

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.