



Oslo

Kommunerevisjonen

2022

Sykkelsatsingen i Oslo

Rapport 3

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll av Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe – Haukåsen skole og Rødtvet skole
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov
Rapport 10/2021	Utbyggingsavtaler
Rapport 11/2021	Korona del 2
Rapport 12/2021	Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 13/2021	Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
Rapport 14/2021	Behandling av spørsmål om byråders habilitet. Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet
Rapport 15/2021	Innføring av velferdsteknologi
Rapport 16/2021	Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen
Rapport 17/2021	Oppfølging etter rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
Rapport 18/2021	Ruters ruteplanlegging

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen Sykkelsatsingen i Oslo kommune.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 25.08.2020 (sak 62), og tilhører området bymiljø, samfunnssikkerhet og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

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

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

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av revisjonsrådgiver Thea Berge og seniorrådgiverne Audun Solli, Stig Eliassen og Cecilie Karlsen, med sistnevnte som prosjektleder. Førsterevisor Erik-André Høgseth Haavind har også bistått i prosjektet.

Vi vil takke Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten, Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

18. mars 2022

Hilde Ludt (sign.)
ass. avdelingsdirektør

Stig Eliassen (sign.)
For Cecilie Karlsen
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Avgrensninger	8
1.4 Revisjonskriterier	8
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	8
1.6 Rapportens oppbygging.....	9
2. Bakgrunn	10
3. Tiltak mot forsinkelser i utbyggingstakt.....	12
3.1 Risikovurderinger	12
3.2 Samordning	19
4. Sykkelveinettets kvalitet – skilting og veidekke mv.....	21
4.1 Revisjonskriterier	21
4.2 Faktabeskrivelse	21
4.3 Kommunerevisjonens vurdering	34
5. Sykkelveinettets kvalitet – siktforhold.....	36
5.1 Revisjonskriterier	36
5.2 Faktabeskrivelse	36
5.3 Kommunerevisjonens vurdering	39
6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	40
6.1 Konklusjoner	40
6.2 Anbefalinger	41
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	42
7.1 Byråden for miljø og samferdsel	42
7.2 Bymiljøetaten	43
7.3 Plan- og bygningsetaten	45
Referanser	47
Tabelloversikt	48
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	49
7.4 Sykkelveinettets kvalitet	51
7.5 Sykkelveinettets kvalitet – siktlinjer	56
Vedlegg 2 Metode.....	58
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel	64
Vedlegg 4 Uttalelse fra Bymiljøetaten.....	67
Vedlegg 5 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten	71

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt i hvilken grad Bymiljøetaten har iverksatt tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet, og i hvilken grad sykkelveinettets standard er i tråd med gjeldende kvalitetsnormer.

Bymiljøetaten hadde identifisert flere risikoreduserende tiltak og aktiviteter for å forhindre forsinkelser ved utbygging av sykkelveinettet, både på overordnet nivå og for enkeltstrekninger. Samlet sett indikerer undersøkelsen likevel at etaten fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder utarbeidingen av risikovurderinger. Mangelfull rapportering om risikoreduserende tiltak i enkeltprosjekter kunne vanskeliggjøre Bymiljøetatens risikostyring knyttet til forsinkelser.

Sykelveinettets standard på undersøkte strekninger var i all hovedsak i tråd med gjeldende kvalitetsnormer. Det kan bidra til et attraktivt, funksjonelt og trafikksikkert sykkelveinett. Det var imidlertid noen svakheter knyttet til blant annet veivisning.

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonens problemstillinger har vært:

- I hvilken grad har kommunen iverksatt tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet?
- I hvilken grad er sykkelveinettets standard i tråd med gjeldende kvalitetsnormer?

Problemstillingen om tiltak mot forsinkelser i utbyggingstakt er i hovedsak undersøkt ved å se nærmere på Bymiljøetatens rutiner og praksis knyttet til risikostyring i planlegging og gjennomføring av sykkelveiutbyggingsprosjekter. Problemstillingen om sykkelveinettets kvalitet er undersøkt ved observasjoner på utvalgte strekninger. I tillegg har Kommunerevisjonen undersøkt status for siktforhold på steder som i tidligere undersøkelser har vært vurdert som dårlige.

Sentrale vurderinger

Risikovurderinger knyttet til forsinkelser i utbyggingstakt

Bymiljøetaten hadde på overordnet nivå gjennomført risikovurderinger som omfattet identifikasjon av risikoer, og risikoreduserende tiltak på områder som kunne forsinke utbyggingen av sykkelveinettet.

Bymiljøetaten hadde også gjennomført dokumenterte risikovurderinger knyttet til utbygging/oppgradering av de fleste undersøkte sykkelveistrekningene. Kommunerevisjonen merker seg at Bymiljøetaten anså risikoen som lav for mindre tiltak, og at den derfor ikke stilte krav til egne vurderinger og underveisrapportering i forbindelse med disse. Etter Kommunerevisjonens vurdering kan det være risiko for forsinkelser ved gjennomføringen også av enkelte mindre tiltak. Kommunerevisjonen mener det var en svakhet at Bymiljøetaten ikke hadde dokumenterte risikovurderinger knyttet til de undersøkte strekningene i Maridalsveien. Disse lå innenfor en lengre strekning. Her oppsto det en forsinkelse på ca. to år.

Det var eksempler på at forsinkelser oppsto som følge av at identifiserte risikoer inntraff. I tillegg var det eksempler på at det inntraff forsinkelser som følge av risikoer som ikke var identifisert. Prosjektlederne oppga at det i liten grad ble tatt utgangspunkt i de overordnede risikovurderingene eller andre oversikter i etaten over mulige risikoområder som kunne bidra til forsinkelser ved utarbeiding av risikovurderinger knyttet til enkeltstrekninger. Etatens risikovurderinger har utviklet seg i undersøkelsesperioden. Kommunerevisjonen mener likevel at undersøkelsen samlet sett indikerer at etaten fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder utarbeidingen av risikovurderinger.

Undersøkelsen viser at det ble gjennomført tiltak både på overordnet nivå og knyttet til enkeltstrekninger som kunne redusere risikoen for forsinkelser. Det var manglende og mangelfull rapportering om status for risikoreduserende tiltak. Slike mangler kunne vanskeliggjøre Bymiljøetatens risikostyring og føre til forsinkelser som kunne vært unngått eller håndtert på et tidligere tidspunkt.

Bymiljøetaten hadde samordning og samarbeid med Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten som kunne bidra til å redusere omfanget av forsinkelser i sykkelveitbyggingen.

Kvalitet og siktforhold på sykkelveinettet

Kommunerevisjonens undersøkelse av standarden på utvalgte sykkelveistrekninger viste at den i all hovedsak var i tråd med gjeldende kvalitetsnormer på forholdene som ble kontrollert. Dette kan bidra til et attraktivt, funksjonelt og trafiksikkert sykkelveinett. Det var imidlertid enkelte svakheter ved veivisningen, blant annet ved overgangen fra sykkelfelt til sykling i blandet trafikk (systemsifter), som kunne føre til utfordringer for syklister knyttet til å finne fram. Det var også et eksempel på avmerket kantparkering uten tilstrekkelig buffersone, noe som kan skape trafikkfarlige situasjoner.

Kommunerevisjonens undersøkelse av status for siktforhold på steder som i undersøkelser i 2011 og 2013 ble vurdert som dårlige, viste ingen endringer. Vegetasjonen reduserte sikten, noe som påvirket trafiksikkerheten. Bymiljøetaten har varslet at den vil vurdere tiltak for å bedre siktforholdene på de undersøkte stedene.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Bymiljøetaten å vurdere tiltak for å

- forbedre risikostyringen knyttet til å unngå forsinkelser i sykkelveiprojekter
- utbedre påpekte svakheter på de undersøkte delene av sykkelveinettet

Byråden for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten har gitt uttalelser til rapporten. Byråden og Bymiljøetaten varsler relevante tiltak.

Kommunerevisjonen har presentert og vurdert uttalelsene i et avsluttende kapittel. Uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg til rapporten.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Oslo kommune har som mål at 25 prosent av alle hverdagsreiser skal gjennomføres på sykkel i 2025. Reisevaneundersøkelsene fra Statens vegvesen og Bymiljøetaten viste en økning i bruk av sykkel i perioden 2014–2018. Sykkelandelen i Oslo utgjorde om lag 7 prosent av alle hverdagsreiser i 2018. Bruk av sykkel som transportmiddel har ifølge Bymiljøetatens årsberetning 2020 økt på grunn av endret reisemønster etter innføringen av koronatiltak 12. mars 2020. Selv om sykkelandelen øker, er resultatene langt fra målsettingen.

Bymiljøetaten skal tilrettelegge for Oslo som gå- og sykkelby. Etaten har ansvaret for utvikling og drift av infrastrukturen for sykkel. Ansvaret innebærer å utvikle sykkelveinettet, samt å være pådriver for og gjennomføre tiltak som bidrar til å fremme økt bruk av sykkel. I byrådets forslag til budsjett 2020 og økonomiplan for 2020–2023 ble det planlagt avsatt totalt 1,5 milliarder kroner til sykkelinfrastruktur i perioden, hvorav 373 millioner ble avsatt for 2020 og 360 millioner for 2021. I budsjettet for 2021 framgår en målsetting om å få på plass 25 km ny og oppgradert sykkelinfrastruktur.

Et godt utbygd sykkelveinett med god kvalitet regnes som en viktig forutsetning for å oppnå vekst i sykkeltrafikken. I Kommunerevisjonens rapporter 10/2011 og 15/2011 framkom arealkonflikter og behov for grunnerverv som årsaker til manglende framdrift i sykkelveiutbyggingen, og det ble observert flere svakheter ved utformingen av sykkelveinettet. Oppfølgingsundersøkelsene fra 2013 viste at det fortsatt var utfordringer knyttet til utbyggingstakten og siktforholdene på sykkelveinettet. Ifølge Bymiljøetatens *Sykkelredegjørelse for Oslo 2018* økte andelen sykkelveinett med god infrastruktur fra 48 til 55 prosent i perioden 2014–2018. Det var fortsatt en vesentlig andel (37 prosent) av sykkelveinettet som i 2018 var klassifisert som dårlig.

Antall utbygde km sykkelvei per år økte fra 0,8 km i 2015 til 15,2 i 2018. Selv om utbyggingen av sykkelvei har økt i perioden etter 2015, rapporterte Bymiljøetaten at 12 av 26 planlagte km (måltall) ny infrastruktur ikke ble ferdigstilt i 2019. Avviket mellom måltall og resultat økte i 2020, noe som ble begrunnet med koronasituasjonen. Etaten har pekt på at flere av sykkelprosjektene i Oslo vil kreve byggesaksbehandling, dispensasjonssøknader, omregulering og grunnerverv. Det tar tid og påvirker framdriften. Bymiljøetaten har også trukket fram at de enkleste og mest lavthengende prosjektene er gjennomført, og at de gjenværende prosjektene blir mer komplekse og tidkrevende.

Opplevd trygghet er også viktig for befolkningens valg av framkomstmiddel. Oslo kommune har vedtatt mål om at andelen som opplever Oslo som en trygg sykkelby, skal økes til 30 prosent innen 2025. Opplevd trygghet viste en positiv utvikling fra 9 prosent til 28 prosent i perioden 2014–2020, ifølge Opinions Holdningsundersøkelse om sykling i Oslo 2020.

1.2 Formål og problemstillinger

Forvaltningsrevisjonens formål har vært å framskaffe relevant styringsinformasjon til bystyrets organer og eventuelt bidra til forbedringer i utbyggingen av og kvaliteten på kommunens sykkelveier.

Undersøkelsens problemstillinger har vært:

- I hvilken grad har kommunen iverksatt tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet?
- I hvilken grad er sykkelveinettets standard i tråd med gjeldende kvalitetsnormer?

Problemstillingen om tiltak mot forsinkelser i utbyggingstakt er i hovedsak undersøkt ved å se nærmere på Bymiljøetatens arbeid med risikostyring i planleggingen og gjennomføringen av sykkelveiutbyggingsprosjekter. Problemstillingen om sykkelveinettets kvalitet er undersøkt ved observasjoner på utvalgte strekninger. I tillegg har vi undersøkt status for siktforhold på steder som i tidligere undersøkelser har vært vurdert som dårlige.

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsens problemstilling om tiltak mot forsinkelser i utbyggingstakt er avgrenset til strekninger som inngår i *Sykelstrategi for 2015–2025* og årlige vedtatte strekninger til og med 2020. En rekke faktorer utenfor Bymiljøetatens direkte kontroll kan forsinke utbyggingen av sykkelstrekninger. Kommunerevisjonen har ikke vurdert eller beregnet hvor mye slike forhold eventuelt har bidratt til forsinkelser i utbyggingene.

1.4 Revisjonskriterier

Problemstillingen om iverksetting av tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet, har revisjonskriterier basert på føringer i disse kildene:

- Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring (byrådssak 1070/15)
- Instruks for investeringsprosjekter (jf. Økonomireglementets kapittel 4, som inngår i bystyrets årlige vedtatte budsjett)
- Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter (byrådssak 1038/14)

Revisjonskriteriene for problemstillingen om sykkelveinettets kvalitet er basert på føringer i disse dokumentene:

- Håndbok V122 Sykkelhåndboka (2014)
- Håndbok N100 Veg- og gateutforming (2019)
- Håndbok N300 Trafikkskilt (2014)
- Oslostandarden for sykkeltilrettelegging (2017)

Revisjonskriteriene blir presentert etter hvert som de behandles i rapporten. Vi gir en mer utfyllende beskrivelse og utledning av revisjonskriteriene i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingen om tiltak for å unngå forsinkelser i utbyggingstakten er undersøkt ved dokumentgjennomgang og intervjuer med sentrale aktører i Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten. Undersøkelsesperioden har vært 2015–2021, dvs. etter at *Sykelstrategi 2015–2025* ble behandlet av bystyret.

Datainnsamlingen knyttet til denne problemstillingen foregikk i hovedsak mellom desember 2020 og februar 2021, mens supplerende informasjon ble innhentet til desember 2021.

Problemstillingen om sykkelveinettets kvalitet er undersøkt ved observasjoner på utvalgte strekninger og steder i perioden september 2020 til juni 2021.

I vedlegg 2 gjør vi nærmere rede for undersøkelsens metoder.

1.6 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 oppsummerer mål og resultater knyttet til sykkelveitbygging og gir en kort beskrivelse av Bymiljøetatens organisering mht. planlegging og iverksetting av sykkelprosjekter. I kapittel 3 beskriver og vurderer vi status for risikovurderinger knyttet til sykkelveitbygging. Kapittel 4 er viet observasjoner og vurderinger av utvalgte kvalitetsområder ved sykkelveinettet i Oslo, mens vi i kapittel 5 beskriver og vurderer status mht. siktforhold på utvalgte punkter i perioden 2011–2020. Kapittel 6 omfatter Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger. I kapittel 7 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i innkomne uttalelser. Uttalelsene framgår i sin helhet som vedlegg i rapporten.

2. Bakgrunn

Bymiljøetaten har ansvaret for å følge opp *Sykkelstrategi for 2015–2025* og *Plan for sykkelveinettet i Oslo*. Ansvaret innebærer å utvikle et finmasket, trygt og attraktivt sykkelveinett på kommunal grunn. *Plan for sykkelveinettet* er utarbeidet av Statens vegvesen og Oslo kommune, og inkluderer både statlige og kommunale veier. Hovedvekten av sykkelsatsingen består av å planlegge, bygge og oppgradere sykkelinfrastruktur og å drifte sykkelveinettet med høy standard.

Ansvarsfordelingen mellom Sykkelprosjektet og Bymiljøetaten for planlegging og utbygging av sykkelveinettet ble bestemt 17.01. 2013, da byrådet behandlet sak 1001/13. Sykkelprosjektet fikk ansvar for å bidra til å finne gjennomførbare løsninger for utbygging av hovedsykkelveinettet, samt være en pådriver for gjennomføring av nye tiltak, som sykling mot enveiskjøring, oppmerkingsprosjekter m.m. Bymiljøetaten fikk ansvar for planlegging, prosjektering og bygging av sykkelveier og andre sykkeltiltak. Fra 1. juli 2016 ble Sykkelprosjektet en del av Bymiljøetaten.

Ved en omorganisering i Bymiljøetaten i 2018 ble Mobilitetsdivisjonen opprettet. Arbeidet for planlegging og bestilling av vedtatte sykkelveiutbyggings-/utbedringsprosjekter ble lagt til Mobilitetsdivisjonen, mens utførelsen (igangsetting, gjennomføring og ferdigstilling) av større sykkelveiprojekter ble lagt til Prosjektdivisjonen i Bymiljøetaten. Mobilitetsdivisjonen gjennomførte selv mindre tiltak for utbedring av sykkelveinettet, for eksempel

- skilting og oppmerking av sykkelfelt innenfor eksisterende veiareal
- breddeutvidelse av sykkelfelt innenfor eksisterende veiareal
- tilrettelegging for sykling i blandet trafikk (fartsdempende tiltak og kryssinnstramminger)

Kommunerevisjonen har sammenstilt informasjon om budsjettmidler og resultater, deriblant måloppnåelse for utbygde/utbedrede sykkelveier, i nedenstående tabell:

Tabell 1 Måltall for sykkelveiutbygging i Sykkelveiprojektet 2015–2020.

År	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mål sykkelvei (km)	-	12	10	12	26	20
Utbygget sykkelvei (km)	0,8	8,9	10	15,2	14	8,1
Avvik sykkelvei (km)	-	-3,1	0	3,2	-12	-11,9
Mål oppgradering sykkelvei	-	12	8	6	6	8
Oppgradert sykkelvei	14	9,3	4,3	3	6,2	2,9
Avvik oppgradering	-	-2,7	-3,7	-3	0,2	-5,1

Kilde: Bymiljøetatens årsberetninger og byrådets vedtatte budsjett for perioden 2015–2020.

Tabell 1 viser blant annet at det var et negativt avvik mellom måltall og resultat for både sykkelveiutbygging og -utbedring i 2016. I 2017 nådde Bymiljøetaten måltallet når det gjaldt utbygging, men ikke for oppgradering. I 2018 bygde etaten ut 3,2 km mer sykkelvei enn måltallet, mens etaten kun oppnådde halve måltallet for oppgradert sykkelvei. Måltallet for utbygging var betydelig høyere i 2019 og 2020 enn i 2018, og måloppnåelsen gikk betydelig ned. For utbedring av sykkelveier var det et positivt resultat i 2019, mens det var et til dels betydelig negativt avvik i 2020. Koronatiltakene fra mars 2020 har medvirket til de negative resultatene for dette året, jf. Bymiljøetatens årsberetning 2020.

3. Tiltak mot forsinkelser i utbyggingstakt

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi i hvilken grad Bymiljøetaten har iverksatt tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet. Dette er undersøkt ved å se nærmere på Bymiljøetatens rutiner og praksis knyttet til risikostyring i planlegging og gjennomføring av sykkelveiutbyggingsprosjekter.

3.1 Risikovurderinger

3.1.1 Revisjonskriterier

- Bymiljøetaten skal ha identifisert risikoområder som kan forsinke utbyggingen av sykkelveinettet.
- Bymiljøetaten skal ha planer for / vurderinger av hvordan relevante risikoer kan håndteres/redueres slik at forsinkelser forhindres.
- Bymiljøetaten skal ha iverksatt risikoreduerende tiltak for å forhindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet når sannsynligheten for at risikoen vil inntreffe, er til stede.

Revisjonskriteriene knyttet til identifisering av risikoområder og planer for risikohåndtering er undersøkt både på overordnet nivå og for prosjekter som omfatter utvalgte enkeltstrekninger. Revisjonskriteriet om iverksetting av risikoreduerende tiltak er undersøkt knyttet til oppgradering/utbygging på utvalgte strekninger med utgangspunkt i risikohåndteringen i de aktuelle prosjektene.

3.1.2 Faktabeskrivelse

a) Overordnede risikovurderinger

Bymiljøetaten opplyste at det gjøres risikovurdering på etatsnivå i forbindelse med rapportering til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, og at det for utbygging og oppgradering av sykkelveinettet har vært gjort siden 2016. Kommunerevisjonen har innhentet Bymiljøetatens virksomhetsstyringsrapport for 2. tertial 2016 og for 1. kvartal og 2. tertial 2017. I rapporteringen framkom overordnede risikoer og risikohåndterende tiltak knyttet til framdrift i utbyggingen av sykkelvei. Omtalen av risiko i rapporteringen for 2017 var mer omfattende enn den var i 2016.

Ut over det som ble rapportert til byrådsavdelingen, ble det gjort egne risikovurderinger knyttet til sykkelveiutbygging/-oppgradering. I 2015, mens prosjektet lå i byrådsavdelingen, utarbeidet Sykkelprosjektet en risikovurdering for perioden 2016–2019. Etter at Sykkelprosjektet ble en del av Bymiljøetaten, og etter at Mobilitetsdivisjonen ble opprettet i 2018, utarbeidet Mobilitetsdivisjonen og Prosjektdivisjonen egne risikovurderinger som gjaldt utbygging og oppgradering av sykkelveinettet. Antallet dokumenterte divisjonsvise risikovurderinger økte per år, fra én i 2018 til ni per 1. september 2021.

De divisjonsvise risikovurderingene varierte i innhold og omfang i perioden og mellom divisjonene. Mobilitetsdivisjonens risikovurderinger relatert til utbyggingstakt i 2018 og 2019 gjaldt måltall og resultater for antall km ny/oppgradert sykkelinfrastruktur. Prosjektdivisjonens risikovurderinger fra 2019 relatert til utbyggingstakt gjaldt et overordnet mål om at prosjekter skal gjennomføres i henhold til bestilling. Et delmål var at 80 prosent av alle prosjekter – dvs. både sykkelprosjekter og øvrige – skulle

gjennomføres i henhold til plan, og det var et mål om antall etablerte og påbegynte kilometer sykkelvei. Fra 2021 var resultatindikatorer fra tildelingsbrevet inkludert i Prosjektdivisjonens risikovurdering, deriblant målet for antall kilometer sykkelvei.

Sykkelprosjektets ene risikovurdering for årene 2016–2019 omfattet overordnede risikoer knyttet til etablering av byrutene 1–8, jf. Plan for sykkelveinettet. Denne risikovurderingen ga lite detaljert informasjon om identifiserte risikoer og risikoreduserende tiltak. Risikoene var i hovedsak beskrevet ved navn på strekning/område, og i feltet for risikoreduserende tiltak framgikk i hovedsak informasjon om planlagt oppstart av prosjektet.

Risikovurderingene viste en utvikling i undersøkelsesperioden mht. at ansvaret for iverksetting i økende grad ble plassert. Etter hvert var det også eksempler på at det var satt tidsfrist for iverksetting av tiltak, og at det var lagt opp til at status for iverksetting av tiltak framgikk i risikovurderingene.

Fra 2018 viste risikovurderingene at de foreslåtte risikoreduserende tiltakene knyttet til utbyggingstakt i liten grad reduserte restrisikoene. Bymiljøetaten begrunnet dette med at etaten ikke eller i liten grad hadde virkemidler til å påvirke disse risikoene. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 3.2. Etaten opplyste at den hadde iverksatt tiltak på de områder den kunne påvirke, for eksempel gjennom oppbemanning i etaten, blant annet å styrke kritisk kjernekompetanse, samt økt kapasitet ved innleie.

Risikovurderingene gikk i undersøkelsesperioden 2015–2021 fra å omfatte få og overordnede risikoer til å omfatte flere og mer konkrete forhold som direkte eller indirekte kunne medføre forsinkelser. Interne risikomomenter som kunne påvirke framdrift, var blant annet:

- personellressurser, herunder sykefravær, turnover og kompetanse
- umodne / for optimistiske framdriftsplaner
- kompleksitet i planfasen
- faglig uenighet og/eller endrede prioriteringer

Eksterne risikomomenter som kunne påvirke framdrift, omfattet blant annet:

- kompleksitet i anleggsfasen
- innbyggerreaksjoner / motstand mot løsning
- endrede prioriteringer eller forutsetninger fra bestiller / politisk nivå
- kapasitet i entreprenør- og rådgivningsmarkedet
- tilgjengelige ressurser / kapasitet i gjeldende rammeavtaler
- arealkonflikter
- framdrift i reguleringsplaner eller behov for omreguleringer
- samtidighet / konkurrerende utbyggingsplaner og -prosjekter
- grunnerverv
- samordning med andre virksomheter i og utenfor kommunen

Etter mars 2020 inngikk også risikoer knyttet til håndtering og/eller konsekvenser av koronapandemien blant risikomomentene. Det forelå også egne risikovurderinger knyttet til effekten av koronatiltak.

Ledere i Bymiljøetaten beskrev risikostyringsprosessene i henholdsvis Mobilitetsdivisjonen og Prosjektdivisjonen som blant annet omfattet risikoer knyttet til

framdrift i sykkelveiutbygging, og hvordan disse prosessene utviklet seg etter at Sykkelprosjektet i 2016 ble en del av etaten.

Risikovurderingene i Mobilitetsdivisjonen bygde fra 2020 på risikovurderinger fra Avdeling gange, sykkel og kollektiv, mens de i Prosjektdivisjonen bygde på risikovurderinger i Avdeling samferdselsprosjekter. Mobilitetsdivisjonens og Prosjektdivisjonens risikovurderinger ble presentert kvartalsvis for etatsledelsen. Presentasjonene omfattet status mht. framdrift i sykkelveiutbygging og omtalte i flere tilfeller risiko for forsinkelser. Vi fikk opplyst at de divisjonsvise risikovurderingene inngikk i etatens overordnede risikovurdering i forbindelse med kvartals- og tertialrapportering til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

Vi fikk opplyst at det ikke hadde vært noe samarbeid mellom divisjonene når det gjaldt utarbeiding av divisjonsvise risikovurderinger, men at Mobilitetsdivisjonen kunne bidra i Prosjektdivisjonens risikovurderinger i enkeltprosjekter. Bymiljøetaten begrunnet dette med at risikobildet var ulikt for de to divisjonene. Prosjektdivisjonen gjennomførte større, mer omfattende og komplekse oppgraderings- og utbyggingsprosjekter, sammenliknet med de mindre og mer driftsrelaterte tiltakene i regi av Mobilitetsdivisjonen. Bymiljøetaten beskrev at begge divisjoner hadde bidratt til risikovurderingene ved rulleringen av Handlingsplan for utbygging av sykkelveinettet i Oslo 2021–2025, og innspill fra begge divisjoner inngikk i etatens samlede risikorapportering som omtalt over.

b) Risikovurderinger ved utbygging/oppgradering av enkeltstrekninger

Kommunerevisjonen har undersøkt risikovurderinger ved planlegging, status underveis og ved prosjektavslutning på til sammen 11 strekninger der det ble gjennomført sykkelveiutbygging/oppgradering. Strekningene varierte mht. lengde og kompleksitet, og om de ble ferdigstilt til planlagt tid, noe som går fram av tabell 2 lenger ned.

Identifikasjon av risikoområder og av risikoreducerende tiltak

Ifølge informantene var det gjort risikovurderinger ved planleggingen av alle prosjektene. Formen på risikovurderingene varierte blant annet etter prosjektets kompleksitet. Det forelå styringsdokument inkludert risikovurderinger med identifiserte risikoer som kunne påvirke framdrift og mulige tiltak knyttet til åtte av elleve strekninger. Bymiljøetaten opplyste at det ikke var krav til egne risikovurderinger og styringsdokument for gjennomføringen av mindre tiltak i etaten. For denne typen tiltak var risikoen vurdert som lav. Risikoen ville derfor kunne håndteres på annen måte (uten for eksempel styringsdokument og omfattende krav til løpende risikovurderinger og rapportering) enn for større gjennomføringstiltak. Kommunerevisjonen mottok styringsdokumenter for mindre prosjekter (Sandakerveien, Helgesens gate) som inkluderte risikovurderinger. Når det gjaldt Sandakerveien, forelå det også månedsrapporter.

En av strekningene der det ikke forelå skriftlige risikovurderinger, gjaldt et oppgraderingsprosjekt på Ammerud. Vi fikk opplyst at dette var et enklere investeringstiltak der det ikke var vurdert å være vesentlige risikoer for gjennomføringen av prosjektet. Det ble likevel sendt ut et nabovarsel, noe som kunne være et potensielt risikoreducerende tiltak. Oppgraderingen på strekningen ble utført uten forsinkelser. De to andre strekningene var to korte strekk (henholdsvis 55 og 65 meter) i Maridalsveien som lå innenfor en lengre strekning (Damplassen til Lisa Kristoffersens plass under

daværende Byrute 7). Denne sykkeltilretteleggingen ble ferdigstilt to år senere enn planlagt. Det var ikke utarbeidet en risikovurdering som omfattet disse strekningene. Vi fikk oppgitt at de opprinnelige planene for strekningen innebar bygging av en kryssløsning som blant annet ville medføre omregulering, grunnnerv og dialog med naboer. Videre ble det opplyst at lettere gjennomførbare tiltak på andre strekninger innenfor den planlagte ruta ble prioritert. Bymiljøetaten valgte til sist å gjennomføre de deler av tiltakene i Maridalsveien som lot seg gjennomføre uten regulering, en del ble tilrettelagt for sykling i blandet trafikk og en del med egne sykkelfelt. Vi fikk opplyst at forholdene som kunne medføre forsinkelser, delvis var forutsett i planleggingsfasen, selv om dette ikke var dokumentert.

For de øvrige undersøkte delstrekningene som var planlagt innenfor en lengre strekning, gjaldt risikovurderingen i styringsdokumentet den lengre strekningen som helhet. Dette gjaldt begge strekninger i Gyldenløves gate og Ring 2, dessuten Helgesens gate, Sandakerveien og Langbølgen.

I risikovurderingen i styringsdokumentene var det angitt ett eller flere risikoreducerende tiltak for hvert risikoområde. Det varierte om ansvar for gjennomføring av tiltak og tidsfrist for gjennomføringen framgikk i risikovurderingene, både innenfor en og samme risikovurdering og mellom de ulike risikovurderingene.

Ut over identifiserte risikoer og reduserende tiltak omtalte styringsdokumentene andre grep som kunne bidra til å redusere risikoen for forsinkelser i utbyggingen («kritiske suksessfaktorer»). Disse overlappet noen ganger risikoer og tiltak i risikovurderingen. Det gjaldt blant annet samordning med andre etater/instanser, for eksempel forhåndskonferanse og/eller annen dialog med Plan- og bygningsetaten for å bidra til raskere saksbehandling, dialog med kabeleiere for å unngå konflikt med eksisterende kabler ved graving, samarbeid med Eiendoms- og byfornyelsesetaten overfor grunneiere ved behov for grunnnerv, informasjonstiltak overfor beboere/naboer for å sikre medvirkning og redusere eventuell lokal motstand mot utbyggingen, og vurdering av tidspunkt for gjennomføringen for å unngå bygging i vintersesongen.

I tabell 2 under gir vi en oversikt over undersøkte enkeltstrekninger og arbeidenes kompleksitet. Lav kompleksitet innebærer for eksempel reasfaltering og skilting/oppmerking, og fjerning av parkeringsplasser. Høy kompleksitet omfatter større arbeider som blant annet kan innebære mer omfattende reguleringsplaner, gravearbeider mv., og derav økt behov for koordinering med andre etater. Oversikten viser tidspunkt for bestilling, når strekningen var forventet ferdigstilt, tidspunkt for faktisk ferdigstilling og forsinkelse.

Tabell 2 Oversikt over undersøkte strekninger rangert etter omtrentlig lengde på forsinkelsen.

Strekning	Kompleksitet	Bestilt	Forventet ferdigstilt ved oppstart	Ferdigstilt	Forsinkelse
Ammerudveien	Lav	2018	2018	2018	Ingen
Gyldenløves gate (1)	Lav	2016	2019	2019	Ingen
Helgesens gate	Lav	2018	2018	2018	1,5 måneder
Sandakerveien	Lav	2016	2017	2018	8 måneder
Ring 2 (1)	Høy	2016	2017	2018	1 år
Akershusstranda	Høy	2016	2017	2018	19 måneder
Maridalsveien (to strekk)	Lav	2016	2018	2020	2 år
Ring 2 (2)	Høy	2016	2017	2019	2 år
Gyldenløves gate (2)	Høy	2016	2019	2021	2 år
Langbølgen	Høy	2012	2018	2022	4 år

Note: Tabellen er utarbeidet på bakgrunn av opplysninger fra Bymiljøetaten og Kommunerevisjonens kategorisering av disse i samråd med Bymiljøetaten. Maridalsveien omfatter to strekninger.

Tabell 2 viser at det oppsto forsinkelser på ni av de elleve undersøkte strekningene. For tre av strekningene var forsinkelsen varighet under eller inntil ett år. På fem av strekningene var forsinkelsene mellom ett og inntil to år, og på en strekning lå forsinkelsen an til å bli på om lag fire år. Det oppsto i mindre grad forsinkelser på strekninger med lav kompleksitet i arbeidene enn på strekninger med høy kompleksitet, med unntak av Maridalsveien.

Det var flere faktorer som bidro til forsinkelsene som oppsto i utbyggings-/ oppgraderingsarbeidet på de aktuelle strekningene. Minst en av faktorene som bidro til forsinkelser, var identifisert som risiko i styringsdokumentet. På fire av strekningene oppsto det i tillegg forsinkelser knyttet til risikoer som ikke var identifisert i styringsdokumentet.

Det inntraff identifisert risiko for forsinkelse knyttet til lokal motstand i Langbølgen. Motstanden medførte blant annet omprosjektering, dvs. at prosjektet måtte planlegges på nytt.

Grunnforhold var et identifisert risikomoment i prosjekter som omfattet gravearbeider, og som det kunne foreligge planer om og tiltak for håndtering av. På Akershusstranda oppsto det likevel forsinkelser knyttet til håndtering av forurenset grunn. Ifølge prosjektleder sammenfalt dette med at det ble oppdaget andre problemer med grunnforholdene som krevde mer omfattende tiltak enn planlagt. Prosjektleder oppga at konsekvensene av at disse risikoene kunne sammenfalle, ikke var tilstrekkelig vurdert.

Det var i samme prosjekt eksempel på at risiko for forsinkelser knyttet til koordinering og samhandling med andre etater/instanser var vurdert og håndtert, men at samhandlingen likevel tok lengre tid enn antatt.

Eksempler på forsinkelsesårsaker på de undersøkte strekningene som ikke var identifisert som risikoer i startfasen, var blant annet:

- kvalitet og kapasitet hos utfører/konsulent i byggeplanfasen
- kvalitet og kapasitet hos entreprenør i byggefasen
- årstidsrelaterte forsinkelser
- uhell på byggeplassen og håndtering av disse
- intern faglig diskusjon og avveining av løsninger i Bymiljøetaten
- endrede prioriteringer internt i Bymiljøetaten, fra byrådsavdelingen eller bystyret

Tilrettelegging for prosjektgjennomføring innenfor planlagt tid hadde flere aspekter: Tre prosjektledere sa at for optimistiske/urealistiske tidsplaner bidro til at prosjektene de uttalte seg om, framsto som forsinket, og at det i realiteten ikke var mulig å ferdigstille strekningen innenfor planlagt tid. Optimistiske framdriftsplaner var også identifisert som risiko i noen av de overordnede risikovurderingene fra Prosjektdivisjonen, og det var planlagt og i noen tilfeller iverksatt risikoreduserende tiltak. Vi så ikke eksempler på at optimistiske/urealistiske tidsplaner inngikk blant identifiserte risikoer i enkeltprosjekter.

Ingen av prosjektlederne vi snakket med, hadde basert seg på Bymiljøetatens overordnede risikovurderinger eller andre oversikter i etaten over mulige risikoområder som kunne bidra til forsinkelser, når de skulle vurdere mulige risikofaktorer som kunne påvirke framdriften i deres prosjekter. Prosjektlederne oppga at de baserte seg på kunnskap og erfaringer de selv og prosjektteamet hadde da de utarbeidet risikovurderingene i startfasen. Tre av prosjektlederne i Prosjektdivisjonen viste til at det i februar 2019 ble holdt en workshop i Sykkelplanseksjonen der ulike risikoer som kunne oppstå i prosjekter, ble gjennomgått. Det ble tatt et foto som dokumentasjon av innspillene i prosessen. Prosjektlederne beskrev at erfaringer og læringspunkter fra prosjektene ble formidlet videre i etaten ved presentasjon av ferdige prosjekter i faste fredagsmøter og i sluttdokumentene fra prosjektene. De kjente ikke til at relevante læringspunkter, som for eksempel erfarte risikoer knyttet til forsinkelser i enkeltprosjekter, ble dokumentert eller ivaretatt på andre måter enn i sluttrapportene i de enkelte prosjektene.

Iverksetting av risikoreduserende tiltak

Risikovurderingene i styringsdokumentene vi gjennomgikk, omfattet som nevnt over både identifiserte risikoer og risikoreduserende tiltak. Når det gjaldt løpende rapportering om risiko, forelå månedsrapporter for ni av de elleve strekningene. Bymiljøetaten oppga at etaten ikke hadde et krav om månedsrapportering for mindre tiltak som strekningene i Ammerudveien og i Helgesens gate. Kommunerevisjonen har gjennomgått eksempler på månedsrapporter knyttet til de ni strekningene der slike forelå, for å undersøke om de omtalte risikoreduserende tiltak. I tillegg er eventuelle sluttrapporter gjennomgått: Det forelå sluttrapport knyttet til fire av de ni strekningene og evalueringsrapport knyttet til én av dem. En strekning var ikke ferdigstilt på undersøkelsestidspunktet, og sluttrapport forelå derfor ikke. Sluttrapport for de to strekningene i Maridalsveien skulle inngå i en overordnet sluttrapport for Byrute 7, og det samme ville gjelde for de to undersøkte strekningene i Gyldenløves gate.

Kommunerevisjonens gjennomgang av risikoreduserende tiltak som var presentert i månedsrapportene for de ni strekningene, viste blant annet

- at det var få eksempler på sammenfall mellom identifiserte risikoer i styringsdokumentet og identifiserte usikkerheter i månedsrapportene
- at det var få eksempler på at det ble rapportert om gjennomføring av risikoreduserende tiltak som var identifisert i styringsdokumentene
- at det var få eksempler på at det ble rapportert om gjennomføring av usikkerhetsreduserende tiltak som var beskrevet i tidligere månedsrapport/-er
- at det var få eksempler på at det framgikk om tiltak for å redusere oppstått usikkerhet var gjennomført eller kun var identifisert/planlagt

Seksjonslederen i Prosjektdivisjonen oppga at prosjektlederne i månedsrapportene planla tiltak for å håndtere ulike utfordringer som kunne oppstå. Ifølge seksjonslederen var det krevende å følge opp risikohåndterende tiltak, og dokumentasjon av dette kunne lett glippe blant de mange oppgavene som skulle gjøres.

I ett av prosjektene (Langbølgen) så vi at en ny mal for intern månedsrapportering som ble brukt fra 2021, ga mer omfattende usikkerhetsmatriser og mer detaljert rapportering om framdrift enn tidligere rapportering i prosjektet. Det var tydeligere beskrivelser av risikoer som kunne inntreffe / hadde intruffet, og tilhørende tiltak, men det var fortsatt lite informasjon om status for faktisk gjennomføring av tiltak. Flere prosjektledere trakk fram at Bymiljøetaten hadde utviklet og forbedret sine rutiner og maler for prosjektdokumentasjon i løpet av undersøkelsesperioden.

De fire sluttrapportene inneholdt i liten grad informasjon om gjennomføring av de risikoreduserende tiltakene som var identifisert i styringsdokumentene.

Forsinkelser kunne oppstå til tross for at risikoen var vurdert og tiltak for å håndtere risikoen var definert og iverksatt. Dette var tilfellet i Sandakerveien, der Kommunerevisjonen fikk opplyst at det ble gjennomført risikoreduserende tiltak ved å prøve å anskaffe entreprenør utenfor rammeavtale. Tiltaket var ikke identifisert i risikovurderingen i styringsdokumentet, men risikoen for forsinkelse dersom ny rammeavtale ikke kom på plass, var identifisert. Tiltaket ble ikke gjennomført, da det overskred budsjettet, og en måtte derfor vente på ny rammeavtale, noe som forsinket prosjektet.

I Gyldenløves gate var lokal motstand identifisert som risiko i styringsdokumentet. Det ble iverksatt risikoreduserende tiltak i form av informasjonsmøte og skriftlige henvendelser til lokale beboere. Innbyggerreaksjoner medførte to ulike forsinkende prosesser: Den ene gjaldt formelle prosesser ved at saken ble løftet til bystyrets organer og klagebehandling som involverte Kommuneadvokaten, og som ble sendt til Statsforvalter mv. Alle disse forholdene ble opplyst å ligge utenfor etatens kontroll. Den andre prosessen innebar at Bymiljøetaten gjorde flere analyser for å vurdere alternative løsninger for å komme innbyggernes ønsker i møte. Prosessene medførte midlertidig stans i utbyggingen på strekning 2, men håndteringen bidro også til å unngå forsinkelser ved oppgraderingen av strekning 1: Ifølge prosjektlederen ble det inngått kompromiss ved at etaten beholdt parkeringsplasser på strekning 1, men at de ble fjernet på strekning 2, der behovet for å få sykkelfelt var ansett å være størst.

Et annet eksempel gjaldt Ring 2-strekningene, der reguleringsplanen ifølge prosjektleder var svært detaljert, og Bymiljøetaten måtte søke Plan- og bygningsetaten om dispensasjon på flere områder, noe som medførte forsinkelser. Risiko for forsinkelser pga. kapasitetsproblemer hos Plan- og bygningsetaten var forutsett, og det ble ifølge prosjektleder iverksatt risikoreduserende tiltak gjennom valg av løsninger som kunne bidra til raskere godkjenning av søknaden, uten at disse hadde vesentlig effekt.

3.1.3 Vurderinger

Bymiljøetaten gjennomførte skriftlige risikovurderinger på overordnet nivå i undersøkelsesperioden. Disse omfattet identifikasjon av risikoer som kunne forsinke utbyggingen av sykkelveinettet, og risikoreduserende tiltak.

Bymiljøetaten hadde gjennomført dokumenterte risikovurderinger for de fleste undersøkte strekningene, og det var definert risikohåndterende tiltak.

Bymiljøetaten anså risikoen som lav for mindre tiltak, og stilte derfor ikke krav til egne vurderinger og underveisrapportering. Etter Kommunerevisjonens vurdering kan det være risiko forbundet med gjennomføringen også av enkelte mindre tiltak. Kommunerevisjonen mener det var en svakhet at Bymiljøetaten ikke hadde en dokumentert risikovurdering som omfattet de undersøkte strekningene i Maridalsveien. Disse lå innenfor en lengre strekning. Her oppsto det en forsinkelse på ca. to år. Vi merker oss at Bymiljøetaten har gjennomført risikovurderinger i mindre prosjekter, som i Helgesens gate og i Sandakerveien.

Det oppsto i en del tilfeller forsinkelser knyttet til forhold som var identifisert som risiko, og der risikohåndterende tiltak var beskrevet. Det var også eksempler på forsinkelser som inntraff ved oppgradering/utbygging av enkeltstrekninger, der årsaken ikke var identifisert som risiko. Prosjektlederne oppga at det i liten grad ble tatt utgangspunkt i de overordnede risikovurderingene eller andre oversikter i etaten over mulige risikoområder som kunne bidra til forsinkelser ved utarbeiding av risikovurderinger knyttet til enkeltstrekninger. Selv om etatens risikovurderinger har utviklet seg i undersøkelsesperioden, mener Kommunerevisjonen undersøkelsen samlet sett indikerer at etaten fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder utarbeidingen av risikovurderinger knyttet til å unngå eller redusere forsinkelser i utbygging og oppgradering av sykkelveistrekninger.

Undersøkelsen viser at det ble gjennomført tiltak både på overordnet nivå og knyttet til enkeltstrekninger som kunne redusere risikoen for forsinkelser. Informasjon om status for gjennomføring av beskrevne risikoreduserende tiltak framkom imidlertid i liten grad av månedsrapportene, noe som gjør det vanskelig å vurdere i hvilken grad eller når tiltakene ble gjennomført. Manglende og mangelfull rapportering om status for risikoreduserende tiltak kunne vanskeliggjøre Bymiljøetatens risikostyring knyttet til forsinkelser underveis i prosjektene. Dette kunne føre til at det oppsto forsinkelser som kunne vært unngått eller håndtert på et tidligere tidspunkt.

3.2 Samordning

3.2.1 Revisjonskriterium

- Bymiljøetaten skal ha samordnet sykkelveitbyggingen/-oppgraderingen med Plan- og bygningsetaten og eventuelle andre etater/virksomheter.

3.2.2 Faktabeskrivelse

a) Samordning med Plan- og bygningsetaten

Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten samarbeidet og samordnet arbeidet med sykkelveiutbygging/-utbedring på både leder- og saksbehandlernivå. Målet var å bidra til effektive plan- og byggesaksprosesser. Plan- og bygningsetaten var involvert på overordnet nivå, for eksempel i Bymiljøetatens planlegging av framtidig sykkelveinett i Oslo. Det var faste møter og jevnlig kontakt, både på ledernivå og i de enkelte sykkelveiprojekter. Informantene i Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten beskrev gjennomgående samarbeidet etatene imellom om sykkelprosjekter som godt.

Som omtalt i 3.1.2, så vi et eksempel på at kapasitetsproblemer hos Plan- og bygningsetaten var en identifisert risiko, men der risikoreducerende tiltak i liten grad hadde hatt effekt. Bymiljøetaten oppga også at den i liten grad kunne påvirke saksbehandlingstiden hos Plan- og bygningsetaten.

Informantene vi snakket med i Plan- og bygningsetaten, pekte på etatens egen saksbehandlerkapasitet som en av flere årsaker til forsinkelser. Når det gjaldt plansaker, var en konkret årsak til forsinkelser de siste to årene forsering av arbeidet med vannforsyning og Fornebubanen. Detaljplaner for blant annet sykkelveier hadde ifølge våre informanter blitt nedprioritert. Når det gjaldt byggesaker, hadde stor pågang de senere årene medført økt press på saksbehandlerne. Det førte til at det tok lengre tid å få oppnevnt saksbehandler, og kunne medvirke til at en problemstilling ikke ble tatt tak i før etter at saken var fordelt. Vi fikk imidlertid opplyst at sykkelveisaker var blant de prioriterte sakstypene i byggesaksbehandlingen.

b) Samordning med Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Bymiljøetaten hadde også etablert samarbeid og samordning om blant annet sykkelveiutbygging med Eiendoms- og byfornyelsesetaten, både på overordnet nivå og i forbindelse med enkeltprosjekter. Divisjonsdirektøren for Prosjektdivisjonen oppga at hun hadde samrådsmøter på etatsnivå med Eiendoms- og byfornyelsesetaten, og at eventuelle utfordringsområder, for eksempel knyttet til grunnerverv ved sykkelveiutbygging, kunne tas opp i møtene. Ifølge begge etater var det en god løpende dialog etatene imellom i og utenfor de formelle møtene. Informantene opplyste at det i tillegg var et eget grunnervervsforum for ansatte i begge etater som arbeidet med grunnerverv.

c) Samordning med andre etater/virksomheter

Bymiljøetaten kunne også vise til samarbeid og samordning med andre virksomheter i og utenfor Oslo kommune. Eksempler var blant annet Byantikvaren, Ruter og Sporveien-konsernet, Oslo Havn, Elvia/Hafslund, Telia/Get og andre fiberaktører, og ikke minst Statens Vegvesen Region Øst. Samarbeid og samordning med disse er ikke omfattet av denne undersøkelsen.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bymiljøetaten hadde samordning og samarbeid med Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten som kunne bidra til å redusere omfanget av forsinkelser i sykkelveiutbyggingen. Som omtalt i 3.1.2 var det likevel slik at framdrift i reguleringsplaner, grunnerverv og samordning med andre virksomheter var identifisert som risikoer som kunne bidra til forsinkelser på undersøkte enkeltstrekninger.

4. Sykkelveinettets kvalitet – skilting og veidekke mv.

Kommunerevisjonen har undersøkt kvaliteten på to lengre strekninger, nærmere bestemt Grønland Torg–Nordstrand–Hauketo og Nydalen–Bjølsten–Bislett–St. Olavs plass. I tillegg har vi undersøkt kortere strekninger i Oslo sentrum, disse beskrives nærmere under.

4.1 Revisjonskriterier

- Sykkelveinettet bør være attraktivt, funksjonelt og trafiksikkert. Dette bør blant annet sikres gjennom godt merkede sykkelløsninger, god sikt, god veivisning og trafiksikkert veidekke.
 - Det bør legges til rette for sikker og effektiv avvikling av sykkeltrafikken gjennom ensartet og tydelig veivisning og oppmerking.
 - Sykkelveinettet må være trafiksikkert utformet. Herunder er det viktig å bruke virkemidler som gjør at syklister og bilister har mulighet til å se hverandre i god tid, for eksempel at det er god sikt i kryss.
 - Kombinasjonen sykkelfelt og kantparkering bør unngås. Hvis kombinasjonen benyttes, forutsetter det risikoreduserende tiltak.
 - Det bør ikke være vesentlige svakheter ved sykkelveinettet knyttet til mangelfullt vedlikehold, som kan redusere trafiksikkerheten og framkommeligheten til syklistene (for eksempel hull, sprekker e.l.).
 - Kummer og sluk i sykkelanlegg bør unngås. Ved bruk bør løsningene ivareta sikkerhetsmessige hensyn for syklistene.
 - Systemskifter bør begrenses til et minimum, bør være plassert i kryss eller ved skifte i områdetype og skal være tydelig markert.

Disse forholdene er i faktabeskrivelsen nedenfor beskrevet under henholdsvis:

- Skilting og veivisning
- Siktforhold
- Kantparkering
- Veidekke
- Vannavrenning
- Systemskifter

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Grønland–Hauketo

Strekningen går fra Grønland Torg via Grønlandsleiret, Oslo Gate, Geita bru, Oslo gate, Kongsveien, Ekebergveien, Ljabrubakken, en gang- og sykkelvei uten navn og R 155 til Hauketo stasjon. Strekningen er 8,8 kilometer.

Skilting og veivisning

Strekningen var merket med blå sykkelskilt (skilt 520 og 521) og rødbrune veivisningsskilt (skilt 753). Det var nye skilt etter de fleste kryss. Alle sykkelfelt var markert med stiplet skillelinje. Sykkelfeltene var markert delvis med rød asfalt, delvis med vanlig asfalt. Den røde asfalten var slitt og falmet flere steder, men synlig.

Det var skiltet sykkelfelt mellom Grønland torg og Oslo gate, og fra Kongsveien ved bomstasjonen, over Ekebergveien til Ljabrubakken. Det var sykling i blandet trafikk fra Oslo gate opp Kongsveien til bomstasjonen. I Ekebergveien var det på

observasjonstidspunktet sykling i blandet trafikk i om lag 200 meter etter kryssing av Nordstrandveien mot Ljabru, før det igjen var etablert sykkelfelt til Ljabrubakken. Derfra var det sykling i blandet trafikk til en gang- og sykkelvei som går fram til Hauketo stasjon. Det var ikke veivisnings- eller sykkelskilt i veiskillet Ekebergveien/Ljabrubakken.

På observasjonstidspunktet var det ikke løv på trærne. Langs Ekebergveien var det noen eksempler på skilt som var plassert slik at vegetasjon kunne skjule skiltet når løvet har slått ut. En etterkontroll viste at dette var tilfellet etter avkjøringen inn i Kastellveien.

Siktforhold

Det var gjennomgående god sikt på strekningen, også i kryss. Det var rundkjøringer, T- og X-kryss på strekningen. Vi observerte ikke elementer som vegetasjon, reklameskilt eller lignende som kunne hindre at syklister og bilister hadde mulighet til å se hverandre i god tid.

Kantparkering

Det var kombinasjon av sykkelfelt og kantparkering på deler av strekningen i Grønlandsleiret fra nr. 15–19 (fem plasser), nr. 27–45 (14 plasser) og fra 59–61 (11 plasser). Det var etablert sikkerhetsone på 0,6 meter mellom parkeringsfeltet og sykkelfeltet, slik det skulle.

Veidekke

Vårrengjøringen var unnagjort på hele strekningen på observasjonstidspunktene. Det var i liten grad grus eller løv i sykkelfeltet eller kjørebane, samt i hovedsak lite sprekker og hull i veidekket. Deler av Oslo gate hadde sprekker og hull i veidekket, spesielt langs trikkeskinnene. Bymiljøetaten har opplyst at ansvaret for veidekket ved trikkeskinnene lå hos Sporveien AS. Trikkelinjen var nedlagt på observasjonstidspunktet, og skinnene var ikke i bruk.

Også gang-/sykkelvei like før Hauketo hadde sprekker og hull i veidekket.

Vannavrenning

Kummer og sluk var plassert uten at det var store ujevnheter i veien. Det var ikke eksempler på kummer eller sluk hvor sykkelhjul kunne sette seg fast. Vi har ikke kontrollert muligheten for at det kunne danne seg større vanndammer i sykkelfeltene.

Systemskifter

Systemskifter er overgangen mellom forskjellige typer sykkelanlegg, for eksempel fra sykkelfelt til sykling i blandet trafikk. Det var tre systemskifter på strekningen. To av tre systemskifter var i kryss eller etter skifte av områdetype. Unntaket var i Ekebergveien, hvor det etter sykling i blandet trafikk var etablert sykkelfelt som var markert ved veimerking og skilt. Det var, som beskrevet over, ikke veivisnings- eller sykkelskilt ved systemskiftet fra sykkelfelt til sykling i blandet trafikk i starten av Ljabrubakken, etter at man tar av fra Ekebergveien. Nytt skilt var plassert etter om lag 140 meter, ved Bakketoppen.

4.2.2 Nydalen-Bislett-St. Olavs plass

Observasjonen er gjort på strekningen Sandakerveien ved Gjerdrums vei–Kristoffer Aamodts gate–Bergensgata–Stavangergata–Uelands gate–Kierschows gate–Geitmyrsveien–General Birchs gate–Sofies gate–Holbergs gate–Pilestredet–Nordahl

Bruns gate–Langes gate–St. Olavs plass. Strekningen tilsvarer det som i *Plan for sykkelveinettet* var Byrute 8.

Sandakerveien–Geitmyrsveien

Skilting og veivisning

Strekningen var merket med blå sykkelskilt (skilt 520) og rødbrune veivisningsskilt for sykkelrute (skilt 753). Det var skiltet etter de fleste kryss. Alle sykkelfelt var markert med stiplet skillelinje. Sykkelfeltene var markert delvis med rød asfalt, delvis med vanlig asfalt. Den røde asfalten var slitt og falmet noen steder, men synlig.

Det var sykkelfelt fra Sandakerveien til Stavangergata ved Lisa Kristoffersens plass, og fra Stavangergata ved Voldsløkka kunstis- og landhockeybane ned til Bislett.

Det var sykling i blandet trafikk i Stavangergata fra Lisa Kristoffersens plass til Oslo skatehall. Strekningen var på 300 meter. Denne strekningen var ikke merket med eget sykkelruteskilt før etter 50 meter (foto 1).



Foto 1 og 2: Bildet til venstre viser at det ikke var skiltet sykkelrute ved Lisa Kristoffersens plass ned Stavangergata. Bildet til høyre er tatt i Stavangergata ved Margarinfabrikken barnehage. Her var sykkelruteskiltet plassert 50 meter inn i gata sammen med flere andre skilt, noe som kunne gjøre det vanskeligere å se. Bildene er tatt 8. april 2021.

Siktforhold

Det var gjennomgående god sikt på strekningen. Kryssene på strekningen var utformet som X- og T- kryss, og det var også rundkjøringer. Vi observerte ikke elementer på strekningen som kunne hindre at syklister og bilister hadde mulighet til å se hverandre i god tid.

Ett av X-kryssene krysser Kirkeveien (Ring 2), som er et trafikkert kryss i flere retninger. Bilister som skal vestover i retning Majorstua, må krysse sykkelfeltet i retning St. Hanshaugen / Sagene. Sykkelfeltet var der tydelig markert med rød asfalt.

Kantparkering

Det var kantparkering innenfor sykkelfelt i Uelands gate. Det var markert en sikkerhetssone med stiplet hvit linje mellom sykkelfeltet og kantparkeringssonen som var større enn 0,5 m.

Veidekke

Vårrengjøringen var ikke unnagjort på observasjonstidspunktet, og det var noe grus og løv i sykkelfeltet. Veidekket var gjennomgående uten vesentlige hull eller sprekker. Det var eksempler på at det var begynt å danne seg ujevnheter i forbindelse med en busslomme i Sandakerveien. Det var også en strekning på 270 meter med asfaltriller i Kristoffer Aamots gate, fra Fernanda Nissen skole til Kristoffer Aamots bro.

Vannavrenning

Kummer og sluk var plassert på en hensiktsmessig måte. Muligheter for vandammer i sykkelfeltene ble ikke kontrollert.

Systemskifter

Det var ett systemskifte på strekningen. Systemskiftet var etter rundkjøringen i Lisa Kristoffersens plass, hvor det var sykling i blandet trafikk ned til Voldsløkka kunstis- og landhockeybane. Dette var markert med skilt og oppmerking i veibanen.

General Birchs gate til St. Olavs plass

Skilting, veivisning og siktforhold

Strekningen i General Birchs gate ble på observasjonsdagen reasfaltert, og sykkelfelt med rød asfalt ble anlagt. Det var skiltet til Bislett i gata.

Sofies gate var skiltet med et rødbrunt sykkelruteskilt (755) ca. 100 meter etter kryssing av Ullevålsveien. Det var vanskelig å få øye på skiltet etter kryssing av Ullevålsveien, og det var derfor noe uklart hvor man skulle sykle. Det var skiltet med rødbrune sykkelruteskilt (755) og avstandsskilt for sykkelrute (757) i hele Sofies gate.

Etter Bislett stadion var det i Sofies gate oppført veivisningsskilt før Colletts gate. Der var det en tabellveiviser for sykkelruten (753) skiltet i retning sentrum, Alexander Kiellands plass og Majorstuen. Sofies gate krysser Bislettgate og Dalsbergstien, og fortsetter ned mot sentrum. Det var tilrettelagt for sykling, men ikke skiltet over Bislett lekeplass (se foto 3 under). Det var skiltet med et blått sykkelveiskilt (520) i Sofies gate etter Dalsbergstien. Det var skiltet ned Sofies gate og ved Holbergsgate 1, hvor syklist skal ta av ned Holbergs gate til Pilestredet.

Det var skilt og sykkelfelt med rød asfalt fra Holbergs gate ned Pilestredet. Sykkelruta var ikke markert i krysset mellom Pilestredet og inn Nordahl Bruns gate, men det var skiltet med skilt 753 Tabellveiviser for sykkelrute i Nordahl Bruns gate ved Langes gate.



Foto 3: Det var ikke veivisnings- eller sykkelskilt over Bislett lekeplass. Bildet er tatt 27. mai 2021.

Kantparkering

Ikke aktuelt på strekningen.

Veidekke

Asfaltdekket var i hovedsak bra. Det var noen ujevnheter og noe slitt i Sofies gate mellom Dalsbergstien og Dovregata.

Vannavrenning

Det var ikke noe å bemerke mht. sluk og vannavrenning. Vi observerte ikke vanddammer. Det hadde regnet kraftig dagene i forveien.

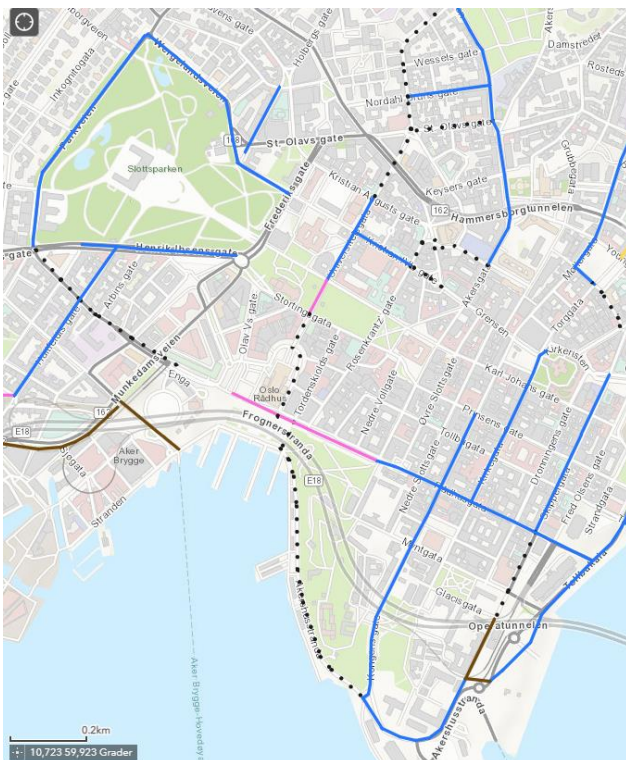
Systemskifter

Det var fire systemskifter på strekningen. I General Birchs gate var systemskiftet ikke lagt til kryss: Det var sykling i blandet trafikk de første 50 meterne. Etter det var det etablert sykkelfelt. Bymiljøetaten har opplyst at systemskifter burde legges til kryss når man skal skifte fra en ensidig til en tosidig løsning, for eksempel fra gang- og sykkelvei på én side av veien på en strekning, til tosidig sykkelfelt på neste strekning. I dette tilfellet syklet en i blandet trafikk etter vanlige trafikkregler til høyre i veien og kom så til sykkelfelt. Ifølge Bymiljøetaten ble dette normalt ikke betegnet som et systemskifte som fordret egen kryssløsning.

I Sofies gate var det sykling i blandet trafikk ned til Stensberggata. Skiftet var skiltet med tabellvegviser for sykkelrute (753). Det var sykling på sykkelfelt med rød asfalt ned Pilestredet til Nordahl Bruns gate, deretter var det systemskifte ved sykling i blandet trafikk fra Nordahl Bruns gate til St. Olavs plass via Langes gate. Som nevnt over var det ikke sykkel- eller veivisningsskilt i krysset Pilestredet / Nordahl Bruns gate.

4.2.3 Oslo sentrum

Kommunerevisjonen har befart utvalgte strekninger i sentrum. Vi har revidert strekningene som framsto som tilrettelagt for sykling på Bymiljøetatens sykkelkart per mai 2021. Det framgikk ikke av kartet om tilretteleggingen gjaldt i begge retninger eller bare i én retning.



Note: Skjermdump fra Bymiljøetatens sykkelkart, 17. juni 2021. Kartet viser strekningene (markert i blått) Kommunerevisjonen har undersøkt, jf. beskrivelsen under av hvilke gater vi har sett på.

Strekninger:

- Kristian IVs gate fra Grensen til Frederiks gate
- Holbergs gate fra Holbergs plass til Kristian IVs gate
- Rundt Slottsparken via Wergelandsveien–Parkveien–Henrik Ibsens gate til Stortingsgata
- Hieronymus Heyerdahls gate–Roald Amundsens gate–Universitetsgata til Pilestredet
- Skippergata: fra Karl Johan til Akershusstranda
- Akershusstranda: fra Skippergata til Rådhusplassen¹
- Kirkegata: fra Kirkeristen til Rådhusgata
- Kongens gate: fra Prinsens gate til Akershusstranda

På disse strekningene var det ikke alltid like relevant å observere alle forhold knyttet til revisjonskriteriene. I det følgende har vi derfor i hovedsak kommentert fakta på de mest relevante områdene.

Kristian IVs gate–Ring 1 (Frederiks gate)

Ifølge Bymiljøetatens GIS-kart var det

- tilrettelegging i blandet trafikk mellom Grensen og Rosenkrantz' gate
- sykkelfelt mellom Rosenkrantz' gate og Universitetsgata
- ikke tilrettelagt for sykling mellom Universitetsgata og Ring 1

Skilting, veivisning og siktforhold

Det var ikke veivisningsskilt i Kristian IVs gate ved Grensen og mellom Rosenkrantz' gate og Universitetsgata, mens det var sykkelfelt, skilt og veivisning fra Universitetsgata mot

¹ Strekingen fra Kongens gate til Rådhusplassen tilhører Oslo Havn KF.

Ring 1. Sykkelfeltet mellom Universitetsgata og Rosenkrantz' gate var skiltet og markert med rød asfalt. Siktforholdene var etter omstendighetene gode.

Kantparkering, veidekke og vannavrenning

Det var ikke kantparkering, og vi observerte ikke vesentlige svakheter ved veidekket eller vannavrenning på strekningen.

Systemskifter

Det var tre systemskifter hver vei på strekningen. Hvert kvartal var ett system. Det var som nevnt ikke veivisningsskilt på de to kvartalene mellom Grensen og Universitetsgata, og sykling i blandet trafikk mellom Grensen og Rosenkrantz' gate var ikke skiltet med veivisningsskilt.

Rundt Slottsparken

Ifølge Bymiljøetatens sykkelkart var det sykkelfelt rundt hele Slottsparken, med unntak av Ring 1 (Frederiks gate) og Henrik Ibsens gate mellom Hansteens gate og Parkveien.

Det var sykkelfelt i begge retninger i Kristian IVs gate / Wergelandsveien. I Parkveien var det sykkelfelt fra Henrik Ibsens gate til Wergelandsveien. Den andre retningen, fra Wergelandsveien til Henrik Ibsens gate, var det sykkelfelt til Uranienborgveien og deretter sykling i blandet trafikk til Henrik Ibsens gate. I Henrik Ibsens gate var det sykkelfelt i begge retninger mellom Hansteens gate og Ring 1.

Skilting, veivisning og siktforhold

- Kristian IVs gate / Wergelandsveien: Det var rød asfalt og sykkelfelt i begge retninger og tydelig skiltet. Sykkelfeltet var midlertidig stengt for veiarbeid fra Linstows gate. Dette var tydelig skiltet.
- Parkveien retning Henrik Ibsens gate: Det var utydelig sykkelfelt mellom rundkjøringen og Uranienborgveien. Asfalten var svart, og hvit skillelinje var slitt bort (foto 4). Det var et synlig rødt sykkelsymbol for en av sykkelrutene (Rute 2) på asfalten, og det var veivisningsskilt i retning sentrum/Rådhusplassen og til Rute 2 før innkjøring til Uranienborgveien.
- Parkveien retning Kristian IVs gate: Det var skiltet veiarbeid etter Uranienborgveien. Første veivisningsskilt etter Henrik Ibsens gate var plassert først like før Riddervolds gate, etter ca. 130 meter. Skiltet var delvis dekket av vegetasjon (foto 5).
- Henrik Ibsens gate: Sykkelfeltene var godt merket, den røde asfalten var falmet og slitt, men synlig. Det var veiarbeid fra holdeplassen Abelhaugen til Parkveien.



Foto 4: Utydelig markering av sykkelfelt i Parkveien. Foto 5: Sykkelskilt delvis skjult av vegetasjon i Parkveien. Bildene er tatt 27. mai 2021.

Kantparkering

Det var kantparkering ved Linstows gate. Sikkerhetssone på 0,6 meter var etablert og tydelig oppmerket.

Systemskifter

Det var to systemskifter. Det ene systemskiftet var i Parkveien, hvor sykkelfelt opphørte etter Uranienborgveien. Etter det var det sykling i blandet trafikk til Henrik Ibsens gate. Det var ikke tilrettelagt for sykling i Henrik Ibsens gate mellom Parkveien og Hansteens gate. Som beskrevet var det veivisningsskilt i Parkveien.

Holbergs gate–Holbergs plass

Ifølge Bymiljøetatens sykkelkart skulle det være sykkelfelt på strekningen. Det var sykkelfelt fra Holbergs plass i retning Slottsparken, og sykling i blandet trafikk i den andre retningen. Sykkelfeltet var skiltet og markert med rød asfalt.

Universitetsgata mellom Kristian IVs gate og Karl Johan

Ifølge Bymiljøetatens sykkelkart skulle det være sykkelfelt mellom Karl Johans gate og Kristian IVs gate.

Skilting, veivisning og siktforhold

Det var skiltet sykkelfelt med rød asfalt fra Kristian IVs gate i retning Karl Johans gate. Den andre retningen var et rødbrunt skilt (tabellvegviser for sykkelrute, skilt 753).

Roald Amundsens gate, Rådhusplassen og Hieronymus Heyerdahls gate

Strekningen var ifølge Bymiljøetatens sykkelkart tilrettelagt for sykling i blandet trafikk.

Skilting og veivisning

Det var ikke veivisningsskilt i Roald Amundsens gate i retning Rådhuset før Fridtjof Nansens plass. Det var heller ikke veivisning for sykling i Hieronymus Heyerdahls gate i retning fjorden.

Fra Rådhusplassen til Stortingsgata var det et stort informasjonsskilt om sykkelrute 2. Det var rødbrune skilt med retningsanvisninger i starten av Roald Amundsens gate. Det var videre skiltet sykkelfelt med rød asfalt ca. 10 meter fra Roald Amundsens gate nr. 6 i retning Stortingsgata.

Kirkegata mellom Kirkeristen og Rådhusgata

Det var ifølge Bymiljøetatens sykkelkart sykkelfelt på hele strekningen.

Skilting, veivisning og siktforhold

Mellom Kirkeristen og Prinsens gate:

- Det var et sykkelfelt begge retninger. Fram til Kirkegata 30 var sykkelfeltet flere steder utydelig.
- Det lå trikkeskinner opp til og i feltet som var avsatt til sykkelfelt i Kirkegata (foto 6).
- Sykkelfeltet var skiltet like før Karl Johans gate i retning fjorden.
- Det var sykkelfelt markert med rød asfalt i begge retninger mellom Prinsens gate og Rådhusgata. Sykkelfeltet var skiltet flere steder.



Foto 6: Falmet rød asfalt i sykkelfelt i Kirkegata etter Karl Johans gate mot Kirkeristen. Bildet er tatt 16. juni 2021.

Veidekke

Asfalten mellom Karl Johans gate og Tollbugata var slitt og hadde noen mindre hull og sprekker. Mellom Kirkeristen og Kirkegata 30 var asfalten delvis falmet rød, og delvis lappet med svart asfalt. Det var flere sprekker og noen hull inntil fortauskanten, som det framgår av bildene under (foto 7 og 8).



Foto 7: Falmet og lappet rød asfalt i krysset Karl Johans gate og Kirkegata. Foto 8: Hull i asfalten, like etter kryssing av Karl Johans gate. Bildene er tatt 16. juni.

Kantparkering

Det var kantstopp for varelevering innenfor sykkelfeltet ved Kirkegata 17 (to plasser). Sikkerhetssone på 0,6 meter var etablert og tydelig oppmerket.

Kongens gate mellom Prinsens gate og Akershusstranda

Det var ifølge Bymiljøetatens sykkelkart sykkelfelt på hele strekningen.

Skilting, veivisning og siktforhold

I retning mot sør fra Prinsens gate til Akershusstranda var det sykling i blandet trafikk til Myntgata. Strekningen var skiltet med rødbrune retningsskilt ved Rådhusgata og Myntgata. Fra Myntgata til Akershusstranda var det skiltet sykkelfelt med svart asfalt. De siste 20 meterne hadde sykkelfeltet rød asfalt.

Det var veivisningsskilt (skilt 753) i Akershusstranda ved Kongens gate. I retning mot nord fra Akershusstranda til Prinsens gate var det sykling i blandet trafikk til Myntgata. Fra Myntgata til Prinsens gate var det skiltet sykkelfelt med rød asfalt.

Veidekke

Det var ujevn asfalt fra Myntgata i Kongens gate retning fjorden i om lag 150 meter (foto 9).



Foto 9: Ujevnheter i asfalten i Kongens gate ved Nasjonalmuseet for arkitektur. Bildet er tatt 27. mai 2021.

Systemskifter

Det var ett systemskifte i hver retning på strekningen. Begge var skiltet.

Akershusstranda mellom Skippergata og Rådhusplassen

Det var ifølge Bymiljøetatens sykkelkart tilrettelegging i blandet trafikk mellom Skippergata og Glacisgata, sykkelvei med fortau mellom Glacisgata og rundkjøringa ved Vippetangkaia, sykkelfelt fra rundkjøringa til Kongens gate og tilrettelegging i blandet trafikk fra Kongens gate til Rådhusplassen.

Skilting, veivisning og siktforhold

Det var sykling i blandet trafikk mellom Skippergata og Glacisgata. Strekningen var ikke skiltet eller tilrettelagt på annen måte. Mellom Glacisgata og Vippetangkaia var det sykkelvei med fortau. Sykkelfeltet var skiltet og markert med hvit stripe.

Det var skiltet sykkelfelt med rød asfalt i begge retninger mellom rundkjøringa ved Vippetangkaia til Kongens gate. Mellom Kongens gate og Rådhusplassen var det sykling i blandet trafikk. Det var et rødbrunt sykkelskilt ca. 150 meter etter Kongens gate i retning Rådhusplassen. Fra Rådhusplassen til Kongens gate var det ikke veivisningsskilt.

Veidekke

Ved Akershus festning ved Vippetangen var sykkelfeltet reparert og anlagt noe bredere enn det opprinnelige sykkelfeltet (foto 10).



Foto 10: Reparasjon av sykkelfelt. Bildet viser at det nye sykkelfeltet er noe bredere enn det opprinnelige. Bildet er tatt 16. juni 2021.

Systemskifter

Det var fire systemskifter på strekningen. Sykling i blandet trafikk mellom Skippergata og Glacisgata var som nevnt ikke skiltet med veivisningsskilt.

Skippergata mellom Karl Johans gate og Rådhusgata

Det var ifølge Bymiljøetatens sykkelkart sykkelfelt på strekningen.

Skilting, veivisning og siktforhold

Det var skiltet sykkelfelt med rød asfalt i begge retninger.

Veidekke

Veidekket var slitt noen steder. Den røde asfalten var falmet og stedvis reparert med svart asfalt.

Vannavrenning

Det var noen vanddammer 27. mai pga. regnvær dagen før. Et av disse var like ved et sluk utenfor Skippergata 32 (foto 11).



Foto 11: Vanndam ved Skippergata 32. Bildet er tatt 27. mai 2021.

Kantparkering

Det var kantparkering ved nummer 13, 15, 17 og 21. Ingen av kantparkeringene hadde en sikkerhetssone, som det framgår av foto 12–15 under. To HC-parkeringsplasser var etablert delvis i sykkelfeltet.

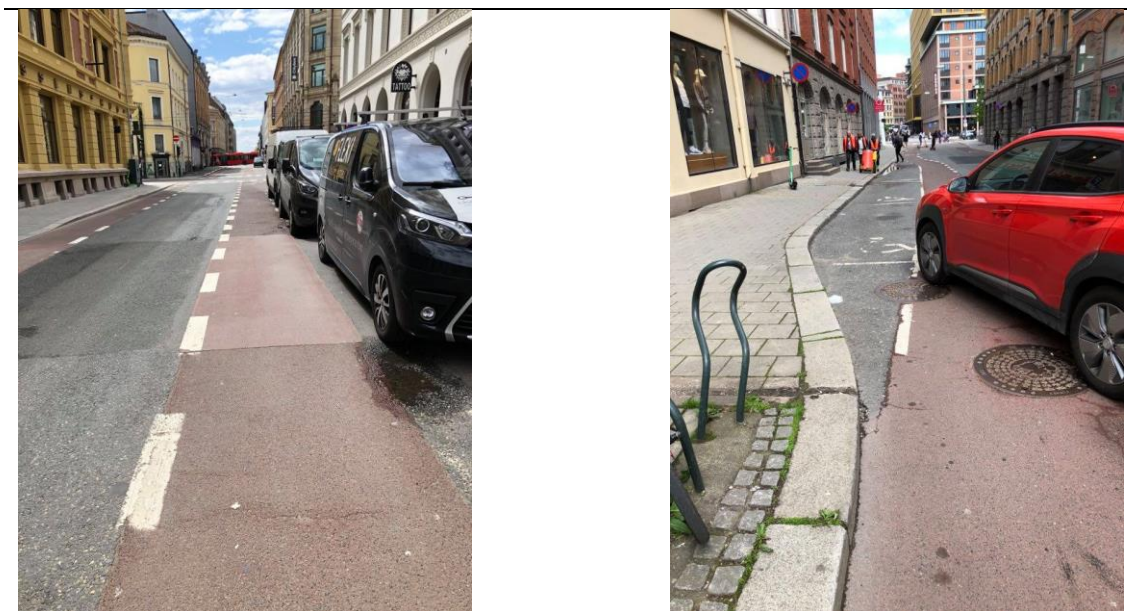


Foto 12 og 13: Kantparkering uten sikkerhetssone i Skippergata. Bildene er tatt 27. mai 2021.



Foto 14 og 15: Parkeringsplasser delvis etablert i sykkelfelt ved Skippergata 13, like før Rådhusgata. Bildene er tatt hhv. 27. og 18. mai 2021.

4.3 Kommunerevisjonens vurdering

De undersøkte strekningene har i all hovedsak vært i tråd med gjeldende kvalitetsnormer på de undersøkte områdene. Det kan bidra til et attraktivt, funksjonelt og trafikksikkert sykkelveinett. Samtidig var det noen svakheter.

Skilting og veivisning

Observasjonene viste at det stort sett var tilfredsstillende skilting og veivisning, men det var noen svakheter ved veivisningen, blant annet ved systemskifter, som kunne føre til utfordringer for syklister knyttet til å finne fram.

Siktforhold

Kommunerevisjonen har ikke konstatert vesentlige mangler knyttet til siktforhold på de observerte strekningene.

Kantparkering

Kantparkeringen var ikke tilfredsstillende utformet i Skippergata. Når det ikke er etablert tilstrekkelig buffersone mellom parkerte biler og sykkelfelt, kan det gi risiko for ulykker når bilister skal inn og ut av parkeringsplassene. For øvrig har observasjonene ikke vist mangler eller svakheter.

Veidekke

Kommunerevisjonen har ikke vesentlige forhold å bemerke om veidekket på de undersøkte strekningene. Veidekket framsto i noen tilfeller som utilfredsstillende og kunne forringe syklisters opplevelse av å ferdes på veiene, uten at dette i seg selv skapte risiko for trafikkarlige situasjoner.

Vannavrenning

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om vannavrenningen var tilfredsstillende i ett tilfelle. For øvrig har observasjonene ikke vist mangler eller svakheter.

Systemskifter

Kommunerevisjonen har ingen bemerkninger til omfanget av systemskifter på strekningen Grønland–Hauketo og Nydalen–St. Olavs plass. Når det gjelder strekningen Nydalen–St. Olavs plass, har vi trukket fram at systemskiftet i General Birchs gate ikke

var plassert etter kryss, og manglende veivisningsskilting av systemskiftet i Nordahl Bruns gate.

Det var en rekke systemskifter på de befarte strekningene i sentrum, men disse var i hovedsak lagt til kryss. Enkelte systemskifter fra sykkelfelt til sykling i blandet trafikk manglet veivisningsskilt eller annen markering.

5. Sykkelveinettets kvalitet – siktforhold

I 2011 påpekte Kommunerevisjonen utilfredsstillende siktforhold på noen av sykkelrutene som inngikk i rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune – kvalitet – Trafikksikkerhet og sikt*. Siktforholdene enkelte steder framsto som uendret i 2013 (rapport 13/2013 *Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet*). Kommunerevisjonen har som del av denne forvaltningsrevisjonen på nytt undersøkt siktforhold i kryss og avkjørsler på noen av de samme stedene som ble undersøkt i 2011 og 2013.

5.1 Revisjonskriterier

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

Disse stedene ble undersøkt:

- kryss mellom gang- og sykkelvei med adkomst fra St. Jørgens vei og Rute Østre Aker vei, retning sentrum
- kryss mellom sti fra Hovinveien og Rute Østre Aker vei, retning Økern
- rundkjøring Carl Kjelsens vei og Sognsveien, Rute Sognsvann, retning sentrum
- avkjørsel til parkeringsplass ved Sognsveien 122, Rute Sognsveien, retning sentrum

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Rute Østre Aker vei / St. Jørgens vei

Siktforholdene gjaldt et kryss mellom Rute Østre Aker vei og en mindre gang- og sykkelvei med adkomst fra St. Jørgens vei (foto 16–19).



Foto 16: Status i 2011



Foto 17: Status i 2012



Foto 18: Status i 2013



Foto 19: Status i 2020

Som det går fram av fotoene, hadde det ikke skjedd noen vesentlige endringer av siktforholdene ved krysset på observasjonstidspunktene. Vegetasjonen reduserte sikten og påvirket muligheten for å oppdage syklist eller fotgjengere som kom fra høyre.

Bymiljøetaten opplyste at strekningen var planlagt ombygd til sykkelvei med fortau i forbindelse med utbyggingsavtaler. Sikthinder på kommunal grunn vil ifølge etaten håndteres i prosjekteringen av dette anlegget.

5.2.2 Rute Østre Aker vei mot Hasle

Siktforholdene var knyttet til krysningspunktet der gangsti fra Hovinveien til Rute Østre Aker vei kom inn på sykkelruta i retning Hasle / Valle Hovin (foto 20–23).



Foto 20: Status i 2011



Foto 21: Status i 2012



Foto 22: Status i 2013



Foto 23: Status i 2020

Fotoene viser at hekken hadde blitt noe lavere, men fortsatt ga dårlig sikt for syklende på vei mot Hasle.

Ifølge Bymiljøetaten var eiendommen med hekken privat og regulert til friområde. Det var ikke lagt inn siktlinje i reguleringskartet, opplyste etaten. Bymiljøetaten trakk fram at planmyndighetene i andre kommuner og fylker som hovedregel ivaretok siktlinjer i reguleringskartene, men at dette ikke var normen i Oslo. Bymiljøetaten oppga at den flere ganger hadde påpekt overfor Plan- og bygningsetaten at dette ville være hensiktsmessig å få inn i reguleringskartene.

Bymiljøetaten opplyste videre at etaten etter veglova § 31 har myndighet til å pålegge fjerning av vegetasjon. Etaten opplyste at den ville gjøre en faglig vurdering av siktforholdene på stedet og om nødvendig pålegge nødvendig fjerning av vegetasjon.

Rute Sognsveien / Carl Kjelsens vei

Siktforholdene gjaldt et kryss (systemskifte) der Rute Sognsveien fra Sognsvann i retning sentrum møter krysset mellom Sognsveien og Carl Kjelsens vei (foto 24–27).



Foto 24: Status 2011



Foto 25: Status 2012



Foto 26: Status 2013



Foto 27: Status 2020

Fotoene viser at status for siktforholdene ved dette krysset var uforandret på observasjonstidspunktene, i den forstand at det fortsatt ikke var mulig å se trafikanter som kom fra venstre mot rundkjøringen på 10 meters avstand. I 2020 var det imidlertid satt opp et privatrettslig skilt for vikeplikt.

Bymiljøetaten opplyste at hekken som hindret siktforholdene, lå på privat grunn. Også i dette tilfellet ville etaten på faglig grunnlag vurdere om det var grunnlag for å fatte vedtak etter veglova § 31 for å bidra til bedre siktforhold i området. Bymiljøetaten bemerket at deler av den aktuelle gang-/sykkelveien lå på privat grunn som var regulert til friområde, og der siktforhold ikke var lagt inn i reguleringsplanen.

Rute Sognsvann ved Sognsveien 102

Siktforholdene gjaldt ved utkjørselen mot Rute Sognsvann fra parkeringsplassen til Sognsveien 102 i retning sentrum (foto 28–31).



Foto 28: Status i 2011



Foto 29: Status i 2012



Foto 30: Status i 2013



Foto 31: Status i 2020

Fotoene viser at det ikke så ut til å ha blitt nevneverdige endringer i siktforholdene ved denne utkjørselen på observasjonstidspunktene. Syklister på vei nedover Sognsveien ville i liten grad kunne se biler som skulle kjøre ut fra parkeringsplassen, idet de nærmest seg utkjørselen.

Bymiljøetaten oppga at etaten oppfattet at siktkravet ved avkjørselen var innfridd i henhold til Plan- og bygningsetatens siktkrav for avkjørsler i Oslo. Etaten opplyste at veglova § 43 ga vegeier mulighet til å sikre fri sikt på privat grunn i avkjørsler. Myndighet til å forvalte denne bestemmelsen i loven var i Oslo kommune delegert til Plan- og bygningsetaten, men spørsmålet om omfordeling av myndigheten til Bymiljøetaten var løftet til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Uavhengig av dette ville Bymiljøetaten ta saken videre opp med Plan- og bygningsetaten, som ville kunne følge den opp gjennom vedtak overfor grunneier.

5.3 Kommunerevisjonens vurdering

Siktforholdene på de utvalgte punktene har etter Kommunerevisjonens syn vært utilfredsstillende over lang tid, og det har ikke vært gjennomført tiltak som har bedret sikten eller gjort trafikantene oppmerksomme på risikoforholdet på observasjonstidspunktene. Vegetasjonen reduserte sikten, noe som kunne påvirke trafiksikkerheten. Bymiljøetaten oppgir at den vil vurdere tiltak for å bedre siktforholdene på disse stedene.

6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummerer Kommunerevisjonen undersøkelsens konklusjoner i lys av dens problemstillinger. Kommunerevisjonen presenterer også anbefalingene basert på funn og vurderinger i undersøkelsen.

6.1 Konklusjoner

Undersøkelsens problemstillinger har vært:

- I hvilken grad har kommunen iverksatt tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet?
- I hvilken grad er sykkelveinettets standard i tråd med gjeldende kvalitetsnormer?

Problemstillingen om tiltak mot forsinkelser i utbyggingstakt er undersøkt ved å se nærmere på Bymiljøetatens arbeid med risikostyring i planlegging og gjennomføring av sykkelveiutbyggingsprosjekter. Problemstillingen om sykkelveinettets kvalitet er undersøkt ved observasjoner på utvalgte strekninger.

Undersøkelsen viser at Bymiljøetaten på overordnet nivå hadde gjennomført risikovurderinger som omfattet identifikasjon av risikoreducerende tiltak og aktiviteter for å forhindre forsinkelser ved utbygging av sykkelveinettet.

Bymiljøetaten hadde også gjennomført dokumenterte risikovurderinger knyttet til utbygging/oppgradering av de fleste undersøkte sykkelveistrekninger. Det var imidlertid en svakhet at Bymiljøetaten ikke hadde dokumenterte risikovurderinger knyttet til de undersøkte strekningene i Maridalsveien, som var del av en lengre strekning.

Bymiljøetaten hadde identifisert risikoer for forsinkelse og tilhørende tiltak som kunne redusere risikoene knyttet til de fleste undersøkte strekningene. Blant annet hadde Bymiljøetaten en samordning og et samarbeid med Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten som kunne bidra til å redusere omfanget av forsinkelser i sykkelveiutbyggingen. Det var likevel eksempler på at forsinkelse oppsto som følge av at identifiserte risikoer inntraff. I tillegg var det eksempler på at det inntraff forsinkelser som følge av risikoer som ikke var identifisert. Kommunerevisjonen merker seg i den forbindelse at prosjektlederne oppga at det i liten grad ble tatt utgangspunkt i de overordnede risikovurderingene eller andre oversikter i etaten over mulige risikoområder som kunne bidra til forsinkelser ved utarbeiding av risikovurderinger knyttet til enkeltstrekninger. Selv om etatens risikovurderinger har utviklet seg i undersøkelsesperioden, mener Kommunerevisjonen undersøkelsen samlet sett indikerer at etaten fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder utarbeidingen av risikovurderinger.

Undersøkelsen viser at det ble gjennomført tiltak både på overordnet nivå og knyttet til enkeltstrekninger som kunne redusere risikoen for forsinkelser. Kommunerevisjonen anser at manglende og mangelfull rapportering om status for risikoreducerende tiltak i rapporteringen kunne vanskeliggjøre Bymiljøetatens risikostyring knyttet til forsinkelser underveis i prosjektene. Dette kunne føre til at det oppsto forsinkelser som kunne vært unngått eller håndtert på et tidligere tidspunkt. Kommunerevisjonen merker seg i den forbindelse at etaten ikke oppnådde målene for antall kilometer sykkelvei for flere av årene i den undersøkte perioden.

Undersøkelsen viser at sykkelveinettets standard på undersøkte strekninger i all hovedsak var i tråd med gjeldende kvalitetsnormer. Det kan bidra til et attraktivt, funksjonelt og trafiksikkert sykkelveinett. Det var imidlertid noen svakheter ved veivisningen som kunne gjøre det vanskeligere for syklister å finne fram. Det var et eksempel på kantparkering uten tilstrekkelig buffersone, noe som kan skape trafikkfarlige situasjoner.

Kommunerevisjonens undersøkelse av status for siktforhold på steder som i tidligere undersøkelser har vært vurdert som dårlige, viste ingen endringer på observasjonstidspunktene 2011–2021. Vegetasjonen reduserte sikten, noe som påvirket trafiksikkerheten. Bymiljøetaten oppgir at den vil vurdere tiltak for å bedre siktforholdene på de undersøkte stedene.

6.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Bymiljøetaten å vurdere tiltak for å

- forbedre risikostyringen knyttet til å unngå forsinkelser i sykkelveiprosjekter
- utbedre påpekte svakheter på de undersøkte delene av sykkelveinettet

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen sendte 14. februar 2022 rapporten til uttalelse til byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten. Byråden for byutvikling, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten mottok rapporten med mulighet for å avgi uttalelse.

Byråden for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten avga uttalelser til rapporten. I dette kapitlet presenteres og vurderes vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3–5.

7.1 Byråden for miljø og samferdsel

7.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden for miljø og samferdsel oppfatter rapporten som nyttig for kommunen, og mener at prosjektets undersøkelser framstår som grundig og utvalget av prosjekter hensiktsmessig, innenfor de avgrensninger som er satt. Byråden viser i den sammenheng til at Kommunerevisjonen avgrenset undersøkelsen fra vurderinger av hvor mye faktorer utenfor Bymiljøetatens direkte kontroll har bidratt til forsinkelser i utbygging av sykkelstrekninger. Byråden mener forvaltningsrevisjonen med fordel kunne gått lenger i å vurdere omfanget av slike faktorer, med en rotårsaksanalyse av grunnene til at forsinkelser oppstår.

Byråden peker på at rapporten problematiser at risikovurdering i enkeltprosjektene ikke har basert seg på Bymiljøetatens overordnede risikovurdering. Byråden bemerker at risikoer som er relevante for sykkel-prosjektet på overordnet nivå, ikke nødvendigvis er relevante i enkeltprosjekter. Det er derfor naturlig at den enkelte prosjektleder gjør selvstendige risikovurderinger, selv om det må forventes at prosjektleder har kjennskap til og et forhold til de overordnede risikovurderingene.

Byråden har merket seg Kommunerevisjonens hovedbudskap og konklusjoner, og deler vurderingen om at Bymiljøetaten fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder utarbeiding av risikovurderinger.

Når det gjelder tiltak, legger byråden til grunn at Bymiljøetaten vil fortsette sitt systematiske arbeid med å utvikle hensiktsmessige standarder som legger til rette for god og forbedret sykkelinfrastruktur, og sikre at dette ivaretas i konkrete prosjekter. Byråden vil løpende, i den ordinære styringsdialogen med etaten, følge opp framdrift og risikoreduksjon i sykkelprosjektet. Byråden vil i den sammenheng også følge med på risiko som ligger utenfor etatens kontroll, slik at den samlede fremdriften er god og risikohåndteringen ikke avgrenses til interne forhold i Bymiljøetaten.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden for miljø og samferdsels skriver at undersøkelsen med fordel kunne ha gått lenger i å undersøke konsekvenser av risikofaktorer utenfor Bymiljøetatens direkte kontroll. Kommunerevisjonen har vært opptatt av om Bymiljøetaten har identifisert risikoer for forsinkelser, uavhengig av om etaten direkte kan påvirke risikoen eller ikke.

Kommunerevisjonen mener dette er av stor betydning for at etaten skal kunne ha realistiske framdriftsplaner for sykkelveiutbyggingen. Kommunerevisjonen merker seg i den forbindelse at byråden varslar at hun i sin styringsdialog med etaten vil følge opp også risikoer utenfor etatens kontroll.

Når det gjelder risikovurderinger på overordnet nivå og i enkeltprosjekter, er Kommunerevisjonen enig med byråden. Ingen av prosjektlederene Kommunerevisjonen snakket med, hadde imidlertid basert seg på Bymiljøetatens overordnede risikovurderinger eller andre oversikter i etaten over mulige risikoområder, når de skulle vurdere mulige risikofaktorer som kunne påvirke framdriften på prosjektnivå. Det kan tyde på at prosjektlederene ikke hadde tilstrekkelig kjennskap til eller forhold til etatens overordnede risikovurderinger.

Byråden varslar relevante tiltak.

7.2 Bymiljøetaten

7.2.1 Bymiljøetatens uttalelse

Bymiljøetaten skriver at hensikten med prosjektet har vært klar og at Kommunerevisjonens gjennomgang har vært nyttig.

Bymiljøetaten uttrykker blant annet at Kommunerevisjonen har vurdert etatens risikovurderinger uten å foreta en rotårsaksanalyse av forhold som kan føre til forsinkelser, eller ved å omtale dette særskilt i rapporten. Etaten mener videre at framstillingen av etatens risikoarbeid i det enkelte prosjekt ikke gir et helhetlig bilde av etatens arbeid, og at risikoreduserende tiltak på ulike ledernivå kanskje kunne vært mer vektlagt. Etaten mener dette også har betydning for undersøkelsens kriterier.

Når det gjelder revisjonskriteriene for kvalitet, viser Bymiljøetaten til tidligere innspill om disse. De gjaldt

- endringer i standardkrav for sykkelanlegg over tid
- hensynet til plan- og bygningsloven
- at det overordnede kriteriet forutsetter et sammenhengende sykkelveinett
- tilrettelegging for gjennomføring av revisjon

Bymiljøetaten mener at etatens praksis når det gjelder mindre tiltak (utbedringer) av sykkelveier, der det ikke gjennomføres omfattende risikovurderinger eller rapportering som i større utbyggingsprosjekter, er innenfor rammene av Oslo kommunes veileder for risikostyring. Etaten vil derfor fortsatt vurdere behovet for en fullstendig risikovurdering ved mindre enkelttiltak.

Etaten påpeker at revisjonsperioden har omfattet praksis helt tilbake til 2015. Bymiljøetaten understreker at risikobildet for gjennomføring av sykkeltiltak har endret seg sterkt siden 2016 og at etatens fokus på risikovurderinger derfor har økt. Etaten deler Kommunerevisjonens vurdering av at etaten fortsatt har et forbedringspotensial knyttet til utarbeiding av risikovurderinger i lys av egne mål for arbeidet.

Bymiljøetaten tar rapportens anbefalinger til orientering og vil forbedre arbeidet med risikovurderinger hos berørte ansatte og ledere. Etaten viser til at den vil iverksette nye interne tiltak løpende for å sikre bedre forankring og forståelse av risikometodikk. Etaten vil gjennomgå Kommunerevisjonens observasjoner på sykkelveinettet og iverksette tiltak ved behov. Tiltak som kunne gjennomføres raskt, ville bli inkludert i årsplanen for 2022, mens det vil kunne ta tid å gjennomføre andre, for eksempel knyttet til konkrete veistrekningsprosjekteringsfase.

Etaten har enkelte kommentarer til faktaframstillingen om risikovurderinger. Bymiljøetaten mener at beskrivelsen i kapittel 3 av arbeidet med risikovurdering i Mobilitetsdivisjonen og Prosjektdivisjonen kan gi et ufullstendig bilde av hvordan etaten samlet sett jobber. Det kan oppfattes som at Bymiljøetaten ikke utfører felles divisjonsovergrepene risikovurderinger, og etaten viser til at den har informert Kommunerevisjonen om at det gjøres risikovurderinger på etatsnivå i forbindelse med rapportering til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

Bymiljøetaten viser videre til omtalen av oppgraderingen av eksisterende sykkelfelt i Ammerudveien, der Kommunerevisjonen påpeker at tiltaket ble gjennomført uten skriftlig risikovurdering. Etaten skriver at oppgraderingen er et eksempel på et mindre tiltak der Bymiljøetaten stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av en detaljert risikovurdering. Bymiljøetaten gjentar at etatens praksis er i tråd med veilederen for risikostyring.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har undersøkt i hvilken grad kommunen har iverksatt tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet. Kommunerevisjonen har ikke foretatt noen rotårsaksanalyse (det vil si identifikasjon av de grunnleggende årsakene til et problem) som gjelder forsinkelser. Forvaltningsrevisjonen belyser om Bymiljøetaten på overordnet nivå og i konkrete prosjekter har identifisert risikoer for forsinkelser, om etaten har sikret at relevante risikoer for forsinkelse har vært tatt hensyn til i de enkelte tiltak og prosjekter, og om det har vært en tilfredsstillende risikostyring for å unngå eller redusere omfanget av forsinkelser i enkeltprosjekter.

Kommunerevisjonen undersøkte i hovedsak iverksetting av risikoreducerende tiltak med utgangspunkt i risikohåndteringen for utvalgte strekninger. Samtidig viser undersøkelsen av etatens samhandling med andre at det også ble iverksatt tiltak på overordnet nivå som kunne bidra til å redusere risikoen for forsinkelse, noe som også framkommer av rapportens konklusjon. Etatens helhetlige risikoarbeid er ikke undersøkt, og det har heller ikke vært hensikten.

Når det gjelder revisjonskriteriene, oppfatter Kommunerevisjonen at etatens innspill er ivarettatt i revisjonsdialogen. Bymiljøetaten fikk blant annet anledning til å uttale seg om kontrollpunktene som ble brukt ved observasjonene.

Når det gjelder etatens praksis med å ikke ha omfattende eller detaljert risikovurdering ved gjennomføring av mindre tiltak, så har Kommunerevisjonen ikke konkludert med avvik opp mot revisjonskriteriet for Ammerudveien. Kommunerevisjonen er enig med Bymiljøetaten om at risikovurderinger må tilpasses prosjektets/arbeidets kompleksitet.

Kommunerevisjonen har imidlertid ikke gitt uttrykk for noen oppfatning om omfanget eller detaljeringsgraden av risikovurderinger knyttet til mindre tiltak.

Kommunerevisjonen har påpekt at det kan være risiko for forsinkelser ved gjennomføringen også av mindre tiltak. Kommunerevisjonen mener det var en svakhet at Bymiljøetaten ikke hadde en dokumentert risikovurdering som omfattet de undersøkte strekningene i Maridalsveien. Disse lå innenfor en lengre strekning der det oppsto det en forsinkelse på ca. to år.

Når det gjelder Bymiljøetatens kommentarer til faktaframstillingen om risikovurderinger, vil Kommunerevisjonen trekke fram at formålet med undersøkelsen ikke har vært å gi et fullstendig bilde av hvordan etaten samlet sett arbeider med risikovurderinger. Undersøkelsen har omfattet risikovurderinger og -håndtering knyttet til forsinkelser ved utbygging og oppgradering av sykkelstrekninger. Nærmere bestemt gjelder det identifikasjon av risikoområder og planer for risikohåndtering på overordnet nivå og for utvalgte enkeltstrekninger. I den sammenheng har Kommunerevisjonen også sett på etatens arbeid med overordnede og divisjonsvise risikovurderinger, deriblant samarbeid og informasjonsflyt om disse på tvers av divisjonene. Rapporten omtaler etatens overordnede risikovurderinger som bygger på de divisjonsvise vurderingene, og rapportering til byrådsavdelingen om dette.

Det framgår i underkapittel 3.1.2 at de divisjonsvise risikovurderingene inngikk i etatens overordnede risikovurdering, og at innspill fra begge divisjoner inngikk i etatens samlede risikorapportering. Kommunerevisjonens hensikt har vært å få fram at det ikke var samarbeid mellom divisjonene om utarbeiding av divisjonsvise risikovurderinger. Kommunerevisjonen har justert ordlyden i det aktuelle avsnittet for å tydeliggjøre dette i faktaframstillingen.

Kommunerevisjonen oppfatter at Bymiljøetaten varsler relevante tiltak knyttet til rapportens anbefalinger.

7.3 Plan- og bygningsetaten

7.3.1 Plan- og bygningsetatens uttalelse

Plan- og bygningsetaten uttaler blant annet at den planlegger sin bemanning ut fra gitte rammer. Enkeltsaker kan kreve store deler av bemanningen innenfor visse fagområder, og i den senere tid har arbeidet med bl.a. vannforsyning medført at etaten ikke har hatt den kapasiteten som har vært ønskelig. Etaten påpeker videre at den har overholdt de lovpålagte saksbehandlingsfristene i byggesaker som omfatter sykkelveier.

Plan- og bygningsetaten gir uttrykk for at den har god kommunikasjon med Bymiljøetaten på ledelsesnivå og saksbehandlernivå, både på plansiden og byggesakssiden. For øvrig har etaten ingen bemerkninger til rapporten.

7.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har ingen kommentar til uttalelsen fra Plan- og bygningsetaten.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Bymiljøetaten: *Handlingsplan for sykkelveinettet i Oslo 2021–2025* (2021)

Bymiljøetaten: *Oslostandarden for sykkeltilrettelegging* (2017)

Bymiljøetaten: *Sykkelredegjørelse for Oslo 2018*

Bymiljøetatens årsberetninger 2019 og 2020

Byrådssak 1038/14 *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter*

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

Byrådets budsjettforslag for 2020 og økonomiplan for 2020–2023 (Sak 1), behandlet av bystyret i møtet 11.12.2019 sak 372

Byrådets budsjettforslag for 2021 og økonomiplan for 2021–2024 (Sak 1), behandlet av bystyret i møtet 09.12.2020 sak 345

Bystyresak 86/2015 *Sykkelstrategi 2015-2025 – Oslo skal være en sykkelby for alle* – Byrådssak 258 av 19.12.2014

Bystyresak 135/18 *Plan for sykkelveinettet i Oslo* – Byrådssak 18 av 18.01.2018

Oslo kommune, Kommunerevisjonen: Rapport 10/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo – utbyggingstakt*

Oslo kommune, Kommunerevisjonen: Rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo – kvalitet*

Oslo kommune, Kommunerevisjonen: Rapport 13/2013 *Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet*

Oslo kommune, Kommunerevisjonen: Rapport 4/2020 *Saksbehandling og koordinering av gravearbeider*

Eksterne referanser

Guro Berge: *Nasjonale reisevaneundersøkelser (RVU) – utvalgte data 2019*

Opinion AS: *Holdningsundersøkelse om sykling i Oslo*, februar 2020

Håndbok V122 *Sykkelhåndboka*, Statens Vegvesen 2014

Håndbok N300 *Trafikkskilt*, Statens Vegvesen 2014

Håndbok N100 *Veg- og gateutforming*, Statens Vegvesen 2019

Tabelloversikt

Tabell 1 Måltall for sykkelveiutbygging i Sykkelveiprojektet 2015–2020.....	10
Tabell 2 Oversikt over undersøkte strekninger rangert etter omtrentlig lengde på forsinkelsen.	16

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

I dette vedlegget redegjør vi for utledningen av revisjonskriteriene knyttet til de to problemstillingene i undersøkelsen.

Revisjonskriterier er målestokken som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene blir utledet fra autoritative kilder, i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Kommunerevisjonen legger til grunn at arbeidet med å oppnå målene i sykkelsatsingen skal være basert på risikostyring for å unngå forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet. I tillegg må sykkelveinettet være trafikksikkert utformet. I det følgende presenterer vi revisjonskriterier på hvert av disse områdene.

Risikostyring for å unngå forsinkelser i utbyggingstakten

Problemstilling:

- I hvilken grad har kommunen iverksatt tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet?

Revisjonskriterier

Bymiljøetaten skal ha identifisert risikoområder som kan forsinke utbyggingen av sykkelveinettet.

Bymiljøetaten skal ha planer for / vurderinger av hvordan relevante risikoer kan håndteres/redueres slik at forsinkelser forhindres.

Bymiljøetaten skal ha iverksatt risikoreduserende tiltak for å forhindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet når sannsynligheten for at risikoen vil inntreffe, er til stede.

Bymiljøetaten skal ha samordnet sykkelveiutbyggingen/-oppgraderingen med Plan- og bygningssetaten og eventuelle andre etater/virksomheter.

Revisjonskriteriene gjelder tre sentrale områder som berører iverksetting av tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet: risikohåndtering, koordinering og kvalitetssikring. Utledningen på de enkelte områdene er utdypet i det følgende.

Risikostyring

Identifikasjon av utfordringer som kan forsinke sykkelveiutbyggingen, og vurderinger av tiltak som kan iverksettes for å unngå eller avhjelpe at disse utfordringene oppstår eller får vesentlige konsekvenser for utbyggingen, er en viktig del av risikostyringen knyttet til sykkelveiutbygging.

Revisjonskriteriene er basert på følgende overordnede krav fra *Instruks for virksomhetsstyring*, punkt 5.4 Risikostyring og internkontroll skal være integrert i virksomhetsstyringen:

- 5.4.1 Byrådsavdelingene og virksomhetene skal gjennomføre risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser, og ha et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan og bør aksepteres.
- 5.4.2 Risikovurderinger skal dokumenteres og følges opp i styringsdialogen mellom nivåer og internt i virksomhetene. Det skal løpende vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.
- 5.4.3 System for internkontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for internkontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart.

Koordinering

Koordinering, både i og mellom etater, er nødvendig for å oppnå ønskede mål for sykkelveiutbyggingen, og manglende koordinering og svakheter i informasjonsflyten kan skape hindringer i utbyggingsprosesser.

I *Instruks for virksomhetsstyring* reflekteres koordineringsbehov ved at det under virkeområde (pkt. 1.2) er tatt inn at instruksens omfatter «samhandling på tvers for å oppnå felles mål». I tillegg framgår dette i et underpunkt i instruksens punkt 5.2 Virksomhetsstyringen skal sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak.

Revisjonskriterier kan i tillegg baseres på følgende overordnede krav:

- 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.

Kvalitetssikring

Utbygging/oppgradering av sykkelveinettet vil inngå i investeringsprosjekter for kommunen. Å vurdere og eventuelt håndtere risikoforhold som kan påvirke utbygging/oppgradering av sykkelveinettet, vil være en del av kvalitetssikringen i investeringsprosjekter. *Instruks for investeringer* omhandler kvalitetssikring av investeringsprosjekter (pkt. 8.1):

- For alle investeringsprosjekter (...) skal det foreligge et beslutningsgrunnlag som er tilstrekkelig kvalitetssikret før prosjektet vedtas. Kravet til beslutningsgrunnlag vil kunne variere ut fra type investering, kompleksitet/usikkerhet og økonomisk omfang.
- Alle investeringsprosjekter skal kvalitetssikres.

Kvalitetssikring inngår i sentrale faser i beslutningsprosessen knyttet til investeringer. Her framhever vi følgende faser/punkter i *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter*, pkt. 2:

- b) Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
- c) Forprosjekt med Styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
- d) Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
- e) Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport

Disse punktene omtaler kontrollpunkter, dvs. dokumenter det vil være aktuelt å innhente og gjennomgå knyttet til sykkelveiutbygging/-oppgradering.

Kvalitetssikring inngår dessuten i prosessen for investeringsprosjekter, jf. instruksens pkt. 8.2, siste avsnitt:

- Når det er gitt bevilgning til et prosjekt må det sikres at den etterfølgende detaljplanleggingen er kvalitetsmessig tilfredsstillende før prosjektet igangsettes. Ved gjennomføringen må det sikres tilfredsstillende rutiner for å ha løpende oversikt over utviklingen i kostnader og i fremdrift samt rutiner for rapportering.

Også dette punktet kan være grunnlag for kontrollpunkter mht. styring og kvalitetssikring.

7.4 Sykkelveinettets kvalitet

Problemstilling

- I hvilken grad er sykkelveinettets standard i tråd med gjeldende kvalitetsnormer?

Kvalitetsnormer

Revisjonskriterier knyttet til kvalitet på sykkelveinettet er i hovedsak hentet fra Statens Vegvesens håndbok V122 *Sykkelhåndboka* (2014), dessuten Håndbok N100 *Veg- og gateutforming* (2019) og Håndbok N300 *Trafikkskilt* (2014). I tillegg er det gitt føringer knyttet til utforming av sykkelanlegg i flere av Oslo kommunes planer for bygging av sykkelvei og behandling av disse i bystyrets organer. *Oslostandarden for sykkeltilrettelegging* (2017) er sentral i så måte.

Både i Nasjonal transportplan 2018–2029 og for Oslo kommune er det et mål at flere skal benytte sykkel som framkomstmiddel. Bystyret slo ved behandlingen av *Sykkelstrategi 2015 – 2025* for Oslo fast at det er et overordnet mål at sykkelandelen av alle reiser i Oslo skal være 16 prosent innen 2025. Målsettingen for sykkelandelen av alle reiser ble i *Plan for sykkelveinettet i Oslo* (byrådssak 18/18) økt til 25 prosent.

For å nå målet om økt bruk av sykkel må forholdene være lagt til rette for syklister, herunder må sykkelanleggene være attraktive, funksjonelle og trafikksikre, jf. *Sykkelhåndboka*.

Revisjonskriterier

Sykkelveinettet bør være attraktivt, funksjonelt og trafikksikkert. Dette bør blant annet sikres gjennom godt merkede sykkelløsninger, god sikt, god veivisning og trafikksikkert veidekke.

- Det bør legges til rette for sikker og effektiv avvikling av sykkeltrafikken gjennom ensartet og tydelig veivisning og oppmerking.
- Sykkelveinettet må være trafikksikkert utformet. Herunder er det viktig å bruke virkemidler som gjør at syklister og bilister har mulighet til å se hverandre i god tid, for eksempel at det er god sikt i kryss.
- Kombinasjonen sykkelfelt og kantparkering bør unngås. Hvis kombinasjonen benyttes, forutsetter det risikoreduserende tiltak.
- Det bør ikke være vesentlige svakheter ved sykkelveinettet knyttet til mangelfullt vedlikehold, som kan redusere trafikksikkerheten og framkommeligheten til syklistene (for eksempel hull, sprekker e.l.).
- Kummer og sluk i sykkelanlegg bør unngås. Ved bruk bør løsningene ivareta sikkerhetsmessige hensyn for syklistene.
- Systemskifter bør begrenses til et minimum, bør være plassert i kryss eller ved skifte i områdetype og skal være tydelig markert.

Kilder	Revisjonskriterier
<p>Håndbok V122 Sykkelhåndboka: Løsninger for syklende skal oppleves trygge, gi god sikkerhet og fremkommelighet for å være attraktive. De fleste ulykker med syklist skjer i kryss, og det er derfor viktig med god utforming av kryssløsningene for at de skal bli sikrest mulig. (s. 3)</p> <p>For å skape gode vilkår for sykkeltrafikken er det nødvendig å planlegge sammenhengende nett. Enhetlig utforming og få systemskifter over lengre strekninger vil gi sikre løsninger og god fremkommelighet.</p> <p>Nullvisjonen for trafiksikkerhet legges til grunn for utforming av alle veg- og gatesystemer. Nullvisjonen betyr at vegene/gatene bør utformes slik at de reduserer ulykkesrisikoen og reduserer skadeomfanget hvis uhellet likevel er ute.</p> <p>Syklist bør om mulig ha egne anlegg adskilt fra gående der det ferdes mange gående og syklende. (s. 7)</p> <p>Løsninger som gir de syklende opplevd trygghet, god sikkerhet og fremkommelighet, oppleves som attraktive. God sikt i kryss og lav fart er spesielt viktig. Syklende aksepterer bare små og naturlige omveger, og korteste veg bør velges. Her bør både avstand og tidsbruk vurderes. Vertikalprofilen er også av stor betydning; unødvendige stigninger bør unngås. Sykkelruten bør om mulig oppleves som minst like attraktiv som tilbudet til motorisert trafikk. God estetikk og reiseopplevelse bør også vektlegges. (s. 8)</p> <p>Løsningene skal være enkle og enhetlige, s. 9</p> <p>Løsningene bør være så enkle, enhetlige og lettfattelige at de ikke kan mistolkes og oppfattes forskjellig av gående, syklende eller førere av motorvogn.</p> <p>Et enhetlig trafikkssystem er en forutsetning for riktig atferd. Gang- og sykkelveger er separate anlegg, mens ved blandet trafikk og i sykkelfelt er de syklende i kjørebane sammen med motorisert trafikk. Samme type løsning bør velges over lengre strekninger, både av hensyn til trafiksikkerhet, komfort og fremkommelighet.</p>	<p>Overordnet kriterium: Sykkelveinettet bør være attraktivt, funksjonelt og trafiksikkert. Dette bør blant annet sikres gjennom godt merkede sykkelløsninger, god sikt, god veivisning og trafiksikkert veidekke.</p>
<p>Håndbok N100 Veg- og gateutforming Et sammenhengende hovednett for sykkel har som mål å sikre effektiv, attraktiv og sikker transport for syklist. (s. 15)</p>	<p>Understøtter ovenstående.</p>
<p>Trafiksikkerhet Sykkelhåndboka V122 Sykkelveg En sykkelveg (med eller uten fortau) er en veg for syklende (skilt 520 Sykkelveg). Andre kjøretøy kan bare bruke sykkelvegen dersom det er gitt særskilt tillatelse (skiltet) til dette.</p>	<p>Det bør legges til rette for sikker og effektiv avvikling av sykkeltrafikken gjennom ensartet og tydelig veivisning og oppmerking.</p>

Gang- og sykkelveg

Gang- og sykkelveg er veg for gående og syklende og skiltet med skilt 522 Gang- og sykkelveg.

Visningsskilt for sykkelruter

Visningsskilt synliggjør overfor syklende at de følger en sykkelrute, og gir også andre trafikanter informasjon om at det her kan være en del sykkeltrafikk.

Det er egne skilt for sykkelruter. Disse har rødbrun farge, og har ikke regulerende betydning. (s. 24)

Pkt. 3.4 s. 33

Skilt 520 Sykkelveg, skilt 521.1/521.2 Sykkelfelt eller skilt 522 Gang- og sykkelveg settes opp der henholdsvis sykkelveg, sykkelfelt eller gang- og sykkelveg begynner, og skal gjentas etter vegkryss. Skilt 520 Sykkelveg og skilt 522 Gang- og sykkelveg kan også gjentas der det er nødvendig for å vise det videre forløp, eller for å hindre annen kjøring eller parkering på sykkelvegen eller gang- og sykkelvegen. Skilt 521.1/521.2 Sykkelfelt kan også gjentas andre steder der det er nødvendig for å hindre stans eller parkering i sykkelfeltet.

Pkt. 4.6.2 s. 60

Skilt 521 Sykkelfelt skal plasseres der sykkelfelt starter etter rundkjøring. Skilt 522 Gang- og sykkelveg eller skilt 520 Sykkelveg skal plasseres der tovegs gang- og sykkelveg eller sykkelveg begynner.

6.4 Skilt, trafikklyssignaler og belysning s. 71

Generelt er det viktig at skilt og trafikklys ikke plasseres slik at de vanskeliggjør drift og vedlikehold, spesielt brøyting og feiing. Skilt og trafikklys bør ikke plasseres i ferdselsarealet til gående og syklende. Plassering inntil husvegg eller på trafikkdeler er i de fleste tilfeller å foretrekke ut fra drifts- og vedlikeholdshensyn. Det kan være aktuelt å vurdere overhengende skilt i enkelte tilfeller.

Trafikkskilt**Håndbok N300**Generelt, s. 7

Trafikkskiltene er en viktig del av det systemet som informerer, varsler, leder og styrer trafikantene i veg- og trafikksystemet. God og riktig utført skilting er en forutsetning for sikker og effektiv avvikling av vegtrafikken. For å kunne fylle sin oppgave, må trafikkskiltingen være utført på en ensartet og konsekvent måte over hele landet, i samsvar med internasjonale avtaler, nasjonalt regelverk, trafikktekniske grunnregler og god praksis.

<p>Oslostandarden for sykkeltilrettelegging F: Veivisning s. 70 Oslostandarden stiller fire krav til funksjonalitet for veivisning:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lett for alle å orientere seg, også barn og eldre. 2. Befinner seg der syklende normalt har oppmerksomheten. 3. Gir nok informasjon på stedet, men ikke overflødige opplysninger. 4. Gjenkjennelig og bidrar til en opplevelse av sammenheng. <p>For at byen skal oppleves som tilgjengelig for folk som velger sykkel, må informasjon i form av skilt, symboler og farger bidra til god orientering og forutsigbarhet.</p> <p>Standard: Sykkelruteskilt med stedsnavn (s.d.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rikholdige informasjonsskilt for myke trafikanter (s.d.) • Unormert veivisende oppmerking på bakken (s.d.) 	
<p>Trafikksikkerhet Sykkelhåndboka V122 <u>Sykkelulykker i kryss, s. 11.</u> Kryssene utformes slik at trafikantene lett ser hverandre, og slik at vikeplikten er lett å oppfatte.</p> <p>Sikt <u>4 Kryssløsninger, s. 47</u> De fleste ulykker med syklistene skjer i kryss. For å redusere ulykkesrisikoen og ulykkenes alvorlighetsgrad i kryssene er det viktig at fartsnivået er lavt. Belysning, sikt og synlighet er også viktig for å redusere ulykkesrisikoen i mørke ved kryssingssteder for gående og syklende.</p> <p>4.7 Sikt, s. 61 Frisikt måles fra de syklendes øyehøyde (1,5 m). Objekthøyde i kryss er 0 m, og 0,25 m på strekning.</p>	<p>Sykkelveinettet må være trafikksikkert utformet. Herunder er det viktig å bruke virkemidler som gjør at syklistene og bilister har mulighet til å se hverandre i god tid, for eksempel at det er god sikt i kryss.</p>
<p>Trafikksikkerhet Sykkelhåndboka V122 <u>3.3.4 Sykkelfelt på strekninger med kantsteinsparkering, s. 31.</u> Kombinasjon sykkelfelt og kantparkering bør unngås. Dersom kombinasjonen likevel benyttes, bør følgende forutsettes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fartsgrense 30 eller 40 km/t og ÅDT < 8 000 • sykkelfeltet utvides med 0,25 m og • en sikkerhetssone på minimum 0,5 m etableres mellom parkeringsarealet og sykkelfeltet (for å unngå konflikt ved åpning av bildør) 	<p>Kombinasjonen sykkelfelt og kantparkering bør unngås. Hvis kombinasjonen benyttes, forutsetter det risikoreduerende tiltak.</p>
<p>Sykkelhåndboka V122</p>	<p>Det bør ikke være vesentlige svakheter ved sykkelveinettet knyttet til mangelfullt vedlikehold,</p>

<p>Anlegg med lav standard og dårlig vedlikehold blir mindre brukt. Kanter, hull og andre hindringer virker avvisende på syklistene. (s. 10)</p> <p>Eneulykker er ulykker der syklende er blitt skadet ved velt eller utforkjøring uten at andre trafikanter er involvert. Årsakene til eneulykkene kan være mange. Noen av eneulykkene skyldes mangelfullt vedlikehold av vegdekket – eksempelvis ødelagt asfaltdekke, hull i vegen og lignende, og det ligger derfor et sikkerhetspotensial i å utbedre sykkelanleggene. (s. 11)</p>	<p>som kan redusere trafiksikkerheten og framkommeligheten til syklistene (for eksempel hull, sprekker e.l.).</p>
<p>Sluk Sykkelhåndboka V122 Vannavrenning Kummer og sluk i sykkelanlegg bør unngås. Det bør legges opp til å bruke kjeftsluk. (s. 71)</p> <p>Oslostandard Forhold en spesielt bør passe på ved bruk av slukrister som ligger horisontalt i asfalten, er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rister med skråstilte spalter gjør at tynne dekk ikke kommer ned i sluket. • Sluket bør flyte i asfalten slik at sluket ikke henger igjen ved setninger. 	<p>Kummer og sluk i sykkelanlegg bør unngås. Ved bruk bør løsningene ivareta sikkerhetsmessige hensyn for syklistene.</p>
<p>Systemskifter Sykkelhåndboka V122 <u>Punkt 1.1 Grunnlag og utforming s. 7</u> [...] For å skape gode vilkår for sykkeltrafikken er det nødvendig å planlegge sammenhengende nett. Enhetlig utforming og få systemskifter over lengre strekninger vil gi sikre løsninger og god framkommelighet.</p> <p><u>Løsningene skal være enkle og enhetlige s. 9</u> Løsningene bør være så enkle, enhetlige og lettfattelige at de ikke kan mistolkes og oppfattes forskjellig av gående, syklende eller førere av motorvogn.</p> <p>Et enhetlig trafikksystem er en forutsetning for riktig atferd. Samme type løsning bør velges over lengre strekninger, av hensyn til både trafiksikkerhet, komfort og framkommelighet. Det er særlig skifte mellom separate anlegg og sykling i kjørebanelen (blandet trafikk og sykkelfelt) som i størst mulig grad bør unngås. Systemskifter bør fortrinnsvis plasseres i kryss og ved skifte i områdetype. Kryssområdene er de mest kritiske punktene langs en sykkelrute med hensyn til sikkerhet og framkommelighet. Kryssene vil i mange tilfeller bestemme hvilke løsninger som bør velges.</p> <p><u>3.1 Valg av løsninger s. 23</u> [...] Alle systemskifter – overganger mellom forskjellige type løsninger for syklende – kan gi økt risiko for konfliktsituasjoner og ulykker. Antall systemskifter bør</p>	<p>Systemskifter bør begrenses til et minimum, bør være plassert i kryss eller ved skifte i områdetype og skal være tydelig markert.</p>

<p>derfor begrenses til et minimum når en planlegger en sykkelløsning gjennom et område.</p> <p>3.6 Systemskifter s. 44 Systemskifte betyr at en type anlegg for gående eller syklende slutter eller skifter til en annen type anlegg. Hyppige systemskifter på en rute kan være en stor utfordring, spesielt for syklende, og bør i størst mulig grad unngås. Systemskifter bør fortrinnsvis plasseres i kryss.</p> <p>Det er viktig å markere systemskifter tydelig slik at både syklist, bilister og andre trafikanter oppfatter overgangene. Systemskifter bør skiltes, og suppleres med oppmerking i vegbanen. Det er også mulig å utforme systemskifter med en opphøyd kryssing. I tillegg til økt oppmerksomhet kan slik utforming medføre at farten til øvrig trafikk reduseres.</p>	
--	--

7.5 Sykkelveinettets kvalitet – siktlinjer

Undersøkelsen av sykkelveinettets kvalitet har omfattet en undersøkelse av siktforhold på utvalgte steder med utgangspunkt i Kommunerevisjonens undersøkelser i 2011 og 2013, jf. rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune – kvalitet – Trafikksikkerhet og sikt*, og oppfølgingsundersøkelsen etter denne, som er inkludert i rapport 13/2013 *Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet*. Revisjonskriteriene i disse undersøkelsene ble etablert i 2011. Kvalitetsnormene som disse kriteriene bygger på, er utdaterte og har blitt oppdatert i 2020/2021. Vi gjør likevel rede for de tidligere revisjonskriteriene under. Vi anser at det overordnede kriteriet i 2020 er dekkende for de tidligere kriteriene.

Revisjonskriterier fra rapport 15/2011

Det må sikres tilstrekkelig frisikt. Frisikten for syklist måles ved øyehøyde (1,5 meter) og en høyde på hinder på 0,0 meter i kryss og 0,3 meter på strekning. Stoppsikten for sykkel er 20 meter ved fall på under 3 prosent og 40 meter ved fall over 5 prosent.

Der sykkelveier krysser bilvei, har syklist som hovedregel vikeplikt. I slike kryss skal bilister på 20 meters avstand (gitt fartsgrense 30 km/t) kunne se 4 meter inn på den kryssende sykkelveien. Der sykkelveier krysser avkjørsler, har bilister fra avkjørselen som hovedregel vikeplikt. Slike steder skal syklisten ved fall på under 3 prosent på en avstand på 20 meter kunne se 4 meter inn i avkjørselen.

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

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

Vedlegg 2 Metode

1.1 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 enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, 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 eventuelle anbefalinger.

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Oppstartsbrev om undersøkelsen gikk ut til Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 5. november 2020. Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten ble samme dato orientert om at de ville bli berørt av undersøkelsen.

Elektronisk oppstartsmøte ble holdt 19. november 2020. Bymiljøetaten, Plan- og bygningsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel deltok i møtet.

Utkast til revisjonskriterier for problemstillingen om risikovurderinger i sykkelveiprojekter ble sendt til Bymiljøetaten 10. desember og til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 14. desember 2020. Bymiljøetaten hadde ikke vesentlige tilbakemeldinger til revisjonskriteriene. Byrådsavdelingens tilbakemelding medførte at ett av revisjonskriteriene ble justert.

Utkastet til revisjonskriterier for problemstillingen om utbyggingstakt gikk ut til etaten og byrådsavdelingen 10. mars 2021. Tilbakemeldingene medførte ikke at det ble noen endringer i kriteriesettet.

Undersøkelsesperioden i prosjektet er tidsrommet 2015–2021. Datainnsamlingen knyttet til problemstillingen om risikovurderinger ble i hovedsak gjennomført i november 2020–februar 2021, men supplerende informasjon ble innhentet til og med desember 2021. Observasjonene av kvalitet i sykkelveinettet ble hovedsakelig gjort i perioden mars–juni 2021, mens observasjonene av siktforhold ble gjort i september 2020.

En detaljert versjon av faktaframstillingen ble sendt til verifisering 20. august 2021. Bymiljøetaten ga skriftlige tilbakemeldinger på faktaframstillingen 13. og 20. september 2021, i tillegg ble det holdt et møte mellom Bymiljøetaten og Kommunerevisjonen 24. september knyttet til verifiseringen. En sammenfattet versjon ble sendt til verifisering 20. oktober, og Bymiljøetaten ga skriftlige tilbakemeldinger på fakta 26. oktober, i tillegg til å gi muntlige tilbakemeldinger i et digitalt møte med Kommunerevisjonen 29. oktober. En oppdatert faktaframstilling ble sendt Bymiljøetaten til verifisering etter at Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger ble presentert for Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten 15. desember 2021. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel fikk en presentasjon av undersøkelsens resultater og

Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger 7. januar 2022. Bymiljøetaten ga skriftlige tilbakemeldinger på faktaframstillingen 10. januar 2022.

Rapporten ble sendt byråden for miljø og samferdsel og Bymiljøetaten til uttalelse 14. februar 2022. Byråden for byutvikling, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten fikk rapporten med mulighet for å avgi uttalelse 15. februar 2022.

Kommunerevisjonen mottok uttalelser fra byråden for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten, mens byråden for byutvikling og Eiendoms- og byfornyelsesetaten avsto fra å avgi uttalelse. Uttalelsene til rapporten er oppsummert og vurdert i kapittel 7, og går fram i sin helhet i vedlegg 3–5.

1.3 Metode for datainnsamling

Undersøkelsen er basert på informasjon fra dokumentgjennomgang, intervjuer med ledere og prosjektledere i Bymiljøetaten og observasjoner av sykkelveinettets kvalitet.

Undersøkelsesperioden for problemstillingen om tiltak mot forsinkelser i utbyggingstakten har vært tidsrommet 2015–2020. For problemstillingen om sykkelveinettets kvalitet har den vært perioden september 2020–juni 2021.

1.3.1 Dokumentasjon av risikostyring

For å få nærmere kunnskap om risikovurderinger knyttet til utbyggingstakt i sykkelveiprojekter, ba vi om og gjennomgikk vi alle skriftliggjorte risikovurderinger relatert til framdrift som var foretatt på ledernivå i undersøkelsesperioden. I tillegg ba vi om og gjennomgikk risikovurderinger som inngikk i prosjektdokumentasjonen i utvalgte sykkelveiutbyggingsprosjekter der det hadde vært forsinkelser knyttet til ferdigstillingsår, dersom det forelå slike.

Det forelå styringsdokument inkludert risikovurderinger som dekket åtte av elleve strekninger. Det forelå eksempler på månedsrapporter fra prosjekter som omfattet ni strekninger. Det forelå sluttrapport for fire av strekningene, for en av dem var det også utarbeidet evalueringsrapport. Én strekning var ikke ferdigstilt på undersøkelsestidspunktet, og sluttrapport forelå derfor ikke for denne. Ett prosjekt ble gjennomført før etaten innførte rutinemessig utarbeiding av sluttrapport, dette forelå av den grunn ikke. Sluttrapport for de to strekningene i Gyldenløves gate ville inngå i en overordnet sluttrapport for en lengre strekning. Bymiljøetaten kunne ikke framskaffe sluttrapport som dekket de to strekningene i Maridalsveien. Det forelå heller ikke sluttrapport for Helgesens gate. Med andre ord forelå det aktuell dokumentasjon knyttet til hele prosjektforløpet for fire av strekningene.

1.3.2 Utvelgelse av caser

Utvalget omfattet elleve delstrekninger innenfor åtte sykkelveiprojekter (ett prosjekt kunne omfatte en eller flere strekninger, hver med sin utforming mht. om det var sykkeltilrettelegging i blandet trafikk, sykkelfelt mv.).

Vi valgte å avgrense oss fra prosjekter som det var knyttet rekkefølgekrav til, SVV-prosjekter eller som inngikk i trikkeprogrammet. Videre så vi i utgangspunktet ikke på oppgraderingsprosjekter, men noen av disse ble likevel inkludert i utvalget.

Utvelgelsen ble gjort basert på oversikter fra Bymiljøetaten over aktuelle strekninger som skulle ha vært ferdigstilt i 2018, fordelt på ferdigstillingstidspunkt. Ved å velge 2018 oppnådde vi blant annet å gjenspeile aktuell organisering i Bymiljøetaten, dvs. etter at Sykkelprosjektet ble innlemmet i etaten, og etter at Mobilitetsdivisjonen og Prosjektdivisjonen ble opprettet.

Strekningene ble vurdert og valgt på bakgrunn av disse kjennetegnene:

- Type arbeid: Strekninger der arbeidet gjaldt ny tilrettelegging.
- Vesentlighet/lengde: Strekningenes lengde var > 100 meter – med unntak av Maridalsveien, som gjaldt to prosjekter på henholdsvis 55 og 65 meter.
- Ferdigstilling: Åtte av strekningene var ikke ferdigstilt samme år som planlagt, mens tre av strekningene så ut til å være ferdigstilt samme år som planlagt.
- Kompleksitet: Vi inkluderte to strekninger med kompleks historikk og som ikke var ferdigstilt da datainnsamlingen startet (Gyldenløves gate fra Niels Juels gate til Eckersbergs gate og Langbølgen).

De valgte strekningene framgår av faktaframstillingen, blant annet i tabell 2.

1.3.3 Intervjuer

For å få informasjon om Bymiljøetatens rutiner og praksis for risikovurderinger på overordnet nivå har vi intervjuet divisjonsdirektør, avdelingsdirektør og seksjonsleder med ansvar for sykkelveiprosjekter i både Mobilitetsdivisjonen og Prosjektdivisjonen, det vil si seks ledere på ulike nivåer.

Når det gjelder risikovurderinger i det enkelte prosjekt, har vi intervjuet åtte prosjektledere for til sammen elleve sykkelveiutbyggingsprosjekter. De tilsvarte prosjektene som var omfattet av undersøkelsen. Tre av prosjektlederne tilhørte Mobilitetsdivisjonen og fem tilhørte Prosjektdivisjonen.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Vi utformet hovedspørsmålene på forhånd og stilte oppfølgende spørsmål underveis. Intervjuene ble foretatt individuelt, med ett unntak, i forbindelse med et sykkelveiprosjekt der to personer hadde hatt prosjektlederansvar på ulike tidspunkt. Disse to ble intervjuet sammen. Alle intervjuene skjedde som videomøter.

De fleste intervjuene hadde en varighet på én time, i noen tilfeller opptil 1,5 timer. Vi skrev referat fra hvert intervju. Referatene ble deretter verifisert av informantene.

De verifiserte versjonene av intervjureferatene ble gjennomgått og analysert ved hjelp av verktøyet NVivo, som er et program for analyse av kvalitative data. Sentral informasjon fra referatene ble kodet i henhold til revisjonskriteriene og kontrollpunktene og analysert både isolert (per revisjonskriterium/informantgruppe) og samlet.

1.3.4 Observasjon av sykkelveinettets kvalitet

For å undersøke og vurdere sykkelveinettets kvalitet valgte vi å gjennomføre observasjoner av utvalgte strekninger av sykkelveinettet. I planleggingen av observasjoner har vi blant annet basert oss på retningslinjene i Statens Vegvesens håndbok V-720 *Trafikksikkerhetsrevisjoner og -inspeksjoner*. Dette grunnlaget er utdypet nærmere i Vedlegg 1.

Forut for utvelgelsen gjennomgikk vi medieoppslag og Facebook-poster hos Syklistenes Landsforbund om sykkelveikvalitet i Oslo. Vi hadde også 8. desember 2020 et webbasert møte med lederen for Oslo-syklistene under Syklistenes Landsforbund for å få deres synspunkter på og innspill om sykkelveikvaliteten og aktuelle utfordringsområder i Oslo. I tillegg fikk vi innspill fra syklende kolleger i Kommunerevisjonen.

Valget av strekninger ble basert på vesentlighet, blant annet at strekningene var mye brukt av syklistere (målt på sykkelteellere og basert på erfaring), variasjon i sykkeltilrettelegging (sykkelfelt, sykling i blandet trafikk mv.) m.m. Vi så det også som hensiktsmessig å inkludere en av byrutene, jamfør *Plan for sykkelveinettet*.

Bymiljøetaten ble orientert om hvilke ruter som ble valgt. Etaten fikk også kommentere kontrollpunktene i observasjonsskjemaet.

Vi ønsket å legge til rette for gjennomføring av observasjonene sammen med representanter for Bymiljøetaten, eventuelt også representanter for Syklistenes Landsforbund. På grunn av koronatiltakene som gjaldt på observasjonstidspunktene, ble dette likevel ikke gjennomført.

Vi laget observasjonsskjemaer for registrering av status og avvik ved observasjonene basert på en operasjonalisering av kontrollpunktene som var avledet av revisjonskriteriene.

Strekningene ble besøkt ved en innledende befaring, dernest ble observasjon gjennomført. Status ble notert og avvik registrert i observasjonsskjema og fotografert med mobilkamera underveis.

- Strekningen Grønland–Hauketo ble befart 23. mars og observert 24. mars 2021. Status ble fulgt opp 29. juni 2021 noen steder, f.eks. når det gjaldt vegetasjon som kunne skjule skilting langs Ekebergveien.
- Byrute 8 (Ny dalen–St. Olavs plass) ble befart 25. mars og observert 8. april 2021. Status noen steder ble fulgt opp 27. mai og 16. juni 2021.
- Sentrum ble befart 18. mai og observert 27. mai 2021. Status ble fulgt opp noen steder 16. juni 2021.

I undersøkelsen knyttet til siktforhold baserte vi oss på fem sjekkpunkter der siktforholdene framsto som uendret i oppfølgingsundersøkelsen etter rapport 15/2011 *Hovedsykkelveinettet i Oslo kommune – kvalitet – Trafikksikkerhet og sikt*. Denne oppfølgingsundersøkelsen er inkludert i rapport 13/2013 *Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet*. Sjekkpunktene omfatter siktforhold i kryss og avkjørslere som påvirkes av vegetasjon. Vi gjennomførte ny observasjon av status for siktforhold 28. september 2020.

Funn og foto ble sammenfattet og analysert etter at observasjonene var gjennomført.

1.4 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi

trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er bl.a. styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

I denne undersøkelsen har vi ikke samlet inn andre personopplysninger enn de som har vært nødvendige for å identifisere, kontakte og få informasjon fra relevante ansatte, dvs. navn og kontaktinformasjon (mobilnr. og e-postadresse arbeidssted).

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring²](#).

1.5 Gyldighet og pålitelighet

For å sikre at datagrunnlaget har tilfredsstillende kvalitet, har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). 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.

Vi har forsøkt å oppnå et relevant og variert utvalg av cases mht. sykkelveiprosjekter som har blitt forsinket. Vi har tatt med eksempler på prosjekter som har vært forsinket over lang tid på grunn av offentlig kjent motstand fra innbyggere (Gyldenløves gate, Langbølgen). Vi har også tatt med prosjekter som ble ferdigstilt innenfor planlagt år, for eksempel Ammerudveien. Noen sykkelveiprosjekter har en lang, eventuelt også komplisert, historikk der endringer i politiske og samferdselsmessige prioriteringer har påvirket plangrunnlaget, eksempelvis Ring 2-prosjektene. I slike langvarige prosesser kan Bymiljøetatens rutiner og praksis ha endret seg underveis. I utvelgelsen har vi forsøkt å balansere flere hensyn for å unngå positive eller negative skjevheter. Bymiljøetaten har også fått uttale seg om utvalget av sykkelveiprosjekter.

Dokumentasjonen vi bygger på i prosjektet, stammer fra Bymiljøetaten. Vi har forutsatt at etaten selv har kvalitetssikret dokumentene. For vår del har vi kvalitetssikret vår bruk av dem ved at Bymiljøetaten har mottatt og verifisert en utvidet versjon av fakta med referanse til det enkelte dokument.

Informasjonen fra intervjuene er verifisert av informantene. Sammenstillingen av fakta basert på intervjuer er verifisert av Bymiljøetaten, i tillegg til Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten når det gjelder informasjon de har bidratt med.

² <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

Fravær av prosjektdokumentasjon i enkelte av sykkelveiprosjektene har gjort at vi i større grad enn ønskelig har måttet bygge på intervjuutsagn når det gjelder risikovurderinger og risikohåndtering i det enkelte prosjekt. Det har bidratt til svekket metodetriangulering og at analysen bygger på et svakere grunnlag enn den ville gjort basert på mer komplett dokumentasjon.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom en intern kvalitetssikring og ved at Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene.

Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for undersøkelsenes vurderinger opp mot kriteriene og konklusjoner opp mot problemstillingene. På grunn av mangelfull rapportering viste det seg i analysen at dokumentasjonen ikke fullt ut var tilstrekkelig til at Kommunerevisjonen kunne konkludere mht. problemstillingen om iverksetting av tiltak for å hindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. På dette grunnlaget mener vi at våre vurderinger bygger på et gyldig og pålitelig datamateriale.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
21/1104 - 12

Vår ref. (saksnr.):
20/7408 - 36

Saksbeh.:
Aslak Celius, 991 02 282

Dato:
17.03.2022

Forvaltningsrevisjon av sykkelsatsingen i Oslo - Uttalelse til rapport fra byråd for miljø og samferdsel

Jeg viser til oversendt rapport til uttalelse om forvaltningsrevisjon av sykkelsatsingen i Oslo av 14.02.2022. Kommunerevisjonen ber om mine kommentarer til rapporten innen 11.03.2022. Denne fristen er etter dialog med Kommunerevisjonen forlenget til senest 18.03.2022.

Nedenfor følger svar på spørsmål som Kommunerevisjonen ønsker besvart. Jeg har ingen ytterligere kommentarer.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

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


I sin helhet mener jeg prosjektets undersøkelser fremstår grundige, og utvalget av prosjekter hensiktsmessig, innenfor de avgrensninger som er satt. Jeg deler imidlertid Bymiljøetatens standpunkt om at det ville vært ønskelig med en grundigere omtale av årsakene til forsinkelsene i prosjektene. Under kapittel 1.3 Avgrensninger skriver Kommunerevisjonen følgende:

En rekke faktorer utenfor Bymiljøetatens direkte kontroll kan forsinke utbyggingen av sykkelstrekninger. Kommunerevisjonen har ikke vurdert eller beregnet hvor mye slike forhold eventuelt har bidratt til forsinkelser i utbyggingen.

Jeg mener revisjonen med fordel kunne gått lengre i å vurdere omfanget av disse faktorene, med en rotårsaksanalyse av grunnene til at forsinkelser oppstår. Dette ville bidratt til å gi et mer nyansert bilde av hva som forårsaker forsinkelser i sykkelprosjektene. Det er relevant å vurdere de forhold etaten selv har kontroll over, men for sykkelsatsingen samlet ville det også vært en fordel om man hadde undersøkt hvordan for eksempel ervervsprosesser, lokal motstand, regulerings- og byggesaksbehandling mv. påvirker fremdrift.

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

Problemstillingen spør om kommunen har «iverksatt tiltak for å forhindre at identifiserte utfordringer bidrar til forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet.» Revisjonskriteriene tar imidlertid i all hovedsak

 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

for seg hvilke tiltak som er gjort for å unngå forsinkelser i det enkelte prosjekt. Jeg viser til mitt svar til spørsmål 2, og bemerker at det ville vært nyttig om revisjonen også hadde problematisert fremdriftsrisiko utenfor Bymiljøetatens kontroll.

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

Jeg merker meg Kommunerevisjonens hovedbudskap og konklusjon om at Bymiljøetaten, både på overordnet nivå og for enkeltstrekninger, har identifisert flere risikoreducerende tiltak og aktiviteter for å forhindre forsinkelser ved utbygging av sykkelveinettet, men at etaten samlet sett fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder utarbeidingen av risikovurderinger. Jeg oppfatter likevel at Bymiljøetaten jobber godt og målrettet med utbygging av sykkelveinettet, og at etaten etterstreber god fremdrift i prosjektene. Jeg deler Kommunerevisjonens vurdering om at det fortsatt er et forbedringspotensial når det gjelder utarbeiding av risikovurderinger.

I rapporten problematiseres det at risikovurdering i enkeltprosjektene ikke har basert seg på Bymiljøetatens overordnede risikovurdering. Jeg vil bemerke at risikoer som er relevante for sykkelprosjektet på overordnet nivå, ikke nødvendigvis er relevante i enkeltprosjekter. Det er derfor naturlig at den enkelte prosjektleder gjør selvstendige risikovurderinger for det enkelte prosjekt. Selv om det må forventes at prosjektleder har kjennskap til og et forhold til de overordnede risikovurderingene, er det ikke gitt at disse trenger å være relevant risikoer i et konkret enkeltprosjekt.

Rapporten avdekker at enkelte forsinkelser vil kunne forekomme i enkeltprosjekter, uavhengig av risikostyring. Det er derfor viktig for meg at Bymiljøetaten jobber systematisk med å ha en tilstrekkelig portefølje av sykkelprosjekter som kan gjennomføres, slik at den samlede innsatsen sikrer god utvikling av kommunens sykkelveinett.

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

Oslostandarden for sykkeltilrettelegging og standardene som settes i Oslo kommunes gatenormal, bygger på beste praksis for sykkeltilrettelegging, herunder også skilting og merking av sykkelinfrastruktur. Jeg legger til grunn at Bymiljøetaten, som fagetat, vil fortsette sitt systematiske arbeid med å utvikle hensiktsmessige standarder som legger til rette for god og forbedret sykkelinfrastruktur, og sikre at dette ivaretas i konkrete prosjekter.

Som Kommunerevisjonen påpeker i sin rapport, er det fare for at risiko inntreffer i det enkelte prosjekt, selv om disse risikoene er identifisert på forhånd og risikoreducerende tiltak er iverksatt. Jeg oppfatter at Bymiljøetaten jobber systematisk med å redusere risiko for fremdriftsutfordringer i sykkelprosjekter innenfor det etaten selv har kontroll på. Dette følges opp i den regelmessige styringsdialogen med etaten, og også fremover vil fremdrift og risikoreduksjon i sykkelprosjektet være tema i styringsdialogen. Det vil imidlertid være viktig for meg å også følge med på risiko knyttet til forhold som ligger utenfor etatens kontroll, slik at den samlede fremdriften er god og risikohåndteringen ikke avgrenses til interne forhold i Bymiljøetaten. Dette er og vil fortsette å være tema i styringsdialogen.

Bymiljøetaten har i sin uttalelse til rapporten pekt på at de vil jobbe videre med å forbedre arbeidet med risikovurderinger hos berørte ansatte og ledere. Etaten vil også gjennomgå de konkrete observasjonene fra Kommunerevisjonen når det gjelder standarden på enkeltstrekninger og sikt ved enkeltstrekninger på sykkelveinettet, og om det er behov for tiltak, vil det bli gjennomført. Jeg vil i styringsdialogen følge opp at dette blir gjennomført i tråd med etatens beskrivelse.

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

Oppfølging vil foregå løpende i den ordinære styringsdialogen. Det er ikke naturlig å sette en frist for et arbeid som må være løpende. Det er viktig for meg at etaten opprettholder sitt arbeid med å redusere risiko for fremdriftsutfordringer i utbyggingen av sykkelveinettet. Dette arbeidet vil fortsette fremover.

Når det gjelder utbedring av de konkrete forhold Kommunerevisjonen har vist til, forventer jeg at etaten følger opp i tråd med den fremdrift de selv har skissert. Fremdriften henger sammen med kompleksiteten i det enkelte tiltak.

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

Rapporten oppfattes som nyttig for kommunen. Jeg viser for øvrig til mine tidligere merknader om at en grundigere omtale av risikofaktorer utenfor Bymiljøetatens kontroll, ville økt nytten ytterligere, da det kunne gitt et bredere bilde av fremdriftsrisiko for sykkeltilretteleggingen i byen.

8.Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Jeg har ingen merknader til rapportens oppbygning og språkbruk.

Med vennlig hilsen

Sirin Hellvin Stav
byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Bymiljøetaten

Bymiljøetaten



Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/12530 - 1

Saksbeh.:
Rune Gjøs

Dato:
10.03.2022

Sykkelsatsing - rapport til uttalelse

Vi viser til brev av 14.2.22 der Bymiljøetaten bes om å gi kommentarer til rapport om sykkelsatsingen i Oslo. Vi besvarer innledningsvis de åtte spørsmålene som etaten bes besvare. I tillegg har vi enkelte kommentarer til selve innholdet i rapporten.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Hensikten med prosjektet har vært klart.

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

Kommunerevisjonen peker i rapporten på at det kan være mange og ulike forhold som kan medføre forsinkelser i utbyggingen av sykkelveinettet, herunder også forhold utenfor etatens kontroll.

Bymiljøetaten tar til etterretning at Kommunerevisjonen har valgt å sette fokus på etatens risikovurderinger uten å gjøre en rotårsaksanalyse (sett i forhold til forsinkelse), for eksempel knyttet til ervervsprosesser, lokal motstand, regulerings- og byggesaksbehandling mv.

Gjennom våre innspill av 20. september 2021, 26. oktober 2021 og 10. januar 2022 til Kommunerevisjonen har vi søkt å få frem dette, men forholdene er ikke gitt særlig omtale i rapporten. Bymiljøetaten har også gitt tilbakemelding på at etaten arbeider med risikoreduserende tiltak på ulike ledernivå, i tillegg til i hvert enkelt prosjekt. Fokus på risikoarbeid i hvert enkelt prosjekt gir derfor ikke et helhetlig bilde av det risikoarbeidet som pågår, og kunne kanskje vært mer vektlagt i rapporten.

 **Oslo kommune**
Bymiljøetaten
Mobiliseringsdivisjonen

Besøksadresse:
Karvesvingen 3, 0579 Oslo
Postadresse:
Postboks 636 Løren, 0507 OSLO

Telefon: 23482030
postmottak@bym.oslo.kommune.no
Org. nr.: 996922766
oslo.kommune.no

Vi har tre kommentarer til faktabeskrivelsen under kapitel 3.1 som omhandler risikovurderinger.

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

Ingen merknader utover de kommentarer som er gitt under punkt 2. For revisjonskriteriene knyttet til undersøkelsens delproblemstilling om kvalitet viser vi til våre innspill av 16. mars 2021.

4. Hva er Bymiljøetatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Det konkluderes i rapporten om at det gjennomføres risikovurderinger fra Bymiljøetaten i arbeid med prosjekter som går på utbygging av sykkelveinettet. Det er vist til at etaten også gjennomfører mindre tiltak, og at det for disse – når det ikke vurderes å være særlig risiko, ikke gjennomføres omfattende risikovurderingsprosesser og rapportering på samme måte som i større utbyggingsprosjekter. Den praksis Bymiljøetaten har på området vurderes å være innenfor rammene av Oslo kommunes veileder for risikostyring, og etaten vil derfor fortsatt gjøre en vurdering av behovet for fullstendig risikovurdering når det gjelder mindre enkelttiltak.

Etaten har vært gjennom en modning og utvikling både når det gjelder overordnede og prosjektspesifikke risikovurderinger. Etaten blir i rapporten revidert dels på praksiser som ligger helt tilbake til 2015. Sett i forhold til de mål etaten selv har for sitt arbeid med risikovurderinger, så deler Bymiljøetaten den vurdering Kommunerevisjonen har gjort om at det fortsatt er et forbedringspotensial når det gjelder utarbeiding av risikovurderinger.

Som etaten også har presisert i dialogen med Kommunerevisjonen har risikobildet for gjennomføring av sykkeltiltak endret seg sterkt siden 2016. Derfor har også etatens fokus på risikovurdering økt og det vil løpende bli iverksatt nye tiltak internt i Bymiljøetaten som skal sikre enda bedre forankring og forståelse av risikovurderingsmetodikk.

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

Bymiljøetaten tar Kommunerevisjonens anbefalinger til orientering og vil som nevnt i pkt. 4 jobbe videre med å forbedre arbeidet med risikovurderinger hos berørte ansatte og ledere. Etaten vil også gjennomgå de konkrete observasjoner som Kommunerevisjonen har gjort når det gjelder standarden på og sikt ved enkeltstrekninger ved sykkelveinettet. Der det er behov for å iverksette tiltak, vil dette bli gjort.

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

Tiltak som kan gjennomføres på kort sikt vil bli inkludert i årsplanene for 2022. Det som krever lengre oppfølging vil det ta noe mer tid å gjennomføre. Det som krever lengre planleggingstid vil ta noe mer tid å gjennomføre. Eksempelvis er ny utforming av Skippergata allerede i forprosjektfase med planlagt anleggsstart våren 2024.

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

Gjennomgangen som Kommunerevisjonen vurderes som nyttig og de forbedringstiltak som det er pekt på vil bli fulgt opp som del av den løpende virksomhetsstyringen i Bymiljøetaten.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten oppbygging og språkbruk vurderes som god.

Kommentarer til rapportenKapittel 3 – Generell kommentar.

Som vi tidligere har gitt kommentarer på har beskrivelsen etter vår vurdering gitt mye oppmerksomhet om interne i forhold etaten om arbeidet og samhandling i Mobilitetsdivisjonen og Prosjektdivisjonen. Det gis en beskrivelse av arbeidet med risikovurdering i Mobilitetsdivisjonen og Prosjektdivisjonen som kan gi et ufullstendig bilde av hvordan etaten samlet sett jobber. Begge divisjonenes innspill inngår i etatens samlede og overordnede risikovurdering som blir lagt frem pr. 1. kvartal, 2. tertial i og i årsberetningen for Bymiljøetaten. Der rapporterer etaten samlet om arbeidet med oppfølging av sykkelmålene. I tillegg har divisjonene ulikt ansvar for sykkelveiutbyggingen og dermed ulikt behov i arbeidet med risikovurderinger.

Side 14, 3. avsnitt

Avsnittet kan leses dithen at etaten ikke utfører felles divisjonsovergrepene risikovurderinger. Som tidligere formidlet til Kommunerevisjonen, blant annet i vårt innspill av 10. januar i år, så gjøres det risikovurdering på etatsnivå i forbindelse med rapportering til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. For utbygging og oppgradering av sykkelveinettet har dette vært gjort siden 2016. Disse vurderingene gjøres på grunnlag av de divisjonsvise risikovurderingene. Dette er så vidt beskrevet innledningsvis i rapporten under innledningen på kapittel 3.1.2, så avsnittet her gir etter vår vurdering ikke et fullstendig bilde av den faktiske situasjonen.

Side 14, siste avsnitt

Avsnittet omtaler oppgraderingen av eksisterende sykkelfelt i Ammerudveien. Tiltaket ble gjennomført, som Kommunerevisjonen påpeker, uten skriftlig risikovurdering. Tiltaket er et mindre tiltak som går direkte til gjennomføring. Bymiljøetaten gjennomfører en rekke slike tiltak løpende over året innen sykkel, trafiksikkerhet, mindre kryssiltak, etablering av ladeinfrastruktur m.m. Felles for disse tiltakene er at det gjennomføres innenfor eksisterende veiareal, og uten behov for spesiell prosjektering eller omfattende anleggsarbeid. Tiltaket i Ammerudveien bestod primært av skilting, oppmerking og asfaltering innenfor eksisterende veiareal. Etaten kan være enig i at risikovurderinger for enklere tiltak kan ha sin nytte, og vi vil jobbe videre med dette innspill fra Kommunerevisjonen. Likevel er det ønskelig fra vår side å påpeke at det detaljnivået revisjonen her ser ut til å forvente innenfor risikovurdering på slike mer driftsrelaterte, mindre investeringstiltak ikke vil være formålstjenlig i forhold til ressursbruk, fremdrift og ikke minst vesentlighet. Som vi også har påpekt i punkt 4 ovenfor så

Vedlegg 5 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten



Oslo kommune, kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet, Offl. §5

Deres ref.:
202101104/14

Vår ref. (saksnr.):
202017932 - 3
**Oppgis alltid ved
henvendelse**

Saksbehandler:
Tove Paulsen

Dato: 10.03.2022

Uttalelse til rapport Forvaltningsrevisjon av sykkelveisatsingen i Oslo

U.off. offl. §5, andre ledd.

Plan- og bygningsetaten er ikke den hoved reviderte part i denne revisjonen.

Plan- og bygningsetaten behandler innsendte planer som gjelder sykkelveier for deretter å oversende disse til politisk behandling. Når Plan- og bygningsetaten senere mottar den relaterte byggesaken, blir den behandlet etter gjeldende regler med påfølgende vedtak.

Plan- og bygningsetaten planlegger sin bemanning ut fra de rammer som blir gitt. Når det gjelder innsendte planer kan enkeltsaker kreve store deler av bemanningen innenfor visse fagområder. Plan- og bygningsetaten har i den senere tid arbeidet med bl.a. vannforsyning hvilket har vært krevende kapasitetsmessig. I revisjonsperioden er det riktig at innsendte planer gjeldende sykkelveier ikke har hatt den kapasiteten som har vært ønskelig.

Når det gjelder behandling av sykkelveier i byggesaker er det viktig å påpeke at Plan- og bygningsetaten har overholdt de lovpålagte saksbehandlingsfristene.

Plan- og bygningsetaten har god kommunikasjon med Bymiljøetaten både på ledelsesnivå og saksbehandlernivå. Dette gjelder både på plansiden og byggesakssiden.

For øvrig har Plan- og bygningsetaten ingen bemerkninger til rapporten. Sammenhenger er gjenkjennelig beskrevet. Anvendt metode og bruk av kilder er tydelig.

 **Plan- og bygningsetaten**
Oslo kommune
oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom

Besøksadresse:
Akersgata 51, 0180 Oslo
Postadresse:
Boks 364 Sentrum, 0102 Oslo

Sentraltbord: +47 21 80 21 80
Kundesenteret: +47 23 49 10 00
postmottak@pbe.oslo.kommune.no
Org. Nr.: NO 971 040 823 MVA

Saksnr.: 202017932-3

Side 2 av 2

Vennlig hilsen

Tove Paulsen - fungerende assisterende direktør

Torge Railo - assisterende direktør

etatsledelsen

strategienheten



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 3/2022

Tel. +47 23 48 68 00

www.krv.oslo.kommune.no