



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

# Forventningsbrev 2025

Statlige forventninger til kommunene og føringer for kommunal arealplanlegging



# Innhold

<b>Innledning</b>	<b>4</b>
<b>Kommuneøkonomi</b>	<b>5</b>
Strammere økonomiske rammer	5
Kommuneøkonomien i regionen	6
<b>Helse og omsorgstjenester</b>	<b>7</b>
Demografiske endringer gir utfordringer	7
Forebygge og redusere behovet for helsetjenester	7
Pasientsikkerhet og kvalitetsforbedring	8
<b>Barn og unge</b>	<b>9</b>
Utsatte barn og familier – et felles ansvar	9
Innsatsområder for kommunenes forebyggende arbeid	9
Nasjonal satsning på ledelse og styring i barnevernet	10
Verge eller representant for mindreårige	12
Barnehage og grunnopplæringen	12
Barnehage	13
Skole	13
<b>Sosiale tjenester</b>	<b>16</b>
<b>Klimaomstilling</b>	<b>18</b>
<b>Natur, miljø og landbruk</b>	<b>19</b>
Naturmangfold må ivaretas	19
Avløp	20
Bærekraftig matproduksjon	20
<b>Samfunnssikkerhet og beredskap</b>	<b>22</b>
Egenberedskap	22
Helseberedskap	23
<b>Andre forhold</b>	<b>24</b>

<b>Kommunal arealplanlegging</b>	<b>25</b>
Nasjonale forventninger	26
Et mer bærekraftig samfunn	26
Klima og energi	27
Arealbruk og mobilitet	27
Folkehelse og boligsosiale hensyn	28
Samfunnssikkerhet	30
Klimatilpasning og naturbaserte løsninger	31
Avløp må hensyntas i arealplanene	31
Jordvern og økt matproduksjon	33
Vannmiljø, strandsone og vassdrag	34
Naturmangfold og sammenhengende blågrønne strukturer	35
Fjellområder	36
Masseforvaltning	37
Gravplasser	38
Kvalitet i arealplanene	39
Digitalisering og effektivisering	39
Samordning og interesseavveining	39
Statsforvalterens rolle	40



*Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus skal i samspill med andre bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling.*



# Innledning

Statsforvalteren skal, som sektoransvarlig på en rekke områder, være bindeledd mellom staten og kommunene i gjennomføringen av nasjonal politikk. Dette arbeidet blir utført gjennom veiledning, dialog og tilsyn med kommunene, fylkeskommunene, innbyggerne og impliserte samarbeid. Vi har ansvar for å formidle, forankre og følge opp nasjonal politikk, men også å være en lyttepost for lokale synspunkt og behov, for å bringe disse videre til respektive direktorat og departement. Det er kommunene som iverksetter nasjonal politikk, og i tillegg utvikler og tilpasser politikken til lokale forhold. Det er derfor et mål for oss å gi kommunene god innsikt i nasjonale satsninger og føringer, slik at deres rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og som demokratisk arena blir styrket.

Økonomisk og sosial bærekraft er avhengig av en miljømessig bærekraftig utvikling. Vi må redusere klimagassutslippene så raskt som mulig og tenkte langsiktig, slik at bare de utslippene som er nødvendige er igjen når vi skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Menneskelig aktivitet er den viktigste trusselen for naturmangfoldet. Vi viser til to nye statlige planretningslinjer for henholdsvis arealbruk og mobilitet og for klima og energi som det er viktig at kommunene setter seg inn i. Tapet av natur må stanses og noe av naturen må restaureres. En velfungerende natur bidrar også til å redusere effektene av klimaendringene. Forurensningen fra landbruk og avløp må reduseres for å sikre vassdragene våre og Oslofjorden. Vi må også ta vare på jorden for å produsere mat.

Vi må løfte interessen til barn og unge høyt, og bidra til en jevnere fordeling av de faktorene som påvirker helsen og livskvaliteten til folk. Kommuneøkonomien gjør at det kan bli nødvendig å gjøre krevende prioriteringer. En økning i andelen eldre og andre med behov for kommunale tjenester krever langsiktig planlegging for å sikre tilstrekkelig ressurser og nødvendig kompetanse. Rollen til kommunen i håndteringen av ulike hendelser blir stadig satt på prøve, og arbeidet med å forebygge og håndtere kriser og uønskede hendelser må fortsette.

I dette forventningsbrevet løfter vi opp sentrale oppgaver og forventninger som staten har til kommunene. Vi håper at dokumentet blir oppfattet som nyttig og kan brukes som et oppslagsverktøy for politikere og administrasjonen i kommunen. Jeg ønsker, på embetets vegne, en god dialog og et godt samarbeid med kommunene i 2025. Tusen takk for innsatsen i årene vi har lagt bak oss. De siste årene har vært krevende for oss alle og 2025 vil nok også bli utfordrende.



Ingvild Aleksandersen  
fung. statsforvalter i Østfold,  
Buskerud, Oslo og Akershus



# Kommuneøkonomi

Kommunestyret har det øverste ansvaret for å planlegge og prioritere bruken av midler og ivareta den langsiktige styringen av kommunens økonomi. I dette ligger det et ansvar for å balansere mellom korte og langsiktige hensyn for at driften skal bli bærekraftig.

[Kommuneloven § 14-1. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen.](#)

*Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.*

*Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.*

*Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.*

## Nytt fra 2025

[Veileder til minimumsavdragsforskriften](#)

[Veileder til kontoplanen i KOSTRA for 2025](#)

[Brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet om innsparinger i økonomiplanen og årsbudsjettet](#)

## Strammere økonomiske rammer

De siste årene har medført strammere økonomiske rammer for mange kommuner. Årsakene er mange; befolkningen blir eldre, renteheving, prisstigning, flyktnings situasjonen, beholde arbeidskraft og rekruttere relevant kompetanse, for å nevne noe. Utviklingen ser ut til å fortsette, og den forsterkes blant annet på grunn av reduserte skatteinntekter, økte demografi- og pensjonskostnader og sterk utgiftsvekst, spesielt innen sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenester. Tross økte statlige bevilgninger, må kommunene fortsette med omstillingsarbeid for å kunne møte uforutsette hendelser og skiftende rammebetingelser og behov.

Mange kommuner jobber allerede med omstilling, effektivisering og digitalisering, for å skape nødvendig økonomisk handlingsrom for å styrke driften og tjenestene. Å lykkes med omstillingsarbeidet blir viktigere enn noen gang. Dette gjelder alle kommuner, også de som i utgangspunktet har gode inntektsforutsetninger.

God og stødig økonomistyring i en tid med stor usikkerhet vil være nødvendig fremover.

## Bærekraftig kommuneøkonomi

Kommunene må ha en økonomi som imøtekommer behovene til dagens innbyggere uten å begrense mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov. Samtidig skal man ha nødvendige buffere til å håndtere negative utslag i økonomien i form av mulige kostnadssprekker og inntektssvikt på en kontrollert måte. Nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjettet, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko er noen viktige stikkord her. Som kjent gir økonomisk handlingsrom også et politisk handlingsrom.

Måltallene er et viktig styringsverktøy for kommunene og skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig, langsiktig økonomisk utvikling i egen kommune. Det er ikke en fasit på hvilke måltall kommunene bør velge, og nivået på dem, det viktigste er at de er godt forankret i kommunen og at de aktivt styres etter. Er virkeligheten langt fra vedtatte måltall må korrigerende tiltak foreslås og følges opp.

## Demografi

All økonomisk planlegging i kommunene tar utgangspunkt i befolkningsprognoser, som innebærer antakelser om hvordan folketallet og aldersgruppene vil utvikle seg. Dette er nødvendig for å kunne gi realistiske anslag på fremtidige inntekter og utgifter.

Om en kommune er i vekst eller erfarer nedgang, har dette stor betydning for omfanget og utformingen av det kommunale tjenestetilbudet, og derav kommuneøkonomien. Det er derfor viktig med realistiske befolkningsprognoser og analyser knyttet til dem. Kommunene er sårbare for raske endringer i befolknings sammensetningen, noe som kan gi betydelige økonomiske konsekvenser.

Ifølge Perspektivmeldingen 2024 er en av hovedutfordringene fremover, kampen om arbeidskraften. Denne utfordringen har kommet våre kommuner stadig nærmere, og flere står allerede i den. Det å planlegge for fremtiden ut fra tilgjengelig informasjon, og de rammebetingelsene kommunene har, er helt avgjørende for kommuneøkonomien og utførelsen av de lovpålagte oppgavene kommunene har ansvaret for.

## Kommuneøkonomien i regionen

Med utgangspunkt i kommunenes regnskapstall for 2023 og det vi vet om resultatene for 2024, ser vi at den økonomiske utviklingen er svært bekymringsfull. Vi har per nå tre kommuner på ROBEK. Det er sterke indikasjoner på at den negative utviklingen vi har sett, vil fortsette og medføre betydelig ubalanse i 2025.

De foregående års regnskapsresultater er påvirket av flere forhold på inntekts- og utgiftssiden, og det er store variasjoner i økonomien mellom kommunene. Imidlertid ser vi at variasjonen mellom kommunene er større enn tidligere.

I 2023 hadde 19 av 52 kommuner i regionen negative driftsresultater. I tillegg er det langt flere kommuner som ligger under anbefalt nivå for netto driftsresultat, enn over. Vi ser at den negative utviklingen i netto driftsresultat har gått raskt de siste årene. Det er tydelig at merskatteveksten har dekket over en underliggende ubalanse i økonomien.

Mange kommuner klarte å styrke sine disposisjonsfond i perioden med merskattevekst, men det ser nå ut til at flere tærer på reservene. Fondsmidler er viktige buffere, som gir kommunene mulighet til å møte de akutte og kortsiktige utfordringene i økonomien på en kontrollert måte. Det å saldere kommunebudsjettene med disse midlene må anses som en kortsiktig løsning.

Mange av våre kommuner har forholdsmessig høy lånegjeld, som skyldes høyt investeringsnivå over en lengre tidsperiode. For noen kommuner kan utviklingen skyldes at de er i vekst, og må tilpasse det kommunale tjenestetilbudet deretter. Men dette gjelder ikke alle kommunene. Kommuner med høy gjeld er sårbare for renteøkninger og de bindingene dette legger på driften. For en hensiktsmessig planlegging og prioritering av driften i en usikker tid, bør investeringene ses i et 10-20 års perspektiv. Dette for å skape bevissthet rundt investerings satsinger, ressursbruk og konsekvenser for driften.

Vi kommer som vanlig til å publisere et nøkkeltallshefte når KOSTRA-tallene er klare.

*Vår samlede vurdering av utviklingen i kommuneøkonomien, er at den er bekymringsfull.*

*Det er viktig at økonomistyring og kontroll med økonomien prioriteres.*



Foto: Pixabay

# Helse og omsorgstjenester

Kommunen skal sørge for at innbyggerne tilbys nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

## Demografiske endringer gir utfordringer

De store kullene fra etterkrigstiden blir nå eldre, samtidig som det vil bli økende mangel på helsepersonell. Mangelen på helsepersonell er bekymringsfull og krever planlegging. For å rekruttere, beholde og utvikle personell og fagkompetanse, må kommunen jobbe med strategisk kompetanseplanlegging. Helsedirektoratet anbefaler KS sitt [verktøy for strategisk kompetanseplanlegging](#).

Det er laget et [demenskart](#) hvor kommunen kan se prognose på hvor mange demente som vil trenge kommunale tjenester i årene som kommer. I tillegg til at det er et økende antall demente med tjenestebehov, er det også en sterk vekst i antall yngre brukere av helse- og omsorgstjenestene.

## Forebygge og redusere behovet for helsetjenester

For å prioritere folkehelsearbeidet og utjevne sosiale helseforskjeller har regjeringen kommet med en [Folkehelsemelding](#). Det er en anbefaling at kommunene innlemmer rus og psykisk helsefeltet inn i sitt planarbeid.

Psykiske plager og lidelser er en av de store helse- og samfunnsutfordringene i Norge, og det er nødvendig å prioritere dette området både når det gjelder forebygging, tjenestetilbud og ivaretagelse av pårørende. [Opptappingsplan for psykisk helse \(2022-2033\)](#) viser regjeringens innsats for hele det psykiske helsefeltet. Planen har tre innsatsområder: Helsefremmende og forebyggende psykisk helsearbeid, gode tjenester der folk bor og tilbudet til personer med langvarige og sammensatte behov.

[Forebygging og behandlingsreformen](#) for rusfeltet ble lansert i 2024, og gir et signal om mer forebygging og skadereduksjon. Sentralt i 2025 står også arbeidet med implementering av [Nasjonal veileder psykisk helsearbeid barn og unge](#), samt utvikling av gode lavterskeltilbud for psykisk helse og rus i kommunene (ref. Prop 1S 2024-2025).

Kommunene har også en viktig rolle i gjennomføringen av reformen [«Fellesskap og mestring- Bu trygt heime»](#). Reformen skal skape et aldersvennlig samfunn, bidra med tilpasninger slik at eldre kan bli boende hjemme og forbedre hjemmetjenesten med bedre grunnbemanning og færre vikarer.

*Sosial bærekraft handler om å sikre at alle mennesker får et godt og rettferdig grunnlag for et anstendig liv.*





## Alkoholpolitisk handlingsplan

Alkoholloven pålegger kommunene å utarbeide en [alkoholpolitisk handlingsplan \(jf. § 1-7 d\)](#). En god alkoholpolitisk handlingsplan kan bidra til at kommunen når sine folkehelsemål. Planen bør konkretisere hvilke tiltak kommunen vil satse på for å nå den landsomfattende målsetningen om å redusere alkoholforbruket.

Planen bør behandles i hver kommunestyreperiode. Handlingsplanen bør være tilgjengelig på kommunens nettsider.

## Pasientsikkerhet og kvalitetsforbedring

### Tilsynsoppfølging etter hendelser

Formålet med våre tilsynsaktiviteter på helse- og omsorgstjenesteområdet, er å bidra til å styrke sikkerheten og kvaliteten i tjenesten og befolkningens tillit til tjenesten. Etter lovendringer i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven som trådte i kraft 1. juli 2022, har vi gjort endringer i måten vi fører tilsyn med kommunene på. Vi erfarer at vår tilsynsmessige oppfølging blir mer virkningsfull av at vi har fokus på hvilken fremgangsmåte som i størst mulig grad er egnet til å oppnå økt pasientsikkerhet og tillit til tjenesten (jf. formålet). Det betyr at vi i noen saker vil vurdere om det foreligger brudd på helselovgivningen, mens vi i andre saker kan jobbe direkte opp mot tjenestens eget kvalitetsforbedringsarbeid og hvor vår rolle er å understøtte dette arbeidet.

En forholdsvis stor andel av våre tilsynssaker løses ved oversendelse til kommunen for at tjenesten selv skal behandle saken som del av sitt kvalitetsforbedringsarbeid, og med ulik grad av videre oppfølging fra vår side. I en del av disse sakene ber vi om en tilbakemelding på hva gjennomgangen har vist og eventuelle tiltak som er iverksatt eller planlagt iverksatt, samt hvordan disse vil bli fulgt opp. På bakgrunn av tilbakemeldingen vi mottar, vurderer vi om forholdet er håndtert i tråd med krav i [forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring](#). Det betyr at vi ser på om hendelsen er gjennomgått, og om planlegging og gjennomføring av tjenesten er korrigert for å redusere risikoen for lignende hendelser.

Vi erfarer at god kompetanse på kvalitetsforbedringsarbeid og forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i kommunen er nøkkelfaktorer for et tilstrekkelig godt forbedringsarbeid. Ledelse og styring er helt sentralt inn i dette arbeidet. Vi ber kommunen om å jobbe langsiktig for å bedre kvalitet i tjenestene. Dette må ses i sammenheng med implementering av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenestene. Vi vil derfor oppfordre kommunene til å sikre implementering og å iverksette kompetansehevende tiltak dersom det er behov for å heve kompetansen på dette området. Videre vil vi oppfordre kommunene til å implementere erfaringer og læringspunkter fra avsluttede tilsynsoppfølginger der det er hensiktsmessig.

Helseavdelingen vil gjennomføre flerårig tilsynssatsning på helse og omsorgstjenester til eldre. I 2024 ble det gjennomført tilsyn med bruk av medisindispenser hos hjemmeboende eldre. I 2025 blir det planlagt tilsyn med ivaretagelse av grunnleggende behov hos eldre som bor hjemme.

På Helsetilsynets hjemmeside blir [rapporter fra tilsyn](#) publisert og vi anbefaler å ta denne kunnskapskilden i bruk i arbeidet med kvalitetsforbedring.

### Miljørettet helsevern

I henhold til § 9 i folkehelseloven skal kommunen føre tilsyn med faktorer og forhold i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen for å fremme trygge og helsefremmende miljøer. Folkehelseloven med forskrifter setter rammer for blant annet hva slags eiendommer og virksomheter det kan føres tilsyn med, hvilke tema tilsynet kan omfatte, hvilke pålegg som kan gis, med mer. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak fattet etter kapitlet om miljørettet helsevern.

# Barn og unge

Kommunene må satse på forebyggende innsats i alle tjenester og sektorer, i tillegg til å se bredden og helheten i arbeidet for å sikre et samordnet tjenestetilbud.

## Utsatte barn og familier – et felles ansvar

I en krevende økonomisk tid med høye levekostnader, er det risiko for at flere familier blir rammet av utenforskap på ulike livsområder. Nav har et særlig ansvar for å gi økonomisk rådgivning, samt kartlegge og vurdere barnets behov i oppfølgingen av barnefamilier. Vi ber i denne forbindelse kommunene om å sikre at Nav-kontorene aktivt bruker [veilederen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om vurderinger av barnets beste](#).

Barnehager, skoler, PP-tjeneste, kommunale helsetjenester inkludert fastlegetjenesten, barnevern, avlastningstjenester, familievernkontor og politi er også eksempler på tjenesteområder med et felles ansvar for å sikre god og koordinert oppfølging av utsatte barn og familier. Vi ber i tillegg kommunene om å ha særskilt oppmerksomhet rundt ivaretagelse og oppfølging av barnas behov i flyktningfamilier. Målet er å forebygge utenforskap og at alle barn skal sikres et trygt og godt oppvekstmiljø.

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

## Innsatsområder for kommunenes forebyggende arbeid

Barnevernsreformen ble iverksatt 1. januar 2022. Et av målene for reformen er at kommunens forebyggende arbeid og tidlig innsats skal styrkes. Reformens innhold regulerer først og fremst barnevernets ansvar og oppgaver, men reformens mål kan bare nås gjennom endringer i hele kommunens oppvekstsektor. Derfor omtales reformen som en oppvekstreform.

Vi erfarer at kommunene har ulik fremdrift i reformarbeidet. Blant annet ser vi enkelte uønskede variasjoner i tilnærming til tiltaksutvikling i og utenfor barnevernet. Vi er bekymret for kommuner som bruker barnevernets ansatte i kommunens generelle forebyggende tilbud, fremfor å prioritere barnevernets ansatte til mer spesialisert og differensiert hjelpetiltaksutvikling overfor barnevernets kjernemålgrupper. Kommunens forebyggende arbeid skal derimot styrkes på en slik måte at forebygging skjer på flere nivåer. Utvikling av tidlig forebyggende og tverrfaglig innsats bør derfor også utvikles i flere sektorer som for eksempel barnehage, skole, Nav og helsetjenester. I tillegg skal barnevernets tiltaksapparat utvikles for å gi rett hjelp til rett tid overfor risikoutsatte barn og familier i henhold til barnevernslovens bestemmelser.

Oppvekstreformen må også sees i lys av bestemmelsene i velferdslovgivningen som regulerer forpliktelser om samarbeid, samordning, rett til barnekoordinator og individuell plan. Lovbestemmelsene tydeliggjør kommunens ansvar for å sikre helhetlig hjelp til innbyggere som har behov for samtidige tjenester fra flere instanser. Videre at kommunen håndterer plikten til å beslutte hvilken kommunal tjeneste som skal ivareta koordineringsansvaret i den enkelte sak der det er uklarhet eller uenighet om dette. Særlig ber vi kommunene om å sikre at uenighet og uklarheter om ansvarsforhold eller oppgavefordeling mellom tjenestene håndteres av kommuneledelsen i henhold til deres ansvar for å fatte beslutninger i slike tilfeller. Se for øvrig [felles veileder fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet](#).

Statsforvalteren arrangerer en webinarrekke med «oppvekstwebinarer» gjennom 2025. Webinarene tar for seg temaer med relevans på tvers av sektorer og tjenester innenfor oppvekst- og velferdsområdet i kommunene. Webinarene kan følges på egen hånd, men er også egnet å følge for leder- eller ansattgrupper i fellesskap. Webinarene er for eksempel relevant for ansatte i sektorer som barnehage, skole og PP-tjeneste, Nav, helsetjenester, barnevern, avlastningstjenester og kommunale forebyggende tilbud til barn og unge. Informasjon om webinarne gjøres løpende tilgjengelig på [Statsforvalterens kurs- og konferansekalender](#).

## Fastlegens rolle i det forebyggende arbeidet

Vi ser særlige utfordringer knyttet til kompetansemangel på helseområdet, og fastlegetjenesten er presset i tilnærmet alle kommunene i vårt nedslagsfelt. Kapasitetsutfordringer i tjenesten er en relevant faktor inn i samhandlingen både innenfor helse- og omsorgstjenesten og mellom ulike tjenester som skole, barnevern, kommunal legetjeneste og øvrige helse- og omsorgstjenester.

Fastlegen er barnets medisinskfaglig ansvarlige, og det bør derfor tilrettelegges slik at fastlegen kan fylle sin sentrale rolle i denne samhandlingen. Vi viser til at kommunen har det overordnede ansvaret for fastlegetjenesten. Det rettslige grunnlaget for kommunens ansvar er beskrevet i forarbeidene om faglige pålegg ([Prop. 57 L \(2021–2022\) - regjeringen.no](#)).

## 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.

[Barn og unge er også et prioritert område for helsefellesskapene](#). Vi ber kommunen om å påse at representanter i samarbeidet med helsefellesskapene innehar nødvendige fullmakter til et forpliktende gjensidig samarbeid. Videre at de har innsikt og oversikt over kommunens arbeid på oppvekstfeltet slik dette fremgår av planen for det forebyggende arbeidet. Vi viser også til at et sentralt mål i helsepolitikken er å styrke det helsefremmende og forebyggende arbeidet knyttet til barn, unge og deres familier, jf. [Prop. 1 S \(2023–2024\) punkt 1.11](#).

De fleste kommunene og bydelene i vår region er godt i gang med planarbeidet, og har vedtatt relevant planverk for det forebyggende arbeidet. Statsforvalteren 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. I 2025 ber vi kommunene om å sikre at vedtatt planverk gjennomføres og følges opp, og at innholdet i planen stadig holdes utviklingsrettet med tanke på at kommunens forebyggende innsats kontinuerlig skal forbedres og videreutvikles fremover i henhold til intensjonene for dette.

[Les brevet til kommunene i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus med informasjon om plan for det forebyggende arbeidet](#).

## Nasjonal satsning på ledelse og styring i barnevernet

God ledelse og styring er en avgjørende forutsetning for å lykkes med forbedringsarbeid og kvalitetsutvikling i barnevernet fremover.

Forankring av barnevernets rolle og ansvar i kommunens ledelse, ledergruppeutvikling og ledersamarbeid i barneverntjenesten, samt arbeid i ledernettsverk blant barnevernsledere på tvers av kommuner, må ha høy prioritet også i 2025.

Statsforvalteren vil understøtte kommunenes arbeid med ledelse og styring gjennom dialogmøter, webinarer, skriftlig oppfølgingsbrev, ledersamlinger og annen kontakt gjennom året.





*Vi har utarbeidet en mal for tilstandsrapport som er tilpasset satsingsområder på barnevernfeltet i 2024 og 2025.*

*Malen kan brukes fritt dersom kommunen ønsker det.*

Foto: JLK Foto

Vi ber kommunene å ha særlig oppmerksomhet om følgende innsatsområder når det gjelder ledelse og styring i barnevernet fremover:

### Hjelpetiltaksutvikling

Barnevernets tiltaksportefølje må være tilpasset barnevernets kjernemålgrupper i henhold til barnevernsloven. Vi ser at mange kommuner har behov for en større bredde med målgruppedifferensierte og spesialiserte hjelpetiltak i barnevernet. Herunder at det enkelte barn og familie får tilpasset hjelp som forebygger behovet for mer inngripende (og kostnadsdrivende) plasseringstiltak. Kommunene oppfordres til å samarbeide med andre kommuner om utvikling og implementering av konkrete hjelpetiltak der dette er hensiktsmessig. For eksempel kan kommunene vurdere om etablerte læringsnettverk, ledernettsverk eller interkommunale samarbeidsformer kan videreutvikles for å styrke barnevernets tilgang til målgruppedifferensierte hjelpetiltak.

### Fosterhjemsområdet

Fosterhjem er i dag det mest brukte tiltaket i barnevernet for barn som ikke kan bo hjemme med foreldrene sine. I fosterhjemsmeldingen som regjeringen har lagt frem for Stortinget, redegjøres det for tiltak som skal bidra til å rekruttere og beholde flere fosterhjem, og bidra til at barn som trenger det, skal få stabile fosterhjem i eller i nærheten av nærmiljøet sitt. Kvalitetsutvikling på fosterhjemsområdet dreier seg blant annet om å systematisere barnevernets arbeid med rekruttering av fosterhjem i barnets slekt og nære nettverk. I tillegg må oppfølging av barnet, fosterhjemmet og foreldrene etter omsorgsovertakelse prioriteres i tråd med internasjonal og nasjonal rettspraksis.

Barnevernstjenestene må være kjent med ny fosterhjemsforskrift, revidert mal for fosterhjemsavtale samt endringer knyttet til at deler av fosterhjemsavtalen skal anses som enkeltvedtak. Dette innebærer at når barnevernstjenesten tar avgjørelser om omfanget av den økonomiske godtgjøringen til fosterforeldre og omfanget av og innholdet i oppfølgingen av fosterforeldre, kommer forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak til anvendelse. [Bufdirs nettsider om fagstøtte og ressurser i arbeidet med fosterhjem](#) kan være til god hjelp i barnevernstjenestenes arbeid med kvalitetsutvikling på fosterhjemsområdet.

### Virksomhetsstyring og internkontroll

Kommunen skal fortsatt utarbeide en årlig tilstandsvurdering om barnevernet og behandle denne i kommunestyret, gjerne sammen med en muntlig orientering om resultater, utviklingstrekk og måloppnåelse. Vi oppfordrer kommunene til å sikre at tilstandsrapporten innehar beskrivelser av barnevernets arbeid for det enkelte år, men også analyse og vurderinger om utviklingstrekk og kvalitetsutvikling i barnevernstjenesten over tid. Barnevernstjenestene oppfordres i tillegg til å bruke relevante styringsdata fra tilstandsrapporten som del av tjenestens løpende virksomhetsstyring og internkontroll gjennom året.



## Verge eller representant for mindreårige

Vergemålsavdelingen hos oss har blant annet ansvar for å oppnevne representanter eller verger for mindreårige, og voksne som kan ha behov for den bistanden vergemålsordningen regulerer. I noen tilfeller mottar vi ikke melding når barn har foreldre som ikke kan ivareta vergeoppgavene. Vi minner om at kommunen har meldeplikt til oss i slike tilfeller. Mindreårige asylsøkere og flyktninger har samme rettigheter som andre barn, og i de tilfellene der de har ankommet Norge sammen med en voksen som ikke er foreldrene, skal de da ha oppnevnt en representant eller verge.

## Barnehage og grunnsopplæringen

Barnehage og skole skal sikre inkludering, mestring og kvalifisering. Alle barn skal ha likeverdige muligheter uavhengig av bakgrunn. Barnehager og skoler er viktige arenaer for læring og dannelse. Gode og trygge barnehage- og skoletilbud gir et godt grunnlag for inkludering i samfunnet og forebygger utenforskap.

Flere piler peker i feil retning. Nasjonale og internasjonale undersøkelser viser nedgang i lesing, matematikk, naturfag og demokratikunnskap. Flere elever presterer på de laveste prestasjonsnivåene. Motivasjon og trivsel har falt over tid. Flere rapporterer om mobbing, og flere sier de kjeder seg og gruer seg til å gå på skolen. Det meldes om økt fravær og økning i psykiske plager. Statsforvalteren forventer at kommunene følger med på utviklingen i sine barnehager og skoler, og følger opp med egnede tiltak der det er behov for det.



I vår dialog med kommunene vil vi i 2025 ta utgangspunkt i temaer og områder hvor vi ser at det er stor risiko for manglende regelverksetterlevelse og hvor konsekvensene av dette kan være alvorlig for barn og unge. På denne måten håper vi å kunne bidra til likebehandling, kvalitet og rettsikkerhet.

Statsforvalteren er fra oppdragsgiver i 2025 bedt om å prioritere barnehage- og skolemiljø, spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven og individuell tilrettelegging etter opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har også utarbeidet Felles Nasjonalt Tilsyn der disse temaene er knyttet opp mot internkontrollkravet i kommuneloven. I 2025 vil vi gjennomføre flere tilsyn med disse temaene og de vil også være gjenstand for ulike veiledningsaktiviteter fra vår side.

Den 1. august 2024 trådte ny opplæringslov i kraft. Selv om vi er kjent med at mange kommuner har jobbet godt med å implementere det nye regelverket, forventer vi at dette arbeidet vil stå høyt på kommunens agenda også i 2025.

## Barnehage

Et trygt og godt barnehagemiljø er viktig mens barna går i barnehagen, men også på lengre sikt. Statsforvalteren er kjent med at mange kommuner har jobbet med å utarbeide rutiner for trygt og godt barnehagemiljø, men at det fremdeles er variasjon når det kommer til om kommunen har ført tilsyn med dette. Vi forventer at barnehagemyndigheten i kommunen påser at barn i barnehagene har et trygt og godt barnehagemiljø. Statsforvalteren vil også i 2025 gjennomføre tilsyn med myndighetens ansvar for å påse regelverksetterlevelse i barnehagene for retten til et trygt og godt barnehagemiljø. Det vil også være tema på samling vi arrangerer.

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Vi er bekymret for saksbehandlingstiden i PP-tjenesten og for gjennomføringen av vedtakene. Det er viktig at barna med særlige behov blir fulgt opp tidlig og på en måte som gjør dem best rustet til skolestart.

Statistikk viser at bemanningen i barnehagene har blitt bedre. Vi hører imidlertid om for få ansatte på jobb, høyt sykefravær, mangel på vikarer og rekrutteringsutfordringer i sektoren. I januar 2025 publiserer Utdanningsdirektoratet en veileder om forsvarlig bemanning i barnehagen. Veilederen skal inneholde retningslinjer som klargjør forståelsen og praktiseringen av barnehagelovens krav til grunnbemanning. Dette inkluderer blant annet tydeliggjøring av forventningen om å sette inn vikarer når bemanningssituasjonen tilsier det. Målet er at det skal bli enklere å forvalte kravet om tilstrekkelig bemanning slik at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Statsforvalteren oppfordrer til at denne veilederen blir tatt i bruk av barnehageeier og at barnehagemyndigheten påser regelverksetterlevelse.

## Skole

Opplæringsloven som trådte i kraft 1. august 2024 har endringer på sentrale områder som gjør at kommunene og skolene har måttet endre rutiner, praksis og forståelse. De største endringene er innen videregående opplæring og voksenopplæringen, men vi ser at det også er endringer som krever ekstra oppmerksomhet blant annet i kapittel 11 (tilpassa opplæring og individuell tilrettelegging), og kapittel 13 (ordenstiltak og skadeførebygging med mer).

Det kommer nå tydeligere frem at det er kommunen og fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring. Det er også presisert at tilpasset opplæring betyr at elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av funksjonsnivå, og at alle skal få utnyttet og utviklet evnene sine. Presiseringen er ment å gjøre det tydelig at tilpasset opplæring gjelder for alle elever, også de med stort læringspotensial. Videre er den tidligere retten til spesialundervisning nå delt opp i tre rettigheter: individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse, og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler. Våre erfaringer med spørsmål fra kommunene tilsier at vi i fellesskap må jobbe videre med forståelsen av reglene om individuell tilrettelegging, og vi forventer at kommunene holder seg oppdatert på det som gis av veiledning fra Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren. Noen kommuner har etablert eller benytter seg av alternative opplæringsarenaer for elevene som et ledd i arbeidet med å sikre dem tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vi minner om at dersom elevene skal ha et tilbud på en alternativ opplæringsarena, må dette følge regelverket for individuell tilrettelegging.





Gode kunnskaper i norsk er viktig for at elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter, tilegne seg faglig kompetanse, gjennomføre videregående opplæring og kunne delta i det norske samfunnet. Elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, og som ikke kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, har rett til særskilt språkopplæring. Vi minner i den forbindelse om at elevene også har rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag dersom eleven trenger det. Statsforvalteren vil understreke viktigheten av at kommunene jobber godt med å oppfylle disse rettighetene, slik at formålet med reglene kan oppnås i praksis.

Kommunene må planlegge og dimensjonere for å sikre tjenester i tråd med gjeldende lovkrav. Det er krav om å utarbeide flere lokale forskrifter, og vi forventer at disse er vedtatt og kunngjort i tråd med regelverket. Vi ber dere vurdere de nye, kommunale forskriftene i sammenheng med kommunelovens krav til internkontroll. Statsforvalteren vil gjennom 2025 tilby flere kurs og kommunale samlinger hvor den nye opplæringsloven er tema. Kommunene oppfordres til å delta aktivt på disse tilbudene for å sikre god regelverksforståelse i alle ledd.

### **Skolemiljø**

Elevundersøkelsen 2024 viser at det fortsatt er for mange elever som svarer at de opplever mobbing. Meldinger til Statsforvalteren i håndhevingsordningen for skolemiljø saker ligger fortsatt på et vesentlig høyere nivå enn før og under pandemien. I mange av sakene til Statsforvalteren har skolen ikke oppfylt aktivitetsplikten fordi den ikke har satt inn egnede og tilstrekkelige tiltak. Dette er utviklingstrekk som må tas på alvor og som krever et intensivt arbeid for å oppfylle elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. En del av dette handler også om å forebygge mobbing og andre krenkelser. Kommunene må sørge for at skolene har en riktig forståelse av regelverket og oppdatert faglig kompetanse. Vi forventer at kommunene jobber kontinuerlig og systematisk for å forebygge krenkelser og fremme trygge og gode skolemiljø. Elever som ikke har det trygt og godt må få god hjelp raskt.

I en del tilfeller er det nødvendig å samarbeide med andre velferdstjenester for å gi eleven som ikke har det trygt og godt på skolen den hjelpen de trenger, og vi forventer at kommunene sikrer at reglene om samarbeid mellom velferdstjenester oppfylles dersom elevens behov tilsier at det er nødvendig.

### **Økende skolefravær**

Statsforvalteren er bekymret for økende skolefravær og om elevene det gjelder får den oppfølgingen de har behov for. Kommunene fikk fra 1. august 2024 en skjerpet plikt til å følge opp fravær. Vi forventer at kommunene sikrer at plikten blir oppfylt. Oppfølgingsplikten gjelder alt fravær og fra første dag en elev er borte fra opplæringen. Formålet er å oppnå mer nærvær i skolen og forebygge at elever utvikler urovekkende eller høyt fravær, gjennom på et tidlig stadium å avdekke årsaken til og følge opp fraværet.

Kommunene bør ha gode rutiner og system for registrering av fravær, avdekking av fraværs mønster og samarbeid med hjemmet. Det er viktig at oppfølgingen av elevs fravær starter tidlig, at man bruker tid med elevene på å forstå årsaken til fraværet og at tiltakene som settes inn er egnede, tilstrekkelige og lovlige. Plikten må også sees i sammenheng med opplæringsplikten og opplæringsretten, samt reglene om skolemiljø, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging og samarbeid mellom velferdstjenester.

## Nytt system for kompetanse- og karriereutvikling

Fra 2026 skal det innføres et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling. Det vil bli en rekke endringer i dagens ordninger for videreutdanning for ansatte i barnehage og skole, tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling i barnehage, grunnskole og videregående opplæring samt veiledning av nyutdannede lærere. Våren 2025 skal det utarbeides retningslinjer, som også skal på offentlig høring, for følgende tre tilskuddsordninger:

- Tilskuddsordning for videreutdanning av lærere og andre yrkesgrupper i barnehage og skole.
- Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole.
- Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i videregående opplæring.

Retningslinjene skal utformes slik at det blir god sammenheng mellom de tre ordningene og retningslinjene for tilskudd til veiledning av nyutdannede lærere.

Tidlig i 2025 vil Kunnskapsdepartementet lage en mer utfyllende beskrivelse av systemet. I 2025 vil det meste være som før, men noen endringer innføres gradvis. Fra 2026 vil det bli like vilkår for lærere og andre ansatte i barnehage og skole til å gjennomføre videreutdanning med 25 prosent permisjon med lønn. Allerede våren 2025 blir det endringer i hvordan lærere søker om videreutdanning.

Kommunene oppfordres til å følge med på å gi innspill i høringene våren 2025 samt forberede seg på endringer fra 2026. Det nye systemet skal bidra til at kommunene i større grad kan få til en helhet i egen kompetanseutvikling, herunder bedre sammenheng mellom videreutdanning og kollektiv etterutdanning.

## Styrke arbeidet med standpunkt vurdering

Eksamen og vurdering har fått mye oppmerksomhet de siste årene. Sammen med sektor fortsetter Utdanningsdirektoratet arbeidet med å forbedre gjennomføringen og kvaliteten ved eksamen. Flere endringer er allerede gjennomført, blant annet som følge av nye læreplaner, nye prøveformer og KI. Vi har nasjonale rammer for standpunkt vurderingen gjennom læreplanene og annet regelverk. Rammene skal gi felles retning for vurderingspraksis og karaktersetting, men det er også et betydelig handlingsrom som må konkretiseres lokalt. Direktoratet vil i 2025 styrke arbeidet med standpunkt vurdering, og det er utviklet [flere støtteressurser](#) som kan hjelpe lærerne i arbeidet med læreplaner og vurdering. Vi oppfordrer kommuner og skoler til å ta disse i bruk.

Gjennom ny opplæringslov og forskrift har Statsforvalteren overtatt klageansvaret for blant annet standpunkt i videregående opplæring. Vi vil gjennomføre hurtigklage for de som kvalifiserer for dette, i hovedsak for fag som avsluttes i videregående opplæring, men vi tilstreber også å kunne gi en hurtigere behandling av klager for 10. trinn. Det vil da være viktig at skolene har en beredskap på å kunne fatte nye vedtak før sommerferien for disse. Vi vil også minne om at skolen gjennom innføringen av ny opplæringslov med forskrift nå kan omgjøre standpunkt karakteren til gunst for klageren. Statsforvalteren vil invitere til veiledningssamlinger om dette regelverket våren 2025.



# Sosiale tjenester

Det er et mål å minske de økonomiske, sosiale og geografiske forskjellene i samfunnet.

## Landsomfattende tilsyn ved Nav-kontorene

Statsforvalteren gjennomfører landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for tjenesten økonomisk rådgivning til personer i en vanskelig økonomisk situasjon. Tilsynet gjennomføres i perioden 2024-2025.

Vi anbefaler kommunen å se mot [materiellet for det landsomfattende tilsynet fra Statens helsetilsyn](#). Veilederen og tidligere tilsynsrapporter kan være til god hjelp for eget forbedringsarbeid ved Nav-kontoret, uavhengig av om Nav-kontoret inngår i det landsomfattende tilsynet eller ikke.

## Sosial boligpolitikk - viktig del av sosial bærekraft

Ny boligsosial lov trådte i kraft 1. juli 2023. Nasjonal strategi for sosial boligpolitikk, [Alle trenger et trygt hjem \(2021-2024\)](#), gir også retning for arbeidet med boliger og oppfølgingstjenester for vanskeligstilte på boligmarkedet. Strategien skal bidra til:

- at flere kan eie egen bolig
- at leie skal være et trygt alternativ
- sosial bærekraft i boligpolitikken
- tydelige roller
- nødvendig kunnskap og kompetanse

Barn og unge, bostedsløse, personer som står i fare for å bli bostedsløse og mennesker med nedsatt funksjonsevne er prioriterte målgrupper i strategien.

Kommunene bør ta i bruk alle tilgjengelige virkemidler for å få sosial bærekraft inn i kommunal planlegging. Viktige hensyn her er blant annet integrering, folkehelse, helse- og omsorgstjenester, fokus på barn og unges oppvekstvilkår, universell utforming, sosiale tjenester og andre boligsosiale forhold.

## Kvalifiseringsprogrammet – alle må få mulighet til å forsørge seg selv

Antallet deltakere i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er fortsatt stabilt lavt, selv om intensjonen over tid har vært at antallet deltakere i programmet skal øke. Vi ser at kommunene i ulik grad lykkes med å informere, rekruttere og følge opp deltakere i KVP.

Kommunene må være særlig oppmerksomme på at brukere som fyller vilkårene for deltagelse i Kvalifiseringsprogrammet, får tilbud om dette og at KVP gis nødvendig prioritet og forankring i Nav-kontorene. Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til å sikre tett og koordinert oppfølging over tid og er en rettighet brukere har etter sosialtjenesteloven.



Statlige ytelser gir ikke nødvendigvis den kvaliteten i oppfølgingen over tid som kreves for å få mennesker ut i varig arbeid. Vi er videre opptatt av at Nav-kontorene tar særlige hensyn til barns behov i vurderinger der tjenestemottakeren har barn.

### **Styrke rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne – CRPD**

Kommunene skal iverksette [FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne \(CRPD\)](#) i alle sektorer. Det krever økt kunnskap om CRPD i kommunene. Kultur- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) gjennomfører en satsing i perioden 2023-2025 som har til hensikt å understøtte kommunenes arbeid på området. Vi oppfordrer i denne forbindelse kommunene til å sette seg godt inn i [Bufdirs veiledningsmateriell og ressurser til bruk for kommunene i implementeringsarbeidet](#).



Foto: Getty Images/Simonkr



# Klimaomstilling

Kommunen må arbeide aktivt og målrettet for lavest mulig utslipp innen sine ansvarsområder.

Innen 2050 skal Norge være et lavutslippssamfunn og ha redusert klimagassutslippene med 90-95 prosent sammenliknet med referanseåret 1990. Ved utgangen av 2023 viste beregninger at vi bare har klart å redusere utslippene med 9,1 prosent. For å håndtere klimautfordringene må vi omstille samfunnet. Dette innebærer kraftig reduksjon i klimagassutslipp, klimatilpasning og omstilling til et bærekraftig lavutslippssamfunn.

## Gode og oppdaterte styringsdokumenter er viktig

Kommunen må ha en overordnet oversikt over direkte utslipp fra egen virksomhet, samt egen energibruk, energieffektiviseringstiltak og muligheten for lokal energiproduksjon. For å redusere utslippene i kommunen, er det viktig at styringsdokumentene har fastsatt ambisiøse mål og konkrete tiltak og virkemidler for klimaomstilling og effektiv og fleksibel energibruk. Innen dette feltet skjer det stadig utvikling og nyvinning. Samtidig oppjusteres de nasjonale klimamålene jevnlig som del av Parisavtalen og overordnede føringer kan endres. Det er derfor viktig at styringsdokumentene revideres regelmessig.

## Samfunnsutvikling for økt reduksjon i utslipp og forbruk

I sin rolle som samfunnsutvikler må kommunen også legge til rette for at næringsliv og innbyggerne kutter sine utslipp, reduserer sitt forbruk og omstiller seg til et lavutslippssamfunn og en sirkulær økonomi. Norge er et av landene med høyest forbruk av materialer per person, men kun 2,4 prosent blir resirkulert tilbake i økonomien. Det er positivt at flere kommuner har økt oppmerksomhet på rehabilitering og gjenbruk av bygninger, ombruk av byggematerialer, møbler og klær og materialgjenvinning for å redusere forbruk.

Innenfor vår region er det stor variasjon i kommunenes størrelse, innbyggertall og ressurser, og noen kommuner har vanskeligheter med å prioritere klimaomstillingsarbeidet. Dette arbeidet må ses på som en integrert del av alle kommunens oppgaver og virksomheter. Vi oppfordrer kommunene til å knytte seg til nettverk og delta i regionale samarbeid slik at klimaomstilling kan løftes som tema og ses i en større sammenheng.



*Statlige planretningslinjer for klima og energi som ble vedtatt 20. desember 2024, gir tydelige føringer for hvordan staten, fylkeskommunene og kommunene skal vektlegge klima og energi i sin virksomhet og myndighetsutøvelse.*

*Retningslinjene er sektor- og virksomhetsoverskridende, og skal støtte opp under arbeidet med å nå FNs bærekraftsmål.*



# Natur, miljø og landbruk

Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med å stanse naturtapet og et hovedansvar for bærekraftig arealbruk.

## Naturmangfold må ivaretas

Tap av naturmangfold skjer i et så høyt tempo at man snakker om en naturkrise. Naturmangfold går tapt som følge av blant annet arealinngrep, arealbruksendringer, forurensning og klimaendringer. Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med å stanse dette naturtapet i kraft av å være både planmyndighet og forvaltere av store eiendommer. Regjeringen har nylig lagt frem norsk handlingsplan for naturmangfold i Meld. St. 35 (2023-2024) Bærekraftig bruk og bevaring av natur. Prinsippet om at kommunen har hovedansvaret for bærekraftig arealbruk ligger fast. Bærekraftig bruk forutsetter at naturen tas vare på, ikke bare i form av verdifulle naturtypeforekomster, men også i form av funksjonelle økologiske nettverk over større områder. Med dette som bakteppe forventer vi at hensynet til naturmangfold står sentralt i kommunens planlegging og at de samlede virkningene av eksisterende og planlagt arealbruk vektlegges.

Alle tiltak som berører naturen, skal baseres på et oppdatert og godt kunnskapsgrunnlag eller føre-var-prinsippet. Kartleggingsstatus viser at det også i våre områder er store kunnskapshull om naturmangfoldet. Vi forventer at kommunen kjenner til sine vesentlige kunnskapshull og søker å få tettet disse og vektlegger «føre-var-prinsippet» ved tiltak i områder som er dårlig kartlagt.

Vi oppfordrer kommuner med skogeiendommer med viktige naturverdier, til å tilby arealer for vern etter naturmangfoldloven. Restaurering av grøftede myrer er et annet tiltak i tråd med nasjonale og internasjonale målsettinger. Vi tar gjerne imot henvendelser fra kommune om både vern og restaurering av natur på kommunal grunn. Det finnes en rekke tilskuddsordninger der kommunene kan søke om midler til å ta vare på truet natur. Vi ser at kun et fåtall av kommunene i regionen søker om slike tilskudd og oppfordrer derfor alle våre kommuner til å se nærmere på denne muligheten.

## Villrein

I juni 2024 behandlet Stortinget en egen melding om villreinen med mål om at den negative utviklingen i villreinområdene må stoppes innen 2030 og at alle villreinområdene skal oppnå minimum middels kvalitet etter kvalitetsnormen innen 2050. Vi forventer at kommunene bidrar til å ta tilstrekkelig hensyn til villreinen i sin arealforvaltning etter plan- og bygningsloven og i øvrig saksbehandling som berører villrein, herunder motorferdsel i utmark.

Klima- og miljødepartement har høsten 2024 forberedt høring av tiltaksplaner for Hardangervidda og Nordfjella villreinområder. Disse planene vil sendes ut til høring til blant annet alle kommuner og fylkeskommuner på nyåret i 2025, og inneholder et bredt spekter av ulike tiltak som skal bidra til å bedre tilstanden til villreinen i disse områdene.

Tiltaksplanene vil omfatte alt fra arealforvaltning, motorisert ferdsel og friluftslivsferdsel til revisjon av konsesjoner for kraftutbygginger. Det er ikke avklart om og eventuelt når det skal lages tiltaksplaner for Norefjell-Reinsjøfjell og Blefjell.

## Avløp

Det er en grunnleggende forutsetning for helse, miljø og sikkerhet å ha en velfungerende avløpsinfrastruktur. Klimaendringer, arealendringer og befolkningsvekst øker belastningen på avløpsinfrastrukturen. Vi forventer at kommunene iverksetter tiltak som begrenser utslipp fra kommunalt avløp ved blant annet å redusere overløp av urensset avløpsvann, samt mengden fremmedvann til renseanleggene. Utslipp av avløpsvann skal ikke forringe vannforekomster eller vanskeliggjøre oppnåelse av målet om god økologisk og kjemisk tilstand.

Kommunene har ansvaret for at det foreligger gode avløpsløsninger, ved at blant annet byggetiltak er sikret vann og avløp. Når kommunen legger opp til nye utbygginger, må planene sees opp mot tilstand og kapasitet på avløpsinfrastrukturen. I plan- og bygningsloven § 27-2 er det krav om at avløp skal være sikret i samsvar med forurensningsloven før utbygging. Dersom kommunene planlegger for utbygging i områder hvor avløpsløsningen ikke er i tråd med forurensningsregelverket, eller kapasiteten på anleggene er overbelastet, må Statsforvalteren vurdere om det er nødvendig å fremme innsigelse til nye planer for å unngå økning av ulovlige utslipp. Vi viser til mer informasjon om dette under delen om kommunal arealplanlegging.

Vi forventer at kommunene ved planlegging av avløpssektoren, hensyntar 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. Det er behov for å redusere tilførsler av nitrogen fra avløpssektoren, som blant annet innebærer å innføre nitrogenrensning ved renseanlegg som har utslipp til Oslofjordens nedbørsfelt. Statsforvalteren ser positivt på samarbeid mellom kommunene for å innføre nitrogenrensning av kommunalt avløpsvann til Oslofjorden.

Vi ønsker også å gjøre oppmerksom på at revidert avløpsdirektiv ble vedtatt av EU den 27. november 2024, og publisert den 12. desember 2024. Det nye direktivet vil tre i kraft for medlemslandene fra 1. januar 2025, men for Norge som ikke er medlem, vil ikke direktivet tre i kraft automatisk. Direktivet må først implementeres i norsk regelverk, før kravene blir bindende for norske kommuner og IKS. Det nye direktivet innebærer strengere krav til oppsamling og rensing av kommunalt avløpsvann. Vi forventer at kommunene allerede nå starter planlegging og setter av midler til å oppgradere avløpsrensning, avløpsnett og annen infrastruktur for å imøtekomme kravene.

## Bærekraftig matproduksjon

Kommunen skal legge gjeldende nasjonale og regionale føringer for jordvern og landbruk til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Hensynet til jordvern er styrket i [Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet](#), som ble oppdatert i desember 2024. Det er også satt nasjonale mål for økt selvforsyning av jordbruksvarer i [meldingen om matberedskap som ble vedtatt av Stortinget i 2024](#). En nødvendig premisse for å lykkes med dette, er å sikre at arealene som egner seg for matproduksjon ikke bygges ned. [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 at jordbruksareal skal bevares for framtidig matproduksjon. Jordvern handler også om bevaring av dyrkbar jord, og jordsmonnet som grunnlag for naturmangfold, skog, karbonlagring og viktige økosystemtjenester, som flomdemping, fordrøyning og filtrering av vann.

Vi viser også til Landbruks- og matministerens brev til kommunen av oktober 2018, januar 2021, mars 2022 og januar 2024, som er gjengitt på [vår nettside for jordvern](#). 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.

Jordvernmålene gjelder for hele landet og inn- og utmarksbeiter, stølsområder med grasproduksjon er også verdifulle for matproduksjon/-beredskap og som kulturlandskap. Setring/stølsdrift har kommet inn på UNESCOs liste over immateriell kulturarv i 2024, og slike områder bør ivaretas i kommunens arealplaner. Vi anbefaler at kommunene utarbeider beitebruksplan for slike områder.



Foto: JLK Foto



# Samfunnssikkerhet og beredskap

Den sikkerhetspolitiske situasjonen er i fortsatt negativ utvikling. Arbeidet med å øke robusthet i sivilsamfunnet vil være viktig i året som kommer, i lys av klimaendringer og forventningen om mer ekstremvær, men også den sikkerhetspolitiske situasjonen og behovet for å øke motstandsdyktigheten.



Foto: Simen Prestaasen/DSB

Kommunene har en sentral rolle i å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, og videre arbeid med ROS-analyser, beredskapsplaner og øvelser blir viktig.

De siste års erfaringer fra krisehåndtering har tydelig vist den sentrale rollen kommunene har i å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunens overordnede ansvar i denne sammenheng er beskrevet gjennom pliktene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. I 2025 vil vi spesielt forvente fortsatt arbeid med å utvikle totalforsvaret, samt oppfølging av totalberedskapsmeldingen som ble lagt frem av regjeringen 10. januar i år.

Beredskapskoordinatorene i hver kommune vil motta et eget informasjonsskriv fra samfunnssikkerhet- og beredskapsstaben vår, hvor vi informerer om de kommunerettede aktivitetene vi har planlagt i 2025. Dette inkluderer også plan for tilsyn med kommunal beredskapsplikt.

## Egenberedskap

Beredskap handler om å være forberedt på at uønskede hendelser kan oppstå, og behovet er like viktig i eget hjem og nabolag, som i kommune, fylke og andre virksomheter. Kommunen bør aktivt stimulere innbyggere til å ha god egenberedskap – til å kunne ta vare på seg selv under uforutsette hendelser uavhengig av om årsaken til hendelsen er ekstremvær eller sabotasje. Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap (DSB) oppdaterte sine råd for egenberedskap i mai 2024, hvor de blant annet oppjusterte anbefalingen om å kunne klare seg selv, fra i tre dager til i en uke. Bakgrunnen for endringen av rådene er den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa, klimaendringer og samfunnets avhengighet av strøm, vann og mobilnett. Ved at flest mulig er forberedt på å klare seg selv i en uke, kan myndigheter og nødetater prioritere de som trenger mest hjelp under en krise.

Kommunen bør aktivt oppfordre innbyggere til å ha god egenberedskap året rundt, og kan med fordel delta i DSBs egenberedskapskampanje for å kunne gi innbyggerne sine konkrete råd.



## Helseberedskap

Den sikkerhetspolitiske situasjonen, klimautfordringer og digital sårbarhet har de senere årene medført økende behov som stiller større krav til samordning av beredskapsplaner. Dette gjelder både internt i kommunen og på tvers med andre sivile og militære aktører, også innenfor helsesektoren. Vi forutsetter i den sammenheng at kommunene følger opp sårbarhetene og tiltak som ble avdekket ved fjorårets GAP-analyser, i den grad disse lar seg løse lokalt. Vi oppfordrer også helsetjenestene til å ha lav terskel for å gjennomføre/ delta på øvelser, både med interne og eksterne samarbeidspartnere, for eksempel helsefelleskapet.

Som tidligere oppfordrer vi kommunene til å sikre nødvendig og tilgjengelig samfunnsmedisinsk kompetanse, herunder en ordning med stedfortreder for kommuneoverlegen. Erfaringene fra ulike beredskapshendelser har vist at kommuneoverlegefunksjonen er sentral i beredskapssammenheng.





# Andre forhold

## Offentlighetsloven

Vi minner om at både innsynskrav og klager over avslag på innsyn skal behandles «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova §§ 29 og 32. Sivilombudet har gitt uttrykk for at innsynskrav bør behandles innen én til tre arbeidsdager, og at kommunens og Statsforvalterens samlede saksbehandlingstid i klagesakene ikke bør overstige to uker.

Den automatiske klageadgangen som oppstår dersom kommunen ikke har besvart et innsynskrav innen fem arbeidsdager gir liten effekt dersom den forberedende klagesaksbehandlingen i kommunen trekker ut i tid. I de tilfellene hvor Statsforvalteren opphever kommunenes vedtak, ber vi om at det raskt tas stilling til innsynskravet på nytt.

Sivilombudet har uttalt at forvaltningsorganer må sørge for å organisere seg slik at lovens korte frister oppfylles. Dersom dere i enkeltsaker ser at kommunen ikke klarer å overholde fristene, bør parten orienteres om forventet saksbehandlingstid.

## Samordning av statlig tilsyn

Som kjent samordner Statsforvalteren de statlige tilsynene rettet mot kommunesektoren for å sikre mest mulig koordinerte, effektive og lærende tilsyn.

I utgangspunktet skal samordningen skje periodevis, men praksisen er at den skjer løpende, idet de statlige tilsynsmyndighetene av ulike årsaker ikke klarer å planlegge innen hovedfristen 1. desember året før. Dette innebærer at kommunene må følge med på [Tilsynskalenderen](#) for å holde seg orientert om de planlagte tilsynene for inneværende år.

I år har vi, i tillegg til samordningen i tilsynskalenderen, også samlet inn [informasjon om prioriterte områder og temaer](#) for tilsyn for de ulike tilsynsmyndighetene det er aktuelt å føre tilsyn med. Vi håper dere finner denne informasjonen nyttig.

For øvrig oppfordrer vi kommunene til å gi oss en tilbakemelding på våre gjennomførte tilsyn, gjennom [denne lenken](#).

## Staten rydder opp og forenkler styringen av kommunene

Stortinget har vedtatt endringer i sektorlovgivningen, for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner fra og med 1. januar 2025 tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven), jf. [Prop. 107 L \(2024-2025\)](#) og [Innst. 23 L \(2024-2025\)](#). Endringene skal sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter, og ikke delegeres gjennom for eksempel rundskriv og delegeringsvedtak. Som følge av dette er det gjort endringer i forurensningsloven, naturmangfoldloven, friluftsløven, lakse- og innlandsfiskloven, vegtrafikkloven, veglova, konsesjonsloven, skogbruksloven, jordloven, odelsloven, vannressursloven og pengespilloven.

# Kommunal arealplanlegging

Tidlig kjennskap til føringer gir økt forutsigbarhet og effektivitet, og dessuten tid til å vurdere gode løsninger i tråd med føringene. Kommunen har et stort ansvar for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser.

Om kommunen følger disse forventningene, reduseres sannsynligheten for innsigelser, noe som kan bidra til mer effektive planprosesser og bedre ivaretagelse av lokaldemokratiske målsettinger.

Hensikten med denne delen av dokumentet er å:

- få frem og ivareta prioriterte nasjonale føringer for arealutviklingen
- bidra til effektiv arealplanlegging
- presentere en oversikt over føringer og veiledning innenfor våre fagområder
- presisere kommunens ansvar som planmyndighet
- tydeliggjøre vår rolle i planprosessene

[Retningslinjene for Statsforvalterens innsigelsespraksis](#) ligger på vår nettside. Der finner dere også en oversikt over overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde.

Vi baserer våre forventninger på styringsdokumenter fra departementer, nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og andre nasjonale føringer gitt gjennom for eksempel vedtatte meldinger til Stortinget, retningslinjer, rundskriv og lowerk. I dette dokumentet vil vi gi en tematisk oversikt over viktige prioriteringer og premisser for den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven. Dette er ment som et hjelpemiddel for kommunen, og til private forslagsstillere av reguleringsplaner. Kommunen må i sine planer belyse hvordan føringene er ivaretatt.

*Grønn vekst og mindre ulikhet. Den økonomiske dimensjonen av bærekraftig utvikling handler om å sikre økonomisk trygghet for folk og samfunn.*

Foto: Pixabay





## Nasjonale forventninger

Det ble 20. juni 2023 vedtatt [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027](#).

Vi nevner noen av føringene i dette dokumentet. 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.

Omdisponering og nedbygging av dyrka jord og karbonrike arealer, inkludert myr, våtmark og skog, skal unngås så langt som mulig. Jordvern er også fremhevet som viktig for samfunnssikkerhet og beredskap.

Regjeringen forventer at det legges til rette for mer fornybar energiproduksjon, særlig i områder med kraftkrevende næringsutvikling. Det er gjort endringer i regelverket knyttet til vindkraftverk på land, og det vurderes det samme for solkraftverk. Behovet for tilstrekkelig næringsareal, med minst mulig negative konsekvenser for klima, miljø og samfunn, må ses i et regionalt perspektiv.

Regjeringen er videre opptatt av samfunnssikkerhet, å redusere sosiale forskjeller og utvikle gode lokalsamfunn i bygd og by. Det er viktig for regjeringen med levende distrikter. Det er særlig ønskelig med vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling. Dette gjelder, for vår region, kanskje særlig deler av Buskerud og grensetraktene i Østfold. Det er viktig å sikre tilstrekkelig bosetting og et godt tjenestetilbud i slike områder.

Kommunen har en viktig rolle i arealplanleggingen, slik at de regionale, nasjonale og internasjonale målene kan nås. Statlige planretningslinjer markerer nasjonal politikk på områder som det er spesielt viktig at blir fulgt opp i planleggingen.



*Tid for «planvask» - det skal vurderes å ta ut eller redusere omfanget av utbyggingsarealer som ikke lenger bør bygges ut.*

## Et mer bærekraftig samfunn

Kommunen har en avgjørende rolle i å realisere en bærekraftig samfunns- og arealutvikling. Dette inkluderer de tre dimensjonene; miljø, sosiale forhold og økonomi. Oslo og kommunene i Østfold, Buskerud og Akershus utgjør den mest befolkningstette regionen i landet. Mange av kommunene har et stort arealpress, samtidig som det er utfordringer med sosiale forhold i befolkningen.

Norge skal bli et lavutslippssamfunn og vi må forbruke mindre areal til utbygging. Om vi skal bruke mer areal til energiproduksjon og annen næringsutvikling som bidrar til «grønn omstilling» og samtidig oppnå mål om reduserte klimagassutslipp, jordvern, sikre vannmiljøet og stanse tap av naturmangfold, må vi redusere utbyggingsareal for andre samfunnsformål. Dette gjelder for eksempel formål som fritidsbebyggelse og boliger. De «grå arealene» og potensialet for fortetting/transformasjon må utnyttes før det tas i bruk nye natur- og landbruksarealer til utbygging. I tillegg til å kutte utslippene så mye og så raskt som mulig, må vi også forberede oss på klimaendringene. Vi må ta vare på miljø og naturmangfold, sikre naturressurser og sørge for en utvikling som er sosial og økonomisk bærekraftig.

Det er krevende, men planlegging i samsvar med plan- og bygningsloven og innenfor nasjonale og regionale føringer er et viktig verktøy for å nå målsettingene. Det er et stort lokalt politisk handlingsrom for hvordan dette skal løses.

Vi har nedenfor løftet frem noen tema vi mener er viktig for at kommunens arealplanlegging skal bidra til en bærekraftig utvikling.

## Klima og energi

[Statlige planretningslinjer for klima og energi](#) fastslår at hensynet til klima, natur og energi skal ha høy prioritet, og sees i sammenheng. I retningslinjen er det føringer for hvordan energi, opptak og utslipp av klimagasser skal ivaretas i kommunenes arealplanlegging. Lavutslippssamfunnet forutsetter et høyt opptak av klimagasser og lave utslipp fra vår aktivitet og levemåte. Bevaring av karbonrike arealer hindrer ytterligere utslipp. Et viktig klimatiltak er derfor å utnytte allerede utbygde arealer bedre og unngå nedbygging av natur og landbruksarealer.

For at vi skal nå klimamålene, må planleggingen tilrettelegge for utslippsfrie, arealeffektive, energieffektive og ressurseffektive løsninger. Det er for tiden et økt energibehov som følge av det «grønne skiftet», og kommunene må vurdere muligheter for produksjon av fornybar energi innenfor større utbyggingsområder og allerede nedbygde arealer. Samtidig kan ikke energi- og ressursbruken fortsette å øke. Det er nødvendig å tenke mer sirkulært rundt eksisterende bygningsmasse, materialer og infrastruktur for å begrense forbruk og redusere klimagassutslipp gjennom planleggingen. Vi anbefaler at det som ledd i planprosesser blir [beregnet klimaeffekt av tiltak](#).

Vi anbefaler også kommunen å sette seg inn i «Unngå, flytte, forbedre-rammeverket» (forkortet UFF) og bruke dette aktivt i arealplanleggingen. UFF er opprinnelig et rammeverk for politikkkutforming innen transport og samferdsel, men kan anvendes på flere sektorer. Prinsippene skal følges i prioritert rekkefølge; Unngå, Flytte, Forbedre. Innen arbeidet med klimagassreduksjon kan Unngå for eksempel være at man reduserer behovet for transport ved fortetting av byer og tettsteder. Flytte kan være at man legger til rette for god kollektivtransport. Forbedre kan være elektrifisering av kjøretøy.

Plandokumentene må gjøre rede for tiltak for å redusere energiforbruk og klimagassutslipp. I planbeskrivelse og i saksframlegg til planbehandling, må det komme fram hvordan nasjonale klimahensyn er ivaretatt i planforslaget.

## Arealbruk og mobilitet

De fleste føringene er like for alle kommuner, men i [Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet](#) er det gjort et skille mellom regioner med mindre byer og tettsteder og regioner med større byer (se nedenfor).

Kommunens planlegging skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og lokalsamfunn, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Planleggingen skal samtidig bidra til reduserte klimagassutslipp, et klimatilpasset samfunn og ivaretagelse av naturmangfold, samt redusere tapet av dyrket mark, natur-, villrein- og friluftsområder og karbonrike arealer.

Det stilles krav til oppdatert kunnskapsgrunnlag og alternativvurderinger. [Arealregnskap](#) bør utarbeides slik at kommunene kan sette mål om å redusere nedbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder. Ved revisjon av kommuneplanens arealdel skal kommunen vurdere å ta ut eller redusere omfanget av planlagt utbyggingsareal. Flere kommuner har satt seg som mål å bli arealnøytrale. Vi håper flere blir inspirert av dette og setter seg ambisjoner om å redusere arealforbruket.

Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå løsninger som er arealeffektive, begrenser transportbehovet og legger til rette for kollektivtransport, sykkel og gange og fortetting rundt knutepunkter. Hovedtyngden av boliger, handel, tjenester og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter må lokaliseres i tråd med dette. Fortetting og transformasjon skal vurderes og bør utnyttes før nye utbyggingsområder settes av og tas i bruk. Prinsippet om «rett virksomhet på rett sted» med hensyn til besøkstall, antall arbeidsplasser og transportgenerering skal legges til grunn for planleggingen.

Vi har en klar forventning til kommunen om å avgrense byggesonen og å utvikle kompakte byer og tettsteder. Dette for at innbyggernes og næringslivets transport skal kunne reduseres. For at dagens og fremtidens transport i størst mulig grad skal kunne skje med gange, sykkel og kollektivtrafikk, og for å ta vare på jordbruksarealer og natur, må utbyggingen konsentreres.

I Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus er det gjeldende regionale planer, og det skal utarbeides nye. De regionale planene for areal og transport er noe ulike i form, men har likevel svært mange likhetstrekk som stadfester nasjonale mål.



Foto: Getty images/Patrick Wittmann

I regioner med mindre byer og tettsteder kan det, innenfor øvrige føringer, legges til rette for noe spredt boligbygging. Det er viktig at eventuell bruksendring av bygninger til boligformål ses i sammenheng med øvrig nybygging og at [veilederen for spredt utbygging](#) benyttes.

Også for fritidsbebyggelse skal fortettpotensialet kartlegges og utnyttes før det blir lagt til rette for utvidelse av eksisterende områder eller utbygging i nye områder. Utbyggingsområdene bør avgrenses mot sammenhengende natur- og friluftsområder. Utvikling av nye fritidsboligområder må ses i sammenheng med eksisterende og framtidig behov for infrastruktur og tjenestetilbud.

## Regioner med større byer

Klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange. I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter skal det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon med kvalitet. Stedskvaliteter, gode uteområder, bokvalitet og tilgang til grøntstrukturer og naturområder bør vektlegges.

## Folkehelse og boligsosiale hensyn

By- og tettstedsutviklingen skal bidra til å ivareta folkehelse og boligsosiale hensyn. Kommunen må jobbe kunnskapsbasert, systematisk og langsiktig med folkehelsearbeidet, og ivareta boligsosiale hensyn. Gjennom arealplanlegging bidrar kommunen til å ivareta sitt ansvar etter folkehelseloven §§ 5-7, i tråd med [Helsedirektoratets veileder for systematisk folkehelsearbeid](#).

Kommunen må vurdere krav i arealplanene for å ivareta universell utforming og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), både for omgivelser og bebyggelse. Kommunen legger også premisser for et aldersvennlig samfunn.

## Boligsosial planlegging

Formålet med [lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet](#) er å få et klarere og mer samlet regelverk på det boligsosiale feltet. Loven viderefører og presiserer i hovedsak pliktene kommunen har gjennom medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Kommunen er ansvarlig for å ha oversikt over boliger til vanskeligstilte, og til å ta boligsosiale hensyn i plan. Viktige tiltak er å sikre variasjon i boligtilbud innad i boområder og å utjevne forskjeller mellom boområder. Regionale boligbehovsanalyser bør utarbeides samt lokale analyser av boligmarkedet, jf. Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet.

Regjeringen har utarbeidet en [Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024](#). Strategien samler og målretter den offentlige innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Den bygger på de erfaringene, tiltakene og samarbeidsstrukturene som ble utviklet under Bolig for velferd. Flere skal kunne eie sin egen bolig, og leie skal være et trygt alternativ. Strategien har følgende prioriterte innsatsområder:

- Ingen skal være bostedsløse.
- Barn og unge skal ha gode boforhold.
- Personer med nedsatt funksjonsevne skal på lik linje med andre kunne velge hvor og hvordan de bor.



For noen kommuner er det behov for økt hastighet i boligbyggingen. Dette for å kunne møte den forventede veksten i husstander, og de boligbehovene som følger av at en større andel av befolkningen blir eldre. Det er viktig at barn og unge har gode boforhold, at unge kan etablere seg på boligmarkedet, at tilflyttende arbeidstakere har et sted å bo, og at eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang på egnede boliger med universell utforming. Et godt og variert boligtilbud kan også forebygge at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet og motvirke segregering.

## Bo trygt hjemme

Kommunen er den viktigste aktøren i bostedspolitikken. Som myndighet med ansvar for arealplanlegging 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, herunder bidra med tilpasninger så eldre kan bli boende hjemme og sørge for et tilgjengelig tjenestetilbud når behovet oppstår.

Når kommunen skal planlegge og legge til rette bosteder for eldre, er det flere forhold som spiller inn, herunder inkluderende bomiljø og stedsqualiteter, kommunens organisering av tjenesteytelse, og hvor de lokaliserer private tjenester og opplevelsestilbud.

For noen vil det å gjøre utbedringer i egen bolig være førstevalget. Andre vil flytte til en mindre og mer lettstelt bolig i sentrumsnære strøk eller søke seg mot sosiale boformer. Alle har imidlertid ikke de samme valgmulighetene. Det kan være utfordringer tilknyttet helse, økonomi eller mangel på egnede boliger. Vi anbefaler kommunen å ta i bruk Husbankens virkemidler, som startlån, også for eldre som har behov. Bostøtte skal sikre personer med lave inntekter og høye bostøttekostnader et egnet bosted. Startlån kan bli brukt til å kjøpe bosted, til å refinansiere dyre lån for å beholde bosted, eller til å utbedre og tilpasse bostedet. Ordningen er i dag lite brukt til å oppgradere bosteder slik at personer kan bli boende hjemme lenger.

Aldersvennlig stedsutvikling og planlegging skal bidra til gode og levende lokalsamfunn for alle. Økt antall egnede boliger og sosiale boformer kan gjøre eldre mer selvhjulpne, samtidig som hjemmebasert omsorg får bedre arbeidsforhold. Det kan også gjøre eldre mindre isolerte og ensomme og bidra til økt livskvalitet.

## Barn og unge

FNs barnekonvensjon fastslår at alle barn og unge under 18 år har rett til en trygg og god oppvekst, og vi forventer at den praktiske bruken av barnekonvensjonen gjennomføres på alle samfunnsområder.

Barn utgjør 20 prosent av befolkningen og kan ikke påvirke politikken ved valg. Voksne har et særlig ansvar for å oppfylle deres rettigheter. Når det tas avgjørelser som påvirker barn og unge, mangler ofte en god vurdering av konsekvensene for barns liv og rettigheter. Det er viktig å gjøre en [barnerettighetsvurdering](#) som belyser de positive og negative konsekvensene av planforslag før beslutninger blir tatt. [Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen](#) og veilederen [Barn og unge i plan og byggesak](#) må brukes for å ivareta deres oppvekstvilkår.

## Støy og luftkvalitet

[Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging](#) (T-1442/2021) må følges opp. Der det må bygges støyfølsom bebyggelse i støyutsatte områder er det viktig å sikre avbøtende tiltak som bidrar til et godt bomiljø. En stille side av alle boenheter hvor blant annet soverom plasseres, er en viktig minimumskvalitet. Dette er en side av boenheten som har støynivå under anbefalte grenseverdier uten noen form for tiltak nær boligen. Der det åpnes for bruk av dempet fasade må det vurderes og sikres konkret hva slags tiltak som skal benyttes. Dette fordi ulike avbøtende tiltak for dempet fasade har varierende innvirkning på bokvaliteten. Vi viser også til [retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging](#) (T-1520), og vil fremheve at det kan være samspilleffekter mellom støy og luftforurensning som øker risiko for plage og negative helsekonsekvenser.

## Samfunnssikkerhet

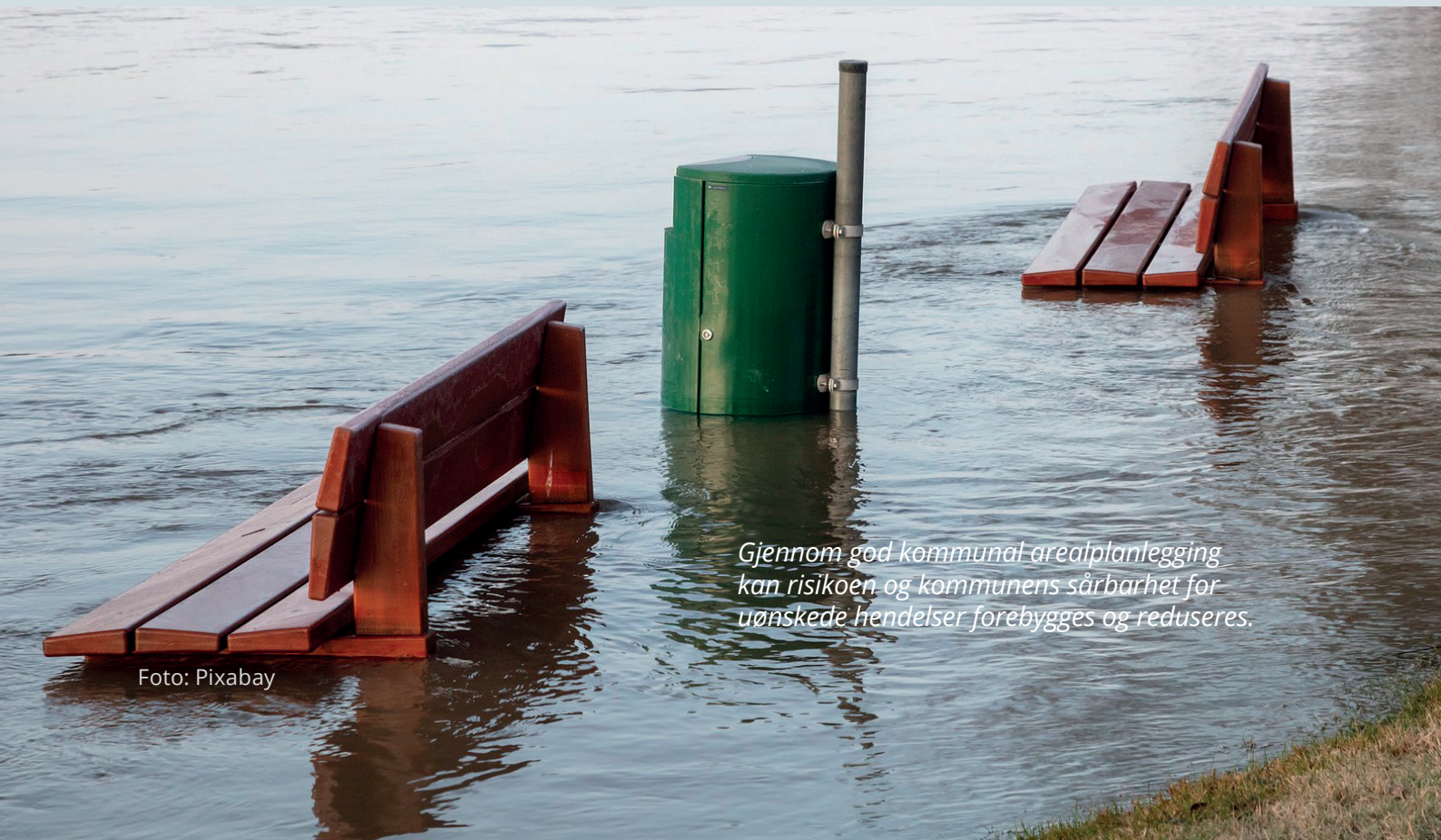
Det er viktig at kommunen som planmyndighet ser sin rolle i sammenheng med kommunens ansvar som beredskapsmyndighet, jf. sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt. Hensynet til samfunnssikkerhet skal derfor være systematisk innarbeidet og ivaretatt i kommunal planlegging. Dette innebærer at risikoer identifisert i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), følges opp i ROS-analysene etter plan- og bygningsloven § 4-3.

Plan- og bygningsloven stiller krav om ROS-analyse ved planer for utbygging. ROS-analyser skal gi grunnlag for at planleggingen kan forebygge risiko for skade og tap av liv, helse og viktig infrastruktur, kritiske samfunnsfunksjoner, samt ivareta kapasitet til å beskytte befolkningen. ROS-analysen skal beskrive sårbarheter og mulige uønskede hendelser, som kan ha betydning for utbyggingen. Dette gjelder både naturfarer, hendelser ved virksomheter og kritisk infrastruktur som kan være i eller utenfor planområdet. ROS-analysen skal brukes som beslutningsgrunnlag for å vurdere om området kan benyttes til utbyggingsformål, og om det skal gjøres tiltak som innarbeides i planbestemmelser og plankart. Vi anbefaler kommunen å vurdere tidligere godkjente arealplaner opp mot endringer i samfunnfunnet. Dette kan gjelde alt fra endringer i naturfarer til den sikkerhetspolitiske situasjonen. Dette vil hjelpe kommunen til å ha et helhetlig perspektiv i arbeidet med samfunnssikkerhet, og være tilpasningsdyktig i et samfunn i endring.

Vi anbefaler at kommunen bruker Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin veileder [Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging](#). Kommunen må ta stilling til hvilken risiko som aksepteres i planen og hvilke akseptkriterier som skal legges til grunn. Det er viktig at ROS-analysen beskriver vurderinger av arealer, risikoer og sårbarheter. Kommunen må sørge for at ROS-analysen er av tilfredsstillende kvalitet og baserer seg på oppdatert kunnskap. Det bidrar til at hensynet til samfunnssikkerheten også ivaretar tidligere godkjente arealplaner.

Farer og sårbarheter som beskrives i kommuneplanens arealdel, skal utredes på reguleringsplannivå. Rundskriv [H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling](#), beskriver hvilke forventninger det er til samfunnssikkerhet for de ulike plannivåene. Rundskrivet beskriver også hvordan reell fare skal avklares på siste plannivå, og ikke utsettes til byggesaksbehandlingen.

ROS-analyser og kommunens arealplanlegging må ta hensyn til klimaendringer ved vurdering og forebygging av naturfarer som flom, skred, havnivåstigning, høye vannstander (stormflo), erosjon, skogbrann og overvann. Vi viser også til teksten nedenfor om klimatilpasning.



*Gjennom god kommunal arealplanlegging kan risikoen og kommunens sårbarhet for uønskede hendelser forebygges og reduseres.*



Ved nye planer for storulykkevirksomheter eller ved rullering av planer, må risikoen ivaretas og synliggjøres med hensynssoner i plankartet med tilhørende bestemmelser. I de tilfeller det er anlegg for oppbevaring og produksjon av eksplosiver, både over og under storulykkemengde, bør dette ivaretas på en annen måte enn hensynssoner, slik at de ikke kan identifiseres på plankartet. Risikoen må også hensyntas ved etablering av anlegg for nye energibærere og endret håndtering av farlige stoffer. Dette inkluderer et bevisst forhold til fortetting av industriområder og endring av transportmønstre.

Vi anbefaler kommunen en strukturert gjennomgang av klimarisiko i sin arealplanlegging. Plansystemet er kommunens viktigste verktøy for å arbeide med klimarisiko. Miljødirektoratet har utarbeidet en [rapport](#) om hvilken klimarisiko kommunene er utsatt for, og hvilke verktøy kommunene har for å vurdere å håndtere klimarisiko.

## Klimatilpasning og naturbaserte løsninger

Klimaendringene fører med seg hyppigere og mer ekstreme nedbørs- og tørkeepisoder. Arealplanlegging skal bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene. Planlegging er et av de viktigste verktøyene som skal bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene.

Føringene om klimatilpasning er videreført i nye [Statlige planretningslinjer for klima og energi](#).

Klimatilpasningsarbeidet krever samarbeid på tvers av sektorer, og kommunen har en særlig viktig rolle som planmyndighet. Kommunen må bruke tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvensene av disse. Ved vurdering av risiko, skal de høye alternativene fra nasjonale klimaframskrivninger og et tilstrekkelig langt tidsperspektiv, legges til grunn. De fylkesvise klimaprofilene gir en god oversikt over dette og bør benyttes som kunnskapsgrunnlag. Gode tiltak for å tilpasse samfunnet til et framtidig klima må tilgjengeliggjøres og benyttes.

Gjennom god arealplanlegging kan kommunen styre ny utbygging bort fra områder som er utsatt for naturfarer som flom og skred. Utfylling i vassdrag, nedbygging av flomsone og fjerning av kantvegetasjon bør så langt som mulig unngås. Planlegging må bidra til åpning av bekker og vassdrag, sørge for åpne og trygge flomveier og legge til rette for grønne arealer til lokal håndtering av overvann. Dersom annet enn naturbaserte løsninger velges, skal dette begrunnes.

Blågrønne strukturer er nødvendig for naturmangfoldet, og spiller også en viktig rolle for klimatilpasning og rekreasjon. Et livskraftig og variert naturmiljø er mindre sårbart for endringer, og kan bidra til å redusere skadevirkningene av et framtidig klima og uvanlige værhendelser.

Vi oppfordrer kommunen til å utarbeide overvannsplaner. De bør lages for større områder for å vurdere forholdene oppstrøms og nedstrøms, med hensyn til tiltak og forebygging av fremtidige hendelser. Åpne og trygge flomveier bør sikres i arealdelen. Nye bekkelukninger skal unngås, og gjenåpning av allerede lukkede bekker bør vurderes.

Det er også viktig å planlegge og tilrettelegge tiltak på avløps- og overvannsnettet som begrenser forurensning på aweie og reduserer mengden av fremmedvann inn på renseanleggene. Se også avsnittene om avløp nedenfor.

## Avløp må hensyntas i arealplanene

For å sikre miljø, kvalitet, sikkerhet og langsiktighet for avløpsinfrastruktur, er det viktig at avløp blir hensyntatt på et så tidlig tidspunkt som mulig i kommunens arealplanlegging. Kapasitet og kvalitet på avløpsinfrastruktur må sees i sammenheng og vurderes både for eksisterende og nye utbyggingsområder. Konsekvensene må også vurderes ut fra samlede virkninger på resipientene.

En godt utarbeidet vann- og avløpsplan vil være et viktig dokument i forbindelse med nye planforslag. Planen må sikre at avløpshåndteringen i forbindelse med planforslaget blir miljømessig forsvarlig håndtert, og ikke skaper fare for forurensning eller forringelse av vassdrag. Dette innebærer blant annet at avløp fra hele tettbebyggelsen, jf. definisjonen i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav k, må sees i sammenheng i vann- og avløpsplanen.



Forurensningsregelverket legger opp til at avløpsvann i større områder med bebyggelse (boliger, hytter, industri med mer) skal håndteres og reguleres samlet, som én tettbebyggelse. Det er viktig at kommunen har oversikt over den geografiske utbredelsen av tettbebyggelsene og deres samlede utslippsstørrelse, både ved dagens situasjon og på lang sikt.

Beregning av tettbebyggelsens samlede størrelse skal ta utgangspunkt i kommunens ønske og mål om vekst og fortetting, og må fastsettes på bakgrunn av kommunens vedtatte reguleringsplaner. Dersom et avgrenset område er å anse som én tettbebyggelse, skal alle utslipp av avløpsvann innenfor denne tettbebyggelsen overholde samme minstekrav i forurensningsforskriften, uavhengig av renseanleggenes dimensjonerende kapasitet og teknologi. Dette gjelder også for private avløpsanlegg over 50 pe som ikke er tilknyttet kommunalt avløpsnett, som for eksempel avløpsanlegg i et hyttefelt.

Plan- og bygningsloven § 27-2 krever at kommunen må sørge for at bortledning av avløpsvann er i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent. Dette innebærer at det skal være en sikkerhet for at akseptable løsninger for avløp foreligger før tiltak tillates. Som følge av dette må kommunen ha en viss oversikt over avløpsinfrastrukturen, og hvordan ny bebyggelse vil påvirke denne.

Kommunen kan ikke tillate tilknytning i de tilfellene avløp ikke er i samsvar med forurensningsloven. 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. Dersom kommunen legger opp til nye utbygginger i områder med utilfredsstillende renseløsninger for avløp, må det innarbeides rekkefølgebestemmelser som sikrer avløp som kritisk infrastruktur. Det betyr at rekkefølgebestemmelsene må sikre at det før tilknytning av avløpsvann, må kunne dokumenteres at det aktuelle avløpsanlegget driftes i henhold til tillatelse og forurensningsregelverket, samt at det har kapasitet til å kunne motta den forventede mengden avløpsvann fra den foreslåtte utbyggingen. I denne forbindelse vil vi også vise til [informasjonsbrev sendt til kommunene](#) den 30. januar 2024, om våre forventninger til ivaretagelse av avløpshåndtering i kommunenes arealplanlegging

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning i § 27-2 andre ledd, og til private ledninger i § 27-2 tredje ledd. For hytter må en slik tilknytningsplikt være bestemt gjennom de kommunale planene, jf. plan- og bygningsloven § 30- 6. For å sikre at også hytter har en miljømessig forsvarlig avløpshåndtering anbefaler vi kommunen, gjennom sine planer, å vedta tilknytning for hytter.

Vi minner også om vass- og avløpsanleggslovas bestemmelser om eierskap for nye avløpsanlegg over 50 pe. Lovens § 1 fastsetter at nye vann- og avløpsanlegg skal eies av kommunen. Unntaksvis kan kommunen gi tillatelse etter lovens § 2, til at avløpsanlegg eies av private der eierskapet er organisert som andelslag eid av brukerne.



## Jordvern og økt matproduksjon

Kommunen har et særlig ansvar for å unngå tap av dyrka og dyrkbar jord og bidra til økt bærekraftig matproduksjon. Det er satt nasjonale mål for økt selvforsyning av jordbruksvarer i [meldingen om matberedskap som ble vedtatt av Stortinget i 2024](#). En nødvendig premisse for å lykkes med dette, er å sikre at arealene som egner seg for matproduksjon ikke bygges ned. En [oppdatert nasjonal jordvernstrategi](#) ble vedtatt av Stortinget i 2023 og har forankring i FNs bærekraftsmål. Her blir det presisert at dyrka og dyrkbar jord er nødvendig for å sikre nasjonal matforsyning og matberedskap, og skal vektlegges som et nasjonalt viktig hensyn. Jordvern handler også om bevaring av dyrkbar jord, og jordsmonnet som grunnlag for naturmangfold, skog, karbonlagring og viktige økosystemtjenester, som flomdemping, fordøyning og filtrering av vann.

Mål for årlig omdisponering av dyrka jord er strammet vesentlig inn og skal være under 2 000 dekar per år innen 2030 på landsbasis. Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet har føringer om at omdisponering av dyrka jord skal minimeres. Mange kommuner har tatt viktige grep for å bidra til jordvernet. Vi ber kommunene fortsette med å være offensive i å ta vare på dyrka og dyrkbar jord, og sikre hensynet til matproduksjon og kulturlandskap i sin arealplanlegging.

For å unngå tap av dyrka jord bør avsatte byggeområder vurderes endret til LNF-formål, jf. [jordvernbrev fra regjeringen](#). Ved planlegging må konsekvenser for jordvern og landbruk opplyses om og være tilgjengelig for beslutningstakere, blant annet ved bruk av arealressurskart og arealregnskap. Regionale planer og planstrategier har føringer om jordvern og landbruk som bør følges opp i kommunens planlegging. Vi anbefaler at kommunen har en «nullvisjon» for tap av dyrka jord til andre formål. Vi oppfordrer kommunene til å utarbeide kommunal jordvernstrategi. Landbruksdirektoratet vil utlyse midler til dette også i 2025.

Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus har jord og klima som gir gode forutsetninger for korndyrking, gras- og annen fôrproduksjon. Bevaring av dagens jordbruksareal bør prioriteres framfor ny oppdyrking. Enkelte kommuner har også nasjonalt verdifulle arealer for grønnsaker, poteter, frukt og bær. Jordvernmålene gjelder for hele landet og inn- og utmarksbeiter, stølsområder med grasproduksjon er også verdifulle for matproduksjon/-beredskap og som kulturlandskap. Setring/stølsdrift har kommet inn på UNESCOs liste over immateriell kulturarv i 2024, og slike områder bør ivaretas i kommunens arealplaner.

Vi anbefaler at kommunene utarbeider beitebruksplan. Vi viser til NIBIOs rapporter [Utmarksbeite - ressursgrunnlag og beitebruk](#), [Verdiskaping i utmark](#), [Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi](#) og [jordvernets begrunnelser](#).

*Dyrka og dyrkbar jord er nødvendig for å sikre nasjonal matforsyning og matberedskap, og skal vektlegges som et nasjonalt viktig hensyn.*

## Vannmiljø, strandsoner og vassdrag

Tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk tilstand/potensial og god kjemisk tilstand, jf. vannforskriften. Vannforskriften er fulgt opp og konkretisert gjennom regionale vannforvaltningsplaner.

Kommunens arealplanlegging er viktig for å nå målet om god miljøtilstand i vannforekomstene. Retningslinjene i de regionale vannforvaltningsplanene skal legges til grunn for arealplanleggingen, for å unngå at endret arealbruk og nye tiltak bidrar til at miljømålene ikke kan nås. Retningslinjene omfatter vannmiljø, naturfare, klimatilpasning, overvann, avløp, deponering av masser og snø, grøntdrag, kantsoner, bestemmelser og hensynssoner.

Planprosessene må synliggjøre hvordan nye tiltak og inngrep kan påvirke miljøtilstanden til en vannforekomst, og dette må veies opp mot miljømålet til vannforekomsten. Det kan være behov for restriksjoner på arealbruken, for å ivareta naturmiljøet i og langs vassdrag, innsjøer og sjøområder. Ikke minst er det viktig at drikkevannskildene blir beskyttet.

Dersom planlagt arealbruk vil føre til en varig forringelse av miljøtilstanden (for minst ett kvalitetselement eller for samlet tilstandsklasse) eller gjøre det vanskeligere å oppnå miljømålene, vil dette være i strid med vannforskriften og regional vannforvaltningsplan. Ny arealbruk eller tiltak skal som hovedregel ikke gjøre at unntaksbestemmelsen § 12 i vannforskriften kommer til anvendelse. Klima- og miljødepartementet presiserer at for planer eller tiltak som skal konsekvensutredes, skal vurderingene samordnes med arbeidet med konsekvensutredning.

Kommunen må vurdere behov for permanente eller midlertidige snødeponier. Snødeponier er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven og det kan være behov for tillatelse etter forurensningsloven på grunn av forurensningsfaren. Snødeponi kan ikke etableres på gamle deponi eller på arealer hvor det er stor fare for forurensning.

### Strandsonen langs sjø og vassdrag

I 100-metersbeltet skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Oslofjorden og tilhørende kystsoner er et svært viktig rekreasjonsområde for svært mange. I tillegg finnes det her store naturverdier og et viktig næringsmessig grunnlag. Verdiene i området skal forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning. Allmenne interesser skal ivaretas og uheldig bygging må unngås. Kommunen må også planlegge arealbruk i sjøområdene, jf. veileder [Planlegging i sjøområdene](#), og ivareta interessene der.

I [Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen](#) gis det klare føringer for planlegging i 100-metersbeltet. Byggeforbudet skal praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås. De angitte retningslinjene må vurderes samlet, og det er særlig viktig at punktene 8.1-8.6 om Oslofjordregionen vektlegges. Kommunen bør være varsom med bruk av annen byggegrense, og kun benytte dette når det er sikkert at allmenne interesser ikke blir skadelidende. Detaljert fastsetting av annen byggegrense bør skje gjennom reguleringsplaner.

[Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv](#) er utarbeidet med målsetting om at fjorden igjen skal oppnå god miljøtilstand. Det er på tide å gå fra bit-for-bit-nedbygging, til bit-for-bit-forbedring. Naturmangfoldet skal styrkes, allment friluftsliv skal fremmes og vannmiljøet forbedres. Kommunen har i sin arealplanleggings- og dispensasjonsmyndighet viktige verktøy for å nå målene. Ved langsiktig bruk av planvirkemidler, dispensasjonspraksis og andre tiltak kan situasjonen for allmenne interesser gradvis forbedres. Vi vil også oppfordre kommunen til å følge opp ulovlige tiltak og ferdselshindre i strandsonen.

God arealforvaltning i strandsonen og i gruntvannsområder er et avgjørende premiss for at Oslofjorden skal nå målet om god økologisk tilstand. I brev av 15. desember 2023 oppfordret klima- og miljøministeren til strengere praktisering av byggeforbudet i strandsonen og å unngå inngrep i bløtbunnsområder.

Mange av de samme interessene i strandsonen langs sjø gjør seg gjeldende langs vann og vassdrag. Kommunen må også her sikre viktige verdier i sin planlegging og enkeltsaksbehandling. Lokalisering og utforming av ny virksomhet og nye tiltak må ta spesielt hensyn til vann og arealer langs vassdrag slik at vannmiljø, naturmangfold, landskap og rekreasjonsverdier ikke påvirkes negativt.



Byggeforbudssoner langs vassdrag er et sentralt virkemiddel. Sonene fastsettes ut fra en differensiert forvaltning som tar utgangspunkt i vassdragsverdier, brukerinteresser og arealbruk. Inngrep i vassdrag skal i størst mulig grad unngås. Vi viser også til de [Rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag](#).

Plan- og bygningsloven gir kommunen mulighet til å fastsette bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon langs vann og vassdrag. Dette også utover minimumskravene i vannressursloven, blant annet ved å fastsette minimumsbredde på kantvegetasjon. Kantvegetasjonen bidrar til å begrense avrenning av næringsalter, redusere fare for erosjon og ivareta habitatkvalitet for vannlevende organismer og naturmangfold langs vassdragene. Ved eventuell fjerning av vegetasjon i kantsoner skal Statsforvalteren vurdere om det kreves en dispensasjon fra vannressursloven § 11.

## Naturmangfold og sammenhengende blågrønne strukturer

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å ta vare på naturmangfoldet i kommunen. Det er i arealplanene det avgjøres om natur skal bevares, reetableres eller bygges ned.

Naturen er avhengig av å være sammenhengende, for å sikre leveområdene til arter, økologiske korridorer og økosystemtjenester. Større sammenhengende naturområder må sikres i arealplanleggingen. Det må også sikres og vurderes reetablert blågrønne strukturer i bebygde områder.

Kommuneplanens arealdel bør avklare hvor det kan bygges, og reguleringsplanene bør avklare hvordan det kan bygges. Hensynet til viktige arter og naturtyper bør avklares i kommuneplanens arealdel, fortrinnsvis ved bruk av arealformål.

Naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12 må brukes i planprosesser og i behandling av enkeltsaker. For at kravet om et godt kunnskapsgrunnlag skal være oppfylt, er det ikke nok å undersøke om det er registrert naturverdier i det aktuelle utbyggingsområdet. Kommunen må også vurdere tiltakets påvirkning på naturmangfoldet. Det skal fremgå klart av beslutningen hvilken rolle prinsippene i §§ 8-12 har spilt for avgjørelsen, og dersom det skal tillates belastning på naturmangfoldet må også vektingen mot nyttevirkningene beskrives konkret.

Det pågår et arbeid med ny kunnskap om naturen, basert på Artsdatabankens type- og beskrivelsessystem Natur i Norge (NiN). Miljødirektoratet gjennomfører årlig naturtypekartlegging i områder med stor aktivitet og stort utbyggingspress. Kommunen oppfordres til å spille inn forslag til nye områder som bør inngå i denne kartleggingen, og vurdere muligheten for å sette i gang supplerende kartlegging av områder som ikke fanges opp av Miljødirektoratets kartlegginger. Resultatet fra kartleggingene gjøres tilgjengelig i Miljødirektoratets Naturbase.

Norsk rødliste for arter viser at antallet arter som regnes som truet har økt fra 2 355 i 2015 til 2 752 i 2021. Vår region har en spesielt høy tetthet av truede arter, og våre kommuner spiller derfor en avgjørende rolle for at disse artene fortsatt har store nok leveområder til å kunne ha levedyktige norske bestander.

I tillegg har kommunen et særskilt ansvar for forvaltningen av utvalgte naturtyper og prioriterte arter etter naturmangfoldloven. I vår region har vi per i dag følgende utvalgte naturtyper:

- slåttemark
- slåttemyr
- hule eiker
- kalklindeskog
- kalksjøer
- kystlynghei
- åpen grunnlendt kalkmark

Vi har tidligere sendt et eget [brev til kommunene](#) om deres ansvar for utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 53.

Statsforvalteren er myndighet for prioriterte arter og alle inngrep som berører slike arter, krever dispensasjon fra oss. Prioriterte arter som finnes i vårt embetsområde er dragehode, rød skogfrue, honningblom, dvergålegras, elfenbenslav, klippeblåvinge og fjellrev.

## Fjellområder

Fjellområdene er viktige å ivareta av flere allmenne hensyn. Natur-, landskaps-, beite- og friluftslivverdier står sterkt i disse områdene. I Buskerud er det villreinstammer på Hardangervidda, i Norefjell-Reinsjøfjell, på Blefjell og i Nordfjella. Norge har som eneste land i Europa, med intakte høyfjellsøkosystemer og bestander av villrein, et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen og dens leveområder. Villrein er derfor en nasjonal ansvarsart. Utbygging, motorisert ferdsel, infrastrukturtiltak, skrantesjuka, friluftslivsaktiviteter og klimaendringer er framhevet som utfordringer for villreinen.

Utbygging og ferdsel resulterer i fragmentering av leveområder og økte forstyrrelser. I Norsk rødliste for arter 2021 er villreinen vurdert som nær truet (NT) på grunn av bestandsnedgang og press på leveområder. I 2022 ble villreinstammene på Hardangervidda og i Nordfjella klassifisert etter [kvalitetsnormen for villrein](#), og begge områdene fikk dårlig kvalitet. De ikke-nasjonale villreinområdene Blefjell og Norefjell-Reinsjøfjell ble klassifisert i 2023, og begge områdene oppnådde middels kvalitet.

I juni 2024 behandlet Stortinget en egen melding om villreinen med mål om at den negative utviklingen i villreinområdene må stoppes innen 2030 og at alle villreinområdene skal oppnå minimum middels kvalitet innen 2050. Stortinget ba regjeringen om å følge opp slik at alle villreinområdene på en egnet måte får regionale planer eller interkommunale planer med bestemmelser som styringsverktøy. Stortinget ønsket ikke at villreinområdene blir forvaltet i nasjonale A-områder mens de andre villreinområdene får en B-status. Det innebærer at også villreinen på Norefjell-Reinsjøfjell og Blefjell vil få en høyere prioritet i plansammenheng. Stortinget viser til at kommunene har et ansvar for å ta hensyn til villreinområdene også ved planlegging av fritidsboliger i randområdene.

Regjeringen legger til grunn at plan- og bygningsloven skal brukes for å få en god styring av arealbruken og avveining av interessekonflikter i fjellet. Statlige planretningslinjer for areal og mobilitet har egne føringer om fritidsboliger og villrein. Dette innebærer blant annet at nye fritidsboligområder eller utvidelse av eksisterende områder i fjellområdene ikke bør anlegges i og over skoggrensene, eller på myr. Det skal også være en høy terskel for inngrep i villreins leveområder. I regional plan for areal og transport for Buskerud er det vedtatt flere viktige føringer for forvaltning av fjellområdene.

Det er utarbeidet regionale planer for Blefjellområdet, Nordfjella, Hardangervidda og Norefjell-Reinsjøfjell for å sikre villreins leveområder. Det er igangsatt arbeid med felles sti- og løypeplan for Norefjell-Reinsjøfjell, Nordfjella og for Hardangervidda for å bedre villreins mulighet til å benytte de ulike funksjonsområdene og trekkveiene. Vi forventer at kommunen tar nødvendige grep for å ivareta villrein i sin arealplanlegging, både ved å følge opp de regionale planene og ved å sørge for at villreinen blir vurdert etter naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12, i samsvar med retningslinjer i de regionale planene. Også planer som ligger utenfor villreinområder, men som kan påvirke villreinen negativt i form av økt ferdsel og press på villreinen, skal vurderes etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

*Arealplanleggingen må ta hensyn til et oppdatert kunnskapsgrunnlag og nye føringer for villrein.*



Buskerud er en stor hytteregion. Mange kommuner har vedtatt planer med tomtereserver som innebærer omfattende hyttebygging for mange år framover, jf. [NINA-rapport 2171 Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge](#). Kommunen må dokumentere behovet for ytterligere hytte- og turistområder om nye planer legges fram, og i større grad få fram og vektlegge den samlede belastningen og konsekvensene for klima, natur, landbruk, landskap og friluftsliv. Tidligere vedtatte byggeområder må vurderes tatt ut eller justert.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging sier at potensialet for fortetting eller utvidelse av eksisterende fritidsboligområder skal vurderes før det legges til rette for utbygging i nye områder, særlig der det er utbyggingspress. Fortetting av eksisterende fritidsboligområder betyr mindre press på øvrige natur- og friluftsområder, men fortettingen må skje med kvalitet. Vi oppfordrer kommunen til å bruke Kommunal- og distriktsdepartementets nye [veileder om planlegging av fritidsboliger](#). Denne skal bidra til en mer bærekraftig hytteutvikling, ved at lokal verdiskapning, miljøhensyn, landbruk, samfunnssikkerhet, beredskap og generelle mål for samfunnsutviklingen blir fulgt opp.

## Masseforvaltning

Stort utbyggingspress og mange store infrastrukturprosjekter fører til mye flytting av masser. Dette har en rekke negative forhold knyttet til seg. Myndigheter og private aktører må samarbeide fra oppstartsfasen av prosjektet for å få til en bærekraftig ressurs- og arealforvaltning, hindre forurensning og samtidig ivareta samfunnssikkerheten. Det er et behov for en felles forståelse og praktisering av relevant lovverk, og en enhetlig bruk av begreper for å unngå misforståelser i prosessen. Viken fylkeskommune utarbeidet i 2021 veilederen [Masseforvaltning i kommunene](#). Veilederen skal bidra til felles forståelse for kommunene i Østfold, Buskerud og Akershus. Miljødirektoratet har utarbeidet veiledning på sine [nettsider](#).

Håndtering av masser, inkludert endelig disponering, må komme inn i startfasen av planprosessen for å legge til rette for gode løsninger av masseforvaltningen. Det bør i utbyggingsprosjekter vurderes krav om å utrede massebalansen og vurdere plangrep som reduserer det totale masseoverskuddet. Man må kartlegge hvilke fraksjoner av «masser» som kan oppstå og vurdere om den enkelte fraksjon kan begrenses eller lovlig gjenvinnes, i eller utenfor prosjektområdet. Det bør også vurderes om det bør avsettes egne arealer for kildesortering av «masser».

Vi vil presisere at alle overskuddsmasser, uavhengig av om massene er å anse som forurenset eller ikke, defineres som næringsavfall. Forurensningsloven stiller krav til håndtering av slike masser. Avfall skal tas hånd om slik at det blir minst mulig til skade og ulempe. Det skal gjenvinnes, fortrinnsvis ved at det forberedes til ombruk eller materialgjenvinning, med mindre gjenvinning ikke er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold. Overskuddsmasser som er egnet, bør brukes til gjenvinning fremfor å legges i deponi. Kommunen bør få en totaloversikt over pågående og fremtidige prosjekter med massebehov i regionen før de planlegger massedisponering, og se på mulighetene for å avsette arealer til mellomlagring av masser til fremtidig bruk.

Akershus fylkeskommune vedtok en regional plan for masseforvaltning i 2016. Østfold fylkeskommune utarbeidet samme år en fagrappport om råstoffuttak og masser, og har retningslinjer for dette i den regionale planen Østfold mot 2050. For kommuner som er omfattet av markaloven minner vi om at det er svært strenge rammer for hvilke tiltak som kan tillates innenfor markas grenser.

Forurensede gravemasser er regulert gjennom forurensningsforskriften kapittel 2. Disse massene skal alltid leveres til godkjent behandlingsanlegg eller deponi med tillatelse etter forurensningsloven, med mindre de gjenbrukes på samme eiendom som de opprinnelig kom fra.

## Gravplasser

Gravplassens særegne funksjon skal ivaretas, særlig som sted for gravferd, sorg og som minnested. Gravplassloven og gravplassforskriften har sentrale bestemmelser når det gjelder etablering og forvaltning av gravplasser. Lokal gravplassmyndighet har ansvaret for at gravplasser og bygninger på gravplasser forvaltes med orden og verdighet, og i samsvar med gjeldende bestemmelser.

Kommunen skal sørge for at det er tilstrekkelig areal til gravplasser og skal selv, i samråd med gravplassmyndigheten, regulere slikt areal. I hver kommune skal det være en eller flere gravplasser av slik størrelse at det til enhver tid er ledige graver for minst 3 prosent av kommunens befolkning, jf. gravplassloven § 2.

Regulert areal til ny gravplass eller utvidelse av gravplass skal om mulig også omfatte en buffersone mellom gravplassareal og naboskap, eller planbestemmelser som sikrer hensynet til gravplassen.

Gravplasser skal skjermes mot støy i samsvar med [retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging](#) (T-1442/2021). Veisystemer gjennom gravplassen skal ikke legge til rette for gjennomgangstrafikk. Gravplassen skal være inngjerdet og ha lukkbare porter.

Ved utarbeidelse av reguleringsplan bør det gjøres en geoteknisk vurdering med undersøkelse av jordbunnen som redegjør for jorddybder, kornfordeling og grunnvannsnivå, slik at det avklares så tidlig som mulig at arealet faktisk er egnet som gravplass.

I arbeidet med kommuneplanen bør det vurderes om areal som er avsatt til gravplass i tidligere perioder og som ikke er realisert, skal tas ut. Dette gjelder særlig arealer som har ligget inne i kommuneplanen i flere perioder og som ikke tilfredsstillir dagens krav til gravplassareal. I arbeidet med kommuneplanen bør dette ses i sammenheng med befolkningsprognoser og planlagt tettstedsutvikling. Det er også viktig å huske på at gode naboskap krever god planlegging og omtanke. Ikke alle formål egner seg som nabo til en gravplass.





## Kvalitet i arealplanene

Kommunen må sørge for juridisk gyldige bestemmelser og plankart. Kommunen må bruke plan- og bygningsloven riktig, og arealplanene må innrettes på en slik måte at de har juridisk hjemmel for sine bestemmelser og føringer. Vi ber kommunen være oppmerksom på hva som kan hjemles i kommuneplanens arealdel og hva som må styres gjennom reguleringsplaner.

Tiltak og planer som krever konsekvensutredning må utredes i samsvar med forskriften. For utredning av tema innenfor klima og miljø skal [Miljødirektoratets veileder](#) benyttes. Detaljerte og tilpassede planprogram er viktige for å gi forutsigbar, effektiv og kvalitetssikret utredning. Det er viktig med en vurdering av alternativer og det skal benyttes anerkjent metodikk på de fagtema der denne finnes. Konsekvenser for jordvern, matproduksjon og kulturlandskap må vurderes og landbruksfaglig kompetanse benyttes.

Konsekvensene for befolkningens helse, helsens fordeling i befolkningen og barn og unges oppvekstvilkår må utredes i de planer der det er relevant.

## Digitalisering og effektivisering

Det er ønskelig å øke bruken av digitale verktøy for å bidra til bedre og mer effektive planprosesser. Vi oppfordrer kommunen til å følge opp geosynkronisering av arealplandata i alle planfasene (oppstart, høring og vedtatte planer) til Nasjonal arealplanbase (NAP).

Kommunikasjonen mellom myndigheter bør skje digitalt, slik at den blir mest mulig effektivt. Vi legger til grunn at plankart blir utarbeidet i tråd med gjeldende SOSI-standard og Nasjonal produktspesifikasjon og digitalt planregister. Det offentlige kartgrunnlaget (DOK) må benyttes når plankart skal utarbeides. Det at plankartet er lesbart og lett å forstå, er viktig for medvirkningen. Illustrasjonskart kan utarbeides for å tydeliggjøre konsekvensene av planforslaget.

Ved høring av planforslag ber vi kommunen om å inkludere alle aktuelle høringsdokumenter i oversendelsen. Dette kan skje ved hjelp av digital post eller e-post. Vi ber også om å få tilsendt vedtatte planer og kommunens saksframlegg med vedtak.

En effektiv planbehandling forutsetter god kjennskap til lowerk og føringer. Kommunen må sørge for å ha tilgang til nødvendig faglig kompetanse. Vi ber kommunen informere private plankonsulenter og leverandører om føringene i dette dokumentet. Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering stiller krav til tilgjengeliggjøring av planinitiativ og referat fra oppstartsmøte. Vi ber om at disse oversendes ved varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid.

God informasjon tidlig i planprosessen kan redusere risikoen for konflikt og innsigelser ved høring av planforslag.

## Samordning og interesseavveining

Kommunens arealplaner skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Vi har forståelse for at kommunen kan ha store utfordringer når det gjelder oversikt, samordning og avveining av statlige føringer for kommunal planlegging.

Viktige forutsetninger for å få til gode planprosesser er et godt kunnskapsgrunnlag, god dokumentasjon og åpenhet i planprosesser som leder fram til vedtak. Vi anbefaler bruk av regionalt planforum for å avklare interessekonflikter.

Kommunen har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet. Vi har erfaring med at planprosessene går mer effektivt når lowerk og føringer følges. Kommunen har en viktig rolle i å sikre kvaliteten på private planforslag som legges ut til offentlig ettersyn.

## Statsforvalterens rolle

Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp i kommunale planer. Vi er fagmyndighet innen landbruk, miljøvern, gravplasser, helse og samfunnssikkerhet, og skal se til at barn og unges interesser og andre sårbare grupper blir ivaretatt i planleggingen. Vår rolle i høringsprosessen er å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i planleggingen. Reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplan, og som ikke utfordrer lovkrav eller nasjonale eller vesentlige regionale interesser, kan bli besvart med enkle standardbrev.

Innsigelser kan fremmes når det er nødvendig, for å sikre at kommunen ikke vedtar planer i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Vi anbefaler [rundskriv H-2/14](#) for ytterligere informasjon om innsigelser og håndtering av dette. Klima- og miljødepartementet har utarbeidet et rundskriv T-2/16 – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Landbruks- og matdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helsedirektoratet har også gitt føringer og retningslinjer for Statsforvalterens bruk av innsigelser. Disse finner dere på [vår nettside](#).

## Statsforvalterens samordningsrolle

Statlige innsigelser skal samordnes av Statsforvalteren før de sendes til kommunen. Vi viser til [vår nettside](#) for mer informasjon om rollen og om ordningen med samordning av innsigelser.

## Statsforvalterens meklingsrolle

I de fleste saker bør innsigelseskonflikter kunne løses uten bruk av formell mekling. I de sakene der det er innsigelse til et planforslag, og kommunen ikke finner å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det normalt gjennomføres mekling mellom partene. Vi ønsker en god og tidlig dialog med kommunen i planer hvor det er fremmet innsigelse. Det er viktig at kommunen gjør en grundig vurdering av muligheten for å ta innsigelsen til følge før dere ber om mekling. Vi forventer at planforslaget og innsigelsene er behandlet i kommunens planutvalg (eller tilsvarende) etter høring, før kommunen ber om mekling. Mekling mellom partene skal skje før kommunestyrets endelige vedtak av planen.

## Klageinstans og juridisk veiledning

Statsforvalteren er delegert myndighet fra departementet for å være klageinstans på kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven i byggesaker, dispensasjonssaker og saker som gjelder reguleringsplaner.

Vi vil i klagebehandlingen blant annet kunne vurdere om saksbehandlingsreglene er fulgt og om vedtaket har gyldig innhold. Vi har forståelse for at kommunen kan ha behov for å avklare juridiske problemstillinger i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. Vi anbefaler at kommunen sørger for å avklare juridiske spørsmål i god tid før offentlig ettersyn. Vi kan ikke kontrollere lovligheten av alle kommunale planer ved høring av planforslag, men vil gi veiledning ved høring av kommuneplanens arealdel. Vi ber kommunen bruke [Kommunal- og distriktsdepartementets nettsider](#). Her finnes det veiledere, rundskriv, tolkningsuttalelser om plan- og bygningslov, og kommentarer til lovens bestemmelser.

Vi ser frem til et fortsatt godt og konstruktivt samarbeid! Husk at du kan abonnere på nyheter fra vår [nettside](#) [Plan og bygg](#).



# Bærekraft

Trygg framtid for folk og natur





**STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS**

Postboks 325, 1502 Moss | [sfospost@statsforvalteren.no](mailto:sfospost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/os](http://www.statsforvalteren.no/os)



Foto: Statsforvalteren