

Kommunal planstrategi

Vi vil her gi innspill til hva kommunen bør prioritere å følge opp i sin kommunale planstrategi. Hensikten er å:

- få frem prioriterte nasjonale føringer til alle kommuner tidlig i prosessen
- bidra til effektivitet i kommunene
- bidra til at medvirkningen skjer på en effektiv måte for Statsforvalteren

Vi vil med bakgrunn i dette generelle innspillet kun utarbeide kortere og spissede budskap til enkeltkommuner som sender planstrategien på høring.



Foto: Pixabay

Planlegg ut fra kommunens forutsetninger og behov

Planleggingen skal være behovsstyrt og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Det er likevel viktig at planer er tilstrekkelig oppdaterte og møter framtidens behov. Dette inkluderer også regionale og nasjonale forventninger. Kommunene er ulike i størrelse, økonomiske forhold, kompleksitet, utfordringsbilde, kompetanse og kapasitet. Planstrategien er et verktøy for politisk prioritering av planoppgavene. Planstrategien er også et egnet verktøy for å vurdere kommunens plansystem, planressurser og samlede planbehov i kommunestyreperioden, og eventuelt drøfte interkommunal planlegging.

Ved behandlingen skal kommunestyret/bystyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Planstrategien bør, basert på et oppdatert kunnskapsgrunnlag, omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov. Kommunal planstrategi kan slås sammen med, og være en del av, oppstart av arbeidet med kommuneplanen. Vi viser til veilederen [Kommunal planstrategi](#) og enkelplanlegging.no for ytterligere generell veiledning.

Vi baserer våre innspill på styringsdokumenter fra departementer, nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og andre nasjonale føringer gitt gjennom for eksempel vedtatte meldinger til Stortinget, retningslinjer, rundskriv og lowerk.

Kommunens planstrategi må også ses i sammenheng med regional planstrategi.

Nasjonale forventninger

Det ble 20. juni 2023 vedtatt [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027](#). Forventningene skal følges opp i arbeidet med kommunal planstrategi.

FNs 17 bærekraftsmål skal nås innen 2030. Vi har utfordringer med å nå målene om reduserte klimagassutslipp, ansvarlig forbruk, ressursbruk, bevaring av naturmangfold og mindre ulikhet.

Det ventes at arbeidet med planstrategier prioriteres for å sikre at planene er oppdaterte og møter behovene som følger av endringer i samfunnsmessige, demografiske, politiske og naturgitte forhold. Oppdaterte planer er nødvendig for å få til en bærekraftig samfunns- og arealutvikling og for å gjennomføre lokal, regional og nasjonal politikk. Behovet for nye eller oppdaterte planer skal vurderes i lys av samfunnsutviklingen, ny kunnskap, statlige planretningslinjer og de nasjonale forventningene.

Kommunen skal vurdere om tidligere godkjent arealbruk til utbyggingsformål skal tilbakeføres til landbruks-, natur- og friluftformål (LNF), av hensyn til klima, naturmangfold, jordvern, klimatilpasning, samfunnssikkerhet og et hensiktsmessig utbyggingsmønster. En gjennomgang av tidligere reguleringsplaner kan også bidra til mer effektivitet i saksbehandlingen. Eldre planer kan ha utdaterte bestemmelser som er krevende å praktisere og som det ofte dispenseres fra.

I drøftingen av langsiktig arealbruk må nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og regionale planer legges til grunn. Vi viser til våre forventninger til kommunal arealplanlegging for ytterligere detaljer om arealbruk.

Vi har løftet frem noen tema vi mener kommunen bør vurdere i sin planstrategi.

Reduksjon av klimagasser

I 2050 skal Norge være et lavutslippssamfunn. Vi har et felles mål om at klimagassutslippene skal være redusert med 50-55 % innen 2030 og 90-95 % innen 2050 sammenliknet med utslippsnivået i 1990. Kommunen har som samfunnsutvikler og planmyndighet en vesentlig rolle i arbeidet med å nå disse målene. Klimaendringer er en av de største utfordringene vi står overfor i vår tid, og kommunen skal aktivt bidra til reduksjon av klimagassutslipp og økt miljøvennlig energiomlegging.

Planstrategien må inneholde en vurdering av kommunens arbeid med reduksjon av klimagassutslipp, jf. [Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning](#), og ha tydelige satsingsområder, mål og tiltak for reduksjon. På Miljødirektoratets nettsider finnes det nyttig statistikk for klimagassutslipp i den enkelte kommune og verktøy for å beregne effekten av ulike klimatiltak. Dersom kommunen ikke har en egen klima- og energiplan, skal disse temaene integreres bredt og tydeliggjøres i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

I [Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging](#) gis det føringer for planlegging, kunnskapsgrunnlag og samarbeid. Det er begrensninger for hvor og hva kollektivtrafikken kan levere av tjenester. Bruk av fossilfrie kjøretøy krever også energi, som det blant annet er behov for til næringsvirksomhet og industri som skal bidra i det «grønne skiftet». Planlegging for mindre frakt av personer, varer og tjenester vil derfor kunne bidra til mindre bruk av energi og mindre utslipp av klimagasser.

Noen generelle prinsipper som bør følges, i prioritert rekkefølge, er:

- Unngå
- Flytte
- Forbedre

Disse forkortes ofte «UFF» (fra originalt avoid, shift, improve (ASI)) og kan for eksempel brukes for å redusere [klimagassutslipp](#)¹.

I arbeidet med miljøvennlig energiomlegging er det viktig at kommunen stimulerer til energieffektivisering og fleksibel energibruk i næringslivet, privathusholdninger og offentlige bygg.

¹Se eksempelvis s. 158 m.fl. i Klimautvalget-2050.pdf ([regjeringen.no](#)).

Kommunen må tilrettelegge for en god ladeinfrastruktur som sikrer nok kapasitet for den ønskede utviklingen, og det må avsettes arealer til etablering av hurtiglading for både lette og tunge kjøretøy.

Folkehelse og behov for tjenester

Kommunen skal utarbeide en oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen, jf. folkehelseloven § 5. Denne oversikten, som skal inneholde de positive og negative faktorer som kan virke inn på helsetilstanden i kommunen, skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi. Oversikten skal være skriftlig og identifisere folkehelseutfordringene i kommunen, herunder vurdere konsekvenser og årsaksforhold. En slik oversikt er viktig for å identifisere, prioritere og lage planer for hvordan utfordringer skal møtes.

Psykisk helse skal inkluderes som en likeverdig del av folkehelsearbeidet. Innenfor psykisk helse og rus skal kommunen følge opp anbefalinger og tiltak i nasjonale planer. Psykiske plager og lidelser er en av de store helse- og samfunnsutfordringene i Norge. Det er derfor nødvendig å prioritere dette området med forebygging, tjenestetilbud og ivaretagelse av pårørende. Kommunen skal også nyttiggjøre seg av data fra IS-24/8² og andre kilder som Brukerplan³ og implementere kunnskapsbaserte metoder som for eksempel ACT/FACT-team⁴.

Økonomisk bærekraft

Langsiktig og helhetlig planlegging knyttet til kapasitet, kompetanse og kvalitet i tjenestene er stadig viktigere for kommunen. Kommunen skal planlegge helse- og omsorgstjenestene i det ordinære økonomi- og planarbeidet. Det er viktig at slik planlegging skjer i tråd med folkehelseloven § 6, forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenestene, og plan og bygningsloven § 1-1 første ledd.

Kompetanse

Vi viser til viktigheten av at kommunen har kompetanse- og rekrutteringsplaner, jf. Kompetanseløft 2025.

Videre er det viktig at disse løftes opp som en sentral del i gjennomføringen av kommuneplanens samfunnsdel, for å sikre en bærekraftig og fremtidsrettet samfunnsutvikling med trygge og gode tjenester.

For å lykkes med strategisk kompetanseplanlegging, kreves en god forankring hos kommunens ledelse og i kommunens arbeidsgiverstrategi. Vi ser at kommuner som har en overordnet kompetanseplan for hele kommunen og kompetanseplaner for sektorene, jobber mer systematisk og målrettet med kompetanse enn kommuner som ikke har et godt kompetanseplanverk. Vi ser også at de jobber mer brukerorientert og innovativt. Helsedirektoratet anbefaler KS sitt [verktøy for strategisk kompetanseplanlegging](#).

Langsiktig og helhetlig planlegging knyttet til kapasitet, kompetanse og kvalitet i tjenestene, må ses i sammenheng med planlegging og utvikling av tjenester til de fire prioriterte gruppene i helsefelleskapene:

- barn og unge
- personer med alvorlige psykiske lidelser og rusproblemer
- skrøpelige eldre
- personer med flere kroniske lidelser

Kartleggingsverktøy for kommunalt og fylkeskommunalt arbeid med sosial forskjell i helse

I samarbeid med kommuner og fylkeskommuner har Helsedirektoratet videreutviklet matrisen for kommunale og fylkeskommunale strategier for utjevning av helseforskjeller til å bli et digitalt kartleggingsverktøy. Verktøyet skal brukes til å kartlegge virksomhetens egen innsats for utjevning av sosiale helseforskjeller. Med dette verktøyet kan kommuner og fylkeskommuner enklere vurdere hvor i årsakskjeden økt innsats bør rettes. Verktøyet kan brukes til å kartlegge hele innsatsen til kommunen. Det kan også brukes til å kartlegge innsats som er nedfelt i en spesifikk plan, som eksempelvis handlingsprogrammet/økonomiplan eller det årlige budsjettet i kommunen. Vi anbefaler Helsedirektoratets [Kartleggingsverktøy for kommunalt og fylkeskommunalt arbeid med sosial ulikhet i helse](#).

²Se informasjon på [Helsedirektoratets nettsider](#) om IS-24/8.

³Forskrift om Brukerplan trådte i kraft 1. januar 2024 og gir en varig hjemmel for registeret. Registeret Brukerplan er et viktig verktøy for å sikre gode kommunale tjenester for personer med rusmiddelproblemer og/eller psykiske helseproblemer. Se forskriften på [lovdata.no](#).

⁴Se informasjon på [Helsedirektoratets nettsider](#) om ACT/FACT-team.

Bo trygt hjemme-reformen

Kommunen er den viktigste aktøren i bostedspolitikken. Som planmyndighet med ansvar for areal- og samfunnsplanlegging legger kommunen premisser for et aldersvennlig samfunn. Kommunen har derfor en viktig rolle i gjennomføringen av reformen [Felleskap og mestring- Bu trygt heime](#), som skal skape et aldersvennlig samfunn. Reformen skal bidra med tilpasninger så eldre kan bli boende hjemme og sørge for et tilgjengelig tjenestetilbud når behovet oppstår.

Boligsosial planlegging

Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet gir nye føringer til kommunens samfunns- og arealplanlegging.

Loven stiller krav om at kommunen skal ha en oversikt over boligbehovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. § 5. Videre skal denne oversikten inngå i kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med kommunens planstrategi. Kommunen må i dette arbeidet fremskaffe systemer som gjør det mulig å få en oversikt over boligbehovet. Husbankens systemer som [Boligsosial monitor](#) og [Kobo](#) kan benyttes. I loven står det også at det bør gjennomføres en drøfting av kommunens boligsosiale arbeid i planstrategien. Dette vil kunne gi kommunen anledning til å avdekke utfordringer knyttet til bolig og bomiljøer på en systematisk måte.

Denne boligbehovsoversikten og en drøfting av kommunens boligsosiale arbeid i planstrategien kan gi et godt utgangspunkt for å vurdere om utfordringene til boligbehovet i kommunen er ivaretatt i dagens planer. Loven stiller krav at det i kommuneplanen skal fastsettes overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet, og at disse målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor. Det må derfor i forbindelse med planstrategien vurderes om det er behov for å rullere kommuneplanen slik at disse kravene følges opp.

Dette arbeidet bør ses i sammenheng med kapittel 3 Trygge og inkluderende lokalsamfunn i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Det er gitt flere forventninger knyttet til bolig og bomiljø som tilsier at boligsosiale hensyn må vektlegges i kommunens planlegging.

Barn og unge

Det er gitt anbefalinger til kommunen i [Nasjonal veileder for psykisk helsearbeid barn og unge](#), herunder at psykisk helse for barn og unge skal inngå i kommunens oversiktsarbeid og planer. Veilederen er utarbeidet av Helsedirektoratet i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Husbanken og Utdanningsdirektoratet. Formålet med veilederen er å bidra til at kommuner ivaretar barn og unge mellom 0-25 år med psykiske plager og deres familier.

Det er viktig at kommunen prioriterer utsatte barn og unge som har behov for tjenester fra flere instanser. For at denne målgruppen skal fanges opp tidlig og få samordnet hjelp, er det viktig at tjenestene i kommunen utvikler kompetanse slik at de sammen kan bidra til et godt og samordnet tjenestetilbud. Med samordnet tjenestetilbud menes at hjelpen skal ta utgangspunkt i barn og unges situasjon, og være koordinert, planlagt og helhetlig.

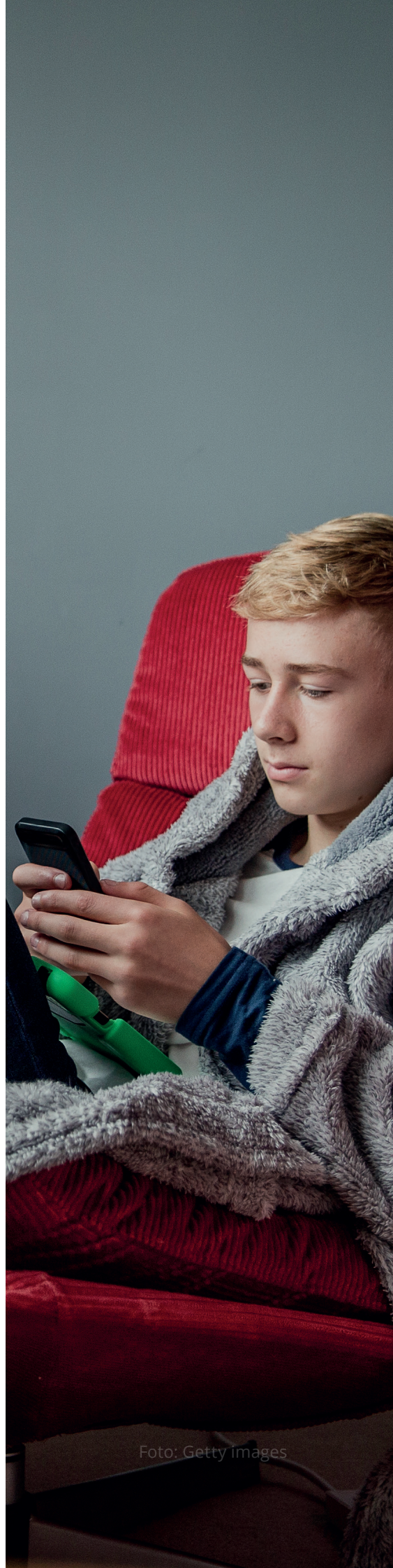


Foto: Getty Images

Kommunens plan for det forebyggende arbeidet

Fra og med 1. januar 2022 ble det et krav at kommunestyret skal vedta en plan for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer, jf. barnevernsloven § 15-1 annet ledd. Selv om lovkravet er hjemlet i barnevernsloven, understreker vi at det er kommunen som skal utarbeide og vedta planen. Det er nå to år siden lovkravet om forebyggende plan trådte i kraft, og kommunene er godt i gang med å realisere planarbeidet. Vi er kjent med at noen kommuner har valgt å videreutvikle en allerede eksisterende oppvekstplan, mens andre kommuner har utarbeidet et nytt planverk. Begge varianter kan være godt egnet for å oppfylle lovkravet. Les [brevet til Oslo og kommunene i tidligere Viken](#) med informasjon om arbeidet med plan for det forebyggende arbeidet.

Vold og overgrep

Regjeringen la frem ny [Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner \(2024- 2028\) - Trygghet for alle](#) i desember 2023. Vold og overgrep er et folkehelseproblem, og de helsemessige konsekvensene for barn, unge og voksne som utsettes for vold, kan være alvorlig og langvarige. Opptrappingsplanen skal legge til rette for en mer helhetlig og samordnet innsats mot vold og overgrep, slik at færre utsettes for vold og flere får nødvendig bistand og beskyttelse. Vi oppfordrer derfor kommunen til å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.

Samfunnssikkerhet

I den kommunale planstrategien bør kommunen beskrive utviklingstrekk, utfordringer og strategiske valg knyttet til samfunnssikkerhet.

Kommunen bør i sin planstrategi ta stilling til behovet for å oppdatere kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og overordnet beredskapsplan, jf. sivilbeskyttelsesloven. Her kan det avdekkes ny kunnskap om risiko- og sårbarhetsforhold som kan ha stor betydning for ulike planprosesser i kommunen. Kommunen har plikt til å vurdere om risikoforhold som er avdekket i helhetlig ROS-analyse, bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven. Ny kunnskap om risiko- og sårbarhetsforhold, herunder tidligere uønskede naturhendelser, eller andre forhold som det tidligere ikke har vært tilstrekkelig kunnskap om, kan derfor gi behov for å revidere gjeldene arealplaner i kommunen.

Vi anbefaler også at planstrategien tar for seg utviklingstrekk og utfordringer som følge av klimaendringer, og hvilken betydning dette vil ha for kommunen.

Klimatilpasning

På bakgrunn av forventede klimaendringer og uønskede naturhendelser, må det gjøres en vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer et behov for oppheving eller revisjon av gjeldende planer. Vi viser til [Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning](#) og anbefaler Miljødirektoratets digitale veileder [Hvordan ta hensyn til klimaendringer i plan?](#)

Det er et nasjonalt mål at samfunnet forbereder seg på og tilpasser seg klimaendringer, jf. [Meld. St. nr. 26 \(2022-2023\) Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn](#). Klimaendringene er noe vi allerede påvirkes av, og vi må forvente hyppigere og mer intenst ekstremvær i tiden som kommer. Kommunen må arbeide med klimatilpasning på tvers av sektorer med mål om å unngå eller begrense risiko, sårbarhet og ulemper som følge av klimaendringer. Vi ber kommunen benytte klimaprofiler fra Norsk klimaservicesenter aktivt i planarbeidet, og sørge for å ha et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Vi vil særlig fremheve viktigheten av sammenhengende, blågrønne strukturer og bruk av naturbaserte, åpne løsninger i håndtering av overvann. I planprosesser og beslutningsgrunnlag bør bevaring, restaurering eller etablering av naturbaserte løsninger vurderes, slik som eksisterende våtmarker og naturlige bekker eller nye grønne tak og vegger, kunstige bekker og basseng. Dersom andre løsninger velges, skal det begrunnes hvorfor naturbaserte løsninger er valgt bort. Vi oppfordrer kommunen til å utarbeide overvannsplaner for større områder for å kunne vurdere tiltak og forebygge fremtidige hendelser.

Klimarisiko

Klimarisiko består av både de fysiske konsekvensene av klimaendringene (fysisk risiko), og risiko i forbindelse med teknologisk utvikling, klimapolitikk og endring i menneskers adferd i overgangen mot nullutslippssamfunnet (overgangsrisiko).

Plansystemet er kommunens viktigste verktøy for å arbeide med klimarisiko fordi det meste av kommunens virksomhet har en tilknytning til planlegging. En strukturert gjennomgang av [klimarisiko](#) kan blant annet gi bedre forståelse for hvordan klimaendringene virker inn på blant annet økonomien og næringslivet i kommunen. En helhetlig klimarisikoanalyse, som vurderer klimaendringenes samlede påvirkning på bredden av kommunens interesser, kan styrke tverrsektoriell, samordnet innsats og gjøre det lettere for kommunen å prioritere på tvers av sektorer.

Jordvern og økt matproduksjon

Kommunen skal legge gjeldende nasjonale og regionale føringer for jordvern og landbruk til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Nasjonal jordvernstrategi ble sist oppdatert i 2023, og jordvernålet er strammet inn til at årlig omdisponering av dyrka jord skal begrenses til under 2 000 dekar per år og jordbruksareal skal bevares for framtidig matproduksjon. Jordvernstrategien er forankret i FNs bærekraftsmål, og har også mål om økt bærekraftig matproduksjon og matberedskap.

Vi viser også til Landbruks- og matministerens brev til kommunen av oktober 2018, januar 2021, mars 2022 og januar 2024. Brevene viser kommunens oppgaver for å sikre jordressursene, og tydeliggjør jordvern og matproduksjon som samfunnsviktige hensyn. Vi anbefaler at kommunen vurderer en nullvisjon for omdisponering av dyrka jord.

Kommunen bør vurdere behovet for revisjon eller utarbeiding av nye temaplaner og/eller kommunedelplaner for landbruk og kommunal jordvernstrategi. Kommunen kan søke Landbruksdirektoratet om tilskudd til utarbeiding av kommunal jordvernstrategi. Formålet med kommunal jordvernstrategi er økt kunnskap om jordbruksarealene og økt oppmerksomhet om jordvern og tiltak for å redusere omdisponering av dyrka og dyrkbar jord. En kommunal jordvernstrategi vil ikke være juridisk bindende, men bør være politisk forankret og være retningsgivende for kommunens arealplanlegging, byggesaksbehandling og landbruksforvaltning. Den bør ligge til grunn for rullering av kommuneplanens arealdel, samt ved utarbeidelse av nye kommunedelplaner og reguleringsplaner. Jordvernstrategiens ambisjon, mål og prinsipper bør innarbeides i kommuneplanens samfunnsdel.

For informasjon om jord- og skogbruk og landbruksrelatert næring, viser vi også til regionale programmer som er utarbeidet av Statsforvalteren i samarbeid med det regionale partnerskapet. Disse er tilgjengelige på våre nettsider, og omfatter [Regionalt miljøtilskudd for jordbruket \(RMP\) 2023-2026](#) og [Handlingsplan for skogbruk i Oslo og Viken 2021-2025](#).



Foto: Pixabay

Vannmiljø og vannforvaltning

Kommunens planlegging må omfatte en helhetlig vurdering og behandling av vannressursene med hensyn til miljøtilstand og brukerinteresser. For å møte utfordringene og forventningene knyttet til vannmiljø og vannforvaltning, er det behov for tilstrekkelige planer, strategier og retningslinjer.

Regional vannforvaltningsplan følger opp vannforskriften og setter konkrete mål for miljøtilstanden i vannforekomstene. For mange vannforekomster er det et stort gap mellom dagens miljøtilstand og målene, noe som innebærer et betydelig tiltaksbehov. På kommunens ansvarsområder er det utfordringer blant annet knyttet til landbruk, avløp og arealbruk. Gode planer er viktig for å følge opp den regionale vannforvaltningsplanen, bidra til at miljømålene for vannkvalitet nås og unngå at miljøtilstanden i vassdragene forringes. Kommunen må ut fra dette vurdere om det er behov for å utarbeide nye planer eller endre planer.

Behovet for nye eller endrede arealplaner må vurderes ut fra nasjonale og regionale føringer for vannforvaltningen. Vi viser her spesielt til kapittel 5.4, Rene og rike vann og vassdrag, i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Helhetlig forvaltning av vannressursene blir her trukket frem som et viktig tema. Arealplanene skal ivareta naturmiljøet i og langs vassdragene, sikre friluftsinnteresser og hindre arealbruk og tiltak som fører til at miljømålene for vannkvaliteten ikke oppnås.

Tilstanden for livet i Oslofjorden er svært alvorlig, og det er utarbeidet [Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv](#) for å bedre miljøtilstanden. Kommunene i Oslofjordens nedbørsfelt har ansvar for gjennomføring av mange av tiltakene i planen. Kommunen må se til at den har planer som sikrer prioritering og gjennomføring av nødvendige tiltak, og at eksisterende kommunale planer ikke bryter med føringene i tiltaksplanen.

Kommunen må også sørge for å ha tilstrekkelige planer, strategier, bestemmelser og retningslinjer for å håndtere økende utfordringer knyttet til overvann i videre planlegging og utbygging. Klimaendringer og utbygging med harde flater fører til utfordringer for vannmiljøet, blant annet økte mengder overvann og fremmedvann til avløpsanlegg, økt erosjon og behov for forebyggende og avbøtende tiltak. Blågrønne lokale løsninger med sammenhengende grønnstruktur og åpne vannveier i og rundt byer og tettsteder kan dempe effektene av klimaendringer, redusere forurensning og samtidig bidra til naturmangfold og opplevelser. Gjenåpning av lukkede vassdrag bør vurderes for å kunne håndtere økte overvannsmengder.

I kommunale planer for naturmangfold må hensynet til vann og vannlevende organismer ivaretas både med hensyn til areal, forurensning og inngrep.

Videre må kommunen vurdere om det er behov for nye eller endrede planer knyttet til landbrukssektoren for å følge opp forventninger og tiltak i vannforvaltningen.

Avløp

Avløp er kritisk infrastruktur, og det er viktig at kommunen har oversikt og tar stilling til utfordringene i avløpssektoren når det skal vurderes om det er behov for å utarbeide nye eller revidere eksisterende planer. Vi ser at det er avgjørende for kommunenes oversikt over avløpsinfrastrukturen, at det foreligger oppdaterte helhetlige vann- og avløpsplaner som dekker hele kommunen. Den overordnede avløpsplanen skal være kommunens styringsdokument og verktøy for håndtering av avløp, både på kort og lang sikt. Planen skal forankre kommunens behov for tiltak og investeringer. Planen skal se ulike mål og prioriteringer i sammenheng, baseres på en miljørisikovurdering og bidra til at vannmiljømålene i vannforskriften nås. Gjennom den overordnede avløpsplanen skal kommunen ta stilling til behovet for nye eller oppdaterte tiltaksplaner for fornyelse av avløpsnett, sanering, reduksjon av fremmedvann med mer.

I hele regionen er det et stort etterslep på nødvendig vedlikehold og utbygging av avløpsnett og rensekapasitet for avløp. Nye utbygginger må ikke skje i områder uten tilstrekkelig avløpskapasitet, eller på bekostning av tiltak satt i verk for å sikre at kommunen driver i tråd med krav for avløp gitt i eller i medhold av lov. Plan- og bygningsloven § 27-2 stiller krav til at avløp skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse blir godkjent. Dersom ytterligere abonnenter tilknyttes et avløpsanlegg som er i brudd med tillatelse eller forurensningsregelverk, er dette også å anse som en økning i ulovlige utslipp og et brudd på forurensningsloven.

I planleggingen er det også viktig at kommunen er oppmerksom på definisjonen av tettbebyggelse i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav k, som er avgjørende for hvem som er myndighet og hvilke krav som følger av forurensningsforskriften del 4 (§§ 11-1 - 15 B-3). Tettbebyggelser strekker seg ofte over kommunegrensene. I disse tilfellene kan interkommunalt samarbeid gi et bedre resultat enn om kommunene planlegger hver for seg. Kommunen må ha oversikt over tettbebyggelsenes geografiske utbredelse og samlede utslippstørrelse, både ved dagens situasjon og på lang sikt.

Kommunen må i sin planlegging hensynte [Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv](#), der det slås fast at tilstanden for livet i Oslofjorden er svært alvorlig. Påfølgende rapport fra NIVA og Havforskningsinstituttet, [Utredning av behovet for å redusere tilførslene av nitrogen til Ytre Oslofjord](#), viser at det slippes ut for mye nitrogen til Oslofjorden. Rapporten konkluderer med at det er behov for å redusere tilførsler av nitrogen fra avløpssektoren, som innebærer å innføre nitrogenrensning ved renseanlegg som har utslipp til fjorden.

Vi ønsker også å minne om at det er kommet et forslag til nytt avløpsdirektiv. Endringsforslagene innebærer strengere krav til oppsamling og rensing av kommunalt avløpsvann. Kommunen bør allerede nå starte planlegging og sette av midler til å oppgradere avløpsrenseanlegg, avløpsnett og annen infrastruktur for å imøtekomme kravene.

Naturmangfold

Tap av naturmangfold skjer nå i et så høyt tempo at vi snakker om en naturkrise. Kommunen har en nøkkelrolle i arbeidet med å stanse tapet av natur i kraft av å være planmyndighet. Planstrategien bør diskutere hvordan 2030-målene i naturavtalen, om 30 % bevaring av land og hav og at 30 % av naturen som i dag er ødelagt, skal restaureres, skal følges opp i kommuneplanen.

I arbeidet med alle planer og saker som kan påvirke naturmangfoldet, skal kommunen ta stilling til om kunnskapsgrunnlaget er godt nok og vektlegge føre-var-prinsippet. Kunnskap om hvilke naturtyper og hvilke arter som finnes hvor, er en viktig del av et slikt kunnskapsgrunnlag. Planstrategiene bør derfor inneholde en vurdering av behovet for å innhente ny kunnskap eller oppdatere eksisterende kunnskap om naturmangfoldet i kommunen. Dette er særlig viktig som grunnlag for revisjon av kommuneplanens arealplaner. Rapportene [Kartleggingsstatus for viktige naturtyper i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold](#), gir en god oversikt over status for hver enkelt kommune. Rapportene viser at kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold fortsatt er mangelfullt i mange av kommunene.

Vi anbefaler kommunen å utarbeide kommunedelplan for naturmangfold, dersom dere ikke allerede har eller er i gang med en slik plan. God oversikt over naturmangfoldet, behovet for ytterligere kartlegging og virkemidler for å ta vare på naturmangfoldet, er noen av gevinstene ved en slik plan.



Foto: Honorata Gajda

Vi anbefaler kommunen å skaffe seg oversikt både over natur som det er særlig viktig å bevare og natur som kan være egnet for restaurering. Begge deler vil være viktig informasjon i arealplanleggingen og som et ledd i å unngå netto tap av natur.

Kommunens planer skal være i samsvar med regionale planer. Vi vil særlig peke på behovet for at våre villreinkommuner følger opp de regionale planene for henholdsvis Hardangervidda, Nordfjella, Blefjell og Norefjell-Reinsjøfjell.

Masseforvaltning

Gjenbruk av overskuddsmasser og andre mineralske ressurser av god kvalitet er et viktig steg mot en sirkulærøkonomisk bygg- og anleggsbransje. Spesielt viktig er dette for kommuner som har store infrastrukturprosjekter. For å sikre et overordnet fokus på massehåndtering og redusere behovet for deponering er det nødvendig med en oversikt over pågående og fremtidige prosjekter for å balansere masseregnskapet.

Avsetning av arealer til deponi bør være behovsprøvd, og vi anbefaler at kommunen lager arealstrategier og vurderer arealreserver til mellomagring i påvente av fremtidig bruk fremfor sluttdisponering av massene. Gjennom et økt fokus på gjenbruk vil man kunne redusere arealbehovet for sluttdisponering, redusere bruken av nye arealer og inngrep for uttak av masser, og samtidig redusere kostnader rundt dette. På denne måten vil man bidra til at allerede eksisterende ressurser som grus og pukk varer lenger.

Gravplasser

Kommunen bør se ansvaret for gravplassene som del av det tjenestetilbudet til innbyggerne. Det er kommunen som har det økonomiske ansvaret for de offentlige gravplassene i kommunen. Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Etter avtale med soknet kan kommunen yte tjenester i stedet for å gi tilskudd. Kommunen skal også fastsette avgifter for gravplass, kremasjon og gravferd etter forslag fra gravplassmyndigheten.

De fleste kommuner har flere gravplasser. Disse kan være av ulik alder og være plassert mer eller mindre sentralt med tanke på hvor i kommunen befolkningstettheten er størst. De ulike gravplassene kan ha ulikt tilbud når det gjelder type gravfelt, for eksempel tilrettelagt gravfelt eller minnelunder. Generelt anbefaler vi at kommunene utarbeider en gravplassmelding for å se på kapasitet og behov for alle gravplassene i et langt perspektiv. Vi kan definere en gravplassmelding som en samlet melding om status for gravplassene i en kommune og en plan for utvikling av disse.

En gravplassmelding er et nyttig verktøy for å sikre en helhetlig oversikt over status for gravplassene og behov framover. En gravplassmelding kan være en temaplan eller en kommunedelplan som utarbeides sammen med kommuneplanen. Men det kan være hensiktsmessig å utarbeide gravplassmeldingen som del av kommunens planstrategi for å få oversikt over om det er behov for å sette av nytt areal eller for å se på om areal som ikke er realisert kan omdisponeres til annen bruk. Omdisponering eller valg av nytt areal bør gjøres i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel, og kartleggingen av behovet bør derfor inngå i planstrategien. En gravplassmelding kan også benyttes som grunnlag for å vurdere om det er gravplasser som kan gå ut av bruk.

Utvidelse og anleggelse av nye gravplasser kan være ressurskrevende både med tanke på tid, økonomi og arealbruk, og bør være verd innsatsen for kommunen i et lengre tidsperspektiv. Forvaltningen av gravplasser bør inngå i kommunens helhetlige planlegging og ses som del av det øvrige tjenestetilbudet i kommunen. En gravplass har sentrale funksjoner i lokalmiljøet og befolkningens liv – «nærgravplass». Gravplassens særegne funksjon må tas vare på på en verdig måte, særlig som minnested og sted for sorgbearbeidelse. I overordnede måldokument kan gravplasser naturlig inngå i strategier for livsfaser, kulturminner eller grøntområder. Men det er viktig å være bevisst på hva som er gravplassens primære funksjon og at å kombinere med annen bruk, må gjøres med forsiktighet.