

Kommunal- og distriktsdepartementet

# Høring – NOU 2023: 9

## Generalistkommunesystemet

Naturviternes høringsvar til generalistkommuneutvalget retter seg mot området arealplanlegging og tilhørende fagfelt innen natur, miljø, klima og friluftsliv.

Naturviterne hovedsynspunkter, som utdypes videre i høringsvaret:

- Naturviterne mener at det trengs en generell styrking av fagmiljøene i kommunene innen områdene arealplanlegging, natur, miljø og klima - gitt de store utfordringene samfunnet står ovenfor i møte med klima- og naturkrisen.
- Naturviternes støtter utvalget anbefaling om en mer aktiv politikk for økt interkommunalt samarbeid, spesielt gjennom tilrettelegging for interkommunale plankontor. Det er viktig at interkommunalt samarbeid støttes opp med økonomiske virkemidler, slik utvalget anbefaler.
- Naturviterne mener videre at en styrking av fagmiljøene i kommunen, må skje samtidig med at kapasiteten og samordningen mellom de ulike statlige etatene innenfor arealplanlegging, natur, miljø og klima bli bedre. Kommunene må få sterkere støtte og bidrag fra statlige etater inn i det lokale klima- og naturarbeidet.
- Naturviterne støtter utvalgets anbefaling om at veiledningsrollen til fylkeskommunen bør tydeliggjøres. Naturviterne mener dessuten fylkeskommunen kan gis et tydeligere mandat for å koordinere og utarbeide felles arealplaner mellom kommunene.
- Naturviterne deler utvalgets oppfatning om at «det totalt styringstrykket mot kommunene er for stort» og at «flere lovkrav gir ikke økte forutsetninger for å løse oppgavene». Naturviterne støtter anbefaling om en generell gjennomgang av alle lov- og forskriftskrav, og mener dette arbeidet bør forseres.

## Naturviternes vurderinger

Naturviterne har ingen posisjon for eller imot utvalgets generelle anbefaling om kommunesammenslåing, som flertallet mener «i de aller fleste tilfeller vil bidra til å løse utfordringer med mangel på kapasitet og kompetanse».<sup>1</sup> Naturviterne ønsker likevel å presisere at det ikke er tilstrekkelig med kommunesammenslåing som virkemiddel dersom kommunene skal evne å håndtere nasjonale mål om bevaring av matjord, naturmangfold og klimatilpasning. Mange av utfordringene kommunene skal løse på dette feltet er grenseoverskridende, og vil fortsatt være det etter eventuelle kommunesammenslåinger. Økt interkommunalt og regionalt samarbeid og tettere involvering av statlige myndigheter vil derfor være avgjørende for en god natur- og arealforvaltning.

Menon har for eksempel i rapporten *Størrelse teller* påpekt at mellomstore kommuner rapporterer at mangel på kapasitet og kompetanse har konsekvenser for ivaretagelsen av naturmangfold.<sup>2</sup> Menon mener en forklaring kan være at mellomstore kommuner opplever et sterkt press fra næringslivet, samtidig som det er utfordrende for små fagmiljøer å tilstrekkelig opplyse folkevalgte om konsekvensene av å gi etter for presset.

Naturviterne mener derfor at det trengs en generell styrking av fagmiljøene i kommunene innen arealplanlegging, natur, miljø og klima - gitt at de store utfordringene samfunnet står ovenfor i møte med klima- og naturkrisen. Det er behov mer interkommunalt samarbeid og ressurser.

Forenklet sagt er samfunnet fremover avhengig av å økonomisere strengt i arealpolitikken, ettersom areal er en helt begrenset ressurs. Velfungerende økosystemer er essensielt for å bremse klimaendringene og håndtere konsekvensene av ekstremvær, styrtregn, flom og tørke. Naturbaserte løsninger for klimatilpasning, og lagring og opptak av klimagasser er viktig for både klima og naturmangfold.

Kommunene har over tid fått et stadig større ansvar for klima, natur- og arealforvaltning. Feltet har blitt viktigere uten at det har blitt gitt en tilsvarende økning i kapasitet og kompetanse. I april 2022 overleverte OECD sin gjennomgang av Norges klima- og miljøpolitikk til regjeringen. Deres hovedkonklusjon var: norsk forvaltning må bevege seg fra overforbruk av natur til å bli arealnøytral. OECD peker på et tydelig behov for å styrke kommunenes naturforvaltning.

I dag mangler det tilstrekkelig kunnskap om tilstand og utbredelse av naturmangfold i de fleste kommuner. Det er samtidig økende behov for risikovurderinger og planer for klimatiltak, strategier for jordvern og for å innarbeide bevaring av natur- og friluftsområdet i det øvrige planverket.

Sterke fagmiljøer innen arealplan, natur og klima er viktig blant annet for å kunne:

- representerer en faglig motpol til utbyggerinteresser
- foreslå alternativer til politikere ved utbyggingsforslag
- gi beslutningstøtte til kommunepolitikere i komplekse arealsaker
- bidra til strategisk utvikling i kommunene knyttet til transport, næringsutvikling, osv.

<sup>1</sup> NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet, side 15.

<sup>2</sup> [Størrelse teller, en kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge. Menon-publikasjon nr. 34/2023](#)

Naturviterne mener videre at en styrking av fagmiljøene i kommunen, må skje samtidig med at kapasiteten og samordningen mellom de ulike statlige etatene innenfor arealplanlegging, natur, miljø og klima blir bedre. Kommunene må få sterkere støtte og bidrag fra statlige etater inn i det lokale klima- og naturarbeidet.

Naturviternes støtter utvalget anbefaling om en mer aktiv politikk for økt interkommunalt samarbeid, spesielt gjennom tilrettelegging av interkommunale plankontor. Det er viktig at interkommunalt samarbeid støttes opp økonomiske virkemidler, slik utvalget anbefaler.<sup>3</sup>

Videre mener Naturviterne det er forhold som er viktig når en skal vurderer kommunenes forvaltningspraksis, sett opp mot oppfyllelsen av generalistkommuneprinsippet, slik som:

- Hvilke politiske signaler som gis statsforvalteren gjennom tildelingsbrev
- Praktiseringen av innsigelsesinstituttet
- Kapasiteten i statlige etater for veiledning, råd og kompetanseoppbygging
- Bedre digitale virkemidler, herunder både kartgrunnlag og hjelp til visualisering i planarbeid
- Progresjonen kartleggingen av natur og innføringen av f. eks naturregnskap

Naturviterne registrerer at utvalget gir en beskrivelse av fylkeskommunes rolle i planarbeid som «fungerer svært ulikt fra fylke til fylke» og at systemet «fremstår som komplisert og henger dårlig sammen, både horisontalt og vertikalt».<sup>4</sup>

Utvalget mener derfor at hovedansvaret for «samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene». Samtidig mener utvalget at «veiledningsrollen til fylkeskommunen bør tydeliggjøres» og det bør gis «mer praktisk bistand [...] der kommunene mangler kapasitet og kompetanse».

Naturviterne støtter utvalgets anbefaling om en «veiledningsrollen til fylkeskommunen bør tydeliggjøres», men mener utvalget er noe bastante i sin konklusjon om at «fylkeskommunens regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer». Det er også mulig å styrke fylkeskommunens fagmiljøer innen arealplanlegging.

Snarere kan det være verdt å se på om fylkeskommunen kan gis et tydeligere mandat for å koordinere og utarbeide arealplaner mellom kommuner, og i større grad bør benytte anledningen til å vedta juridisk bindende planbestemmelser. Fylkeskommunen representerer et demokratisk valgt nivå, og vil slik kunne fungere noe annerledes enn et interkommunalt samarbeid. Regjeringen foreslår for eksempel at fylkeskommunene kan utarbeide regionale analyser av behovet for arealer til kraftutbygging, næringsvirksomhet og kapasitet i kraftnett og infrastruktur.<sup>5</sup> Det vil også være nyttig å se på arbeidet i vannregionene for å undersøke om erfaringer herfra kan ha overføringsverdi til arealplanleggingsfeltet å regionalt nivå.

<sup>3</sup> NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet, side 15.

<sup>4</sup> NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet, side 232.

<sup>5</sup> Veikart 2.0 Grønt industriløft, side 55.

Naturviterne deler utvalgets oppfatning om at «det totalt styringstrykket mot kommunene er for stort» og at «flere lovkrav gir ikke økte forutsetninger for å løse oppgavene».<sup>6</sup> Naturviterne støtter anbefaling om en generell gjennomgang av alle lov- og forskriftskrav, og mener dette arbeidet bør forseres.

Morten Wedege  
Forbundsleder  
Naturviterne

---

<sup>6</sup> NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet, side 153.