

Oslo kommune, Samferdselsetaten

**Forsøk med kommunal håndhevelse
av politivedtekter for Oslo**

Sluttevaluering

Oslo kommune, Samferdselsetaten

Forsøk med kommunal håndhevelse av politivedtekter for Oslo

Sluttevaluering

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Fjordveien 1 • 1363 Høvik
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R6295

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Fjordveien 1 • 1363 Høvik • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	Oslo kommune, Samferdselsetaten		
Rapportnr.:	R6295		
Rapportens tittel:	Forsøk med kommunal håndhevelse av politivedtekter for Oslo. Sluttevaluering		
Spesifikasjon:	Rapporten omhandler sluttevalueringen av Oslo kommunes forsøk med kommunal håndhevelse av deler av politivedtekt for Oslo. Kommunen har håndhevet regler om renhold på fortau, parker og plasser i indre by, anbringelse av reklameskilt, plakater mv. på en måte som hindrer framkommelighet og plikt til fjerning av snø, is og strøing vinterstid.		
Tidsfrist:		iflg	
Ansvarlig:	Morten Stenstadvold		
Kvalitetssikring:	Tor Dølvik	Verifisert:	(dato) (sign)

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag av Oslo kommune, Samferdselsetaten. Rapporten omhandler sluttevalueringen av Oslo kommunes forsøk med kommunal håndhevelse av deler av politivedtekt for Oslo. Kommunen har håndhevet regler om renhold på fortau, parker og plasser i indre by, anbringelse av reklameskilt, plakater mv. på en måte som hindrer framkommelighet og plikt til fjerning av snø, is og strøing vinterstid.

Sluttevalueringen er gjennomført av Morten Stenstadvold. Tor Dølvik har vært kvalitetssikrer for prosjektet.

Høvik, 29. august 2008

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

INNLEDNING – BAKGRUNN	9
1 FORSØKETS MÅLSETTINGER	10
1.1 Bakgrunn og målsettinger for forsøk med differensiert oppgavefordeling	10
1.2 Bakgrunn og målsettinger for forsøk med kommunal håndhevelse av politivedtekter i Oslo	10
1.3 Gjennomføringen av evalueringen	13
2 ORGANISERING OG GJENNOMFØRING AV FORSØKET	14
2.1 Organisering	14
2.2 Gjennomføring	15
2.3 Brukernes oppfatninger av håndhevelsen	18
2.4 Vurdering	20
3 FORSØKETS RESULTATOPPNÅELSE	21
3.1 Resultater forsøpling	21
3.2 Resultater reklameskilt	25
3.3 Resultater snø og is	27
3.4 Resultater trivsel og legitimitet	30
3.5 Totalvurdering resultatoppnåelse	31
4 UTFORDRINGER OG FORBEDRINGSMULIGHETER	33
4.1 Fordeler og utfordringer i gjennomføringen	33
4.2 Oppfatninger om ressursbruken	34
4.3 Vurdering	34
5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	36
5.1 Konklusjoner og anbefalinger i forhold til håndhevelsen	36
5.2 Kommunal håndhevelse av politivedtekter for Oslo bør videreføres	37

Sammendrag

Oslo kommune har siden 2004 gjennomført et forsøk med kommunal håndhevelse av politivedtekter for Oslo. Forsøket gjelder regler om renhold på fortau, parker og plasser i indre by, anbringelse av reklameskilt, plakater m.v. på en måte som hindrer framkommelighet og plikt til fjerning av snø og is og strøing av fortau vinterstid. Forsøket vil pågå ut 2008. Forsøket er gjennomført som en del av Kommunal- og regionaldepartementets forsøksordning med differensiert oppavefordeling.

Trafikketatens trafikkbetjener har håndhevet vedtekten, mens Samferdselsetaten har hatt ansvaret for evalueringen av resultatene. Håndhevelsen er gjennomført på en effektiv måte, og sikrer en synlig håndhevelse av vedtekten.

Evalueringen viser at forsøkets mål om å bedre tilstanden på de områdene håndhevelsen omhandler i noen grad er oppfylt. De utførende etater mener forsøket har god måloppnåelse, mens undersøkelser viser at publikum ikke er fornøyd med tilstanden på områdene.

Samtidig er det høy oppslutning blant gårdeiere og leietakere, som håndhevelsen er rettet mot, og blant publikum om at kommunen bør håndheve vedtekten og at det bør reageres mot overtredelser av vedtekten.

Trafikketaten mener at dagens vedtekt har et forbedringspotensial. Det er ikke samsvar mellom enkelte av reglene i vedtekten, og noen av reglene er i praksis ikke håndhevbar.

AGENDA Utredning & Utvikling AS anbefaler at kommunen arbeider for å gjøre ordningen med kommunal håndhevelse av politivedtekten til en permanent ordning. Dette fordi:

- Gjennom håndhevelsen har kommunen fått hånd om hele tiltakskjeden, fra den politiske beslutningen om regelverket, til selve håndhevelsen. En synlig tiltakskjede vil vise at politiske initiativer og målsettinger, konkretisert gjennom et regelverk, også følges opp med praktisk håndhevelse.
- Ettersom kommunen har fått erfaring med håndhevelsen har innsatsen på området økt. AGENDA Utredning & Utvikling AS tror utviklingen i tilstanden vil kunne bli bedre i framtiden.
- Oslo kommune er i ferd med å etablere en politikk for universell utforming for å sikre tilgjengelighet og framkommelighet for alle befolkningsgrupper. Etter vår oppfatning ville det være uheldig for kommunen å gi fra seg et virkemiddel som er viktig for å sikre framkommelighet og tilgjengelighet for alle.

Hvis kommunal håndhevelse av politivedtekten gjøres til en permanent ordning, bør følgende forbedringer/endringer gjennomføres:

- Kommunen bør vurdere å revidere vedtekten både for å sikre samsvar mellom reglene og for å gjøre den mer innrettet mot praktisk håndhevelse. Trafikketaten (TET), som utførende etat, bør trekkes inn i dette arbeidet.
 - Det er i dag mange kommunale instanser som leier ut/gir tillatelser til bruk av gategrunn. Dette medfører ulik praksis og gjøre det vanskeligere for TET å håndheve vedtekten. Vi anbefaler derfor at kommunen vurderer hensiktsmessige måter å strømlinjeforme dette området på.
 - Kommunen bør etablere en målstruktur og resultatmåling for utføringen som har en klar kobling til publikumstilfredshet og/eller til serviceerklæringer på området.
 - Kommunen bør vurdere om opplegget for resultatvurdering og rapportering kan forenkles og legges inn under TETs ordinære resultatrapportering.
-

Innledning – bakgrunn

I 2003 godkjente Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) Oslo kommunes søknad om forsøksordningen med kommunal håndhevelse av lokal politivedtekt. Prosjektet ble initiert i sammenheng med oppfølgingen av oppgavefordelingsutvalgets utredning (NOU 2000:22). Forsøksordningen ble vedtatt av bystyret 11.2.2004 og skulle vare ut 2007. Etter søknad til KRD er forsøket forlenget ut 2008.

Forsøket er ett av flere som ble igangsatt som følge av at KRD åpnet for forsøk med differensiert oppgaveløsning i 2003.

Formålet med forsøket har vært å effektivisere håndhevelsen av politivedtekt for Oslo når det gjelder forsøpling, reklameskilt og gårdeiers plikt til brøyting og strøing. Gjennom en aktiv kommunal håndhevelse av vedtekten har Oslo kommune ønsket å oppnå framkommelige og trygge fortau og gågater for alle, i tråd med prinsippene om universell utforming.¹

Denne evalueringen skal danne grunnlag for byrådets utarbeidelse av en eventuell søknad om å gjøre kommunal håndhevelse av politivedtekter for Oslo til en permanent ordning.

¹ Universell utforming er utforming og sammensetning av ulike produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming.

1 Forsøkets målsettinger

1.1 Bakgrunn og målsettinger for forsøk med differensiert oppgavefordeling

Kommunal- og regionaldepartementet initierte i 2005 en rekke forsøk med differensiert oppgavefordeling². Forsøkene omfattet en desentralisering av en del statlige og fylkeskommunale oppgaver til kommunalt nivå.

Forsøkene ble etablert som en direkte oppfølging av reformdiskusjonen etter oppgavefordelingsutvalgets utredning (NOU 2000:22) og den etterfølgende politiske behandlingen. Spørsmålene om forvaltningsutforming og oppgavefordeling hadde også vært tatt opp i en rekke tidligere offentlige utredninger og meldinger på 1980 og -90-tallet, både i forbindelse med sektorpolitiske reformer (helse, utdanning, næringspolitikk, eldreomsorg mv.), og i mer prinsipielle kommune- og forvaltningspolitiske utredninger³.

Forsøkene er initiert av staten for å høste erfaringer fra alternative måter å fordele ansvaret for oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Samtidig springer forsøkene ut fra et lokalt engasjement for å overta ansvaret for disse oppgavene. Ambisjonen er å kunne ivareta ansvaret og sørge for gode løsninger som er bedre tilpasset de lokale forhold.

Ideen med forsøksmetoden i et slikt forvaltningspolitisk utviklingsarbeid er å bidra til erfaringsbasert kunnskap om hvordan alternativt oppgaveansvar fungerer.

1.2 Bakgrunn og målsettinger for forsøk med kommunal håndhevelse av politivedtekter i Oslo

Politivedtekten for Oslo inneholder bl.a. bestemmelser som forbyr forsøpling, pålegger grunn- og huseiere plikt til renhold, snørydding, strøing med videre, samt regulerer mulighetene til å sette opp

² I alt syv forsøk ble iverksatt under ordningen, som i tillegg til forsøket med kommunal håndhevelse av politivedtekter i Oslo omfattet forsøk med utvidet kommunal myndighet til skilting og oppmerking i Drammen, kommunalt ansvar for videregående opplæring for innbyggere i Båtsfjord, forsøk med kommunalt ansvar for barnevern i Trondheim, forsøk med overføring av myndighet til å tildele tilskudd fra Riksantikvaren fra fylkeskommunen til kommunen, overføring av myndighet til å tildele bygdeutviklingsmidler fra fylkeskommunen til de interkommunale bygdeutviklingsstyrene og overføring av ansvar for arbeidsmarkedstiltak fra det tidligere A-etat til fire bydeler i Oslo.

³ Bl.a. ny kommunelov 1992, Christiansenutvalget 1992, Stortingsmeldingen om statlig styring 1993.

reklameskilt. Overtredelse av politivedtektene kan føre til miljøgebyr på kr 500. Forsøket innebærer at også kommunen har myndighet til å håndheve vedtekten.

Før forsøket var det bare politiet som hadde myndighet til å håndheve vedtekten. Ifølge kommunen opplevde en at politiet i praksis avsatte svært lite ressurser til håndhevelse av denne.

De delene av vedtekten som kommunen også fikk myndighet til å håndheve, var:

- Forbud mot å etterlate papir, tomflasker, sigarettstumper og annet avfall på offentlig sted.
- Forbud mot tilgrising og lignende ved gatesalg, uteservering, kioskvirksomhet, idrettsstevner, friluftsmøte med videre på offentlig sted.
- Forbud mot tagging og lignende på offentlig sted.
- Forbud mot å henge opp plakater, oppslag, kunngjøringer eller lignende på offentlig sted utenom godkjente oppslagstavler.
- Pålegg om hundeeiers ansvar for å fjerne hundens ekskrementer fra offentlig sted.
- Pålegg om at hus- eller grunneier i indre by plikter å sørge for renhold av fortau på eller langs eiendommen, å holde fortau eller avløp ryddet for snø og is, samt å strø når fortauet er glatt.
- Forbud mot å legge fra seg snø eller is på offentlig sted til hinder eller ulempe for ferdselen.
- Pålegg om snarest mulig å rydde tak for snø eller is samt å sette opp avvisere.
- Forbud mot å anbringe stående, gående eller kjørende reklame til fare eller hinder for ferdselen.

Forsøket innebærer ikke at trafikkbetjentene har politimyndighet. Trafikkbetjentene håndhever reglene i politivedtekten om renhold på offentlig sted, og kan reagere mot overtredelser med administrativ reaksjon og med fullmakt til å gjennomføre pålegget på overtreders regning.

Etter politiloven kan overtredelse av politivedtekten straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder. Straffereaksjonen vil normalt være en bot som ilegges ved forelegg. Forsøket er imidlertid utformet slik at kommunens ansatte kan gebyrlegge overtredelser av de aktuelle bestemmelsene i politivedtekten. Dette innebærer at reaksjonen på overtredelse av politivedtektene i forsøket er avkriminalisert.

Forsøket innebærer ingen endring i Oslo politidistrikts myndighet til å håndheve politivedtekten, og politiet har etter politiloven § 30 hjemmel til å ilegge forelegg (straff) for overtredelse av politivedtekten.

Oslo kommune mente at kommunen selv kunne sørge for en bedre håndhevelse av vedtekten ved at kommunen overtok håndhevelsen fra politiet. Den potensielle gevinsten lå i at en mer aktiv håndhevelse av vedtekten ville bedre tilstanden på området renhold og framkommelighet, og dermed frigjøre ressurser fra renhold til andre tiltak som kunne gi en varig forskjønnelse av det offentlige rom. Kommunal håndhevelse ville også gi kommunen et virkemiddel for å etterstrebe målsettingen om å gjøre byen tilgjengelig for alle, i tråd med prinsippene om universell utforming.

Forsøkets operative mål, har vært:

- Det skal ikke være søppel rundt returpunkter og der mange folk ferdes
- Det skal ikke være løse reklameskilt som er til fare for, eller som hindrer, ferdsel i offentlige trafikkareal
- Fortau skal være ryddet for snø og strødd når det er glatt
- Befolkningen skal oppleve Oslo som en triveligere by, og oppleve forsøksordningen som en fornuftig og rettferdig ordning.

Kartet under viser den geografiske avgrensningen av forsøket:



Figur 1.1. Kart over forsøksområdet. Rød strek = Ring 1, Blå strek = Indre by

I forsøksperioden har målsettingene vært de samme, men forsøksområdet har endret seg noe. Oslo kommune overtok brøyteansvaret for fortauene mellom grensen for indre by og Ring 1 den 1.2.2007⁴. Innenfor Ring 1 har fortsatt gårdeierne brøyteansvaret. Ansvarssubjektet i ny politivedtekt ble samtidig utvidet slik at ansvaret også legges på andre leietakere og brukere på gateplan, i tillegg til gårdeiere.

I starten av forsøket valgte en heller ikke å ilegge miljøgebyr til enkeltpersoner. Denne praksisen er etter hvert endret og en har i økende grad også begynt å ilegge gebyr til enkeltpersoner.

1.3 Gjennomføringen av evalueringen

Denne evalueringen baserer seg på analyser av rapporter fra Samferdsels-etatens egne evalueringer av forsøket, og annet relevant grunnlagsmateriale. I tillegg er det gjennomført et evalueringseminar med representanter for Samferdselsetaten og Trafikketaten.

I denne rapporten beskriver og vurderer vi organiseringen og gjennomføringen av forsøket. Deretter oppsummerer vi forsøkets resultater i forhold til målsettingene. Videre drøfter vi fordeler og utfordringer ved ordningen samt forslag til forbedringer. Til slutt presenterer vi våre konklusjoner og anbefalinger, og vurderer om forsøket bør etableres som en permanent ordning.

⁴ Her er det gjennomført en egen før- og etterundersøkelse i regi av Samferdselsetaten.

2 Organisering og gjennomføring av forsøket

I dette kapitlet vil vi kort beskrive og vurdere hvordan forsøket har vært organisert og hvilke erfaringer en har gjort seg med håndhevelsen.

2.1 Organisering

Da forsøket ble startet opp i 2004 opprettet kommunen en sentral tverrfaglig styringsgruppe med representanter fra politisk nivå og deltakere fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Trafikketaten, Samferdsels-etaten, Friluftsetaten, Renholdsetaten og Eiendoms- og byfornyelses-etaten. Styringsgruppen var operativ i den innledende fasen og sikret nødvendig forankring av prosjektet. Den ble deretter avviklet da en ikke fant det hensiktsmessig å opprettholde den i sammenheng med utforming og implementering av den konkrete håndhevelsen.

Det driftsmessige ansvaret for forsøksordningen ble lagt til Trafikketaten (TET). TET utarbeidet opplegg for gjennomføring av håndhevelsen. Opplegg for evaluering ble utarbeidet i samarbeid med Samferdselsetaten (SAM) og en tverretattlig prosjektgruppe.

TETs trafikkbetjenter ble gitt oppgaven med å håndheve vedtekten. I samarbeid med politiet ble det utarbeidet et kursopplegg knyttet til håndhevelse. Innledningsvis var det 12 trafikkbetjenter som allerede hadde oppgaver knyttet til miljø, som gjennomgikk kursing i utførelsen av oppgaven. Senere ble samtlige av TETs betjenter kurset i håndhevelse av politivedtektene for Oslo. Trafikkbetjentene gjennomførte de nye oppgavene som del av sine normale arbeidsoppgaver, og det ble ikke opprettet nye stillinger i forbindelse med forsøksordningen. Trafikkbetjentene ble også benyttet til å utføre registreringsarbeid i sammenheng med evalueringen.

SAM ble gitt oppgaven å evaluere forsøket og ledet også den tverretattlige prosjektgruppen for evalueringen. Det ble utarbeidet et eget evalueringsopplegg for å vurdere forsøket, basert på fotoregistrering av forsøpling, omfang av løsfotoreklame og framkommelighet i vintersesongen (fravær av snø og is). Registreringene ble gjennomført på et utvalg gater og områder innen forsøksområdet, som skulle gi et representativt bilde i forhold til målsettingene. Opplegget omfattet videre brukerundersøkelser blant gårdeiere og årlige publikumsundersøkelser. En egen prosjektlederstilling (50 %) ble opprettet i SAM tilknyttet evalueringen.

2.2 Gjennomføring

I de første to ukene av forsøksordningen gjennomførte TET ikke kontroller, men fokuserte på å informere gårdeiere og leietakere om vedtekten og om praksis. Etter dette iverksatte TET ordinær håndhevelse av vedtekten.

Ifølge TET har en lagt seg på en myk håndhevelseslinje. Betjentene har brukt mye tid på å veilede og å informere. Det har vært nokså vanlig å henstille til at de som overtrer bestemmelsene rydder opp uten at det utstedes gebyr. Hvis påfølgende kontroller viser at vedtekten ikke respekteres vil overtredere ilegges et gebyr.

Det forelå ikke erfaringer med praktisering i starten. Det tok tid å opparbeide seg den nødvendige erfaring og forståelse av problematikken slik at en kunne håndheve vedtekten med autoritet. Etter hvert som denne erfaringen ble etablert har trykket på håndhevelsen økt fra TET sin side. Virkemidlet TET har ved håndhevelsen er først og fremst gebyret på kr 500,- som ilegges ved overtredelse. TET mener de ikke har behov for andre og/eller sterkere virkemidler. TET har i sin praksis ofte valgt å gi advarsler framfor å ilegge gebyr, og har slik sett variert virkemiddelbruken.

TET har opplevd noen utfordringer i sammenheng med utførelsen av oppgavene knyttet til håndhevelsen av politivedtektene. Det er ikke alltid lett å identifisere hvem som er den korrekte mottaker av et gebyr når en overtredelse av vedtekten er påtalt. Det kan være vanskelig å fastslå hvem som har ansvaret for saken: gårdeier, butikkeier, arrangør osv. Dette kan delvis knyttes til at en ikke alltid vet hvem som faktisk eier en eiendom, men også til uklarhet om den fysiske avgrensning av ansvaret mellom gårdeiere, kommunen og andre. De registre TET bruker for å finne rett person er ikke alltid oppdaterte. Dette gjelder både kommunale registre og andre offentlige registre. Innledningsvis ble det ikke lagt særlig vekt på håndhevelse av reglene for forsøpling overfor privatpersoner, men dette gjøres nå i økende grad.

Når det gjelder innkreving av gebyrene har en inngått et samarbeid med Kemneren, som vurderes å fungere bra.

For å få gode retningslinjer i forhold til hvilken praksis kommunen skal ha når det gjelder løsfotreklame, ble det innledet et samarbeid med Norges blindeforbund.

Endringen av vedtekten i 2007 hadde liten betydning for utføringen av håndhevelsen utover at forbudet mot reklame ble skjerpet, samt at det ble lettere å håndheve vedtekten overfor leietakere og enkeltpersoner.

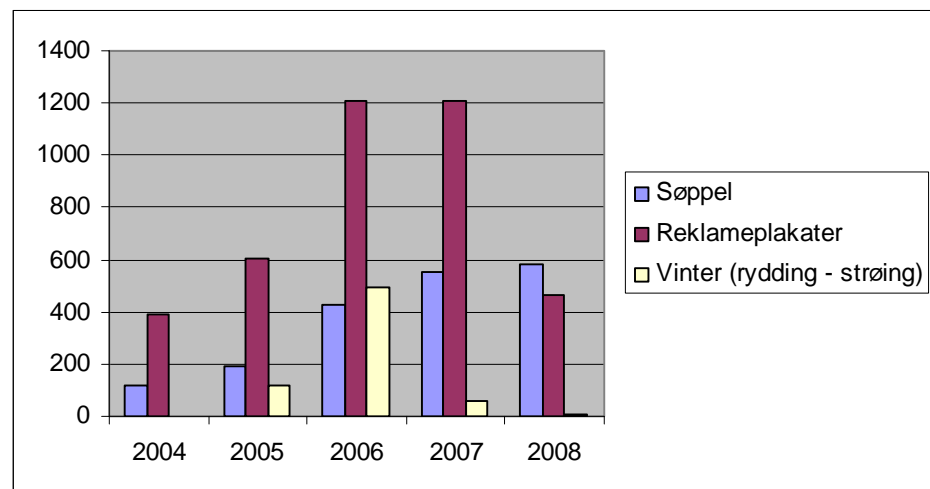
Håndhevelse av forbudet mot opphenging av plakater har blitt et problem. Tidligere ble dette håndhevet overfor de instanser/arrangementer som plakaten omhandlet. Etter flere klager og en uttalelse fra Kommuneadvokaten måtte en endre praksis. Nå kan en bare håndheve vedtekten overfor de som henger opp plakaten, og en må da ta disse på "fersk gjerning", noe som i praksis medfører at man ikke får håndhevet forbudet.

Økning i antallet ilagte gebyrer for forsøpling overfor enkeltpersoner har ifølge TET ingen sammenheng med vedtektsendringen i 2007, men knytter seg heller til en policyendring i TET, og at en nå føler seg så trygg på håndhevelsen at en kan gå inn i slike situasjoner.

Samarbeidet med andre kommunale etater i sammenheng med forsøksordningen har fungert bra. Politiet har også, i følge TET, vært positive til ordningen. Det vises til eksempler hvor TETs betjenter har samarbeidet med politiet, og hvor en har kombinert ordens- og renholdspatroljering.

2.2.1 Antall miljøgebyrer

Det er ilagt 6429 miljøgebyrer under ordningen. (Fra ordningens start t.o.m. uke 23, 2008). Figuren nedenfor viser fordelingen av gebyrer på år og i forhold til om gebyrene gjelder forsøpling, reklameskilt/framkommelighet eller snørydding/strøing om vinteren.



Figur 2.1. Antall og fordeling av gebyrer. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

For vurdering av trender ser vi bort fra 2008 siden registreringen bare gjelder fram t.o.m. uke 23.

Figuren viser at antallet gebyrer har økt i perioden. Ilegging av gebyrer for snørydding/strøing ble ikke påbegynt før vinteren 2004/2005 og ble

derfor første gang rapportert i 2005. Det lave antallet ilagte gebyrer i 2007 skyldes at det var lite snø og is vinteren 2006/2007. Når det gjelder de andre områdene viser figuren at TET har lagt økende trykk på håndhevelsen i perioden, etter hvert som en opparbeidet seg mer erfaring med håndhevelsen.

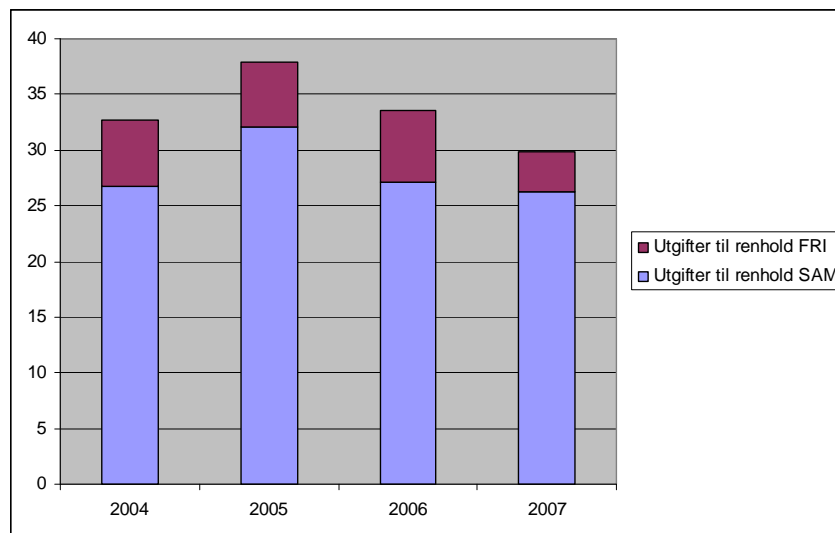
Representanter for TET understreker at antallet gebyrer ikke er et godt uttrykk for omfanget av håndhevelsen. Mye tid og ressurser er brukt på veiledning og formidling av vedtektens innhold, og hva som er god praksis i forhold til disse.

2.2.2 Tids- og ressursbruk på håndheving

I tidligere evalueringer av ordningen har Oslo kommune påpekt at det har vært relativt ressurskrevende å håndheve ordningen. Kostnadselementene har vært knyttet til prosjektledelse, forberedelse, informasjon, opplæring, gjennomføring av kontroll og registrering. I 2004 ble dette anslått til å utgjøre omkring 30,5 årsverk. At ressursbruken i oppstarten var relativt høy har sin begrunnelse i utvikling av prosjektet og opplæring av personell. I perioden 2005–2007 oppgir TET at 15 årsverk gikk med til håndhevelse, informasjon, opplæring og registrering. 10 av de 15 årsverkene var knyttet til selve håndhevelsen. SAM har satt av ca. 0,5 årsverk i året til oppfølging og evalueringsarbeidet. I tillegg påløper 0,5 mill. kr pr. år til bruker- og publikumsundersøkelser og informasjonskampanjer.

TET mener selv at håndhevelsen er kostnadseffektiv. Oppgaven løses uten at det er tilført ekstra personellressurser i sammenheng med forsøket.

Det har vært et mål at kommunen gjennom håndhevelsen skulle redusere kommunens utgifter til renhold osv. Figuren under viser Samferdsels-etatens og Friluftsetatens utgifter til renhold i perioden.

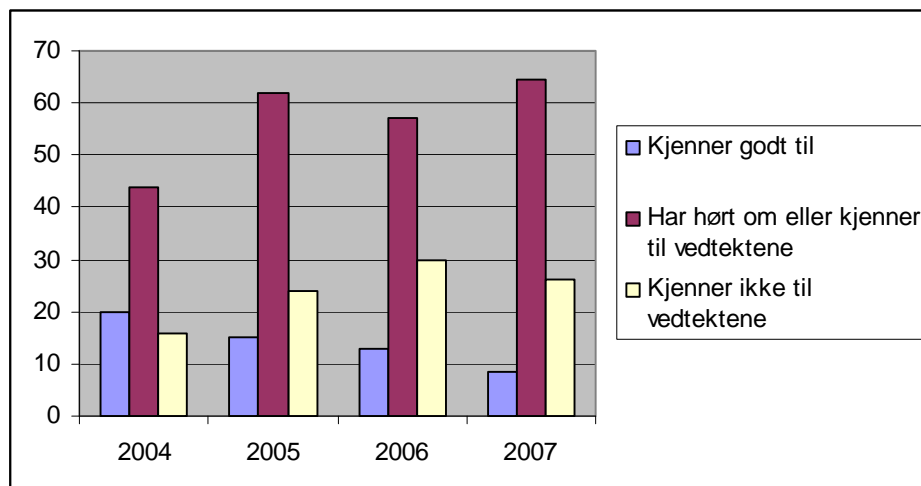


Figur 2.2. SAM og FRI sine utgifter til renhold i indre by. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Det er vanskelig å konkludere om håndhevelsen har medført lavere utgifter for kommunen, selv om ressursbruken har gått ned siden 2005. Det er mange faktorer som påvirker ressursbruken. Det er også viktig å huske at håndhevelsen i første rekke er ment å påvirke gårdeieres og leietakers ressursbruk til renhold.

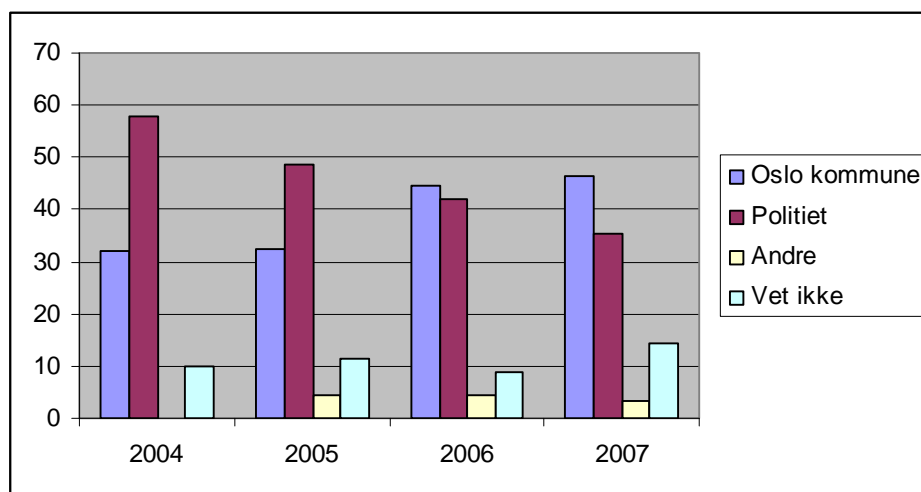
2.3 Brukernes oppfatninger av håndhevelsen

Brukere i denne sammenheng er definert som gårdeiere eller leietakere i gårdene (på bakkeplan). Brukerundersøkelsene har ikke vært innrettet mot å kartlegge brukernes oppfatning av selve gjennomføringen av håndhevelsen. Undersøkelsene har vært rettet mot brukernes kjennskap til vedtekten, brukernes oppfatning av hvem som burde ha ansvaret for renhold av de aktuelle uteområdene, hvem som burde ha ansvar for at fortau langs eiendommen holdes ryddet for is og snø og hvem som burde ha ansvaret for at fortauene ikke er glatte (strøing). Siden forsøket skulle bidra til at vedtekten faktisk blir håndhevet kan utviklingen i brukernes kjennskap til vedtekten, og deres kunnskap om hvem som håndhever den, brukes som en indikator for i hvilken grad den kommunale håndhevelsen har bidratt til en tydeligere håndhevelse.



Figur 2.3. Brukernes kjennskap til ordningen. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Figuren viser at andelen som kjenner godt til eller som har hørt om eller kjenner litt til vedtekten har vært ganske stabil. Mellom 70 og 80 % av de brukerne som har svart kjenner til vedtektene. Utvalget er relativt lite, varierende mellom 50–150, så feilmarginene blir store. Det bør derfor ikke legges stor vekt på variasjonene fra år til år.



Figur 2.4. Brukernes kjennskap til hvem som håndhever vedtekten. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Figuren viser at brukerne har oppfattet at det har skjedd en endring i forhold til hvem som håndhever vedtekten.

2.4 Vurdering

AGENDA vurderer forsøket til å være hensiktsmessig organisert og gjennomført på en fornuftig måte.

Etter vår vurdering virker det fornuftig at det er kommunens trafikkbetjenter som utfører kontrolloppgavene knyttet til politivedtektene. De er uansett ute i gatene, og det er derfor enkelt å inkorporere disse oppgavene i deres mandat. Betjentene er uniformerte og er hyppig til stede i bybildet. Dette gir håndhevelsen synlighet og viser publikum at kommunen tar dette på alvor. Vi merker oss at TETs trafikkbetjenter er positive til å ha fått denne oppgaven, og at de gir uttrykk for at ordningen bidrar positivt til arbeidsmiljøet.

TET mener håndhevelsen ikke fortrenger oppgaveutførelse på andre områder. Vi observerer at antallet parkeringsrelaterte tilleggsavgifter og gebyrer, som er trafikkbetjentenes hovedoppgave, viser en oppadgående trend.

Den økonomiske gevinsten knyttet til inndrivelse av miljøgebyr er liten, og er ikke tilnærmedesvis nok til å dekke kostnadene knyttet til håndhevelsen.

Undersøkelsene som er gjennomført viser at både publikum og brukerne oppfatter ordningen som rimelig.

3 Forsøkets resultatoppnåelse

I denne delen av rapporten vil vi fokusere på hvilke resultater forsøket har oppnådd, i form av endringer i omfang av forsøpling, løsfotreklame, glatte fortau og oppslutning om kommunal håndhevelse. Her er det gjennomført målinger gjennom prosjektperioden, både fotografisk og gjennom spørreundersøkelser. Vi gjengir her oppsummeringer av evalueringsaktivitetene som er gjennomført, samt de vurderinger som kom fram på evalueringseminaret.

Det ble utviklet et eget evalueringssopplegg for forsøket, som omfattet metodikk, indikatorer og rutiner for å registrere og evaluere eventuelle effekter. Figuren nedenfor viser hvilke måleindikatorer og kontrollvariable som ble brukt i evalueringssopplegget⁵.

	Måleindikatorer		Kontrollvariable			
	Foto-evaluering	Spørreundersøkelse	Værstatistikk	Utgifter renhold	Kampanjer	Antall gebyr
Forsøpling	X	X		X	X	X
Løsfotreklame	X	X			X	X
Snø/is fortau	X	X	X		X	X

Figur 3.1 Oversikt over måleindikatorer og kontrollvariable som er brukt i evalueringen av forsøket.

Nedenfor presenteres en oppsummering av resultatene fra evalueringen. Resultatene som gjengis er fra fotoevalueringene, spørreundersøkelsene og oversikter over antallet ilagte gebyrer. De resultater som gjengis er data som vi oppfatter som sentrale i forhold til forsøkets målsettinger. Undersøkelsene omfattet også flere andre variable som utfyller og detaljerer de resultater som er gjengitt nedenfor. Vi henviser til forsøkets evalueringsrapporter for disse.

3.1 Resultater forsøpling

Utgangspunktet her var målsettingen om at det ikke skal være søppel rundt returpunkter og der mange folk ferdes.

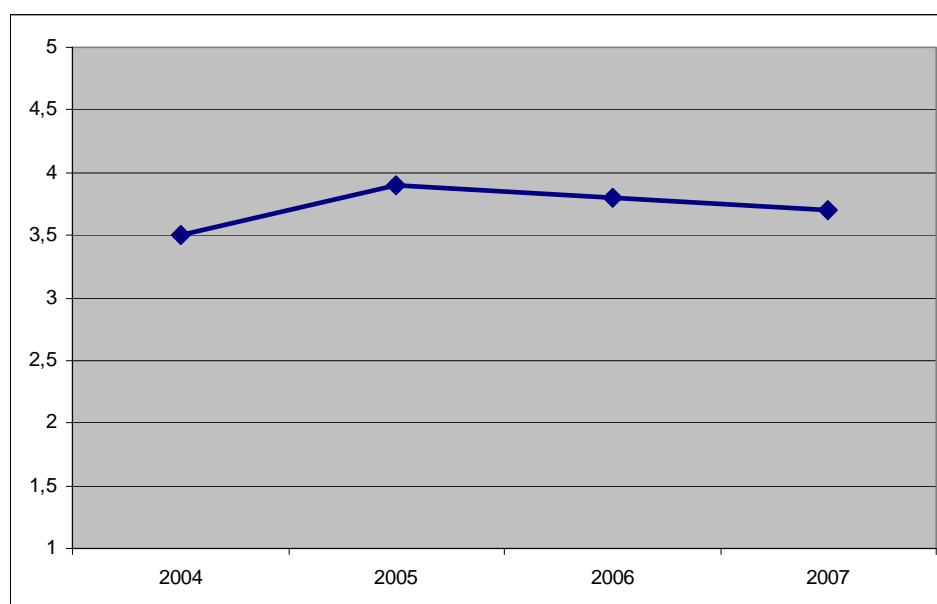
3.1.1 Registrering av forsøplingstilstand

Et antall gatestrøk innen forsøksområdet ble valgt ut og fotografert. Disse ble vurdert etter en fastsatt prosedyre. Analyser av fotografiene ble gjennomført med utgangspunkt i følgende skala:

⁵ Opprinnelig var antall fallskader og omtale i media med som kontrollvariable men disse ble tatt ut av ordningen, i hovedsak fordi det manglet pålitelige data.

Karakter	Beskrivelse
1	Svært mye søppel: Store hauger, store enheter, spredning langs hele kvartalet
2	Mye søppel, men mindre tett/mindre spredning
3	Noe søppel enkelte steder
4	Stort sett rent, bare noe her og der
5	Svært rent og pent, som det er nyfeid

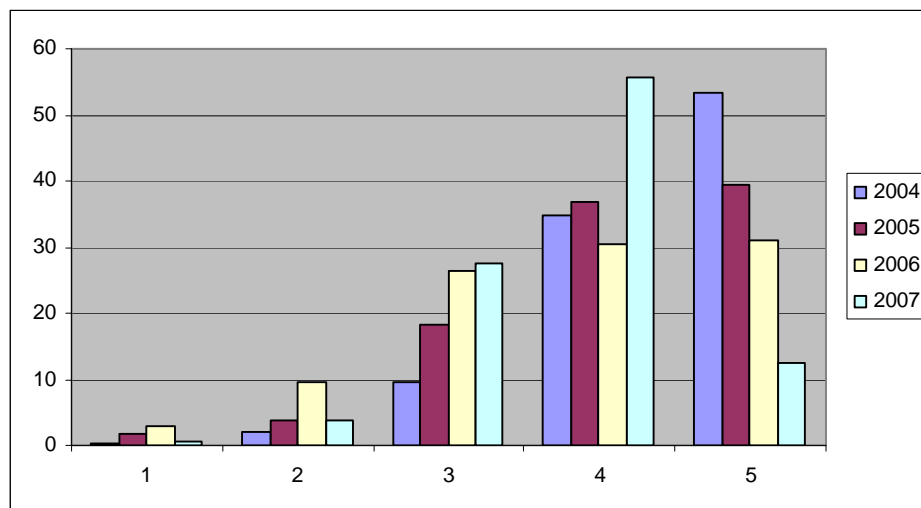
Figuren under viser den gjennomsnittlige tilstanden på området i perioden med utgangspunkt i skalaen over.



Figur 3.2. Gjennomsnittlig tilstand for renhold på en skala fra 1–5. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Den gjennomsnittlige tilstandsverdien i 2004 var 3,5; i 2005 var den 3,9; i 2006 var den 3,8; i 2007 var den 3,7. Inntrykket som gis er dermed at forsøplingsproblemet ble noe mindre i 2004–2005 for så å vise en marginal økning etter dette. Samlet er tilstanden likevel vurdert å være rimelig bra.

Figuren under viser utviklingen i tilstanden for renholdet, basert på de registreringene som er gjort. Framstillingen viser den prosentvise fordelingen av de gjennomførte registreringene på de forskjellige tilstandsnivåene.

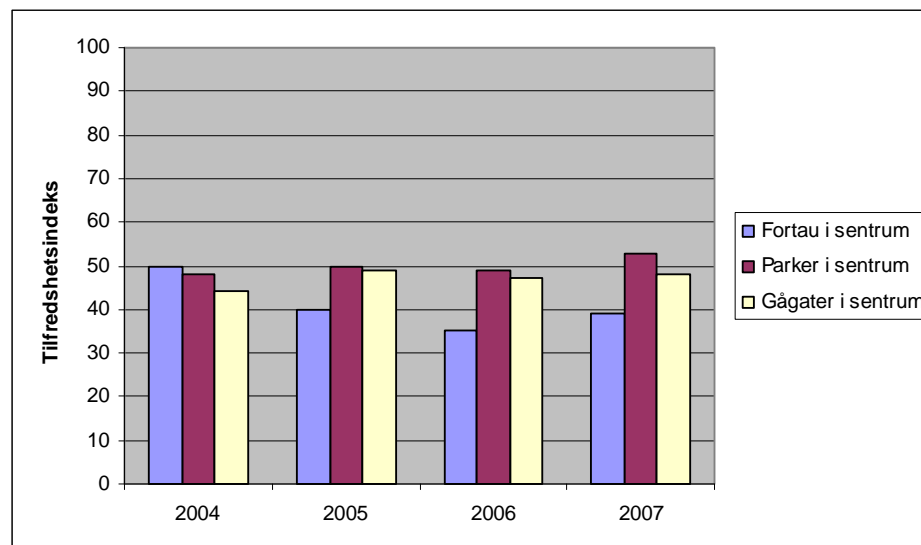


Figur 3.3. Prosentvis fordelingen av gjennomførte registreringer på tilstandsnivåene for forsøpling. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Figuren viser at det har vært en klar nedgang i andelen registreringer som angir en svært god renholdssituasjon. I 2004 var det mer enn 50 % av registreringene som ble vurdert å være på nivå 5, mens det i 2007 bare er ca. 14 % som er det. I 2006 var det særlig stor andel registreringer med svært dårlig renholdssituasjon.

3.1.2 Resultater fra publikumsundersøkelsene

Registreringen av tilstand som er referert ovenfor søker å gi et inntrykk av den registrerte forsøplingstilstanden i indre by. I perioden er det også gjennomført undersøkelser om hvordan publikum oppfatter tilstanden i indre by. Figur 3.4 oppsummerer publikums inntrykk av tilstanden på fortau, i parker og i gågater i indre by.



Figur 3.4. Publikums tilfredshet med renhold på fortau, i parker og i gågater i indre by. Tilfredshet på en skala fra 0–100 hvor 0 betyr meget dårlig og 100 betyr meget bra. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Figuren viser at tilfredsheten med renhold på fortau ikke er særlig høy. Tilfredsheten gikk ned i 2005 og 2006 for så å øke svakt i 2007. For parker har tilfredsheten heller ikke vært særlig høy, men den viser svakt økende tendens i perioden. For gågater er tilfredsheten heller ikke særlig høy, men også her er det en svak økning i perioden.

Det er med andre ord ikke nødvendigvis et entydig forhold mellom resultatene fra registreringen og publikums oppfattelse av renholdssituasjonen.

3.1.3 Vurdering

I evalueringsrapportene fra forsøket har en gjennomgående oppgitt at måloppnåelse på dette området har vært høy. En stor andel av de registrerte gatene har fått karakteren 4 eller 5, noe som tilsier at renholdssituasjonen har vært bra. Samtidig ser en at publikum gjennomgående er mindre fornøyd med situasjonen. Når det gjelder renhold på fortau mener de situasjonen har utviklet seg i negativ retning. Dette kan skyldes et gap mellom publikums forventninger og hva som er oppnåelig gitt de ressurser som avsettes til renhold. Økte forventninger kan ha sin bakgrunn i den sterke oppmerksomhet renhold er gitt i media i disse årene.

Ifølge TETs betjenter har situasjonen, tross publikums lave tilfredshet, klart bedret seg som følge av forsøket. Spesielt i den forstand at en i dag sjelden opplever gater som er sterkt forsøplet (Grad 1 eller 2), noe som var mer vanlig tidligere.

3.2 Resultater reklameskilt

Målsettingen her har vært at det ikke skal være løse reklameskilt som er til fare for eller som hindrer ferdsel på offentlige trafikkareal.

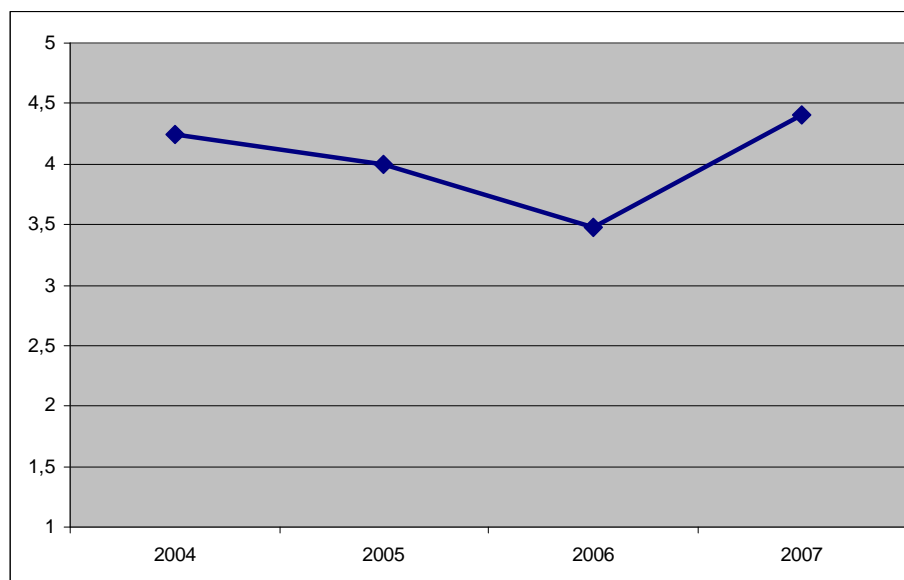
3.2.1 Registrering av framkommelighet

Løsfotreklame kan hindre framkommelighet for de som bruker byens utearealer. Dette gjelder særlig på fortau. Ordningen ble derfor evaluert med basis i framkommelighet.

Også her ble det gjennomført fotoregistreringer som ble vurdert etter følgende skala:

Karakter	Beskrivelse
1	Svært dårlig framkommelighet – fotgjengere må stedvis bruke kjørebane
2	Dårlig framkommelighet – stedvis kan bare en person passere om gangen
3	Noe dårlig framkommelighet på ett sted
4	Stort sett god framkommelighet – to personer kan gå ved siden av hverandre
5	Svært god framkommelighet – to personer kan gå hånd i hånd og passere en annen.

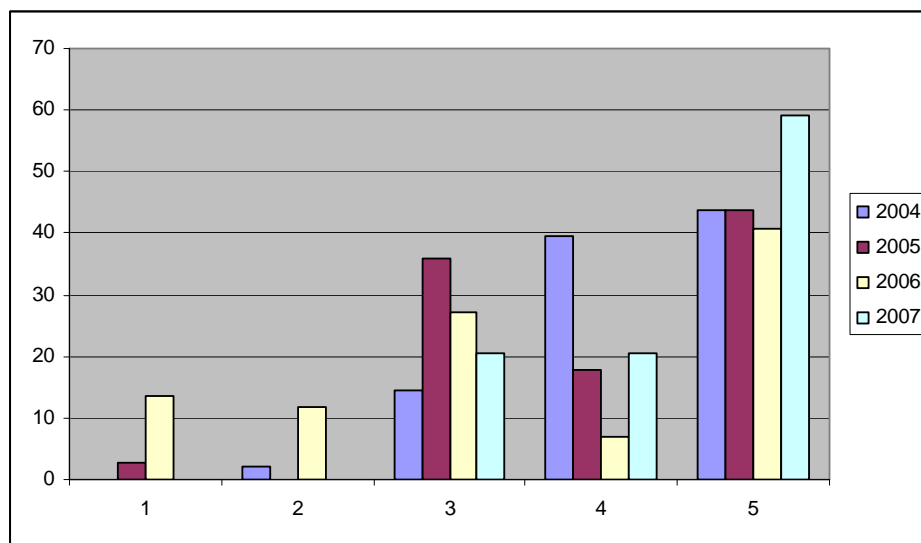
Figuren under viser den gjennomsnittlige tilstanden på området, med utgangspunkt i skalaen over.



Figur 3.5. Gjennomsnittlig tilstand for framkommelighet på en skala fra 1–5. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Gjennomsnittstilstanden i 2004 var 4,2; i 2005 var den 4; i 2006 var den 3,4; i 2007 var den 4,4. Framkommeligheten ble således stort sett vurdert å være ganske bra, men den ble noe dårligere fram til 2006. I 2007 har framkommeligheten blitt bedret i følge evalueringsrapporten for 2007.

Figuren under viser utviklingen i tilstanden for framkommelighet, basert på de registreringene som er gjort. Framstillingen viser den prosentvise fordelingen av de gjennomførte registreringene på de forskjellige tilstandsnivåene.

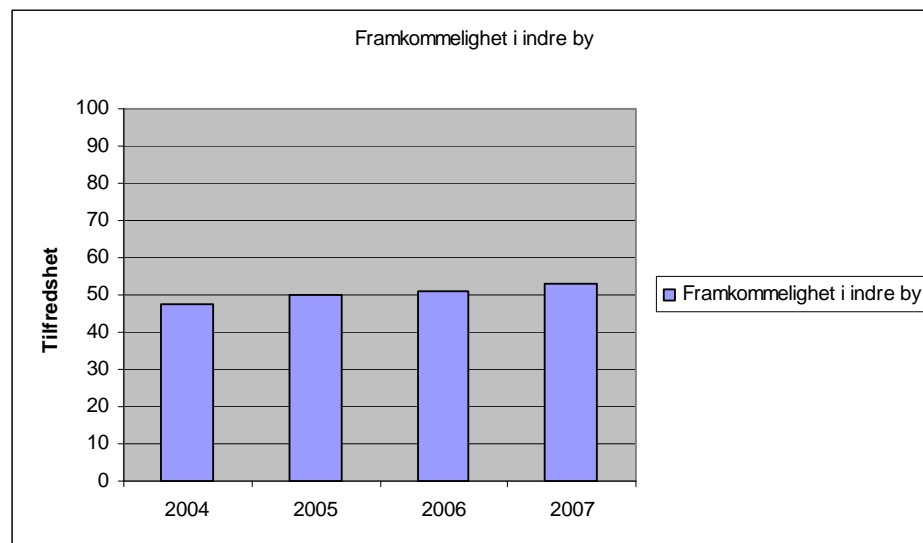


Figur 3.6. Fordelingen av gjennomførte registreringer på tilstandsnivåene for framkommelighet. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Som det framgår av figuren har registreringene vist store forskjeller i framkommelighet fra år til år, særlig mellom tilstandsnivå 3 og 4. I 2007 er det en markant forbedring ved at andelen registreringer som vurderer framkommeligheten til å være svært bra øker fra ca. 40 % i 2006 til nærmere 60 % i 2007.

3.2.2 Publikums vurdering av framkommelighet

I publikumsundersøkelsene blir respondentene bedt om å oppgi i hvilken grad det er lett å ta seg fram som fotgjenger på fortauene i Oslo sentrum uten å bli hindret av reklameskilt, utstillinger, stands eller andre ting som er plassert på fortauet. Figur 3.7 oppsummerer resultatene i perioden 2004–2007.



Figur 3.7. Publikums tilfredshet med framkommelighet i indre by hvor 0 er svært misfornøyd, mens 100 er svært fornøyd. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Figuren viser at publikum er ”mellomfornøyd” med framkommeligheten i sentrum. Her har det likevel vært en svak positiv utvikling i hele perioden. Dette tyder på at forsøksordningen har hatt en viss effekt.

3.2.3 Vurdering

Også på dette området konkluderer forsøket med gjennomgående stor grad av måloppnåelse. Resultatene viser at hovedvekten av registreringene har blitt vurdert til tilstandsnivå 4 og 5 som tilsier god framkommelighet. Publikum er derimot bare sånn passe fornøyd med framkommeligheten. Publikumsundersøkelsene viser likevel en svak økning i publikums tilfredshet. Igjen er det et spørsmål om hvilke forventninger publikum har. Som oftest innebærer forbedring av framkommelighet at skiltet flyttes, ikke fjernes. For publikum kan det lett være fjerning av skilt som oppfattes som en forbedring.

Samtidig er dette et område hvor også den objektive framkommelighet er viktig – ikke minst knyttet til målsettinger om universell utforming.

3.3 Resultater snø og is

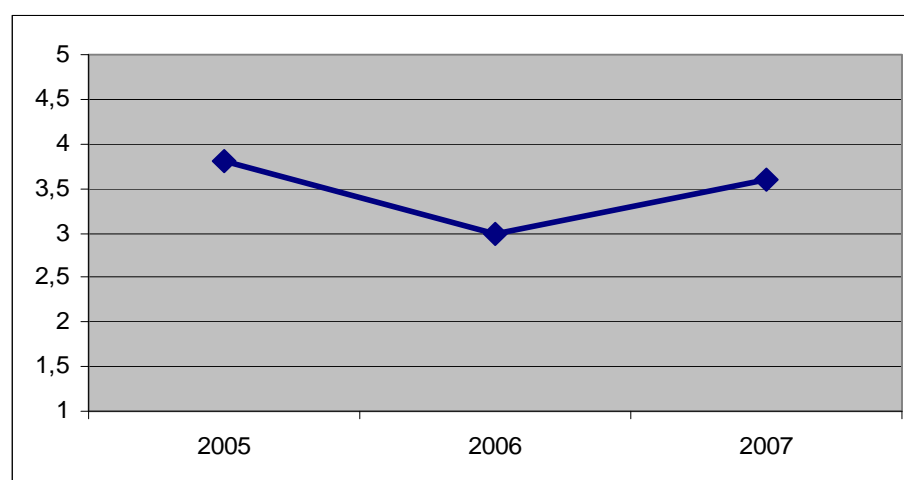
Målsettingen på dette området var at fortau skal være ryddet for snø og strødd når det er glatt.

3.3.1 Registreringer av snø og is

Registreringene er gjennomført fotografisk, og resultatet er vurdert på bakgrunn av følgende skala:

1	Svært dårlig framkommelighet – nysnø over 5 cm/svært glatt is på hele kvartalet.
2	Dårlig framkommelighet – nysnø opp til 5 cm/stedvis glatt.
3	Både–og: noe snø, noe glatt – evt. på delstrekning
4	God framkommelighet – ikke snø og ikke glatt (strødd).
5	Svært god framkommelighet – ikke snø og is.

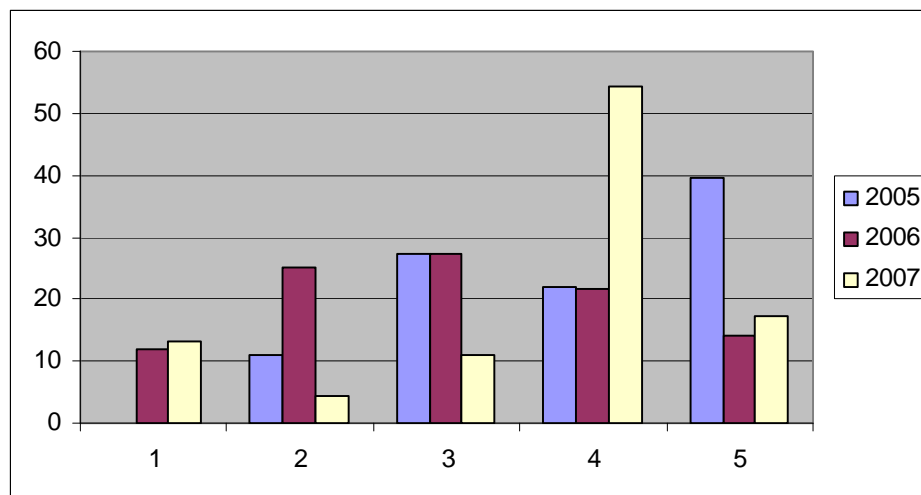
Figuren under viser den gjennomsnittlige tilstanden på området, med utgangspunkt i skalaen over.



Figur 3.8. Gjennomsnittlig tilstand for snø og is på en skala fra 1–5. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2005–2007.

Gjennomsnittstilstandene varierer mellom 3,8 i 2005, 3 i 2006 og 3,6 i 2007. Det er viktig å merke seg at tilstanden vil være avhengig av de rådene værforhold. 2006 var et år med flere store snøfall, mens det i 2007 var lite snø. Gjennomsnittsvurderingen er at snø og is -situasjonen bare i noen grad legger til rette for god framkommelighet.

Figur 3.9 viser utviklingen i tilstanden for snø og is, basert på de registreringene som er gjort. Framstillingen viser den prosentvise fordelingen av de gjennomførte registreringene på de forskjellige tilstandsnivåene.

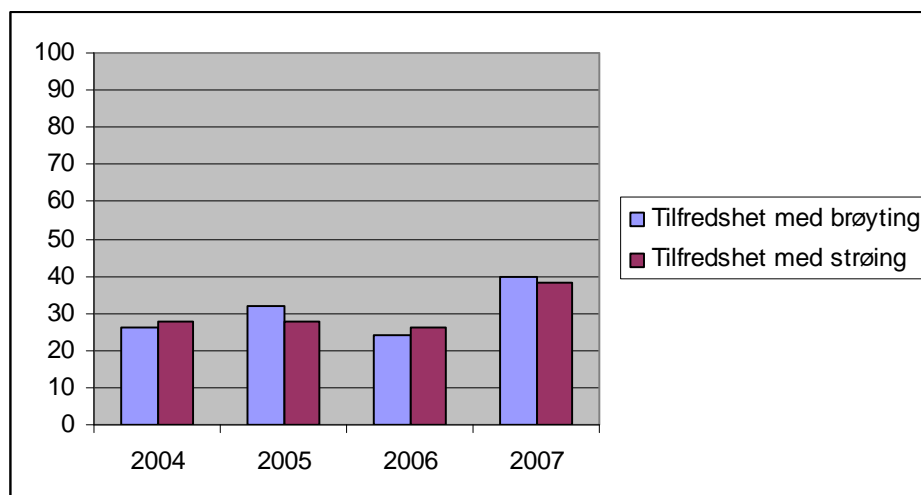


Figur 3.9. Fordelingen av gjennomførte registreringer på tilstandsnivåene for snø og is. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Figuren viser at det er store variasjoner i tilstand fra år til år. Som nevnt skyldes nok dette omfanget av snøfall i de aktuelle årene.

3.3.2 Publikums vurdering av tilstanden for snø og is

I publikumsundersøkelsen blir respondentene bedt om å gi uttrykk for sin tilfredshet med brøyting og strøing av fortauene i indre by. Figuren under gjengir resultatene for undersøkelsen.



Figur 3.10. Publikums tilfredshet med brøyting og strøing av fortau i Oslo sentrum hvor 0 er svært misfornøyd, mens 100 er svært fornøyd. Kilde: SAMs evalueringsrapporter fra 2004–2007.

Figuren viser at publikum generelt er lite fornøyd med brøyting og strøing av fortauene i Indre Oslo, og at misnøyen stiger i vintre med mye nedbør.

3.3.3 Vurdering

Igjen tydeliggjøres skillet mellom den tilstanden som registreringene beskriver og publikums oppfatning av situasjonen. På dette området er gapet spesielt stort. Vi ser også at det er samvariasjon mellom registreringene og målingene. Dette kan knyttes til de varierende snøforholdene disse vinterne. Det store gapet er vanskeligere å forklare, men kan muligens knyttes til forventninger skapt av den hyppige medieomtalen saksområdet har fått.

3.4 Resultater trivsel og legitimitet

Det er også et mål for forsøket at befolkningen skal oppleve Oslo som en triveligere by, og oppleve forsøksordningen som en fornuftig og rettferdig ordning.

3.4.1 Publikums trivsel

Undersøkelsene rettet mot publikum startet med noen generelle spørsmål om trivsel i Oslo/Oslo sentrum. Disse spørsmålene var ikke direkte koblet opp mot tiltakene i forsøket, og det er dermed mange andre forhold som kan ha innvirket på svarene.

Det er kjent at Oslo oftest skårer rimelig høyt på trivsel. Slik er det også her. Tilfredsheten ligger i overkant av 80 % i alle de undersøkelsene som er gjennomført i sammenheng med forsøket, noe som tilsier at trivselen er høy. Som nevnt er spørsmålsstillingen slik at dette ikke uten videre kan kobles til respondentenes inntrykk av tilstanden på de områder forsøksordningen med kommunal håndhevelse av politivedtekter omfatter.

3.4.2 Forsøkets legitimitet

Spørsmålet her er om forsøksordningen oppfattes som fornuftig og rettferdig.

Her har en valgt å måle publikums oppfatning langs to dimensjoner. For det første om publikum kjenner til at en kan ilegges gebyr for å kaste søppel på gaten; for det andre om de oppfatter at det er rimelig at kommunen ilegges gebyr ved forsøpling.

I publikumsundersøkelsene i perioden 2004–2007 er det gjennomsnittlig 76 % av respondentene som oppgir at de kjenner til at en kan få gebyr. Prosentandelen varierer lite fra år til år (fra 74–79 %). Dette betyr at en stor andel av befolkningen kjenner til at en kan ilegges gebyr for forsøpling.

En spurte videre om publikum oppfattet det som rimelig at kommunen illegger gebyr for forsøpling. I perioden 2004–2007 er det gjennomsnittlig 91 % som mener det er rimelig at kommunen illegger gebyr. Også her er variasjonen fra år til år liten (fra 88–94 %). Oppslutningen rundt kommunens håndhevelse må derfor sies å være stor.

Et annet aspekt ved legitimitet er om de som er målgruppe for håndhevelsen – i første rekke gårdeiere og leietakere – også oppfatter ordningen som rettferdig. Dette ble forfulgt gjennom å spørre disse om det er rimelig at kommunen illegger gårdeiere/virksomheter et gebyr hvis regelverket ikke overholdes. I perioden 2004–2006 ligger prosentandelen som mener det er rimelig at gårdeiere og leietakere som bryter regelverket ilegges gebyr, på 73 %. Også her er det svært liten variasjon. Ordningen må derfor kunne sies å ha stor legitimitet, også hos de som er gjenstand for kontroll.

3.4.3 Vurdering

Når det gjelder målet om at forsøksordningen skal oppfattes som fornuftig og rettferdig, tilsier resultatene at måloppnåelsen er høy. Publikum støtter opp om ordningen, og de som ”utsettes” for kontrollen er også positive.

3.5 Totalvurdering resultatoppnåelse

I følge forsøksordningens egne registreringer er det en høy grad av måloppnåelse for ordningen på alle målområder. På det grunnlag kan en hevde at forsøksordningen har vært en suksess i forhold til målene. Når det gjelder de operative målene for renhold, framkommelighet og snørydding/strøing vinterstid er det tydelig at publikum ikke deler denne oppfatningen. Publikumsundersøkelsene gir konsekvent et dårligere resultat, og gir uttrykk for lav til middels tilfredshet med situasjonen på disse områdene. Dette tilsier at det er et betydelig gap mellom kommunens ”objektive” målinger av situasjonen, og publikums forventninger til hvordan tilstanden burde være. Det kan være mange årsaker til dette; bl.a. er det kjent at publikums oppfatninger ofte kan preges mye av media, ikke bare av deres opplevde situasjon.

Temaene forsøket omfatter er viktige for trivsel i byen, og håndhevelsen kan oppfattes som en synlig oppgave kommunen utfører for hele befolkningen. Dette i motsetning til mange andre kommunale tjenester som bare er ”synlige” for brukerne. En kan derfor argumentere for at synlig håndhevelse av vedtekten er positivt for kommunens omdømme og legitimitet i befolkningen som helhet.

Hvis ordningen skal gjøres permanent burde en etter AGENDAs oppfatning vurdere å etablere en målstruktur og resultatmåling for

utføringen som har en klar kobling til publikumstilfredshet og/eller til serviceerklæringene på området.

4 Utfordringer og forbedringsmuligheter

Vi har gjennomført en vurdering av fordeler og utfordringer knyttet til gjennomføringen av ordningen. Kildene er i hovedsak representanter fra SAM og TET som har vært involvert i driften av ordningen, samt data fra brukerundersøkelsene kommunen har utført i prosjektet.

4.1 Fordeler og utfordringer i gjennomføringen

Fordeler knyttet til gjennomføringen:

- Den generelle fordelen med ordningen er at kommunen får kontroll over hele tiltakskjeden, fra den politiske beslutningen om regelverket, til håndhevelse av denne. En helhetlig tiltakskjede tydeliggjør at politiske initiativer og målsettinger konkretisert gjennom et regelverk, og følges opp med praktisk håndhevelse.
- Ifølge TET har gjennomføringen ført til at tilstanden på områdene vedtekten omfatter har blitt bedre. Renholdssituasjonen er bedret, særlig i form av færre tilfeller av svært mye eller mye forsøpling. Framkommeligheten er også bedre – gårdeiere og leietakere er flinkere til å overholde regelverket. Dette gjelder også gårdeiers plikter til snørydding.
- Organiseringen av forsøket – med TET som utførende etat – anses også som en fordel i den forstand at TETs betjenter er synlig til stede i bybildet på daglig basis.
- TETs trafikkbetjenter som håndhever vedtekten, opplever også at håndhevelsen blir godt mottatt av publikum, noe som ikke alltid er tilfelle når trafikkbetjentene utfører sine oppgaver. En opplever at TETs betjenter respekteres når de håndhever vedtekten, og TET opplever at deres håndhevelse aksepteres og oppfattes som legitim av befolkningen og målgruppene for håndhevelsen. Publikums- og brukerundersøkelsene bekrefter at det er stor tilslutning til kommunens håndhevelse.

Utfordringer knyttet til gjennomføringen

- I starten var det en utfordring at en ikke hadde noen presedens på praksis. Det tok tid å opparbeide seg den nødvendige erfaring og forståelse av problematikken før en kunne håndheve vedtekten med autoritet. TET er vanligvis vant til å operere etter klare retningslinjer, mens det her var mye rom for skjønn. Ettersom en har opparbeidet seg erfaring oppleves ikke dette lenger som et stort problem.
- En utfordring som TET har opplevd er at det er flere aktører som har myndighet til å gi tillatelser til tiltak som påvirker framkommeligheten på fortauene. Det er vanskelig å samle seg om en felles praksis mht. hvilke tillatelser som gis.

- Det er ikke samsvar mellom vedtektens § 3-1 som går på hindringer, løsfoteklame til fare, ulempe og hinder og § 5-1.3 som gjelder tilgrising. Det er også praktisk vanskelig å håndheve vedtektens regler overfor de som er ansvarlig for plakater som henges opp. Dette innebærer at publikum kan oppfatte håndhevelsen som inkonsekvent siden betjentene kan slå ned på noen situasjoner, men ikke kan slå ned på andre. Generelt ønsker TET at vedtekten skulle være klarere og tydeligere og mer rettet mot praktisk håndhevelse.

4.2 Oppfatninger om ressursbruken

Et annet tema knyttet til gjennomføringen er ressursbruken kommunen bruker til dette. Det er viktig å påpeke at kostnader til drift av hele forsøket (bl.a. evalueringsopplegget) ikke er de samme som selve håndhevelsen.

TET mener håndhevelsen er kostnadseffektiv. Det påløp noen kostnader knyttet til utvikling av rutiner og opplæring, men dette var små beløp. Selve håndhevelsen gjøres som en del av betjentenes normale arbeidsoppgaver. Det kan hevdes at kommunen påføres kostnader i den forstand at det brukes tid på håndhevelse av vedtekten som ellers kunne brukes på parkeringskontroll. I følge TET tar det lengre tid å utferdige et miljøgebyr etter vedtekten enn å skrive ut et parkeringsgebyr. Det kan da hevdes at det er et potensielt kostnadstap, men det er ikke gjort noen forsøk på å beregne dette.

4.2.1 Fordeler og utfordringer slik brukerne ser det

Evalueringene er i liten grad innrettet mot brukernes syn på evt. fordeler og utfordringer ved kommunal håndhevelse. Publikums synspunkter på kommunal håndhevelse som sådan kan likevel nyttes som uttrykk for publikum og brukernes syn. Som vist i kapittel 3 er det stor oppslutning både blant brukere og publikum om at kommunen håndhever vedtekten, og det er stor tilslutning til at kommunen burde kunne reagere overfor brudd på vedtekten.

4.3 Vurdering

Evalueringen viser at det er en rekke klare fordeler med at kommunen håndhever vedtekten. De utfordringene som det pekes på er først og fremst knyttet til intern ansvarsdeling i kommunen, og til vedtektens hensiktsmessighet ut i fra et håndhevelsesperspektiv.

Mye tyder på at vedtekten, selv om den nylig er revidert, ikke legger til rette for en optimal håndhevelse. Til dette kan en bemerke at TET, som håndhevende instans, i liten grad var involvert i revisjonen av vedtekten. Vi vil anbefale at vedtekten revideres på ny, og at TET trekkes inn i dette arbeidet.

Det er mange etater som har myndighet til utleie av gategrunn. Vi vil anbefale at kommunen vurderer muligheten for å samle myndighetsutøvelsen til en etat, eller strømlinjeforme praksis på området.

Etter vår vurdering har forsøket krevd en betydelig ressursinnsats fra kommunen. Selve håndhevelsen tar ca. 10 årsverk. I tillegg har kommunen brukt ressurser på grundig evaluering. Hvis kommunal håndhevelse av ordningen gjøres permanent vil vi anbefale en forenkling av evalueringsopplegget, for eksempel ved å integrere dette i de byomfattende publikumsundersøkelsene som Oslo kommune gjennomfører. Alternativt kan rapportering integreres i TETs ordinære rapportering.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Her oppsummerer vi funn fra evalueringen og de anbefalinger vi har i forhold til videre utvikling av håndhevelsen av politivedtekten. AGENDA fokuserer her på forhold vi mener har betydning i sammenheng med at kommunen vurderer å søke om å gjøre kommunal håndhevelse av politivedtekter for Oslo til en permanent ordning. Vi vil videre knytte noen kommentarer til betydningen av håndhevelsen for Oslo kommunes målsettinger om framkommelighet for all byens borgere, basert på prinsippene om universell utforming.

5.1 Konklusjoner og anbefalinger i forhold til håndhevelsen

5.1.1 Fordeler og utfordringer ved forsøket

I følge TET og SAM er det en rekke klare fordeler ved forsøket. En helhetlig tiltakskjede og synlig håndhevelse er klare fordeler. TETs trafikkbetjener opplever også at håndhevelsen mottas meget godt av publikum.

Utfordringer av relevans for en eventuell permanentgjøring av håndhevelsen er først og fremst knyttet til vedtektens utforming. AGENDA anbefaler derfor at:

- Kommunen vurderer å revidere vedtekten for å sikre samsvar mellom reglene og gjøre dem mer innrettet mot praktisk håndhevelse.
- At TET, som utførende etat, trekkes inn i dette arbeidet.

Videre er det i dag mange kommunale instanser som leier ut/gir tillatelser til bruk av gategrunn. Dette medfører ulik praksis og gjør det vanskeligere for TET å håndheve vedtekten. Vi anbefaler derfor at kommunen vurderer hensiktsmessige måter å strømlinjeforme dette området på. Mulige alternativer kan være:

- Å harmonisere praksis.
- Å vurdere å samle ansvaret for utleie av gategrunn til en etat.

5.1.2 Resultater

Forsøkets eget evalueringsopplegg basert på registreringer viser gjennomgående god måloppnåelse på forsøkets målområder. Publikumsundersøkelser gjennomført som en del av forsøket viser derimot at publikum er mindre fornøyd med tilstanden på målområdene. AGENDA mener kommunen kan vurdere å:

- Etablere en målstruktur og resultatmåling for utføringen som har en klar kobling til publikumstilfredshet og/eller til serviceerklæringer på området.

5.1.3 Nye utfordringer etter endring av politivedtekten

TET som utøvende etat har ikke opplevd at endring i vedtektene har ført til nye utfordringer. Samtidig har TET, som nevnt ovenfor, pekt på enkelte forbedringsmuligheter for vedtekten.

5.1.4 Tilgjengelige virkemidler

TET opplever ikke at det er behov for et mer fleksibelt virkemiddelsett, eller at disse bør være sterkere. Gitt den praksis en har lagt seg på, er det nåværende virkemiddelsettet tilstrekkelig.

5.1.5 Antall miljøgebyrer

Omfanget av ilagte miljøgebyrer har vært økende i hele perioden. Det er flest ilagte gebyrer knyttet til håndhevelse av vedtektens regler om reklame. TET forklarer økningen med et økende trykk på håndhevelse fra TETs side ettersom en har opparbeidet seg erfaring med håndhevelsen.

5.1.6 Tids- og ressursbruk på håndhevelsen

Håndhevelsen virker organisert på en fornuftig og effektiv måte. Etter AGENDAs oppfatning er det ikke grunnlag for endringer i organiseringen av håndhevelsen. Gitt at ordningen gjøres permanent anbefaler AGENDA:

- At kommunen vurderer om ikke opplegget for resultatvurdering og rapportering kan forenkles, for eksempel ved å legge dette inn i Oslo kommunes publikumsundersøkelser.
- Rapporteringen kan vurderes å legges inn under TETs ordinære resultatvurdering.

5.2 Kommunal håndhevelse av politivedtekter for Oslo bør videreføres

Etter AGENDAs vurdering viser evalueringen at ordningen med kommunal håndhevelse av politivedtekten bør gjøres permanent.

Selv om det kan diskuteres i hvilken grad kommunal håndhevelse har ført til en markant forbedring av tilstanden på de områdene forsøket har vært innrettet mot, vet en på den annen side heller ikke noe om hvordan tilstanden hadde vært om ikke kommunen hadde forestått håndhevelsen. Kommunens egne registreringer er ikke entydige, men TET mener likevel at tilstanden er forbedret.

Utgangspunktet for forsøket var som kjent at vedtekten i praksis ikke ble håndhevet når politiet hadde ansvaret for området. Hvis politiet igjen

skulle få ansvaret, er sannsynligheten stor for at en ville havne i samme situasjon som tidligere. Forsøpling og framkommelighet er områder som politiet i liten grad vil oppfatte som innenfor sitt "kjerneansvarsområde". Håndhevelse av regelverk på dette området vil dermed neppe gis særlig høy prioritet av politiet. Derimot har kommunen et klart ansvar på dette området, og dermed klare interesser i å håndheve vedtekten.

Gjennom forsøket har kommunen fått hånd om hele tiltakskjeden, fra den politiske beslutningen om regelverket, til selve håndhevelsen. En synlig tiltakskjede vil vise at politiske initiativer og målsettinger, konkretisert gjennom et regelverk, også følges opp med praktisk håndhevelse.

Oslo kommune er i ferd med å etablere en strategi for universell utforming for å sikre tilgjengelighet og framkommelighet for alle befolkningsgrupper. Etter AGENDAs oppfatning ville det være uheldig for kommunen å gi fra seg et virkemiddel for å sikre framkommelighet og tilgjengelighet for alle.

Det er også klart at håndhevelse av vedtekten er et virkemiddel som bidrar til å øke trivselen hos byens befolkning, ved at byen framstår som rimelig ren og ryddig.

Aktiv og synlig kommunal håndhevelse på disse områdene mener vi også kan være et bidrag til at byenes innbyggere får et positivt inntrykk av kommunens innsats, noe som styrker oppslutningen om kommunen som tjenesteyter.

Etter AGENDAs oppfatning er tiltaket såpass vellykket at det nasjonale regelverket på området bør endres, slik at det blir rom for at kommunen kan ta ansvar for denne oppgaven.

Kilder:

Brev fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Kommunal- og regionaldepartementet av 20. feb. 2003. *Søknad om forsøk med kommunal oppgavedifferensiering – aktiv bekjempelse av forsøpling av offentlige uterom.*

Brev fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til SAM av 29. sept 2003. *Om evaluering av forsøksprosjekt for aktiv bekjempelse av forsøpling av offentlig rom.*

Asplan Viak, april 2004. *Evalueringsopplegg for forsøksprosjekt med kommunal håndheving av politivedtekter.*

SAM, mars 2005, *Evaluering av forsøksordning med kommunal håndhevelse av politivedtekter. Statusrapport for 2004.*

SAM, mars 2007, *Evaluering av forsøksordning med kommunal håndhevelse av politivedtekter. Statusrapport for 2005 og 2006.*

SAM, juli 2008, *Evaluering av forsøksordning med kommunal håndhevelse av politivedtekter. Statusrapport for 2007.*

Byrådssak 52/07 *Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering – aktiv bekjempelse av forsøpling av offentlig uterom - videreføring i forhold til ny politivedtekt for Oslo.*

Bystyresak 143/07. *Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering - Aktiv bekjempelse av forsøpling av offentlig uterom - Videreføring i forhold til ny politivedtekt for Oslo - Byrådsak 52 av 12.4.2007*

Brev fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til SAM av 1. nov. 2007 *Videreføring av forsøk etter forsøksloven med kommunal oppgavedifferensiering – aktiv bekjempelse av forsøpling av offentlige uterom.*

I tillegg kommer en rekke underlagsrapporter til de enkelte statusrapportene.