

Saksbehandlar: Arne Monrad Johnsen, Nærings- og kulturavdelinga
 Sak nr.: 19/2067-3

Høyring av forslag til endringar i friluftslova og forslag til forskrift om fylkeskommunane sine oppgåver på friluftsområdet - Regionreforma og kommunereforma

Fylkesrådmannen rår hovudutvalet til å gje slik tilråding:
Hovudutvalet rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune ser positivt på at ansvar knytt til statleg sikra område for friluftsliv og Skjærgårdstjenesten vert overført til fylkeskommunane. Føresetnaden er at tilstrekkelege ressursar vert overført frå stat til fylkeskommune.
2. Forskrifta om fylkeskommunane sine oppgåver på friluftsområdet bør vere klårare når det gjeld ansvaret til fylkeskommunane. Rammestyring bør leggjast til grunn.
3. Statlege sikra friluftsområde bør døypast om til offentleg sikra friluftsområde.

Vedlegg:

1. Regionreforma og kommunereforma - høyring av forslag til endringar i friluftslova og forslag til forskrift om fylkeskommunane sine oppgåver på friluftsområdet mv.
2. Kommunereforma og regionreforma - forslag til endringar i friluftslova og forslag til forskrift om fylkeskommunane sine oppgåver på friluftsområdet mv.

SAKSFRAMSTILLING

1. Bakgrunn for saka

I samband med regionreforma er det vedteke at fylkesmannens ansvar og rolle innanfor friluftsliv skal overførast til dei nye fylkeskommunane, jf. m.a. Prop. 84 S (2016–2017) "Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå", Meld. St. 6 (2018-2019) "Oppgaver til nye regioner" og Stortinget si handsaming av desse. Oppgaveoverføringa er også omtala i regjeringa sin handlingsplan for friluftsliv frå 2018. Grunngevinga for dette er at dei nye fylkeskommunane skal få eit meir heilskapleg ansvar for friluftslivet.

Fylkeskommunane har allereie ei rekke oppgåver på friluftslivsfeltet. I hovudsak er dette oppgåver som vart overført i samband med forvaltningsreforma i 2010.

Fylkeskommunane sine eksisterande oppgåver

Dei oppgåvene som fylkeskommunane har på friluftslivsområdet i dag, skal fylkeskommunen ha også etter 1.1.2020. Det er:

1. Fordele statlege tilskotsmidlar til friluftslivsaktivitet, og følge opp og kontrollere rapportering for bruk av midlane (jf. forskrift 25. november 2014 nr. 1532).
2. Fordele statlege tilskotsmidlar til opparbeiding og tilrettelegging av statleg sikra friluftslivsområde, og følge opp og kontrollere rapporteringar for bruk av midlane (jf. forskrift 25. november 2014 nr. 1538).
3. Ivareta friluftslivsinteresser i alle plansaker etter plan- og bygningslova
4. Initiere og utarbeide regionale planar om tema som handlar om friluftsliv, eller i vesentleg grad friluftsliv.

5. Rettleie og bygge opp kompetanse i kommunane innanfor friluftsliv, som korleis friluftslivsinteresser kan takast i vare i plansaker etter plan- og bygningslova.
6. Vurdere og uttale seg til Miljødirektoratet om søknader om statlig sikring av nye friluftslivsområde.
7. Følgje opp kommunane og friluftsråda sine drifts- og tilsynsansvar i dei statleg sikra friluftslivsområda.
8. Bidra til at det utarbeidd forvaltningsplanar for dei sikra områda.
9. Gjennom eigne tiltak og deltaking i statlege prosjekt stimulere til friluftslivsaktivitet og til ivaretaking og utvikling av areal og anlegg for friluftsliv. Med eigne tiltak vert meint tiltak og satsingar som blir initierte og starta opp av fylkeskommunane sjølve, og som ikkje har statleg styring.
10. Informere om allemannsretten, saman med rettar og plikter som følgjer av denne.

I tillegg er fleire fylkeskommunar part i Skjærgårdstjenesten regionalt, der dei går inn med eigne midlar og har representantar i driftsområdestyra.

Når det gjeld fylkeskommunane si fordeling av statlege tilskotsmidlar, skjer dette på bakgrunn av føringar i det årlege tilskotsrundskrivet frå Klima- og miljødepartementet.

Fylkeskommunane får overført ei ramme frå Miljødirektoratet, som fylkeskommunane sjølve fordeler. Tilskotsrundskrivet byggjer på forskriftene for dei einskilde tilskotsordningane og ev. justeringar i dei årlege budsjettproposisjonane. Innan desse overordna râmene har fylkeskommunane ei stor grad av fridom når det gjeld fordeling av midlane.

Oppgåver som skal overførast til fylkeskommunane frå Fylkesmannen og Miljødirektoratet frå 1. januar 2020 – forslag på endringar i friluftslova

Fylkesmannen sine oppgåver på friluftslivfeltet er knytt til Skjærgårdstjenesten og statleg sikra friluftslivsområde. Det er desse oppgåvene som vil bli overført til fylkeskommunen frå 2020, jf. m.a. Meld. St. 6 (2018-2019) "Oppgåver til nye regioner" kap. 3.5.1. I tillegg skal delar av Miljødirektoratet sitt forvaltningsansvar for dei statleg sikra friluftslivsområda overførast.

Fylkesmannen skal framleis ha motsegnmynde knytt til friluftslivsinteresser.

Nye oppgåver knytt til forvaltninga av statleg sikra friluftslivsområde:

1. Avgjere saker om midlertidige omdisponeringar av dei sikra områda.
2. Avgjere saker om mindre grenseendringar, etter nærare retningslinjer.
3. Rådgeving av kommunar og friluftsråd i einskildsaker, og organisert opplæring og rådgeving av kommunar og friluftsråd i form av kurs og seminar.
4. Kvalitetssjekk og ajourføring av friluftslivsmodulen i Naturbase.
5. Handtering av større deler av bygningsforvaltninga i områda.
6. Handtering av festeforhold, sameige og rettar på dei sikra områda.
7. Handheving av eigedomsretten og grunneigarfullmakter (til fots-, beite-, jakt-, fiskerett osv.). Dette kan vera ulovlig bruk, nabokrenkingar, grensetvistar etc.
8. Grensegang eller kartforretning for eigedommar med usikre grenser.
9. Skaffe oversikt over tilstanden i områda, som behov for tilrettelegging og opparbeiding.
10. Ivareta dei statleg sikra friluftslivsområda i jordskiftesaker.
11. Ivareta dei statleg sikra friluftsområda i plansaker og i nabosaker.
12. Godkjenne forvaltningsplanar for dei sikra områda.
13. Gi uttalar i saker som skal avgjerast av Miljødirektoratet.

Oppgåver knytt til Skjærgårdstjenesten (alle fylkesmannen sine oppgåver knytt til Skjærgårdstjenesten vil bli overført til fylkeskommunane):

1. Overføre statlege midlar til driftsområda i Skjærgårdstjenesten, og følgje opp bruk og rapportering av desse midlane.
2. Bidra i ulike opplærings- og kompetansehevande tiltak.

Staten bidreg med finansiering av om lag halvparten av kostnadane til Skjærgårdstjenesten. Den andre halvparten blir finansiert av kommunar, fylkeskommunar og friluftsråd. Hovuddelen av staten sitt bidrag blir i dag fordelt av fylkesmennene til driftsområda i Skjærgårdstjenesten.

Beløpet til dei einskilde driftsområda blir konkretiserte i dei årlege budsjettproposisjonane, og blir overført frå Miljødirektoratet til dei aktuelle fylkesmennene. Frå 2020 vil overføringane av midlar til driftsområda bli utført av fylkeskommunane, og Miljødirektoratet vil overføra midlane til dei aktuelle fylkeskommunane. Dette vil koma fram av budsjettproposisjonen. I 2019 utgjorde den samla statlege overføringa til driftsområda i Skjærgårdstjenesten 23 mill. kroner.

I utkast til forskrift har ein halde på dagens inndeling av driftsområde, sjølv om desse for nokre område ikkje vil harmonisere heilt med ny inndeling av fylkeskommunane. For Vestkystparken

driftsområde er det forslag om at Vestland fylkeskommune tildeler dei statlige midlane til dette driftsområdet, som også omfattar Rogaland.

Endringar i forskrift om tilskot til tiltak i statleg sikra friluftslivsområde

Som følgje av overføringa av oppgåver frå fylkesmannen til fylkeskommunen er det også naudsynt å gjera tilpassingar i forskrift 25. november 2014 om tilskot til tiltak i statlig sikra friluftslivsområde § 3 fjerde ledd, som har slik ordlyd:

"Tilskuddet kan bare gis der tiltaket inngår i en gjeldende og godkjent forvaltningsplan knyttet til tilrettelegging av statlig sikret friluftslivsområde. Fylkesmannen godkjenner forvaltningsplanen. Fylkeskommunen kan stille vilkår for gjennomføring av tiltaket."

Nytt forslag ser slik ut:

"Tilskuddet kan bare gis der tiltaket er i tråd med gjeldende og godkjent forvaltningsplan for det statlig sikrede friluftslivsområdet. Fylkeskommunen kan stille vilkår for gjennomføring av tiltaket."

Andre opplysningar

Dei økonomiske og administrative konsekvensane av å overføre oppgåver til fylkeskommunane er skildra på generelt plan i kap. 13 i Prop. 84 S (2016–2017) "Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå" og kap. 18 i Meld. St. 6 (2018-2019) "Oppgåver til nye regioner." Det står her at flytting av oppgåver mellom forvaltningsnivåa skal følgje det finansielle ansvarsprinsippet.

Dette medfører at dei økonomiske ressursane fylkesmannen og direktoratet brukar på dei aktuelle oppgåvene på friluftslivfeltet i dag, vil overførast som rammer frå direktoratet og fylkesmennene til dei respektive fylkeskommunane. Det er berekna at Miljødirektoratet og fylkesmennene samla brukar ca. 2,7 årsverk på dei nemnde oppgåvene. Overføring av tilsvarande ressursar til dei einskilde fylkeskommunar vil skje i budsjettproposisjonen for 2020. Kor mykje ressursar den einskilde fylkeskommune får overført, vil bli konkretisert i kommuneproposisjonen, ut frå berekna arbeidsmengde i dei ulike fylke.

I 2019 er det samla beløpet for statens bidrag til Skjærgårdstjenesten, som fylkesmennene fordeler, 23,0 mill. kr. Det er desse midlane som fylkeskommunane skal fordela til driftsområda i Skjærgårdstjenesten frå 2020.

2. Vurderingar og konsekvensar

Økonomi- og ressurskonsekvensar

Det er 15 nye oppgåver som fylkeskommunane skal overta frå Fylkesmannen/Miljødirektoratet. Fleire av desse er kompetansekravjande og oppgåvene kan med fordel fordelast på fleire personar i fleire avdelingar. Til dette arbeidet er det nasjonalt sett av 2,7 årsverk.

Om ein legg tildelingane til statleg sikra tiltak i 2019 til grunn, så skal Sogn og Fjordane få tilført midlar til å dekke 4 prosent av eit årsverk, og Hordaland 44 prosent av eit årsverk. For Sogn og Fjordane svarar dette til 1,6 timar pr. veke, og Hordaland 15,5 timar pr. veke.

Det kan synest som om Klima og Miljødirektoratet sine ressurskalkulasjonar er noko under- vurderte. Om Sogn og Fjordane hadde halde fram som eige fylke, ville dette vore umogleg, eller uforsvarleg. Sogn og Fjordane fylke åleine burde sikkert no i startfasen hatt ekstra stillingsressursar tilsvarande ei full stilling, for å kunne ta ansvaret på ein skikkeleg måte.

Utviklingskonsekvensar

I forslaget til endringar i friluftsloven er det lista opp 15 nye oppgåver knytt til statleg sikra friluftslivsområde og Skjærgårdstjenesten. Om fylkeskommunane skal utføra desse oppgåvene for staten, som ein nærmast kan få inntrykk av, utan å få tilstrekkelege ressursar for å utføra arbeidet, så vil det gå ut over fylkeskommunane sine moglegheiter til å driva utviklingsarbeid innafør same område, ved at arbeidsoppgåvene bind eksisterande ressursar.

Fylkeskommunane bør i større grad få eigarskap til dei statlege sikra områda, og/eller rammer for korleis arbeidet med å forvalte eigedommane skal leggst opp. Sjølv om arbeidsoppgåvene sikkert er fornuftige i seg sjølv, så er dei så detaljerte at dei gir lite rom for regionale skilnader og initiativ.

I Sogn og Fjordane er denne ordninga relativt lite brukt, og med meir ressursar til å marknadsføra ordninga, og til å drive rådgjeving og oppfølging, så kan dette mykje truleg bli ei populær ordning også i det som no er Sogn og Fjordane fylke. I Sogn og Fjordane har vi ikkje eiga Skjærgårdsteneste.

Det er viktig å få tilført tilstrekkeleg med ressursar. Spesielt i startfasen vil trongen vera stor. Då vil det nye ansvaret involvera fleire personar i ein opplæringsfase.

For fylkeskommunen er det viktig å sjå ressursbehovet for oppgåver i friluftsliv samla, då det til saman er svært mange viktige oppgåver som skal utførast, og koordinering og samordning vil bli ei stor utfordring.

Intensjonane med regionreforma

Det kan vera eit spørsmål om ikkje det hadde vore meir i tråd med intensjonane i regionreforma om dei statleg sikra områda for friluftsliv hadde vorte kalla «fylkeskommunale sikra område for friluftsliv». Vi vel likevel å tilrå «offentleg sikra område for friluftsliv».

3. Konklusjon

Fylkesrådmannen ser positivt på overføring av dei nemnde ansvar og oppgåvene innan friluftsliv frå Fylkesmannen og Miljødirektoratet, om tilstrekkelege ressursar vert overført frå stat til fylkeskommune. Endringane i friluftsliva bør vere klarare på kva ansvar fylkeskommunane skal overta, og i mindre grad detaljerte arbeidsoppgåver. Rammestyling bør leggast til grunn. Dei statlege sikra områda for friluftsliv bør døypast om til «offentleg sikra område for friluftsliv».