakgrunn av rapporten

På spørsmål om etaten vil vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger, punkt 5 i uttalelsen, svarer Bymiljøetaten at den allerede har igangsatt opplæring av saksbehandlerne for å sikre at kvaliteten på de vedtak som fattes ivaretar kravene i regelverket. Etaten viser videre til at den arbeider med anskaffelse av et nytt saksbehandlingssystem for søknader om gravetillatelse.

I uttalelsens punkt 7 skriver Bymiljøetaten også at den har et forbedringspotensial med hensyn til kvaliteten på skriftlige vedtak den fatter og dessuten at etaten skal vurdere å sette inn ytterligere ressurser på kontroll og oppfølging av dem som har fått tillatelse til å grave.

Innvendinger mot kapittel 2

Bymiljøetaten stiller, i likhet med byråden for samferdsel og miljø, spørsmål ved kapittel 2 *Privatrettslig samtykke fra grunneier*. Bymiljøetaten skriver at den ikke ser hvorfor kapitlet er tatt med i rapporten, og spesielt ikke når Kommunerevisjonen ikke knytter vurderinger til spørsmålet. Bymiljøetaten viser til at forskrift om ledninger i offentlig veg

ikke setter krav til privatrettslig samtykke. Bymiljøetaten viser videre til at Samferdselsdepartementets utkast til veileder til forskriften ikke har rettskildemessig betydning i saken. Etaten etterlyser også en omtale av kommunens merknader til utkastet til veilederen.

10.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Innvendinger mot beskrivelse av fakta og bruk av kilder

Angående Bymiljøetatens kommentar om at utkastet til veileder fra departementet til ny ledningsforskrift ikke kan ha rettskildemessig betydning, viser Kommunerevisjonen til behandling av dette i avsnitt nedenfor vedrørende kapittel 2.

Bymiljøetaten viser til Kommunerevisjons omtale av graveinstruksen i delkapittel 3.2.4. Avsnittet Bymiljøetaten viser til er tatt med i rapporten for å få fram at Bymiljøetaten ikke hadde kommunisert på sine nettsider til søkere at forskriften skulle gå foran instruksen. Når det gjelder omtalen av byrådssaken, har Bymiljøetaten rett i at formuleringen i setningen er upresis. Kommunerevisjonen har presisert at det var snakk om behandling av gebyrsatsene tilknyttet forskriften. Det er også korrekt, som etaten skriver, at Kommunerevisjonen også har vist til et saksframlegg fra Bymiljøetaten, og ikke etatens høringsuttalelse til forskriften. Kommunerevisjonen har presisert dette i endelig rapport, jf. delkapittel 3.2.4, side 26.

Innvendinger mot problemstilling og avgrensninger

Bymiljøetaten har innvendinger mot undersøkelsens hovedproblemstilling. Bymiljøetaten og Kommunerevisjonen hadde en omfattende dialog i forbindelse med oppstarten av undersøkelsen. Kommunerevisjonen oppfatter innspillene fra Bymiljøetaten som konstruktive. På bakgrunn av innspillene, viser Kommunerevisjonen i undersøkelsens innledning blant annet til at Kommuneplan for Oslo 2018 inneholder mål som forutsetter graving. Kommunerevisjonen kunne ha vist til flere eksempler, uten at det ville ha endret budskapet.

Undersøkelsens problemstilling handler om gravearbeider generelt. Som forklart i innledningen, har Kommunerevisjonen avgrenset undersøkelsen til en bestemt type gravearbeider: graving på ledningsnett eller ledningsarbeid. Denne avgrensningen ble gjort fordi ledningsarbeid på en god måte illustrerer at gravearbeider både medfører fordeler og ulemper. Infrastrukturen som ledningsarbeid gir er en fordel. Gravearbeidet kan imidlertid være omfattende og gi store ulemper for omgivelsene. Regelverket gir videre tydeligere føringer for hvordan Bymiljøetaten skal behandle søknader om ledningsarbeid, enn andre typer gravearbeider.

Innvendinger mot operasjonalisering av revisjonskriteriene

Bymiljøetaten har innvendinger mot Kommunerevisjonens operasjonalisering av revisjonskriteriene. Kommunerevisjonen er enig i at politiske vedtak fører til gravearbeider. Selv om beslutningstakerne har vurdert fordeler og ulemper ved vedtakene de gjør, skal Bymiljøetaten likevel gjøre interesseavveiningen regelverket krever. Undersøkelsens fokus er på ulempene graving medfører, og hvordan Bymiljøetaten har håndtert disse. Gitt at vedtatte byutviklingsprosjekter vil medføre stor graveaktivitet, er det desto viktigere at Bymiljøetaten i størst mulig grad legger til rette for å samkjøre prosjekter, og for å minimere ulempene.

Bymiljøetaten påpeker at det er flere momenter som kan inngå i en avveining av fordeler og ulemper, og viser til at Kommunerevisjonen har lagt for mye vekt på hvordan etaten har vurdert ulempene gravearbeidet medfører for omgivelsene. Etaten ber om en redegjørelse for hvordan revisjonen mener dette momentet skal vektlegges i den samlede vurderingen. Kommunerevisjonen viser til merknadene til forskriften hvor det framgår at veimyndigheten skal dokumentere interesseavveiningen og vise til hvilke faktorer den har vektlagt. Som det framgår av vedlegg 1 revisjonskriterier på side 72, framhever forarbeidene til endringen i forskriften ulempene for veiens kvalitet og for trafikanter og naboer som relevante faktorer.

Bymiljøetaten påpeker at forskrift om ledninger i offentlig veg ikke direkte regulerer gravetillatelser. Kommunerevisjonen viser til delkapittel 3.2.1, som gir oversikt over gangen i Bymiljøetatens saksbehandling. Her omtaler Kommunerevisjonen tillatelsene som er nødvendig, inkludert gravetillatelsen etter veglova § 57. Bymiljøetaten skriver i sin uttalelse at den gjør egne vurderinger av gravetillatelse etter veglova § 57. Det framgår ikke av føringer i etatens skriftlige rutiner, og er ikke i tråd med opplysninger fra etatens saksbehandlere.

Innvendinger mot konklusjon, vurderinger og anbefalinger

Bymiljøetaten har innvendinger mot Kommunerevisjonens konklusjon og flere av vurderingene i rapporten. Etaten bemerker at den ikke har som mål å redusere antall gravearbeider, men å behandle søknader i henhold til regelverket. Som vist til i innledningen, har Kommunerevisjonen lagt til grunn at det ikke er et mål i seg selv at antall gravearbeider skal reduseres, men at det ikke graves mer enn nødvendig og at ulempene minimeres.

Når det gjelder vurdering av søknader etter gjeldende krav i veglova og forskrift om ledninger i offentlig vei og faglig skjønn, viser Kommunerevisjonen til delkapittel 3.2.3 *Bymiljøetatens vurderinger før tillatelse til ledningsarbeid* hvor det på side 19 til 25 framgår at etaten vurderte veiens kvalitet, plassen under bakken i et langsiktig perspektiv og hvordan arbeidet skulle utføres med tanke på trafikk og framkommelighet på stedet.

Bymiljøetaten skriver at Kommunerevisjons framstilling i delkapittel 3.2.3 i avsnittet om tilfeller der Trafikkstyring ikke ga tillatelse, ikke er korrekt. Bymiljøetaten skriver at den ikke har hjemmel til å gi avslag når fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette er større enn ulempene for veiinteressene. Kommunerevisjonen viser til faktabeskrivelsen i delkapittel 3.2.3 på side 21, hvor det framgår at Bymiljøetaten har oppgitt at det var vanskelig å tenke seg en situasjon hvor ulempene for veiinteressene vil være større enn fordelene for ledningsanlegget.

Bymiljøetaten viser til Kommunerevisjonens konklusjon om at undersøkelsen har avdekket svakheter og mangler ved etatens saksbehandling, og understreket at etaten gjør vurderinger og utøver et faglig skjønn. Kommunerevisjonen viser til delkapittel 3.2.3, hvor det framgår at Bymiljøetaten ikke gjorde konkrete interesseavveininger i hver enkelt sak. Etatens rutiner ga ikke føringer om en slik interesseavveining, og etatens saksbehandlere oppga at de ikke gjorde det. Svakheten Kommunerevisjon påpeker handler således ikke først og fremst om mangel på dokumentert avveining i vedtakene, slik Bymiljøetaten skriver. Den handler om svakheter i saksbehandlingen forut for

vedtaket. Kommunerevisjonen viser også til vurderingen i delkapittel 3.3.1 *Opplysning av saken*.

Kommunerevisjonen er enig i at samtidig begrunnelse ikke er nødvendig dersom det er grunn til å tro at alle parter er fornøyd med vedtaket. Veimyndigheten skal ifølge merknaden imidlertid grunngi hvilke hensyn den har tatt og lagt vekt på. I merknaden står det at «vektleggingen av de ulike hensynene må grunngis, men det vil i mange tilfeller være tilstrekkelig å nevne de hensyn som er tillagt størst vekt.»

Kommunerevisjonen understreker at den samlede interesseavveiningen ikke må framgå av vedtaket. Den kan også framgå i Bymiljøetatens sakspapirer.

Bymiljøetaten skriver at den følger veiledningsplikten den har, og at det tidvis kan være uenigheter med søker om hva som er den beste faglige løsningen. Kommunerevisjonen viser til vurderingen i delkapittel 3.3.2. Der står det at så lenge Bymiljøetaten ikke fatter formelle avslag, er det ikke anledning til en formell klageprosess. Kommunerevisjonen viser til at spørsmålet om plassering av ledningsanlegget ikke utelukkende er et faglig spørsmål, men også er sentralt i Bymiljøetatens myndighetsutøvelse. Vilkåret for å gi tillatelse til ledningsarbeid etter forskrift om ledninger i offentlig veg § 5 krever en vurdering av både fordelene ved ledningsanlegget og plasseringen av dette.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om to av Bymiljøetatens generelle føringer var i var i henhold til forskrift for ledninger i offentlig veg § 5. Dette gjelder føringene om å legge noen typer ledninger og konstruksjoner i kjørebane og andre i fortau, og den generelle sperrefristen på to år. Kommunerevisjonen påpeker at regelverket forutsetter konkrete vurderinger i hver enkelt sak. Bymiljøetaten må derfor utøve faglig skjønn i hver enkelt sak, fordi lokale forhold kan tilsi egne vurderinger. Bymiljøetaten skriver også at den stiller seg spørrende til om Kommunerevisjonen mener at etaten ikke har anledning til å sette en sperrefrist basert på faglige vurderinger. Kommunerevisjonen viser til at etaten har opplyst at sperrefristen ikke er hjemlet i lov, og at etaten har vist til at den i praksis må godta at den brytes siden etaten ikke har sanksjonsmuligheter.

Vedrørende saksbehandlingssystemet KGrav legger Kommunerevisjonen til grunn at Bymiljøetaten selv bestemmer hvilket system det skal ha for saksbehandling og koordinering. Kommunerevisjonen viser til at Bymiljøetaten, som nevnt i uttalelsen, jobber med en anskaffelse av et nytt saksbehandlingssystem.

Bymiljøetaten peker videre på at Vann- og avløpsetaten står fritt til å sette lengre høringsperiode enn tre uker. Kommunerevisjonen viser til delkapittel 4.2.2, hvor det framgår at behovet for planlegging er på flere år og at KGrav ikke er ment for planlegging i et slikt tidsperspektiv.

Kommunerevisjonen påpeker at Bymiljøetaten i utformingen av kontrakten og kravspesifikasjonene til systemet har stått fritt til å avtale passordlengde.

Bymiljøetaten har rett i at tilganger ifølge etatens rutine for tilgangskontroll skal gjennomføres årlig. Kommunerevisjonen beklager feilen, og har endret faktabeskrivelsen i delkapittel 6.2.2 side 38 og vurderingen i 6.3 på side 40 i tråd med etatens tilbakemelding.

Tiltak på bakgrunn av rapporten

Bymiljøetaten viser til og varsler tiltak som delvis ivaretar Kommunerevisjonens anbefalinger om:

- å sikre at saksbehandlingen inkluderer en dokumentert interesseavveining av fordeler for ledningsinteressen opp mot ulemper for veiinteressen
- å sikre at fartsgrensen forbi arbeider på og ved vei er i henhold til Bymiljøetatens egen veileder

Kommunerevisjonen understreker at anbefalingen om å sikre at saksbehandlingen inkluderer en dokumentert interesseavveining gjelder etatens behandling av den enkelte sak. Forbedring av vedtakene slik etaten varsler, vil ikke nødvendigvis ivareta anbefalingen. Kommunerevisjonen viser videre til at anbefalingen om fartsgrensen forbi veiarbeider ikke bare berører Bymiljøetatens kontroll og oppfølging. Anbefalingen berører også etatens vedtak av skiltplaner.

Bymiljøetaten har ikke varslet tiltak til følgende anbefalinger:

- å vurdere tiltak for å legge bedre til rette for samkjøring av ledningsarbeider i kommunen
- å vurdere tiltak for å bedre koordineringen mellom tiltak på og ved vei som gir redusert framkommelighet
- å vurdere behovet for om skriftlig avtale med leverandør av søknads- og saksbehandlingssystemet bør omtale krav til passordlengde

Som det framgår av delkapittel 10.2.1 på side 57, har byråden for miljø og samferdsel imidlertid varslet at han vil etterspørre informasjon om status for alle Kommunerevisjonens anbefalinger i den formelle styringsdialogen med Bymiljøetaten. Etter Kommunerevisjonens vurdering vil det kunne bidra til at anbefalingene ivaretas.

I likhet med byråden for miljø og samferdsel, stiller Bymiljøetaten spørsmål ved verdien av Kommunerevisjons deskriptive kapittel om privatrettslig samtykke. Kommunerevisjonen viser på dette punktet til vurderingen av byrådens uttalelse.

10.3 Vann- og avløpsetaten

10.3.1 Vann- og avløpsetatens uttalelse

Vann- og avløpsetaten skriver at rapporten fremstår som nyttig og konstruktiv. Etaten mener rapporten bidrar til å løfte perspektivet, forsterke forståelsen og forbedre det framtidige samarbeidet mellom Vann- og avløpsetaten og Bymiljøetaten. Etaten skriver blant annet:

Det er nyttig at rapporten tydelig påpeker at fordeler for ledningsinteressen skal avveies mot ulemper for veiinteressen. For VAV har manglende avveining medført vesentlig større og omfattende gravearbeider og derigjennom høyere samfunnskostnader, uhensiktsmessige løsninger og dårligere arbeidsforhold.

Vann- og avløpsetaten har i uttalelsen ikke kommentarer til rapportens revisjonskriterier. På spørsmålet om kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner, har etaten noen innspill. Vann- og avløpsetaten skriver at Kommunerevisjon kunne ha intervjuet flere av etatens ansatte. Etaten skriver også at prosjektet i Thorvald Meyers gate ikke er et

typisk prosjekt for etaten, og peker på at Kommunerevisjonen for eksempel kunne ha undersøkt etatens prosjekt i Hellerudveien, hvor Vann- og avløpsetaten har beregnet de samfunnsmessige ekstrakostnadene, som følge av pålegg fra Bymiljøetaten til totalt ca. 20 millioner kroner.

Etaten mener at det burde ha kommet tydeligere fram i Kommunerevisjonens hovedbudskap

- at Bymiljøetatens saksbehandling kunne medføre økte samfunnsøkonomiske kostnader og være i strid med arbeidsmiljøloven og
- at dobbeltrollen til Avdeling for Trafikkstyring i Bymiljøetaten var i klar strid med god forvaltningsskikk.

I forslag til justering av sammendraget utdyper etaten de samfunnsøkonomiske konsekvensene og arbeidsmiljøutfordringene nevnt i avsnittet ovenfor.

Vann- og avløpsetaten varsler i uttalelsen at den med planlagt oppstart før sommerferien 2020 vil

- dokumentere de tekniske og samfunns-, arbeidsmiljø- og driftsmessige fordelene ved tiltak i sine søknader til Bymiljøetaten,
- opprettholde initiativ den har tatt overfor Bymiljøetaten om å opprette møtearenaer for å samkjøre prosjekter og utveksle planer,
- ta initiativ til å utvikle felles kart- eller dataløsninger for å samkjøre etatens planer og
- ta initiativ til at Oslobygg KF skal omfattes av løsningen for å samkjøre etatens planer.

10.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Antall intervjuer ble vurdert ut fra tilgjengelige ressurser og hvor mye ekstra informasjon flere intervjuer kunne forventes å tilføre. En rikere informasjonstilgang om Vann- og avløpsetatens praksis kunne gitt en grundigere belysning av etatens arbeid på området. Kommunerevisjonen mener samtidig at rapportens faktabeskrivelse gir tilstrekkelig informasjon til å besvare undersøkelsens problemstilling.

Angående valg av prosjekter, viser Kommunerevisjonen til delkapittel 1.4 samt vedlegg 2 om metode. Thorvald Meyers gate og Åkebergveien ble valgt som eksempler på gravearbeid med relativt lang varighet, og hvor Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten hadde samarbeidet. Det gjorde dem egnet til å belyse spørsmålet om hvordan samarbeidet kom i stand. Thorvald Meyers gate er videre et godt eksempel på et større gravearbeid i et sentralt sentrumsområde.

Kommunerevisjonen legger til grunn at ingen av kommentarene til hovedbudskapet og sammendraget i rapporten er kritiske til vurderinger eller konklusjoner der, men viser elementer som Vann- og avløpsetaten mener også burde vært nevnt.

Vann- og avløpsetaten varsler relevante tiltak.

10.4 Byråden for byutvikling

10.4.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver at etter det hun har fått opplyst, har Eiendoms- og byfornyelsesetaten ikke mottatt noen formell henvendelse fra Kommunerevisjonen i sakens anledning og har derfor ikke svart formelt på dette tidligere.

Byråden viser til at Eiendoms- og byfornyelsesetaten har informert Kommunerevisjonen om at det er ulike oppfatninger internt i Oslo kommune om det er nødvendig med privatrettslig samtykke fra grunneier for offentlig veigrunn. Byråden viser videre til at etaten har bedt Kommuneadvokaten om en juridisk vurdering av spørsmålet, slik at kommunen kan ha en ensartet praksis på området og at Eiendoms- og byfornyelsesetaten foreslår at noen viktige forhold belyses i rapportens kapittel 2. Byråden slutter seg til uttalelsen fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

10.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen ble gjort oppmerksom på Eiendoms- og byfornyelsesetatens rolle av Vann- og avløpsetaten i forbindelsen med faktaverifiseringen av rapporten. Kommunerevisjonen tok kontakt med en saksbehandler i etaten som Vann- og avløpsetaten refererte til, med spørsmål om hvor mange henvendelser Eiendoms- og byfornyelsesetaten fikk og hvordan de vurderte disse samt hjemmelsgrunnlag. Saksbehandler ble videre forelagt utkast til kapitlet for faktaverifisering.

Kommunerevisjonen har ingen ytterligere kommentarer til byrådets uttalelse.

10.5 Eiendoms- og byfornyelsesetaten

10.5.1 Eiendoms- og byfornyelsesetatens uttalelse

Eiendoms- og byfornyelsesetatens uttalelse gjelder kapittel 2 om privatrettslig samtykke fra grunneier. Eiendoms- og byfornyelsesetaten skriver at den ikke tidligere hadde mottatt en formell henvendelse fra Kommunerevisjonen tidligere, og at den først i uttalelsen avgir et formelt svar.

Etaten skriver at den har besluttet å be om en juridisk vurdering av spørsmålet om privatrettslig samtykke fra grunneier fra Kommuneadvokaten, slik at kommunen framover kan legge til grunn en ensartet praksis.

Etaten skriver at kapitlet mangler noen viktige forhold, og foreslår blant annet følgende presiseringer og tilleggsopplysninger:

- Utgangspunktet for etatens kommentarer er man trenger både et privatrettslig grunnlag, og å inneha nødvendige offentligrettslige tillatelser for å gjøre tiltak på annenmanns grunn. Dette gjelder uavhengig av om grunnen er offentlig vei eller om kommunen er grunneier, og om tiltaket er etablering av ledningsanlegg eller ikke.
- Dagens ordning er en rollefordeling, hvor Bymiljøetaten gir offentligrettslig tillatelse som veimyndighet og Eiendoms- og byfornyelsesetaten gir samtykke som grunneier. Ingen av etatene kan gi samtykke uten forbehold om at den andre etaten også samtykker.
- Bystyret kan legge privat samtykkekompetanse til Bymiljøetaten. Det i så fall vil være naturlig at Bymiljøetaten forelegger spørsmålet for Eiendoms- og

byfornyelsesetaten for å motvirke at samtykker ikke kommer i konflikt med for eksempel påregnelige utviklingsprosesser.

- Samtykkene som etaten gir, registreres i Oslo kommunes eiendomsregister. Registeret brukes blant annet til planlegging av framtidig utnyttning, utvikling og salg av eiendommer. Dette er det viktigste aspektet ved at kommunen samtykker privatrettslig i tillegg til offentligrettslig.
- En privatrettslig avtale kan stille andre vilkår enn et offentligrettslig løyve.
- Etatens avtaler stiller krav til at rettighetshaver må innhente nødvendige offentligrettslige tillatelser.

10.5.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen viser til sin redegjørelse i 10.1.2 angående spørsmål om formell henvendelse i forbindelse med rapporten.

Tilleggsopplysningene Eiendoms- og byfornyelsesetaten kommer med virker relevante. Kommunerevisjonen velger ikke å inkludere dem i kapittel 2, da noen av forholdene kan berøre Bymiljøetaten og hvor det er tenkelig at den kunne ha ønsket å komme sitt syn.

Kommunerevisjonen har ingen ytterligere kommentarer til uttalelsen fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Bymiljøetaten, 2012, *Instruks for gravearbeider på det kommunale veinettet*. Tilgjengelig på <https://www.oslo.kommune.no/gate-transport-og-parkering/veiarbeid-og-vedlikehold/arbeid-pa-kommunal-grunn/sok-om-gravetillatelse/#gref> (besøkt 14.02.20).

Bymiljøetaten, 2016, *Veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Sykkel og gange*. Tilgjengelig på <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planer-og-veiledere/veiledere-normer-og-skjemaer/#gref> (besøkt 14.02.20).

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

Byrådssak 1105/13. *Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune*.

Byrådssak 144/19. *Satser for saksbehandling ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig vei* (ledningsforskriften).

Bystyresak 392/15. *Anskaffelse av nye trikker i Oslo*.

Bystyresak 6/19. *Kommuneplan for Oslo 2018 - Vår by, vår framtid*.

Eksterne referanser

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?*. Tilgjengelig på https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf (besøkt 14.01.20).

For-2005-10-07-1219: forskrift om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikklyssignaler og anvisninger (skiltforskriften).

For-2012-12-07-1157: forskrift om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen (kraftberedskapsforskriften).

For-2013-10-08-1212: forskrift om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg (forskrift om ledninger i offentlig veg).

For-2017-11-24-1836: forskrift om endring i forskrift om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg (endr. i forskrift om ledninger i offentlig veg).

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2010, *Kravspesifikasjon for PKI i offentlig sektor Versjon 2.0 Juni 2010*. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/2010_kravspek_pki_norsk.pdf (besøkt 15.01.2020).

Graver, H.P., 2015, *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
Jdlov-1985-3110. Justisdepartementets lovavdeling. Kabelnettkontrollens spørsmål om kommunenes kompetanse som grunneiere ved utbygging av kabelnettanlegg. Tilgjengelig på <https://lovdata.no/pro/#document/jdlov/avgjorelse/jdlov-1985-3110?searchresultcontext=1032&rownumber=1&totalhits=1> (besøkt 25.09.2019).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, 2017, *Tiltak for bedre koordinering mv. ved planlegging og utførelse av ledningsarbeider i veggrunn – endringer i ledningsforskriften mv*. Felles høringsnotat. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-tiltak-for-bedre-koordinering-mv.-ved-planlegging-og-utforelse-av-ledningsarbeider-i-veggrunn/id2554972/> (besøkt 25.09.2019).

- Lov-1963-06-21-23: lov om vegar (veglova).
Lov-1967-02-10: lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
Lov-1992-09-25-107: lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Lov-2018-06-01-24: lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).
Regjeringen.no, 2017, «Enklere og billigere å bygge bredbåndsnett og strømnnett i hele landet». Pressemelding om forskrift om ledninger i offentlig veg. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side3/id2580310/> (besøkt 25.09.2019).
Samferdselsdepartementet, 2019, *Høring – veileder til ledningsforskriften*. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---veileder-til-ledningsforskriften/id2677482/> (besøkt 14.02.2020).
Statens vegvesen, 2011, *Temaanalyse av trafikkulykker i tilknytning til vegarbeid*. Tilgjengelig på https://www.vegvesen.no/_attachment/263341/binary/467271?fast_title=Temaanalyse+av+trafikkulykker+i+tilknytning+til+vegarbeid+2005%E2%80%932009.pdf (besøkt 21.01.2020).
Statens vegvesen, *Håndbok 301 arbeid på og ved veg. Krav og retningslinjer til varslings og sikring*.

Figuroversikt

Figur 1	Oversikt over observert saksgang	15
Figur 2	Arbeider i gata innenfor Ring 1.....	40
Figur 3	Kart fra KGrav	41
Figur 4	Oslo kommunes oversikt over byutviklingsprosjekter.....	41
Figur 5	Vann- og avløpsetatens arbeider i gata.....	42
Figur 6	Kommunerevisjonens observasjonsskjema.....	102

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Det kommunale ansvaret for gravearbeider i kommunale veier og gater

Bymiljøetaten har som veimyndighet ansvar for saksbehandling av søknader om ledningsarbeid. Veimyndighetens ansvar følger av veglova og forskrift om ledninger i offentlig veg. Etaten skal i sin behandling av søknader om ledningsarbeid ta hensyn til veiinteressene på den ene siden og samfunnsinteressene som tilsier et behov for gravearbeider, på den andre siden.

Vann- og avløpsetaten og Bymiljøetaten er ofte tiltakshavere for ledningsarbeid og annet arbeid på eller ved vei. I denne undersøkelsen vil Kommunerevisjonen blant annet se på de to etatenes praksis for samhandling og samordning med andre kommunale virksomheter. Kommunelovens prinsipp om effektiv forvaltning og *instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* tilsier at disse bør være samordnet.

Bymiljøetaten omfattes av alle delproblemstillingene i undersøkelsen. Vann- og avløpsetaten revideres under problemstillingen om Oslo kommune som tiltakshaver har tilfredsstillende koordinering av ledningsarbeider.

Bymiljøetatens saksbehandling av søknader om legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig vei

Revisjonskriterier:

- Bymiljøetaten skal sikre at krav i lov og forskrift er oppfylt før det gis tillatelse til ledningsarbeid, herunder vurdere om fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette er større enn ulempene for veiinteressene og annen infrastruktur i veien.
- Bymiljøetaten skal sikre at saken er tilstrekkelig opplyst før tillatelse til ledningsarbeid og vedtak om arbeidsvarsling fattes, herunder påse at det foreligger søknad med nødvendig dokumentasjon.
- Bymiljøetaten bør vurdere, og eventuelt sette, vilkår for tillatelsen.

Bakgrunn for kriteriene:

Bymiljøetaten er Oslo kommunes veimyndighet. Av veglova § 1a framgår det at veimyndigheten skal sikre framkommelighet og trygg ferdsel, samtidig som den skal ta hensyn til andre samfunnsinteresser:

Formålet med denne lova er å tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar, slik at trafikken på dei kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med. Det er ei overordna målsetting for vegstyremaktene å skape størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles.

Veglova § 32 fastslår at elektrisk eller annen kraftledning, ledning for elektronisk kommunikasjon, vann-, kloakk- eller annen ledning mv. ikke kan legges uten særskilt tillatelse. Vilkårene for slik tillatelse er nærmere regulert i forskrift, som forklart under.

Veglova § 57 angir et generelt forbud mot graving uten tillatelse fra veimyndigheten.

Dette innebærer at det etter § 32 alltid trengs tillatelse fra veimyndigheten for å legge ledninger over, under eller langs offentlig vei innenfor tre meter fra veikanten. I tillegg

trengs det en tillatelse etter veglova § 57 for å grave i veien om man er innenfor veiens eiendomsområde.

Saksbehandling av søknad om ledningsarbeid etter veglova § 32 er nærmere regulert i forskrift om ledninger i offentlig veg. Forskriften understreker at det er et overordnet mål med veien å sikre framkommelighet på en trygg måte, jf. § 1. Ledningsarbeid er definert i § 2 som «alle typer inngrep i tilknytning til ledningsanlegg enten dette skjer ved graving, boring, legging, omlegging, utskifting, fjerning eller lignende tiltak».

Forskrift om ledninger i offentlig veg ble endret med virkning fra 01.01.2018. Kommunerevisjonens undersøkelse ser på Bymiljøetatens praksis fra 01.01.2018.

Endringen i forskrift om ledninger i offentlig veg tydeliggjør ledningseiers rett til å legge og flytte ledninger over, under og langs offentlig vei. Dette framkommer blant annet av felles høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet i forbindelse med endringen av forskriften med virkning fra 1. januar 2018, og av presentasjonen av den nye forskriften på regjeringen.no. Der heter det at «i regelverket som nå er vedtatt, innføres klarere regler for ledningseiers rett til å legge ledning i offentlig vei».

Samferdselsdepartementets merknad til forskriften understreker videre at siktemålet med § 1 i forskriften var å markere at framføring og etablering av infrastruktur i veigrunnen er en viktig samfunnsinteresse veimyndigheten skal ta hensyn til, jf. veglova § 1 a. Forskrift om ledninger i offentlig veg § 1 lyder som følger:

Det overordnede målet med vegen er å sikre framkommelighet på en trygg måte. Vegmyndigheten skal samtidig bidra til at veggrunn skal kunne benyttes til etablering av annen infrastruktur. Ved etablering av infrastruktur i veggrunn skal det tas hensyn til vegens tilstand og kvalitet.

I henhold til forskrift om ledninger i offentlig veg § 1 skal veimyndigheten på den ene siden ta hensyn til at veien sikrer framkommelighet på en trygg måte, og på den andre siden bidra til at veigrunnen benyttes til etablering av annen nødvendig infrastruktur. Ytterligere vilkår for veimyndighetens saksbehandling av søknad om gravetillatelse er regulert i forskriftens §§ 4 og 5.

Forskrift om ledninger i offentlig veg § 4 regulerer søknad om gravetillatelse. Krav til søknaden framgår av § 4 første til tredje ledd:

Ledningseier skal innhente tillatelse fra vegmyndigheten før ledningsarbeidet kan starte.

Søknad om tillatelse skal skje skriftlig til vegmyndigheten innen rimelig tid før planlagt oppstartsdato. For større arbeider skal søknadsfristen avtales med vegmyndigheten.

I søknad om tillatelse skal det framgå hvilke planer som foreligger, herunder nødvendige kart og beskrivelser av det planlagte arbeidet. Søknaden skal videre inneholde navn på ledningseier, kontaktperson hos ledningseier samt navnet på eventuell utførende entreprenør. Ledningseier skal oppgi navn på kontaktperson som også kan kontaktes utenfor normal arbeidstid.

Gravearbeider i forbindelse med etablering av nye anlegg reguleres i tillegg i forskrift om ledninger i offentlig veg § 5. Første ledd viser til at veimyndigheten skal gjøre en interesseavveining:

Vegmyndigheten skal gi tillatelse til etablering av ledningsanlegg når fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette er større enn ulempene for veginteressene og annen infrastruktur i veien.

Interesseavveiningen er i merknaden forklart med en vektning av prisgitte og ikke-prisgitte fordeler og ulemper. Videre er alminnelig interesseovervekt for ledningseier tilstrekkelig for at det skal gis tillatelse. Merknaden til forskriften påpeker at vektleggingen av de ulike hensynene må grunngis, men det vil i mange tilfeller være tilstrekkelig å nevne de hensynene som er tillagt størst vekt. I henhold til forvaltningsloven § 24 er det, ifølge merknaden, ikke nødvendig med samtidig begrunnelse dersom det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket.

Merknaden presiserer videre at «ledningseier må i søknaden i tilstrekkelig grad redegjøre for valgte løsninger og fordelene med disse». Dette er nødvendig for at veimyndigheten skal kunne vurdere fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette.

Ulempene for veiinteressene handler blant annet om hensynet til framkommelighet mens ledningsarbeidet pågår. Dette framgår av merknadens definisjon av veiinteressene:

Med «veginteressene» menes vegmyndighetens ansvar for å planlegge, bygge, vedlikeholde og drifte offentlige veier, herunder arbeid med framtidige utvidelser av veien, vegsikkerhet og ivaretagelse av allmenne ferdselsinteresser. Veginteressene kan også omfatte andre hensyn enn bare vegmyndighetenes spesifikke sektorinteresser i den grad disse faller inn under formålsparagrafen i veglova § 1a.

Når det gjelder søknader om ledningsarbeid i forbindelse med eksisterende anlegg, legger Kommunerevisjonen til grunn at veimyndigheten også i slike saker må gjøre en interesseavveining. Ifølge en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling setter de hensyn som kan utledes av veglova, grenser for veimyndighetens adgang til å avslå en søknad om løyve etter §§ 32 og 57. Lovavdelingen nevner blant annet hensynet til trygg ferdsel som en grunn til å gi avslag.

Kommunerevisjonen vil undersøke om Bymiljøetaten foretar en reell interesseavveining. Vi vil også undersøke hvilken informasjon Bymiljøetaten har tilgjengelig for å gjøre en slik vurdering. Det framgår av merknaden at «ledningseier må i søknaden i tilstrekkelig grad redegjøre for valgte løsninger og fordelene med disse».

Merknaden til forskrift om ledninger i offentlig veg nevner ivaretagelse av allmenne ferdselsinteresser som et relevant tema. Felles høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet peker på andre relevante elementer i en interesseavveining:

- trafikkmengde
- avviklingsproblemer i kollektivtransporten
- trafiksikkerhet
- økende krav til effektive traseer for gående og syklende
- universell utforming

Ifølge merknaden til forskrift om ledninger i offentlig veg § 5 kan veimyndigheten ta hensyn til planer om framtidig endring av veien og annen infrastruktur i veien, men den presiserer at veimyndigheten bare kan ta hensyn til konkrete planer som har sikret finansiering.

I henhold til forskrift om ledninger i offentlig veg § 5 kan veimyndigheten stille nærmere vilkår for tillatelse. Ifølge merknaden kan det bare settes vilkår som ivaretar hensyn etter veglova samt «det som ellers i alminnelighet gjelder for adgangen til å stille vilkår ved enkeltvedtak». Merknaden presiserer at et bredt spekter av vilkår kan være mulig, og nevner blant annet betryggende trafikkavvikling. Kommunerevisjonen legger til grunn at det vil være en tilsvarende adgang til å sette vilkår for tillatelser i forbindelse med vedlikeholdsarbeider mv. etter den alminnelige vilkårslæren.

Samordning og koordinering av ledningsarbeider

Revisjonskriterier:

- Bymiljøetaten skal om nødvendig bidra i koordineringen mellom tiltakshavere gjennom informasjon og veiledning.
- Kommunale virksomheter bør være samordnet for å redusere ulempene som ledningsarbeid medfører, i størst mulig grad.

Bakgrunn for kriteriene:

Koordinering av planer om konkrete ledningsarbeider der det er hensiktsmessig, kan være et virkemiddel for å redusere antall arbeider, slik at det ikke graves unødige ofte på samme vei- eller gatestrekning, noe som vil skade veiinteressene. Koordinering kan også holde det samlede kostnadsnivået nede. Felles høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet nevner at god samhandling og planlegging er spesielt viktig i byer. Byer har lite plass i veigrunnen fra før, og ulempene for trafikanter og naboer blir lett store.

Koordinering av ledningsarbeider med private tiltakshavere

Forskrift om ledninger i offentlig veg inneholder regler om koordinering av ledningsarbeider. Det er i utgangspunktet tiltakshaver som skal stå for selve koordineringen i forkant av søknad om ledningsarbeid. Veimyndigheten skal vurdere om koordinering har skjedd, og skal om nødvendig bistå med relevante opplysninger. Dette framgår av forskrift om ledninger i offentlig veg § 9:

Ledningseier skal innhente opplysninger om eksisterende ledningsanlegg.

Sikkerhetskrav og andre forhold vedrørende eksisterende ledningsanlegg skal følges. Hvis framføringen av nytt anlegg hindres av eksisterende installasjoner, må eventuelle tilpasninger og omlegginger avtales med ledningseierne.

Ledningseier skal på anmodning påvise sitt anlegg i veien.

Vegmyndigheten skal om nødvendig bidra i koordineringen mellom ledningseierne gjennom informasjon og veiledning, herunder tilrettelegge for påvisning av beliggenhet til eksisterende ledningsanlegg.

Ved behandling av søknad etter § 5 bør veimyndigheten ifølge merknadene til forskriften opplyse om framtidige endringer i veien som kan bli aktuelle, og som veimyndigheten kjenner til, for eksempel med bakgrunn i pågående arbeid med reguleringsplan for området som kan påvirke ledningseiers valg av trase.

Kommunerevisjonen vil undersøke om og på hvilken måte tiltakshaver eventuelt dokumenterer koordineringen, og hvordan Bymiljøetaten tar hensyn til koordinering og eventuell manglende dokumentasjon i sin saksbehandling.

Kommunerevisjonen legger til grunn at etaten bør legge til rette for at tiltakshaver skal kunne koordinere på en effektiv måte. Dette følger blant annet av forvaltningsloven § 11 første ledd om veiledningsplikt, som sier at «forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt». Funksjonaliteten i relevante IT-systemer (KGrav) som skal gi ledningseiere informasjon om relevante aktører de skal koordinere opp mot, vil være viktig her.

Koordinering av ledningsarbeider internt i kommunen

Kommunale tiltakshavere skal på lik linje med private tiltakshavere søke om tillatelse til ledningsarbeid. Forventninger til kommunal koordinering kan i tillegg utledes fra kommuneloven og *instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*. Kommuneloven setter krav til effektiv offentlig forvaltning. Dette framgår av § 1:

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

Prinsippet om effektivitet finner man også i *instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*, nærmere bestemt i krav 5.2: «[V]irksomhetsstyring skal sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak.» Samordning er et ledd i dette, som det framgår av punkt 5.2.4:

Ledere på alle nivåer - i særlig grad virksomhetslederne - har et ansvar for å sørge for nødvendig samordning, herunder ta initiativ og legge til rette for gjensidig tilpasning innen og mellom virksomheter for å nå felles mål.

Ut fra dette utleder Kommunerevisjonen en forventning om at kommunale tiltakshavere koordinerer seg også når det gjelder ledningsarbeider.

Bymiljøetaten som kontrollmyndighet for ledningsarbeidet

Revisjonskriterium:

- Bymiljøetaten bør – som ledd i sin myndighetsutøvelse – føre kontroll med at private tiltakshavere oppfyller vilkårene for innvilget tillatelse til ledningsarbeid.

Bakgrunn for kriteriet:

En tillatelse til ledningsarbeid er et enkeltvedtak som veimyndigheten treffer som et ledd i sin utøving av sin offentlige myndighet, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a.

Som vist til over om koordinering, gir forskrift om ledninger i offentlig veg § 9 fjerde ledd veimyndigheten ansvar for å bidra til koordineringen mellom ledningseiere gjennom informasjon og veiledning. Videre gir § 13 veimyndigheten kontroll- og godkjenningsmyndighet for ledningsarbeidet. Veimyndigheten har også en sanksjonsmulighet. Dette framgår av § 20 om sanksjoner, som gir veimyndigheten adgang til å trekke tilbake tillatelsen ved brudd på vilkår i forskrift eller ledningstillatelsen.

Videre har Bymiljøetaten også som skiltmyndighet i henhold til § 34 første ledd i skiltforskriften mulighet til å stanse arbeid dersom det utgjør en fare, eller dersom varsling eller sikring ikke er utført i henhold til godkjent plan og dette skaper vesentlige ulemper for trafikkavviklingen. Iverksettelse av sanksjoner forutsetter at veimyndigheten direkte eller indirekte har utført kontroll av tiltaket og konkludert med mangler.

Kommunevisjonen vil i denne undersøkelsen knytte dette opp til Bymiljøetatens oppfølging og kontroll av koordinering av graveprosjekter. Vi gjengir her Gravers beskrivelse av myndighetsutøvelse (2015, s. 49):

[...] myndighetsutøvelse er generell og individuell normering, kontroll og sanksjonering. Normering består i å fastlegge rettigheter og plikter generelt ved forskrifter eller individuelt ved enkeltvedtak. Kontroll [...] består i å undersøke om en adressat for rettigheter og plikter overholder disse, og eventuelt sette inn korrigerende tiltak i form av for eksempel pålegg og endringer i vedtak, og i form av faktiske handlinger for å håndheve plikter eller rette opp en uønsket situasjon.

Her vil vi undersøke om Bymiljøetaten har vurdert og kontrollert opplysninger som tiltakshaver gir i forbindelse med søknaden. Vi vil også undersøke Bymiljøetatens kontroll av igangsatte ledningsarbeider.

Tilgangsstyring

Revisjonskriterium

- Bymiljøetaten bør sikre at tilgang til relevante IT-systemer som omhandler kommunens informasjon om infrastruktur over, under eller ved vei, er i samsvar med tjenstlig behov.

Bakgrunn for kriteriet:

Koordinering av graveprosjekter skjer gjennom IT-systemet KGrav, som er en tjeneste Oslo kommune har kjøpt seg tilgang til. Kommunen er dataeier for kommunens data som ligger inne i KGrav, og har dermed ansvar for å forsikre seg om at det er tilfredsstillende styring av tilganger til kommunens opplysninger i KGrav.

Informasjon om hvilken infrastruktur som ligger under bakken, kan være taushetspliktige opplysninger. Dette framgår av sikkerhetsloven § 7-1 første ledd og kraftberedskapsforskriften § 5-1 første ledd.

Samtidig skal tiltakshaver med tjenstlig behov kunne få tilgang til oppdatert informasjon med opplysninger om andre aktører det er relevant å koordinere opp mot. Behovet for dette er diskutert i felles høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune (vedtatt 17.10.2013) punkt 5.3 (Tilgangskontroll) slår fast at all tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune skal være i samsvar med tjenstlig behov (vår utheving). Det stilles blant annet krav til vurdering av tiltak for godkjenning av tildeling, endring og avslutning av ulike tilganger, sikring av bærbart utstyr og sikring av tilgangskontroller blant annet for informasjon som krever særskilt konfidensialitetsbeskyttelse.

Informasjon til publikum, naboer og næringsliv

Revisjonskriterium:

- Når Oslo kommune er tiltakshaver ved større ledningsarbeider og annet arbeid på eller ved vei, skal det gis informasjon til publikum, naboer og berørt næringsliv.

Bakgrunn for kriteriet:

Informasjon til publikum

Ifølge punkt 2.4 i Statens vegvesens håndbok for arbeid på og ved vei har veimyndigheten en generell informasjonsplikt overfor trafikanter. Det er veimyndighetens oppgave å sikre at det blir informert, men oppgaven kan overlates til byggherre eller utfører. Veiholder bør ifølge håndboken sørge for at det informeres i lokalaviser ved større arbeider av lengre varighet. Dersom stengingen bare berører helt lokal trafikk, kan det skiltes lokalt. Ved større arbeider kan bruk av opplysningstavle være aktuelt.

Ifølge håndbokens punkt 3 skal trafikanter få informasjon om alternative måter å komme seg forbi arbeidsstedet på:

Varsling skal utføres på en slik måte at trafikantene i tide kan avpasse hastighet og kjøreadferd etter forholdene på stedet, og slik at det ikke oppstår tvil om hvordan det skal kjøres forbi vegarbeidsområdet.

I henhold til Bymiljøetatens veileder for arbeidsvarsling i Oslo skal det i arbeidsperioden være en godt lesbar og synlig informasjonsplakat ved arbeidsområdet. Plakaten skal beklage ulempene som arbeidet medfører, og skal opplyse om forventet varighet, beskrive arbeidet og konsekvenser av arbeidet, og iverksatte tiltak for å redusere konsekvensene. Plakaten skal også inneholde kontaktinformasjon og en henvisning til at publikum kan melde fra til Bymiljøetaten om eventuelle feil.

Informasjon til naboer og næringsliv

Ifølge Bymiljøetatens *instruks for gravearbeider på det kommunale veinettet i Oslo* skal entreprenør ved omfattende graveprosjekter sende en infoplan til beboere, sameier, borettslag og butikker/bedrifter før arbeidet starter. Handelsstanden skal få informasjon senest fire uker før anleggsstart, de øvrige tre uker før anleggsstart. Informasjonsskrivet skal inneholde kontaktinformasjon og opplyse om hvem som er byggherre og entreprenør.

Framkommelighet ved pågående ledningsarbeider og annet arbeid på eller ved vei

Revisjonskriterium

- Det skal være tilfredsstillende framkommelighet for ulike trafikantgrupper ved ledningsarbeider eller ved andre tiltak på eller ved vei.

Bakgrunn for kriteriet:

Kommunerevisjonen vil undersøke tilrettelegging for framkommelighet ved utvalgte ledningsarbeider og annet arbeid på eller ved vei. Trygg og god avvikling av trafikken er i veglova § 1 a pekt på som en overordnet målsetting for veimyndigheten. I forskrift om ledninger i offentlig veg § 1 andre ledd står det følgende: «Det overordnede målet med vegen er å sikre framkommelighet på en trygg måte.» Tilrettelegging er viktig for å minimere ulempene arbeidet på eller ved veien medfører for ulike typer trafikanter.

Kommunerevisjonen vil her undersøke koordineringen av ulike tiltak på vei og gate som gir redusert framkommelighet, uavhengig av om tiltaket er ledningsarbeid eller noe annet. Med koordinering refererer vi her til om tiltakene kommer i veien for hverandre, for eksempel ved at omkjøringsvei for tiltak A ikke blir stengt for et nytt tiltak B. Tiltak kan inkludere drift, vedlikehold eller etablering av infrastruktur. Det kan også inkludere utleie av fortau til uteservering eller fasadeoppussing av bygg som medfører stenging av fortau med stillas, på steder der samtidig stenging av kjørebane vil være uheldig for framkommeligheten på stedet. Tiltakene vil i de fleste tilfeller medføre et behov for et vedtak om en arbeidsvarslingsplan, men kan også inkludere tiltak som Bymiljøetaten ikke har ansvar for.

Krav og retningslinjer for arbeid på og ved vei framkommer av Statens vegvesens håndbok N301. Det står i håndboken punkt 0.1 om formålet med arbeidsvarsling:

Framkommelighet

Alle trafikantgrupper skal sikres tilfredsstillende framkommelighet forbi arbeidsstedet:

- Det skal sikres at gående, syklende, barnevogner, rullestoler og eventuelle andre grupper med nedsatt forflytningsevne sikkert og komfortabelt kan ferdes forbi arbeidsstedet.

Videre skal «arealet som gang- og sykkeltrafikken benytter, [...] holdes fritt for arbeidsredskap, maskiner, materialer og lignende».

Kommunerevisjonen vil spesielt undersøke framkommelighet for utrykningskjøretøy. Både Statens vegvesens håndbok for arbeid på og ved vei og Bymiljøetatens *Veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Sykkel og gange* stiller spesifikke krav for å sikre framkommelighet for utrykningskjøretøy og for at alle trafikantgrupper sikres tilfredsstillende framkommelighet forbi arbeidsstedet.

Statens vegvesens håndbok gir videre føringer i punkt 2.3.3 om at andre myndigheter skal bli hørt i forbindelse med arbeidsvarslingsplanene:

Skiltmyndigheten har ansvaret for at andre myndigheter og instanser blir informert og får mulighet til å uttale seg i forbindelse med behandling av arbeidsvarslingsplanene. Dette gjelder både tidspunkt for gjennomføring og tiltak for å opprettholde sikkerhet og framkommelighet.

Ved veiarbeid som medfører omfattende veistenginger eller foregår på veier med mye trafikk, spesifiserer håndboken at arbeidsvarslingsplan og tidspunkt for gjennomføring skal utarbeides i samråd med politiet. Andre utrykningsetater om nødvendig skal tas med på råd. Håndboken sier videre at veimyndigheten alltid skal varsle politi, brannvesen og ambulanse om arbeider som medfører stenging av vei eller redusert trafikkavvikling.

Kommunerevisjonen vil undersøke revisjonskriteriet ved å se på rutiner og praksis for dialog med brann- og redningsetaten og politiet. Utover det vil vi avgrense undersøkelsen av om framkommeligheten er tilfredsstillende, til å dreie seg om hvorvidt følgende punkter er i henhold til krav i Statens vegvesens håndbok for arbeid på og ved vei, samt føringer i Bymiljøetatens *Veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Sykkel og gange*:

- framkommelighet for gående og syklende
- fartsgrense
- skilting og omkjøring
- veibredde for utrykningskjøretøy

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i Standard for forvaltningsrevisjon fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enhetens praksis er i henhold til kriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonen har rettet undersøkelsen mot Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten. Vi sendte oppstartsbrev til Bymiljøetaten og byråd for miljø og samferdsel 14. juni 2019. Vann- og avløpsetaten fikk oppstartsbrev 27. juni 2019. Plan- og bygningsetaten fikk oppstartsbrev 15. august 2019, og byrådsavdeling for byutvikling fikk brev 20. august 2019. Plan- og bygningsetaten ble ikke videre involvert i undersøkelsen. Byråd for byutvikling fikk anledning til å kommentere på spørsmålet om privatrettslig samtykke fra grunneier.

Vi har forelagt kriteriene Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten. Alle hadde flere innspill til kriteriene, og disse har Kommunerevisjonen håndtert ved å gjøre flere endringer.

Vi gjennomførte oppstartsmøte med Bymiljøetaten 26. juni 2019, med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 21. august 2019 og med Vann- og avløpsetaten 10. september. Vi ga en muntlig presentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten 12. februar 2020.

Data og metode

Thorvald Meyers gate og Åkebergveien: eksempler på større graveprosjekter

I flere av kapitlene ser vi på oppgraderingen av Thorvald Meyers gate og anleggingen av opphøyde sykkelfelt i Åkebergveien som eksempler på to større prosjekter. Her har vi undersøkt Bymiljøetatens saksbehandling, hvordan koordineringen mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten kom i stand, og informasjonen som har blitt gitt til naboer og næringsliv.

I Thorvald Meyers gate skulle trikkeskinnene, fortau og deler av vann- og avløpsnettet fornyes. Hensikten var ifølge en av Bymiljøetatens [nettsider](#) om prosjektet å skape en mer oversiktlig trafikksituasjon som prioriterer framkommeligheten for trikk og fotgjengere.

I Åkebergveien skulle Bymiljøetaten anlegge opphøyde sykkelfelt på begge sider av veien og anlegge nytt fortau i deler av veien. Vann- og avløpsetaten skulle rehabilitere sine vannrør i deler av veien.

De to eksemplene ble valgt fordi de var eksempler på arbeider av relativt lang varighet, begge i underkant av to år. Varigheten gjør at ulempene for området blir større. På Grünerløkka var det også flere andre arbeider som pågikk samtidig, noe som øker ulempene for området. Begge sakene var videre eksempler på graveprosjekter som var koordinert mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten, og som dermed var egnet til å illustrere hvordan koordineringen kan fungere.

Analyse av enkeltsaker

Vi har gjennomgått 69 enkeltsaker, og disse har vært en viktig kilde til data i undersøkelsen. Enkeltsakene var søknader om tillatelse til ledningsarbeid til Seksjon for trafikkstyring og søknader om arbeidsvarsling til Seksjon for arbeidsvarsling. Gjennomgangen har særlig belyst problemstillingene om Bymiljøetatens saksbehandling og koordinering. De har også gitt nyttige data for problemstillingen om framkommelighet ved pågående graveprosjekter.

Utvalget av 69 ledningsarbeider er dels satt sammen av 49 saker som vi valgte ut fra Bymiljøetatens oversikter, og dels av de 20 siste sakene behandlet av Seksjon for trafikkstyring.

Vi valgte 49 av sakene på bakgrunn av en gjennomgang av en oversikt over alle gravearbeider i Oslo siden 2015. De 49 ledningsarbeidene ble alle gjennomført i ti gater hvor det hadde blitt gravd enten flere ganger i samme gate eller flere ganger på samme adresse siden 2015. De ti gatene inkluderte sentrumsgater som Bygdøy allé, Langkaia og Toftes gate. Toftes gate var også interessant fordi et av arbeidene der foregikk samtidig som oppgraderingen av Thorvald Meyers gate. Ledningsarbeider i Brobekkveien, Ensjøveien og Konows gate ble valgt som eksempler på gravearbeider i veier og gater som er viktige for lokal gjennomgangstrafikk. Videre valgte vi ledningsarbeider i Bård Skolemesters vei og Dr. Holms vei som eksempler på gravearbeider i ordinære gater og veier i boligområder. Videre hadde noen av gatene og veiene sykkelfelt, mens andre ikke hadde det.

Vi ba om tilgang til dokumenter fra både Trafikkstyring og Arbeidsvarsling. Det viste seg at utvalget av 49 ledningsarbeider bestod av bare ti saker fra Trafikkstyring. Vi ba derfor i tillegg om tilgang til de 20 siste sakene behandlet av Trafikkstyring. Hensikten var å sikre at vi analyserte seksjonens saksbehandling slik den faktisk foregikk på undersøkelsestidspunktet. Gitt endringene i forskrift om ledninger i offentlig veg i 2018 var det viktig å analysere saker som reflekterte etatens saksbehandling etter at endringen hadde trådt i kraft og eventuelle nye føringer for saksbehandlerne hadde blitt implementert.

Saksdokumentene bestod av søknad fra ledningseier eller entreprenør, Bymiljøetatens vedtak og i noen tilfeller korrespondanse mellom Bymiljøetaten og søker. Saksdokumentene fra Trafikkstyring bestod i tillegg av høringsrunden omtalt i kapittel tre.

Vi gjennomgikk dokumentene for å se hvordan saken var opplyst, hvordan Bymiljøetaten saksbehandlet den, og hvordan det var lagt til rette for koordinering. I analysen av saksbehandlingen var vi særlig interessert i Bymiljøetatens vurderinger med tanke på interesseavveiningen vist til i rapportens innledning.

Intervjuer

I tillegg til analyse av enkeltsaker har det vært viktig å intervjuere medarbeidere i Bymiljøetaten om alle problemstillingene. Vi har gjennomført elleve intervjuer i Bymiljøetaten og tre i Vann- og avløpsetaten.

I Bymiljøetaten har vi intervjuet

- avdelingsdirektør i Mobilitetsdivisjonen
- en avdelingssjef i Mobilitetsdivisjonen
- tidligere seksjonssjef for Trafikkstyring
- seksjonssjef for Arbeidsvarsling
- til sammen fem medarbeidere i Trafikkstyring og Arbeidsvarsling
- to prosjektledere i Prosjektdivisjonen

Vi har revidert Vann- og avløpsetatens bidrag til koordinering av ledningsarbeider. I Vann- og avløpsetaten har vi intervjuet

- avdelingsdirektør i Avdeling plan og prosjekt
- en saksbehandler i Avdeling plan og prosjekt
- en innleid prosjektleder

Intervjuene var semistrukturerte. Det vil si at vi på forhånd hadde bestemt oss for noen spørsmål vi ville ta opp, men at respondentene fikk anledning til å legge vekt på temaer de selv mente var viktige for Kommunerevisjonens problemstilling og spørsmålene vi stilte.

Andre dokumenter

Vi ba om tilgang til relevante skriftlige rutiner i både Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten. Sentrale dokumenter har inkludert Bymiljøetatens rutiner for saksbehandling i Trafikkstyring og Arbeidsvarsling, rutiner for kommunikasjon, rutiner for kontroll og etatens avtale med Geomatikk AS om KGrav. Vi etterspurte også etatens rutiner for tilgangsstyring internt, og fikk en skriftlig redegjørelse som var en del av datagrunnlaget i kapittel fem. Vi fikk også en oversikt over tilgangene til KGrav for ansatte i Bymiljøetaten.

I Vann- og avløpsetaten var de sentrale dokumentene rutiner for prosjektering og planlegging av etatens ledningsarbeider.

Oversikt over gravearbeider i Oslo siden 2015

Kommunerevisjonen har gjennomgått en oversikt over alle gravearbeider fra januar 2015 til august 2019. Oversikten inneholdt 7184 gravearbeider som Arbeidsvarsling hadde saksbehandlet. Hensikten med gjennomgangen var å undersøke om Bymiljøetaten hadde overholdt sperrefristen på to år omtalt i delkapittel 2.2.4.

Vi sorterte oversikten etter hvilke gater eller veier gravearbeidet hadde foregått i, og når den hadde skjedd. Dette ga oss en oversikt over hvilke gater og veier det hadde blitt gravd i innenfor en toårsperiode. Denne oversikten gjennomgikk vi så manuelt for å undersøke hvor mange av gravearbeidene som hadde skjedd på samme sted. Vi definerte samme sted som to gatenumre opp eller ned. Det vil si at Bergensgata 42 er samme sted som Bergensgata 40, 41, 43 og 44, mens Bergensgata 40 og 44 ikke er samme sted.

Definisjonen vi brukte, slo i noen tilfeller feil ut. For eksempel ligger Bergensgata 40 og 44 i samme bygg, og det er 40 meter mellom adressene ifølge Google Maps. Gravearbeid på de to adressene vil påvirke framkommeligheten på det samme stedet. Slike typer feil vil gi et underestimat av antall gravinger på samme sted. Samtidig er det ikke gitt at alle adresser med tilstøtende gatenumre faktisk ligger ved siden av hverandre. Eksempelvis ligger Admiral Børresens vei 10 og 12 med en avstand på 230 meter fra hverandre ifølge Google Maps. Av kapasitetshensyn har vi ikke kontrollert alle resultatene på gravearbeider på samme sted på den måten.

Følgende typer gravearbeider ble ikke regnet som gravinger på samme sted:

- lekkasjer, ledningsbrudd, kabelfeil og andre typer gravearbeider som framstod som om de måtte gjennomføres omgående
- tilfeller hvor det var to registrerte gravearbeider, og hvor gravearbeid nummer to startet før gravearbeid nummer en hadde blitt avsluttet
- indikasjoner på at to registrerte gravearbeider i realiteten var en del av samme graveprosjekt

Når det gjelder det første punktet, var informasjonskilden beskrivelsen oppgitt av entreprenør i søknadsskjemaet til Arbeidsvarslings.

Kommunerevisjonen identifiserte 753 tilfeller av at det har blitt gravd på samme adresse innenfor en toårsperiode. Dette utgjør 10,5 prosent av gravearbeidene. Datakvaliteten gjør det imidlertid ikke mulig å fastslå om gravearbeidet var i overensstemmelse med sperrefristen eller ikke, fordi omfanget av det enkelte gravearbeidet ikke framgår av statistikken. Omfanget av det enkelte gravearbeid lot seg heller ikke utlede av beskrivelsene i fritekst i datagrunnlaget.

På bakgrunn av usikkerheten knyttet til datakvaliteten bruker ikke Kommunerevisjonen resultatet som grunnlag for sin vurdering.

Spørreundersøkelse

Vi gjennomførte spørreundersøkelser rettet mot næringslivet og trossamfunn i Thorvald Meyers gate og Åkebergveien og mot styrene for borettslag og sameier begge steder. Vi sendte undersøkelsene elektronisk med programmet Questback.

Kontaktinformasjon for næringslivet og trossamfunn fant vi på internett. I Thorvald Meyers gate fant vi 73 virksomheter vi ville kontakte. 41 av dem hadde oppgitt e-postadresse på sine nettsider. Det var mulig å kontakte ytterligere ti av dem via kontaktskjema på deres nettsider. Vi sendte to påminnelser til virksomhetene som hadde mottatt spørreundersøkelsen på e-post. Det samme var ikke mulig for virksomhetene vi hadde kontaktet via kontaktskjema.

Som det framgår av vedlegg sju og åtte, handlet et av spørsmålene til næringslivet om de mente at omsetningen hadde blitt redusert som følge av gravearbeidene. Vi kontaktet kirka i Thorvald Meyers gate og moskeen i Åkebergveien og ba dem om å tenke på besøkstall for dette spørsmålet.

Spørsmålene ba respondentene ta stilling til hvor fornøyde de var med ulike sider av kommunens informasjon og prosjektgjennomføring. I framstillingen av resultatene har vi

slått sammen svarene «veldig fornøyd» og «ganske fornøyd», og vi har slått sammen svarene «ganske misfornøyd» og «veldig misfornøyd».

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter at vi har vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært. Denne undersøkelsen bygger på data fra ulike kilder og er gjennomført med ulike metoder.

Her trekker vi fram utfordringer ved datainnsamlingen og analysene og beskriver hvordan vi har håndtert dem.

Undersøkelsen bygger i stor grad på manuell lesing av dokumenter i enkeltsaker etter forhåndsdefinerte kontrollskjemaer. Et forhold som ville kunne true gyldigheten og påliteligheten av en slik gjennomgang, er at ulike saksbehandlere hos Kommunerevisjonen tolker dokumentene ulikt. Metodelitteraturen refererer til dette som observasjonsreliabilitet (intercoder reliability). Prosjektleder har analysert alle de 69 enkeltsakene. I tillegg har prosjektmedarbeider gjennomgått fem av sakene. Prosjektmedarbeider hadde på forhånd ikke hatt tilgang til prosjektleders gjennomgang. Prosjektleder og prosjektmedarbeiders vurdering av sakene var lik i all de fem tilfellene.

Oversikten over alle gravearbeid siden 2015 har blitt bearbeidet av prosjektleder og kvalitetssikrer for å legge til rette for den manuelle gjennomgangen av om det hadde blitt gravd på samme sted innenfor en toårsperiode. Vi diskuterte framgangsmåte og hvordan vi skulle håndtere ulike tvilstilfeller, men vurderte det slik at den svake datakvaliteten redegjort for over svekket nytten av resultatene. Som tidligere nevnt har vi derfor ikke brukt resultatene som grunnlag for våre vurderinger.

Observasjonene av framkommelighet ved pågående gravearbeider ble gjennomført av prosjektleder. Faren for at andre ville ha tolket observasjonene på en annen måte, ble redusert på flere måter. Observasjonsskjemaet inneholdt binære kategorier, hvor rommet for ulike tolkninger er minimalt. For eksempel er fartsgrensen enten skiltet med 30 km/t, eller så er den ikke det. Unntaket var spørsmålet «Er det tvil om hvordan bilister skal kjøre forbi arbeidsområdet?». Det spørsmålet besvarte prosjektleder ved å se om det var skiltet for omkjøring, og ved å vurdere om informasjonen på skiltet var tydelig eller ikke. Resultatene var en del av faktaverifiseringen hos Bymiljøetaten, som hadde anledning til å komme med innspill til de konkrete observasjonene.

Når det gjelder spørreundersøkelsene, er både det lave antallet virksomheter, borettslag og sameier og den lave svarprosenten svakheter som gjør at resultatene må brukes med forsiktighet. Kommunerevisjonen ser ikke på resultatene som representative. Svarene bekreftet at Bymiljøetaten hadde sendt ut informasjon om arbeidene. Det er ikke overraskende at det var delte meninger om kvaliteten på informasjonen. Det kan tenkes at misfornøyde respondenter er noe mer tilbøyelige til å ta seg bryet med å svare enn de som er fornøyde. Resultatene viser en relativt jevn fordeling av respondenter som er henholdsvis fornøyde, misfornøyde og verken eller. Vi har tolket disse resultatene sammen med andre opplysninger som vi har omtalt i kapittel 6, dit hen at Bymiljøetatens informasjon til publikum, naboer og berørt næringsliv var tilfredsstillende.

Oppgraderingen av Thorvald Meyers skulle foregå i tre faser. Hver fase skjedde i ulike deler av gata, og ville følgelig påvirke virksomhetene ulikt. Kommunerevisjonens spørreundersøkelse ble sendt ut i desember 2019, som var mot slutten av fase to. Vi kunne ha tatt hensyn til dette ved å sende ut tre ulike spørreundersøkelser og tilpasse spørsmålene til den fasen som virksomheten, borettslaget eller sameiet var påvirket av på det gjeldende tidspunktet. Vi valgte å ikke gjøre dette, for å legge til rette for at vi mottok flest mulig svar.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn de som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger. Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget er relevant og dekkende for kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/1994 - 8

Saksbeh.:
Ingun Elde Spjelkavik, 416 34 988

Dato:
13.03.2020

Byrådets uttalelse - Forvaltningsrevisjon av saksbehandling og koordinering av graveprosjekter

Jeg viser til Kommunerevisjonens brev av 14. februar 2020 og rapport «Saksbehandling og koordinering av graveprosjekter» til uttalelse (rapport vedlagt). Rapporten er også sendt Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten, samt byråden for byutvikling og Eiendoms- og byfornyelsesetaten, med mulighet for å avgi uttalelse.

Jeg er bedt om å svare på flere spørsmål. Mine svar følger nedenfor.

Hovedbudskap i rapporten (utdrag fra rapporten)

Kommunerevisjonen har undersøkt i hvilken grad tiltak og systemer i Oslo kommune bidrar til å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene gravearbeid på veinettet medfører for berørte parter. Rapporten har hovedfokus på ledningsarbeid (etablering eller vedlikehold av infrastruktur under bakken).

Undersøkelsen viser at Bymiljøetaten gjorde mye for å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene de medfører. Den viser samtidig at etaten ikke fulgte krav i forskrift til å sikre at saken var tilstrekkelig opplyst, og krav til konkret å vurdere fordeler og ulemper ved ledningsarbeidet. Dette medførte at etaten ikke avsto søknader med referanse til at ulempene ville være for store for veiinteressen, slik regelverket åpner for. Dette kunne føre til at det ble gravd mer enn nødvendig.

Kommunale virksomheters utveksling av informasjon om langsiktige planer var ikke god nok. Det var risiko for at ledningsarbeider som kunne vært samkjørt, ikke ble det. Bymiljøetaten hadde ikke tilstrekkelig gode systemer for å koordinere ledningsarbeid og andre typer tiltak som gir redusert framkommelighet.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974770474
oslo.kommune.no

Undersøkelsens problemstilling har vært: *I hvilken grad bidrar tiltak og systemer i Oslo kommune til å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene gravearbeid på veinettet medfører for berørte parter?*

Byrådets svar

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar: Prosjektets hensikt har vært klar. Kommunerevisjonen har sørget for en ryddig prosess og har kontaktet byrådsavdelingen løpende for kvalitetssikring og oppfølgingsspørsmål. Det er positivt. 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?

Undersøkelsen bygger på en gjennomgang av 69 saker, dokumentgjennomgang og intervjuer med medarbeidere i Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten. De to etatene har fulgt den samme formelle revisjonsprosessen, men det er gjennomført 11 intervjuer i Bymiljøetaten og tre intervjuer i Vann- og avløpsetaten. Intervjuene var semistrukturerte. Det vil si at Kommunerevisjonen på forhånd hadde noen spørsmål de ville ta opp, men at respondentene fikk anledning til å legge vekt på temaer de selv mente var viktige for Kommunerevisjonens problemstillinger. Kommunerevisjonen har foretatt observasjoner av framkommelighet ved gravearbeider og gjennomført spørreundersøkelse om tilfredshet om informasjon ved gravearbeider.

Svar: Jeg synes det er positivt at revisjonen har brukt en bred metodisk tilnærming, og at den kritisk vurderer og kontrollerer dataens gyldighet og pålitelighet.

Jeg merker meg at rapporten har et kapittel om privatrettslig samtykke fra grunneier, og hvor forslag til veileder til forskrift om ledninger i offentlig grunn omtales. Veilederen er ikke vedtatt, og jeg stiller meg derfor spørrende til hvorfor revisjonen velger å bruke denne kilden, og til verdien av opplysningene som framkommer under dette kapitlet. Jeg ser imidlertid at revisjonen ikke trekker konklusjoner eller gjør vurderinger i dette kapitlet.

For ordens skyld vil jeg framheve at graveinstruksen er en administrativ bestemmelse, og ikke et juridisk bindende dokument.

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

Svar: Jeg har ikke innsigelser til kriteriene, men skulle gjerne sett en tydeligere definisjon av eller beskrivelse av forventning om hva revisjonen legger i BYM sitt samordnings- og koordineringsansvar.

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

Kommunerevisjonen anbefaler Bymiljøetaten:

- å sikre at saksbehandlingen inkluderer en dokumentert interesseavveining av fordeler for ledningsinteressen opp mot ulemper for veiinteressen

- å sikre at fartsgrensen forbi arbeider på og ved vei er i henhold til Bymiljøetatens egen veileder
- å vurdere tiltak for å legge bedre til rette for samkjøring av ledningsarbeider i kommunen
- å vurdere tiltak for å bedre koordineringen mellom tiltak på og ved vei som gir redusert framkommelighet
- å vurdere behovet for om skriftlig avtale med leverandør av søknads- og saksbehandlingssystemet bør omtale krav til passordlengde

I tillegg anbefales det at byråden for miljø og samferdsel bør påse at nødvendige tiltak iverksettes.

Kommunerevisjonen skriver innledningsvis at «denne undersøkelsen tar utgangspunkt i at gravearbeider medfører ulemper, og at Oslo kommune bør prøve å redusere disse mest mulig.» Videre oppgir revisjonen at «det ikke er et mål i seg selv at antall gravearbeider skal reduseres, men heller at det ikke graves mer enn nødvendig og at ulempene minimeres.»

Svar: Jeg oppfatter rapportens konklusjoner og anbefalinger som relevante. Slik jeg vurderer det, vil en oppfølging i samsvar med Kommunerevisjonens anbefalinger gjøre saksbehandlingen og koordineringen av gravearbeider bedre.

Jeg er mer usikker på om tiltak i samsvar med anbefalingene vil redusere gravearbeider på vei og på fortau, og de ulempene gravearbeid på veinettet medfører for berørte parter – som jo er revisjonens hovedansvar. Utbygging følger av politiske vedtak, og utbyggingen må forventes å fortsette.

Jeg setter pris på at Kommunerevisjonen framhever at det ikke er et mål i seg selv at antall gravearbeider skal reduseres. Kommunerevisjonens rapport viser et høyt antall søknader om tillatelse til å etablere infrastruktur og stenge offentlig vei i 2018 og 2019: Trafikkstyring behandlet 644 saker i 2018 og 1384 saker i 2019. Arbeidsvarsling behandlet til sammen 7647 saker i 2018, hvorav 2424 var gravetillatelser. I 2019 behandlet Arbeidsvarsling 7486 saker, hvorav 2310 var gravetillatelser. Aktivitetsnivået, og dermed lednings- og gravearbeid er i stor grad et resultat av vedtatt politikk og vedtak i byråd/bystyre, både knyttet til kommunens egne prosjekter og til byutvikling i regi av andre aktører.

Interesseavveiningen

Som det framgår av vedlegg 1 om revisjonskriteriene, skal veimyndigheten gi tillatelse til etablering av ledningsanlegg, når fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette er større enn ulempene for veiinteressen og annen infrastruktur i veien. En vurdering av om fordelene er større enn ulempene forutsetter en interesseavveining.

Et av hovedfunnene i rapporten er at Bymiljøetaten ikke hadde rutiner eller praksis for å sikre at søker opplyste om fordelene ved ledningsanlegget og plasseringen av dette. Mangel på opplysninger om fordelene ved ledningsanlegget og plasseringen av dette, gjorde at etaten ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om disse fordelene var større enn ulempene for veiinteressen og annen infrastruktur i veien. Dette ga risiko for at Bymiljøetaten ikke hadde tilstrekkelig saksbehandlingsgrunnlag i saker hvor det var uenighet om for eksempel ledningsanlegget skulle plasseres i fortau eller kjørebane. Mangelen på interesseavveining innebar også at etaten ikke avsto søknader med referanse til at ulempene ville være for store for vei-

interessen, slik regelverket åpner for. Kommunerevisjonen viser til at uenighet mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten i stor grad handlet om plasseringen av ledningsanlegget, og hvilke interesseavveininger som bør gjøres. Kommunerevisjonen mener at Bymiljøetaten sin praksis i 2018 medførte brudd på veglova § 32 og forskrift om ledninger i offentlig vei.

Jeg ser alvorlig på disse funnene. Jeg vil i den forbindelse vise til at Bymiljøetaten allerede har iverksatt opplæring av saksbehandlerne for å sikre at kvaliteten på vedtakene som treffes, ivaretar de krav som lov og forskrift oppstiller.

Jeg vil også trekke fram at rapporten viser at Bymiljøetaten gjør vurderinger av trasévalget og plasseringen av ledningen, og at saksbehandlerne forsøker å plassere ledningen eller konstruksjonen på mest hensiktsmessig måte med tanke på en langsiktig forvaltning av arealet under bakken. Dette gjøres eksempelvis ved at etaten, med utgangspunkt i vegloven og tilhørende forskrifter, setter vilkår i vedtak om ledningsarbeid og i vedtakene om arbeidsvarsling. Samtidig oppgir Bymiljøetaten i rapporten at vurderingen av interesseavveiningen ikke var blitt ivare tatt på en god nok måte, men at det er iverksatt tiltak for å bedre dette. Bymiljøetaten opplyser videre at saksbehandlingssystemet Kgrav ikke har funksjonalitet for å utstede et formelt avslag. Etaten er i gang med å forberede en anskaffelse av nytt saksbehandlingssystem til bruk for håndtering av gravesaker.

Jeg oppfatter Kommunerevisjonens funn på dette området som nyttig. Jeg mener rapporten kan bidra til en bedre forvaltning av regelverket, noe som også vil innebære en bedre dokumentasjon av hele søknads- og forvaltningsprosessen.

Samkjøring og koordinering av ledningsarbeider

Bymiljøetaten bruker søknads- og saksbehandlingssystemet Kgrav til både behandling av søknader, og til samkjøring og kabelpåvisning (dvs. sikre at ledninger og konstruksjoner ikke skal komme i konflikt med eksisterende ledninger / anlegg). Rapporten viser at det var risiko for at ledningsarbeider som kunne blitt koordinert på en hensiktsmessig måte, ikke ble det fordi informasjon om kommende ledningsarbeider ikke kom tidlig nok. Det ble i den forbindelse vist til korte høringsfrister i Kgrav. Kommunerevisjonen skriver også at Vann- og avløpsetaten sine øvrige prosjekter «var prisgitt mulighetene og begrensningene ved Bymiljøetatens system for koordinering».

Rapporten viste også at saksbehandlingssystemet Kgrav gir ikke oversikt over alle ulike tiltak som reduserte fremkommelighet, og at kommunale virksomheters utveksling av informasjon om langsiktige planer ikke var god nok. Både Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten peker på behov for møtefora og informasjonskanaler hvor kommunale ledningseiere i større grad kan utveksle informasjon.

Begge etatene ønsker bedre koordinering og jeg forventer at etatene arbeider videre med å tilrettelegge for god koordinering blant kommunens egne virksomheter og med andre så langt det er mulig.

Kgrav er en fellesløsning som legger til rette for et samarbeid om koordinering mellom offentlige og private aktører. Løsningen benyttes av flere aktører i Norge. Alle søkere står helt fritt til å sette så lange høringsperioder som de ønsker, utover de tre ukene som ligger som minimum i

systemet. Bymiljøetaten viser til at dette er en frist ledningseierne har blitt enige om seg i mellom.

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

Svar: Jeg vil etterspørre informasjon om status for alle anbefalingene til Kommunerevisjonen i den formelle styringsdialogen med Bymiljøetaten. Basert på informasjonen jeg får, vil jeg vurdere videre oppfølging. Jeg vil be etaten eksplisitt om å følge opp anbefalingene om å sikre at saksbehandlingen inkluderer en dokumentert interesseavveining.

Jeg legger til grunn at Kommunerevisjonen har brukt fartsgrensen som Bymiljøetaten har skiltet, når den har vurdert at fartsgrensen forbi arbeider på og ved vei har vært for høy, sammenlignet med fartsgrensen som fremkommer i Bymiljøetatens egen veileder. Jeg vil i oppfølging av etaten be om at Bymiljøetaten sørger for riktig skiltet fartsgrense, i henhold til veilederen.

Når det gjelder håndtering av § 32 i veglova og uenighetene mellom Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten om plasseringen av ledningsanlegg, vil jeg følge dette opp med etatene i den videre styringsdialogen.

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

Svar: Jeg og byrådsavdelingen vil i løpet av 2020 etterspørre informasjon om status for tiltakene Bymiljøetaten har iverksatt. Samtidig vil jeg understreke at tiltakene som omhandler samkjøring og koordinering på tvers av kommunens virksomheter, er et kontinuerlig forbedringsarbeid som tar tid og som ligger forankret i instruks for virksomhetsstyring. Slike prosesser vil alltid ha rom for videre forbedring.

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

Svar: Rapporten oppfattes som nyttig da den belyser og dokumenterer avvik og forbedringsområder som kan benyttes som et grunnlag for en forbedret forvaltning av regelverket.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar: Rapporten følger en logisk struktur og oppbygging. «Hovedbudskap» og sammendrag gir en fin inngang til rapporten. Det er videre god leserveiledning og overganger mellom de ulike kapitlene.

Med vennlig hilsen

Arild Hermstad

byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Bymiljøetaten



Oslo kommune
Bymiljøetaten

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Dato: 09.03.2020

Deres ref.: 19/00506-
128

Vår ref.: 19/18428-6

Saksbeh.: Ariane Bækkelund
Org. enhet: Belysning og elektro

Arkivkode: 126

FORVALTNINGSREVISJON AV SAKSBEHANDLING OG KOORDINERING AV GRAVEARBEIDER - RAPPORT TIL UTTALELSE

Bymiljøetaten viser til brev 14.02.2020 fra Kommunerevisjonen hvor det bes om kommentarer til utkastet til forvaltningsrevisjonsrapport om saksbehandling og koordinering av gravearbeider.

Bymiljøetaten har siden sommeren 2019 samarbeidet med Kommunerevisjonen for å bidra med informasjon og data som grunnlag for Kommunerevisjonens arbeid. Flere av de forhold som tas opp nedenfor er kommentert i møter og gjennom dokumenter som er oversendt til revisjonen.

Nedenfor følger etatens svar på de spørsmål Kommunerevisjonen har stilt i sitt brev av 14.02.2020.

Pkt 1: Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Bymiljøetaten vurderer at det har blitt gitt tilstrekkelig og klar informasjon om prosjektets hensikt i oppstartsmøte og dialog underveis.

Pkt 2: Har Bymiljøetaten kommentarer til prosjektets metode, anvendt kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bymiljøetaten har i brev av 25.10.2019 samt i møter med revisjonen bidratt med fortolkninger av vegloven og ledningsforskriftens bestemmelser. Det er bl.a. pekt på at det å utlede rettslig forståelse fra et utkast til en veileder fra departementet til ny ledningsforskrift ikke kan ha rettskildemessig betydning. I den forbindelse er det bl.a. også vist til at kommunen i høringsuttalelse til departementet har hatt merknader i saken. Etter det vi kan se er dette ikke gitt omtale i rapporten.

I avsnittet i rapporten om graveinstruksen, jf. kapittel 3.2.4, refereres det til «Endringen i forskrift om ledninger i offentlig veg har blitt behandlet i en byrådssak 19. juni 2019 (byrådssak 144/19)». Det var vegmyndighetens gebyrregulativ i medhold av ledningsforskriften § 18 a

Bymiljøetaten

Postadresse:
Postboks 636, Løren
0507 Oslo

Besøksadresse:
Karvesvingen 3
0579 OSLO

Telefon: 23 48 20 30 Org.nr: NO 996 922 766
Bankgiro: 1315.01.03376

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

som ble behandlet med nevnte byrådssak. Kommunen vedtar ikke at nasjonale forskrifter skal ta til å gjelde, slik teksten kan gi inntrykk av på dette punkt i rapporten. Høringsuttalelsen det refereres til i samme avsnitt i rapporten, var i realiteten et saksfremlegg til byrådsavdelingen.

Pkt 3:Har Bymiljøetaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bymiljøetaten har i brev av 25.10.2019 gitt Kommunerevisjonen kommentarer på revisjonskriteriene. Det er i generelle kommentarer pekt på at Kommunerevisjonen i sin beskrivelse av hovedproblemstillingen for revisjonen bør ta inn informasjon om at gravearbeider i regi av kommunen ofte er nødvendig for å følge opp vedtak gjort i bl.a. bystyret i Oslo. Det er for eksempel vedtatt gjennomført store gateopprustningsprosjekter i byen som medfører store/langvarige graveperioder. Det er videre vedtatt å bygge ut ladeinfrastruktur for elbiler, og dette medfører også gravearbeid. Bymiljøetaten har merket seg at Kommunerevisjonen i et par setninger har pekt på mulige fordeler av gravearbeider, men vår vurdering er at det i operasjonaliseringen av revisjonskriteriene burde vært tatt hensyn til det faktum at byutviklingen i Oslo er et resultat av vedtatt politikk – hvor både fordeler og ulemper blir vurdert av beslutningstakerne. Slik vi ser det kommer ikke dette klart nok frem i rapporten, da revisjonen med den problemstilling som er lagt til grunn og de revisjonskriterier som er valgt i det vesentlig synes å ha fokus på at gravearbeider representerer ulemper for omgivelsene.

Bymiljøetaten opplever at Kommunerevisjonen har et ensidig fokus på saker etter ledningsforskriften, og at dette ikke i stor nok grad er egnet til å gi ett godt svar på prosjektets problemstilling. Deler av rapporten, spesielt kapittel 3, fremstår mer som en revisjon av etatens praktisering av myndigheten etter ledningsforskriften, enn et svar på problemstillingen som foreliggende forvaltningsrevisjon reiser.

Revisjonen tar utgangspunkt i ledningsforskriften § 5 og interesseavveiningen her. Det fremgår at veimyndigheten skal gi tillatelse når fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette er større enn ulempene for veiinteressen og annen infrastruktur i veien. Det fremgår av merknadene til ledningsforskriften at:

«Med «veginteressen» menes vegmyndighetens ansvar for å planlegge, bygge, vedlikeholde og drifte offentlige veger, herunder arbeid med framtidige utvidelser av vegen, vegsikkerhet og ivaretagelse av allmenne ferdselsinteresser.»

Det er altså mange momenter som kan inngå i veiinteressen.

I rapporten ses det på om Bymiljøetaten som veimyndighet legger for lite vekt på ulempene i anleggsperioden. Hvis det skal være utgangspunktet må det gå klart frem at det er anledning til å legge vekt på midlertidige ulemper i anleggsperioden. Bymiljøetaten savner Kommunerevisjonens redegjørelse for hvordan revisjonen mener dette momentet skal vektlegges i den samlede vurderingen. Dette hensynet må også vektlegges ved vurderingen av om det skal gis løyve til å grave i offentlig veg etter veglova § 57. Det må da vektlegges i to ulike vurderinger.

Pkt 4: Hva er Bymiljøetatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Kommunerevisjonen konkluderer i sin rapport om at Bymiljøetaten har gjort mye for å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene det medfører. Til denne konklusjonen vil etaten bemerke at Bymiljøetatens oppgave på dette området er å behandle de søknader som kommer inn om graving i offentlig vei og på fortau etter de lover og regler som gjelder. Formålet med etatens arbeid er ikke primært å redusere gravearbeidet i byen eller å redusere de ulemper graving (alltid vil kunne) medføre for noen. Vi har opplyst at formålet med etatens forvaltningsarbeid er å håndtere de søknader som kommer på rett måte, med utgangspunkt i de lover/forskrifter/regler som gjelder på dette området. Dette utgangspunktet har etaten gjentatt for revisjonen flere ganger gjennom det arbeidet som er gjort – herunder bl.a. i oppstartsmøte hvor formålet og problemstillingen for prosjektet har vært diskutert.

Kommunerevisjonen skriver innledningsvis at regelverket for graving på ledningsnett eller annet ledningsarbeid gir «tydeligere føringer for veimyndighetens saksbehandling av ledningsarbeid enn for andre typer gravearbeid». Som tidligere nevnt i dialogen med Kommunerevisjonen, ønsker Bymiljøetaten å poengtere at ledningsforskriften ikke direkte regulerer gravetillatelse. Løyve for graving skal fortsatt gis etter vegloven § 57. Det er altså ikke gravearbeidet det gis tillatelse til etter ledningsforskriften, slik det kan forstås ut fra Kommunerevisjonens rapport. Etter ledningsforskriften §§ 4 og 5 kan det gis tillatelse til ledningsarbeid og tillatelse til ledningsføring i vei.

I rapportens sammendrag leser man at etatens prosjekter var prisgitt mulighetene og begrensningene ved Bymiljøetatens system for koordinering. Premisset for denne vurderingen er ikke korrekt da Kgrav ikke er Bymiljøetatens eget system. Det er en fellesløsning og et samarbeid om koordinering mellom offentlige og private aktører. Det er ikke eksklusivt for Bymiljøetaten. Kommunerevisjonen legger Kgravs muligheter til grunn for at korte høringsrunder med andre ledningseiere påvirker Vann- og avløpsetatens øvrige prosjekter. Bymiljøetaten ønsker å gjøre Kommunerevisjonen klar over at Vann- og avløpsetaten står helt fritt til å sette så lange høringsperioder som de ønsker, da det kun er en minimumstid på tre uker som legger føringer for høringsperioden. Forholdet bør komme frem i rapporten om den skal gi et dekkende bilde av de faktiske forhold.

I avsnittet som omfatter «Tilfeller der Trafikkstyring ikke ga tillatelse» i rapportens kapittel 3.2.3, fremkommer det at det i følge Bymiljøetaten ikke eksisterer en hjemmel som kan benyttes til å gi avslag på søknader om ledningsarbeid. Dette er ikke korrekt. Bymiljøetaten har ikke hjemmel til å avslå søknad om tillatelse etter ledningsforskriften § 5 når fordelene med ledningsanlegget og plasseringen av dette er større enn ulempene for veiinteressene og annen infrastruktur i veien.

I Kommunerevisjons konklusjoner fremkommer det at Bymiljøetaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis for å sikre at sentrale deler av saken var tilstrekkelig opplyst. Det fremkommer videre at etaten hadde etablert skriftlige rutiner og praksis som la til rette for å vurdere deler av ledningsinteressene opp mot ulemper for veiinteressene på noen områder. Revisjonen peker videre på at etaten setter vilkår både i tillatelse til ledningsarbeid og i vedtakene om arbeidsvarsling.

Kommunerevisjonen konkluderer også med at undersøkelsen har avdekket svakheter og mangler ved Bymiljøetatens saksbehandling. Det er pekt på at det i vedtak som treffes ikke gis tilstrekkelig opplysning om hva som har vært interesseavveiningen som er gjort ved vurdering av søknader om graving etter ledningsforskriftens bestemmelser. Revisjonen legger til grunn at dette representerer en risiko for at etaten ikke hadde tilstrekkelig saksbehandlingsgrunnlag i saker hvor det var uenighet om for eksempel ledningsanlegget skulle plasseres i fortau eller kjørebane. Under punkt 9.2 har Kommunerevisjonen anbefalt at saksbehandlingen skal inkludere en dokumentert interesseavveining. I merknaden til forskrift om ledninger i offentlig vei § 5 stilles det for øvrig ingen krav til å dokumentere interesseavveiningen med mindre det er grunn til å tro at en av partene vil være misfornøyd.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål om etatens generelle føringer om å legge noen typer ledninger og konstruksjoner i kjørebane og andre i fortau var i henhold til forskrift for ledninger i offentlig vei § 5. Spørsmålet om hvor ledninger plasseres er basert på faglig skjønn. Fremkommelighet i ledningenes driftsperiode taler bl.a. for slik plassering, samt Vann- og avløpsetatens avstandskrav for sine rør og kummer. Etaten benytter ikke forskriften alene i sine vurderinger av plassering. Faglig skjønn som ulike vei- og gateprofiler som nevnt i standarder som NS 3070 er også naturlig nok relevant, for å kunne anvende forskriftens bestemmelser.

I kapittel 3.3.3 peker Kommunerevisjonen på at en generell sperrefrist fremstår som å stå i motstrid til kravet om en konkret vurdering av fordeler og ulemper i hver sak. Bymiljøetaten stiller seg spørrende til om Kommunerevisjonen mener at etaten ikke har anledning til å sette en slik frist basert på faglige vurderinger. Uttalelsen kan ses på som et eksempel på at det i rapporten legges til grunn at det er en tettere kobling mellom interesseavveiningen etter forskriften § 5 og gravearbeidet/ulempene i anleggsperioden enn hva man kan se at det er grunnlag for etter fastsatt regelverk.

I kapittel om Bymiljøetatens styring av egne tilganger i Kgrav gjør Kommunerevisjonen vurderinger knyttet til påloggingprosedyrer og manglende krav til passordlengde. Som Kommunerevisjonen nevner har Bymiljøetaten en skriftlig avtale med Geomatikk AS, hvor påloggingprosedyre fremkommer. Etaten stiller seg spørrende til denne vurderingen da det er uklart hvilken grad Bymiljøetaten har hatt anledning til å påvirke dette. Det kommer i rapporten også frem at etaten ikke har egne rutiner over hvor ofte det skal utføres gjennomgang av tilganger. Dette er ikke korrekt, da etaten har egen generell prosedyre for tilgangskontroll. Gjennomgang av tilgangskontroll skal skje minst årlig. Opplysninger om dette skal være gitt Kommunerevisjonen gjennom den dialog det har vært i gjennomføringen av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Bymiljøetaten har i flere møter med Kommunerevisjonen opplyst at alle søknader naturlig nok underlegges en vurdering ut fra de krav som gjelder etter vegloven og ledningsforskriften. Søknadene underlegges et faglig skjønn, og uten dette ville etaten ikke ha kunnet treffe avgjørelse. I rapporten fra Kommunerevisjonen er ikke denne informasjonen tatt med, og ved å lese rapporten kan det fremstå som om etaten overhode ikke gjør slike vurderinger. Dette er ikke korrekt. Etaten ser imidlertid – som opplyst også i møte med revisjonen - at kvaliteten på de skriftlige vedtak som treffes kan bli bedre ved at vi tar inn ytterligere informasjon i de mange vedtakene som treffes om hva som har vært viktig i interesseavveiningen som er gjort

ved behandlingen av søknaden. Bymiljøetaten har som det fremkommer i rapporten nær dialog med tiltakshaverne som søker om tillatelse til gravearbeid. Veiledningsplikten som etaten har etter forvaltningsloven etterleves, slik vi vurderer det. Gjennom dialog kommer etaten og søkerne frem til faglig forsvarlige løsninger, slik at tillatelse kan gis – og tiltak kan gjennomføres. Gjennom dialog er det tidvis uenighet med søkere om hva som er den faglig beste løsningen. Det er for eksempel ulike synspunkter på hvor ledningsanlegg skal plasseres (om disse skal ligge i fortau eller i gategrunn). Etaten legger til grunn en faglig vurdering med utgangspunkt i vegloven og tilhørende forskrifter, og har ikke hjemmel for å tillegge hensyn utenfor regelverket.

Det er ikke uvanlig at søkerne er uenige i enkelte faglige vurderinger som gjøres som ledd i myndighetsutøvelsen. Det sentrale for Bymiljøetaten som myndighetsorgan er å følge de lover/forskrifter som gjelder og å behandle søknader og treffe vedtak etter de vanlige forvaltningsrettslige regler som gjelder. Enkelte offentlige søkere mener at de må særbehandles, og dette blir med bakgrunn i forannevnte naturlig nok avvist, da etaten naturlig nok ikke skiller på om søknader mottas fra private eller fra andre offentlige virksomheter. På denne måten etterleves det forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling, som også gjelder på dette området.

Etaten skiller ikke på om søknader mottas fra private eller fra andre offentlige virksomheter, og på den måte etterleves det forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling, som også gjelder på dette området.

Gjeldende ledningsforskrift som ble vedtatt endret med virkning fra 1. januar 2018 er på flere punkter ikke så klargjørende som det Bymiljøetaten ønsker. Vi har tatt dette opp overfor Samferdselsdepartementet gjennom den høringsuttalelsen som Oslo kommune har gitt til ny veileder som skal komme fra departementet. Høringsfristen fra departementet gikk ut i februar 2020, og en avventer nå sluttbehandlingen av saken i departementet.

Kommunerevisjonen har i sin rapport konkludert med at Bymiljøetaten ikke hadde tilstrekkelig gode systemer for å koordinere ledningsarbeid og andre typer tiltak som gir redusert framkommelighet. Etaten benytter i dag et saksbehandlingssystem som er under utskifting. Bakgrunnen for at systemet byttes ut er at dette ikke dekker de behov etaten har etter at langt flere søknader skal underlegges behandling etter ny ledningsforskrift. De systemsvakheter som revisjonen peker på er etaten kjent med og vi søker å få bedre systemstøtte som skal bidra til at å lette saksbehandlingen fremover.

Pkt 5: Vil Bymiljøetatens vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Bymiljøetaten har iverksatt opplæring av saksbehandlerne for å sikre at kvaliteten på vedtakene som treffes ivaretar de krav som lov og forskrift oppstiller. Etaten arbeider med forberedelse av en offentlig anskaffelse, hvor målet er å kjøpe inn et nytt saksbehandlingssystem til bruk for håndtering av gravesaker fremover.

Pkt 6: Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/-ene?

Tiltakene nevnt i punkt 5 er allerede iverksatt. Tidspunktet for implementering av nytt saksbehandlingssystem vil ikke være klart før anskaffelsesprosessen er gjennomført i sin helhet.

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

Rapporten viser at det er mange utfordringer med graving i veinettet i Oslo. Ønske om utvikling av byen kan for eksempel komme i konflikt med ønske om god fremkommelighet. Full fremkommelighet vil ikke alltid kunne oppnås om begge disse hensyn skal ivaretas. Rapporten peker imidlertid på forbedringsområder knyttet til måten dagens saksbehandling ivaretas på både hos Bymiljøetaten, men også i relasjon til andre aktører som graver i byen. De vurderinger som er gjort vil bli tatt med i etatens videre forbedringsarbeid på området. Observasjoner som Kommunerevisjonen har gjort viser også at etaten må se på måter å sette enda mer ressurser inn i arbeidet med kontroll og oppfølging av de som gis tillatelse til graving i byen. Innretning av kontroll må balanseres opp mot hensynet til forsvarlig og effektiv saksbehandling, og naturlig nok være innenfor de budsjettammer som stilles til rådighet for etaten i forvaltningen på dette området.

Pkt 8: Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygning vurderes å følge en vanlig mal for denne type revisjonsrapporter. Når det gjelder rapportens språk vil vi peke på viktigheten av at denne er tilstrekkelig presis, slik at den gir leserne et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere de faktiske forhold som blir tatt opp – og på den måten sikre at innholdet ikke bidra til misforståelser.

Bymiljøetaten ser ikke begrunnelsen for hvorfor kapittel 2 «Privatrettslig samtykke fra grunneier» er tatt inn i rapporten, spesielt når Kommunerevisjonen heller ikke har noen vurderinger knyttet til dette. I hvilken grad er dette egnet til å belyse hovedproblemstillingen? Dersom forskriften setter krav til privatrettslig samtykke hører vel dette inn under rapporten kapittel 3. Etter Bymiljøetatens vurdering er det ikke noe grunn for at det skal være et eget kapittel.

Med vennlig hilsen

Gerd Robsahm Kjørven
etatsdirektør
[Godkjent elektronisk](#)

Rune Gjøs
divisjonsdirektør

Kopi til: Belysning og elektro / Bente Flesvig

Vedlegg 5 Uttalelse fra Vann- og avløpsetaten

Vann- og avløpsetaten



OSLO KOMMUNE KOMMUNEREVISJONEN
RÅDHUSET
0037 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
19/07271-18

Saksbehandler:
Ellen Birkeland

Dato:
12.03.2020

Forvaltningsrevisjon - Koordinering og gjennomføring av graveprosjekter - Rapport til uttalelse - Svar

Svar på spørsmål fra Vann og avløpsetaten på dokument: 19/07271-16 - Forvaltningsrevisjon - Koordinering og gjennomføring av graveprosjekter - Rapport til uttalelse

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, VAV opplever at hensikten har vært klart og tydelig formidlet.

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

Det kunne kanskje ha vært noen flere ansatte fra VAV som ble intervjuet i forbindelse med revisjonen. Prosjekt «Thorvald Meyersgate» er et noe utypisk prosjekt for VAV og et annet prosjekt ved siden av prosjektet i «Åkebergveien» kunne vært valgt. Begge disse prosjektene er byutviklingsprosjekter. Et eksempel på et typisk VA-prosjekt er «Hellerudveien», hvor VAV har beregnet de samfunnsmessige ekstrakostnadene, som følge av pålegg fra BYM til totalt ca. 20 mill.kr.

Utover dette har vi ingen kommentarer.



Vann- og avløpsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Herslebs gate 5, 0561 Oslo
Postadresse:
Postboks 4704 Sofienberg, 0506 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@vav.oslo.kommune.no
Org. nr.: 971 185 589
vav.oslo.kommune.no

3. Har Vann- og avløpsetaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Nei, VAV har ikke ytterligere kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er Vann- og avløpsetatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Rapporten fremstår som nyttig og konstruktiv. VAV har følgende innspill og forslag til korrigering / presiseringer av hovedbudskap og sammendrag (korrigeret tekst lagt i mørk blå kursiv.)

Hovedbudskapet Side 4:

Undersøkelsen viser at Bymiljøetaten gjorde mye for å redusere gravearbeider i vei og på fortau, og de ulempene de medfører. Den viser samtidig at etaten ikke fulgte krav i forskrift til å sikre at saken var tilstrekkelig opplyst, og til konkret å vurdere fordeler og ulemper ved ledningsarbeidet. Dette medførte at etaten ikke ville avslå søknader med referanse til at ulempene ville være for store for veiinteressentene, slik regelverket åpner for. Dette kunne føre til at det ble gravd mer enn nødvendig, og at løsningen kunne medføre økte samfunnsøkonomiske kostnader og i enkelte tilfeller i strid med god HMS og arbeidsmiljølov med tilhørende forskrifter.

Tekst VAV mener bør løftes fra side 20 i teksten og til hovedbudskapet:

Vann- og avløpsetaten ga videre uttrykk for at den mente dobbeltrollen til avdeling for Trafikkstyring var i klar strid med god forvaltningsskikk. Bymiljøetaten pekte også på at det var uheldig at Trafikkstyring var en egen ledningsaktør som søkte om tillatelser til ledningsarbeid.

sammendrag Side 6:

Mangelen på en interesseavveining innebar blant annet at etaten ikke avslå søknader med referanse til at ulempene ville være for store for veiinteressentene, slik regelverket åpner for. *Bymiljøetaten ga, istedenfor å avslå, pålegg om endringer av utforming av ledningsanlegget som medførte vesentlige økte kostnader blant annet for fremføring av vann og avløpsledninger som igjen medfører økte kostnader for kommunens innbyggere. I tillegg medfører endringene dårligere arbeidsforhold for arbeidstakerne som skal bygge og drifte anleggene, noe som er i strid med arbeidsmiljøloven. Det er viktig å være oppmerksom på at installasjoner (eks. kummer) er å betrakte som arbeidslokasjoner som benyttes regelmessig. Etter Kommunerevisjonens vurdering kunne den manglende interesseavveiningen føre til at det ble gravd mer enn nødvendig.*

5. Vil Vann- og avløpsetaten eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Ja, VAV vil iverksette følgende tiltak på bakgrunn av rapporten konklusjoner og anbefalinger:

- VAV vil umiddelbart sørge for å dokumentere fordelene ved tiltaket inkludert den tekniske løsningen, den samfunnsmessige fordelene og hensynet til et godt arbeidsmiljø for gjennomføring av tiltaket samt den fremtidige driften av anlegget.
- VAV har tatt og vil fortsette å ta initiativ til å opprette møtearenaer med BYM for å samkjøre investeringstiltak/utveksle planer (1-4 års perspektiv) utover det som gjøres i dag.
- VAV vil ta initiativ til å utvikle felles kart-/data-løsninger for samkjøring av etatenes planer.
- VAV vil ta initiativ til at løsningen utvides til å også omfatte Oslo bygg KF (tidl. omsorgsbygg/undervisningsbygg og KID).

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

Det er planlagt oppstart før sommerferien 2020.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Vann- og avløpsetaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Ja, VAV oppfatter rapporten som nyttig og konstruktiv. Den bidrar til å løfte perspektivet, forsterke forståelsen og forbedre det fremtidige samarbeidet mellom VAV og BYM.

Det er nyttig at rapporten tydelig påpeker at fordeler for ledningsinteressen skal avveies mot ulemper for veiinteressen. For VAV har manglende avveining medført vesentlig større og omfattende gravearbeider og derigjennom høyere samfunnskostnader, uhensiktsmessige løsninger og dårligere arbeidsforhold. VAV har i fem år påpekt at BYM sin praktisering av regelverket med hensyn til å gi gravetillatelse har vært i strid med regelverket, slik rapporten angir. Eksempelvis har BYM inntil nylig satt krav til overdekning over kummer, begrunnet med setningsskader på veiene.

VAV støtter fullt og helt revisjonens anbefalinger.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

Rapporten er lettlest og oversiktlig, og med et bra språk.

Med hilsen
Oslo kommune, Vann- og avløpsetaten

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Anna Maria Aursund
direktør

Jan Tobiassen
avdelingsdirektør

Kopi til: OSLO KOMMUNE KOMMUNEREVISJONEN, Audun Solli
Vann- og avløpsetaten, Erik Aulie
Vann- og avløpsetaten, Jan Tobiassen
Vann- og avløpsetaten, Anna Maria Aursund
Vann- og avløpsetaten, Eivind Åsnes

Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
19/00506-132

Vår ref. (saksnr.):
20/1994 - 7

Saksbeh.:
Heidi Sveinunggard Dalen,
975 19 889

Dato:
12.03.2020

Forvaltningsrevisjon av saksbehandling og koordinering av gravearbeider

Det vises til brev av 14.02.2020 med vedlagt rapport «*Saksbehandling og koordinering av gravearbeider*» til uttalelse. Det vises samtidig til brev av 04.02.2020 der det orienteres om at Kommunerevisjonen i rapporten omtaler spørsmål om privatrettslig tillatelse fra grunn rent deskriptivt, uten å knytte en vurdering til dette.

Etter det jeg har fått opplyst, har Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) ikke mottatt noen formell henvendelse fra Kommunerevisjonen i sakens anledning og har derfor ikke svart formelt på dette tidligere.

I EBYs innspill til Kommunerevisjonen av 05.03.2020 foreslås det at noen viktige forhold belyses i kapittel 2 «Privatrettslig samtykke fra grunneier». Etaten har imidlertid i brev til Kommunerevisjonen av 11.03.2020 informert om at det gjennom revisjonen, høringssvar til veileder til forskrift om ledninger til offentlig vei og i enkelt saker har vist seg å være ulike oppfatninger internt i Oslo kommune angående hvorvidt privatrettslig samtykke fra grunneier for offentlig veigrunn er nødvendig. Etaten påpeker at de opprettholder sin uttalelse av 05.03.2020 men har besluttet å be om en juridisk vurdering av spørsmålet fra Kommuneadvokaten, slik at kommunen fremover kan legge til grunn en ensartet praksis.

Jeg slutter meg til etatens vurderinger.

Med vennlig hilsen

Hanna E. Marcussen
byråd for byutvikling

Vedlegg 7 Uttalelse fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Eiendoms- og byfornyelsesetaten



Kommunerevisjonen

Unntatt offentlighet

Offl. § 14.1

Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
20/8612

Saksbehandler:
Hege Kristin Goverud

Dato: 11.03.2020

Uttalelse til "Forvaltningsrevisjon av saksbehandling og koordinering av gravearbeider"

Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) viser til mottatt rapport «Forvaltningsrevisjon av saksbehandling og koordinering av gravearbeider» til uttalelse innen 06.03.2020, vår uttalelse den 05.03.2020 samt vårt brev den 06.03.2020, hvor vi bad dere legge til side vår uttalelse.

Gjennom revisjonen, høringsvar til veileder til forskrift om ledninger i offentlig veg og i enkeltsaker har det vist seg å være ulike oppfatninger internt i Oslo kommune angående hvorvidt privatrettslig samtykke fra grunneier for tiltak i offentlig veggrunn er nødvendig. EBY har derfor besluttet å be om en juridisk vurdering av spørsmålet fra Kommuneadvokaten, slik at kommunen fremover kan legge til grunn en ensartet praksis.

Etter interne avklaringer i EBY opprettholder vi vår uttalelse av 05.03.2020.

EBY har ikke tidligere mottatt noen formell henvendelse fra Kommunerevisjonen i angående revisjonen og har derfor ikke formelt svart på dette tidligere.

Vi har i denne uttalelsen kun behandlet kapittel 2 «Privatrettslig samtykke fra grunneier». Vi er av den oppfatning at kapittelet mangler noen viktige forhold som foreslås inntatt.

Nedenfor har vi inntatt hele kapittel 2 fra rapporten med våre innspill innarbeidet. Innspillene fra EBY er knyttet til avsnitt 3 og 4 og er satt i kursiv.

2. Privatrettslig samtykke fra grunneier

«Samferdselsdepartementet sendte forslag til veileder til forskrift om ledninger i offentlig veg på høring 12. november 2019. I forslaget framgår det at «den privatrettslige grunneier må også gi sitt samtykke til ledningsanlegget.»



Eiendoms- og byfornyelsesetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Christian Krohgs gate 16
Postadresse:
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@eby.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 874 780 782
www.eby.oslo.kommune.no

I felles høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet i forbindelse med den forutgående høringen om forslag til endring i forskrift om ledninger i offentlig veg står det imidlertid om veglova § 32:

Bestemmelsen gjelder uavhengig av om vegmyndigheten eier grunnen eller ikke, og er følgelig en bestemmelse som gir rådighetsinnskrenkninger for eiendomsområdet inntil tre meter fra vegkanten, selv om vegmyndigheten ikke eier grunnen i dette området. Vegmyndigheten er dermed gitt en myndighet som innskrenker eventuell privat grunneier sin rådighet over dette området, ut fra hensynet til veginteressene.

Kommunerevisjonen har kontaktet Eiendoms- og byfornyelsesetaten. *Etaten kommenterte at utgangspunktet for å gjøre tiltak på en annen manns grunn er at man må ha både et privatrettslig grunnlag og inneha alle nødvendige offentligrettslige tillatelser. Dette gjelder uavhengig av om en kommune er grunneier eller ikke, og uavhengig av om arealet det gjelder, er regulert til vei. Dette gjelder også ledningsanlegg i offentlige gater og veier hvor Oslo kommune er grunneier. Etatens nettsider viste til at den forvalter Oslo kommunes privatrettslige interesser som grunneier. Ledningseiere som ønsket bruksrett på Oslo kommunes eiendom, skulle ifølge informasjon på etatens nettsider sende en forespørsel med beskrivelse av tiltaket til etaten for å få bruksrett. Eiendoms- og byfornyelsesetaten sa at den har lagt til grunn at dagens delte roller mellom grunneier og vegmyndighet innebærer at ingen av etatene kan gi samtykke uten forbehold om for at også den andre etaten samtykker i egenskap av henholdsvis grunneier og vegmyndighet. Denne ordningen sikret at ulike relevante forhold ivaretas. Bystyret kan legge privat samtykkekompetanse til Bymiljøetaten. Det ville ifølge etaten i så fall være naturlig at Bymiljøetaten forela spørsmålet for Eiendoms- og byfornyelsesetaten for samtykke ble gitt for å motvirke at det ble gitt problematiske samtykker f.eks. i områder som er under utvikling eller hvor påregnelige utviklingsprosesser burde tas i betraktning.*

På spørsmål om hvordan den behandlet forespørselene, svarte etaten at den foretok en helhetsvurdering. Den skulle sjekke om det forelå utviklings- eller reguleringsplaner for området, eller om det var nye planer var på gang som kunne ha konsekvens for tiltaket. Videre forespurte etaten den kommunale forvalteren om uttalelse vedrørende forhold som kunne ha betydning for tiltaket. Etaten skulle videre vurdere juridisk om tiltaket allerede var regulert i en gjeldende avtale, innebar en endring av en avtale eller ville komme i konflikt med andre rettigheter. Der etaten har gitt samtykke, registreres heftelsene/avtalene i Oslo kommunes eiendomsregister (OKER). Informasjonen i registeret benyttes ifølge etaten blant annet i forbindelse med planlegging av fremtidig utnyttning, utvikling og salg av eiendommer. Dette er det viktigste aspektet ved at kommunen samtykker privatrettslig i tillegg til offentligrettslig. Videre vil en privatrettslig avtale kunne inneholde andre vilkår enn vegmyndigheten kan oppstille innenfor sin myndighet til å gi løyve. Eiendoms- og byfornyelsesetaten viste til at den behandlet langt færre henvendelser enn Bymiljøetaten, men at det var vanskelig å skaffe oversikt over hvor mange forespørsler den hadde mottatt. *Etatens avtaler inneholdt en standardbestemmelse om at rettighetshaver må innhente alle nødvendige offentligrettslige tillatelser. Det privatrettslige*



Besøksadresse:
Christian Kroghs gate 16
Postadresse:
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@eby.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 874 780 782
www.eby.oslo.kommune.no

Samtykket inneholder således en forutsetning om at også vegmyndigheten må gi løyve.

Bymiljøetaten ga en offentligrettslig tillatelse som veimyndighet for å etablere et ledningsanlegg i offentlig vei. Etaten mente at veglova og forskrift om ledninger i offentlig vei gjelder uavhengig av hvem som eier grunnen, og viste til at regelverket ikke omtalte noe behov for et privatrettslig samtykke fra grunneier. Bymiljøetaten viste videre til at den som er grunneier til offentlig veigrunn i realiteten ikke har mulighet til å beføye rettslig over denne del av sin eiendom. Eiendoms- og byfornyelsesetaten deler ikke dette synet på eiendomsretten til grunneiere til areal som er regulert til offentlig vei. Ledningsforskriften kan ikke frata en grunneier muligheten til å råde rettslig over sin eiendom. En grunneier kan således motsette seg tiltak selv om vegmyndigheten har gitt offentligrettslig løyve til samme tiltak. Et løyve fra vegmyndigheten står således i samme stilling som tillatelser fra byggesaksmyndighetene.

Med vennlig hilsen

Eskil Bråten
direktør

Hanne Svith
avdelingsdirektør

[Dette dokumentet er godkjent elektronisk.](#)

Kopi til:

1.



Besøksadresse:
Christian Kroghs gate 16
Postadresse:
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@eby.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 874 780 782
www.eby.oslo.kommune.no

Vedlegg 8 Observasjoner av framkommelighet ved pågående gravearbeider

Figur 6 Kommunerevisjonens observasjonsskjema

Tema	Hva skal vi observere?	Kilde
Godkjent arbeidsvarslingsplan	Hvordan omtaler arbeidsvarslingsplanen punktene under? Er eventuelle unntak fra hovedprinsipp omtalt?	
Framkommelighet for gående og syklende	Har fotgjengere og syklister separate traseer forbi arbeidsområdet? I de tilfeller der det er separate traseer, er traseene avgrenset med en ledeskinne?	Punkt 3.3 Fotgjengere og syklister, <i>Veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Sykkel og gange</i> , side 9. Punkt 3.3 Fotgjengere og syklister, <i>Veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Sykkel og gange</i> , side 9.
Fartsgrense	Overstiger fartsgrensen 30 km/t?	Punkt 3.1 Generelt, <i>Veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Sykkel og gange</i> , side 8
Skilting og omkjøring	Er det tvil om hvordan bilister skal kjøre forbi arbeidsområdet? For eksempel: Er omkjøring skiltet? I gater med tilrettelagt sykkelfelt skal det enten være a) opprettholdt sykkelfelt eller: b) skiltet for en alternativ rute for sykkel	Punkt 3 Varsling, Statens vegvesen <i>Håndbok N301</i> , side 55. Punkt 3.4 Sykkelfelt og sykkelvei, <i>Veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Sykkel og gange</i> , side 9.
Veibredde	Er det 3,5 meter bredde uten faste hindre på langsgående areal for utrykningskjøretøy?	Punkt 3.2 Trafikanter framkommelighet, <i>Veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Sykkel og gange</i> , side 8.

Note: Kommunerevisjonens observasjonsskjema

Resultater fra Kommunerevisjonens observasjoner

Bogstadveien

Kjørebane var stengt i begge retninger mellom Sorgenfrigata og Kirkeveien (Ring 2). Fotgjengere og syklister hadde samme trase forbi arbeidsområdet. Fortauet var opprettholdt, og syklister kunne velge mellom å sykle på fortauet og sykle i kjørebane på veier rundt arbeidsstedet. Der veien var stengt, var det samme skilt for alternative traseer for gående og syklende.

Det var ikke skiltet omkjøring for biler på stedet. Sideveiene var skiltet som midlertidige blindveier. Innkjøringene fra Ring 2 og fra Bogstadveien sørfra var stengt.

Grefsenveien ved Sandaker

Ett kjørefelt var stengt i Sandakerveien og Grefsenveien fra Sandakerkrysset opp til Amtmann Meinichs gate. Trikken kunne gå i ett trikkespor. Det var åpnet for kryssende trafikk gjennom Sandakerkrysset.

Fortauet var opprettholdt på begge sider av kjørebane. Syklister fra Sandaker i retning Storo kunne sykle på fortauet. Det var skiltet med «Grefsenveien stengt for gjennomkjøring Storo–Disen fra desember 2018» og «Grefsenveien er stengt mot Storo». Det var ikke annen informasjon om omkjøring.

Olavs Vs gate

Olav Vs gate var stengt mellom Klingenberggata og Stortingsgata.

Det var opprettholdt to relativt smale fortau på stedet. Omkjøring var skiltet for bilister. Syklister kunne trille sykkelen på fortauet.

Toftes gate

Arbeidet i Toftes gate var en arbeidstillatelse for rehabilitering av en bygning. Sykkelfelt og fortau var stengt mellom Sofienberggata og Nordre gate. Det var skiltet om smalere kjørebane, at fortauet på den andre siden skulle benyttes, og at sykkelfeltet opphørte. Det var ikke skiltet alternativ trase for syklister forbi arbeidstedet. Fartsgrensen var 40 kilometer i timen. Dette var i henhold til vedtaket fra Arbeidsvarsling.

Stavangergata

Stavangergata var stengt i en kjøreretning ved Sarpsborgsgata og Kongsvingergata. Fortauet på den ene siden av gata var også stengt. Det var opprettholdt biltrafikk i begge kjøreretninger forbi arbeidsstedet.

Sykkelfeltet opphørte i begge kjøreretninger. Det var ikke skiltet alternativ trase for syklister forbi arbeidstedet. Fartsgrensen var 40 kilometer i timen. Dette var i henhold til vedtaket fra Arbeidsvarsling.

Thorvald Meyers gate

Thorvald Meyers gate var stengt for biltrafikk fra nederst i gata ved Ruth Reeses plass til Seilduksgata. Det pågikk arbeider fra Sofienberggata og ned til Ruth Reeses plass. Fra Sofienberggata opp mot Seilduksgata var arbeidene i stor grad ferdige. Gata var åpen for syklister og gående.

Det var ikke skiltet omkjøring for bilister. Det var skiltet med forbudt for motorvogn øverst og nederst ved arbeidsområdet og i tverrgående gater som ikke var gjennomkjøringsgater.

Nordre gate har en sykkelvei som krysser Thorvald Meyers gate fra øst til vest, fra Markveien til Toftes gate. Denne var stengt. Alternativ rute var ikke skiltet.

Det var skiltet med forbudt for gående og syklende nederst i Thorvald Meyers gate ved Ruth Reeses plass, og i krysset Korsgata / Thorvald Meyers gate i begge retninger. Det var samtidig etablert fortau på begge stedene.

Åkebergveien

Åkebergveien var stengt i en kjøreretning fra Kjøllberggata (Ring 2) og ned til Grønlandsleiret. Det var et åpent kjørefelt fra Grønlandsleiret opp mot Ring 2 for bilister og syklistene. Fartsgrensen var skiltet midlertidig til 30 kilometer i timen. Fortauet var opprettholdt på den ene siden av veien, og nytt fortau hadde på undersøkelsestidspunktet blitt åpnet på den andre siden av veien.

Syklister og gående fra Ring 2 ble møtt med et skilt om alternativ trase forbi Oslo fengsel gjennom Botsparken. Det var et skilt som informerte om at Åkebergveien var stengt for syklistene ned mot sentrum. Det var skiltet omkjøring for bilister.



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 4/2020

Tel. +47 23 48 68 00

www.krv.oslo.kommune.no