

Oslo, 20. september 2018

Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Regjeringens Nasjonale forventinger 2019-2022 – innspill

Vi viser til dere brev av 31. juli 2018 med invitasjon til å komme med innspill til regjeringens Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2019-2022, (deres ref 18/1289-28).

Norsk Friluftsliv representerer de 17 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge, herunder saker som har betydning for forvaltningen av natur- og friluftsliv. I den forbindelse har vi stor interesse av hvilke forventninger regjeringen har til regional og kommunale planlegging.

Nasjonale forventinger og bærekraftig utvikling

I plan- og bygningslovens formålparagraf, § 1-1 første ledd, står det: *Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.*

For å oppfylle formålparagrafen og fremme bærekraftig utvikling, ble det tatt inn en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven i 2008 om at regjeringen hvert fjerde år skal utarbeidet et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, jf § 6-1 der det står:

«For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.»

Utgangspunktet for utarbeidelsen av Nasjonale forventninger er, som det står i klartekst i loven, å fremme bærekraftig utvikling. For at dette dokumentet skal oppfylle sin hensikt, er det avgjørende at regjeringen har klare og konkrete forventninger til regional og kommunale planlegging, som faktisk fremmer bærekraftig utvikling. Ikke minst er dette viktig etter endringen i forvaltningslovens § 34 som sier at det i eventuelle klagesaker skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre.

Bærekraftig utvikling setter rammer for vår bruk av naturen, og det må gjenspeiles i Nasjonale forventninger. Gjeldene Nasjonale forventninger oppleves i stor grad å fremme enklere og raskere planprosesser, framfor bærekraftig utvikling.

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan, blant annet for å sikre sosial rettferdighet, god helse, stoppe klimaendringer og stanse tap av naturmangfold. Norsk Friluftsliv mener derfor det vil være naturlig å ta utgangspunkt i FNs bærekraftsmål i utformingen av Nasjonale forventninger.

Betydningen av friluftsliv

I Friluftslivsmeldingen (Meld. St. 18 (2015-2016)) skriver regjeringen at de ønsker å legge til rette for at enda flere kan utøve friluftsliv jevnlig, og at de som i dag er lite fysisk aktive kan bli mer aktive gjennom friluftsliv. Hele 61 prosent oppgir at fysisk aktivitet i naturen og nærmiljøet er den formen for fysisk aktivitet de kunne tenke seg å gjøre mer av i fremtiden. Videre poengterer regjeringen at arbeidet med friluftsliv i nærmiljøet skal prioriteres i det offentlige friluftslivsarbeidet. Dette innebærer at friluftsliv i og ved byer og tettsteder skal prioriteres i tilskuddsordninger til friluftsliv, i sikring av friluftslivsområder og i friluftslivsarbeidet ellers. Dette har også Stortinget sluttet seg til.

I regjeringserklæringen fra januar 2018 står det blant annet «*Regjeringen vil legge til rette for en bærekraftig bevaring av landets sterke tradisjoner for jakt, fiske og friluftsliv med utgangspunkt i allemannsretten til fri ferdsel i utmark*».

I følge de siste tallene fra SSB, som ble lagt fram tidligere i år, er nå de årlige helseutgiftene på 65.000 kroner per person, noe som er en økning på rundt 2.600 kroner fra året før. Dette er en økning av helseutgifter som ikke er holdbar over tid. I følge en rapport fra Vista Analyse (Rapport 2016/36) viser et forsiktig anslag at det er enorme summer, opp mot 80 milliarder kroner i året, i samfunnsøkonomisk gevinst ved å få folk mer fysisk aktive ved å legge til rette for friluftsliv.

Tilgang til natur er viktig for god helse og livskvalitet og naturområder, som blant annet er viktig for friluftsliv, må få betydelig høyere verdi i arealplanleggingen.

Hensynet til natur for lite vektlagt i planleggingen

En av konklusjonene i evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN), som nylig ble lagt fram, er at loven i stor grad fungerer etter hensikten i forhold til samordning av ulike interesser, men at hensynet til natur blir for lite vektlagt i planleggingen. For å bøte på dette, kreves det etter forskerens syn, tre viktige grep eller tiltak:

- Styrking av plansporet; - arealregnskap med oversikt over sumeffekter av arealutvikling og arealplaner - klimahensyn inn i formålsparagrafen - avklare tyngden til kommunalt selvstyre og krav til begrunnelse for vedtak - styrking av regional planlegging.
- Øke rettsvernet til naturmangfold og klimahensyn
- Innføre et uavhengig kontrollorgan i miljøforvaltningen

En god start for å øke vektleggingen av hensynet til natur og friluftsliv, er å gi dette den nødvendige tyngden i Nasjonale forventninger:

- Det skal legges stor vekt på hensynet til natur i planleggingen og arealer som er viktige for natur og friluftsliv skal sikres.

For at plan- og bygningsloven skal fungere etter hensikten i forhold til samordning av samfunnsinteresser, mener Norsk Friluftsliv at det er en stor svakhet at energisektoren er holdt utenfor.

Viktige dokumenter og planer

I løpet av de siste fire årene, siden regjeringen sist vedtok Nasjonale forventninger, har regjeringen lagt fram flere viktige dokumenter som inneholder politikk med betydning for bærekraftig utvikling. Dette gjelder blant annet:

- Melding til Stortinget 14 (2015-2016) Natur for livet. Norsk handlingsplan for naturmangfold
- Melding til Stortinget 18 (2015-2016) Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet
- Handlingsplan for friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet

I Friluftslivsmeldingen slås det fast at *«En god og helhetlig arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å ivareta arealer som er verdifulle for friluftslivet»*. I handlingsplanen for friluftsliv erkjenner imidlertid regjeringen at hensynet til friluftslivet ikke blir godt nok ivaretatt i planleggingen og skriver at *«det er viktig for regjeringen at friluftslivet får en bredere plass ved kommunal- og regional planlegging»*. Norsk Friluftsliv er glad for at regjeringen mener friluftslivet skal få en bredere plass i planleggingen. En forutsetning for at det skal skje, er at dette følges opp i Nasjonale forventninger.

For å sikre natur- og friluftslivsinteressene i planleggingen, mener Norsk Friluftsliv det er behov for bindende regionale plane. Det er derfor positivt at regjeringen i Friluftslivsmeldingen signaliserer en styrking av regional planlegging: *«Som ledd i arbeidet med å utvikle regionalt nivå som samfunnsutvikler, vil regjeringen vurdere å styrke den regionale planleggingen og gjøre den mer forutsigbar og forpliktende»*.

Blant annet følgende punkter fra friluftslivsmeldingen og handlingsplanen må derfor følges opp i Nasjonale forventninger:

- Fastsette langsiktige utbyggingsgrenser mot markaområder og friluftsområder i kommunale arealplaner.
- Utvikle nettverk av gode byrom.
- Bruke metodikken Barnetråkk, for å kartlegge barns bruk av ferdselsårer og grønne områder i nærmiljøene. Utvikle metodikken til også å omfatte flere brukergrupper, gjennom «Folkeetråkk».
- Fremme planlegging, opparbeiding, skilting og merking av sammenhengende nettverk av turstier i kommunene.
- Utarbeide en regional sti- og løypeplan, og se disse i sammenheng med tilsvarende planer i tilgrensende fylker.
- Vurdere etterbruk av nedlagte banestrekninger til turveier/friluftslivsformål.
- Vurdere omgjøring av driftsveger som etableres ved større investeringsprosjekter til ferdselsårer for friluftsliv.
- Gjennomføre kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i alle kommuner og oppdatere og revidere disse.
- Utarbeide regionale planer, som skal bidra til å ivareta større, sammenhengende naturområder av hensyn til friluftsliv, samt ivareta landskapskvaliteter og naturmangfold.
- Kartlegge og fjerne ulovlige stengsler for å ivareta allmennhetens rett til ferdsel og opphold i strandsonen.
- Bekjempe ulovlig nedbygging og privatisering av strandsonen. (Det har vært et generelt byggeforbud i strandsonen siden 1965, som ikke har vært fulgt opp, verken av statlige eller kommunale myndigheter.)

Andre viktige temaer som må følges opp i Nasjonale forventninger er:

- Sikring av nasjonale villreinområder mot ytterligere inngrep. (Jf kvalitetsnorm for villrein etablering av europeiske villreinregioner.)
- Hindre ytterligere nedbygging av strandsonen (Jf. byggeforbudet i plan- og bygningsloven)
- Særlig hensyn til friluftslivet ved etablering av snøscooterløyper for rekreasjonskjøring. (Jf § 4a i Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag)
- Bruke arealplanlegging i sjø for å fremme trivsel og sikkerhet for alle på og ved sjøen (Jf. Forslag til ny havne og farvannslov)
- Fremme aktiv transport i forbindelse jobb og fritid. (Jf regjeringsplattformen der det blant annet står: *«Fortsatte utbyggingen av effektive løsninger for kollektivtransport, gange og sykkel i byområdene»*.)
- Sikre god vannforvaltning (Jf vannforskriften)

Kunnskapsgrunnlag, kompetanse og kapasitet

Grunnleggende forutsetninger for en arealplanlegging som fremmer bærekraftig utvikling er et godt kunnskapsgrunnlag, god fagkompetanse og kapasitet innenfor natur og friluftsliv i kommuner og fylkeskommuner.

I naturmangfoldmeldingen står det blant annet at regjeringen vil *«fortsatt arbeide for en arealforvaltning som tar hensyn til naturmangfold gjennom et godt kunnskapsgrunnlag og styrking av kompetansen i kommunene og fylkeskommunene om både naturmangfold og dets verdier»*.

Innfor natur og friluftsliv må derfor i Nasjonale forventninger stille krav til kommuner og fylkeskommuner om:

- oppdatert og godt kunnskapsgrunnlag
- god og relevant fagkompetanse
- tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet

For å oppnå dette er det viktig at staten sørger for at kommunene har tilstrekkelige ressurser.

Medvirkning

På grunn av store saksmengder, korte høringsfrister og lite ressurser er det svært krevende for natur- og friluftslivsorganisasjonene å medvirke i tilstrekkelig grad i arealsaker som berører viktige natur- og friluftslivsinteresser.

Medvirkning er imidlertid en grunnleggende forutsetning for et levende demokrati. I plan- og bygningsloven legges det derfor stor vekt på dette, der det blant annet står følgende om medvirkning:

- § 5-1. *Medvirkning*
Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosessen offentlige organer eller private.
- § 5-2. *Høring og offentlig ettersyn*
Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige,

regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

For å utdype hva medvirkning i henhold til plan- og bygningsloven er, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet en veileder: «*Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*». I denne veilederen står det blant annet:

- «*Åpenhet i planarbeidet innebærer at alle, enten som direkte berørt eller interessent, skal ha lik tilgang til nødvendig informasjon for å ivareta sine interesser eller komme med sine meninger. Åpenhet er i seg selv en forutsetning for at berørte parter skal ha tillitt til plansystemet.*»
- «*Informasjon om planprosessen og gode former for varsling eller invitasjon til prosessen gir folk flest mulighet til å påvirke planleggingen. Målgruppebasert, tidsriktig og saklig informasjon ved oppstart og underveis er viktig for at berørte og interesserte deltakere skal få en tilstrekkelig mulighet til å være aktiv i planleggingen.*»

Det er viktig at regjeringen understreker det ansvaret kommuner og fylkeskommuner har for å sørge for reell medvirkning i tråd med plan- og bygningsloven og veilederen. Dette må følges opp i Nasjonale forventninger, blant annet gjennom å:


- Legge til rette for reell medvirkning, blant annet fra natur- og friluftslivsorganisasjoner, som i all hovedsak drives av frivillige på fritiden.
- Sette krav om tilstrekkelig lange høringsfrister og saker ikke sendes på høring rett før sommeren med høringsfrister i juli og august. (I denne perioden er det ikke kapasitet for frivillige organisasjoner å følge opp saker på høring.)
- Gi Forum for natur og friluftsliv (FNF) en plass i de regionale planforumene for å sikre at natur- og friluftslivsinteressene kommer tidlig fram i planprosessen.

Innsigelsesinstituttet

For å sikre en at natur- og friluftslivinteresser blir ivaretatt i tråd med nasjonale mål og føringer, er det avgjørende at det finnes muligheter for innsigelser fra et organ uavhengig av kommuner og fylkeskommuner.

- Det er derfor etter Norsk Friluftslivs klare oppfatning et sterkt behov for at fylkesmannen fortsatt må ha innsigelsesrett og tilstrekkelig fagkompetanse innen natur- og friluftsliv.

Vennlig hilsen
Norsk Friluftsliv



Lasse Heimdal
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning