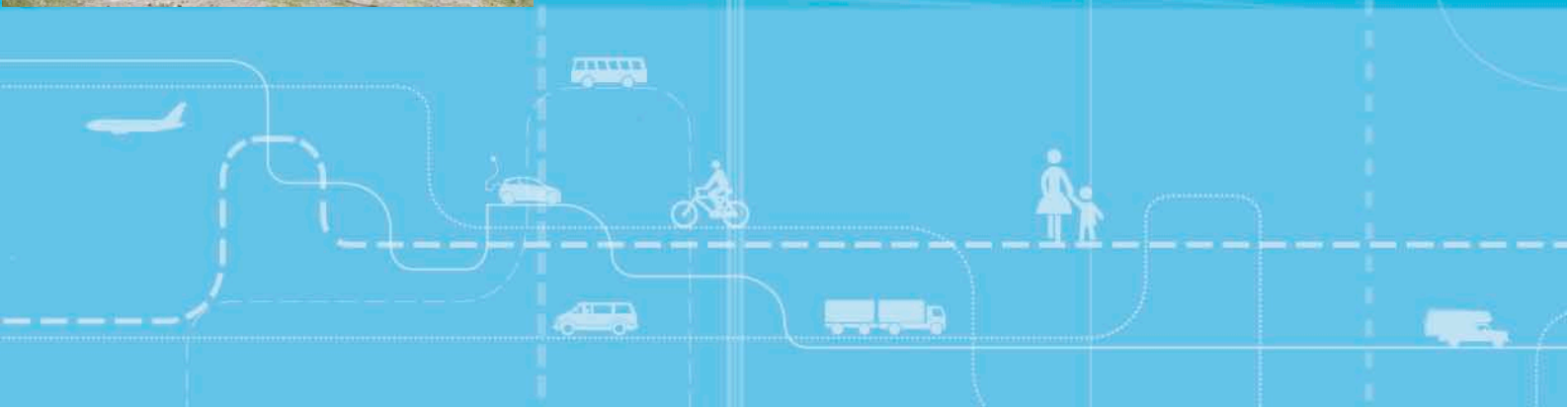


Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre friluftsområder for allmennheten

Evaluering av et forsøksprosjekt



Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre friluftsområder for allmennheten

Evaluering av et forsøksprosjekt

Arvid Strand

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-1358-7 Elektronisk versjon

Oslo, juni 2012

Forsidefoto: Flemming Dahl

Tittel: Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre friluftsområder for allmennheten - Evaluering av et forsøksprosjekt

Forfattere: Arvid Strand

Dato: 06.2012

TØI rapport: 1217/2012

Sider 43

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1358-7

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Direktoratet for naturforvaltning

Prosjekt: 3258 - Evaluering av rammeavtaler for erverv av friluftsområder

Prosjektleder: Arvid Strand

Kvalitetsansvarlig: Frode Longva

Emneord: Evaluering

Friområde

planlegging

Tilskuddsordning

Sammendrag:

Direktoratet for naturforvaltning har i perioden 2003-2011 gjennomført et prøveprosjekt med rammeavtaler med fem av landets større kommuner for arbeid med å sikre arealer til friluftslivsformål. Forsøket er gjennomført innenfor rammen av tilskuddsordningen 1427 post 30 Statlig sikring av friluftsområder. Totalt ble det gitt tilsagn om anvendelse av 56 millioner kroner. Framdriften i arbeidet har variert sterkt mellom kommunene. Ved utgangen av 2011 var 42 av tilsagnsmillionene utbetalt til kommunene. Som følge av sen framdrift er tilsagn om 4,5 millioner trukket tilbake, og noen av kommunene er gitt utsettelse med å innfri 10 millioner av tilsagnene til 1. desember 2012. Forsøket vil ikke bli videreført.

Title: Framework agreements as an instrument to secure outdoor recreational areas. A pilot project evaluation

Author(s): Arvid Strand

Date: 06.2012

TØI report: 1217/2012

Pages 43

ISBN Electronic: 978-82-480-1358-7

ISSN 0808-1190

Financed by: The Directorate for Nature Management

Project: 3258 - Evaluation of framework agreements for the acquisition of recreational area

Project manager: Arvid Strand

Quality manager: Frode Longva

Key words: Evaluation

Planning

Summary:

During 2003-2011, the Norwegian Directorate for Nature Management has been running a pilot project on framework agreements with five of the larger cities in Norway, as a means to secure land for outdoor recreational purposes. A total of NOK 56 million was set aside for this purpose (appr € 7 million). The progress of work has varied greatly between the cities. At the end of 2011, NOK 42 million had been paid out. As a result of slow progress, NOK 4.5 million was withdrawn, while certain cities were given a grace period until 1 December 2012 to comply with NOK 10 million's worth of commitments. The experiment will not be continued.

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

På statsbudsjettet finnes det en rekke støtteordninger som landets kommuner kan søke støtte fra. En av disse er 1427 post 30 *Statlig sikring av friluftsområder*. Den befinner seg under Miljøverndepartementet med Direktoratet for naturforvaltning (DN) som forvalter. Det er en ordning etablert for å sikre befolkningen tilgang til viktige friluftsområder gjennom offentlig kjøp av arealer, eller sikring på annen måte. Innenfor rammen av denne posten har DN gjennom mange år tildelt midler til enkeltprosjekter etter søknad fra kommuner eller regionale friluftsråd.

I 2003 ble det startet en prøveordning innenfor denne posten med å gi enkeltkommuner avtale om økonomisk støtte over flere år (rammeavtaler) til sikring av arealer for friluftslivsformål. Den direkte foranledningen til ordningen var et initiativ fra Stavanger kommune. DN's bekreftelse til Stavanger om interesse for å etablere en rammeavtale om økonomisk støtte, ble gitt i juni 2003. Senere ble, etter hvert, andre av de større bykommunene innlemmet i ordningen - Bergen, Oslo, Trondheim og til sist Kristiansand.

Spørsmålet om å foreta en evaluering av ordningen med rammeavtaler kom opp i 2005, og ble iverksatt fra 2006. Det skulle være en følgeevaluering med tilhørende sluttevaluering etter endt løp. Det var et ønske fra DN å få evaluert om slike rammeavtaler er et hensiktsmessig virkemiddel for staten. Det var også fra direktoratets side et ønske om at det arbeidet som ble gjort innenfor ordningen med rammetilsagn, med grunnlag i en evaluering, skulle komme også andre kommuner til nytte.

Forskningssjef ved Norsk institutt for by- og regionforskning, Arvid Strand, ble engasjert til å følge arbeidet i byene. Ved hans senere tjenestemessige overflytting til TØI fulgte arbeidet med å følge rammeavtaleprosjektet med på lasset. Han skulle rapportere om ordningen underveis ved deltakelse på de seminarer som ble avviklet i ordningens regi, og ved å ha kontakt med ansvarlige i byene samt ved studier av materiale produsert i byene innenfor ordningen. Opprinnelig skulle sluttevalueringen være ferdig sommeren 2010. På grunn av vansker med framdriften i flere av kommunene ble imidlertid perioden for forsøket forlenget til utgangen av 2011. Derfor kommer sluttevalueringen nå, knapt ti år etter oppstarten av ordningen i 2003.

En foreløpig versjon av denne rapporten har vært forelagt representanter for byene samt direktoratet. Nils Gaute Voll har bistått ved produksjon av kartillustrasjonene.

Oslo, juni 2012

Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Frode Longva
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Problemstilling og metode	1
2	Tilskuddsordningen 1427 post 30 Statlig sikring av friluftsområder	2
3	Ordningen med rammetilsagn til kommuner for sikring av friluftslivsområder	7
4	Rammeavtaleforsøkets tidstavle	9
5	Rammeavtaleforsøkets rammebetingelser og økonomi	11
5.1	Tilsagnenes størrelse.....	11
5.2	Frist for utbetaling av tilsagn	12
5.3	Krav til dokumentasjon ved utbetaling	12
5.4	Tilsagnets anvendelse	13
6	Rammeavtaleforsøkets organisering	15
6.1	Nasjonalt.....	15
6.2	Lokalt	15
7	Rammeavtaleforsøkets prosjektportefølje	19
7.1	Stavangers prosjektportefølje	19
7.2	Bergens prosjektportefølje	22
7.3	Oslos prosjektportefølje	25
7.4	Trondheims prosjektportefølje	28
7.5	Kristiansands prosjektportefølje.....	30
8	Utbetalinger	33
8.1	Utbetalinger i årenes løp.....	33
8.2	Tilskudd utenom rammeavtalene	36
9	Refleksjoner ved reisens slutt	37

Sammendrag:

Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre friluftsområder for allmennheten - Evaluering av et forsøksprosjekt

TØI rapport 1217/2012

Forfatter: Arvid Strand

Oslo 2012 43 sider

Direktoratet for naturforvaltning har i perioden 2003-2011 gjennomført et prøveprosjekt med rammeavtaler med fem av landets største kommuner for arbeid med å sikre arealer til friluftslivsformål. Forsøket er gjennomført innenfor rammen av tilskuddsordningen 1427 post 30 Statlig sikring av friluftsområder. Totalt ble det gitt tilsagn om anvendelse av 56 millioner kroner. Framdriften i arbeidet har variert sterkt mellom kommunene. Ved utgangen av 2011 var 42 av tilsagnsmillionene utbetalt til kommunene. Som følge av sen framdrift er tilsagn om 4,5 millioner trukket tilbake, og noen av kommunene er gitt utsettelse med å innfri 10 millioner av tilsagnene til 1. desember 2012. Forsøket vil ikke bli videreført.

Prøveordningen med rammeavtale om økonomisk støtte over flere år med kommuner for sikring av friluftsområder ble startet i 2003. Den direkte foranledningen til ordningen var et initiativ fra Stavanger kommune. Senere ble andre av de større bykommunene innlemmet i ordningen; Bergen, Oslo, Trondheim og til sist Kristiansand.

Totalt er det innenfor rammeavtaleprosjektet gitt tilsagn om 56,2 millioner kroner. Ved utgangen av 2011, da rammeavtaleprosjektet avsluttes, vil det fremdeles være manglende innfrielse av nærmere 15 millioner kroner av gitte tilsagn. Dette representerer 25 prosent av de totale tilsagnene, og en ytterligere større andel midler ubrukt til direkte sikring om vi tar hensyn til at 7,8 millioner av rammeavtaleprosjektets totale tilsagn har gått til dekning av administrative kostnader (lønnsmidler) i tre av kommunene. Ved rammeavtaleprosjektets formelle avslutning ved utgangen av 2011 trakk DN tilbake deler av tilsagnene til tre av kommunene, totalt 4,5 millioner kroner, mens det åpnes for at knapt ti millioner av ubrukte tilsagn kan kreves innløst av kommunene innen 1.12.2012.

Rammeavtaleprosjektet har vært et eksperiment. Hensikten var å prøve ut betydningen av å gi kommunene mer stabile rammebetingelser for å drive arbeid med sikring av friluftslivsområder ved å signalisere intensjoner om bevilgninger over en periode på fire til fem år. Dermed kunne kommunene arbeide langsiktig med sikring av arealer i visshet om at staten ved DN ville bidra til å gjøre belastningen på den kommunale økonomien mindre. I avisen Aften (11.1.2012) heter det i en overskrift at *Oslo har kjøpt grønne enger. For statlige penger*. Den statlige medvirkningen framstår som et absolutt pluss. Og da tenkes det ikke bare på den økonomiske verdien det har, og som helt klart er uvurderlig. Både i Stavanger og Kristiansand gir prosjektmedarbeidere direkte uttrykk for den verdien det har hatt i møtet med grunneiere å ha staten involvert. Det gir større tyngde til det kommunale arbeidet å kunne vise til at staten er garantist for arbeidet. I Kristiansand gis det også klart

uttrykk for hvor viktig det har vært med vissheten om statlig medvirkning når kommunen har villet utnytte kjøpsmuligheter som oppstår i markedet for attraktive strandeierdommer.

Erfaringene med eksperimentet er i hovedsak gode. Det har blitt en vesentlig økning i sikringsaktiviteten i de involverte kommunene. Det er imidlertid også noen utfordringer.

Det er varierende hva kommunene har fått til

Ordningen med rammetilsagn har innebygget i seg et ønske fra DN om en framdrift i kommunene som er slik at de lovede tilsagnene kan bli utbetalt til kommunene omtrent i det omfanget og til de tidspunkter som er signalisert i tilsagnet. Også kommunene, vil vi anta, bør være interessert i å få tilgang til de midler DN stiller til disposisjon i tråd med gitte signaler.

Slik sett bør suksesskriterium nummer ett innenfor denne ordningen være å få til utbetaling av årlige midler i det omfanget det er gitt tilsagn om fra DN. Sett i dette perspektivet er ikke ordningen spesielt vellykket. Tre av kommunene har i hele avtaleperioden slitt med å komme så langt i arbeidet at de har kunnet sende anmodning til DN om utbetaling av midler i et omfang som er i tråd tilsagnene. Unntakene er Stavanger og Kristiansand. Mens Stavanger og Kristiansand har utført sikringsarbeidet på måter som gjør at de har kunnet utnytte de tilsagn DN har gitt i forsøksperioden, har ikke Oslo, og i enda mindre grad Bergen og Trondheim, klart dette i samme grad. De to sistnevnte kommunene hadde betydelige tilsagnsbeløp utestående ved forsøkets avslutning ved utgangen av 2011, og deler av disse resterende midlene er ikke lenger tilgjengelige.

Stavanger hadde, da kommunen trådte inn i ordningen, startet sitt *Friområdeprosjekt* ett og et halvt år tidligere, og var godt i gang med tilrettelegging for sikring. De bevilgede midler fra DN har kommunen årlig klart å benytte seg av gjennom høy aktivitet og god gjennomføringsevne. Kristiansand har vært i en tilsvarende situasjon med hensyn til å kunne innfri gitte tilsagn. Ikke fordi kommunen har holdt på med slik sikringsaktivitet lenge, men på grunn av den type kjøpsprosjekter kommunen har valgt. Kristiansand har valgt å sikre seg strandeierdommer som er blitt tilbudt i markedet - en strategi som ganske umiddelbart gir grunnlag for å hente ut bevilgede midler fra DN.

Bergen, Oslo og Trondheim har valgt mer tidkrevende strategier. Tilrettelegging av turvegdrag i eksisterende tettbebyggelse innebærer å arbeide med en rekke mindre saker som er viktige for å skape sammenheng i et turvegnett eller et grøntdrag, men som ofte ikke innebærer de store økonomiske utleggene. Dette er med andre ord arbeidsområder i det kommunale sikringsarbeidet som er viktige, men som samtidig er sterkt arbeidskrevende og dermed lite tilpasset rammetilskuddsordningens vilkår. De tre kommunenes vanskeligheter med å innfri tilsagnskravene har imidlertid ikke bare å gjøre med den prosjektstrategien som er valgt. Det har også å gjøre med organisering, skiftende bemanning og ikke minst mangel på oppdaterte reguleringsplaner, noe som er en avgjørende faktor for å sikre god gjennomføring.

De mer allmenne kriterier, og ikke forsøksprosjektspesifikke, for å lykkes med sikringsarbeid synes å være de kjente og trauste anbefalingene om systematisk arbeid innenfor fastlagte rammer hvor konkrete mål er etablert og arbeidskraft og investerings- og driftsressurser er stilt til rådighet. Stavangers prosjektleder

framholder at den avgjørende faktoren i arbeidet med friområdeløsninger i den utbygde byen er *den politiske prioritering og et klart og fast arbeidsmål og mandat til gjennomføring.*

Oppdaterte reguleringsplaner må dessuten være tilgjengelige eller utvikles som del av arbeidet slik at forhandlinger om kjøp eller annen form for sikring kan foretas formelt sett ryddig, eventuelt at sikring i siste instans kan skje ved ekspropriasjon.

Styring nedenfra – men har kommunene god nok kjennskap til hva denne type virksomhet krever?

Ordningen 1427 post 30 er og skal være styrt nedenfra. Kommuner og friluftsråd skal ha initiativet, mens DN gir tilsagn eller avslag og setter rammer først og fremst i form av en frist for når tilsagnet skal være kommet til utbetaling, men også med vedtak om det aktuelle tiltaket er av regional eller lokal karakter. Det bestemmer om det kan gis 50 prosent eller 100 prosent statlig finansiering. I rammeavtaleprosjektet har tilskuddsprosenten vært satt til 50 prosent, og de sterkt varierende tilsagnssummene gjenspeiler derfor hva de fem kommunene har sagt seg beredt til å satse på denne typen virksomhet. Fra 800 000 kroner per år i Trondheim i en fireårsperiode, og en million per år i en femårsperiode i Bergen til tre millioner per år i en femårsperiode i Oslo. Ved ordningens opphør kan vi konstatere at kommunene, i hvert fall flere av dem, har hatt overdrevne forestillinger om hvor store beløp de kunne forvente å benytte til sikring årlig. Det gjenstår ubenyttede tilsagn i flere av kommunene ved utgangen av avtaleperioden 31.12.2011, tilsagn som DN delvis har gitt kommunene utsettelse til 1.12.2012 med å innfri. DN har samtidig trukket tilbake 4,5 millioner kroner av de totalt gitte tilsagnene på vel 56 millioner kroner.

DN har vært en (for) mild administrator av forsøksordningen

Det gjelder både ved vurderingen av hvem som skulle tas inn i ordningen og ved den manglende viljen til å følge opp fastsatte frister for gjennomføring. Snuoperasjonen mht bruk av tilsagnet også til lønnskostnader tolker vi også inn i bildet av et litt for medgjørlig, eller lite prinsippfast, direktorat.

Sikringsarbeid tar tid. DN satte rommelige frister overfor kommunene for når første tilsagn skulle være kommet til utbetaling - stort sett tre til fire år. Oppfølgingen av disse fristene overfor kommunene var derimot ikke særlig streng. Tilsvarende frister satt overfor kommuner utenfor rammeavtaleordningen, har vi fått forståelsen av har vært benyttet mer aktivt for å skape framdrift, eller eventuelt for å få trukket tilsagnet tilbake. I rammeavtaleprosjektet har vi derimot inntrykk av at de fastsatte fristene i tilsagnsbrevene stort sett har vært et ikketema. Det må langt på veg være forklaringen på at ingen tilsagn er trukket tilbake. Først ved avslutningen av forsøket, ved årsskiftet 2011/2012, er noen kommuner gitt avkorting i tilsagnene.

Varig virkning av avtaleinnsatsen?

Det er gode muligheter for at arbeidet med sikring av friluftslivsområder som rammeavtaleordningen har initiert, vil kunne øke bevisstheten og mulighetene i kommunene for et godt friluftslivsarbeid også etter at samarbeidet er over. Vi ser allerede at deltakelsen i ordningen har hatt sin virkning i kommunene. Hvor varig den blir, vil imidlertid avhenge blant annet av hvor godt forankret arbeidet er i den

kommunale administrative strukturen. Jo mer integrert dess varigere virkning - mindre avhengighet av at enkeltpersoner blir værende eller blir borte. Bergen har eksempelvis brukt lang tid på å komme i gang med sikringsarbeidet, men arbeidet ser nå ut til å være i godt gjenge, og er etablert som en ordinær del av virksomheten i kommunen, og dermed som noe som en vil fortsette med også etter perioden med forsøksvirksomhet.

Det synes ikke å herske tvil om at de deltakende kommunene har hatt stort utbytte av å delta i DN's opplegg med flerårige rammeavtaler. Flere gir direkte uttrykk for ønske om å fortsette det flerårige samarbeidet.

Læringspotensialet er ikke utnyttet

Foreløpig har erfaringene med rammeavtaleprosjektet vært holdt innenfor forsøksfamilien. Rammeavtaleseminarene underveis i de tilbakelagte årene har vært lukkede forsamlinger. Det har ikke vært avholdt seminarer eller konferanser i rammeavtaleprosjektets regi hvor andre enn prosjektets aktører har hatt anledning til å delta. Det bør overveies av DN å holde et slikt seminar eller en slik konferanse som avslutning av rammeavtaleforsøket, og da med et program hvor fokus først og fremst er på hvordan slikt arbeid kan drives (planlegging, forhandlinger, kjøpsarbeid) og hvordan slikt sikringsarbeid kan og bør organiseres.

Det bør også være et mulig tema for en avsluttende konferanse å redegjøre for og drøfte – helt konkret – hvordan arbeidet i den enkelte kommunen har vært utført, og dermed få presentert hvilke erfaringer som er høstet langs de ulike veger en har gått i de fem kommunene.

Konklusjon

Sammenfattende framstår rammeavtaleprosjektet å ha vært en gladsak for Stavanger og Kristiansand og i noen grad for Oslo, mens det samme ikke kan sies for Bergen og Trondheims vedkommende. For den siste hovedaktøren, Direktoratet for naturforvaltning, er evalueringens konklusjon for lite involvering. DN var ikke grundig nok i sin analyse av søkerbyene da de ble loyet inn i ordningen, og direktoratet har heller ikke fulgt opp underveis de krav som har vært reist overfor kommunene.

Situasjonen ved forsøkets avslutning ved årsskiftet 2011/2012 er at om lag tre fjerdedeler av de gitte tilsagnene er kommet til utbetaling. Det er for øvrig verdt å merke seg at knapt en femdel av utbetalingene er til dekning av lønnskostnader - et formål som ifølge de opprinnelige bevilgningsbrevene ikke var tilsagnberettiget. Dette innebærer at 35 av 56 bevilgede millioner innenfor rammeavtaleprosjektet ved utgangen av 2011 er blitt benyttet til sikring av områder i form av kjøp eller ved inngåelse av vederlagsfrie bruksrettsavtaler.

Det er ikke nødvendig å konkludere på bakgrunn av evalueringen om rammeavtaleordningen bør videreføres eller ikke. DN har allerede besluttet at videreføring ikke er aktuelt.

1 Problemstilling og metode

I 2003 svarte Direktoratet for naturforvaltning (DN) positivt på en henvendelse fra Stavanger kommune om det ville være mulig for DN å inngå en flerårig avtale om støtte til kommunens generelle arbeid med å sikre råderett over friluftsområder innenfor rammen av tilskuddsordningen 1427 post 30. Et par år senere var også andre byer innvilget slik flerårig avtale, og DN besluttet å la et forskningsmiljø følge arbeidet i det som var blitt døpt *Rammeavtaleprosjektet*.

Hovedhensikten med følgeevalueringen var å observere hva kommunene arbeidet med av prosjekter innenfor rammen av avtalen med DN.

Sentrale problemstillinger for DN var om flerårige, generelle avtaler kunne være et tjenlig redskap for å sikre friluftsområder, samt å få nærmere kjennskap til hvordan kommunene arbeidet med slike sikringsaker. Både hvilke typer sikringsaker som ble gitt oppmerksomhet, og hvordan arbeidet ble lagt opp.

Kommunene fikk innvilget deltakelse i *Rammeavtaleprosjektet* ved søknad hvor kommunene presenterte DN for planer om hvilke objekter det var tanker om å sikre, og hvor store summer kommunen så for seg å anvende i slik aktivitet. Følgeevalueringen har derfor hatt som hovedorientering spørsmålet om kommunenes evne til å realisere sine mål – og hvorfor dette har latt seg gjøre eller ikke.

Etter hvert som årene gikk, kom en side ved sikringsarbeidet stadig mer i fokus, nemlig framdriften i arbeidet. Svak framdrift i flere av kommunene gjorde at manglende innfrielse av gitte bevilgninger ble et påtrengende problem for DN. Det friluftselkende folkets bruk av sikrede arealer har ikke vært en problemstilling for følgeevalueringen.

Sikringsarbeidet i kommunene har vært fulgt gjennom mange år; fra 2006 til utgangen av 2011. Hovedkildene til informasjon om arbeidet har vært personlige intervjuer, og ikke minst en rekke e-postsamtaler, med de ansvarlige for arbeidet i de deltakende byene. DN har skaffet til veie nødvendige opplysninger om økonomiske transaksjoner mellom direktoratet og byene, og intervjuer med saksbehandlere i DN har gitt evaluator innsikt i arbeidsmåter og vurderinger i DN om tilskuddsordninger generelt og ordningen 1427 post 30 spesielt.

En viktig kilde til informasjon om utviklingen i *Rammeavtaleprosjektet* har også vært de årlige todagers samlingene. Disse har vært møtepunkt mellom DN og prosjektmedarbeiderne i byene, hvor dagsorden har vært en blanding av foredrag om saksspesifikke temaer relevante for arbeidet i prosjektet, informasjon fra de enkelte byene om det lokale arbeidet og innlegg fra DN og evaluator. Dessuten har lokale befaringer vært en viktig del av seminaroppleggene.

I neste kapittel gir vi en kort karakteristikkk av tilskuddsordningen 1427 post 30 som *Rammeavtaleprosjektet* er forankret i. Deretter presenteres i de følgende kapitlene rammeavtaleforsøkets tidstavle, dets rammebetingelser og økonomi samt organisering, før vi i kapittel sju gir en oversikt over hvilke prosjekter de fem byene har arbeidet med, og i kapittel åtte forteller historien om foretatte utbetalinger. Siste kapittel har vi kalt *Refleksjoner ved reisens slutt*.

2 Tilskuddsordningen 1427 post 30 Statlig sikring av friluftsområder

Det er en prioritert offentlig oppgave å gi befolkningen muligheter til et aktivt friluftsliv. Særlig i byer og tettsteder kan dette kreve offentlig innsats for å sikre både tilgang til egnede arealer og framkommelighet innen det bebygde landskapet.

Det viktigste virkemiddelet for å ta vare på områder for friluftsliv er plan og bygningsloven. Ved å disponere arealer til blant annet friluftsmål (eksempelvis friluftsområde i reguleringsplaner), kan områder sikres for allmennhetens bruk. Fra tid til annen er det imidlertid også ønskelig at det offentlige ytterligere sikrer områder til friluftsliv ved erverv av eiendomsrett eller ved å inngå avtale om varig bruksrett (servituttavtale¹). Til dette formålet har det i statsbudsjettet gjennom mange år vært avsatt midler under Miljøverndepartementets budsjett del 1427 post 30. Dette er en støtteordning administrert av Direktoratet for naturforvaltning. Kommuner og regionale friluftsråd har kunnet søke om støtte fra denne ordningen til slik sikring av arealer.

I beskrivelsen av ordningen heter det²

- DN vil prioritere områder som kommer store befolkningsgrupper til gode. Nærområder og turveger i og ved byer og tettsteder har derfor høy prioritet
- Søknader som er behandlet og prioritert i kommunal planprosess etter plan- og bygningslovens bestemmelser vil bli prioritert. Dette øker sjansen for at ulike interesser er ivaretatt, og at sikringen skjer som ledd i en helhetlig plan for utvikling av friluftslivstilbudet i kommunen, samt at regional og nasjonal sammenheng er vurdert
- DN vil videre prioritere arealer som blir/vil bli intensivt brukt, og som trenger tilrettelegging for friluftslivsmål (f.eks. badeplass eller turvei gjennom bebygd område)

Områder med i hovedsak lokal bruk kan oppnå 50 prosent statlig støtte, mens områder og anlegg som defineres som regionale, oppnår full statlig finansiering. I det siste tilfellet blir staten grunneier, og DN får det overordnede forvaltningsansvaret. For områder som er sikret med tilskudd fra staten til kommune eller friluftsråd, er kommunen eller friluftsrådet grunneier og har ansvar for forvaltningen. Staten sikrer seg mot endringer i arealbruken ved at det tinglyses en heftelse på eiendommen som sikrer varig bruk som friluftsområde. En eventuell endring i status må avklares med direktoratet.

¹ Med servituttavtale menes en tinglyst avtale med grunneier som sikrer det offentlige og allmennheten bruksrettigheter over eiendommen, eller deler av denne, og som samtidig begrenser eierens rådighetsmuligheter

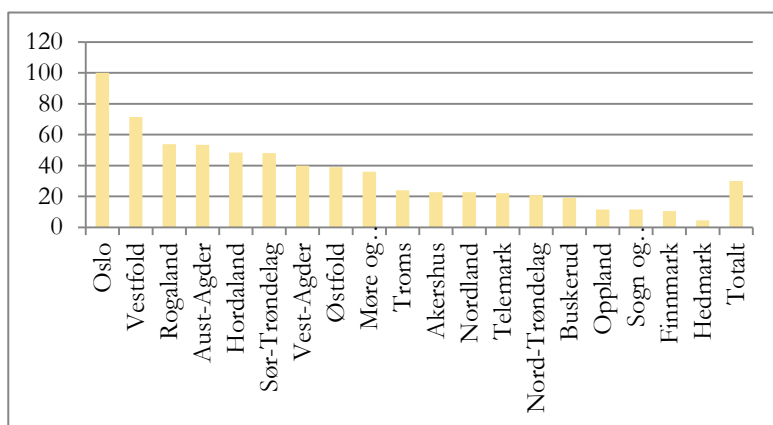
² <http://www.regjeringen.no/nn/dep/md/dok/rundskriv/2010/t-110-tilskotsordningar-for-2011/veiledning-til-utfylling-av-soknadsskjem.html?id=620804>

Fram til utgangen av 2011 er mer enn 2200 større og mindre områder rundt om i landet sikret gjennom bruk av midler fra denne støtteordningen.

Initiativet til å søke støtte fra ordningen ligger i lokalmiljøet, i kommuner og hos regionale friluftsråd. Omfanget av søknader bestemmes dermed blant annet av lokale problemoppfatninger og lokale ildsjeler. De regionale friluftsrådene har mange slike, og det er derfor ikke overraskende at omfanget av innvilgede søknader i noen grad er korrelert med eksistensen av slike råd.

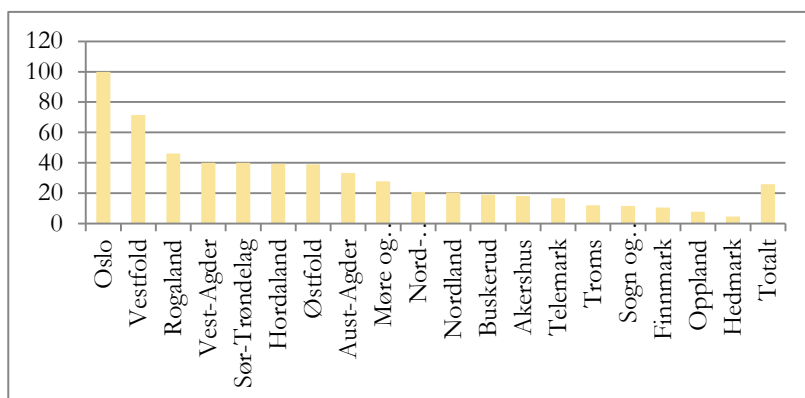
Tilsagn og utbetalinger til kommuner i perioden 2006 til 2010

I femårsperioden 2006-2010 har 30 prosent av landets kommuner fått støtte til sin søknad og blitt gitt tilsagn om midler fra DN. Det er bare i tre fylker (Vestfold, Rogaland og Aust-Agder) at mer enn halvparten av kommunene har fått tilsagn fra DN i denne perioden. I halvparten av fylkene har mindre enn hver fjerde kommune fått slikt tilsagn i perioden.



Figur 1: Andel av kommunene i landets fylker som har fått tilsagn fra DN 1427 post 30 i femårsperioden 2006-2010

Vel fjerdeparten (26 prosent) av landets kommuner har mottatt utbetaling fra DN i den samme femårsperioden 2006-2010. I halvparten av fylkene har mindre enn hver femte kommune fått utbetaling i perioden. Det er bare i Vestfold at mer enn halvparten av kommunene har fått utbetaling i denne perioden.



Figur 2: Andel av kommunene i landets fylker som har fått utbetaling fra DN 1427 post 30 i femårsperioden 2006-2010

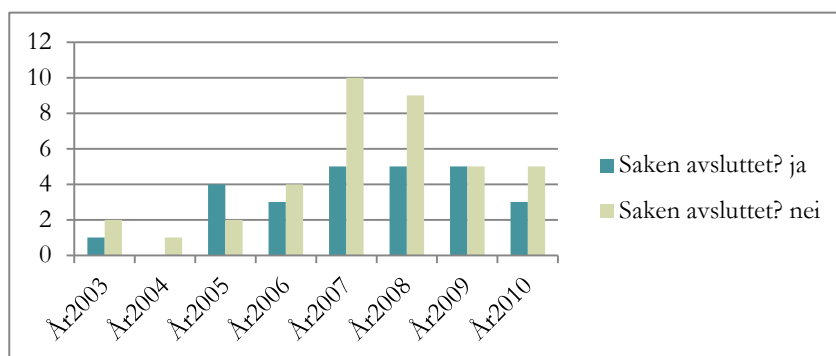
Hvorfor lar mange kommuner være å søke?

Vi har i samtaler med saksbehandlere i Direktoratet prøvd å bringe klarhet i hva som kan være årsaker til manglende deltakelse i ordningen. De peker på faktorer som:

- kommunene kjenner ikke til ordningen. Typisk i så måte er at områder med friluftsråd søker mer enn andre
- saksfeltet prioriteres ikke – eller behovet er ikke til stede
- kommunene har kanskje ikke sett at turveier/gang- og sykkelveger i tettsteder kan være aktuelle tiltak innenfor sikringsordningen (selv om det er klart uttrykt i presentasjonen av ordningen, se foran)
- noen kommuner ønsker ikke statens ”klamme” hånd over arealer; en ønsker ikke slik båndlegging som eksempelvis tinglysingen av at arealene ikke kan nyttes til annet i framtida. Det blir på denne måten for dyre penger for kommunen

I søknadsbunken og blant tilsagnene finnes det forholdsvis få turveg- og gang og sykkelvegprosjekter. Det kan, etter saksbehandlernes oppfatning, ikke forklares på annen måte enn at slike prosjekter ikke tenkes på i forbindelse med denne ordningen. Det skulle i hvert fall ikke være manglende behov for slike anlegg som kan forklare fraværet. Manglende sykkelveger og, ikke minst, manglende sammenheng i sykkelvegnettet påpekes stadig oftere både i fagdebatten og i det offentlige ordskiftet³.

Tidsbruken ved gjennomføring av sikringsprosjekter er erfaringsmessig lang. I bunken av saker i den ordinære 1427 post 30 ordningen, har vi tatt fram utbetalingene i 2010 (utenom rammeavtaleutbetalinger⁴), og sett på tidsbruken i de sakene som fikk utbetaling dette året. I 2010 ble det foretatt 64 utbetalinger til tilsagn gitt i perioden 2003-2010. 40 prosent av disse utbetalingene var til tiltak som ble avsluttet med utbetalingen i 2010, mens 60 prosent dreide seg om delutbetalinger til ennå ikke slutførte tiltak. De slutførte sakene hadde en gjennomsnittlig tidsbruk på 2,5 år, mens de uavsluttede hadde vært i virksomhet i gjennomsnitt 3,5 år.



Figur 3: Antall saker som fikk utbetaling i 2010 etter når saken ble innvilget støtte i perioden 2003-2010

DN vet at ting tar tid, men samtidig ønsker etaten å legge press på tilsagnsmottakerne, og purrer på framdriften dersom den synes for dårlig. Tidsfrister

³ I Rammeavtaleprosjektet er, som vi skal se i senere kapitler, tilrettelegging for denne typen anlegg blant de hyppigst forekommende tiltakene

⁴ Dvs utbetalinger innenfor den ordningen som her evalueres

settes ved alle tilsagn, og benyttes som grunnlag for å ta kontakt med kommunene når frister nærmer seg. DN gir som regel forlenget frist hvis kommunen kan redegjøre for problemer og gir plausible årsaker til at saken går tregere enn forventet. Det gis oftere forlengelse av satte frister enn det skjer at tilsagn trekkes. Men fra tid til annen forekommer også tilbaketrekking av tilsagn.

Tidsbruken varierer sterkt avhengig av type saker, stadier i prosessen, eiendomsstruktur, frivillig avtale, ekspropriasjon, samt individuelle kjennetegn ved medarbeidere i kommunen (betegnelser som *superstrukturert* og *kapasitet til å prioritere saker* benyttes av saksbehandlere i DN). Blant de mer prosaiske forklaringene til sen framdrift hører at kommuner også kan glemme at de har søkt; rett og slett et uttrykk for det faktum at persongalleriet i kommunen er viktig – medarbeidere slutter eller får bekle andre posisjoner.

Saksbehandlerne i DN gir uttrykk for at direktoratets omgang med tidsfrister har vært mild. *Tidsfrister har vi vært snille med pga romslig økonomi, men nå er vi blitt strengere; av nødvendighet på grunn av strammere tilsagnsfullmakter*⁵. De har også som grunnleggende filosofi å *oppmuntre heller enn å kvele*.

DN opererer, som nevnt, innenfor et regime med tilsagnsfullmakter. Dette innebærer at etaten er avhengig av en viss progresjon i det arbeidet som tilsagnsmottakerne gjør. Vi ser av tabell 1 nedenfor at størrelsen på 1427 post 30-ordningens budsjett i løpende kroner har hatt et sterkt varierende nivå i de siste 20 årene. I det siste tiåret av forrige århundre varierte budsjettet fra 12,5 millioner i 1991, via 20 millioner i 1993 til 8 millioner i 1997 og til sist 15 millioner kroner i 1999. I dette årtusen har bevilgningene økt. I 2001 kom budsjettet opp i 23 millioner og gjorde ytterligere et hopp i 2005 da det nådde knapt 34,5 millioner kroner. Dette nivået har det stort sett ligget på etter den tid; med et lite unntak for 2008 da nivået var ti millioner lavere.

Vi ser også at DN i årene fra 2006 har hatt utestående tilsagn for tildels betydelig større beløp enn hva tilsagnsfullmakten tilsier. Det er også betydelige variasjoner fra år til år i forholdet mellom tilsagn gitt av DN og utbetalinger fra DN.

⁵ Tilsagnsfullmakt benyttes i tilknytning til ordninger hvor mottaker vanligvis først skal oppfylle visse vilkår etter at tilsagn er gitt, slik at utbetaling ikke kan foregå i samme budsjettermin. Tilsagnsfullmakt gir adgang til å avtale at betaling skal skje i neste budsjettermin eller seinere. Fullmaktsbeløpet angir det maksimale beløp som man til enhver tid kan ha stående som tilsagn (sum av statens forpliktelser) uten dekning i budsjettet (årets bevilgning og overførte midler fra tidligere budsjetterminer)

Tabell 1: Ulike kjennetegn ved ordningens økonomi i perioden 1991-2011

År	Budsjett	Overført bevilgning fra foregående år	Tilsagnsfullmakt 1000 kroner	Utbetalinger fra DN	Utestående tilsagn per 31.12
1999				10829	
2000	12785	14911	12000	10998	
2001	22845	15925	11222	35551	
2002	24405	3219	11200	18062	
2003	26405	9562	11200	17751	
2004	32405	18216	11200	19315	
2005	65605	31306	15200	45305	
2006	36405	51606	47200	23722	Ca 107 mill
2007	34405	64289	78100	48103	Ca 133 mill
2008	24405	50591	78100	42043	Ca 108 mill
2009	34405	32953	80000	57250	Ca 85 mill
2010	51405	10108	65000	59651	Ca 66 mill
2011	36405	1862	35000	Ca 29 mill ⁶	Ca 37 mill ⁷

⁶ Årsaken til reduksjon i utbetalinger er først og fremst de relativt store utbetalingene (saneringen av gamle tilsagn) som ble gjort i perioden 2007-2010.

⁷ DN angir som årsak til betydelig reduksjon i utestående tilsagn, er at institusjonen fikk kutt i tilsagnsfullmakten i 2011. Det ble derfor gitt få nye tilsagn i 2011.

3 Ordningen med rammetilsagn til kommuner for sikring av friluftslivsområder

Støtteordningen 1427 post 30 *Statlig sikring av friluftsområder* er, som beskrevet i kapittel 1, basert på enkeltsøknader fra kommuner og friluftsråd om støtte til erverv eller annen form for sikring av arealer for utøvelse av friluftsliv.

I 2003 introduserte Direktoratet for naturforvaltning et opplegg innenfor denne ordningen hvor direktoratet signaliserte intensjon om en viss årlig støtte over en periode på flere år til enkeltkommuner; først og fremst folkerike kommuner som på denne måten kunne få en inspirasjon til målbevisst og langsiktig arbeid med å sikre allmennheten tilgang til gode friluftsområder og anlegg.

Det ble åpnet for å opprette rammeavtaler med kommunene. Avtalene skulle ha noen års varighet og virke slik at DN uttrykte overfor kommunen en intensjon om å bidra økonomisk med en viss sum penger over en bestemt tidsperiode. Intensjonen om å bidra økonomisk forutsatte at Stortinget bevilget tilstrekkelige midler til formålet. Dette betød at direktoratet i praksis måtte ta stilling til tilsagnsbeløpets størrelse ved hver budsjettermin i avtaleperioden; dvs årlig. Men uansett dette forbeholdet, var tanken at en viss langsiktighet og dermed forutsigbarhet i tilgang til økonomiske ressurser ville være en styrke for de aktuelle kommunenes arbeid innenfor saksfeltet.

I rammeavtaleopplegget ble det forutsatt at den aktuelle kommunen skulle bidra med et minst like stort beløp som DN til sikring av friluftsområdene. Utgifter til opparbeiding og tilrettelegging av områder skulle ikke inngå i opplegget; i tråd med regelverket for hovedordningen. Det ble fra DN's side understreket at DN av prinsipielle grunner ikke kunne medvirke til avtaler som kan være prisdrivende. Det ble derfor uttrykt som et mål for DN at kommunene ikke framforhandlet avtaler med prisnivå som ligger vesentlig utenfor de rammer som er fastsatt gjennom skjønnspraksis i tilsvarende saker.

Innenfor rammetilsagnet eller samarbeidet tilbød DN kommunene en ordning hvor advokat kan bistå kommunen ved håndtering av juridiske problemstillinger knyttet til sikring av friluftslivsområder. Bruk av advokat skulle kunne faktureres utenom rammetilsagnet, men måtte avtales med DN på forhånd. Dette er også et opplegg i tråd med hva som gjelder innenfor den ordinære 1427 post 30-ordningen.

I notatet som ble utarbeidet ved introduksjonen av rammeavtaleordningen, viste ellers DN til etatens håndbok nr. 16 – 2001: *Friluftsområder – offentlig sikring og forvaltning*. Av denne framgår kommunens ansvar ved sikring av områder ved hjelp av statlig økonomisk medvirkning, samt ansvar ved drift og tilsyn av de sikrede friluftsområdene.

DN understreker i det samme notatet at institusjonen er opptatt av at det er framdrift i arbeidet, og at saker kommer regelmessig til utbetaling. Dette var en forutsetning

for de inngåtte rammeavtalene, og var en av årsakene til at DN, i forbindelse med avtaleinngåelse, krevde at kommunene uttrykte politisk ekspropriasjonsvilje hvis frivillige forhandlinger ikke skulle føre fram.

DN tilbød en rammeavtaleinfrastruktur i form av felles samlinger for de deltagende byene. Disse samlingene var ment å bidra til erfaringsutveksling slik at sikringsarbeidet kunne gjennomføres på en god måte, og for å sikre at DN's mål med rammeavtalene ble oppfylt. Det var to slike samlinger i 2006; i Stavanger i mai og i Oslo i oktober. I 2007 var det ingen samlinger, mens de årlige samlingene i årene 2008-2011 fant sted i august hvert år i henholdsvis Kristiansand, Bergen, Trondheim og Oslo.

4 Rammeavtaleforsøkets tidstavle

Opplegget med rammeavtaler innenfor tilskuddsordningen 1427 post 30 kom i stand etter et besøk medarbeidere i Direktoratet for naturforvaltning hadde i Stavanger kommune i juni 2002. Ved dette besøket orienterte kommunen om sitt *Prosjekt friområde*. Friområdeprosjektets mål var uttrykt som å sikre innbyggerne tilgang til friområder og få bygd nye turvegforbindelser. Prosjektet var etablert med tre prosjektmedarbeidere og en tilknyttet styringsgruppe, var lokalisert til utbyggingsavdelingen og rapporterte til Formannskapet.

Direktoratets representanter uttrykte en positiv vurdering av arbeidet, og betonte spesielt det faktum at det var politisk initiert og at det syntes å være en bred politisk oppslutning om prosjektet. For å kunne anvende erfaringer og arbeidsmetoder fra Stavanger i andre tilsvarende områder, ga DN uttrykk for et ønske om å prøve ut en ny forpliktende samarbeidsform for sikring av friområder. DN åpnet for å bidra til prosjektet med 10 millioner over en fem års periode. Stavanger kommune fulgte opp besøket og DN's uttrykte interesse og søkte i september 2002 om en slik støtte. Den ble innvilget i juni 2003 for perioden 2003-2007. DN ga i tilsagnsbrevet uttrykk for at *vi oppfatter det pågående "friområdeprosjektet" som et banebrytende arbeid - med overføringsverdi til andre kommuner.*

Ryktene om DN's støtte til arbeidet i Stavanger gikk selvfølgelig i det kommunale miljøet. Bergen meldte seg på ordningen med rammetilskudd med en søknad i januar 2004. Bakgrunnen var, som det heter i søknaden, *et ønske om en mer langsiktig og forutsigbar politikk når det gjelder sikring av friluftsområder*. Det ble fra kommunen signalisert at arbeidet med et eget sikringsprogram ville være klargjort medio 2004.

Det ble søkt om et rammetilskudd på en million per år i fem år, noe som, ifølge søknaden, *vil gi større fleksibilitet i sikringsarbeidet i årene fremover*. 16 områder ble framhevet som prioriterte å arbeide med; i all hovedsak sjønære områder (badeplasser).

Det ble i søknaden ikke sagt noe om organiseringen av arbeidet, men det ble understreket at kompetanse og arbeidskapasitet ble vurdert som svært kritiske faktorer. Deler av bevilgningen fra DN ville en derfor gjerne kunne anvende *til avlønning av en kompetent prosjektmedarbeider*.

DN svarte positivt på henvendelsen fra Bergen i juni 2004, og *mener grepet som er lagt til grunn fra kommunens side er meget interessant, og det representerer en positiv ny måte å gå fram på i sikringsaker*.⁸ Det redegjøres ikke i svarbrevet for hva som er det spesielle og nye. Søknaden om bruk av tilsagnet til lønnsmidler ble avslått – i likhet med hva Stavanger hadde fått opplyst tidligere.

⁸ Det heter også i svaret fra DN: *Fordi statsbudsjettet vedtas år for år, kan DN ikke formelt binde seg til å bidra slik kommunen ber om. Forutsatt at midler bevilges til dette formålet i de årene det skisserte arbeidet skal være, vil DN prioritere dette prosjektet meget høyt. Denne høye prioriteten knytter seg både til det planmessige grepet som Bergen kommune har tatt, og til at de aktuelle områdene i seg selv har kvaliteter som tilsier meget høy prioritet (strandsoner, beliggenhet nær boligområder, m.m.)*

Oslo var tredje by ut med en søknad høsten 2004. Den ble også besvart positivt fra DN - i mai 2005. Kommunen ble tildelt et rammeavtaletilsagn på 3 millioner per år i fem år fra 2005 (perioden 2005-2009). Som mål for prosjektet har byrådet i Oslo vedtatt å styrke sammenhengen i, og bruksverdien av, grønnstrukturen, med særlig vekt på turveiene i bebyggelsen, langs vassdrag og i strandsonen.

Trondheim kom også med i ordningen i 2005. Kommunen søkte om en fireårig avtale med en årlig ramme på 800 000 kroner, og fikk dette innvilget. Trondheims søknad pekte på satsinger i tre typer områder: turdrag, parker og andre bolignære rekreasjonsarealer samt områder i strandsonen.

Kristiansand kom med i rammeavtaleprosjektet som femte og siste kommune i 2008. Kristiansand utarbeidet en søknad om å bli med i ordningen høsten 2006 (notat datert november 2006)⁹. Før DN kunne realitetsbehandle søknaden, ba imidlertid DN om dokumentasjon på kommunens ekspropriasjonsvilje, av hvilken økonomisk ramme sikringsprosjektet var tiltenkt i kommunens handlingsprogram, samt bekreftelse på at kommunen var villig til å dekke 50 prosent av ervervs kostnadene. Disse spørsmålene fikk ikke DN tilfredsstillende svar på i Kristiansand kommunes svarbrev, og derfor ble det ikke aktuelt for DN å svare positivt på søknaden fra kommunen før mot slutten av året (2007). Det førte til at Kristiansand først kom med i ordningen fra 2008. I sitt forslag til kommunalt handlingsprogram for perioden 2008 til og med 2011 la rådmannen inn 2,5 millioner i årlige sikringsmidler (brev 11.09 2007). Dermed kunne DN til slutt innvilge et årlig tilsagnsbeløp på 2,5 millioner kroner i fireårsperioden 2008-2011.

Stavanger trådte ut av ordningen ved utgangen av 2007, etter å ha avsluttet et femårig samarbeid med DN (2003-2007). Kommunen leverte sin sluttrapport til DN i form av et kort brev datert 09.10.2008. I dette brevet uttrykker kommunen ønske om fortsatt prosjektsamarbeid, og nevner en rekke konkrete prosjekter som vil kunne egne seg for videre arbeid. DN uttrykte positiv interesse for videre samarbeid, og ba kommunen komme opp med en søknad der det beskrives hvilke typer områder som skal prioriteres i perioden og kort hvordan kommunen skal organisere arbeidet framover. Stavanger kommune søkte om ny avtale i mai 2009, og ble ganske umiddelbart gitt et tilsagn om tre millioner årlig i treårsperioden 2009-2011.

Rammeavtaleprosjektet avsluttes formelt ved utgangen av 2011.

⁹ Kristiansand kommune sendte 19. februar 2006 en søknad via fylkesmannen om statlig støtte til sikring av friområder i Kristiansand. Søknaden ble fulgt opp i korrespondanse med Direktoratet for naturforvaltning og senere i et møte sensommeren 2006. I tillit til de signaler som ble gitt fra staten, bevilget Kristiansand bystyre kr 2,5 millioner i sitt årsbudsjett for 2007. Og la tilsvarende årlig beløp inn i sin langtidsbudsjettering. Dette var en økning fra 250.000, som i mange år hadde vært den kommunale bevilgningen til kjøp av friområder.

5 Rammeavtaleforsøkets rammebetingelser og økonomi

5.1 Tilsagnenes størrelse

Tilsagnenes størrelse er i stor grad bestemt lokalt, som en følge av betingelsen satt av DN om at et statlig tilsagn må motsvares av et lokalt beløp av tilsvarende omfang. Det er for eksempel situasjonen for Trondheim. Kommunen ble gitt et tilsagn på 800 000 kroner årlig i en fireårsperiode som følge av at kommunen signaliserte at den ville kunne komme opp med et slikt beløp lokalt i denne perioden. Stavangers første søknad om to millioner årlig over en femårsperiode er på sin side en gjenspeiling eller refleks av signaler gitt under DN's besøk i kommunen i 2002. Under besøket ble det gitt en orientering fra kommunen om kommunens *Friområdeprosjekt*, og DN uttrykte da interesse for å delta i arbeidet innenfor en antydningssvis ramme på to millioner kroner årlig. De andre kommunenes tildelinger er på tilsvarende måte i tråd med kommunenes innspill i sine søknader.

Stavanger fikk sitt tilsagn for 2006 økt med 1,5 millioner kroner¹⁰, slik at denne kommunens totale tilsagn i løpet av første femårige avtaleperiode ble 11,5 millioner kroner. Da Stavanger kommune rapporterte fra arbeidet i perioden 2003-2007, antydte kommunen at en fornyelse av avtalen var ønskelig. DN signaliserte at etaten kunne tenkes å gå inn med to millioner kroner årlig i en treårsperiode på samme betingelser som i tidligere avtale. Det ville kommunen gjerne, og kom opp med en rekke prosjekter som alle var kjennetegnet ved å være ledd i den storstilte satsingen med å gjøre turvegnettet i Stavanger komplett og friområdene tilgjengelige. I søknaden om ny avtale ga også kommunen uttrykk for at den gjerne kunne tenke seg at staten kunne bidra mer enn tidligere. DN tok signalet og ga kommunen tilsagn om tre millioner årlig i årene 2009-2011. Det gjør at Stavangers tilsagn fra DN i de to avtaleperiodene er kommet opp i 20,5 millioner kroner.

¹⁰ Kommunen søkte i brev av 06.12.2006. Kommunen anfører at *som følge av samarbeidet (med DN) har Stavanger kommune hatt et høyt aktivitetsnivå gjennom friområdeprosjektet. I 2006 ble investeringene særlig høye pga at et skjønn ble nektet fremmet for Høyesterett. En forventet utbetaling mellom en halv og halvannen million endte i ca fem millioner. Tilleggsøknaden knytter seg til tre eiendommer; Hafrsfjord, Vassøy og Vaulen med en samlet sikringskostnad på vel 4,4 millioner.* Kommunen søkte om to ekstra millioner, og ble innvilget 1,5 mill

Tabell 2: Årlig tilsagn og tilsagnsperiode for de fem kommunene i rammeavtaleforsøket

Kommune	Tilsagnsperiode	Årlig tilsagn	Totalt tilsagn
Stavanger	2003-2007	2 mill	11,5 mill
Bergen	2004-2008	1 mill	5 mill
Oslo	2005-2009	3 mill	15 mill
Trondheim	2005-2008	0,8 mill	3,2 mill
Kristiansand	2008-2011	2,5 mill	10 mill
Stavanger	2009-2011	3 mill	9 mill

5.2 Frist for utbetaling av tilsagn

Til ethvert tilsagn fra DN er det knyttet en frist for når det gitte tilsagnet senest bør være utbetalt. Som vi beskrev i kapittel 1, ligger gjennomsnittlig tid for gjennomføring av sikringsprosjekter omkring tre år, men med til dels betydelige variasjoner rundt dette gjennomsnittet. Ved innvilgning av tilsagnene som DN har gitt innenfor rammeavtaleprosjektet, har institusjonen stort sett benyttet seg av et slikt anslagsvis forbruk av tid når frister for utbetaling av gitte tilsagn ble satt (se tabell 3), men med visse variasjoner. Stavanger og Bergen fikk knapt tre år, Oslo og Trondheim knapt fire, mens Kristiansand bare fikk to års frist for innfrielse av første års tilsagn. Medvirkende til det siste var nok at Kristiansand kom sent inn i ordningen, og at de øvrige deltakerkommunenes siste frister for innfrielse var ved utgangen av 2011.

Tabell 3: Oversikt over første tilsagnsår og frist for utbetaling av første gitte tilsagn for hver av forsøkskommunene

Kommune	Første tilsagnsår	Frist for utbetaling av første tilsagn
Stavanger	2003	1.5.2006
Bergen	2004	1.5.2007
Oslo	2005	1.1.2009
Trondheim	2005	1.1.2009
Kristiansand	2008	1.1.2010
Stavanger	2009	1.1.2011

5.3 Krav til dokumentasjon ved utbetaling

DN stiller en rekke krav til de kommuner som får tilsagn om hvilken dokumentasjon som må foreligge før direktoratet kan foreta en utbetaling av hele eller deler av tilsagnet. Tilsagnsbeløpet kan utbetales først når følgende dokumentasjon er mottatt:

- Tinglyst skjøte/servituttavtale som viser det aktuelle arealet som er sikret
- Panteattest som viser at eiendommen er fri for økonomiske heftelser og heftelser som kan hindre eller vanskeliggjøre utnyttelse av eiendommen til friluftslivsformål
- Målebrev eller tinglyst attest for midlertidig kartforretning etter delingsloven. Grensene for området skal leveres i digital form (for eksempel etter

oppmåling eller digitalisering fra best tilgjengelig grunnlagskart), i standard kartformat (SOSI)

- Tinglyst erklæring om at de aktuelle arealene ikke kan nyttes til annet enn friluftslivsformål uten samtykke fra staten ved Direktoratet for naturforvaltning

5.4 Tilsagnets anvendelse

Tilsagnet kan benyttes til sikring av arealer for friluftslivsformål. Slik sikring kan skje ved kjøp av arealer, men også ved inngåelse av avtaler om bruksrett til arealene. I det første brevet til den enkelte kommune om at DN ville inngå rammeavtale, ble det fra DN eksplisitt svart til tre av de fem kommunene at de bevilgede midlene bare kunne benyttes til å dekke ervervskostnader. I tildelingsbrevet til Oslo og Trondheim¹¹ ble dette formulert slik: *For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at midlene er knyttet til ervervskostnader. Dette betyr for eksempel at utgifter til lønn, opparbeidning og tilrettelegging av områder ikke inngår.* I tildelingsbrevet til Stavanger (13.06.2003) står det ikke noe om dette.

Sikringsmidler kan med andre ord ikke benyttes til dekning av administrative kostnader, og de kan heller ikke benyttes til opparbeidelse av arealer. Opparbeidelse kan søkes støtte til fra en annen stønadspost på statsbudsjettet; 1427 post 31. Det er imidlertid en allmenn forståelse blant saksbehandlere i DN at ervervsmidler i noen utstrekning også kan nyttes til tilrettelegging av sikrede arealer dersom dette er en forutsetning for at de sikrede arealene kan benyttes til tiltenkt formål.

I brevet til Oslo og Trondheim uttrykkes det, som nevnt, eksplisitt at sikringsbevilgning ikke kan nyttes til dekning av lønnskostnader. Bergen kommune tok i sin søknad opp behovet for kompetanse og personellressurser i prosjektet. Kommunen formulerte seg på denne måten:

For å ivareta sikringsarbeidet i 5 års perioden dekker søknaden også personellressurser i prosjektet. Skal en lykkes i sikringsarbeidet vurderes kompetanse og arbeidskapasitet som svært kritiske faktorer. Bergen kommune ønsker derfor at deler av den sum som eventuelt gjøres tilgjengelig for sikringsarbeidet kan nyttes til avlønning av en kompetent prosjektmedarbeider.

DN meldte tilbake at en hadde

vurdert dette i lys av det gode opplegget for arbeidet med dette prosjektet i Bergen, men har kommet til at vi vil opprettholde vår praksis med ikke å dekke lønn til prosjektmedarbeidere eller andre ansatte i kommunen knyttet til sikringsaker. Dette prinsippet er for øvrig fulgt også i samarbeidsavtalen mellom DN og Stavanger kommune i forbindelse med gjennomføringen av arbeidet med sikring og tilrettelegging av grønnstrukturer som pågår der.

DN gikk senere tilbake på standpunktet om ikke å dekke administrative kostnader innenfor rammetilsagnet. Det var en henvendelse fra Oslo som fikk DN til å endre sitt prinsipielle standpunkt. Det ble besluttet å legge følgende regler til grunn:

- støtte til prosjektkostnader går av allerede innvilget tilsagn
- DN støtter inntil 50 prosent av prosjektkostnadene

¹¹ Brev til Oslo kommune 24.05.2005 og til Trondheim kommune 07.06.2005.

- maksimalt 1/4-del av rammetilsagnet kan benyttes til dette

Oslo og Stavanger fikk slik adgang i 2006 og Bergen fra 2008. Stavanger ble, etter at de kom med på nytt i ordningen i 2009, innvilget fortsatt adgang til å benytte deler av rammetilsagnet til dekning av prosjektkostnader. Trondheim og Kristiansand har ikke bedt om dekning av prosjektkostnader.

6 Rammeavtaleforsøkets organisering

6.1 Nasjonalt

Ved Direktoratet for naturforvaltning er arbeidet med å forvalte tilskuddsordningen 1427 post 30 lagt til seksjon Friluftsliv innenfor avdelingen Arealforvaltning. I årene fra ordningen med rammeavtaler ble introdusert i 2003 har flere medarbeidere fra seksjonen vært rammeavtalekommunenes kontaktpunkt mot DN som følge av at aktuelle medarbeidere har sluttet i DN. De siste fire, fem årene har imidlertid samme medarbeider vært kontaktpunkt. Seksjonen har også skiftet leder i rammeavtaleperioden.

6.2 Lokalt

Rammeavtalene som kommunene har inngått med DN innebærer en kontrakt, riktig nok svært løselig formulert siden det kun er søknad og svarbrev som foreligger, om at kommunene skal sørge for å sikre arealer for friluftsmål mot en viss økonomisk bistand eller kompensasjon fra direktoratet. Kommunene har dermed en oppgave å løse; sikring av arealer for friluftsmål. Et sentralt spørsmål å besvare er hvordan slik sikring kan skje på mest hensiktsmessig måte. Hva slags form for organisasjon skal velges?

Det å etablere en organisasjon er i prinsippet å skape et redskap eller et virkemiddel for å kunne arbeide med å realisere et mål. Alle kommuner er etablerte organisasjoner som er innrettet mot å håndtere ulike arbeidsoppgaver. De er organisert etter sektorer og i hierarki, med over- og underordning av så vel oppgaver som ansatte. Og, i tillegg til den faglige organiseringen, skal forholdet til det politiske systemet også være på plass.

Nye oppgaver kan fanges inn av den eksisterende organisasjonen på flere måter; ved å legges til medarbeidere i eksisterende organisasjon uten å gjøre noen endringer, eller ved å opprette nye organisatoriske enheter. Det siste kan skje enten ved spesialisering innen den eksisterende organisasjonen eller eksempelvis ved å organisere oppgaveløsningen som et prosjekt. Jo mer spesialisert organisasjonen gjøres, dess mer dedikert kan medarbeidere som tilhører enheten være i arbeidet med enhetens arbeidsoppgaver. Men spesialisering representerer samtidig avskjerming mot omgivelser som det kanskje kan være viktig å ha kontakt med for å løse arbeidsoppgavene på en god måte.

Slikt behov for sektoroverbyggende samarbeid kan løses ved eksempelvis prosjektorganisering; bringe sammen de typer aktiviteter som anses å være nødvendig å ha tilgang til for å kunne løse en bestemt oppgave. Dersom prosjektmedarbeiderne samtidig gis tilgang til ressurser (økonomiske og andre) som setter dem i stand til å løse de utfordringene som det aktuelle problemet representerer, kan det være

effektivt. Faren er imidlertid at spesialopprettede prosjekter kan bli koblet fra det øvrige kommunale apparatet dersom det ikke knyttes på en god måte til besluttsende organer. Enten ved at det gis handlingsrom for gjennomføring av oppgaver ved delegerte fullmakter, eller ved nær kontakt, god aksess, til besluttsende organer.

Det er anerkjent at organisasjonsform bør velges etter konkret vurdering av formål, oppgaver, målgrupper, kjennetegn ved omgivelsene en skal rette seg mot, og av hvilke økonomiske og administrative rammevilkår som vil sikre best mulig måloppnåelse for virksomheten.

Med så mange variable å ta hensyn til i en prosess ved valg av organisasjon, vil resultatene kunne bli mange. Det er de også blitt i rammeavtaleprosjektet.

Stavanger har valgt å organisere sitt arbeid med sikring av arealer for friluftsmål som et eget prosjekt. Kommunen har en overordnet plan som skisserer hva en vil oppnå. For å arbeide med å realisere den overordnede friluftsområdeplanen, ble det etablert en prosjektorganisasjon bestående av en prosjektleder som tar seg av kjøpsforhandlingene og som samarbeider tett med planfaglige medarbeidere som sørger for å få fram det plangrunnlaget som til enhver tid trengs. De tre medarbeiderne i prosjektet er hentet ut fra sine respektive posisjoner i den kommunale organisasjonen for å arbeide alene med den skisserte oppgaven. Prosjektorganisasjonen har vært stabil over mange år, selv om det har vært skifte av noen av medlemmene i prosjektet. Prosjektlederen har vært den samme helt siden starten. Prosjektorganisasjonen er i sin tur forankret i det politiske systemet ved en styringsgruppe.

Det er verdt å understreke at Stavanger valgte sin organisasjonsmodell på et tidspunkt før DN kom inn i bildet med sitt rammeavtaleopplegg. Det betyr at de valgte organisasjon for å realisere et program de hadde lagt. I den situasjonen fant kommunen det hensiktsmessig å etablere et prosjekt nær knyttet til politisk ledelse og med medarbeidere tatt ut av den ordinære kommunale organisasjonen.

Kristiansand og Oslo har etablert en litt annen type organisasjon for å arbeide med sikringsspørsmål innenfor rammeavtaleprosjektet. Prosjektorganiseringen er mindre tydelig her enn i eksempelvis Stavanger. Det er valgt en organisering hvor det er tatt hensyn til at sikringsarbeid av dette slaget består i så vel planlegging av arealer for friluftsmål etter PBL, som sikring av disse arealene slik at eventuelle anlegg kan etableres og tas i bruk av innbyggerne. Arbeidet er, i tråd med dette, fordelt mellom enheter i kommunen som har som oppgave å ivareta friluftsinnteresser, og enheter som arbeider med kjøp og salg samt forvaltning av eiendom.

I **Oslo** var arbeidet med erverv av friområder fram til 2006 spredt på flere forskjellige saksbehandlere, i et "fra sak til sak samarbeid" mellom Friluftsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Det ble, med denne organisasjonen, startet opp arbeid med erverv av en rekke friområder.

Da DN kom inn i bildet med sin bevilgning og forutsetningene knyttet til denne, fant kommunen det viktig å sikre en kontinuerlig god framdrift i arbeidet med å sikre friområdene. Denne innsikten resulterte i en organisering av Friområdeprosjektet som et felles prosjekt mellom Friluftsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten, med Friluftsetaten som ansvarlig, og den etaten som sørger for at de planfaglige forutsetningene er til stede for sikringsarbeidet. Ansatte i Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) tar seg av forhandlinger om kjøp eller andre typer avtaler som gir disposisjonsrett.

En eventuell ekspropriasjonssak utarbeides av Eiendoms- og byfornyelsesetaten og framsendes gjennom Friluftsetaten, som står for den nødvendige avklaring med Direktoratet for naturforvaltning, og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, før saken går til byrådet. Kommuneadvokaten vil være kommunens prosessfullmektig ved gjennomføring av en eventuell ekspropriasjonssak.

I Oslo var det i de første årene en ganske skiftende bemanning i sikringsarbeidet. Så vel i Friluftsetaten som i EBY ble medarbeiderne skiftet ut i løpet av de første årene som følge av at de sa opp sine stillinger i kommunen.

Oslo har tatt ut støtte til administrasjonskostnadene ved arbeidet. Det innebærer at de har etablert en organisasjon hvor medarbeidere i de to etatene har store deler av eller all sin tid dedikert til arbeid innenfor rammeavtalen med DN.

I **Kristiansand** har arbeidet innenfor rammeavtalen vært drevet fram av en duo bestående av en juridisk konsulent fra kommunens eiendomsforvaltning, Kristiansand Eiendom, som forhandler avtaler, og en planfaglig medarbeider fra Kultur, idrett og fritid som sørger for at de planfaglige forutsetningene er til stede for sikringsarbeidet.

Kristiansand Eiendom forvalter kommunens eiendommer. Enheten har et omfattende ansvarsområde, forvalter en betydelig kapital, har i underkant av tre hundre medarbeidere og dekker hele spekteret av kompetanse innen eiendomsforvaltning. Lederen for rammeavtaleprosjektet er organisatorisk knyttet til Eieravdelingen i Kristiansand Eiendom. Blant hovedoppgavene til denne avdelingen er strategiske eiendomskjøp. Friområdeprosjektets to medarbeidere har nær kontakt med det politiske organet Kommunalutvalget, som er sektorutvalg blant annet for Kristiansand Eiendom. Dette utvalget har delegert beslutningsmyndighet innenfor visse økonomiske rammer, og gir friområdeprosjektet muligheter til å handle raskt om det skulle by seg anledninger til kjøp av viktige objekter.

Kristiansand kom sent inn i samarbeidet med DN, og det har vært stabilitet i staben som har stått for sikringsarbeidet. Kommunen har ikke definert arbeidet som så omfattende eller organiseringen så fast at kommunen har sett det høvelig å søke prosjektkostnader dekket innenfor rammeavtalen.

I **Bergen** er arbeidet med sikring av friluftslivsområder lagt til Grønn etat, kontor for natur og friluftsliv, hvor det innledningsvis i arbeidet ble ansatt en person på deltid i midlertidig stilling – et engasjement i tre måneder som senere ble fornyet i nye tre måneder. Deretter ble arbeidet avbrutt i noen måneder i 2006 inntil det ble åpning for fast ansettelse av den tidligere engasjerte i en deltidsstilling (70 prosent fra 1. september 2006). De ressurser som var tilgjengelig for det praktiske sikringsarbeidet i den første tiden, var i stor utstrekning knyttet til denne ene medarbeideren. Vedkommende sluttet omtrent ved årsskiftet 2006/2007. Den organisering og bemanning som Bergen valgte innledningsvis, innebar lange rapporteringslinjer fram til sentralt plasserte, og for arbeidet viktige, personer. Kontakt med et politisk utvalg, for eksempel av en slik art som Stavanger og Kristiansand praktiserer, var mangelfull og må antas å ha representert en klar hemske for effektiv framdrift i den første tiden.

Det ble foretatt en organisatorisk endring i første halvår 2007, dvs etter om lag tre år av femårsperioden. Omorganiseringen innebar at det ble opprettet en prosjektgruppe med deltakelse fra Bergen Kommunale Bygg (eiendomsetaten), Etat for byggesak og private planer og Plan- og miljøetaten. Det ble ansatt en ny medarbeider på heltid til prosjektet, plassert i Grønn etat. Etter omorganiseringen har bemanningen av

prosjektet i Bergen vært stabil. Støtte til prosjektkostnader fikk Bergen innvilget et halvt år etter omorganiseringen.

Trondheim kommune har valgt å organisere arbeidet under rammeavtalen med DN som et prosjekt, men som et ganske løst prosjekt. Det er ikke opprettet egne stillinger som spesifikt skal arbeide kun med prosjektet, og det er følgelig heller ikke søkt om dekning av administrative kostnader innen rammeavtaleprosjektet. Arbeidet foregår i den ordinære kommunale organisasjonen, dvs i linjen fordelt på saksbehandlere. Prosjektleder tilhører organisatorisk kommunens stabsenhet Byutvikling, fagområde Lovforvaltning. Prosjektleder, DN's kontakt i kommunen i rammeavtaleprosjektet, har vært stabil i hele perioden.

De fem kommunene har valgt noe forskjellige måter å organisere arbeidet innenfor rammeavtalene, og stabiliteten i valgt organisasjon har også vært varierende. Stavanger og Kristiansand framstår med samme organisasjon og samme prosjektleder og øvrig bemanning (stort sett) i hele perioden. Oslo har hatt forholdsvis stabil organisering, men bemanningen var ustabil i første del av perioden. Det var den også i Bergen. I tillegg skiftet Bergen organisasjon (omorganiserte) etter noen år. Trondheim har, som eneste kommune, latt rammeavtalarbeidet utføres innenfor den ordinære linjeorganisasjonen.

7 Rammeavtaleforsøkets prosjektportefølje

Kommunene signaliserte i sine søknader om rammeavtale både hvilke typer prosjekter, og hvilke spesifiserte prosjekter, det var aktuelt å arbeide med. Spørsmålet om de opprinnelige porteføljeoppleggene er fulgt opp, skal vi se nærmere på i dette kapitlet. Det overordnede svaret er: de opprinnelige planene er stort sett fulgt opp, med et visst unntak for Bergen. Gjennomføringsevnen har imidlertid vist seg vesentlig dårligere enn forventet i flere av kommunene.

7.1 Stavangers prosjektportefølje

I søknaden datert 23.09.02 påpeker kommunen at Stavanger er en tett utbygd by uten særlig mye utmarks- og skogsareal som uten videre kan nyttes til friluftsmål. Det er grønnkorridorene som, i mangel av utmarksområder, må fungere som selve rekreasjonsområdene. Disse må i all hovedsak gjøres tilgjengelige ved regulering og sikring.

Det heter i kommunens invitasjon til DN om samarbeid om sikring at

de områder som i kommuneplanen er vist som friområde har svært forskjellig karakter og bruk; aktivt drevet dyrket mark eller beite, eller tidligere jordbruksområder med mer gjengroingspreg. I utbygde områder kan det være opparbeidede hager eller områder i strandsonen med brygger, naust, utfyllinger og murer

Friområdeprosjektets start går tilbake til år 2000. I mai dette året, i forbindelse med drøfting av friområder i tilknytning til et transformasjonsområde i Jåttavågen, ble rådmannen bedt av forhandlingsutvalget i kommunen å få fram en sak om overordnede turveilenker og sikring av friarealer. Dette resulterte i en orientering i et møte i februar 2001 om hvilke typer områder som burde prioriteres for gjennomføring. Deretter ble Friområdeprosjektet etablert. Innledningsvis het det *prosjekt areal til friområder-lekeplasser-idrettsformål*. Tre årsverk ble kanalisert til arbeidet med prosjektet, og tverrfaglig kompetanse ble rekruttert fra kommunens avdelinger utbygging, byplan og park og idrett. Kommunen la i sine budsjetter til rette for at det var økonomi til satsingen på friområdeprosjektet; både økonomi til å dekke kostnadene ved sikring av arealer og økonomi til opparbeiding av nødvendige anlegg. Da prosjektet ble igangsatt ble det pekt på tre typer – eller kategorier – områder det skulle arbeides med:

- Kategori A: Større arealer og turveistrekninger i hovedgrønnstrukturen
- Kategori B: Mindre arealer og turveistrekninger som ikke nødvendigvis inngår i hovedgrønnstrukturen

- Kategori C: Arealer hvor grunneier selv ønsker å selge

Det ble angitt sju kategori-A-områder:

- Lunde i Hundvåg bydel
- Strandstrekningen Tømmervika til Lundsvågen i Hundvåg bydel
- Områdene mellom Stokkavannet og Tasta i Tasta bydel
- Hålandsvannet i Madla bydel
- Boganeset i Hinna bydel
- Strandstrekningen Boganeset til Sandholmen i Hinna bydel
- Strandsonen langs Hafrsfjord i Madla bydel

Det var dette konseptet DN fattet interesse for da etaten besøkte Stavanger sommeren 2002, og signaliserte at DN kunne tenke seg å bidra økonomisk til det viktige arbeidet.

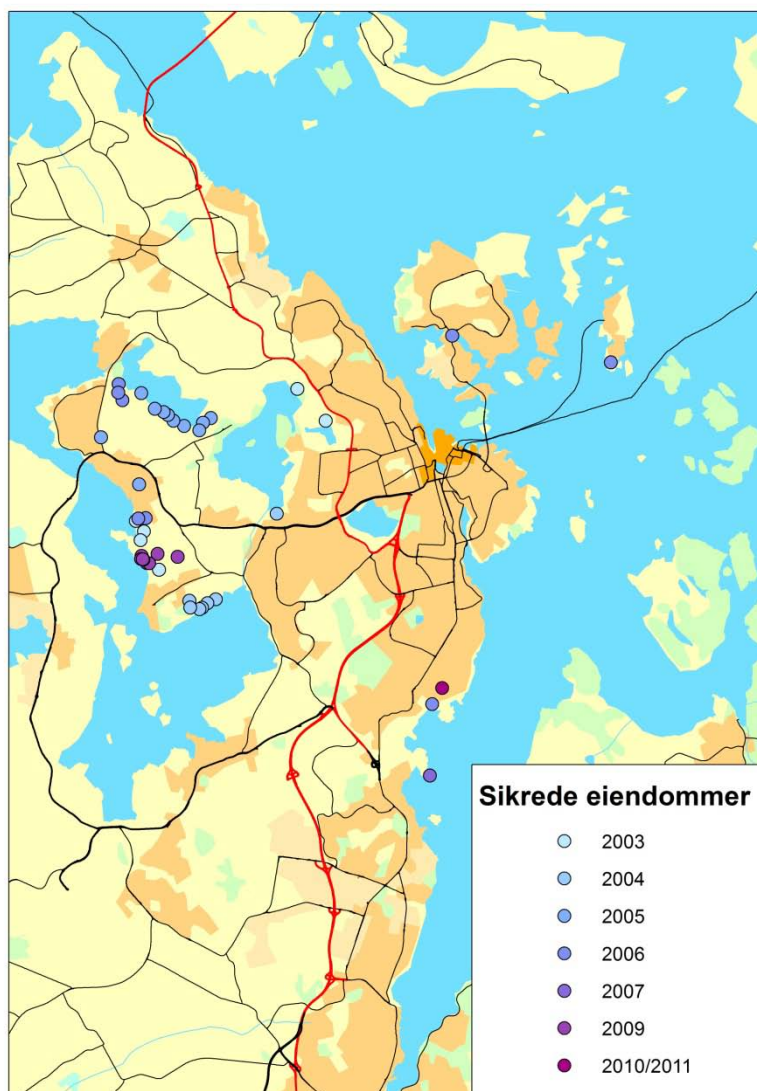
I det formelle brevet fra Stavanger kommune til DN om samarbeid var det primært områder av A-kategori som DN ble invitert med til å støtte erverv av. Det var tale om å sikre arealer enten ved erverv eller ved avtaler om varig bruk slik at det kunne bli mulig å gjennomføre turvegprosjekter langs sjø og innlandsvann i kommunen; Hålandsvannet, Stokkavannet, langs Hafrsfjord og langs Gandsfjorden, samt et stort friluftsområde på Lundsneset på øya Hundvåg nord i kommunen.

Friluftsområdeprosjektet i Stavanger hadde etter vel et års funksjonstid, og om lag et år før kommunens inntreden i rammeavtaleordningen, innløst arealer og inngått avtaler om sikring for vel 7 millioner kroner. Det var også gitt tilbud til grunneiere om kjøp og annen sikring som på dette tidspunktet beløp seg til ytterligere 20 millioner. Det var dermed et veletablert og fullt ut flyvedyktig prosjekt DN lot seg involvere i, og hvor innfrielse av gitte tilsagn skulle vise seg ikke å være noe problem. I årene 2003-2007 ble sikringsobjektene i tabell 4 presentert for DN.

Tabell 4: Objekter sikret i Stavanger i avtaleperioden 2003-2007

År	Sted	Gnr/bnr
2003	Tasta-Litle Stokkavatn	29/7
	Tasta-Store Stokkavatn	29/2002
	Hafrsfjord	38/2, 39/5, 39/10, 39/785
2004	Sandal-Store Stokkavatn	8/143
		38/152,187,18,302,188,38
2005		40/54,56,1354,1255,1256,1356,1357
		41/1494,1485
2006	Hålandsvannet	41/68
	Hålandsvannet	41/5,6
	Hålandsvannet	7/352
	Hafrsfjord	36/15,36
	Vassøy	4/9
	Vaulen	17/41
2007	Vaulen	17/41
	Ytre Boganeset	16/1312

Sikringsobjektene lokaliserings i den første avtaleperioden framgår av figur 4. Satsingen har resultert i turvegen rundt Hålandsvatnet, hvor tilsvarende løsning er gjennomført i Randaberg kommune. Viktige arealer som grenser til dette friområdet er også kjøpt og åpnet. Videre er vestre kystlinje gjort tilgjengelig fra Hafrsfjord bru til Møllebukta (med unntak av skytebaneområdet hvor det fortsatt pågår arbeid)¹². Det er også gjort viktige satsinger i Stokkavannområdene. Her har også DN bidratt med særbidrag (utenom rammeavtalen) til kjøp av Molaugieiendommen.



Figur 4: Lokaliseringen av de sikrede arealene i Stavanger i perioden 2003-2007, og i perioden 2009-2011

Sluttrapporten fra kommunen etter de fem første avtaleårene slår fast at dette har vært en svært aktiv periode i friområdesatsingen. Det påpekes at arbeidet har skjedd i tråd med de prioriteringer som ble gitt i søknaden.

¹² Denne strekningen ble tatt opp i fornyet søknad

Alt areal hvor DN har bidratt er knyttet til hovedområder som alle har tilknytning til de overordnede friområdestrukturene i byen. Disse inngår også som deler av den regionale struktur

Da kommunen avsluttet sin femårs rammeavtalekontrakt med DN, var arbeidet med det programmet som lå til grunn for Friområdeprosjektet ennå ikke avsluttet. Da samarbeidet med DN ble tatt opp igjen vel ett år senere, var det derfor de samme områdene som kommunen la inn i sin portefølje:

- Turvei og friområder langs Gandsfjorden (i tilknytning til dobbeltsporet)
- Slutføring av Lundsneset
- Den gjenstående turvegforbindelsen ved skytebanen på Madlatua
- Slutføring av innsatsen i området Store Stokkavann, Tasta og Byhaugen
- Turveier og friområde på Boganeset og langs Gauselvågen
- Avslutning i Tømmervika opp mot Lundsneset

Ved avslutningen av rammeavtaleprosjektet ved utgangen av 2011 hadde Stavanger benyttet de tre siste årenes bevilgninger til sikring av objektene i tabell 5, samt til dekning av prosjektkostnader (750 000 kroner per år). Ob

Tabell 5: Objekter sikret i Stavanger i avtaleperioden 2009-2011

År	Sted	Gnr/bnr
2009	Hafrsfjord; strandstrekning ved Hestnes	39/7; 39/23; 39/60; 39/78; 39/165; 39/223; 39/324; 39/327
2010	Boganes (strandeieendom m/hytte og naust) ¹³	17/175
2011	Boganes (strandeieendom m/hytte og naust)	17/175

7.2 Bergens prosjektportefølje

Da Bergen startet arbeidet innenfor prosjektet ble en rekke områder plukket ut som aktuelle objekter. De fleste av disse gjaldt sikring av strandområder egnet som badeplasser med tilhørende serviceanlegg på land, men også noen turvegprosjekter. Tabell 6 nedenfor beskriver de mange områdene – og planstatus ved utgangen av 2006, to og et halvt år etter at Bergen kom med i rammeavtaleprosjektet. Det framgår av tabellen at det stort sett var få grunneiere innenfor de enkelte områdene, men at reguleringsplanprosessene for mange av områdene ikke var slutført vel halvveis inne i rammeavtaleperioden.

¹³ Kjøpt for riving og ny allmenn friområdebruk; blir del av et nytt friområde som etableres sammen med turveysystem

Tabell 6: Bergens prosjektportefølje i søknaden om rammeavtale

Navn	Størrelse (da)	Antall grunneiere	Planlagte tiltak	Planstatus ved utgangen av 2006
Vestparken	293	1	Badeplass; turvei; aktivitetsområde; naturvernområde	Vist som byggeområde, friområde i ny kp
Gjeddevatn	120	4	Badepl; turvei	Vist som byggeområde, friområde i ny kp
Tvei Ripleg.-Langeg	160	Mange	Turvei; rastepl.;p-pl	Vist som byggeområde, friområde i ny kp; Reg.plan på vei for 2.gangs beh.
Herøy	88	1	Badepl; atkomst	Vist som båndlagt område i forslag til ny KP; Reg.plan på vei for 1. gangs beh.
Knappen	3.3		Atkomst; skilting	Friomr. i kp; reg. m/innsig.
Mjølkeråen	28	3	Badepl; fiskepl; skilt	Vist som båndlagt område i forslag til ny KP
Holmevika – Skogsvikneset	30	2	Badepl; atkomst; p-p	Vist som båndlagt område i forslag til ny KP; klart for oppstart reg.pl.arbeid
Porsaneset	12.4	2	Badepl; atkomst; p-plass; kyststi	Sjø vist som område med særskilt bruk/vern av sjø/vassdrag, med "F" i sone utenfor neset i forslag til ny KP
Kyststi Mjølkevika-Hordnesvågen	55	7	Kyststi	Vist som båndlagt område i forslag til ny KP
Steinsvikneset	29	1	Badepl;aktivitetsomr	Vist som båndlagt område i forslag til ny KP
Søvikneset	44	2 (1+k)	Badepl; atkomst; p-plass; kyststi	Sjø vist som område med særskilt bruk/vern av sjø/vassdrag, med "NF" i sone utenfor neset i forslag til ny KP. Reg.plan på vei for 1. gangs beh.
Skitnakastet	110	1	Badepl; tursti; skilt	Vist som båndlagt område i forslag til ny KP. Sjø vist som område med særskilt bruk/vern av sjø/vassdrag, med "NF" i sone utenfor neset
Lyreneset	15	2 (1+k)	Turvei; p-p; skilting	Reg. til friomr. i reg.plan fra 1964
Morviksanden	6.3	2	Badepl; kyststi; skilt	Sjø vist som område med særskilt bruk/vern av sjø/vassdrag, med "F" i sone utenfor
Garnes	5.2	1	Badepl; kyststi	Sjø vist som område med særskilt bruk/vern av sjø/vassdrag, med "F" i sone utenfor
Garnes II (tidl. Forsvarseiendom)				Vist som båndlagt område i forslag til ny KP
Toppesanden	19	1	Badepl;atkomst;skilt	Reg. til friomr. i reg.plan fra 1965
Furevika	5	1	Badepl; atkomst	Vist som båndlagt område i forslag til ny KP

Det ble innledningsvis arbeidet med å komme fram til løsninger med grunneiere om erverv – i hovedsak - innenfor de områdene som opprinnelig ble utpekt i prosjektet. Det viste seg imidlertid etter hvert at det var vanskelig å komme til enighet med grunneiere i strandsonen om frivillig salg. Forventningene hos grunneiere til prisnivå var større fra grunneierne enn det kommunen – og DN - kunne akseptere. Det ble dermed oppnådd lite langs den vegen Bergen hadde lagt ut på. Blant prosjektene i tabell 6 er det bare et fåtall som er blitt sikret i løpet av årene med rammeavtale; blant annet Furevika (2008) og Toppesanden (2009).

I kommunen ble det derfor etter hvert erkjent at det ikke var særlig hensiktsmessig å ha en ganske ensidig portefølje av strandsoneområder. DN avla kommunen et besøk

i 2008, og åpnet for at det var mulig for kommunen å gjøre endringer i den prosjektporteføljen en hadde lansert ved oppstart. Etter dette besøket besluttet kommunen å utvide repertoaret av prosjekttyper. Det ble prioritert å sikre områder som kunne gjøre det mulig å etablere turveger.

Utover våren 2008 startet arbeidet med å sikre grunn til blant annet turveien Løvtien, etter at reguleringsplan ble vedtatt i november 2007. Det er inngått en rekke bruksavtaler med grunneiere langs denne turveitraseen, slik det framgår av tabell 7. Denne tabellen gir også en oversikt over andre erverv som har vært gjennomført i avtaleperioden. Det framgår av figur 5 hvor de sikrede arealene er lokalisert i kommunen.

Tabell 7: sikrede eiendommer i Bergen kommune i rammeavtaleperioden

Sikringsår	Sted	Gnr/bnr
2006	Alvøen	130/171
2008	Furevika	98/8
2009	Bjørndalsbrotet	122/178
2009	Løvtien	16/1, 16/3, 17/129, 18/325, 158/777
2010	Løvtien	18/351, 158/777, 158/159, 157/2, 157/91,
	Toppe turvei	183/1
	Myrdal	54/1
	Hordnes	98/306
	Gulbotn	262/1
	Godvik	139/299
	Ballastbryggen	165/502
	Fløyen	144/1413,1414,1415
2011	Løvtien	157/91, 158/852,853,854; 158/755, 18/4, 158/824,
	Tertnes	186/1298,
	Hellefjellet	168/1749
	Hjortlandsveien	206/7
	Liavatn	207/125, 191/73,13,15
	Landås	160/805
	Arna (Seimshola)	286/690
	Gjeddevatn	22/6



Figur 5: Lokaliseringen av de sikrede arealene i Bergen

7.3 Oslos prosjektportefølje

Byrådet i Oslo har, som mål for prosjektet, vedtatt å styrke sammenhengen i og bruksverdien av grønnstrukturen, med særlig vekt på turveiene i bebyggelsen, langs vassdragene og i strandsonen. Kommunen har, som en følge av denne målsettingen, gjennom årene med rammeavtale arbeidet med en rekke mindre prosjekter i et forsøk på å skape sammenheng i turvegnettet i bybebyggelsen. Dette har skjedd både ved å komme fram til minnelige avtaler om tilgang til grunn uten særlig vederlag (avtaler om vederlagsfri bruksrett) og ved kjøp av arealer. I tillegg har kommunen kjøpt, hele eller deler av, boligeiendommer i strandsonen for å sikre seg råderett over strandlinjen¹⁴.

Innledningsvis i arbeidet ble det presentert en liste med i alt 21 objekter (punkter og strekninger) det var intensjoner om å sikre (se tabell 8).

¹⁴ I Fossilveien 2 ble en strandparsell av eiendommen fradelt og kjøpt. Det samme er tilfellet i Mosseveien 245. Mosseveien 215 er kjøpt, og foreløpige planer er utleie av bygningsmasse.

Tabell 8: Sikringsobjekter i Oslo kommunes Friområdeprosjekt innledningsvis

1	A3 Hoffsveien
2	A5 Bygdøy-Huk
3	A10 Sollerud
4	B7 Nils Bays vei-Sognsveien
5	B8 Mortenstunet
6	B9 Grønn Rute Jutulveien Tåsenveien
7	B9 og B10 Badebakken
8	B10 Kristoffer Aamot
9	D8 Vesletjern - Kristian Bognerud
10	D8 Arthur Nordlies vei
11	D10 Tevlingveien-Prof.Birkelandsvei
12	D10 Bryn stasjon-Tveten bru Del 1
13	D10 Bryn stasjon-Tveten bru Del 2
14	D13 Tangerud 1
15	D13 Tangerud 2
16	E4 Manglerudveien-Svardalsveien
17	E11 Helga Vanek
18	E11 Ljanselva-Ljabrubakken-Tangen
19	Årvollskogen
20	Isdammen
21	Røverkollen

Kommunen har utarbeidet årlige rapporter (årsmeldinger) for friområdeprosjektet. Av disse framgår det at en rekke av objektene i tabell 8 er sikret ved kjøp eller vederlagsfri bruksrett i løpet av rammeavtaleperioden, mens andre ikke har blitt fulgt opp eller har latt seg realisere. Røverkollen er et eksempel på det siste. Denne saken gjelder en skogeiendom i Marka som kommunen ønsket å kjøpe som et viktig nærfriluftsområde. Skogtakst ble avholdt, men grunneier ønsket til sist ikke å selge.

I rammeavtaleperioden har kommunen kjøpt, innløst ved skjønn og skaffet seg vederlagsfri bruksrett til et stort antall større og mindre eiendommer, slik det framgår av oppstillingen i tabell 9. Beliggenheten for de sikrede objektene er vist i kartet i figur 6.

Tabell 9: Sikrede objekter i Oslo i perioden 2005-2011

Kjøp

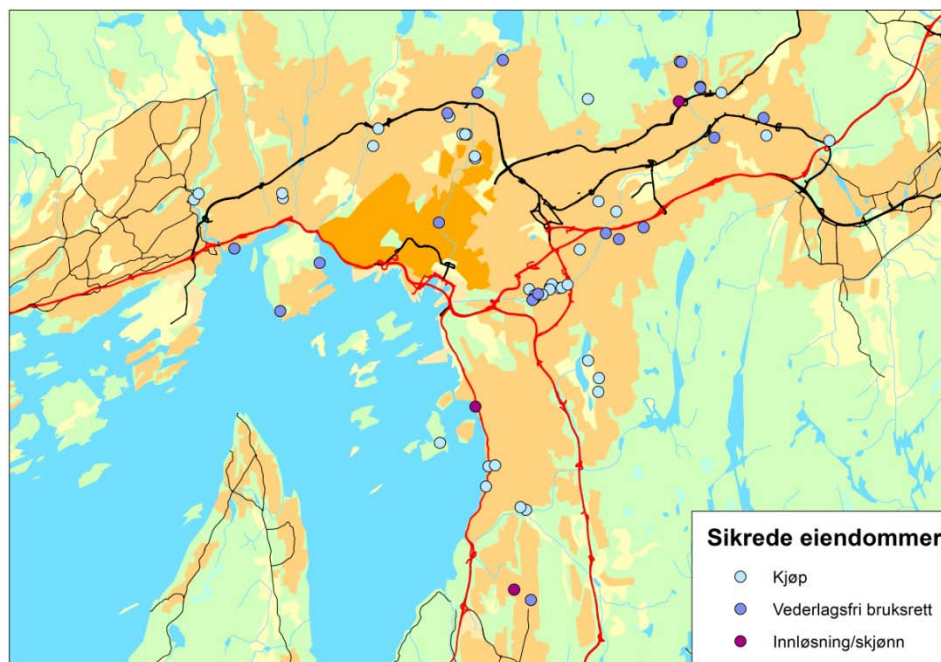
Mosseveien 215, 182/1048
Østensjøvannet 147/1,30,367
Svartdalen søndre 135/1
Svartdalen nordre 137/216,217; 137/2
Svartdalen nordre 144/20
Svartdalen nordre 144/1379; 135/8
Terminalveien 122/325; 122/5
AS Mortenstunet 53/380
Grorud t-banestasjon 94/463
Tangerud 2, 102/946
Badebakken 2, 222/141,145,147
Ljanselva - Ljabrubakken - Tangen 181/1170; 184/127
Fagerlia 135/13 (Svartdalen)
Arnljot Gellines vei 137/224
Nils Hansens vei 137/224
Øvre Isdam Årvoll
Jerusalem bro 224/344
Fossilveien 2
Nordstrandvn 182/308
St Edmundsvei 31/129; 31/477
Lysakerelva 10/67
Etterstadsletta 135/38
Christopers vei 53/508
Fagerlia 36, 135/1
Prof Birkelands vei/Maria Dehliis vei, 105/1
Ravnkollen skibakke 96/36
Mossevn 245 v/Knatten, 182/1461
Treschows gt 2, 222/237
Ammerudvn 72, 95/277
Haugenstua borettslag 102/651
Leirdal 114/75
Vestveien 10/838
Solkroken 139/8
Forskningsparken 42/98, 43/2

Vederlagsfri bruksrett

Huk 2/18
Svartdalen søndre 148/128
Svartdalen søndre 148/129
AS Mortenstunet 53/308
Nedre Prinsdals vei 190/2
Svartdalsveien 148/130
Svartdalen 135/8
Smedstua borettslag 100/40
Sollerud 9/162
Oscarshall
Vulkan 218/128
Haugerudhagen borettslag 141/36
Gjerdrumsvei 17A, 73/6
Solligrenda 53, 73/3
Luren borettslag 140/35
Rosenbergvn 5, 94/60
Prof Birkelands vei/Maria Dehliis vei, 105/1
Breivollvn 25, 119/3
Ammerudvn 90, 95/293

Innløsning/skjønn

Paddehavet 197/576
Kristian Bogneruds vei 93/16
Toppåsen syd 191/176



Figur 6: Lokaliseringen av de sikrede arealene i Oslo i perioden 2005-2011; sikret ved henholdsvis kjøp, vederlagsfri bruksrett eller ved innløsning/skjønn

7.4 Trondheims prosjektportefølje

Trondheim pekte i sin søknad på satsinger i tre typer områder:

- Turdrag
- Parker og bolignære rekreasjonsarealer
- Områder i strandsonen

Ervervsarbeidet ble påbegynt i 2006. Søknaden til DN om midler omfattet 25 områder. Av disse ble ti områder i første omgang prioritert. Senere ble Grytbakkstranda/Være også prioritert, slik at det ble arbeidet aktivt med erverv av elleve områder. Disse framgår av tabell 10.

Totalt er litt over 50 eiendommer /grunneiere berørt. Prioriteringen av områder det har vært arbeidet med, med sikte på erverv, er i hovedsak gjort ut fra hvor presset områdene er med hensyn til utbygging samt viktigheten i friluftssammenheng. Kun to av områdene (Havstein og Søradalen) var omfattet av reguleringsplaner som ga ekspropriasjonshjemmel. Øvrige områder var enten uregulerte eller var omfattet av foreldede planer.

For mange av eiendommene viste det seg at det ikke var mulig å komme fram til frivillige grunnavståelser. Det ble derfor gjennomført regulering av fem områder; Buktafjæra, Iladalen, Kystadbekken, Grytbakkstranda/Være og Skytterhushaugen. Reguleringsarbeidene var ferdig i 2011. Det er senere også igangsatt regulering av "Nøisomhet" (Wullumsgården).

Tabell 10: Prioriterte sikringsobjekter i Trondheim kommunes søknad om rammeavtale

Områdenavn	Type område/tiltak
Byabukta	Badeplass
Buktafjæra	Badeplass
"Spruten" Tyholt	Areal for lek og opphold
Havstein	Natur/aktivitetsområde/turveg
Skytterhusaugen	Bolignært rekreasjonsområde
Søradalen	Turdrag
Iladalen (Schøningsdal)	Turdrag
Kystadbekken	Turdrag
Uglabekken	Turdrag
"Nøisomhet" (Wullumsgården)	Atkomst, opphold, lek samt turveg
Grytbakkstranda/Være	Strandområde med tursti. Ladestien forlengelse

Det er oppnådd utbetaling fra DN for to områder, ett i strandsonen – Byabukta – samt Spruten, et bolignært rekreasjonsområde på Tyholt. I Byabukta er det inngått avtale med en bruksrett på 40 år til parkeringsareal og strandsone, totalt 2850 m². For Spruten er det ervervet 7500 m² til friområde.

Det er også gjennomført erverv, men ennå ikke søkt om utbetaling, for følgende områder:

- I Buktafjæra (badeplass) er det gjennomført erverv av badeområde og parkeringsplass, til sammen 4900 m² fra to eiendommer.
- I turdragene Uglabekken og Søradalen er det ervervet henholdsvis 600 m² fra tre eiendommer og 3000 m² fra fire eiendommer

I en rekke områder pågår ervervsprosesser:

- Ved Kystadbekken er det ervervet grunn fra 7 av 15 berørte eiendommer. Det er gitt forhåndsvarsel om ekspropriasjon til de grunneiere som det ikke er oppnådd avtale med
- I Iladalen er det ervervet grunn fra én eiendom, mens én eiendom gjenstår. Det er begjært skjønn – som forventes berammet til høsten 2012
- Ved Havstein skal skjønn avholdes i juni 2012
- I området Grytbakkstranda/Være skal det erverves til sammen ca 37 dekar fra seks grunneiere. Grensene mellom eiendommene er imidlertid uklare, og det arbeides med å få fastsatt disse.
- I området Skytterhusaugen er det ervervet grunn fra to eiendommer som til sammen utgjør hoveddelen av området. Det ble varslet ekspropriasjon til de øvrige fire grunneiere i løpet av april 2012



Figur 7: Lokalisering av de sikrede arealene i Trondheim

7.5 Kristiansands prosjektportefølje

Kristiansand kom med som femte og siste kommune i rammeavtaleprosjektet i 2008. Søknaden er i form av et notat datert november 2006; *Sikring av friområder i Kristiansand*. I notatet antydes en rekke typer områder som interessante å arbeide med innenfor rammeavtalen: landfaste friluftsområder, særlig i byutviklingsområdene øst for sentrum (Randesund); bydelsmarker, dvs. sentrale områder i de enkelte bydelene; grønnsstrukturer som sikrer adgang fra sentrumsområdene ut i de større markaområdene; adkomster til friluftsområdene, bl.a. parkeringsplasser og stier samt kyststien som skal sikre at blant annet friluftsområdene knyttes sammen.

I tabell 11 nedenfor er listet de områdene som er nevnt i notatet *Sikring av friområder i Kristiansand*. Kommunen opplyser i ettertid at dette var å anse som en allmenn opplisting av interessante områder, og at ikke alle var ment å inngå som aktuelle områder i rammeavtaleprosjektet. I notatet fra november 2006 presiseres også at kommunen ønsker å inngå i forhandlinger om erverv dersom det er andre verdifulle arealer som kan være aktuelle å sikre. *Det kan bl.a. være innløsning av fritidsboliger for å åpne verdifulle strandområder* (side 5). Det heter også i notatet, under overskriften Direktoratet for naturforvaltnings forpliktelser, at DN vil diskutere omdisponeringer av prosjekter innenfor prioriterte arealkategorier dersom gode/viktige områder kommer for salg i prosjektperioden. Med andre ord hadde Kristiansand en åpen holdning til hva som skulle være det konkrete innholdet i rammeavtaleprosjektet.

Erverv av større eiendommer som kommer i markedet, har vist seg å bli Kristiansands strategi. Kommunen fikk sommeren 2008 tilbud om å kjøpe en hytteeiendom, Tømmerstøveien 10, som eieren gjennom lang tid hadde forsøkt omgjort til byggeområde for boliger - uten å lykkes. Eiendommen er en ti mål stor strandtomt med to hytter. Den ligger i Randesund; en prioritert bydel for sikring av landfaste friluftsområder. Kjøpesummen var åtte millioner hvorav 2,5 millioner ble forutsatt kunne hentes innenfor rammeavtalens tilsagn om støtte i 2008.

Vel et år senere, høsten 2009, ble eiendommen Voie 17, en eiendom på listen over aktuelle sikringsprosjekter i tabell 11, tilgjengelig for kjøp. Det er en 15 dekar stor strandeieendom som også grenser til et friområde. Kjøpesummen var 12 millioner og prosjektleder for rammeavtaleprosjektet anbefalte at 2009-bevilgningen fra DN ble disponert til dette kjøpet. I tillegg støttet Miljøverndepartementet kjøpet med ytterligere 2,5 millioner. Ifølge prosjektleder ytte MD denne støtten som følge av den goodwill kommunen hadde opparbeidet seg for sitt aktive arbeid med å sikre viktige friluftsområder. Dette skrev prosjektleder i sin innstilling overfor Kommunalutvalget (datert 15.9 2009) om kjøp av Voie 17. Blant sakene som ble angitt å ha lagt grunnlaget for velviljen fra MD, var kommunens kjøp av en stor strandeieendom i Kristiansand sentrum (Kirkegata 2). En del av eiendommen, en stor hage ned mot sjøen øst i Kvadraturen, ble forutsatt fradelt og åpnet for allmennheten. Beregnet kjøpesum for hagen var fem millioner. Kjøpesummen for hele eiendommen var 19 millioner, og kommunen gjorde henvendelse til Miljøverndepartementet om økonomisk støtte til å gjøre strandarealet tilgjengelig for allmennheten (jamfør regjeringens tilsvarende kjøp på Bygdøy noen år tidligere). Departementet svarte med avslag på søknaden om støtte, men berømmet kommunen for dens aktive innsats, og bebudet at det kunne bli aktuelt med en økning av rammen for det fireårige samarbeidsprosjektet med inntil 2,5 millioner kroner¹⁵.

Tabell 11: Interessante områder å arbeide med i Kristiansand innenfor rammen av en avtale med DN

Områdenavn	Type område/tiltak
Myrane på Flekkerøy	Friområde
Buane i Randesund	Skjærgårdspark
Fidjekilen	Friområde og båthavn
Myrbakken 1	Park og kulturbygg
Andåsen og Voie 17	Friområde
Sukke vann – Fidjekilen 92/20 og 92/36	Friområde
Lund, Kuholmsveien	Friområder (regulerte)
Flekkerøy; Beltevik, Hattesteinen, Krageviga og Asperøya	Parkeringsareal
Bragdøya mfl	Friområde
Otra	Friområder (regulerte)
Auglandsdalen	Friområder (regulerte)
Fiskådalen	Hovedgrønncorridor
Kirsten Flaggstads eiendom	Bydelspark
Karuss	Lysløype i hovedgrønncorridor
Randesund	Hovedgrønncorridor
Sumatra og Madeira	Friområde
Storenes	Friområder
Dvergsnestangen	Friområde
Galgebergtangen	Friområde (regulert)

¹⁵ I brevet datert 19. desember 2008 fra Miljøverndepartementet heter det: *Kommunens kjøp av hageanlegget i Kirkegata 2D bør likevel ses i positiv sammenheng med kommunens egeninnsats innenfor det fireårige samarbeidsopplegget, og vi ser dette slik at dersom sikringsarbeidet får en tilstrekkelig god framdrift, og statens midler kan innrettes på gjennomføring av andre viktige kjøp i fireårsperioden, bør en innsats på inntil 2,5 millioner, tilsvarende halvparten av hageanleggets sikringskostnad, som en intensjon kunne påregnes fra statens side til ytterligere kjøp, eventuelt slik at det årlige tilsagnsbeløp økes noe avhengig av aktuelle saker*

Friområdet i Fidjekilen (også det i den opprinnelige listen i tabell 11 ovenfor) er Kristiansand kommunes tredje sak i rammeavtaleprosjektets portefølje overfor DN. Kommunen vil benytte tilsagnet for årene 2010 og 2011 til denne sikringsaken. Dette området er, ifølge kommunen, en type område det er lite av i bydel øst, Randesund. Området kan bli en bydelsstrand av høy kvalitet, og ble brakt inn i direktoratets sikringsprosjekt allerede ved de første samtalene sommeren 2006. Det er et ambisiøst prosjekt som vil kreve store investeringer. Innløsning av to hytter på Trandleholmen er taksert til 5.5 millioner kroner, og molo for å gjøre holmen til landfast friareal er kostnadsregnet til 3 millioner. Det nødvendige reguleringsplanarbeidet er utført, molo må bygges og hytter må innløses. DN har, etter det kommunen opplyser, godtatt at opparbeidelse av moloen kan gå inn i rammeavtaleprosjektet. Kommunen ville ikke ellers gått inn i dette prosjektet, for, som prosjektleder uttrykker det, *kommuneøkonomien er i ulage*. Det er oppnådd minnelig avtale med grunneier fordi denne får flere båtplasser pluss flere tilrettelagte parkeringsplasser. Kommunen vil, som allerede nevnt, benytte de to siste årenes tilsagn om midler til prosjektet i Fidjekilen; i alt fem millioner kroner.

Tabell 12: Sikrede objekter i Kristiansand innenfor rammeavtaleprosjektet i perioden 2008-2011

Objekt	År
Tømmerstøveien 10	2008
Voje 17	2009
Fidjekilen	2010
Fidjekilen	2011



Figur 8: Lokaliseringen av de sikrede objektene i Kristiansand

Kommunen har for øvrig også arbeidet med mange av de andre sakene som ble listet i det opprinnelige notatet om *sikring av friluftsområder i Kristiansand kommune 2007-2012*. Situasjonen vis a vis DN er imidlertid, som allerede nevnt, at bare et fåtall sikringsobjekter er benyttet av kommunen for å få utbetaling i henhold til tilsagnene i rammeavtalen. Kombinasjonen av arbeid med mange prosjekter og noen store eiendomskjøp kjennetegner dermed Kristiansands måte å arbeide på innenfor rammeavtalen. Det har gitt mindre problemer med å få til utbetaling fra DN enn det flere av de andre kommunene har hatt.

8 Utbetalinger

I Direktoratet for naturforvaltnings verden med bevilgningsfullmakt er det viktig at den som har fått tilsagn om støtte, gjør en jobb svarende til det som tilsagnet representerer og dermed kan innfri direktoratets krav til utbetaling. I rammeavtaleprosjektets årlige samlinger har det, i lys av dette, vært en gjenganger fra Direktoratets side å peke på viktigheten av god framdrift i arbeidet, og, i noen tilfeller, etterlyse utbetalingskrav. For det er ikke til å komme forbi det faktum at det har vist seg å være et problem for noen av de deltakende kommunene å få til en progresjon i arbeidet som har gjort det mulig å få hentet ut Direktoratets annonserte støtte til sikring av arealer.

Totalt er det innenfor rammeavtaleprosjektet gitt tilsagn om 56,2 millioner kroner¹⁶. Ved utgangen av 2011, da rammeavtaleprosjektet avsluttes, vil det fremdeles være manglende innfrielse av nærmere 15 millioner kroner av gitte tilsagn. Dette representerer 25 prosent av de totale tilsagnene, og en ytterligere større andel midler ubrukt til direkte sikring om vi tar hensyn til at 7,8 millioner av rammeavtaleprosjektets totale tilsagn har gått til dekning av administrative kostnader (lønnsmidler) i tre av kommunene. Ved rammeavtaleprosjektets formelle avslutning ved utgangen av 2011 trakk DN tilbake deler av tilsagnene til tre av kommunene, totalt 4,5 millioner kroner, mens det åpnes for at knapt ti millioner av ubrukte tilsagn kan kreves innløst av kommunene innen 1.12.2012.

8.1 Utbetalinger i årenes løp

Stavanger hadde et klart forsprang på de andre byene i og med at de allerede våren 2001 startet opp sitt Friområdeprosjekt. Dette prosjektet hadde pågått i ett og et halvt år da kommunen høsten 2002 søkte DN om statlig støtte. Denne ble, som nevnt foran, innvilget sommeren 2003. Kommunen var så godt i gang med arbeidet at den allerede i 2004 mottok første utbetaling fra DN. Utbetalingen omfattet rammetilsagnet for årene 2003 og 2004. Kommunen har også i alle etterfølgende år av første avtaleperiode bedt om utbetaling i tråd med gitte tilsagn. Også da Stavanger kom tilbake i rammeavtaleprosjektet i 2009, har de årlig tatt ut sine tilsagn, i siste periode 3 millioner kroner per år.

Bergen fikk sitt første tilsagn i 2004. Dette tilsagnet ble angitt gyldig til 1. mai 2007, dvs i knapt tre år som for Stavanger. Bergen hadde imidlertid ikke en tilfredsstillende organisasjon på plass, og slet de første årene under det. I de senere årene er framdriften blitt bedre, men fortsatt er ikke situasjonen slik at de tildelte tilsagn fullt ut har kunnet bli hentet ut fra DN. Ved utgangen av 2011 er det tatt ut 2,61 millioner av tilsagnet på til sammen fem millioner for perioden 2004-2008. 800' av dette, eller mer enn en tredjedel er tatt ut til dekning av lønnskostnader – en aktivitet som, som allerede nevnt, ble avslått å kunne dekkes innenfor rammeavtaletilsagnet. DN

¹⁶ Inkludert de 2,5 ekstra millionene til Kristiansand

besluttet på nyåret 2012 å trekke tilbake en million av det totalt gitte tilsagnet til Bergen. Det gjenstående beløpet, knapt 1,4 millioner kroner, må kommunen innløse innen 1. 12.2012. Eventuelt gjenstående beløp ved dette tidspunktet vil automatisk bli trukket tilbake.

Oslos første tilsagn for 2005 ble krevet innløst innen utgangen av 2009; dvs etter vel fire år, med andre ord en noe lenger tidsfrist enn Stavanger og Bergen fikk. Dette kravet ble ikke innfridd – uten at det fikk noen konsekvenser. Oslo har, som Bergen, slitt med å kunne kreve kommunens tilsagn utbetalt. Totalt er det til Oslo utbetalt vel 11 millioner innenfor rammeavtalen ved utløpet av 2011. Vel en tredel av dette har gått med til dekning av lønnskostnader. DN meddelte i 2011 Oslo kommune at to millioner av tilsagnet på totalt 15 millioner kroner ble overført fra rammeavtaleprosjektet til Groruddalsprosjektet – delprosjektet Verdensparken på Furuset. Det gjenstående beløpet ved utgangen av 2011 - vel 1,6 millioner kroner – må Oslo kommune kreve utbetalt innen 1.12.2012. Hvis så ikke skjer, blir resterende del av tilsagnet automatisk trukket tilbake.

Trondheims første tilsagn for 2005 ble meddelt å ville bli trukket tilbake dersom det ikke var kommet til utbetaling innen utgangen av 2008; dvs etter vel tre år. Framdriften i Trondheim har vært svak. Ved utløpet av 2011 har Trondheim fått utbetalt vel 200 000 kroner siden oppstarten i 2005. I februar 2012 meddelte DN kommunen at 1,5 millioner av det totale tilsagnet på 3,2 millioner kroner ble trukket tilbake. Resterende tilsagn – totalt knapt 1,5 millioner kroner – må kommunen kreve utbetalt innen 1.12.2012. Kommunen har en rekke ervervsprosesser under slutføring, og forventer å søke utbetaling for disse innen fristen i 2012¹⁷. Kommunen påpeker at det må tas forbehold med hensyn til når noen av sakene kan slutføres siden de skal skjønnsrettsbehandles. Dette er prosesser kommunen ikke har råderett over. I den grad slutføringen av de pågående prosessene ikke gir ervervskostnader til utbetaling svarende til gjenstående tilsagn ved starten av desember 2012, vil resterende midler automatisk bli trukket tilbake.

Kristiansand har i hele kontraktperioden fått utbetalt sine bevilgede tilsagn, takket være at prosjektorganisasjonen har valgt å konsentrere seg om kjøp av eiendommer; til dels dyre sådanne. Dermed har en unngått det møysommelige, og tidkrevende, arbeidet som følger med å skulle forsøke å erverve en rekke mindre eiendommer, slik eksempelvis Oslo har arbeidet.

Det framgår av tabell 13, som allerede nevnt, at Stavanger og Kristiansand har hatt en aktivitet innenfor rammeavtalen som har gitt muligheter for utbetaling av gitte tilsagn, mens særlig Trondheim, og i noen grad også Bergen og Oslo har valgt arbeidsmåter og prosjektporteføljer som har gitt problemer med å følge opp rammeavtalens betingelser.

¹⁷ Det gjelder prosjektene nevnt i kapittel 6, side 36.

Tabell 13: Tilsagnsbeløp og foretatte utbetalinger til kommunene i rammeavtaleprosjektet i perioden 2003-2011

Kommune	År	Tilsagn (kroner)	Utbetalt	Trukket beløp	Gjenstående per 31.12.2011	
Stavanger	2003	0				
	2004	4 000 000	4 000 000			
	2005	2 000 000	2 000 000			
	2006	3 500 000	3 500 000			
	2007	2 000 000	2 000 000			
	2008	0	0			
	2009	3 000 000	3 000 000			
	2010	3 000 000	0			
	2011	3 000 000	6 000 000			
	Totalt		20 500 000	20 500 000	0	0
	Bergen	2004	1 000 000			
2005		1 000 000				
2006		1 000 000				
2007		1 000 000	265 190			
2008		1 000 000	43 274			
2009			643 951			
2010			1 099 014			
2011			557 851			
Totalt		5 000 000	2610 000	1 000 000	1 390 000	
Oslo	2005	3 000 000	750 000			
	2006	3 150 000	22 214			
	2007	3 000 000	0			
	2008	3 000 000	0			
	2009	3 000 000	3 733 982			
	2010		4 503 964			
	2011		2 486 930			
	Totalt		15 150 000	11 347 090	2 000 000¹⁸	1 652 910
Trondheim	2005	800 000				
	2006	800 000				
	2007	800 000				
	2008	800 000				
	2009					
	2010		153 547			
	2011		71 414			
Totalt		3 200 000	224 951	1 500 000	1 475 049	
Kristiansand	2008	2 500 000	0			
	2009	5 000 000	2 500 000			
	2010	2 500 000	5 000 000			
	2011	2 500 000				
	Totalt		12 500 000	7 500 000	0	5 000 000
Totalt		56 200 000	42 110 657¹⁹	4 500 000	9 589 363	

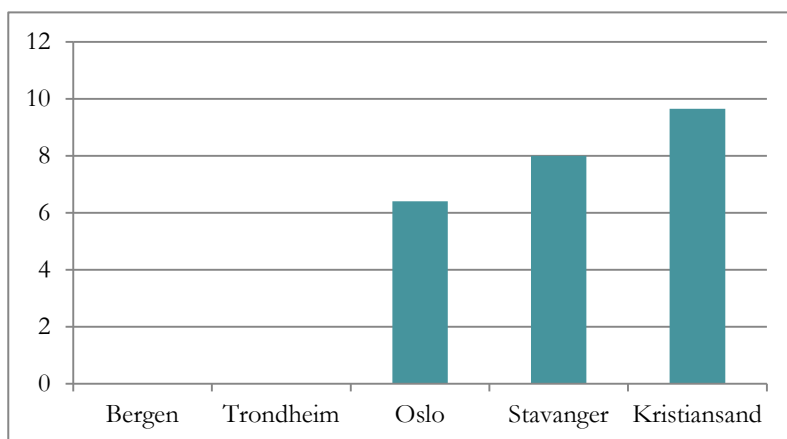
¹⁸ Overført til arbeid i Groruddalsprosjektet (Verdensparken på Furuset)

¹⁹ Herav 7.8 millioner til dekning av administrative kostnader. Stavanger: Fra 2009 åpnet for at inntil 750.000 av årlig tilsagn benyttes til lønnskostnader i prosjektet. Også lønsmidler i 2006 og 2007 – 500⁷ hvert år. Bergen: 200.000 av årlig tilsagn benyttet til lønnskostnader fom 2007 tom 2010. Oslo: 750.000 av årlig tilsagn benyttet til lønnskostnader fom 2006 tom 2010. Trondheim og Kristiansand: Ingen dekning av lønnskostnader. Heller ikke fremmet noen søknad om dette.

8.2 Tilskudd utenom rammeavtalene

Tre av de fem kommunene har også fått utbetaling innenfor tilsagn gitt utenom rammeavtalene i årene 2006-2011; Kristiansand mest. Vi kan konstatere at de kommunene som sliter mest med å hente penger i DN innenfor rammeavtalen knyttet til tilskuddsordningen 1427 post 30 (Trondheim og Bergen), heller ikke er aktive med å søke finansiering av sikring utenom rammeavtalen.

Figur 9: Utbetalinger til rammeavtalekommunene utenom rammeavtalen i perioden 2006-2011



9 Refleksjoner ved reisens slutt

Rammeavtaleprosjektet har vært et eksperiment. Hensikten var å prøve ut betydningen av å gi kommunene mer stabile rammebetingelser for å drive arbeid med sikring av friluftslivsområder ved å signalisere intensjoner om bevilgninger over en periode på fire til fem år. Dermed kunne kommunene arbeide langsiktig med sikring av arealer i visshet om at staten ved DN ville bidra til å gjøre belastningen på den kommunale økonomien mindre. I avisen Aften (11.1.2012) heter det i en overskrift at *Oslo har kjøpt grønne enger. For statlige penger*. Den statlige medvirkningen framstår som et absolutt pluss.

Erfaringene med eksperimentet er i hovedsak gode. Det har blitt en vesentlig økning i sikringsaktiviteten i de involverte kommunene. Det er imidlertid også noen utfordringer.

Viktig å ha DN med på laget

Den mest sentrale positive erfaringen synes å være at det har vært viktig for det kommunale arbeidet innen dette området å ha DN med på laget. Og da tenkes det ikke bare på den økonomiske verdien det har, og som helt klart er uvurderlig. Både i Stavanger og Kristiansand gir prosjektmedarbeidere direkte uttrykk for den verdien det har hatt i møtet med grunneiere å ha staten involvert. Det gir større tyngde til det kommunale arbeidet å kunne vise til at staten er garantist for arbeidet. Prosjektleder i Stavanger skriver (i sluttrapport til DN 9.10.2008):

Underveis i prosessen er (det) blitt et eget fokus på om gjennomføringen er i samarbeid med DN. Det virker som frimrådeinteressen styrkes hvor denne tilnærming gjelder. Dette forhold synliggjør uansett at interessene både er på kommunal og statlig politikk og innsatsområder også fra grunneiers side, og ikke minst på hva som er akseptert utviklingsretning.

Også overfor det politiske miljøet i kommunen har samarbeidet med DN vist seg nyttig. Det utløser økte ressurser til denne typen aktivitet, slik det eksempelvis skjedde i Kristiansand da de årlige bevilgningene til sikring av friluftsområder økte fra 250 000 kroner årlig til det tidobbelte da DN kom på banen.

I Bergen ser administrasjonen det som viktig at DN er med på laget i en tid hvor det er en uttalt policy (i den kommunale eierskapsmeldingen) at kommunen skal selge ut eiendom. Med DNS støtte øker den kommunale eiendomsporteføljen.

Det er varierende hva kommunene har fått til

Ordningen med rammetilsagn har innebygget i seg et ønske fra DN om en framdrift i kommunene som er slik at de lovede tilsagnene kan bli utbetalt til kommunene omtrent i det omfanget og til de tidspunkter som er signalisert i tilsagnet. Også kommunene, vil vi anta, bør være interessert i å få tilgang til de midler DN stiller til disposisjon i tråd med gitte signaler.

Slik sett bør suksesskriterium nummer ett innenfor denne ordningen være å få til utbetaling av årlige midler i det omfanget det er gitt tilsagn om fra DN. Sett i dette perspektivet, er imidlertid ikke ordningen spesielt suksessrik. Tre av kommunene har i hele avtaleperioden slitt med å komme så langt i arbeidet at de har kunnet sende anmodning til DN om utbetaling av midler i et omfang som er i tråd med søknadene (og tilsagnene). Unntakene er Stavanger og Kristiansand. Mens Stavanger og Kristiansand har utført sikringsarbeidet på måter som gjør at de har kunnet utnytte de tilsagn DN har gitt i forsøksperioden, har ikke Oslo, og i enda mindre grad Bergen og Trondheim, klart dette i samme grad. De to sistnevnte kommunene hadde betydelige tilsagnsbeløp utestående ved forsøkets avslutning ved utgangen av 2011, og deler av disse resterende midlene er ikke lenger tilgjengelige.

Stavanger fikk, fra de trådte inn i ordningen, utbetalt sitt lovede tilsagn fra første år. Dette takket være at kommunens *Friområdeprosjekt* allerede hadde pågått i ett og et halvt år da kommunen høsten 2002 søkte DN om statlig støtte. Denne ble innvilget sommeren 2003 og kommunen mottok første utbetaling fra DN allerede i 2004. Også i de påfølgende årene ble bevilgningene hentet ut fra DN. De bevilgede midler fra DN har kommunen dermed årlig klart å benytte seg av gjennom høy aktivitet og god gjennomføringsevne.

Kristiansand har vært i en tilsvarende utbetalings situasjon, ikke fordi kommunen har holdt på med slik sikringsaktivitet lenge, men på grunn av den type kjøpsprosjekter kommunen har valgt. Kristiansand har valgt å sikre seg strandeieendommer som er blitt tilbudt i markedet; en strategi som ganske umiddelbart gir grunnlag for å hente ut bevilgede midler fra DN. I Kristiansand gis det klart uttrykk for hvor viktig det har vært med vissheten om statlig medvirkning når kommunen har villet utnytte kjøpsmuligheter som oppstår i markedet for attraktive strandeieendommer, og ser gjerne at ordningen med rammeavtaler fortsetter.

Bergen, Oslo og Trondheim har valgt mer tidkrevende strategier. Tilrettelegging av turvegdrag i eksisterende tettbebyggelse innebærer å arbeide med en rekke mindre saker som er viktige for å skape sammenheng i et turvegnett eller et grøntdrag, men som ofte ikke innebærer de store økonomiske utleggene. Dette er med andre ord arbeidsområder i det kommunale sikringsarbeidet som er viktige, men som samtidig er sterkt arbeidskrevende og dermed lite tilpasset rammetilskuddsordningens vilkår. De tre kommunenes vanskeligheter med å innfri tilsagnskravene har imidlertid ikke bare å gjøre med den prosjektstrategien som er valgt. Det har også å gjøre med organisering, skiftende bemanning og ikke minst mangel på oppdaterte reguleringsplaner (se nedenfor).

Når insitamentet er å kunne hente ut penger, blir den valgte strategien i arbeidet viktig. Men det er langt fra sikkert at det er mindre fortjenstfullt å arbeide med å etablere sammenhengende turvegdrag enn å kjøpe enkelteieendommer. Stavanger har klart å kombinere uttak av midler fra DN med etablering av turvegdrag – takket være omfanget av virksomheten. Stavanger har hatt som program for sitt friområdeprosjekt å sikre sammenheng i turvegnettet sitt, og har benyttet seg av kjøp av areal til dette. Kommunen skulle på sett og vis ha kommet i samme situasjon som Oslo med mange små kjøp, kjøp som samlet sett sikrer sammenheng i turvegnettet, men som likevel ikke gir kjøpskostnader store nok til å fylle opp det årlige tilsagnsbeløpet fra DN. Det har imidlertid ikke vært situasjonen. Stavanger har arbeidet med større arealer i sin kjøpspolitikk og de har også i stor utstrekning kjøpt til høyere m²-pris enn det Oslo har gjort.

Årsaker til suksess eller fiasko

Når suksess og fiasko skal forklares, er det viktig å skille mellom forhold som generelt er viktige for at et sikringsarbeid skal bli vellykket eller ikke, og faktorer som kan forklare suksess med hensyn til å hente ut gitte tilsagn fra DN. Det siste var fra DNs side sett viktig, og ble jevnlig signalisert til kommunene; på de årlige seminarene og i enkeltmøter.

Erfaringene er at valg av sikringsstrategi har vært av stor betydning for om kommunen har hatt problemer eller ikke med å ta ut gitte tilsagn fra DN. Kristiansand har valgt å kjøpe strandeiendommer som har kommet i markedet. De er dyre og gir raskt grunnlag for uttak av tildelte midler. Det er imidlertid forskjeller innen eiendomskjøp i strandsonen mellom eiendommer som kommer for salg i markedet og ubebygde eiendommer definert til friluftsmål. Bergen hadde i sitt opprinnelige opplegg ønske om å sikre en rekke strandområder ved kjøp. Det viste seg ikke å være en heldig strategi. Større eller mindre sjønære naturområder er ikke det første en grunneier vil bli av med til en lav pris pr m². Sikring av areal til turveitraseer kan representere en lettere vei (enn strandarealer) til formelle avtaler som er nødvendige for utbetaling fra DN, men kan kreve mange avtaler for å nå opp til det støttenivå DN har gitt tilsagn om, og som kommunene i utgangspunktet har signalisert kunne representere et rimelig aktivitetsnivå.

De mer allmenne kriterier, og ikke forsøksprosjektspesifikke, for å lykkes med sikringsarbeid synes å være de kjente og trauste anbefalingene om systematisk arbeid innenfor fastlagte rammer hvor konkrete mål er etablert og arbeidskraft og investerings- og driftsressurser er stilt til rådighet. Stavangers prosjektleder framholder at den avgjørende faktoren i arbeidet med friområdeløsninger i den utbygde byen er *den politiske prioritering og et klart og fast arbeidsmål og mandat til gjennomføring*.

Oppdaterte reguleringsplaner må dessuten være tilgjengelige eller utvikles som del av arbeidet slik at forhandlinger om kjøp eller annen form for sikring kan foretas formelt sett ryddig, eventuelt at sikring i siste instans kan skje ved ekspropriasjon.

Trondheim fikk innenfor forsøksprosjektet smertelig erfare problemene med mangel på reguleringsplaner. Hovedstrategien i ervervsarbeidet var de første årene å prøve å komme fram til minnelige avtaler uten å ha ekspropriasjonsgrunnlag. Forhandlingsprosessene viste imidlertid ganske tidlig at dette var vanskelig, hovedsakelig fordi spriket mellom det grunneier forventet i erstatning og hva kommunen kunne tilby ofte var svært stort.

Et flertall av områdene Trondheim valgte ut for sikring, var omfattet av foreldete reguleringsplaner eller var uregulerte. Dette førte til at ervervsprosessene tidlig stoppet opp på flere prosjekter siden kommunen ikke kunne ekspropriere. Kommunen erkjente etter hvert viktigheten av å ha regulerte områder som grunnlag for forhandlinger, og at det i hvert fall var nødvendig som grunnlag for ekspropriasjon. Problemet var imidlertid manglende ressurstilgang for gjennomføring av reguleringsarbeid. I et forsøk på å bøte på denne mangelen, bevilget kommunen i 2008 (tre år etter kommunens inntreden i forsøket) 500 000 kroner til intensivering av arbeidet med å regulere områder som var prioritert i friområdeervervsprosjektet.

Organisasjon og arbeidsmåte viktig for resultatet

Stavanger er en solskinnshistorie, og i Stavangers eksempel finner vi nøkkelen til å forstå hvordan et arbeid for å sikre friluftsområder bør drives. Her ble det etablert en overordnet plan som skisserte hva en ville oppnå. Videre ble det etablert en prosjektorganisasjon dedikert til å arbeide med realisering av planen. Prosjektleder tok seg av kjøpsforhandlingene og samarbeidet tett med planfaglige medarbeidere som sørget for å få fram det plangrunnlaget som en til enhver tid trengte. Prosjektorganisasjonen var i sin tur forankret i det politiske systemet ved en styringsgruppe. Organisasjonen har vært stabil over mange år, og har fått fram resultater som tilfredsstillende DN-ønskemål både faglig og med hensyn til et rimelig tidsmessig samsvar mellom tilsagn og utbetaling. Organisasjonen har også klart å etablere en rekke turvegstrekningsverdier av stor verdi for befolkningen i Stavanger.

Kristiansand har hatt en tilsvarende organisering. En duo bestående av en juridisk konsulent fra kommunens eiendomsforvaltning som forhandler avtaler og en planfaglig medarbeider fra Kultur, idrett og fritid som sørger for at de planfaglige forutsetningene er til stede for sikringsarbeidet. Også her har det vært stabilitet i staben. En strategi med sikring av verdifulle, større og mindre eiendommer har gitt mulighet for raskt uttak av gitte tilsagn fra DN.

Oslo kommune har ikke valgt en så stram prosjektorganisasjon som Stavanger. Friområdeprosjektet er ledet av en prosjektleder som sitter i Friluftsetaten, mens innkjøpsarbeidet foretas av ansatte i Eiendoms- og byutviklingsetaten. Ledelsen for sikringsarbeidet har vært lagt til friluftsetaten og ikke til kjøpsleddet som i Stavanger og Kristiansand. Uheldig for Oslo har det vært at det i de første årene var en ganske skiftende bemanning i sikringsarbeidet. Kommunen har også valgt en portefølje som krever mye arbeid per sikringskrone. Det siste er imidlertid først og fremst et problem i forhold til forsøksprosjektets rammebetingelser, og er ikke et problem når vi ser til resultatet av arbeidet. Kommunen har de senere årene fått gjennomført en rekke sikringer, og prosjektet kan framvise en imponerende liste over sikrede større og mindre arealer, mest det siste, og i mange tilfeller som servituttavtaler med minimale kostnader.

Bergen og Trondheim har til sammenlikning fått gjort lite. Både fordi de opprinnelige søknadene var mindre gjennomarbeidet, og for Bergens vedkommende også fordi personalsituasjonen var svært skiftende de første årene. Bergen har for øvrig foretatt et linjeskift i sin prosjektportefølje fra sikring av attraktive strandområder, som det viste seg vanskelig å få avtaler om, til sikring av en tursti som krever mye arbeid per sikringskrone. Trondheim har, ser det ut til, først og fremst lidd under at et adekvat plangrunnlag var fullstendig mangelvare ved oppstarten. Og kanskje ved at det ikke har vært etablert en egen organisasjon dedikert til sikringsoppgaven.

Styring nedenfra – men har kommunene god nok kjennskap til hva denne type virksomhet krever?

Ordningen 1427 post 30 er og skal være styrt nedenfra. Kommuner og friluftsråd skal ha initiativet, mens DN gir tilsagn eller avslag og setter rammer først og fremst i form av en frist for når tilsagnet skal være kommet til utbetaling, men også med vedtak om det aktuelle tiltaket er av regional eller lokal karakter. Det bestemmer om det kan gis 50 prosent eller 100 prosent statlig finansiering. I rammeavtaleprosjektet har tilskuddsprosenten vært satt til 50 prosent, og de sterkt varierende tilsagnssummene gjenspeiler derfor hva de fem kommunene har sagt seg beredt til å

satse på denne typen virksomhet. Fra 800 000 kroner per år i Trondheim i en fireårsperiode, og en million per år i en femårsperiode i Bergen, til tre millioner per år i en femårsperiode i Oslo. Ved ordningens opphør kan vi konstatere at kommunene, i hvert fall flere av dem, har hatt overdrevne forestillinger om hvor store beløp de kunne forvente å benytte til sikring årlig. Det gjenstår ubenyttede tilsagn i flere av kommunene ved utgangen av avtaleperioden 31.12.2011, tilsagn som DN har gitt kommunene utsettelse til 1.12.2012 med å innfri. DN har samtidig trukket tilbake 4.5 millioner kroner av de totalt gitte tilsagnene på vel 56 millioner kroner.

DN har vært en (for) mild administrator av forsøksordningen

Det gjelder både ved vurderingen av hvem som skulle tas inn i ordningen og ved den manglende viljen til å følge opp fastsatte frister for gjennomføring. Snuoperasjonen mht bruk av tilsagnet også til lønnskostnader tolker vi også inn i bildet av et litt for medgjørlig, eller lite prinsippfast, direktorat.

Barskere som opptaker og utkaster?

Det er lett å være etterpåklok, og i ettertid er det lett å konstatere at forutsetningene for effektivt arbeid innenfor avtaleprosjektet ikke umiddelbart var spesielt gode i Bergen og Trondheim. Spørsmålet er om DN burde ha sett dette innledningsvis og dermed burde gjort ytterligere anstrengelser for å sikre seg kompetente og effektive deltakere innenfor ordningen allerede fra start.

Underveis i avtaleperioden kunne det også absolutt vært på sin plass med et noe mer kritisk DN til kommuner som tydelig ikke leverte etter intensjonene. Visse kommuner kunne vært vurdert tatt ut av fellesskapet når de klart viste at de ikke prioriterte arbeidet nok – slik eksempelvis tilfellet var i Bergen i visse perioder.

Manglende oppfølging av frister

Sikringsarbeid tar tid. DN satte rommelige frister overfor kommunene for når første tilsagn skulle være kommet til utbetaling; stort sett tre til fire år. Oppfølgingen av disse fristene overfor kommunene var derimot ikke særlig streng. Tilsvarende frister satt overfor kommuner utenfor rammeavtaleordningen, har vi fått forståelsen av har vært benyttet mer aktivt for å skape framdrift, eller eventuelt for å få trukket tilsagnet tilbake.

I rammeavtaleprosjektet har vi derimot inntrykk av at de fastsatte fristene i tilsagnsbrevene stort sett har vært et ikketema. Det må langt på veg være forklaringen til at ingen tilsagn er trukket tilbake. Først ved avslutningen av forsøket, ved årsskiftet 2011/2012 er noen kommuner gitt avkorting i tilsagnene.

Støtte til prosjektmidler/lønn kan ha vært en sovepute

Innledningsvis i samarbeidet signaliserte DN at støtte til administrative kostnader i kommunen i forbindelse med arbeid innenfor rammetilskuddsordningen ikke ville bli gitt. De bevilgede midlene skulle bare benyttes til dekning av utlegg til sikring av areal. Denne politikken ble etter hvert gjort mindre prinsipiell, slik at det i noen tilfeller ble åpnet for å bruke deler av tilsagnene til prosjektmidler/lønn.

Endringen, som skjedde på grunnlag av påtrykk fra enkelte av kommunene, tror vi ikke har hatt særlig positiv effekt på arbeidet eller framdriften. Det har, etter

nyordningen, vært mulig for de involverte kommunene å drive arbeidet med mindre risiko for utgifter for kommunen. Standpunktet DN inntok innledningsvis om hva innvilget støtte kunne anvendes til, burde, etter det vi kan forstå, vært opprettholdt. Det innebar at kommunen måtte satse personalressurser for å få ut ervervsstøtte. Når også halve lønnskostnadene blir dekket av DN, blir den økonomiske innsatsen kommunen må sette inn, ytterligere redusert, og insitamentet til å yte mye innenfor ordningen tilsvarende redusert.

Spørsmålet som bør stilles, er om det er mulig å forsvare en universalisering av å gjøre dekning av lønnskostnader til et tilskuddsrelevant formål innenfor 1427 post 30. Vi tror ikke det. Og vi tror nettopp det var årsaken til at formuleringen om at tilsagnet ikke kunne benyttes til lønnskostnader kom inn i tilsagnsbrevene innledningsvis, og derfor burde vært opprettholdt som prinsipp.

Varig virkning av avtaleinnsatsen?

Det er gode muligheter for at arbeidet med sikring av friluftslivsområder som rammeavtaleordningen har initiert, vil kunne øke bevisstheten og mulighetene i kommunene for et godt friluftslivsarbeid også etter at samarbeidet er over. Vi ser allerede at deltakelsen i ordningen har hatt sin virkning i kommunene. Hvor varig den blir, vil imidlertid avhenge blant annet av hvor godt forankret arbeidet er i den kommunale administrative strukturen. Jo, mer integrert dess varigere virkning - mindre avhengighet av at enkeltpersoner blir værende eller blir borte. Bergen har eksempelvis brukt lang tid på å komme i gang med sikringsarbeidet, men arbeidet ser nå ut til å være i godt gjenge, og er etablert som en ordinær del av virksomheten i kommunen, og dermed som noe som en vil fortsette med også etter perioden med forsøksvirksomhet.

Det synes ikke å herske tvil om at de deltakende kommunene har hatt stort utbytte av å delta i DN's opplegg med flerårige rammeavtaler. Flere gir direkte uttrykk for ønske om å fortsette det flerårige samarbeidet.

Læringspotensialet er ikke utnyttet

En forsøksordning eller et forsøksprosjekt har ofte både et læringsaspekt og en overføringsverdi ved seg. Finnes det grunnlag for læring i det som har foregått i disse åtte ni årene? Svaret på dette spørsmålet er, etter det vi kan se, absolutt ja, og det må skje ved å spre informasjon om det som har foregått og om resultatene fra den evalueringen som er blitt gjennomført.

Foreløpig har erfaringene med rammeavtaleprosjektet vært holdt innenfor forsøksfamilien. Rammeavtaleseminarene underveis i de tilbakelagte årene har vært lukkede forsamlinger. Det har ikke vært avholdt seminarer eller konferanser i rammeavtaleprosjektets regi hvor andre enn prosjektets aktører har hatt anledning til å delta. Vi mener det bør overveies av DN å holde et slikt seminar eller en slik konferanse som avslutning av rammeavtaleforsøket, og da med et program hvor fokus først og fremst er på hvordan slikt arbeid kan drives (planlegging, forhandlinger, kjøpsarbeid) og hvordan slikt sikringsarbeid kan og bør organiseres.

Det bør også være et mulig tema i en avsluttende konferanse å redegjøre for og drøfte – helt konkret – hvordan arbeidet i den enkelte kommunen har vært utført, og dermed få presentert hvilke erfaringer som er høstet langs de ulike veger en har gått i de fem kommunene.

Konklusjon

Sammenfattende framstår rammeavtaleprosjektet å ha vært en gladsak for Stavanger og Kristiansand og i noen grad for Oslo, mens erfaringene for det Bergens og Trondheims vedkommende kanskje er noe mer blandede. For den siste hovedaktøren, Direktoratet for naturforvaltning, er vår konklusjon for lite involvering. DN var ikke grundig nok i sin analyse av søkerbyene da de ble loset inn i ordningen, og direktoratet har heller ikke fulgt opp underveis de krav som har vært reist overfor kommunene.

Situasjonen ved forsøkets avslutning ved årsskiftet 2011/2012 er at om lag tre fjerdedeler av de gitte tilsagnene er kommet til utbetaling. Det er for øvrig verdt å merke seg at knapt en femdel av utbetalingene er til dekning av lønnskostnader; et formål som ifølge de opprinnelige bevilgningsbrevene ikke var tilsagnberettiget. Dette innebærer at 35 av 56 bevilgede millioner innenfor rammeavtaleprosjektet ved utgangen av 2011 er blitt benyttet til sikring av områder i form av kjøp eller ved inngåelse av vederlagsfrie bruksrettsavtaler.

Det er ikke nødvendig å konkludere på bakgrunn av evalueringen om rammeavtaleordningen bør videreføres eller ikke. DN har allerede besluttet at videreføring ikke er aktuelt.

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et verrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafikkikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transporter og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no