

KS
Pb. 1378 Vika

0114 OSLO

Dato: 05.06.2019
Saksnr: 2019/21823
Dok.nr: 3
Saksbeh.: Thorsten Gøtterup
Deres ref.:

Høring av forslag til endringer i friluftsloven og forslag til forskrift om fylkeskommunenes oppgaver på friluftslivsområdet mv. - Innspill fra Rogaland fylkeskommune

Oversender her Rogaland fylkeskommunes innspill til fylkeskommunens felles høringsuttalelse til endringer i friluftsloven og forslag til forskrift om fylkeskommunenes oppgaver på friluftslivsområdet mv.

Rogaland fylkeskommune ber om at uttalelsen blir lagt ved fylkeskommunenes felles høringsuttalelse til Klima- og miljødepartementet.

Med hilsen

Thorsten Gøtterup
rådgiver

Kopi til:
Halvard Dahle Lægreid

- 1 Høring av forslag til endringer i friluftsloven og forslag til forskrift om fylkeskommunenes oppgaver på friluftslivsområdet mv.
- 2 Saksprotokoll FU sak 118-2019

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Oppgi vårt saksnr når du svarer på brevet

Saksframlegg

Arkivreferanse:2019/21823- 2
Saksbehandler: Thorsten Gøtterup
Avdeling: Regionalplanavdelingen

Høring av forslag til endringer i friluftslvsloven og forslag til forskrift om fylkeskommunenes oppgaver på friluftslvsområdet mv.**Sakens gang**

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
		Regional- og kulturutvalget
		Fylkesutvalget

Sammendrag

I forbindelse med regionreformen skal en rekke oppgaver på friluftslvsfeltet knyttet til Skjærgårdstjenesten og statlig sikrede friluftslvsområder overføres fra fylkesmannen og miljødirektoratet til fylkeskommunen. Klima- og miljødepartementet har som følge av dette sendt ut på høring forslag om endringer i friluftslvsloven og forslag til ny forskrift om fylkeskommunens oppgaver på friluftslvsområdet.

Fylkeskommunene er gått sammen med KS om en felles høringsuttalelse. KS koordinerer innspillene fra fylkeskommunene.

Fylkesrådmannen er positiv til at fylkeskommunene får et mer helhetlig ansvar for det regionale friluftslivet, og ser nødvendigheten av de foreslått endringer i friluftslvsloven. Samtidig ser Fylkesrådmannen en utfordring i at fylkeskommunen skal sikre og ivareta statlige interesser og fungere som statlig myndighet som kan gi muligheter for en motstridende dobbeltrolle for fylkeskommunen. Fylkesrådmannen mener også at den detaljerte forskriften motarbeider regjeringens politikk om redusert statlig detaljstyring og regionreformens mål om å legge til rette for positiv samfunnsutvikling basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer.

Fylkesrådmannen er av den oppfatning, at den anslåtte ressursbruk på 2,7 årsverk på landsbasis på langt nær er tilstrekkelig til å utføre de nye oppgavene tilfredsstillende.

Fylkesrådmannens innstilling

- Utvalget er enig i fylkesrådmannens vurdering og sender over saken til KS som innspill til fylkeskommunens felles høringsuttalelse.
- Utvalget ber KS om å legge Rogaland fylkeskommunes uttalelse ved fylkeskommunenes felles høringsuttalelse til Klima- og miljødepartementet.

Inge Smith Dokken
fylkesrådmann

Christine Haver
regionalplansjef

Bakgrunn for saken

Klima- og miljødepartementet har den 14.03.2019 sendt ut på høring forslag om endringer i friluftslvsloven og forslag til ny forskrift om fylkeskommunens oppgaver på friluftslvsområdet, samt forslag til endringer i forskrift av 21. november 2014 nr. 1538 om tilskudd til tiltak i statlig sikrede friluftslvsområder. Forslagene er en oppfølging av regionreformen og overføring av oppgaver på friluftslvsområdet til fylkeskommunen.

Fylkeskommunene har allerede et generelt ansvar innen friluftslivet som friluftslvsorgan etter friluftslvens § 21 og flere oppgaver knyttet til denne funksjonen. Fylkeskommunen skal fremme allmennhetens friluftslvsinteresser og har rett til å opptre, klage og i tilfelle reise søksmål i alle saker av interesse for friluftslivet (ref. friluftslvsloven § 22).

Etter dialog mellom flere fylkeskommuner er KS blitt bedt om å utarbeide en felles høringsuttalelse på vegne av fylkeskommunene. Dette for at fylkeskommunene fremstår samlet i saken og at innspillet gis mer tyngde. KS har påtatt seg oppgaven og holder i skrivende stund på å utarbeide slik uttalelse.

Problemstilling

Overføringen av oppgaver på friluftslvsfeltet knyttet til Skjærgårdstjenesten og statlig sikrede friluftslvsområder fra fylkesmannen og miljødirektoratet til fylkeskommunen medfører et behov for endringer i friluftslvsloven. Klima- og miljødepartementet har utarbeidet et forslag til ny forskrift om fylkeskommunens oppgaver på friluftslvsområdet.

Rogaland fylkeskommune er bedt om å vurdere forslag til lovendring og forskrift og å komme med innspill til felles høringsuttalelse til KS.

Saksopplysninger

I forbindelse med regionreformen er det besluttet at fylkesmannens ansvar og rolle innenfor friluftsliv skal overføres til de nye fylkeskommunene, jf. blant annet Prop. 84 S (2016–2017) "Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå", Meld. St. 6 (2018-2019) "Oppgaver til nye regioner" og Stortingets behandling av disse. Oppgaveoverføringen er også omtalt i regjeringens handlingsplan for friluftsliv fra 2018.

Begrunnelsen for dette er at de nye fylkeskommunene skal få et mer helhetlig ansvar for friluftslivet og bedre kunne ivareta allmennhetens friluftslvsinteresser som friluftslvsorgan etter friluftslvens §§ 21-22.

Fylkeskommunene utfører følgende oppgaver på friluftslvsområdet i dag:

- Fordele statlige tilskuddsmidler til friluftslvsaktivitet, og følge opp og kontrollere rapporteringer for bruk av midlene (jf. forskrift 25. november 2014 nr. 1532).
- Fordele statlige tilskuddsmidler til opparbeiding og tilrettelegging av statlig sikrede friluftslvsområder, og følge opp og kontrollere rapporteringer for bruk av midlene (jf. forskrift 25. november 2014 nr. 1538).
- Ivareta friluftslvsinteresser i alle plansaker etter plan- og bygningsloven Initiere og utarbeide regionale planer om temaer som omhandler friluftsliv, eller i vesentlig grad berører friluftsliv.
- Veilede og bygge opp kompetanse i kommunene innenfor friluftsliv, herunder hvordan friluftslvsinteresser kan ivaretas i plansaker etter plan- og bygningsloven.
- Vurdere og uttale seg til Miljødirektoratet om søknader om statlig sikring av nye friluftslvsområder.

- Følge opp kommunenes og friluftsrådenes drifts- og tilsynsansvar i de statlig sikrede friluftslivsområdene.
- Bidra til at det utarbeides forvaltningsplaner for de sikrede områdene.
- Gjennom egne tiltak og deltakelse i statlige prosjekter stimulere til friluftslivsaktivitet og til ivaretagelse og utvikling av arealer og anlegg for friluftsliv. Med egne tiltak menes tiltak og satsinger som initieres og igangsettes av fylkeskommunene selv, og som ikke har statlig styring.
- Informere om allemannsretten, herunder rettigheter og plikter som følger av denne.

I tillegg er flere fylkeskommuner part i Skjærgårdstjenesten regionalt, hvor de går inn med egne midler og sitter i driftsområdestyrene. Dette gjelder Rogaland fylkeskommunes engasjement i Vestkystparken, Skjærgårdstjenesten i Rogaland og Hordaland.

Oppgaver som skal overføres fra Fylkesmannen og Miljødirektoratet til fylkeskommunen:

Oppgaver knyttet til forvaltningen av statlig sikrede friluftslivsområder:

- Avgjøre saker om midlertidige omdisponeringer av de sikrede områdene.
- Avgjøre saker om mindre grenseendringer, etter nærmere retningslinjer.
- Løpende veiledning av kommuner og friluftsråd i enkeltsaker, samt organisert opplæring og veiledning av kommuner og friluftsråd i form av kurs og seminarer.
- Kvalitetssjekking og ajourføring av friluftslivsmodulen av Naturbase.
- Håndtering av større deler av bygningsforvaltningen på områdene.
- Håndtering av festeforhold, sameie og rettigheter på de sikrede områdene.
- Håndheving av eiendomsretten og grunneierbeføyelser (til fots-, beite-, jakt-, fiskerett osv.). Dette kan være ulovlig bruk, nabokrenkelsler, grensetvister med mer.
- Grensegang eller kartforretning for eiendommer med usikre grenser.
- Framskaffe oversikter over tilstanden i områdene, herunder behov for tilrettelegging og opparbeiding.
- Ivareta de statlig sikrede friluftslivsområdene i jordskiftesaker.
- Ivareta de statlig sikrede friluftsområdene i plansaker og i nabosaker.
- Godkjenne forvaltningsplaner for de sikrede områdene.
- Gi uttalelser i saker som skal avgjøres av Miljødirektoratet.

Fylkesmannen skal fortsatt ha innsigelsesmyndighet knyttet til friluftslivsinteresser.

Oppgaver knyttet til Skjærgårdstjenesten:

- Overføre statlige midler til driftsområdene i Skjærgårdstjenesten, og følge opp bruk og rapportering av disse midlene.
- Bidra i ulike opplærings- og kompetansehevede tiltak.

Som følge av overføringen av oppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen er det også nødvendig å gjøre tilpasninger i forskrift 25. november 2014 om tilskudd til tiltak i statlig sikrede friluftslivsområder § 3 fjerde ledd.

Det vil ikke lenger være fylkesmannen, men fylkeskommunen som skal godkjenne forvaltningsplanen. Departementet foreslår at setningen om hvem som godkjenner forvaltningsplanen utgår, idet dette uansett vil fremgå av den nye forskriften om fylkeskommunenes oppgaver.

De økonomiske og administrative konsekvensene av å overføre oppgaver til fylkeskommunene er beskrevet 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) "Oppgaver til nye regioner." Det fremgår her at flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene skal følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at de økonomiske ressurser fylkesmannen og direktoratet bruker på de aktuelle oppgavene på friluftslivsfeltet i dag, vil rammeoverføres fra direktoratet og fylkesmennene til de respektive fylkeskommunene.

Det er beregnet at Miljødirektoratet og fylkesmennene samlet bruker ca. 2,7 årsverk på oppgavene nevnt over. Hvor mye ressurser den enkelte fylkeskommune får overført, vil bli konkretisert i kommuneproposisjonen, ut fra beregnet arbeidsmengde i de ulike fylker.

Det fremgår av Prop. 84 S (2016–2017) "Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå" pkt. 10.5.1 at Klima- og miljødepartementet ved overføring av oppgaver til de nye fylkeskommunene vil utarbeide en forskrift som fastsetter de konkrete oppgavene fylkeskommunene samlet skal ha på friluftsområdet. Forslaget til ny forskrift er vedlagt i høringsnotatet.

Klima- og miljødepartementet foreslår i tillegg endringer i friluftsloven §§ 2, 3a, 15, 16 og 24. Forslaget innebærer at fylkesmannen ikke lenger skal stadfeste kommunenes vedtak om ferdselsrestriksjoner i friluftslivsområder. Forslagene er en oppfølging av Kommunereformen og i samsvar med regjeringens politikk om redusert statlig detaljstyring og byråkrati. Klima og miljødepartementet foreslår derfor å fjerne kravet om fylkesmannens stadfesting av reglene. Endringen innebærer at kommunene selv må sørge for at allmennhetens interesser ikke innskrenkes unødige. For detaljert ordlyd på lovendringene henvises til Høringsnotatet (vedlagt).

Fylkesrådmannens vurderinger

Fylkesrådmannen er positiv til at fylkeskommunene får et mer helhetlig ansvar for det regionale friluftslivet. Dette kan bidra til mer enhetlig og effektiv saksbehandling, samt gi mulighet for en mer helhetlig utviklerrolle for fylkeskommunene i samarbeid med andre aktører. Det vil samtidig forenkle aktørbildet at kommuner og friluftsråd mfl. i større grad får en part å forholde seg til.

Forslaget til endringer i friluftsloven er primært en konsekvens av overføringen av oppgaver og regjeringens politikk om redusert statlig detaljstyring og byråkrati. Fylkesrådmannen ser behov for at fylkeskommunen som ny hovedansvarlig for regionalt friluftsliv har oversikt over og kjennskap til kommunenes vedtak om ferdselsrestriksjoner i friluftslivsområder. Fylkesrådmannen mener at det bør legges inn et krav om at melding om vedtak skal sendes til fylkeskommunen.

Selv om fylkesrådmannen er positiv til overføringen av oppgaver, ser fylkesrådmannen en utfordring i at fylkeskommunen skal sikre og ivareta statlige interesser og fungere som statlig myndighet. Fylkeskommunene bør, i hovedsak, ikke drive myndighetsutøvelse på vegne av staten. Det er særlig oppgavene knyttet til forvaltning av statlig sikrede friluftslivsområder som blir en myndighetsutøvelse og representasjon av staten. KS har luftet ideen om at de statlig sikrede friluftslivsområder overdras til fylkeskommunen for å komme utenom denne problemstilling. Slik løsning vil i tillegg høyst sannsynlig medføre at fylkeskommunen også vil få overført ansvaret for tilskuddsordningen "Sikring av friluftslivsområder (kap. 1420 post 30)".

At fylkeskommunen skal sikre og ivareta statlige interesser og fungere som statlig myndighet vil også bety at fylkeskommunene kan havne i situasjoner hvor det kan oppstå motstrid mellom de regionale interessene innen samferdsel, kulturminneforvaltning og skole- og idrettsanlegg på den ene siden og grunneierinteressen som skal ivaretas på vegne av staten.

Regjeringen presiserte i Meld St. 6 2018.2019 at målet med regionreformen er å legge til rette for positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer. Samtidig har regjeringen en politikk om redusert statlig detaljstyring og byråkrati. Når utkastet til forskrift angir detaljert hvilke oppgaver fylkeskommunene skal utføre for å ivareta ansvaret som foreslås overført til fylkeskommunene, mener fylkesrådmannen at forskriften er i konflikt med regjeringens politikk og målet med regionreformen. Hovedpoenget må være at fylkeskommunen får ansvaret for statlig sikrede friluftslivsområder og oppgavene knyttet til dette, men selv finner måten å løse de på. Et synspunkt som også er påpekt av KS.

Opgaver knyttet til Skjærgårdstjenesten som er foreslått overført til fylkeskommunen går primært ut på å overføre statlige midler til driftsområdene i Skjærgårdstjenesten, og følge opp bruk og rapportering av disse midlene. I Rogaland er fylkeskommunen en del av samarbeidet i driftsområdet Vestkystparken som dekker Rogaland og Hordaland og er representert i Vestkystparkens styre. Om fylkeskommunen tildeles disse nye oppgaver vil fylkeskommunen både sitte i driftsstyret som avgir rapporter og regnskap og samtidig ha det statlige ansvar for å godkjenne rapporter og regnskap fra driftsstyrene. Det vil innebære en uheldig dobbeltrolle, slik fylkesrådmannen ser det.

For Vestkystparken er det foreslått at oppgaven legges til nye Vestland fylkeskommune. Tidligere har oppgavene rullert mellom fylkesmennene i de to fylkene og har fulgt sekretariatet i Vestkystparken. Sekretariatet i Vestkystparken ambulerer mellom Rogaland og Hordaland fylkeskommune med fire års mellomrom forskjøvet to år i forhold til valgperioden. Hordaland har sekretariatet i dag. Fylkesrådmannen ser ingen hindring for at denne oppgaven ikke skal kunne fortsette å følge sekretariatet i Vestkystparken. Det vil være mest praktisk for fylkeskommunene, da sekretariatet gjennomfører utbetalingen av de regionale bidrag til driftsenhetene og derfor vil kunne samordne utbetalingen.

Klima- og miljødepartementet har etter innspill fra Miljødirektoratet og fylkesmennene beregnet at det samlet brukes ca. 2,7 årsverk på oppgavene som skal overføres, hvilket i gjennomsnitt er ca. 0,25 årsverk per fylkeskommune. Fylkesrådmannen er av den oppfatning, at den anslåtte resurse bruk på langt nær er tilstrekkelig til å utføre oppgavene tilfredsstillende og stiller seg spørrende til hvorfor fylkeskommunen ikke er tatt med på råd i denne utregningen.

I Rogaland alene er det registrert 183 statlig sikrede friluftslivsområder i Miljødirektoratets kartdatabase Naturbase, tallet er egentlig noe høyere, da flere av de nyere sikringer ikke er lagt inn. Av disse områdene er 64 eiet av staten. Rogaland fylkeskommune vil altså få grunneier ansvar for et betydelig antall områder og skal bl.a. håndtere bygningsforvaltning, festeforhold, sameie og andre rettigheter, samt håndheve eiendomsretten og grunneierbeføyelser.

Selv om det kanskje ikke knytter seg mange saker til hver enkelt oppgave, ser fylkesrådmannen at det sammenlagt kan bli ressurskrevende å følge opp de forskjellige oppgaver. Det er behov for mer detaljert kjennskap til de enkelte sikrede områder og et tettere samarbeide med kommunene og friluftsrådene som drifter områdene. Samtidig vil oppgavene med å kvalitetssikre og oppdatere Naturbase og godkjenning av forvaltningsplaner for områdene periodevis kreve flere ressurser enn det som det foreslås overført.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Fylkesutvalgets behandling av sak 118/2019 i møte den 04.06.2019:

Behandling

Votering:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

- Utvalget er enig i fylkesrådmannens vurdering og sender over saken til KS som innspill til fylkeskommunens felles høringsuttalelse.
- Utvalget ber KS om å legge Rogaland fylkeskommunes uttalelse ved fylkeskommunenes felles høringsuttalelse til Klima- og miljødepartementet.