

Utredning «parkvesen»

—Vurdering av driftsform og
organisering



Innhold

Innhold	1
1 Bakgrunn	2
1.1 Formål med et «parkvesen»	2
1.2 Finansiering av fellesgodene	2
1.3 Nåsituasjon - drift og vedlikehold	3
1.4 Begrepsavklaring og definering av oppgaver	8
1.5 Fjelltjenesten og Statens naturoppsyn	9
2 Kunnskapsgrunnlag driftsformer og oppgaver	10
2.1 Interkommunalt samarbeid (IKS)	10
2.2 Interkommunalt friluftsråd	11
2.3 Avdeling i kommunen	13
2.4 Kommunalt foretak (KF)	14
2.5 Kommunalt aksjeselskap (AS)	16
2.6 Stiftelse	19
2.7 Kjøp av tjenester	21
3 Vurdering av driftsformer i Senja kommune	22
3.1 Interkommunalt samarbeid (IKS)	22
3.2 Interkommunalt friluftsråd	22
3.3. Avdeling i kommunen	22
3.4 Kommunalt foretak	23
3.5 Kommunalt aksjeselskap (AS)	23
3.6 Stiftelse	24
3.7 Kjøp av tjenester	24
4 Anbefaling modell	24
4.1 Drift og organisering	24
4.2 Estimerte kostnader ved anbefalt modell	26
4.3 Estimerte inntekter og mulig finansiering	26
Referanser og kildelenker	26

1 Bakgrunn

Kommunestyret vedtok 14.12.2023 i sak 165/2023: *Budsjett og økonomiplan 2024–2027 Senja kommune*, følgende verbalforslag:

«Senja kommune har behov for å ruste opp sine tjenester for å bedre ivareta natur, bygder og utfartssteder i forbindelse med den økende turiststrømmen. Senja kommunestyre ber rådmannen kartlegge hvordan Senja kommune kan komme i gang med etablering av Senja 'parkvesen', og legge frem sak for kommunestyret før høsten 2024.»

1.1 Formål med et «parkvesen»

Formålet med et «parkvesen» bør være å sikre at tilrettelagte områder er godt vedlikeholdt og til enhver tid klargjort for besøkende. Dette inkluderer regelmessig ettersyn i form av rydding og tømning av søppel, samt tilsyn og rengjøring av toaletter og andre fasiliteter. Viktige funksjoner er å opprettholde orden i områder med mye besøk, og gjøre enkelt vedlikeholdsarbeid. Etablering av et «parkvesen» skal bidra til å opprettholde et velfungerende og bærekraftig besøksmiljø i tråd med lokal forvaltning.

Masterplan Senjaregionen som attraktivt og bærekraftig reisemål stadfester at turismen i vår region skal utvikles på en måte som både støtter lokal verdiskaping og beskytter miljøet. Dette inkluderer å håndtere den økende mengden besøkende, redusere negative effekter på natur og lokalsamfunn, og sørge for at infrastrukturen, som parkeringsplasser, toalett og søppelfasiliteter, er tilstrekkelig og godt vedlikeholdt. Et «parkvesen» vil kunne spille en viktig vertskapsrolle ved å formidle kunnskap om lokal kultur og natur til besøkende. Gjennom opplysning og veiledning kan et «parkvesen» fremme forståelse og empati for områdets unike økosystemer og kulturarv, og dermed påvirke besøkende til ansvarlig og respektfull ferdsel.

Denne utredningen av et «parkvesen» må sees i sammenheng med overordnet besøksstrategi for Senja kommune, plan for friluftslivets ferdselsårer, og behovet for en turistavgift, også kalt besøksbidrag. Erfaringer fra prosjekter på besøksforvaltning i Nordland stadfester kommunens aktive rolle i utforming av prinsipper gjennom planlegging (Stokke, m.fl., 2023). En helhetlig besøksforvaltning muliggjør gode løsninger tilpasset hvert sted for å skape gode steder å besøke og bo på for innbyggere.

1.2 Finansiering av fellesgodene

Regnskapene fra selskaper i reiselivssektoren i Norge viser en omsetningsøkning på 80 prosent over de siste ti årene (kilde: Menon 2021). I Senjaregionen stod tilreisende for over 200 000 gjestedøgn på hotell, camping eller Airbnb i løpet av 2019. Overnattende gjester bidro til under halvparten av inntektene for aktørene i reiselivsnæringen, noe som indikerer at regionen har en betydelig andel gjennomfartsturister, spesielt knyttet til Nasjonal turistveg Senja. Trafikken på fergesambandet fra Botnhamn til Brensholmen har økt med 30 prosent, og det er forventet en rekord på 60.000-70.000 turgåere på de mest populære rutene innen årets slutt. Visit Senja rapporterte om en eksplosiv økning i antall besøkende, med en betydelig mengde bobiler allerede tidlig i juni, tre uker før det som vanligvis er normalt (Aftenposten, 16.08.2024).

Bobiler og andre kjøretøy med overnattingsmuligheter forsterker de trafikale utfordringene i Senja kommune, som smale veier og trange tunneller. «Villcamping» henviser i dette tilfellet til bobiler og campervans som står parkert langs veiene og ved friluftsområder gratis over natta. Det kan føre til redusert tilgjengelighet av parkeringsplasser for andre turister og

lokalbefolkningen, og tendenser til å bruke parkeringsplasser på en måte som ikke var intensjonen, ved å okkupere områder over lengre perioder og hindre tilgang for andre besøkende.

Den økende mengden av bilturister skaper negative konsekvenser for lokalbefolkning og natur når presset på friluftsområder øker, sammen med forsøpling og ulovlig parkering, for å nevne noe. Undersøkelser viser at besøkende kommer til Senja for å oppleve vakker natur, der fotografering og turgåing er de viktigste aktivitetene til både norske og utenlandske besøkende (Nordnorsk reiseliv, 2024). Samtidig er det en økning i negative konsekvenser for natur og lokalsamfunn på grunn av uønsket atferd fra et økende antall besøkende. Turstier i enkelte mye besøkte områder er ikke tilstrekkelig tilrettelagt for mengden turgåere, noe som har ført til stadig bredere sti og økt erodering av vegetasjonen, ødeleggelse av det estetiske inntrykket, og risiko for ulykker når underlaget på stien blir til sand (Sårbarhetsvurdering av stien til Segla, Sállir natur).

Et «parkvesen» kan gi gode muligheter for å kanalisere ferdselen av besøkende på en mer hensiktsmessig og bærekraftig måte. Det kan bidra til forebygging av ulovlig parkering slik at flere besøkende må betale parkeringsavgift. Vertskaps-rollen gir muligheter for styring av ferdsel slik at besøkende og lokale brukere av naturen kan ha gode opplevelser i friluftsområdene. På denne måten kan negative konsekvenser av besøkende, som trengsel, forsøpling, trafikale utfordringer osv., bli redusert. Det vil dermed støtte Senja kommune sin overordnede visjon om å skape robuste, livskraftige og attraktive steder å bo. Masterplanen for reiseliv i Senjaregionen er basert på «Senja – By invitation» med mål om rett gjest på rett sted til rett tid. Slik at reisemålet både skal være gode steder å besøke, og gode steder å bo for lokalbefolkningen.

Mulighetene for inntekter til finansiering av et «parkvesen» er hovedsakelig brukerbetaling ved avgiftsparkering og besøksbidraget som utredes av regjeringen. Målet er at organisasjonen skal driftes etter selvkost-prinsippet som innebærer at kostnadene skal ikke overstige inntektene, og eventuell profitt skal gå til investering i fasiliteter og vedlikeholdsarbeid innenfor driftsområdet. Det inkluderer både direkte kostnader som drift og indirekte kostnader som administrasjon og avskrivninger. Regjeringen la fram et lovforslag 19.11.2024 om besøksbidrag på alle typer overnattinger på opptil 5 prosent. Disse inntektene skal i sin helhet gå til kommunene som øremerkede midler for besøksforvaltning, men vil også medføre økte administrative kostnader for innkreving og rapportering. Det er positivt at den foreslåtte ordningen for besøksbidrag gjelder alle type overnattinger, også private utleiende (Airbnb o.l.), campingplasser, hyttegrender, og vandrerhjem (Nærings- og fiskeridepartementet, 19.11.2024).

Imidlertid har Senja som sagt et økende antall besøkende som benytter seg av fellesgodene, og som ikke betaler for overnatting i kommunen (villcamping). Derfor er det særlig viktig at brukerbetalinger på utfartsparkeringer opprettholdes og videreutvikles i Senja kommune. Fortsettelse og utvidelse av ordningen med parkeringsavgift vil skape mer forutsigbarhet og økonomisk trygghet for at kommunen skal kunne etablere og opprettholde et forsvarlig driftsregime rundt besøksforvaltningen. Også private aktører kan søke om tillatelse til avgiftsparkering etter friluftsloven § 14 (Avgift for adgang til friluftsområde). Innkreving av parkeringsavgift, må driftes etter selvkostprinsippet der avgiften må være rimelig og ikke stå i misforhold til tiltakene eier eller bruker har gjort på området til fordel for brukerne.

1.3 Nåsituasjon - drift og vedlikehold

De siste par årene har budsjett for drift besøksforvaltning vært skilt ut i eget ansvar under virksomhet Plan og utvikling. Tidligere har budsjettposter vært spredt på ulike ansvar under

kultur og teknisk drift. Oppgaver knyttet til koordinering av drift besøksforvaltning, som kontakt med samarbeidsaktører, utarbeidelse og oppfølging av driftsavtaler, bestilling av mobile toaletter, oppfølging av driftsmeldinger, utbetaling, utsett og innhenting av søppelcontainere, og andre henvendelser er nå samlet ett sted. Selve driften som vask av toaletter, rydding av søppel, og generelt oppsyn med utvalgte friluftsområder, utføres i dag gjennom avtaler med MITRA, Flerbrukshuset, frivillige lag og foreninger, driftsavtaler med privatpersoner, samt ungdom som sommerverter i innfallsporten til Ånderdalen nasjonalpark i Tranøybotn i samarbeid med Ånderdalen nasjonalparkstyre. Til sammen er det 16 ulike aktører som skal følges opp før, under og etter den hektiske sommersesongen, noe som er krevende for kommunen.

Oversikten under viser lokasjonene som driftes av Senja kommune i dag, inkludert hvem vi har hatt avtale med sommeren 2024:

Lokasjon	Type	Eier	Ansvar for drift	Driftsoperatør 2024
Store Færøya i Bergsfjorden	Landskapsvernområde	Opplysningsvesenets fond (OVF)	Senja kommune	Berg jeger- og fiskerlag
Lille Færøya i Bergsfjorden	Landskapsvernområde	Opplysningsvesenets fond (OVF)	Senja kommune	Berg jeger- og fiskerlag
Geitryggen	Ved kirkegården /utfartsparkering	Lenvik sokn		Bjorelvnes kirkering
Mefjordbotn	Universelt utformet fiskeplass	Privat grunneier	Senja kommune	Nordre Berg bygdemuseumslag
Senjahopen	Sentrum ved butikken	Privat grunneier	Senja kommune	Nordre Berg bygdemuseumslag
Ersfjordstranda	Statlig sikret friluftslivsområde	Miljødirektoratet	Senja kommune	Bygdelaget Havdønn
Sørvika	Statlig sikret friluftslivsområde	Miljødirektoratet	Senja kommune	Bygdelaget Lunheim
Sildevika	Statlig sikret friluftslivsområde	Senja kommune	Senja kommune	Gryllefjord bygdelag
Ballesvika	Ved kirkegården /utfartsparkering	Privat grunneier	Senja kommune	Gryllefjord bygdelag
Laukvika	Ved kirkegården /utfartsparkering	Lenvik sokn	Senja kommune	Botnhamn grendeutvalg
Tranøybotn	Innfallsport til Ånderdalen nasjonalpark	Senja kommune	Senja kommune	Vår/høst: Mitra Sommer: sommerverter

Lokasjon	Type	Eier	Ansvar for drift	Driftsoperatør 2024
				(ungdom i sommerjobb under arbeidsledelse av nasjonalparkforvaltning og Flerbrukshuset)
Revet			Senja kommune	Mitra
Storvika	Universelt utformet fiskeplass		Senja kommune	Mitra
Bøvær	Ved stranda			Privatperson
Steinfjord	Ved stranda			Privatperson
Hofsøya	Ved startpunkt Dronningstien	Privat grunneier	Senja kommune	Privatperson
Finnsæter	Parkering med tømme-stasjon	Senja kommune	Senja kommune	Eier av Hulder- og trollparken
Skaland	Sentrum ved parkering Husfjellet	Senja kommune/ Midt-Troms museum	Senja kommune	Skagi Senja hotel & lodge
Fjordgård	Sentrum ved parkering fiskerihavna	Senja kommune	Senja kommune	Segla parkering
Mefjordvær	Tømme-stasjon	Senja kommune	Senja kommune	Senja kommune

Ved utvikling av flere lokasjoner fram i tid vil drift, slik det foregår i dag, bli enda mer krevende å administrere.

Driftsavtaler for perioden mai til oktober 2024 har kostet kommunen litt i underkant av 440 000 kr. I tillegg kommer ca. 70 000 kr til forbruksmateriell som dopapir og vaskeartikler og utstyr til små reparasjoner utført av frivillige. Forbruksmateriell hentes ut av hver enkelt driftsoperatør, hos leverandør kommunen har avtale med. Senja avfall har pr. utgangen av september fakturert i overkant av 370 000 kr for tømming av søppelcontainere, og slamtanker der slambil kan komme til. Det vil tilkomme ytterligere kostnader for tømminger i perioden oktober–desember.

3 lokasjoner genererer i dag inntekter gjennom besøksbidrag i form av parkeringsavgift:

- Tranøybotn, innfallsporten til Ånderdalen nasjonalpark
- Skaland, startpunkt Husfjellet
- Steinfjord, parkering ved stranda

Disse lokasjonene driftes etter selvkostprinsippet jf. frilufsloven § 14. Inntekter på disse lokasjonene skal brukes til å dekke utgifter på den respektive lokasjonen, og nivået på parkeringsavgiften skal i prinsippet justeres slik at det ikke genereres overskudd eller underskudd.

Disse tre lokasjonene har pr utgangen av oktober i år generert inntekt på totalt 359 000 kr ekskl. mva.

Drift av parkeringsregimet er underlagt avdeling for infrastruktur i virksomhet teknisk drift. Avdelingen tilrettelegger for parkering både i sentrum og rundt om på utfartsparkeringene, og fører kontroll med at parkering foregår etter lov/forskrift og skiltanvisninger på den enkelte parkeringsplass. Det føres også kontroll langs veger i kommunen (både fylkesveg og kommunal veg) og sanksjoneres/bøtelegges ved ulovlig parkering. Avdelingen har i dag begrenset kapasitet til å føre kontroll med særlig utfartsparkeringene og parkering forbudt langs veg i den utstrekning det er behov for, blant annet på grunn av lange avstander til parkeringsområder utenfor sentrum.

De tre utfartsparkeringene som så langt er tilrettelagt for parkeringsavgift har alle installert parkeringsautomat, som er tilkoblet strøm og trenger jevnlig tømning for kontanter og drifts-/vedlikeholds-ettersyn. Fra og med 1. oktober i år er det imidlertid ikke lenger påbudt ved lov å ha løsning for betaling av parkeringsavgift med bruk av kontanter. Det vil bli vurdert å fjerne parkeringsautomatene som er satt ut, samt at det ikke blir satt opp automater på utfartsparkeringer som tilrettelegges for parkeringsavgift framover. Avgift vil da i sin helhet betales via parkerings-app, som allerede er i bruk (EasyPark), og som både Senja kommune og andre kommuner har god erfaring med.

Andre aktører i Senja kommune

I tillegg til at Senja kommune har ansvar for å drifte lokasjonene i oversikten over, finnes det tilbud til besøkende som driftes av andre:

- Butikker, bensinstasjoner og reiselivsaktører har toaletter til sine kunder, og enkelte tillater også i noen grad andre besøkende å bruke deres fasiliteter.
- Toaletter for veifarende ved fergeleier og andre steder langs vegnettet som driftes av Troms fylkeskommune.
- Rasteplasser og utsiktspunkt langs Nasjonal turistveg. Nasjonal turistveg har etablert flere utsiktspunkt og rasteplasser på strekninga mellom Botnhamn og Gryllefjord. Troms fylkeskommune er ansvarlig for drift av disse lokasjonene, med renhold av toalettene og tømning av molok og slamtank i Mefjordvær, på Tungeneset, og ved Ersfjordstranda, brøyting og vedlikehold av anleggene.

Manglende helhetlig og langsiktig planlegging

I takt med økende besøk, samt tilrettelegging i natur med eksempelvis dagsturhytter, som er en satsing gjennom friluftsrådene, forespeiles det et økt behov for toaletter der det ikke er eksisterende tilbud. I tråd med listen over lokasjoner fra rapporten *Bærekraftig besøksforvaltning i Midt-Troms* er flere utkikkspunkt og utfartssteder kartlagt med et økende problem på grunn av menneskelig forurensing. En utfordring er bio-toaletter som blir satt opp av ulike aktører uten en plan for drift og vedlikehold, og/eller som ligger ufremkommelig til. Videre er det utfartssteder langs veiene som ikke er tilstrekkelig tilrettelagt. Vi har allerede flere eksempel på at lokale lag og foreninger med gode intensjoner har ønsket å legge til rette for besøkende, og eksempelvis har bygget bio-toaletter uten å ha nødvendige ressurser til å drifte fasilitetene. Det kan i noen tilfeller resultere i uønsket infrastruktur på steder som

ikke er tilstrekkelig kartlagt med tanke på sårbar natur og miljøpåvirkning, og der ansvaret etter hvert blir lagt på kommunen.

Rasteplasser og utsiktspunkt laget av Nasjonal Turistvei har vist seg over tid å ikke ha tilstrekkelig kapasitet med tanke på bruk og behov etter at antall besøkende til Senja har eskalert kraftig. Det mangler toalett på utkikkspattformen i Bergsbotn, og toaletter med innlagt vann som driftes av fylkeskommunen holdes stengt om vinteren. Behovet for helårsdrift melder seg med full kraft, både på nasjonal turistveg sine lokasjoner, og ellers rundt i kommunen. Dette er noe kommunen må ta aktivt stilling til og ha en plan for framover med tanke på dimensjonering og tilpasning av tilretteleggende tiltak.

Frivillige lag og foreninger gir uttrykk for bekymring for konsekvenser av besøkende, og ønsker å ta vare på områder de har omsorg for. Det er imidlertid mye arbeid knytta til god drift og vedlikehold, som både er krevende fysisk og som kan oppleves krevende i møte med besøkende i områdene, som eksempelvis ikke vil innrette seg etter reglene i frilufsloven. Det er svært variert kompetanse og ressurser hos de ulike avtalepartene kommunen har i dag. Lokale lag og foreninger sitter med mye verdifull lokalkunnskap med tanke på formidling til besøkende, men mange lag og foreninger sliter med rekruttering, og gir tilbakemelding om at arbeidet er blitt for mye for dem å utføre i sitt lokallag.

Kommunen har positiv erfaring med at vekstbedriften Mitra har vært engasjert til å drifte enkelte lokaliteter i perioder. I tråd med tanken om at driftspersonell også skal være vertskap og drive formidlingsarbeid overfor besøkende når de er ute på oppdrag, vil det være nødvendig med god opplæring og oppfølging av personell - også fra Mitra, dersom det fortsatt kan være aktuelt å inngå avtale om drift på enkelte lokasjoner og i enkelte perioder.

Sommeren 2024 har Senja kommune hatt samarbeid med Ånderdalen nasjonalparkstyre om å finansiere og følge opp sommerverter (ungdom i sommerjobb) i innfallsporten til Ånderdalen nasjonalpark i Tranøybotn. 5 ungdommer ble engasjert og er lønnet av Ånderdalen nasjonalparkstyre. De har vært stasjonert ved besøkspunktet (dagsturgammen) og hatt i oppgave å drive formidling av natur- og kulturkunnskap knyttet til nasjonalparken. Kommunen har dekket honorar til arbeidsleder for å følge opp ungdommene i nasjonalparkforvalters feriefravær. På samme måte som med Mitra vil en fortsettelse av ordningen med ungdom som sommerverter kreve god opplæring og oppfølging fra kommunens og nasjonalparkforvalters side. Ordningen med sommerverter på besøkspunktet er noe både nasjonalparkstyret og kommunen har ønske om å videreføre, gjerne i tilknytning til videre utvikling av besøkscenter Sázza - Senja naturhus. Nasjonalparkstyret har fått tilbakemelding fra Statsforvalteren om at sommerverter ikke vil kunne ansettes i systemet til Statsforvalteren, som har ansvar for lønn og personal i forhold til nasjonalparkforvalterne. Dersom ordningen med sommerverter skal kunne fortsette må det finnes en annen løsning på ansettelse og arbeidsledelse.

Selv om kommunen stort sett har gode erfaringer med de driftsoperatørene vi har hatt siden besøksforvaltning ble satt på dagsorden, er oppfølging av nærmere 20 ulike aktører både ineffektivt og krevende. Behovet for en samlet organisering for drift av infrastruktur knyttet til parkering, toalett og søppelfasiliteter er stort, i tillegg til et økende behov for formidling av annen viktig informasjon hvor driftspersonell også er vertskap og aktivt bidrar til å veilede besøkende.

Vedlikehold av anlegg i kommunens eie er kommunens ansvar. Det har imidlertid ikke vært etablert rutiner rundt vedlikehold av kommunens anlegg knyttet til utfartsområder. Det har heller ikke vært satt av midler, eller personalressurser til vedlikehold av disse anleggene. Det har sporadisk vært gjort helt nødvendig vedlikehold for å unngå ytterligere skader. Ellers har

flere av driftsoperatørene vært flinke til å si fra, og har også i enkelte tilfeller gjort helt nødvendige reparasjoner som kommunen selv ikke har hatt mulighet til å gjøre. Kommunen har da dekket kostnader til reparasjonsmateriell, men selve arbeidet har ikke vært kompensert.

1.4 Begrepsavklaring og definering av oppgaver

Begrepsavklaring

I vedtaket i KST-sak 165/2023 brukes begrepet «parkvesen» om en organisasjon som skal bedre ivareta natur, bygder og utfartssteder i forbindelse med den økende turiststrømmen. Kommunedirektøren ser behov for å reflektere rundt definisjon. Om mulig finnes det kanskje et bedre begrep for konseptet. Navnet «parkvesen» kan være misvisende, ettersom det gir mer urbane assosiasjoner til parker og grøntområder i byer. Slik kommunedirektøren oppfatter vedtaket i kommunestyret er det ikke bedt om utredning av et parkvesen for parker og kommunale grøntområder. Et alternativt begrep, som er beskrivende for det kommunedirektøren oppfatter at man gjennom vedtaket ønsker å oppnå, kan være naturoppsyn, som en lokal variant av det statlige naturoppsynet SNO. De viktigste oppgavene til SNO er kontroll, tilsyn, informasjon og veiledning, i tillegg til registrering, dokumentasjon, skjøtsel og tilrettelegging. Eksempelvis kalt «naturoppsyn». Begrepet «Senja naturoppsyn» brukes gjennomgående i resten av utredningen.

Definering av oppgaver:

Oppgavene til det lokale naturoppsynet vil være knyttet til drift og vedlikehold av områder som er tilrettelagt for besøk i naturen.

- Daglig rydding av søppel, tømmebehov av container/molok samt eventuelle avvik meldes til Senja Avfall. Sikre tilgjengelighet på utvalgte helårsåpne lokasjoner med snømåking, strøing, tining av luker o.l.
- Daglig tilsyn og vasking av toaletter mv. tømmebehov meldes til Senja Avfall hvis det er framkommelig for slambil. Etterfyll av papir og såpe. Sjekk og kontroll av inventar, låser, og dører. Sikre tilgjengelighet på utvalgte helårsåpne lokasjoner med snømåking, strøing, tining av dør o.l.
- Tilsyn med parkeringsplassens tilstand med tanke på brøyting, oppmerking, og vedlikehold.
- Kontroll at parkering skjer i henhold til regelverk og at informasjon om betaling av parkeringsavgift er oppdatert. Eventuell ilegging av parkeringsbøter.
- Generelt tilsyn/vertskap for besøkende og formidling av natur og kulturkunnskap, rettleiding i bærekraftig og ansvarlig atferd
- Klargjøring og jevnlig oppsyn med friluftsområder og vedlikehold av stier, benker, bord, tilpasninger der det er universell utforming.

Denne listen er ikke uttømmende. Organisering og drift må tilpasses etter evalueringer og oppfølging av behov. Det kan dukke opp nye behov, eller noen perioder på året kan trenge mer tilstedeværelse av ansatte enn andre deler av året. For eksempel er det ønskelig å videreføre ordning med sommerverter i innfallsporten til Ånderdalen (Tranøybotn). Når det nye servicebygget på Ersfjordstranda står klart, kan det være hensiktsmessig også her å ha sommerverter til stede større deler av dagen. Formidling og salg kan inngå i oppgavene. Videre utvikling av oppgavelisten kan innebære en utvidelse av vertskapsrollen som kan generere andre inntekter, for eksempel utleie av utstyr.

1.5 Fjelltjenesten og Statens naturoppsyn

Det gis her en kort orientering om Fjelltjenesten og Statens naturoppsyn som på ulike måter har oppgaver og organisering som kan anses som relevant i forhold til et framtidig lokalt naturoppsyn og hvordan driften støtter bærekraftig besøksforvaltning.

Fjelltjenesten

Fjelltjenesten er en del av Statskog og utfører oppgaver som er sammenlignbare med behovet for et naturoppsyn i Senja kommune: naturoppsyn, drift og vedlikehold av friluftsanlegg og Statskogs åpne buer og koier, tilretteleggingsarbeid for friluftsliv, informasjon og naturveiledning. På Statskog sine nettsider står det at en slik bred portefølje av oppgaver gir effektive arbeidsdager med kostnadseffektiv drift, god utnyttelse av ressurser og redusert belastning på miljøet.

Statskog SF er et statsforetak eid av den norske staten, og har ansvar for forvaltning av statens skog- og fjelleiendommer. Dette inkluderer alt fra skogbruk og landbruksforvaltning til tilrettelegging for friluftsliv og jakt. Som et statsforetak kan Statskog motta finansiell støtte fra staten for å dekke deler av sine driftskostnader, spesielt for oppgaver som er vurdert som samfunnsviktige, som forvaltning av naturressurser og tilrettelegging for friluftsliv. Inntekter blir i tillegg generert gjennom salg av jakt- og fiskekort, utleie av hytter og annen kommersiell virksomhet knyttet til de ressursene de forvalter.

Fjelltjenesten arbeider med å overvåke og tilrettelegge for sikkerhet og tilgjengelighet i fjellområdene. Dette kan inkludere vedlikehold av stier, merking av løyper, og informasjonsarbeid. En viktig del av driftsmodellen er å sikre bærekraftig bruk av naturressurser, noe som innebærer å balansere kommersielle aktiviteter med miljøvern og samfunnsansvar. Statskog samarbeider ofte med lokale myndigheter, frivillige organisasjoner og andre aktører for å optimalisere forvaltningen av fjellområdene

Statens naturoppsyn

Statens naturoppsyn (SNO) er en del av Miljødirektoratet og fungerer som statens tilsynsorgan for naturforvaltning, og et kompetansemiljø for gjennomføring av skjøtsel og tilrettelegging i verneområder. Vanligvis er det ansatt en til tre oppsynspersoner i et geografisk oppsynsområde som har tilsyn og gjennomfører tiltak av naturverdier og kulturminner.

I tillegg til det praktiske tilsynet, har SNO en viktig rolle i å utvikle og implementere nasjonale retningslinjer og standarder for naturforvaltning. Dette kan inkludere å gi anbefalinger om hvordan besøkende kan håndteres på en måte som beskytter naturen, eller hvordan spesifikke naturressurser kan forvaltes på best mulige måter i lys av økt press fra turisme. SNO har også en betydelig rolle i å styrke samspillet mellom offentlig og privat sektor når det gjelder bevaring av naturverdier, og kan være en viktig aktør i å sikre langsiktig naturforvaltning gjennom samarbeid med frivillige organisasjoner, kommuner og næringslivet.

Det gis også opplæring og veiledning av andre aktører som har interesser i naturområder, og hensikten med tiltakene er å ivareta formålet med vernet i tråd med naturoppsynsloven og andre bestemmelser. Tiltakene skal være forankret i forvaltnings-, skjøtelses- eller tiltaksplaner, og utføres på oppdrag fra forvaltningsmyndigheten som er Statsforvalter, kommunen eller verneområdestyret.

En annen viktig del av SNO sitt arbeid er å overvåke og rapportere om tilstanden til naturverdier og miljø, noe som kan gi verdifull informasjon for å justere forvaltningsstrategier

og sikre at verneområder og naturområder håndteres i tråd med gjeldende lovverk og bærekraftige prinsipper.

Forskjeller og overførbarhet

Dette avsnittet vektlegger relevansen mellom SNO og Fjelltjenesten til et lokalt naturoppsyn i Senja for å styre besøkende og formidle ansvarlig ferdsel, samtidig som de skal drifte toaletter, parkering, m.m. Det er visse elementer i de to nevnte driftsorganisasjonene som gir overførbar kunnskap til Senja naturoppsyn. Statens naturoppsyn har en mer overvåkende og beskyttende rolle, med fokus på lovverk og regelverk for å beskytte naturressurser. Fjelltjenesten under Statskog har en mer forvaltende og kommersiell rolle når det gjelder utnyttelse av naturressurser.

Begge organisasjonene spiller viktige roller i forvaltningen av Norges naturressurser, men med litt forskjellige mandater og tilnærminger. Mens Statskog forvalter og utnytter ressursene, sørger Statens naturoppsyn for at dette skjer innenfor rammene av norsk lov og på en bærekraftig måte. I de neste delene av utredningen beskrives ulike alternativer for driftsformer og oppgaver som Senja naturoppsyn kan ha.

2 Kunnskapsgrunnlag driftsformer og oppgaver

I denne delen har vi utredet ulike driftsformer og oppgaver knyttet til organisering av et naturoppsyn. Kunnskapsgrunnlaget er basert på datainnsamling ved kvalitative metoder, spesifikt gjennomgang av offentlige dokumenter, forskningslitteratur, og erfaringsinnhenting gjennom samtale med personer i relevante organisasjoner.

2.1 Interkommunalt samarbeid (IKS)

Rapporten Bærekraftig besøksforvaltning i Midt-Troms (2019) foreslo en modell for et regionalt parkvesen med Senja avfall som prosjekteier og administrator for drift. Gjennomføringen av drift var en fordeling mellom vekstbedrifter, og lokale lag og foreninger i kommuner i Midt-Troms. Ansvar for utstyr var fordelt til vekstbedrifter og lokale lag og foreninger. Finansieringskildene for driften ble identifisert som støtte fra Fylkesmannen i Troms, Miljødirektoratet, brukerbetaling, og kommunene selv. Det ble også påpekt at det ville påløpe kostnader knyttet til drift og administrasjon der lokale lag, foreninger og vekstbedrifter ble ansvarlige for å utføre driftsoppgaver og skulle kompenseres for dette, mens Senja Avfall IKS ble betalt for å håndtere de administrative oppgavene. Dette inkluderte en timepris og eventuelle tilkjøringskostnader, samt viderefaktureringskostnader av forbruksmateriell til prosjekteieren. I tilfelle prosjektet skulle gå med underskudd etter at støtteordninger og brukerbetalinger var tatt med i betraktningen, måtte dette dekkes av kommunene. Prosjektet skulle drives på selvkostbasis, og det ble besluttet at det måtte utvikles en prisstruktur for tjenestene i hovedprosjektet.

Fordeler

- Et regionalt samarbeid etter modellen skissert i rapporten for Midt-Troms kan være hensiktsmessig dersom det allerede finnes et velfungerende samarbeid mellom Senja kommune og andre kommuner med lignende behov.
- Det er ønskelig med felles finansiering og samarbeid, både når det gjelder reiseliv, markedsføring og styring av ferdsel.
- Senja avfall som prosjekteier gir en direkte kobling til utplassering av mobile toaletter og sesongbaserte containere for turister, samt håndtering av disse.

- Etter som besøksforvaltning henger tett sammen med reisemålsledelse, kan det være fordelaktig å inkludere formidling av natur og kultur i et «parkvesen». Dette gir en mer helhetlig tilnærming.

Ulemper

- Per i dag er det svært ulikt behov og forutsetninger i de ulike kommunene når det gjelder besøksforvaltning. Senja kommune skiller seg ut fra de andre kommunene i Midt-Troms med høye besøkstall og særlig press på naturområder og infrastruktur. Dette kan gjøre et regionalt samarbeid mindre hensiktsmessig, da det kan føre til en utvanning av stedsspesifikke behov og løsninger, og dermed redusere kvaliteten på forvaltningen.
- Modellen for et parkvesen slik det er beskrevet i rapporten for Midt-Troms, der ansvaret for driften er foreslått lagt til Senja avfall, er nærliggende dagens organisering som er delt mellom kommunen, avfallsselskap, vekstbedrifter og frivillige lag og foreninger. Dette innebærer et stort nettverk av samarbeidsaktører, noe som kan føre til en ineffektiv organisering og manglende kontroll på hvordan arbeidet blir utført.
- Frivillige lag og foreninger har begrensede ressurser og rekrutteringsutfordringer, som krever tett oppfølging av prosjekter og koordinator for å støtte driften med nødvendig utstyr, reparasjoner og annet vedlikehold.
- Ansvar for drift av toaletter og rydding av søppel, som er viktige oppgaver i et «parkvesen», kan være vanskelig å håndtere for Senja avfall, ettersom det kreves mer langsiktige løsninger som er enklere å vedlikeholde til en god hygienisk standard.
- Etterspørselen etter oppsyn med parkering og veiledning av besøkende er høy, og lokale innbyggere har rapportert om trengsel og negative konsekvenser av besøkende. Dette er også viktige oppgaver for et parkvesen, men kan være vanskelig å håndtere med modellen der Senja avfall er prosjekter.

Oppsummering interkommunalt samarbeid (IKS)

Et regionalt samarbeid basert på modellen fra rapporten for Midt-Troms kan være aktuelt dersom det allerede eksisterer et velfungerende samarbeid mellom Senja kommune og andre kommuner med tilsvarende behov. Fordelen med Senja avfall som prosjekter er den direkte koblingen til utplassering og tømning av mobile toaletter og sesongbaserte containere for turister. Imidlertid er det behov for mer langsiktige og brukervennlige løsninger som er lettere å vedlikeholde. Å legge ansvaret for toaletter og søppelrydding på Senja avfall kan være ufordelaktig, da oppsyn med parkering og veiledning av besøkende også er viktige oppgaver i driften.

2.2 Interkommunalt friluftsråd

Et regionalt friluftsråd har allerede god kunnskap om naturområder, stier og besøkende, og kan potensielt utføre oppgavene til Senja naturoppsyn. Et eksempel på dette er Jæren friluftsråd som drifter flere hundre fasiliteter som toaletter, parkering og søppelhåndtering. Her er en oversikt basert på erfaringene fra driftsleder Magnus Utsogn ved Jæren Friluftsråd.

Eksempel Jæren friluftsråd

Drift finansieres på mange ulike måter, inkludert kommunal og fylkeskommunal støtte samt sponning fra stiftelser for spesifikke steder. De har overtatt drift av kommunale toaletter og noen fra Statens vegvesen. Utstyr inkluderer to varebiler, to små lastebiler, en lett lastebil for å tømme moloker og to snøskutere. I 2023 har Jæren Friluftsråd hatt kostnader knyttet til

anleggsmidler på totalt 9 712 057 kroner. Dette inkluderer 8 047 098 kroner for bygninger, 960 103 kroner for biler og lastebiler, samt 704 856 kroner for ATV-er, traktorer og maskiner.

Generelt budsjett i 2023: omløpsmidler 11 207 933 kr, sum eiendeler 33 167 980 kr, egenkapital 17 370 422 kr, langsiktig gjeld 12 834 888 kr, kortsiktig gjeld 2 962 670 kr.

Finansiering er en blanding av tilskudd fra fylkeskommunen og staten, medlemskontingenter fra kommuner, mva.-kompensasjon, gevinst driftsmidler, andre driftsinntekter, gaver, tilskudd fra stiftelser, lån. Driftsregnskap 2023: inntekter 23 685 580 kr, driftskostnader 23 348 367 kr (derav lønnsutgifter 3 966 814 kr), brutto driftsresultat 337 213 kr. For flere tall se Årsrapport Jæren friluftsråd: https://files.solvecms.com/jarenfriluftsrad/2023/JFR_k5.pdf

Fordeler

- **Fleksibilitet og kostnadseffektivitet:** driftsteamet har vist seg å være svært fleksible, og de klarer å utføre mye arbeid for relativt lite penger. Dette har også blitt anerkjent av politikerne.
- **Tilrettelegging for friluftsliv:** fokus på å tilrettelegge for friluftsliv i et større perspektiv, med særlig vekt på folk sine behov på Jæren. Dette gjør det lettere å begrunne installasjon av enkle toaletter som tømmes av avfallsselskaper.
- **Godt samarbeid:** de samarbeider tett med fylket, som har en besøksstrategi for verneområder, og de har en god dialog med Statens naturoppsyn (SNO) i verneområdene.
- **Regionalt perspektiv:** et regionalt perspektiv gir mulighet for samarbeid mellom kommuner. For eksempel er Stavanger kommune medeier i anlegg selv om de ikke har drift av noen anlegg i sin kommune, da innbyggerne reiser til kysten for friluftsmuligheter.

Ulemper

- **Sprengt kapasitet:** kapasiteten på ansatte er sprengt, noe som begrenser muligheten for å følge opp uønsket atferd og å formidle informasjon til publikum. Driftsteamet, som består av fire ansatte (tre håndverkere og en lærer), har svært begrenset tid til annet enn drift.
- **Økonomiske utfordringer:** drift og tilrettelegging kan være dyrere enn renhold alene, fordi det innebærer skjøtsel og tilrettelegging for friluftsliv. Kommunene er innstilt på at dette koster mer, men det er en kontinuerlig utfordring å skaffe tilstrekkelig finansiering.
- **Begrenset tid til formidling:** driftsteamet har ikke stort rom for formidling, men kan svare på spørsmål og gi råd til publikum ved behov. Det er vanskelig å nå fram til folk med skilting, noe som kompliserer informasjonsformidlingen ytterligere.
- **Håndtering av spesifikke målgrupper:** tilbudene er primært rettet mot turgåere og ikke turister. Det er viktig å skille dette for å sikre at ressursene brukes riktig. For eksempel er det ikke tilrettelagt for bobiler om natten på parkeringsplassene.
- **Sikkerhet og vedlikehold:** De politianmelder hærverk og forsøpling, men sakene blir ofte henlagt, noe som kan være frustrerende.

Oppsummering friluftsråd

Drift av fasiliteter som toaletter, parkering og søppelhåndtering på Jæren innebærer en rekke utfordringer, men også betydelige fordeler. Et fleksibelt og kostnadseffektivt driftsteam, god dialog med relevante myndigheter og et regionalt perspektiv er noen av fordelene. Allikevel

er det et stort skille på formålet til et friluftsråd som skal tjene friluftsliv og ikke turisme, noe som styrer hvilke typer tilrettelegginger og drift de gjør, og hvilke forutsetninger de har.

Midt-Troms friluftsråd fokuserer på aktiviteter og læring i friluft. Det er muligheter til å gi større ressurser til friluftsrådet, men det kreves en større koordinering på tvers av kommunene for å dekke behovet for drift av fasiliteter for friluftsliv. Friluftsliv og besøksforvaltning har mange kontakflater og må samkjøres, spesielt ivaretagelse av nærfriluftsliv og lokal naturbruk. I dette perspektivet skal et friluftsråd arbeide for friluftsliv, læring, og folkehelse, og bør ikke ha hovedansvar for besøksforvaltning og turisme i Senja kommune.

2.3 Avdeling i kommunen

En kommunal avdeling som drifter toaletter, parkering og utvalgte friluftsområder med mye besøk kan være en god løsning for å sikre helhetlig og lokalt tilpasset drift. Et alternativ kan derfor være å opprette en egen avdeling underlagt en av virksomhetene i kommunen.

En slik modell gir kommunen direkte kontroll og mulighet til å tilpasse organiseringen til kommunens mål om bærekraftig besøksforvaltning. Avdelingen vil ha ansvaret for budsjettet på besøksforvaltning, og regnskap føres etter selvkostprinsippet der eventuelt overskudd går til investering og utvikling av nye lokasjoner, samt driften av dem når de er etablert.

Regjeringen la fram et lovforslag 19.11.24 om besøksbidrag på alle typer overnattinger på opptil 5 prosent. Disse inntektene skal i sin helhet gå til kommunene som øremerkede midler for besøksforvaltning, (Nærings- og fiskeridepartementet, 19.11.2024).

Hvis det framtidige besøksbidraget skal administreres av kommunene selv, er det fordelaktig å samkjøre oppgavene knyttet til innkreving og rapportering i den samme avdelingen.

Dermed er det behov for en administrativ ressurs, samt en leder som koordinerer driften i tett oppfølging med de ansatte. En kommunal løsning gir fordelen av rask etablering og direkte kontroll. Skulle det senere vise seg at denne modellen ikke er hensiktsmessig, kan driften omorganiseres på et senere tidspunkt, for eksempel ved å overføre driften til et kommunalt foretak. Lederen for en slik virksomhet bør ha kompetanse innen økonomisk styring, drift og administrasjon. Ansvarsområdene vil inkludere forvaltning av besøksbidrag, personalledelse og administrative oppgaver knyttet til driften. Rollen krever også en merkantil ressurs som kan ivareta administrative oppgaver og sikre at virksomheten opererer effektivt innenfor fastsatte rammer.

Eksempel fra andre kommuner

I flere norske kommuner er driften av friluftsanlegg organisert under ulike etater og avdelinger, ofte tilpasset lokale forhold og ressurser. Driften varierer ofte etter lokale behov, tilgjengelige ressurser og spesifikasjoner i hver kommune. I Oslo er det Bymiljøetaten som har ansvaret for drift og vedlikehold av parker, turstier og friområder. I Bergen håndteres friluftsanlegg av avdelingen for Park, idrett og vei, som er en del av Bymiljøetaten. I Tromsø er det Avdeling for idrett, park og friluftsliv som driver anlegg som turstier og badeplasser. Men det er tydelig at flere kommuner har utfordringer med å dekke behovet for drift og tilsyn av infrastruktur i mye besøkte naturområder. Mange populære naturbaserte reisemål ligger i små eller mellomstore kommuner med begrenset ressurser til drift av bl.a. toaletter i rurale områder, gjerne med store geografiske avstander. Derfor er det mange kommuner som har søkt etter andre løsninger, som det fremkommer i andre deler av denne utredningen.

Fordeler

- Kommunen har anlegg og utstyr som kan brukes til formålet.

- Kommunen har ansatte med relevant kompetanse når det gjelder oppfølging av parkeringsforskriften.
- Kommunen har erfaring med ungdom i sommerjobb og arbeidsledelse knyttet til dette.
- Kommunen beholder kontroll og kan knytte driften tett til strategier for besøksforvaltning, friluftsliv og reiseliv.
- Kommunen vil være i stand til å vektlegge både de operative driftsoppgavene og vertskapsoppgavene i nødvendig utstrekning.

Ulemper

- Eksisterende avdelinger med drift har sprengt kapasitet når det gjelder personellressurser og utfordringer knyttet til rekruttering.
- Kommunen har stramt budsjett og må gjøre prioriteringer hele veien, som vil kunne gå på bekostning av drift besøksforvaltning.
- Utførelsen av administrative oppgaver i en ny avdeling medfører merarbeid innenfor personalansvar, økonomi og rapportering
- Stillinger knyttet til drift besøksforvaltning vil kreve kompetanse i formidling og vertskap, noe som skiller seg fra den øvrige driften i kommunen
- Å finne ansatte med riktig kombinasjon av kompetanse og ferdigheter kan være utfordrende.

Oppsummering avdeling i kommunen

Dersom kommunestyret velger å etablere Senja naturoppsyn som en kommunal avdeling vil det gi mulighet for raskere oppstart enn andre måter å organisere dette på. Kommunen vil ved en slik organisering kunne benytte eksisterende kommunale systemer for administrasjon og driftsavdelinger i kommunen som fysisk base. En slik avdeling kan være delvis oppe og gå allerede sommeren 2025 og helt oppe og gå innen utgangen av 2025.

Dersom kommunestyret velger dette alternativet vil kommunedirektøren jobbe videre med hvordan man skal implementere og organisere dette i kommunen.

2.4 Kommunalt foretak (KF)

Et fjerde alternativ er å etablere et kommunalt foretak, som fortsatt vil være en del av kommunen. Organisasjonsformen kommunalt foretak er laget for deler av kommunens virksomhet som har et forretningsmessig preg, men som fortsatt skal være en del av kommunen. Denne modellen brukes når kommunen ønsker å gi virksomhetens ledelse mer frihet enn det som er mulig innenfor de vanlige rammene i kommuneloven, men samtidig ikke ønsker å gi virksomheten den samme friheten som et aksjeselskap har (NOU 2016: 4).

Økonomi og drift

Kommunelovens regler for økonomi gjelder også for foretaket, som er en del av kommunen som egen juridisk enhet. Dette betyr at det ikke er noe tydelig skille mellom foretakets og kommunens økonomi. Foretakets eiendeler og gjeld regnes som kommunens. Likevel føres foretaket som en separat regnskapsenhet. Foretakets budsjett skal innarbeides i kommunens årsbudsjett, og foretaket vedtar sitt eget budsjett innenfor disse rammene. Foretaket må også føre et eget regnskap som godkjennes av kommunestyret. Hvis foretaket har underskudd som det ikke kan dekke selv, må kommunen bidra med midler for å dekke dette.

Et kommunalt foretak er utskilt ledelses- og personalmessig, og fysisk fra kommunens forvaltning. Et kommunalt foretak er likevel ikke eget rettssubjekt og kommunen vil fortsatt hefte for foretakets forpliktelser. Foretaket er direkte underlagt kommunestyret, de velger styre og fastsetter vedtekter og budsjett for foretaket. I vedtektene skal det fastsettes bestemmelser om foretakets formål, forretningskontor, og antall styremedlemmer. Lovens krav er et minimum, og det er ikke noe i veien for at det fastsettes mer detaljerte vedtekter. Foretaket skal ha et styre som blant annet har kompetanse i forhold til kjernedriften i foretaket.

Styret har mulighet til å ta alle avgjørelser i alle saker som angår foretaket, og dets virksomhet. Det er dem som er foretakets ansikt utad. Styret har også mulighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Kommunedirektøren har ingen fullmakter ovenfor et kommunalt foretak, enn hvis de for eksempel var en kommunal avdeling. Kommunedirektøren kan ikke instruere foretaket, og kan kun skrive notat som legges ved saker vedtatt av styret, og skal opp til kommunestyret. Et kommunalt foretak brukes til områder hvor det er litt mer forretningsmessig preg, og gjerne hvor det er en økonomi.

Fordeler

- **Fleksibel drift:** Et kommunalt foretak (KF) har større frihet til å styre økonomien og organisasjonen enn en vanlig kommunal avdeling. Det kan gjøre det enklere å tilpasse seg endringer og behov.
- **Spesialisert fokus:** KF kan jobbe kun med parkvesenet, med ansatte som har riktig kompetanse, uten å påvirkes av kommunens øvrige drift. Dette kan gi bedre kvalitet på arbeidet og mer effektiv drift.
- **Klart ansvar:** KF har et eget styre som rapporterer til kommunestyret. Dette gir tydelig ansvarsfordeling og god styring.
- **Mindre politisk påvirkning:** KF har mer uavhengighet i den daglige driften, slik at beslutninger kan tas raskt uten at kommunestyret må involveres i annet enn overordnede føringer og rammer.

Ulemper

- **Økte kostnader:** Det innebærer kostnader å starte og drive et KF, og det vil ta tid å få på plass styre, etablere organisasjonen og starte drift.
- **Komplisert styring:** Selv om KF er selvstendig, må det følge kommunale strategier og rapportere til kommunestyret.
- **Avstand fra kommunen:** Et KF vil være mindre tett koblet til kommunens administrative og politiske ledelse, noe som kan føre til dårligere samspill.
- **Krav til kompetanse:** KF trenger et godt styre og ledere med riktig erfaring og kunnskap. Dette kan være utfordrende.

Oppsummering kommunalt foretak

Organisering som kommunalt foretak kan være hensiktsmessig dersom kommunestyret ønsker å sette bort driften, og samtidig beholde en viss mulighet til å påvirke drift og utvikling av selskapet. Et kommunalt foretak kan gi organisasjonen mer fleksibilitet, spesialisering, og tilpasset drift av et parkvesen. Samtidig må man tenke på at det kan være krevende å etablere og styre.

2.5 Kommunalt aksjeselskap (AS)

Et femte alternativ er å opprette et kommunalt AS som til forskjell fra et kommunalt KF vil være en selvstendig juridisk enhet, og styres etter aksjeloven. Aksjeselskap er en rettslig og økonomisk selvstendig enhet, adskilt fra kommunen. Et viktig kjennetegn ved organisasjonsformen er eiernes begrensede økonomiske ansvar. Eierne er ikke ansvarlige for selskapets forpliktelser, utover innskutt egenkapital. Dette innebærer at AS, i motsetning til en kommune, kan gå konkurs. Dette vil blant annet innebære at lånevilkårene for et AS ofte vil være dårligere enn for en kommune. Aksjeselskapsformen må velges når andre aktører enn kommuner skal delta, eller når kommunen ønsker reell ansvarsbegrensning. Ved valg av denne selskapsformen vil den politiske innflytelsen være svakere enn i andre organisasjonsformer (forvaltningsmodell, KF, IKS). Kommunale oppgaver som passer til denne organisasjonsformen, vil være oppgaver som er i markedet med andre aktører. Kilde: Nord Forvaltning <https://www.nordforvaltning.no/blog/kommunaleoppgaver>)

Selskapsorganiseringen betyr at virksomheten er adskilt fra kommunen og fungerer som en selvstendig juridisk enhet. Styret og daglig leder har ansvaret for drift og ledelse. Kommunestyret utøver eiermakt gjennom representantskapet eller generalforsamlingen, som velger styret og kan gi instruks eller overprøve beslutninger. Styret og administrasjonen skal ha frihet til å styre virksomheten innenfor rammene som eieren setter. Disse rammene består av eierstrategien, eierskapsmeldingen og selskapsavtalen eller vedtektene. Lover og normer for god selskapsstyring begrenser hvor mye kommunen som eier kan involvere seg i selskapets drift. Kilde: KS Folkevalgtprogram <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>

Et kommunalt aksjeselskap (AS) kan være fordelaktig som driftsform med tanke på selvstendighet og utvikling. Her kan vi hente kunnskap og viktig erfaring fra Hauklandsstranda i Lofoten og Trolltunga i Hardanger.

Eksempel Trolltunga AS

Trolltunga AS eies av Ullensvang kommune og har tre faste ansatte hele året (daglig leder, stibygger, fjellvakt). De lager turstier, har ansvar for vedlikehold av toaletter, parkeringsplasser og redningshytter. På sommeren ansetter de parkeringsvakter, og tilbyr også fjellvakt-tjenester og bidrar til å vedlikeholde den 5,4 km lange Skjeggedalsvegen. Inntektene fra parkering går til drift og vedlikehold av fasiliteter, og sikre turgåere en trygg opplevelse av fjellheimen. Trolltunga AS (org. nr. 920 901 638) ble opprettet i 2018 for å drive og utvikle Trolltunga turmål som et ikon og reisemål. Trolltunga er en av de mest besøkte turmålene i Norge, med mer enn 80 000 turgåere per år. Den økende populariteten til Trolltunga skaper flere utfordringer. Trolltunga AS har tatt initiativ til viktige tiltak for å verne den vakre, men sårbare høyfjellsnaturen, og ivareta sikkerheten til de som går på tur.

Visjonen til Trolltunga AS er å sikre at Trolltunga fungerer som en drivkraft for utviklingen av reiselivet i Odda som helhet. Målet er å etablere helårig turisme som en bærekraftig næring. Med noen års lengre fartstid enn Hauklandsstranda AS, har de litt høyere driftsinntekt på nesten 10 mill. i 2023. Fra 2018 til 2023 har de hatt en jevn stigning i driftsresultat, og har totalt 14 ansatte (kilde: proff.no). Hovedaktiviteten til Trolltunga AS på nåværende tidspunkt er drift av parkering og fjellvakter ved starten på turmålet der fjellvaktene gir info og rettledning til besøkende for å hindre uønsket atferd i form av forsøpling, hygiene, og sikkerhet som har positive ringvirkninger på lokalsamfunnet etter som det reduserer antall redningsaksjoner.

Aktiviteter og tjenester som et kommunalt AS vil tilby er ulikt etter behov, men en fellesnevner er at informasjon blir videreformidlet til besøkende om ansvarlig ferdsel og

oppførsel samtidig som praktiske oppgaver blir utført ved drift og vedlikehold av toaletter og parkering.

Eksempel Hauklandstranda AS

Hauklandstranda er et statlig sikret friluftsområde i Vestvågøy kommune og ble i 2021 kåret til Europas vakreste strand av Lonely Planet (kilde: NRK). Hauklandsstranda AS ble oppretta i 2022 på initiativ av grunneier Ole-Kristian Fjelltun-Larsen og kona, som da fikk til en avtale med Vestvågøy kommune etter å ha driftet området i egenregi med tilskuddsmidler i 10 år. Kommunen stiftet sammen med grunneier et AS i 2022, hvor Larsen ble ansatt som daglig leder.

Selskapet drifter parkering, søppelhåndtering, vakthold og rettledning av besøkende. Formålet med selskapet er også å bidra til den helhetlige besøksforvaltningen i Vestvågøy kommune samt utføre annen virksomhet som naturlig relaterer seg til dette formålet. Det inkluderer drift av kommunens besøkssenter som skal stå ferdig vinteren 2025 med salg av varer og tjenester knyttet til aktiviteter i friluftsområdet, bl.a. drift av kiosk, kafé, toaletter, samt utleie av utstyr som kan brukes i området (kilde: Brønnøysundregisteret).

I samtale med daglig leder på befaring 03.09.24 og telefonsamtale 06.09.24 får vi dypere kunnskap i fordeler og ulemper ved å drive besøksforvaltning gjennom et kommunalt eid aksjeselskap. Daglig leder er eneste faste ansatte på helårsbasis. Bedriften har totalt 13 ansatte på sommeren, med fire på jobb til enhver tid i høysesongen. Når besøkssenteret åpner vinteren 2025, skal de bli seks fast ansatte totalt, og skal ansette lokal ungdom som helgevakter.

De første årene, inkludert sommeren 2024, har det hovedsakelig vært «brannslukking» som daglig leder kaller det, ved styring av besøkende i grunnleggende atferd. Det inkluderer dirigering av trafikk og parkering, spesielt med tanke på sperring av tunellen som ligger et steinkast unna, og å gi «bøter» til biler i form av informasjon om at de står ulovlig parkert og er blitt anmeldt til politiet. De erfarer at der nødvendig å veilede besøkende for å redusere hærverk og for å fremme bærekraftig ferdsel og adferd i friluftsområdet.

Ifølge daglig leder er en stor fordel med Hauklandsstranda AS som et kommunalt aksjeselskap, at den lokale forankringen og sosiale verdier ligger til grunn for driften, til forskjell fra å legge tjenestene ut på anbud. Daglig leder mener det er viktig å beholde lokal forankring slik at verdiskapningen knyttes til positive ringvirkninger for både lokalsamfunnet og naturen. Dette er til fordel for innbyggerne ved at selskapet fremmer godt samarbeid med grunneiere og andre interessenter, som for eksempel sauebønder, noe som er avgjørende for å oppnå gjensidig utvikling, redusere frustrasjon og minimere negative konsekvenser. Han mener det er også viktig å nevne at personlig egnethet og et godt verdigrunnlag er essensielt for en ansvarlig og rettferdig drift i områder med mye besøk.

På nåværende tidspunkt (2024) har Hauklandsstranda AS ikke hatt overskudd av inntekter. Dermed har de ikke gått til innkjøp av eiendeler, og har heller ikke lagringskapasitet til utstyr. Ved mindre vedlikehold har de leid traktor ved behov. Det har også gått greit å leie eller låne verktøy av Lofoten friluftsråd. Det er etablert et godt samarbeid med friluftsrådet med jevnlig samtaler der de deler erfaringer med besøksforvaltning.

Samarbeid med Vestvågøy kommune

Næringssjef i Vestvågøy kommune koordinerer besøksforvaltningen på vegne av et besøksforvaltning-råd, og har tett dialog med daglig leder i aksjeselskapet (personlig kommunikasjon, 19.11.24). Valget av aksjeselskap som driftsform har bakgrunn i tidligere erfaringer med mangel på ressurser i kommunens avdeling 'eiendomsdrift' og engasjement

hos bygdelaget på Haukelandsstranda. De erfarte at denne driftsformen fungerer dårlig på tilsyn av toaletter ved populære turmål langs vei. Derfor har de avtaler med lag og foreninger om drift av toaletter og parkeringsplasser andre steder i kommunen, og kan muligens bli overført til Hauklandstranda AS etter hvert som organisasjonen vokser.

På grunn av trengsel fra besøkende på Haukelandsstranda ønsket innbyggere og grunneiere jevnlig tilsyn og vedlikehold av parkering og toalett. Da en grunneier startet en privat bedrift som kunne drifte dette, ønsket kommunen å inngå avtale om kjøp av tjenester. Men på grunn av endrede anbudsregler ble heller det kommunale aksjeselskapet startet –

Haukelandsstranda AS – med et variert og godt faglig representert styre fra både reiseliv, forvaltning, og grunneier-representant. Haukland er en liten bygd med under 15 fastboende innbyggere, og den nevnte grunneier som ble ansatt som daglig leder har vært en pådriver i mange år for å søke midler til det nyopprettede besøkssenteret. Etter planen skal bygget stå ferdig februar 2025, og det er inngått avtale med aksjeselskapet om en husleie av kommunen for å drifte kafe, utleie av frilufts-utstyr, og mulige andre inntektskilder. Ifølge næringssjef i Vestvågøy kommune er dette en fordel med organisasjonsformen de har valgt, der et aksjeselskap har større frihet til gjennomføring av drift uten å måtte spørre kommunen hver gang de skal ta beslutninger (personlig kommunikasjon, 19.11.24).

Oppsummering kommunalt aksjeselskap (AS)

Fordeler

- Friheten til å handle raskt og effektivt i møte med utfordringer er en stor fordel.
- Muligheter til å bruke det økonomiske overskuddet til utvikling og forbedring av tjenester
- Eventuelt overskudd går tilbake til driften, noe som gir tilbake til lokalsamfunnet og ikke til kommune-kassa.
- Mulighet til å utvikle virksomheten slik at man etter hvert kan ansette flere på fulltid.
- Potensiale for å supplere tilbudet til besøkende med kjøp av tjenester fra kommersielle aktører på lokasjoner hvor det er hensiktsmessig, for eksempel naturbaserte turistopplevelser.
- Om økonomien til et kommunalt aksjeselskap går dårlig kan det slås konkurs, og det vil ikke ha like store konsekvenser for kommunens økonomi.
- Kommunens besøksstrategi og andre planverk kan fastsettes som organisasjonens styringsdokument.

Ulemper

- Det er ingen klar oppskrift på hvordan drift og oppgaver skal gjennomføres, og dette kan medføre en viss usikkerhet.
- Driften er kostbar og i startfasen er det usikkerhet knyttet til inntektskilder og stabilitet.
- Lokal forankring krever ressurspersoner fra området for erfaringskunnskap og verdier om bred verdiskaping og sosial bærekraft.
- Opprettelse av et kommunalt aksjeselskap krever en viss investering av ressurser for å danne styre og drifte i tråd med aksjeloven, bl.a. kostnader til egen regnskapsfører og revisor.
- Risiko for svak gjennomføring av kommunens mål i tråd med relevante planverk og strategier.
- Tettere kontroll med oppfølging av kommunens besøksstrategi i et kommunalt KF enn kommunalt AS.
- Det tar tid å etablere et AS til full drift.

2.6 Stiftelse

Et sjette alternativ som organisering til Senja naturoppsyn er å opprette en ideell stiftelse. En stiftelse er en selvstendig juridisk enhet som er opprettet for å forvalte ressurser og eiendeler til et bestemt formål. Stiftelsen styres av et styre som har ansvar for å sikre at formålet med stiftelsen oppfylles i henhold til de regler og vedtekter som er fastsatt.

Eksempel Preikestolen

Stiftelsen Preikestolen (org. nr. 971 231 157) er en ideell organisasjon som ble etablert av lokale kommuner og grunneiere i området. Deres primære oppgaver inkluderer overvåking av antall besøkende til Preikestolen, Kjerag og Flørli, samt drift av parkeringsplasser og vedlikehold av turstier. Preikestolen, som er en av Norges mest kjente turistattraksjoner, ligger ved Lysefjorden i Ryfylke-regionen: <https://preikestolen365.com/>

Oppgavene til Stiftelsen Preikestolen

Formål: stiftelsen sin visjon er å sikre at gjestene får en hyggelig og trygg opplevelse, uten at det går på bekostning av naturressursene i området.

- Overvåking av besøkstall og besøkendes adferd
- Ansvar for planlegging og gjennomføring av vedlikehold og utvikling av anleggene i området (to parkeringer, en snuplass, samt toalettfasiliteter)
- Publisere informasjon om vær- og stiferhold, og å organisere forebyggende sikkerhetstiltak.
- Vertskap: sommeren 2023 var 15 verter ansatt, alle lokale ungdommer. Inntil åtte verter var på jobb hver dag og har hatt aktivitet på tre lokasjoner. Det er nå minst 2 verter på jobb 365 dager i året.
- Turistinformasjon: 2023 var fjerde året Stiftelsen Preikestolen hadde åpent turistkontor. Turistkontoret er et ledd i å skape ringvirkninger og økt næringsaktivitet rundt trafikken til Preikestolen. Alle aktører kan ha informasjon her kostnadsfritt.

Organisering og drift

Stiftelsen ble opprettet i 1993 på initiativ av kommuner og grunneiere. Faste roller i stiftelsen er daglig leder, driftsleder, leder for verter, og prosjektleder. Selskapet har en avtale med Lysefjorden Utvikling AS om å leie daglig lederfunksjonen i en stillingsprosent på 40-60 prosent. I tillegg har de en avtale med samme selskap om å selge tjenester knyttet til prosjektlederens arbeid. Gjennom året har selskapet også sysselsatt 15 ungdommer som vertskap. I 2023 var driftsinntekten på over 18 millioner kr, med totalt 20 ansatte (kilde: proff.no).

2023 ble et travelt år med mange store prosjekter kombinert med et besøk som aldri har vært større. Til tross for dette så har det heller aldri vært gjennomført en bedre sesong tidligere med tanke på å unngå negative hendelser og konsekvenser av all trafikken. Det har dermed vært et år uten støy om trafikkaos, overturisme/kø, forsøpling og dårlige toalettforhold. Mye av dette skyldes de tiltak stiftelsen har gjort med tanke på trafikkavvikling og ikke minst informasjon gjennom digitale flater, sosiale medier og av vertskapet. Årsrapport 2023: <https://preikestolen365.com/wp-content/uploads/2024/01/Arsrapport-SP-2023.pdf>

Finansieringen består av inntekter fra parkering og midler som er søkt på fra Miljødirektoratet. I telefonsamtale med stiftelsen 06.09.24 opplyser driftsleder at de er svært fornøyde med besøksforvaltning gjennom en stiftelse etter som det er god mulighet å samarbeide på tvers. I styret er det representanter fra grunneiere, friluftsråd og kommuner, og på denne måten får alle sagt sin mening.

Daglig leder opplyser om at styret i stiftelsen har fungert godt, noe som ikke er en selvfølge for alle stiftelser (personlig kommunikasjon Helge Kjellevold 09.09.24). Styret i stiftelsen har myndighet til å ta beslutninger og trenger ikke å spørre eierne. Stiftelsen, som håndterer infrastruktur og attraksjoner som Kjerag og Flørli, opererer fortsatt med en ganske kommersiell tilnærming. Dette kan potensielt lede til utfordringer, avhengig av styrets sammensetning, som inkluderer representanter fra grunneiere og næringsinteresser.

Samarbeid med regionalt aksjeselskap

En årsak til at Stiftelsen Preikestolen har fungert godt, er en tett tilknytning til Lysefjorden Utvikling AS der det offentlige er den største aksjeeieren som er fastsatt i vedtektene (personlig kommunikasjon 09.09.24). Daglig leder/administrerende direktør i Stiftelsen Preikestolen er ansatt i begge organisasjonene. Evaluering av Lysefjorden AS og Stiftelsen Preikestolen er gjennomført som en del av saksbehandlingen til den regionale planen i Rogaland fylkeskommune: https://www.rogfk.no/f/p1/i7c2c8b82-159a-4fca-b290-e9b9a04c56c3/kartleggingsrapport-forvaltning-av-preikestolen-og-lysefjordområdet_juni-2024.pdf

Kartleggingen er gjort for å vurdere den mest hensiktsmessige organiseringen, og anbefaler at den fremtidige modellen må ta hensyn til at Lysefjorden er et stort område bestående av ulike besøksmål og interesser. Konklusjonen var å beholde samarbeidet mellom stiftelsen og Lysefjorden Utvikling AS med noen små justeringer. Det påpekes at «aksjeselskapet må utformes slik at det kan bidra inn i utviklingen i alle de besøksmålene som pekes ut i regional plan. Ettersom besøksmålene er ulike, vil måten aksjeselskapet kan og bør involveres på også kunne variere fra sted til sted» (Kartleggingsrapport av Preikestolen og Lysefjordområdet, s. 57).

Lysefjorden Utvikling AS har som formål å utvikle Lysefjorden som attraksjon og reisemål, samt bidra til næringsutvikling i og rundt fjorden og relaterte aktiviteter, og støtte driften til Stiftelsen Preikestolen. Fordelen med denne løsningen er at aksjeselskapet kan drive utvikling av reisemålet sammen med en erfaren stiftelse, der fylkeskommunens besøksstrategi for Lysefjord-området er deres styringsdokument. I likhet med Stiftelsen Preikestolen, har Lysefjorden en egen nettside med god informasjon om «besøksvett» for å nevne noe: <https://lysefjorden365.com/no/>

Oppsummering stiftelse

Fordeler

- Bærekraftig finansiering: en stiftelse kan tilby en stabil og langsiktig finansieringskilde ved å søke på midler fra ulike fond, i tillegg til eventuell inntekt.
- Fokus på formål: stiftelser er formålsdrevne, noe som betyr at de kan fokusere på å fremme bærekraftig turisme og samfunnsnyttige prosjekter uten å være bundet av kommersielle interesser.
- Faglig ekspertise: stiftelser kan trekke på et bredt nettverk av eksperter og frivillige som kan bidra med kunnskap og erfaringer som er verdifulle for styring og utvikling av besøksmål.
- Samfunnsengasjement: ved å involvere lokalsamfunnet i beslutningsprosesser, kan stiftelser bidra til økt lokal støtte og engasjement i turistprosjekter, noe som kan forbedre opplevelsen for besøkende og innbyggere.

Ulemper

- Manglende profittmotiv: stiftelser ikke kan ta profitt, kan de ha begrensede ressurser til reinvestering og utvikling sammenlignet med kommersielle bedrifter. Dette kan

begrense deres evne til å skalere opp operasjoner eller investere i kostbare infrastrukturforbedringer som kan forbedre besøksopplevelsen eller øke kapasiteten.

- Avhengighet av eksterne finansieringskilder: uten mulighet for profitt er stiftelser ofte avhengige av eksterne finansieringskilder som donasjoner, tilskudd eller offentlig støtte. Dette kan føre til usikkerhet rundt finansiering, spesielt i økonomisk ustabile tider eller når det er endringer i politiske prioriteringer.
- Mindre fleksibilitet i drift: stiftelser er bundet av sine formålsbestemmelser og vedtekter, noe som kan begrense deres fleksibilitet til å tilpasse seg endrede markedsforhold eller besøkendes behov. Dette kan gjøre det vanskelig å reagere raskt på nye utfordringer eller muligheter.
- Byråkrati og administrasjon: stiftelser kan ha omfattende krav til rapportering og administrasjon for å oppfylle juridiske og finansielle forpliktelser. Dette kan ta ressurser bort fra kjerneaktiviteter og føre til mindre effektiv drift.
- Risiko for formåls-gap: uten de klare økonomiske incentivene som driver kommersielle virksomheter, kan stiftelser oppleve gap i formål hvor de gradvis avviker fra sitt opprinnelige mandat, spesielt hvis de må tilpasse seg for å sikre finansiering eller møte eksterne press.

2.7 Kjøp av tjenester

Et alternativ kan være kjøp av tjenester. For kjøp av tjenester skal oppgavebeskrivelsen legges til grunn, og oppdragstaker må oppfylle kravene til både driftsrelaterte oppgaver og vertskapsrollen.

Fordeler

- Gjennom avtaler og kontrakter kan kommunen spesifisere høye kvalitetskrav og innføre strenge kontrollmekanismer for å sikre at tjenestene som leveres er i tråd med forventningene. Dette kan bidra til at tjenestene blir levert på en profesjonell og konsistent måte.
- Kommersielle aktører er ofte mer innovative og kan introdusere nye metoder, teknologier og løsninger som kan forbedre tjenestene. Dette kan inkludere alt fra bedre opplæring av ansatte til mer effektive logistiske løsninger for håndtering av besøkende i et naturområde.
- Kommersiell virksomhet kan tilby fleksibilitet i bemanning og tilpasning av ressurser, for eksempel ved å skalere opp bemanningen på hektiske dager eller ved spesielle arrangementer. Dette er spesielt relevant når det er store mengder besøkende der behovene kan variere.
- Kjøp av tjenester kan noen ganger være mer kostnadseffektivt enn å ansette fast personale, spesielt for midlertidige eller sesongbaserte oppgaver som kan kreve stor arbeidsinnsats over kort tid.
- Ved å kjøpe tjenester fra en ekstern leverandør slipper den offentlige instansen å håndtere rekruttering, opplæring og administrasjon av ekstra ansatte. Dette kan gi mer fokus på selve oppgavene og målsettingene, og redusere den interne administrative byrden.

Ulemper

- Oppgavene til et «parkvesen» er sterkt forbundet med styring av ferdsel og atferd til besøkende for å redusere negative effekter på lokalbefolkning og natur. Dersom et «parkvesen» blir lagt ut på anbud, blir fokuset på kostnadseffektivitet i stedet for lokal forankring og bærekraftig besøksforvaltning.

- Mangel på lokalkunnskap og forståelse for sosiokulturelle forhold kan svekke hensikten med et «parkvesen» der fokus er oppfyllelse av kontrakt framfor å skape gode steder å bo og besøke.
- Det kreves ressurser av kommunen til evaluering og kontroll av at leveransen tilsvare bestillingen og er i tråd med de overordnede målene med besøksforvaltningen i Senja kommune. Lokal verdiskaping er sentralt i masterplanen for reiseliv i Senja, med mål om å generere sosiokulturelle verdier, naturverdier, og gi økte økonomiske ringvirkninger av besøkende

3 Vurdering av driftsformer i Senja kommune

Kartleggingen i det foregående kapittelet identifiserte muligheter og utfordringer innen alle de ulike driftsformene. I denne delen vil fordeler og ulemper ved hvert alternativ bli oppsummert og vurdert i henhold til hva som er mest hensiktsmessig for behovet i Senja kommune.

3.1 Interkommunalt samarbeid (IKS)

Fordeler: Et regionalt samarbeid kan gi kostnadsdeling og felles ressurser, og samarbeidet kan bidra til mer helhetlig og koordinert besøkshåndtering på tvers av kommuner med felles interesser. Det kan også skape bedre muligheter for markedsføring og felles utvikling av turisme i regionen.

Ulemper: Ulikheter i behov og forutsetninger mellom kommunene kan gjøre det vanskelig å finne en felles løsning som fungerer godt for alle parter. Det kan føre til ineffektivitet, spesielt i områder med høyere besøkspress, som Senja.

Vurdering: Et regionalt samarbeid vil ikke være den beste løsningen for Senja kommune, da det er stor forskjell på behovene i Senja sammenlignet med andre kommuner i regionen. Det kan føre til en utvanning av ressurser og løsninger som ikke er godt tilpasset de spesifikke utfordringene Senja kommune står overfor, som høyt besøkspress og spesifikke natur- og infrastrukturbehov.

3.2 Interkommunalt friluftsråd

Fordeler: Et interkommunalt friluftsråd kan styrke samarbeid mellom flere kommuner med felles målsetting om naturforvaltning og folkehelse/friluftsliv. Det kan gi et sterkt faglig grunnlag for utvikling og forvaltning av naturområder, og fremme samarbeidet om felles ressurser og finansiering.

Ulemper: Et interkommunalt friluftsråd kan ha begrenset handlingsrom og fleksibilitet i forhold til de spesifikke utfordringene som Senja står overfor, særlig i områder med svært høyt besøkspress. Det kan også være utfordrende å få alle kommuner til å være enige om finansiering, prioriteringer og løsninger, noe som kan føre til tregere beslutningsprosesser.

Vurdering: For Senja kommune kan et parkvesen inn under det interkommunale friluftsrådet være vanskelig å implementere, da kommunen har et betydelig høyere besøkspress og mer spesifikke utfordringer enn mange andre kommuner i regionen. Et slikt samarbeid kan resultere i at Senja ikke får de tilpassede og raske løsningene som er nødvendige for å håndtere den høye turisttrafikken og de tilknyttede utfordringene.

3.3. Avdeling i kommunen

Fordeler: En kommunal avdeling sikrer helhetlig og lokalt tilpasset drift, med direkte kontroll over vedlikehold og utvikling av fasiliteter. Organiseringen gjør det mulig å samle ansvaret for

besøksforvaltning, inkludert budsjett og rapportering, noe som gir en fleksibel og bærekraftig løsning.

Ulemper: Driften kan medføre høye administrative kostnader, særlig ved håndtering av besøksbidrag og annen rapportering. Det kan være krevende å finne eller utvikle ledere med den nødvendige kompetansen innen økonomi, drift og administrasjon for å sikre effektiv ledelse.

Vurdering: Det vurderes som hensiktsmessig at Senja naturoppsyn organiseres i en avdeling i kommunen. Dagens organisasjonsstruktur i Senja kommune gir ikke en selvsagt pekepinn på hvor drift av toaletter, parkering, og annen infrastruktur i mye besøkte naturområder skal ligge. Budsjett knyttet til besøksforvaltning er allerede skilt ut som eget ansvar og omposteringer fra andre ansvar (eksempelvis parkeringsinntekter og utgifter knyttet til dette) omposteres til dette ansvaret i forbindelse med årsavslutningen. Det arbeides med at alle aktuelle inntekts- og utgiftsposter skal føres direkte på dette ansvaret. Dersom kommunestyret velger denne måten å organisere drift besøksforvaltning på, vil kommunedirektøren jobbe videre med hvordan man skal implementere og organisere dette i kommunen.

3.4 Kommunalt foretak

Fordeler: Et kommunalt foretak gir kommunen full kontroll over organiseringen og driften, samtidig som foretaket kan drive med et visst økonomisk handlingsrom uten at det er underlagt de samme reglene som en kommune. Et KF gir også muligheten til å involvere både offentlige og private aktører i en strukturert form, noe som kan gi bedre ressursutnyttelse og effektivitet.

Ulemper: Et kommunalt foretak kan ha utfordringer med å tiltrekke privat kapital eller investeringer, og det kan være vanskelig å oppnå tilstrekkelig effektivitet i driften uten et kommersielt perspektiv. Dessuten vil et KF fortsatt være underlagt offentlig kontroll og budsjettbegrensninger, som kan hemme evnen til å tilpasse seg raskt til endrede forhold.

Vurdering: Kommunalt foretak kan være et svært passende alternativ for Senja kommune, da det gir full kontroll over både besøkshåndtering og forvaltning av naturressurser. Det muliggjør tett kobling mellom offentlige målsettinger og den praktiske gjennomføringen, samtidig som det gir nødvendig fleksibilitet for å håndtere de spesifikke utfordringene som følge av høyt besøkspress og lokalsamfunnets behov.

3.5 Kommunalt aksjeselskap (AS)

Fordeler: Et kommunalt aksjeselskap kan gi fleksibilitet til å drive mer kommersielt, samtidig som det gir kommunen noe kontroll over virksomheten. Det gir muligheter for både offentlig og privat samarbeid, og kan tiltrekke investeringer og ekspertise utenfor det offentlige systemet. Selskapet kan være selvfinansierende, og det kan utformes slik at det bedre tilpasser seg lokale behov.

Ulemper: Et aksjeselskap kan føre til at det blir for kommersielt og mindre fokus på offentlige interesser som bærekraft og lokal verdiskaping. Det kan også oppstå utfordringer med samspillet mellom offentlige og private aktører, spesielt når det gjelder prioritering av ressurser og mål.

Vurdering: Et kommunalt aksjeselskap kan være et godt alternativ for Senja kommune, ettersom det gir fleksibilitet og mulighet for kommersiell tilnærming til besøksforvaltning, samtidig som kommunen kan beholde noe kontroll. Dette kan være spesielt nyttig for å

håndtere høyt besøkspress gjennom utvikling av tjenester og produkter for å generere inntekter som kan dekke driftskostnader.

3.6 Stiftelse

Fordeler: En stiftelse kan operere uavhengig med et klart definert formål, og muligheten for å tiltrekke eksterne midler fra både offentlige og private kilder kan bidra til bærekraftig drift. Styret kan inkludere relevante aktører som gir mulighet for bred representasjon og samarbeid på tvers av interesser.

Ulemper: Stiftelser kan møte utfordringer knyttet til koordinering mellom ulike interessenter, og det kan være vanskelig å balansere lokale behov med stiftelsens overordnede mål. Det kan også være begrenset fleksibilitet når det gjelder tilpasning til raskt skiftende behov i besøksforvaltning.

Vurdering: En ideell stiftelse vil være en mindre egnet løsning for Senja kommune, da det kan mangle nok lokal forankring i aktuelle lokalsamfunn og fleksibilitet til å håndtere det høye besøksnivået og de spesifikke behovene i kommunen, særlig knyttet til infrastruktur og bærekraftig besøksforvaltning.

3.7 Kjøp av tjenester

Fordeler: Kjøp av tjenester gir mulighet for å spesifisere krav og kontrollere kvaliteten på tjenestene gjennom kontrakter, noe som kan sikre profesjonell og konsistent drift. Eksterne leverandører kan bidra med innovasjon og fleksibilitet, spesielt når det gjelder bemanning ved høye besøkstall.

Ulemper: Å kjøpe tjenester kan føre til at fokuset blir mer på kostnadseffektivitet enn på bærekraftig og lokal tilpasning. Mangel på lokal forståelse kan svekke effekten av besøksforvaltningen, og kommunen kan oppleve en økt administrativ byrde for å evaluere og kontrollere leverandørenes ytelse.

Vurdering: For Senja kommune kan kjøp av tjenester være uheldig da det ikke nødvendigvis støtter lokal verdiskaping og bærekraftig besøksforvaltning, som er viktige mål i kommunens utvikling av reiselivet. Den høye graden av besøkspress gjør det viktig å ha en godt tilpasset og koordinert tilnærming, som kan være utfordrende med eksterne leverandører.

4 Anbefaling modell

I denne utredningen har vi beskrevet ressursbehov og oppgaver som Senja naturoppsyn bør ha. Vi har sett på ulike driftsformer og organisering av oppgavene, og dratt erfaring fra steder med lignende problemstillinger med stort besøkstrykk. Besøkende sin ferdsel på fjellet, langs kysten og i marka, henger tett sammen med parkering, trafikk, søppel og toalettfasiliteter. For å sikre en bærekraftig besøksforvaltning som skal gagne lokalsamfunn og naturverdier, er det behov for involvering av lokale aktører og interesser, samt bredt samarbeid på tvers av organisasjoner.

Etter en helhetlig vurdering av kunnskapen, konkluderer kommunedirektøren med at den mest hensiktsmessige formen for organisering vil være å etablere en egen avdeling under en av virksomhetene i kommunen.

4.1 Drift og organisering

Navn: Senja naturoppsyn

Driftsform og oppgaver: organiseres som avdeling under en av virksomhetene i kommunen.

Formål: sikre at tilrettelagte områder er godt vedlikeholdt og til enhver tid klargjort for besøkende. Dette inkluderer regelmessig ettersyn i form av rydding og tømming av søppel, samt tilsyn og rengjøring av toaletter og andre fasiliteter. Viktige funksjoner er å opprettholde orden i områder med mye besøk, og drive formidling til besøkende for god atferd.

Verdigrunnlag: bidra til å opprettholde en velfungerende og bærekraftig besøksforvaltning i tråd med kommunale planer og strategier.

Organisering og ansattbehov

Det vil være behov for 4-6 årsverk:

- Avdelingsleder på heltid. Dette vil være en stilling med oppgaver både på kontor og i felt.
- Administrativ ressurs (merkantil stilling) til rent administrative oppgaver.
- 2 hele stillinger som arbeidsleder/driftsansvarlig.

Selve driften kan organiseres i ulike soner og «team». Utgangspunktet er oppstart av to team - eksempelvis «sone nord» på driftsstasjonen i Senjahopen, og «sone sør» på driftsstasjonen på Stonglandseidet, der hvert team har en fullt utstyrt varebil.

Begge teamene må være aktivt ute og holde oppsyn hele året med fleksibel arbeidstid i ukedager som kan fordeles til helger for perioder av året med behov med oppsyn av parkering ved turmål på vinteren i helger.

Organisering høysesong 1.juni–31.oktober: to team (sone nord, sone sør) med to personer på hvert team på jobb dagtid alle dager. Behov for deltidsansatte, gjerne ungdom i sommerjobb, i høysesong for rulling og ferieavvikling.

Kontorplass trengs til avdelingsleder og administrativ ressurs. Her vil det være naturlig å se på muligheten for lokalisering på Sázza Senja naturhus.

Finansieringskilder drift

Det er behov for ytterligere utredning av muligheter for finansiering av drift ettersom det blant annet fortsatt knytter seg usikkerhet rundt mulighet for å innføre besøksbidrag. Kommunedirektøren ber om at kommunestyret gjennom vedtak i denne saken gir signal om hvilken løsning som skal utredes videre.

Under er listet opp mulige finansieringskilder for drift av naturoppsyn.

- Brukerbetaling fra parkering etter friluftsløven § 14. Flere parkeringsområder må tilrettelegges for avgiftsparkering.
- Besøksbidrag når anbefaling kommer i statsbudsjettet. Må utredes nærmere.
- Frivillig brukerbetaling via Vipps, Google Pay og kontant. Frivillig brukerbetaling er betalingsløsninger hvor brukerne har mulighet til å betale et bidrag for å finansiere tilrettelegging, men det er ingen betalingsplikt. Det betyr at det må være tydelig at avgiften er frivillig.
- Muligheter for utvikling av driften med tilføring av tjenester som genererer inntekter. Må utredes nærmere.
- Endring renovasjonsordning – samkjøre med fritidsboliger. Vil gi bedre tilbud totalt sett og gi mulighet for en mer reell fordeling av kostnader som kan gi besparelser i forhold til dagens kostnader til turistrenovasjon.

Finansieringskilder investeringer

Videre utbygging av infrastruktur og etablering av nye lokasjoner skal være forankret i overordnet besøksstrategi og innarbeides i budsjett og økonomiplan. Det finnes i hovedsak to måter å finansiere investeringer på:

- Lån, hvor brukerbetalinger uansett kilde går til nedbetaling av kapitalutgifter
- Tilskudd, det finnes mange muligheter for å søke tilskudd til utbygging av infrastruktur. Det vil være viktig at kommunen har god oversikt over, og aktivt bruker muligheten til å søke tilskudd til investeringer.

4.2 Estimerte kostnader ved anbefalt modell

Utstyr og anlegg

- Leasing pr varebil inkludert drivstoff/service pr år: kr 380 000
- Utstyr for større og mindre vedlikeholdsoppgaver pr år: kr 120 000
- Leie av snøskuter, ATV og båt ved behov pr år: kr 25 000
- Uniform og annen bekledning pr nyansatt: kr 12 000 og videre kr 10 000 pr år
- Mobil og nettbrett pr ansatt: kr 15 000
- Mobilabonnement pr ansatt pr år: kr 3 000
- FDV-system for registrering og oppfølging av oppgaver: kr 80 000 etablering, 15 000 kr per år etter etablering. Her må det kanskje lages et eget system. Alternativt kan programmet ROSY som brukes på vei utvides med modulen «park».

Lønnsutgifter

Fire årsverk: ca. kr 2 800 000

4.3 Estimerte inntekter og mulig finansiering

Inntekter

Parkeringsavgift pr år: kr 500 000 i 2025, økende til 1 000 000 innen to–tre år

Besøksbidrag jf. nytt lovforslag: inntekspotensialet må utredes nærmere

Referanser og kildelenker

Hagesæther, P. V. (2024, 16.08). Da alle skulle til Senja. Aftenposten. A-magasinet nr. 23, sidetall 30–37.

Haukeland, P. I. & Brandtzæg, B. A. (2019). Bred verdiskaping som strategi for bærekraftig stedsutvikling. Utmark, (1), 19. Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/2641294>

Jæren friluftsråd. (2023). Årsmelding 2023 Jæren friluftsråd. Hentet fra: https://files.solvecms.com/jarenfri-no/a5f9fe4/A%CC%8Arsmelding%202023_JFR_k5.pdf

Menon (2021). Norsk reiseliv før, under og etter pandemien. Menon-publikasjon nr 121/2021. Hentet fra https://ilag.nordnorge.com/content/uploads/sites/5/2022/01/20220126_norsk-reiseliv-for-under-og-etter-pandemien.pdf

Mimir & Asplan Viak (2024). Forvaltning av Preikestolen og Lysefjordområdet: Kartleggingsrapport med anbefalinger. Hentet fra: <https://www.rogfk.no/f/p1/i7c2c8b82->

[159a-4fca-b290-e9b9a04c56c3/kartleggingsrapport-forvaltning-av-preikestolen-og-lysefjordområdet_juni-2024.pdf](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/?ch=12)

Nord Forvaltning. (2022, 20.10). Hvor skal kommunale oppgaver ligge? Hentet fra: <https://www.nordforvaltning.no/blog/kommunaleoppgaver>

Nordnorsk reiseliv. (2024). Markedsanalyser. Hentet fra <https://ilag.nordnorge.com/wiki/category/analyser/#markedsanalyser>

NOU 2016: 4. (2016). Ny kommunelov. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/?ch=12>

NOU 2023: 10. (2023). Leve og oppleve - Reisemål for en bærekraftig fremtid. Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-10/id2968657/?ch=1>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2024, 19.11). Høringsnotat – om forslag til lov om besøksbidrag. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/aa4c654aec6444d7b299d04f3b47a530/horingsnotat-offentlig-horing-18.11.2024-final4441118.pdf>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). Veikart for reiselivsnæringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veikart-for-reiselivsnaringen/id3024789/>

Preikestolen 365. (2023). Årsrapport 2023 Stiftelsen Preikestolen. Hentet fra: <https://preikestolen365.com/wp-content/uploads/2024/01/Arsrapport-SP-2023.pdf>

Preikestolen 365. (u.d.). Om oss - Stiftelsen Preikestolen. Hentet fra: <https://preikestolen365.com/no/om-oss-stiftelsen-preikestolen/>

Stokke, m.fl. (2023) 'Bærekraftig og bruksretta besøksforvaltning – erfaringer fra kommunal planlegging i Nordland', *Plan*, 55(4), pp. 38–47.

Trolltunga AS. (u.d.). Om oss. Hentet fra: <https://no.trolltunga.com/om-oss/>

Vestvågøy kommune. (u.d.). Hauklandstranda. Hentet fra <https://www.vestvagoy.kommune.no/naring-og-havn/reiseliv/besoksforvaltning/hauklandstranda.7154.aspx>