

Høringsnotat:

- **Kommunereformen og regionreformen – forslag til endringer i frilftsloven og forslag til forskrift om fylkeskommunenes oppgaver på friluftslivsområdet mv**

1. Kommunereformen – forslag til endringer i frilftsloven

Departementet foreslår at kravet om stadfesting fra Fylkesmannen oppheves i §§ 2, 3a, 15 og 16 og at § 24 endres.

I forslag til endringen i frilftslovens §§ 2, 3a, 15 og 16 foreslår Klima- og miljødepartementet at fylkesmannen ikke lenger skal stadfeste vedtak om ferdsels- og oppholdsrestriksjoner som kommunene setter for nærmere avgrensede områder og strekninger, men en forutsetning er at det skjer i samtykke med eier (som tidligere). Kommunen får gjennom denne endringen, større ansvar for lokalt friluftsliv.

Dette innebærer at det ikke lenger noen som skal stadfeste de lokale vedtakene som kommunene gjør. Dette kan føre til en svekkelse av allemannsretten, til tross for at kommunen etter § 24 skal «kunngjøre vedtaket i en eller flere aviser som er alminnelig lest på stedet, og om nødvendig ved oppslag på eiendommen eller på annen måte». Brukernes mulighet til medvirkning burde vært styrket gjennom at kommunene sendte forslaget ut på høring, før de kan fatte vedtak. Hvis ferdsels- og oppholdsrestriksjoner skal settes i statlig sikra friluftslivsområder, vil vi anta at kommunen må innhente samtykke av fylkeskommunen (etter 01.01.2020 i henhold til endringer foreslått i denne sak) som får rollen som statlig grunneierrepresentant i disse områdene.

Men, for alle andre områder forutsettes det at fylkeskommunen som ny hovedansvarlig for regionalt friluftsliv, mer eller mindre tilfeldig fanger opp kunngjøringene om vedtak. Det foreslås at det legges et krav i §§ 2, 3a, 15 og 16 om at melding om vedtak skal sendes til fylkeskommunen.

For friluftslivutøverne er en annen utfordring med vedtakene etter §§ 2, 3a, 15 og 16; at de er i svært liten grad er tilgjengelige når turen skal planlegges. Padleforbundet har belyst dette gjennom en kartlegging av hvor vanskelig det er å finne teltplasser langs kysten. Områder som er egnet for telting, er ofte statlig sikra friluftslivsområder der det er vedtatt ferdsels- og oppholdsrestriksjoner etter § 15. Dette blir først synlig gjennom oppslag i området. Det bør være en forutsetning for iverksetting av vedtak etter § 2, 3a, 15 og 16 at det er meldt inn til Kartverket (fortrinnsvis Tur- og friluftsbasen) for at informasjonen skal være tilgjengelig for alle og brukes i turportaler som f.eks ut.no. Det foreslås at § 24 endres slik at kunngjøring også skjer via kartfesting gjennom Kartverkets databaser.

Departementet foreslår i § 24 femte ledd at «fylkesmannens vedtak» endres til «kommunens vedtak». Da er det unaturlig at det senere i avsnittet står at kommunen skal påklage sitt eget vedtak. Det forslås derfor at «av den kommune hvor grunnen ligger» fjernes.

2. Regionreformen

Forslag til forskrift om fylkeskommunenes oppgaver på friluftslivsområdet og forslag til endring i forskrift om tilskudd til tiltak i statlig sikrede friluftslivsområder

I forbindelse med regionreformen er det besluttet at fylkesmannens ansvar og rolle innenfor friluftsliv skal overføres til de nye fylkeskommunene. Fylkesmannens oppgaver på friluftslivsfeltet er knyttet til Skjærgårdstjenesten og statlig sikrede friluftslivsområder. Begrunnelsen for dette er at de nye fylkeskommunene skal få et mer helhetlig ansvar for friluftslivet. Fylkesmannen skal fortsatt ha innsigelsesmyndighet knyttet til friluftslivsinteresser. I tillegg skal deler av Miljødirektoratets forvaltningsansvar for de statlig sikrede friluftslivsområdene overføres til fylkeskommunene.

Forslaget til forskrift har to rettslige virkninger for fylkeskommunen fra 01.01.2020:

- Fra forventninger om gjennomføring av oppgaver til lovpålagte oppgaver
- Ansvar for forvaltningen og ivaretagelse av grunneierinteressene i statlig sikrede friluftslivsområder

Forvaltning av statlig sikrede områder

Når det gjelder overføring av forvaltningsansvar for de statlig sikrede friluftslivsområdene vil også dette bidra til en mer helhetlig forvaltning og oppfølging av dette området. Allikevel innebærer dette et nytt og omfattende ansvar for fylkeskommunene avhengig av fylkenes størrelse og omfang innen de nye oppgavene. Det er derfor positivt at Miljødirektoratet har iverksatt opplæring av de nye oppgavene til fylkeskommunene. I opplæringen den 04.04.19 ble det gitt en innføring i hvilke konkrete oppgaver og utfordringsbilder de nye ansvarene kan bestå i for fylkeskommunene. I opplæringen ble det blant annet listet opp 12 ulike lover som fylkeskommunene må regne med å anvende i de nye forvaltningsoppgavene. Videre er det i forslaget til endringer av forskrifter (§ 4. Statlig sikrede friluftslivsområder) listet opp 14 nye oppfølgingsansvar av større og mindre art. Flere av disse oppfølgingsansvarene kan innebærer mange nye fagmessige utfordringer for fylkesadministrasjonene. Det ble i opplæringen klart at overtagelsen av de nye forvaltningsoppgavene vil sette langt større krav til fylkeskommunenes juridiske spisskompetanse på flere områder.

Det ble også belyst at fylkeskommunene kan havne i situasjoner hvor de kan ha motstridende faginteresser (kan oppstå innenfor samferdselsoppgaver, kulturminneforvaltning og skole- og idrettsanlegg) og roller på grunnlag av grunneierinteressen som skal ivaretas på vegne av staten. Det forutsettes av mindre løpende henvendelser som blant annet nabovarsler, årlige små dispensasjoner med mer, kan avklares med kommunene/ friluftsrådene gjennom forvaltningsplanene. Fylkeskommunene må utrede hvordan man skal finne gode rutiner for å håndtere disse situasjonene i samråd med Miljødirektoratet.

Skjærgårdstjenesten

Ved den foreslåtte forskrift vil fylkeskommunen slik vi ser det få en dobbeltrolle i Skjærgårdstjenesten. Alle de tre fylkeskommunene er frivilligpart i samarbeidet og sitter i dag med representanter i driftsstyrene. Forslaget til endring vil i tillegg gi Viken fylkeskommune forvaltningsmyndighet for statlige oppgaver. Fylkeskommunen vil i prinsippet både kunne sitte i driftsstyret som avgir rapporter og regnskap og samtidig ha det statlige ansvar for å godkjenne rapporter og regnskap fra driftsstyrene. Vi gjør også oppmerksom på at Viken fylkeskommunes forvaltningsansvar også omfatter oppfølging av Oslo kommune i tillegg til Viken-kommuner.

I forbindelse med overtagelse av oppfølgingsansvaret for Skjærgårdstjenesten bør fylkeskommunenenes roller trolig bli mer tydelige og avklarte. Fylkeskommunen kan ikke være kontroll og tilskuddsmyndighet og samtidig inneha styreverv eller posisjoner i Skjærgårdstjenestens driftsstyrer.

I tillegg må Skjærgårdstjenesten organisering gjennomgås med tanke på ny kommunelov og endringer om interkommunalt samarbeid.

Markaloven

I forbindelse med den regionale friluftsrollen savnes det fortsatt en vesentlig avklaring. Med tanke på at Markaloven med unntak av Oslo kommune omfatter kun Viken- kommuner etter 01.01.2020. er det behov for tydeligere avklaringer i.f.t. den regionale friluftslivsrollen knyttet til Markaloven. Denne regionale rollen skal fortsatt ligge hos fylkesmannen. Fylkeskommunene er blant annet ikke representert i Markarådet som trolig er den mest sentrale arenaen for regionale vurderinger innen friluftslivet.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

I forslaget opplyses det om at Miljødirektoratet og fylkesmennene samlet bruker ca. 2,7 årsverk på oppgavene fylkene skal ta over.

Som følge av de nye oppgavene vil fylkeskommunene ha behov for å styrke sin juridiske kapasitet og kompetanse. Det er derfor knyttet stor bekymring til at det kun er avsatt 2,7 stillinger på nasjonalt nivå for å håndtere de nye oppgavene. Viken fylkeskommune er den regionen som vil få størst forvaltningsansvar innen både Skjærgårdstjenesten og forvaltningen av statlige sikrede områder. Totalt vil Viken få ansvaret for 338 statlig sikra områder og to av Skjærgårdstjenestens driftsområder.

De foreslåtte endringene i friluftsløven gir kommunene et større ansvar. Som følge av dette vil fylkeskommunene få en utvidet rolle i form av veiledning og kompetansebygging av kommuner og friluftsråd.

Overføring av ressursene til de enkelte fylkeskommuner vil skje først i budsjettproposisjonen for 2020. Hvor mye ressurser den enkelte fylkeskommune får overført, vil bli konkretisert i kommuneproposisjonen, ut fra beregnet arbeidsmengde i de ulike fylker. En såpas sen avklaring av ressursene gjør det vanskelig for fylkeskommunene å kunne iverksette nødvendig rekruttering

i tilstrekkelig tid før overføringen av oppgavene. Dette er uheldig og burde vært avklart på et tidligere tidspunkt.

4. Oppsummering

Det er positivt at kommunene får mer lokalt ansvar og myndighet gjennom de foreslåtte endringene i frilufsloven. Dette fordrer at kommunene gjennomfører gode prosesser for medvirkning før vedtak fattes. Vedtak kommuniseres og publiseres på en oversiktlig måte for alle berørte parter.

Fylkeskommunens nye forvaltningsoppgaver innen statlig sikrede frilufsområder vil trolig bidra til mer effektiv forvaltning. Fylkene må kunne forankre løpende forvaltningsoppgaver direkte kommunene gjennom forvaltningsplaner.

Fylkeskommunens nye ansvar innen Skjærgårdstjenesten er også en positiv utvikling. Ved den foreslåtte forskrift vil fylkeskommunen slik vi ser det kunne få en dobbeltrolle som må avklares i tråd med god forvaltningsskikk.

Det etterlyses også en avklaring rundt Viken Fylkeskommunes rolle i forhold til Markaloven og fylkeskommunens nye regionale innen frilufsliv.

Det er positivt at fylkeskommunene får et mer helhetlig ansvar for det regionale frilufslivet. Dette kan bidra til mer enhetlig og effektiv saksbehandling samt gi mulighet for en mer helhetlig utviklerrolle for fylkeskommunene. Det vil forenkle at kommuner og frilufsråd i større grad får en part å forholde seg til. Både Miljødirektoratet sin overføring av oppgaver samt at fylkesmannens rolle nå begrenses til å være innsigelsesmyndighet gir mer tydelig rolleavklaring mellom stat, fylke og kommune. Et viktig suksesskriterium vil være at fylkeskommunene får tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, samt ressurser til å ivareta sine nye roller og oppgaver.