

Oslo, 30.08.2022

## Innspill til generalistkommuneutvalget

Norsk Friluftsliv viser til muligheten for å sende innspill til generalistkommuneutvalget. Vårt innspill fokuserer på forutsetninger som må ligge til grunn for at kommunene skal kunne være en generalistkommune som ivaretar natur- og miljøhensyn og bærekraftsmålene i møtet med de to eksistensielle menneskeskapte krisene verden står overfor; tap av naturmangfold og klimaendringer.

Norsk Friluftsliv representerer de 18 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen nærmere 1 million medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta friluftslivets interesser, herunder naturen som en grunnleggende forutsetning for friluftslivet. Det er kommunene som gjennom sin arealplanlegging har den viktigste rollen i å ivareta arealer for friluftslivet. Det er derfor naturlig for Norsk Friluftsliv å engasjere seg i utvalgets arbeid med å gjennomgå generalistkommunesystemet.

### Oppsummering

Som vi redegjør for i avsnittene nedenfor, er det et stort sprik i hvorvidt kommunene klarer å forvalte fellesskapets naturgrunnlag i tråd med nasjonale- og regionale målsetninger og internasjonale forpliktelser. Sett opp mot generalistkommuneprinsippet, er det et for stort avvik mellom hva kommunene er pålagt og forventes håndtere på miljøfeltet, og de tilgjengelige ressursene kommunene har til å løse oppgavene. Det er viktig å påpeke at styrket plan- og miljøfaglig kompetanse og kapasitet vil gi mange positive ringvirkninger utover bedre areal- og naturforvaltning. Det vil styrke det helhetlige forvaltnings- og planarbeidet i kommunen, herunder økt samfunnssikkerhet og beredskap ift. klima- og naturrisiko, men også bedre vilkår for friluftsliv, folkehelse, livskvalitet og bolyst.

Nedenfor følger en oppsummering av de viktigste innspillene fra Norsk Friluftsliv til utvalget:

- For at kommunene skal bidra til å løse natur- og klimakrisen, er det avgjørende at kommunene sikres relevant faglig kompetanse og kapasitet innen arealplanlegging, klima, natur og friluftsliv. Midlene som bevilges må stå i forhold til utfordringen klima- og naturkrisen faktisk utgjør, og de stadig flere oppgavene kommunene får overført.
- Det er behov for økt kunnskap om klima- og naturrisiko og hvordan klimatilpasning integreres i planarbeidet, slik at kommunene kan planlegge proaktivt i årene fremover. Bruk av naturbaserte løsninger bør være en del av dette kunnskapsgrunnlaget.
- Det må utvikles og innføres miljørettede planverktøy og hjelpemidler, herunder nasjonale, regionale og kommunale naturregnskap, så vi vet hva vi har og hva vi eventuelt mister slik at vi kan bli arealnøytrale – til det trengs blant annet mer kartlegging av natur, kunnskaper om natur og om sammenhenger i natur.

- Kommunene må få sterkere støtte og bidrag fra statlige og fylkeskommunale etater inn i det lokale klima- og naturarbeidet. Fylkeskommunen kan være kompetansesenter for regional kunnskapsformidling og i større grad inneha en kontrollerende rolle ift. den samlede regionale arealbruken.
- Det er behov for mer forpliktende helhetlige regionale planer som har større legitimitet og som bidrar til bedre koordinering av ulike interesser på tvers av kommunegrenser, sektorgrenser og nivåer.
- Regjeringen har bestemt at bærekraftsmålene, som Norge har sluttet seg til, skal være en sentral del av grunnlaget for all samfunns- og arealplanlegging<sup>1</sup>. Det er derfor viktig at utvalget vurderer kommunenes forutsetninger for å legge bærekraftsmålene til grunn for sin virksomhet, og hvilke tiltak og hjelpemidler staten må gjøre tilgjengelig for kommunenes bærekraftsarbeid.
- Kunnskapen om kommunens manglende plan- og miljøfaglige kompetanse og kapasitet, samt Riksrevisjonens og EVAPLANs konklusjoner ifm. innsigelser, understreker behovet for en styrking og forsterkning av statsforvalterens ressurser og rolle i arealforvaltningen.

Vi viser til rapporten *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre* for mer informasjon om flere av tiltakene ovenfor, samt flere nye eller forsterkede virkemidler som kan bidra til mer bærekraftig arealbruk i kommunene<sup>2</sup>.

## 1. Bakgrunn

Verden står overfor to eksistensielle menneskeskapte kriser: tap av naturmangfold og farlige, menneskeskapte klimaendringer. Ifølge Det internasjonale Naturpanelet (IPBES) er arealinngrep og nedbygging av natur den viktigste årsaken til tap av naturmangfold<sup>3</sup>. Samtidig viser Klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer at måten vi bruker våre landområder på, er en betydelig driver av klimaendringene<sup>4</sup>. Verdens ledende forskere er tydelig i sine konklusjoner; vi mennesker driver en rovdrift på naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget for vår økonomi, matsikkerhet, helse og livskvalitet. Norge nådde knapt et eneste av de 20 internasjonale naturmålene, de såkalte Aichimålene (2010), som verdens land satte for 2020 når det gjelder bevaring av naturmangfold og bærekraftig bruk av biologiske ressurser<sup>5</sup>. Riksrevisjonen har også nylig rapportert om svært mangelfull oppfølging av FNs bærekraftsmål. Med andre ord, vi tærer på naturkapitalen i forsøk på å sikre økt verdiskapning.

Mange av arealinngrepene i Norge er resultat av kommunenes arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og kommunale dispensasjonsvedtak. Det forekommer også store arealinngrep tilknyttet vind- og vannkraftutbygging og større samferdselsprosjekter, der statlig plan benyttes. Men ser man på dagens kommunale arealforvaltning, på tvers av kommune- og fylkesgrenser, er resultatet av den samlede arealbruken, en fragmentert natur som blir stadig mer sårbar for

<sup>1</sup> [Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging](#)

<sup>2</sup> [Rapport - Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre](#)

<sup>3</sup> [IPBES tilstandsrapport for naturen](#)

<sup>4</sup> [Klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer](#)

<sup>5</sup> [Naturens tilstand 2020 - vurdering av Norges innsats for å nå verdens naturmål](#)

endringer, og hvor evnen til å levere livsnødvendige økosystemtjenester, herunder gode naturopplevelser og livskvalitet, stadig svekkes. Selv om vi har forpliktet oss til å stanse tapet av naturmangfold, forsvinner natur bit-for-bit og presset øker på økosystemer, naturtyper og artsmangfold (jf., Naturindeks for Norge (2020), Norsk Rødliste for naturtyper (2018) og Norsk Rødliste for arter (2021)).

### 1.1. Økt plan- og miljøfagligkompetanse og kapasitet i kommunene

Kommunene får stadig større ansvar innenfor klima og naturforvaltning, uten at det følges opp med økte bevilgninger og nødvendige systemer som gjør at vi kan måle om hver enkelt kommune når målene vi setter for klimagassutslipp og bevaring av naturmangfold. Gjennom arbeidet med *Naturkampen* har Sabima samlet tilgjengelige naturdata fra kommunene, og rangert dem etter ti valg de har gjort som påvirker naturmangfoldet<sup>6</sup>. Denne kartleggingen synliggjør hvor lite vi vet om hvordan det står til med naturen i hver enkelt kommune, og hvor stort ansvar som ligger hos kommunene til å stanse tapet. Ifølge en rekke forskningsrapporter og undersøkelser står det dårlig til med kommunenes kompetanse og kapasitet innenfor plan, lovverk, natur og friluftsliv;

- Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge konkluderte med at arealutviklingen ikke bidro til å ivareta biologisk mangfold, friluftsliv produktive jordbruksressurser slik Stortinget hadde forutsatt. Riksrevisjonen pekte på et stort behov for kompetanseheving i kommunen på biologisk mangfold og bedre veiledning fra regionale myndigheter<sup>7</sup>.
- EVAPLAN, som er en evaluering av plan- og bygningsloven, viser at naturen, klimahensyn, vern av landskap og kulturmiljøer ikke blir ivaretatt på tilfredsstillende måte i kommunene.
- I OECDs rapport identifiseres den viktigste systemutfordringen å være at kommunene har fått stadig større ansvar for miljø- og arealforvaltningen, uten å få tilsvarende kompetanse og kapasitet til å ivareta ansvaret på en god måte. Dermed settes ikke kommunene i stand til f.eks. å fremme nærings- og stedsutvikling på naturens og klimaets premisser. Resultatet er en lokal utvikling med omfattende tap av natur, som i sum gjør at vi ikke når nasjonale mål<sup>8</sup>.
- Telemarkforskning påpeker at små kommuner (under 3000 innbyggere) har begrenset kapasitet og kompetanse for å ivareta viktige områder som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling<sup>9</sup>.
- Rapporten fra Telemarkforskning viser også at en betydelig andel av kommunene har gamle kommunale planer, noe som bidrar til at det gis mange dispensasjoner, og at styringen og forvaltningen blir mer tilfeldig. I tillegg påpekes det at en betydelig andel av kommunene ikke synes å ha god kapasitet til å utrede saker tilstrekkelig før de legges fram for politikerne.

<sup>6</sup> [Sabima - Naturkampen](#)

<sup>7</sup> [Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge](#)

<sup>8</sup> [Rapport - OECDs vurdering av norsk miljøinnsats](#)

<sup>9</sup> [Utredning små kommuner, 2019. Telemarkforskning](#)

- Nevnte rapport fra Telemarksforsking oppsummerer situasjonen for små kommuner slik: *«Kravene til bredde og dybde i kommunal oppgaveløsning vil høyst sannsynlig øke, og kravene til sterke og kompetente fagmiljøer vil dermed forsterkes... samlet sett er det mye som tyder på at små kommuner med nedgang i folketallet i årene som kommer i økende grad kan få problemer med å fylle sin rolle i det norske generalistkommunesystemet».*
- Tall fra SSB<sup>10</sup> og Sivilombudsmannens gransking av strandsone-praksis i Kragerø, Mandal og Askøy<sup>11</sup>, viser en utbredt dispensasjonspraksis i strandsonen og at en stor andel kommuner ikke ivaretar nasjonale og regionale verdier, til tross for at det er lovregulert gjennom byggeforbudet i 100-metersbeltet jf. plan- og bygningsloven § 1-8.
- Kommunereformens nullpunktsanalyse beskriver den administrative, planfaglige situasjonen i de de minste kommunene, hvor nærmere 85 % hadde kun inntil ett årsverk innen samfunnsplanlegging, og inntil ett årsverk innen arealplanlegging<sup>12</sup>.
- En undersøkelse fra Menon Economics i 2019, på oppdrag fra Miljødirektoratet, viste at kommunenes konsekvensutredninger for klima og miljø i stor grad er mangelfulle. For eksempel ga kun 13 % av gjennomgåtte konsekvensutredninger begrunnelser for hvordan verdier, påvirkning og konsekvenser for miljø ble fastslått. Det redegjøres nesten ikke for usikkerhet og manglende kunnskap, samtidig som det i liten grad gjennomføres supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunlaget<sup>13</sup>.

## 1.2. Økt satsing på regional planlegging

Hovedtema for arbeidet til generalistkommuneutvalget vil være kommunen, men utvalget har også mandat til også se på forholdet til og grenseflater mot fylkeskommunen. Norsk Friluftsliv mener utvalget bør se på hvordan fylkeskommunen kan bidra til å sikre helhetlig arealplanlegging på tvers av kommunegrenser. Et grep kan være å styrke kompetansenivået i fylkeskommunene slik at kommunene i større grad kan bruke fylkeskommunene som fagressurs i plansaker. Et annet grep kan være å innføre krav om arealregnskap på fylkeskommunalt nivå slik at kommunenes arealregnskap også kan ses i en større sammenheng. På denne måten kan fylkeskommunen håndtere problematikken med bit for bit-nedbygging.

Det er også behov for mer forpliktende helhetlige regionale planer som har større legitimitet og som bidrar til bedre koordinering av ulike interesser på tvers av kommunegrenser, sektorgrenser og nivåer. Utvalget bør se på hvordan det kan innføres bestemmelser som gir mulighet for å gi regionale planer rettslige virkninger, f.eks. at regionale plan kan vedtas som reguleringsplan<sup>14</sup>. På denne måten vil kommuner i større grad bli bundet av regionale planer ved at kommunene ikke har anledning til å vedta kommunale planer i strid med en regional plan. For en regional reguleringsplan er det i utgangspunktet kommunen best egnet til å tilpasse innholdet i planen ift. lokale behov og interesser. Poenget er at gjennom regionale planprosesser har man en felles arena for å kartlegge interesser og avklare interessekonflikter som vil styrke planens posisjon og status

<sup>10</sup> [SSB-statistikk for bygging i strandsonen](#)

<sup>11</sup> [Sivilombudsmannens foreløpige rapport – dispensasjoner i strandsonen](#)

<sup>12</sup> [Kommunereformens nullpunktsanalyse](#)

<sup>13</sup> [Kvalitet på konsekvensutredninger i kommuneplanens arealdel](#)

<sup>14</sup> [Juridisk betenkning - styrking av regional plan og regionale styringsmidler i pbl](#)

som styringsverktøy, men ikke minst skape større forutsigbarhet med tanke på den fremtidige arealbruken.

### 1.3. Hensynet til det kommunale selvstyret

Kommunene har fått svært vide fullmakter i plan- og bygningsloven til å bestemme hvordan våre arealer skal brukes. Det hviler dermed et stort ansvar på lokaldemokratiet til å håndtere miljøproblemene vi nå står overfor. Det kommunale selvstyre er imidlertid betinget av nasjonale og vesentlige regionale hensyn blir ivaretatt. Staten kan bestemme, når staten vil bestemme, og staten har også en plikt til å kontrollere. Loven slår fast at offentlige myndigheter har rett og plikt til å delta i planleggingen. Statsforvalteren er en slik offentlig myndighet, som nettopp skal bidra til å ivareta fellesskapets interesser der dette er av vesentlig nasjonal eller regional betydning. Gjennom innsigelser skal statsforvalteren sikre sammenheng i plansystemet ved å påse at statlige og regionale interesser blir ivaretatt og fulgt opp i den kommunale planleggingen, samt sikre et godt faglig og mest mulig oppdatert kunnskapsgrunnlag knyttet til natur og friluftsliv i planprosesser.

Det kommunale selvstyret har blitt styrket over lang tid, blant annet gjennom ny bestemmelse i forvaltningsloven § 34 annet ledd og innstramminger i bruken av innsigelser gjennom flere rundskriv til fylkesmennene. Dette har skjedd til tross for Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering (2006-2007) konkluderte med at innsigelsesinstituttet, når det benyttes, er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker fra 2019 konkluderer med at<sup>15</sup>:

- bruken av innsigelser for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser i plansaker er strammet inn, og det legges mer vekt på lokal handlefrihet i kommunal arealplanlegging
- kommunene får nå mer gjennomslag enn før, selv om antall innsigelser har gått ned, og færre av de få som havner på departementets bord blir tatt til følge. Dette mener Riksrevisjonen kan føre til at de nasjonale målene som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt opp godt nok.

I sin evaluering fant EVAPLAN ut at;

- innsigelsesmyndighetene opplever stor usikkerhet om når hensynet til lokalt selvstyre skal vektas. Dette skyldes blant annet at dette er mangelfullt begrunnet fra departementet.
- vi har ingen oversikt over hva innsigelsesinstituttet lar være å fremme innsigelse på, og dermed finnes det heller ingen oversikt over hvilke naturverdier som går tapt i slike saker.

Kunnskapen om kommunens manglende kompetanse og kapasitet, samt Riksrevisjonens og EVAPLANs konklusjoner ift. innsigelser, understreker behovet for en styrking og forsterkning av statsforvalterens ressurser og rolle. Statsforvalteren bør være en proaktiv og rådgivende samarbeidspartner for kommunene tidlig i planprosessene, samtidig som det er et stort behov for

<sup>15</sup> [Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker \(2019\)](#)

en kontrollinstans som bidrar til rettsikkerhet for både natur og mennesker, likebehandling og tillit til forvaltningen. Det at det foreligger både rådgivende og kontrollerende funksjoner i statsforvalterens rolle, gir både en opplærende og en preventiv effekt. Dette vil bidra til at plan- og bygningsmyndighetene gjør et grundigere og bedre arbeid i beslutningsprosessen.

Norsk Friluftsliv håper utvalget ivaretar våre innspill og forslag på en god måte i det videre arbeidet med å gjennomgå generalistkommunesystemet.

Med vennlig hilsen



**Bente Lier**  
generalsekretær



**Peter Øygard Oma**  
friluftsfaglig rådgiver