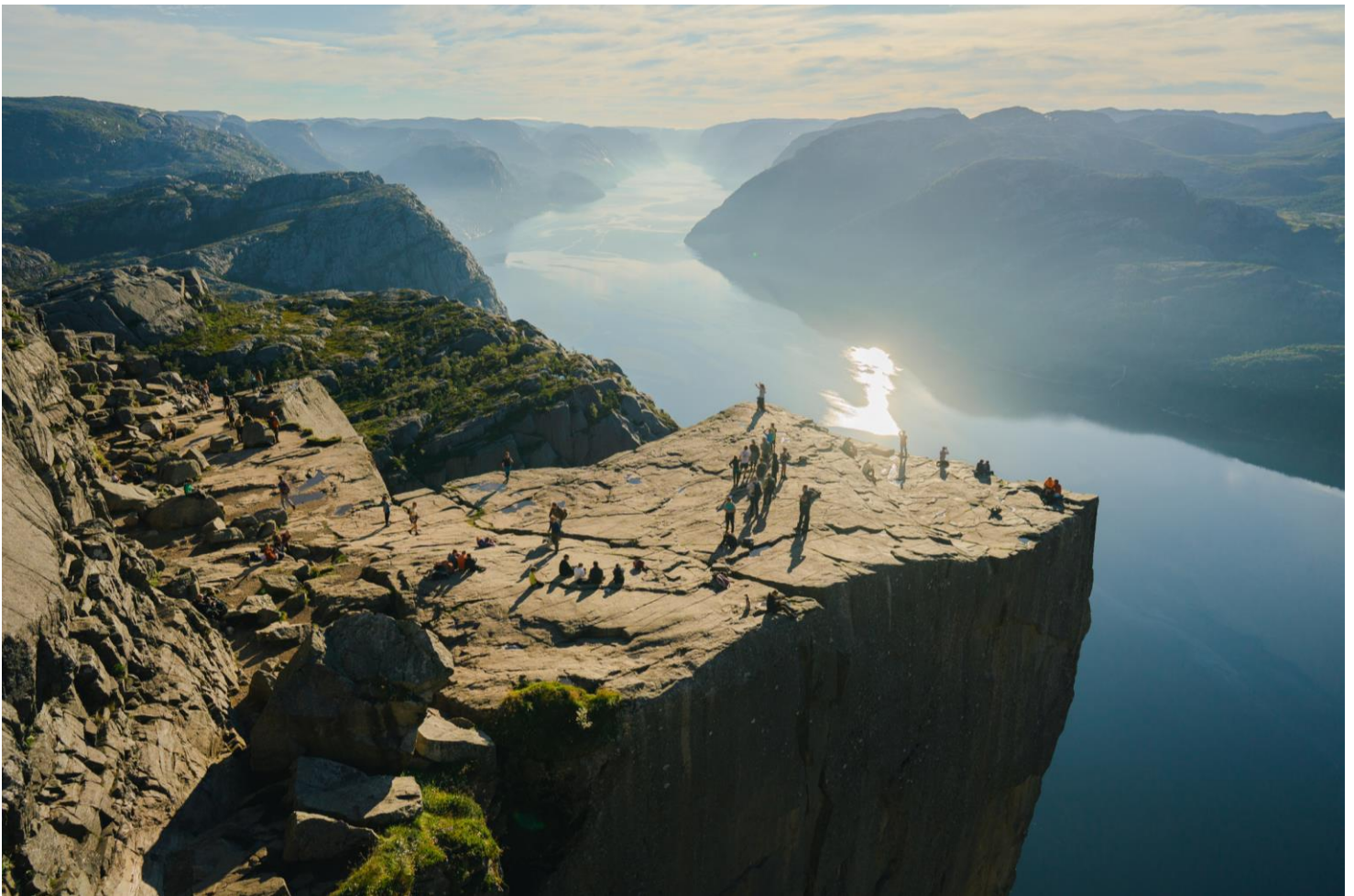


RAPPORT

NATURMANGFOLD OG FRILUFTSLIV I ROGALAND – FYLKESKOMMUNENS ROLLE



MENON-PUBLIKASJON NR. 56/2024

Av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas og Ida Ljøgdøtt von Hanno



Forord

På oppdrag for Rogaland Fylkeskommune har Menon Economics kartlagt forvaltningen av naturmangfold i Rogaland, med konsekvenser for friluftslivet i Rogaland. Kartleggingen har omfattet fordelingen av forvaltningsansvar og vurdering av hvordan forvaltningen utøves i praksis. Dette arbeidet har gitt grunnlag for å komme med anbefalinger om hvordan praktiseringen av naturforvaltningen kan forbedres i fremtiden og hvilken rolle fylkeskommunen bør ta på området.

Prosjektet har vært ledet av Simen Pedersen, med Iselin Kjelsaas og Ida Ljøgdott von Hanno som prosjektmedarbeidere. Henrik Lindhjem har vært kvalitetssikrer. Arbeidet er gjennomført i perioden fra januar 2024 til april 2024.

Vår kontaktperson hos Rogaland fylkeskommune har vært Håvard Hageberg.

Kilden til forsidebilde er iStockphoto.com.

Vi takker Rogaland fylkeskommune for et spennende og viktig oppdrag!

April 2024

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. BAKGRUNN	7
2. PROBLEMSTILLINGER OG METODE	11
2.1. Problemstillinger	11
2.2. Metodisk tilnærming	11
3. NATURSITUASJONEN I ROGALAND I DAG	13
3.1. Nedbygging bit for bit	13
3.2. Det er sammensatte årsaker til nedbygging av natur	15
3.3. Konsekvensene av nedbyggingen	19
4. ANSVARFORDELINGEN INNENFOR NATURFORVALTNING	21
4.1. Arealplanlegging	21
4.2. Vannforvaltning	22
4.3. Forvaltning av vilt og fisk	23
4.4. Truede og fremmede arter	24
4.5. Eier av bygninger og infrastruktur	24
4.6. Friluftsliv	24
5. GAP-ANALYSE	25
5.1. Fylkeskommunens uklare rolle	25
5.2. Natur uten spesiell status nedprioriteres	26
5.3. Øremerkede tilskudd til lokal naturforvaltning er for mange, for små og tungvinte	26
5.4. Fylkeskommunen kan i større grad gå foran som et godt eksempel	29
6. MULIGHETSROMMET	30
6.1. Regional samfunnsutviklerrolle innenfor natur og friluftsliv	30
6.2. Juridiske virkemidler	31
6.3. Økonomiske virkemidler	31
6.4. Pedagogiske virkemidler	32
7. ANBEFALINGER	34
7.1. Anbefalinger	34
7.2. Forutsetninger for vellykket gjennomføring	36
REFERANSELISTE	38
VEDLEGG 1 – OVERSIKT OVER HVILKE VIRKSOMHETER SOM ER INTERVJUET	40

Sammendrag

Rogaland har en rik og variert natur, og et mangfold av landskaps- og naturtyper, som gir grunnlag for menneskers velferd gjennom økonomisk utvikling, friluftsliv og folkehelse. Siden petroleumsvirksomheten begynte å vokse på midten av 1970-tallet, har Rogaland opplevd betydelig nærings- og bosettingsvekst. Denne utviklingen har over tid påført naturen i Rogaland et betydelig press. Flere faktorer bidrar til dette presset, blant annet sterke næringsinteresser, en manglende bevissthet og vilje blant folkevalgte, og varierende kompetanse og administrativ kapasitet til å synliggjøre konsekvensene av nedbyggingen. Det er god grunn til å tro at presset på naturen vil vedvare, spesielt som følge av omstillingen til lavutslippssamfunnet.

Vi mener Rogaland fylkeskommune, som en del av den regionale samfunnsutviklerrollen, bør sette bevaring og vern av områder med regional og nasjonal verdi for naturmangfold og friluftsliv høyere på dagsorden. I ytterste konsekvens, og hvis det er nødvendig for å sikre regionale og nasjonale natur- og friluftslivsverdier, vil det bety at fylkeskommunen kan overprøve det lokale selvstyret gjennom å benytte sin innsigelsesmyndighet. En slik tilnærming er imidlertid lite konstruktiv, bidrar til forsinkelser i de kommunale prosessene og kan være ressurskrevende å følge opp. En bedre tilnærming er derfor at Rogaland fylkeskommune tar initiativ til, og lykkes med, å mobilisere til en felles politisk strategi/erklæring mot naturtap i fylket – som alle kommunene i fylket og fylkeskommunen er enige om. En slik strategi bør bygge på erkjennelsen av at vi står midt i en naturkrise og sette ambisiøse mål (eksempelvis arealnøytralitet i hver kommune).

Vi anbefaler også at Rogaland fylkeskommune tar en tydelig veilednings- og kunnskapsrolle overfor de kommunale administrasjonene som jobber med planlegging og forvaltning av natur og friluftsliv i fylket. Det er spesielt viktig fordi det er store variasjoner mellom kommuner i Rogaland i hvor mye ressurser som settes av til natur- og friluftslivsforvaltning. Vi mener Rogaland bør bygge opp et natur- og arealregnskap for fylket og oversikt over friluftslivsområder med regional verdi som løpende oppdateres med ny informasjon. Basert på denne kunnskapsbasen bør fylkeskommunen ta rollen som effektiv kunnskapsformidler. I formidlingen til kommunene bør man også være opptatt av å øke forståelsen om bærekraftig samfunnsutvikling, som kan bety at en i større grad forsøker å få til næringsutvikling i samspill med naturen (eksempelvis naturbasert turisme). Vi mener det er mest formålstjenlig at fylkeskommunen sprer kunnskap gjennom å videreføre/etablere nettverksamlinger.

Oppdraget omfattet å kartlegge områder der det er størst behov for regional innsats

Rogaland fylkeskommune er i gang med å utarbeide en ny strategi for naturmangfold. I den forbindelse ønsket fylkeskommunen bistand til et kartleggingsoppdrag. Oppdraget skulle belyse rollen Rogaland fylkeskommune kan ta i forvaltningen av naturmangfold og friluftsliv og finne frem til områdene hvor det er størst behov for regional innsats. Dette inkluderer kartlegging og utforsking av fylkeskommunens handlingsrom sett opp mot fylkeskommunens mandat, ansvar, oppgaver og virkemidler, samt fylkeskommunens samhandling med blant annet kommune, stat og andre aktører. I tillegg skulle oppdraget gi en oversikt over utfordringsbildet fylkeskommunen står overfor i forvaltningen av naturmangfold og friluftsliv. Oppdraget har vært særlig konsentrert rundt naturmangfold, men har også belyst friluftslivsområdet der det er naturlige å omtale opp mot naturmangfold.

Naturen i Rogaland er verdifull og er avgjørende for fremtidig økonomisk utvikling

Naturen har spilt og vil spille en kritisk rolle for økonomisk virksomhet og menneskelig velferd i Rogaland. Fylkets velstand er i stor grad bygget på effektiv forvaltning av naturressurser. I dag er tradisjonell industri samt maritime

og marine sektorer, inkludert fiske, fiskeoppdrett og matproduksjon, nøkkelindustrier i fylket. Rogaland er også et av de fremste landbruksfylkene i landet, med mellom 20 og 30 prosent av matproduksjonen i Norge lokalisert i regionen. Næringslivet i Rogaland har historisk vært sterkt tilknyttet havressurser, hvor industri og petroleum på fastlands-Norge står for om lag 1/3 av verdiskapingen i fylket. Siden petroleumsvirksomheten begynte å vokse på midten av 1970-tallet, har Rogaland opplevd betydelig nærings- og bosettingsvekst. Fra 1990 til 2020 hadde fylket en befolkningsvekst på over 40 prosent. Rogaland fylke har i dag et variert landskap og natur som omfatter både øylandskap, fjorder og kystområder, kystlynghei, ulike kulturlandskap, skog og hei- og fjelltrakter. De ulike naturtypene i Rogaland er leveområder for det biologiske mangfoldet (planter, dyr og sopper) som danner grunnlag for økosystemtjenester som rent vann, ren luft, rekreasjonsverdier og folkehelse, matproduksjon, karbonlagring og beskyttelse mot naturfare – for å nevne noen eksempler. Noen vil også hevde at bevaring av naturen i seg selv og for fremtidige generasjoner har en egenverdi.

Naturen i Rogaland har vært under sterkt press og vil være det fremover

Samtidig er det store områder som er under press på grunn av økende menneskelig aktivitet og næringsinteresser. Et konkret eksempel på det er vindkraftutbygging på land. I dag finnes det 257 vindturbiner fordelt på 18 vindkraftparker i Rogaland. Rogaland er således fylket med flest etablerte vindkraftverk på land. Ifølge Statsforvalter i Rogaland har 1,1 prosent av Rogalands natur blitt nedbygd de siste ni årene for å få plass til blant annet boliger, bedrifter, matproduksjon og hytter. Det kan umiddelbart høres lite ut, men må ses i sammenheng med at store deler av naturen også var nedbygd fra før. Tilbakemeldinger fra de vi har intervjuet peker spesielt på at nærnaturen (uten spesiell status), som typisk ligger nær menneskelig aktivitet, har vært og er spesielt utsatt. Det er heller ikke slik at menneskelig aktivitet sin påvirkning på natur kun handler om nedbygging. Per januar 2022 var det kun 21,5 prosent av totalt areal i Rogaland som lå en kilometer eller mer i luftlinje unna tyngre tekniske inngrep (inngrepsfri natur). Det er betydelig lavere enn landsgjennomsnittet på 43,2 prosent. Andelen inngrepsfri natur som følge av utbygginger er sannsynligvis lavere i dag enn i 2022, både i Rogaland og i landet ellers. Et siste eksempel på en indikator på naturstatusen i Rogaland handler om vern. I tråd med FNs naturavtale skal 30 prosent av all natur på land vernes innen 2030. I Rogaland er 12,7 prosent av totalt landareal vernet, som er over 5 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet. Det er god grunn til å tro at presset på naturen vil vedvare, spesielt som følge av omstillingen til lavutslippssamfunnet. Denne omstillingen vil blant annet kreve mer kraftproduksjon på land, som vil bety nedbygging av flere naturområder.

Årsaken til nedbygging av natur er sammensatt

I Norge og i Rogaland blir nedbygging av natur / arealbruken i stor grad bestemt lokalt gjennom kommunenes arealplanlegging. Naturen i Rogaland er under press av flere årsaker, som også er gjeldende i alle fylker. En konkret utfordring er sterke næringsinteresser. Basert på en landsdekkende spørreundersøkelse til kommunale ledere for arealplanlegging i 2023 fant vi at de aller fleste kommuner i stor eller noen grad opplever at arealbruken blir bestemt av næringsinteresser. Det er også slik at folkevalgte i mange kommuner, spesielt distriktskommuner med nedgangsutsikter, har incentiver til å bygge ned naturen for å tilrettelegge for positiv utvikling i bosetting og næring. Økt bosetting og næringsutvikling bidrar også til større skatteinntekter. Det er også lite bevissthet og kompetanse blant de folkevalgte om utbygging påvirker naturmangfold og friluftsliv. Begrunnelsen for det er at det er påvist at kvaliteten på behandling av klima- og miljøtema i konsekvensutredningene av kommuneplanens arealdel er svært mangelfull, for alle kommunestørrelser. Det er eksempelvis kun et fåtall kommuner i Norge som vurderer konsekvenser opp mot realistiske planalternativer. I praksis vil det si at arealplanene som man vurderer konsekvenser av i de aller fleste tilfeller blir vedtatt, og at konsekvensvurderingen i liten grad påvirker arealbruken man til slutt ender opp med. En annen årsak er at det er lite kompetanse og kapasitet i kommunenes administrasjon til å vurdere konsekvensene arealbruk har på naturmangfoldet, spesielt i små distriktskommuner. Underliggende årsaker til manglende kompetanse og kapasitet er

at de folkevalgte prioriterer for lite ressurser til oppgavene og/eller at kommuner sliter med å tiltrekke seg ansatte med tilstrekkelig kompetanse.

Rogaland fylkeskommune må utfordre det lokale selvstyret når det er nødvendig

Vår forståelse etter å ha snakket med representanter fra Miljødirektoratet og et utvalg fylkeskommuner er at fylkeskommunene i Norge i liten grad har tatt en aktiv rolle for å sikre at naturmangfold med regional betydning blir ivaretatt. Naturmangfold med regional betydning kan handle om spesielle naturområder/-typer som det er lite av i fylket, naturområder som blir mye brukt av fylkets innbyggere eller det kan handle om å jobbe for å begrense den generelle nedbyggingen av natur som vil komme til syne i et arealregnskap. Basert på at fylkeskommunene, gjennom regionreformen som trådte i kraft 1. januar 2020, både har et regionalt og nasjonalt ansvar for friluftsliv, er det enda viktigere at fylkeskommunen engasjerer seg. Statsforvalter har en innsigelsesmyndighet i arealplansaker, men som følge av begrensninger med ressurser prioriteres kun innsigelse på nedbygging av eller bygging i nærheten av spesielt viktig og verdifull natur. Til nå har situasjonen vært at kommunene generelt og i Rogaland spesielt har bygget ned natur- og friluftslivsområder med regional- og nasjonal verdi, uten stor motstand. Det er åpenbart for oss at Rogaland fylkeskommune, som en del av den regionale samfunnsutviklerrollen, må sette bevaring og vern av områder med naturmangfold og friluftsliv med regional og nasjonal verdi på dagsorden.

To tilnærminger for å sette naturmangfold og friluftsliv på dagsorden i fylket

Basert på at Rogaland fylkeskommune som regional samfunnsutvikler skal ta ansvar for en helhetlig og ønsket utvikling i eget fylke, og i den grad det er formålstjenlig å utfordre det lokale selvstyret, mener vi det er avgjørende at fylkeskommunen definerer naturmangfold og friluftsliv som en sentral del av den regionale samfunnsutviklerrollen. Som en del av å sette naturmangfold og friluftsliv på dagsorden har man to muligheter:

- **Tilnærming 1 - Definere klare mål og retningslinjer i de regionale planene.** Det betyr å formulere konkrete mål og retningslinjer for bevaring av natur- og friluftslivsområder som har regional og nasjonal verdi i de regionale planene. Tydeligheten i planene vil aktivisere innsigelsesmyndighet hvis målene på et senere tidspunkt blir utfordret av lokale arealplaner.
- **Tilnærming 2 - Jobbe politisk for å få på plass en felles strategi/erklæring mellom fylkeskommunen og kommunene i fylket.** For å sikre ivaretagelse natur og friluftsliv er det gode argumenter for at fylkeskommunen også jobber mot det politiske nivået i kommunene, utover å engasjere kommunepolitikere i utarbeidelsen av de regionale planene. Det er flere tilnærminger til hva man som fylkeskommunen kan jobbe for å realisere. Én tilnærming er å starte en prosess med å utarbeide en felles politisk strategi mellom fylkeskommunen og kommunene i fylket. En annen tilnærming, som er mindre juridisk bindende, er å jobbe for en felles fylkeskommunal og kommunal erklæring. Et konkret eksempel på det er Fredrikstad-erklæringen fra 1998, som ga kommunene som ble med i oppdrag å komme i gang med Lokal agenda 21 – en handlingsplan for bærekraftig utvikling. Utgangspunktet for et slikt arbeid bør være en felles erkjennelse om at vi står midt i en naturkrise og at det er viktig at hver og en kommune jobber for arealnøytralitet.

Fylkeskommunen bør jobbe for å realisere en felles politisk strategi/erklæring

I prosjektet har vi blitt utfordret på om fylkeskommunen bør ta en mobiliserende rolle opp mot innbyggere, næringsliv og kommuner. Vår vurdering er at mobilisering for ivaretagelse av naturmangfold og friluftsliv i hele Rogaland-samfunnet er en stor oppgave – og sannsynligvis for stor til at den får plass på fylkeskommunens budsjett. Det er argumenter for å avgrense fylkeskommunens mobiliserende rolle til at fylkeskommunen jobber for å mobilisere kommunene i Rogaland fylke politisk. Eksempelvis gjennom å jobbe for å etablere en felles strategi/erklæring som alle kommunene i fylket og fylkeskommunen selv skriver under på. Fordelen med en slik

tilnærming, der man søker å etablere en felles erkjennelse og mål, er at det man ønsker å oppnå er betydelig bedre forankret lokalpolitisk. Sammenlignet med tilnærming 2, som er å konkretisere mål og retningslinjer i regionale planer, kan det være lettere å få kommunene til å ha eierskap til et felles mål og retningslinjer. Både fordi man har hatt medvirkningsmulighet i utarbeidelsen og fordi det gir større tillit at man ikke taper vekstmuligheter til andre kommuner (fordi det er mer sannsynlig at de følger fastsatte mål når de selv har skrevet under på dem). Bakdelen med å satse alle kort på å få til en felles politisk plattform i Rogaland er naturligvis at det er en risiko for at man ikke blir enige, og/eller at utvalgte kommuner velger å ikke bli med på avtalen. I et slikt scenario har ikke fylkeskommunen aktivisert sin innsigelsesmyndighet, og enkeltkommuner kan lettere bygge ned natur- og friluftslivsområder som representere regionale og nasjonale verdier. Vår anbefaling er at Rogaland fylkeskommune gjør begge deler, både jobbe for en felles strategi/erklæring og legge inn mål og retningslinjer i den regionale planen. Da synliggjør fylkeskommunen at de er opptatt av å etablere en felles politisk plattform, men hvis det ikke leder frem, har man fortsatt mulighet til å påvirke kommunene til å følge fylkeskommunens mål og retningslinjer (herav fremme innsigelse hvis det er nødvendig for å sikre regionale og nasjonale verdier).

Fylkeskommunen bør ta en veilednings- og kunnskapsrolle opp mot kommunene

Det aller beste er at kommunene i Rogaland innenfor det lokale selvstyret tar gode konsekvensvurderinger og på egenhånd forvalter natur- og friluftslivsområdene slik at regionale- og nasjonale verdier ivaretas. Sett i sammenheng med at det er negative konsekvenser av at fylkeskommunen kommer sent inn i de lokale arealplanprosessene, er det gode argumenter for at Rogaland kommune skal ta en aktiv kunnskaps- og veiledningsrolle opp mot kommunene i fylket. Det er spesielt viktig fordi det er store variasjoner mellom kommuner i Rogaland i hvor mye ressurser som setter av til planlegging generelt og natur- og friluftslivsforvaltning spesielt. Vi mener Rogaland bør bygge opp et natur- og arealregnskap for fylket og oversikt over friluftslivsområder med regional verdi som løpende oppdateres med ny informasjon. Basert på denne kunnskapsbasen bør fylkeskommunen ta rollen som effektiv kunnskapsformidler. I formidlingen til kommunene bør man også være opptatt av å øke forståelsen om bærekraftig samfunnsutvikling, som kan bety at i større grad forsøker å få til næringsutvikling i samspill med naturen (eksempelvis naturbasert turisme).

Ut fra vår gjennomgang av alle veiledningsmetoder, virker det mest formålstjenlig at fylkeskommunen sprer kunnskap som de bygger opp til kommunene og veileder dem gjennom å videreføre/etablere nettverk med et fornuftig omfang av samlinger hvert år. Fordelene ved nettverkssamlinger er at man utnytter stordriftsfordeler ved å veilede flere kommuner samtidig og at tematikken som det veiledes i løpende kan tilpasses behovet for veiledning, fra samling til samling. Kostnadene kan holdes nede ved å begrense omfanget av nettverkssamlinger.

Vi har identifisert to forutsetninger for vellykket gjennomføring

Sett i sammenheng med vår anbefaling, er det viktig å minne om de viktigste forutsetningene for vellykket gjennomføring av anbefalingene. Vi har konkretisert to forhold som det er viktig at ivaretas:

Rogaland fylkeskommune bør være et regionalt fyrårn. En observasjon vi eksempelvis har gjort oss i prosessen med å finne ut hvilken rolle Rogaland fylkeskommune bør ta innenfor naturforvaltning er at det er viktig at fylkeskommunen selv går foran som et godt eksempel i egen tjenesteportefølje. Det omfatter for eksempel å tydelig prioritere naturhensyn i utbygging og drift av veier, infrastruktur og eiendom som fylkeskommunen forvalter.

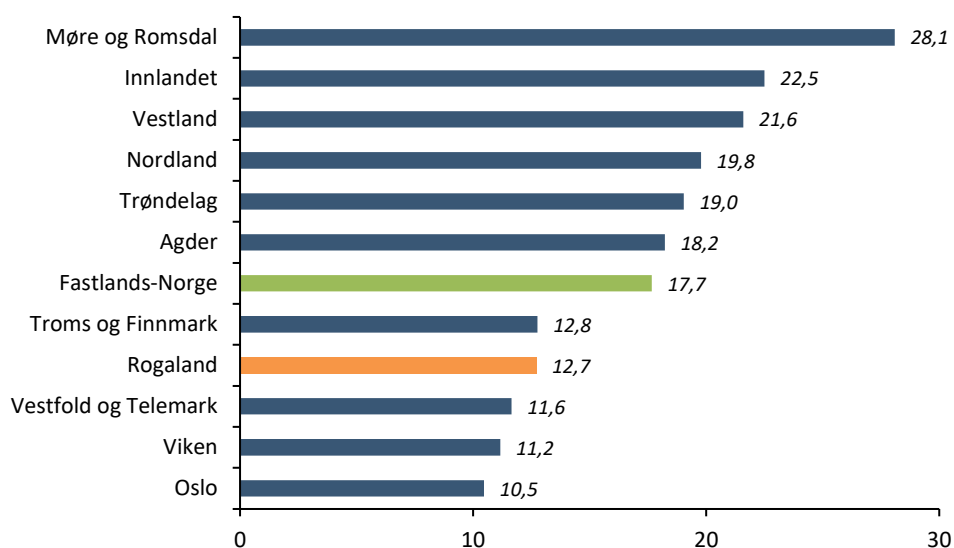
Det må være sammenheng mellom ambisjoner og ressurser som settes av til formålet. En grunnleggende forutsetning for at Rogaland fylkeskommune lykkes med å ta en tydeligere rolle innenfor naturmangfold og friluftsliv er at det er balanse mellom fylkeskommunens ambisjoner og hvor mye midler som settes av på fylkeskommunens budsjett til formålet.

1. Bakgrunn

Rogaland har en rik og variert natur, og et mangfold av landskaps- og naturtyper. Dette gir grunnlag for gode friluftslivsopplevelser. Samtidig er det store områder som er under press på grunn av økende menneskelig aktivitet. I Rogalands regionale planstrategi for 2021–2024 er det mål om at fylket skal ha et livskraftig naturmiljø, og gjennom den nye naturavtalen har Norge forpliktet seg til å verne og restaurere 30 prosent av land- og havareal. Dette, sammen med økte ambisjoner for bærekraft ellers i samfunnet, gjør at det stilles nye forventninger til myndighetene. Som friluftslivsmyndighet har Rogaland fylkeskommune samtidig som mål at alle skal ha mulighet til opphold og fysisk aktivitet i naturen.

30 prosent av all natur må vernes, også i Norge. Gjennom FNs naturavtale, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF), har Norge forpliktet seg å nå avtalens målsettinger innen 2030 (Statsforvaltaren i Rogaland, 2023a). Avtalen skal bidra til å stoppe den menneskelige ødeleggelsen av naturen, og at man begynner å gjenopprette det som allerede har gått tapt (FN-sambandet, 2023). Avtalen har flere målsettinger, blant annet målet om at 30 prosent av all natur på land skal vernes innen 2030. Tilsvarende målsetting gjelder for verdens hav. Avtalen setter også søkelys på allerede forringet natur, med mål om at 30 prosent av ødelagte og skadede naturområder skal være restaurert innen 2030. I 2023 var 17,7 prosent av Norges fastlandsareal vernet gjennom naturmangfoldsloven, se Figur 1.1. I Rogaland er 12,7 prosent av landarealet vernet. Verneandelen i trekker ned landsgjennomsnittet og verneandelen i fylket må øke med 17,3 prosentpoeng for at Rogaland skal ta en like stor del av ansvaret.

Figur 1.1 Andel vernet areal av totalt fastlandsareal for på fylkesnivå i 2023, i prosent*



Kilde: SSB-tabell 08936 & 09280, bearbeidet av Menon Economics

I tillegg har store deler av landets urørte/villmarkspregede natur gått tapt, og er redusert fra 34 prosent i 1940 til 11,5 prosent i 2018 (Statsforvaltaren i Rogaland, 2023b). Måten det resterende arealet blir behandlet og forvaltet på fremover vil derfor ha stor betydning for bevaring av det biologiske mangfoldet.

Økosystemene er under sterkt press. Naturen og det biologiske mangfoldet danner grunnlaget for økosystemtjenestene. Disse tjenestene er for eksempel rent vann, ren luft, byggematerialer og medisiner. Dersom det biologiske mangfoldet reduseres, reduseres økosystemtjenestene. Økosystemene i Norge er i dag under sterkt press på grunn av menneskelig aktivitet (Statsforvaltaren i Rogaland, 2023b). Dette vises blant annet gjennom nedbyggingen av villmarkspreget natur og tilgang på urørt natur. Bare i Rogaland fylke har det de siste ni årene blitt bygd ned 103 700 dekar natur¹ for å få plass til blant annet boliger, bedrifter, matproduksjon og hytter (Statsforvaltaren i Rogaland, 2023b). Paradokset er at varene vi er helt avhengig av i vår hverdag har sitt utspring i naturens ressurser og prosesser. Boliger er bygget av materialer gitt av naturen, bedrifter produserer og selger produkter som baseres på råstoff utvunnet av naturen, og maten vi spiser er produsert ved hjelp av blant annet pollinering, som er en tjeneste matforsyningen er helt avhengig av. Hyttene vi bygger er også bygget av naturgoder, og bygges ofte i områder med mye natur for å gi mennesker kunnskaps- og opplevelsestjenester. Alt vi gjør forutsetter et livskraftig økosystem rundt oss. Sett i sammenheng med at et viktig fokusområde for fylkeskommunen i Rogaland er å ivareta naturen rundt oss, står man overfor vanskelige avveininger i tiden som kommer.

Naturen som karbonlager. Karbonrike arealer, som myr, torvmark, skog og jordbruksarealer på organisk jord, binder opp CO₂. Ifølge NIBIO (2023) besto Rogaland av 2 734 km² karbonrike arealer, som tilsvarer 29,2 prosent av fylkets fastlandsareal. Figur 1.2 viser hvordan de karbonrike arealene fordeler seg på ulike arealtyper i Rogaland. Som vi ser fra figuren, er skog det største karbonlageret, og myr står for nesten 10 prosent.

Figur 1.2 Fordeling av karbonrike arealer i Rogaland, i prosent



Kilde: NIBIO (2023)

Naturen som klimatilpasningstiltak. Fram mot år 2100 må vi regne med at det vil skje endringer i klimaet i Norge. Dette vil kunne medføre utfordringer knyttet til en rekke klimarelaterte parametere, som nedbør, overvann, flom, havnivåstigning, stormflo, temperatur, skred og tørke. Norge har et mål om at samfunnet skal forberedes på og tilpasses til klimaendringene. At samfunnet er klimatilpasset, betyr at det er i stand til å begrense eller

¹ Det er uklart fra kilden om det er snakk om uberørt natur eller alle former for natur. Nedbygging av 103 700 dekar tilsvarer en nedbygging av 1,1 prosent av arealet av fylkeskommunen.

unngå flest mulig av de ulemper som følge av klimaendringen og utnytte nye muligheter. Naturbaserte løsninger til klimatilpasning er en av flere måter å møte klimaendringene på. Konkrete eksempler på naturbaserte løsninger er bekkeåpning som bidrar til avledning og fordrøying av overvann – og bevaring av skog i bratte områder for å redusere risikoen for jordskred.

Forsvarlig forvaltning kreves på alle myndighetsnivå og for ulike roller i naturforvaltningen. Dersom norske myndigheter skal nå målene i naturavtalen, trengs forpliktelser på alle myndighetsnivåer, både nasjonalt, i fylker og i kommuner. Forvaltning av areal og byggevirksomhet foregår i hovedsak gjennom plan- og bygningsloven og gjennom ulike sektorlovverk, som for eksempel skogbruksloven. Kommunene planlegger bruken av sine arealer ved hjelp av plan- og bygningsloven, og sitter derfor med nøkkelen til å bevare mange av de viktige naturtypene. I det daglige blir naturareal bygd ned for å få plass til blant annet boliger, vei, bedrifter, matproduksjon og hytter. Menon har skrevet en rekke relevante rapporter om tematikken. Vi finner eksempelvis at:

- Små distriktskommuner har systematisk større utfordringer med å oppfylle lovkrav enn større og mer sentrale kommuner (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022).
- Små distriktskommuner har systematisk større utfordringer med å etablere fagmiljøer innenfor arealplanlegging. Konsekvensen av det er mer nedbygging av natur (Pedersen, Winther-Larsen, Rødal, & von Hanno, 2023).
- Vår gjennomgang av et representativt utvalg konsekvensutredninger (med tilhørende planprogram og saksfremlegg der de var tilgjengelige) og intervjuer med utvalgte statsforvaltere og kommuner viser at kvaliteten på konsekvensutredningene kan forbedres betydelig. Det gjelder både konsekvenser for naturmangfold, friluftsliv og andre naturverdier (Pedersen, Handberg, & Løset, 2019).
- Antall årsverk som jobber med hjorteviltforvaltning i kommuner og fylkeskommuner varierer mye, noe som skyldes både variasjoner i behov og prioriteringer (Pedersen, et al., 2021).
- Hensyn til lokaløkonomi kan dominere bredere hensyn til naturverdier utover lokalområdet, for eksempel i planlegging av hyttebygging (Handberg, et al., 2022)².

Et naturlig spørsmål i denne sammenheng er om regional planmyndighet / fylkeskommunen bør ta en mer aktiv veiledende rolle opp mot kommunene for å sikre at regionale natur- og friluftslivsverdier i større grad blir tatt høyde for i planleggingen.

Naturen som folkehelsearena. Som friluftslivsmyndighet har Rogaland fylkeskommune som mål at alle skal ha mulighet til opphold og fysisk aktivitet i naturen. Friluftsliv er en viktig komponent i folkehelsearbeidet og det er en allmenn oppfatning om at det er en positiv relasjon mellom friluftsliv og god helse. En rapport fra SSB (2023) om friluftsliv i Norge, finner positive sammenhenger mellom deltakelse i friluftsliv og opplevd helse og livskvalitet (Dalen & Oppøyen, 2023). SSB finner tydelige sammenhenger for alle befolkningsgruppene som inngår i utvalget, med en særlig sterk sammenheng for eldre, personer med lav inntekt og personer med funksjonsnedsettelse. I SSB sin Levekårsundersøkelse (2021) oppgir 97 prosent av befolkningen at de driver med friluftaktiviteter³, hvor over halvparten oppgir at de gjør en form for friluftaktivitet flere ganger i uka. Utøvelsen av friluftsliv er altså en vesentlig kilde til fysisk aktivitet i befolkningen. Ifølge Folkehelseinstituttet er fysisk aktivitet viktig for å fremme helse for alle aldersgrupper. Blant annet kan fysisk aktivitet bidra til å forebygge og behandle mer enn 30 syk-

² Se også Iversen mfl. (2023) publisert i [Samfunnsøkonomen](#).

³ Friluftaktiviteter er her definert som aktivitetene lang fottur i fjell, skog og mark; kort fottur i fjell, skog og mark; syklet på turvei, stier eller i terrenget; lang skitur i fjell, skog og mark; kort skitur i fjell, skog og mark; stått på alpinski, snowboard, randonee, eller liknende; fisket; vært på tur med kano, kajakk eller robåt; vært på tur med annen type fritidsbåt (liten robåt, vannscooter eller liknende); gått på tur i parker eller naturomgivelser i nærheten av hjemmet.

dommer.⁴ Fysisk aktivitet kan også bedre den psykiske helsen og blant annet hjelpe mennesker ut av psykiske lidelser som angst og depresjon (Nordisk ministerråd, 2008). Utover å legge til rette for økt fysisk helse og derigjennom bedret psykisk helse, utgjør naturopplevelser og friluftsliv også en betydelig rekreasjonsverdi som igjen kan virke positivt på den psykiske helsen.

Fylkeskommunens mangfoldige forvaltningsrolle. Fylkeskommunen har flere forvaltningsoppgaver som direkte eller indirekte påvirker muligheten til å legge gode forutsetninger for naturmangfold og friluftsliv. Fylkeskommunen har gjennom friluftsloven ansvar for å sikre allemannsretten og fremme allmenhetens friluftsliv-interesser. Eksempler på forvaltningsoppgaver fylkeskommunen har, som kan påvirke rollen innen bevaring av naturmangfold, er: planmyndighet, vannforvaltning, viltforvaltning, innlandsfiskeforvaltning, fylkeskommunen som vegeier og forvalter av eiendom og forvaltning av friluftslivsområder. Selv om de ulike rollene omfatter lovkrav som ikke kan unnvikes, er det betydelig skjønn i hvordan fylkeskommuner tolker og utøver sin forvaltningsrolle. Dette skjønnet kan benyttes til å målrette fylkeskommunens innsats der behovet er størst. Rogaland fylkeskommune har utarbeidet Regionalplan for friluftsliv og naturforvaltning 2017–2024 (UTE-planen). Gjennom UTE-planen forsøker fylkeskommunen å sikre at naturressursene forvaltes på en bærekraftig måte og at biologisk mangfold beskyttes, verdsettes og gjenoprettes på en måte som gjør samfunnet mer robust. UTE-planen løfter frem følgende regionale utfordringer innenfor naturmangfold og friluftsliv⁵:

- Fylkeskommunen må ivareta naturhensyn bedre gjennom arealplanlegging, og dermed bidra til å løse de nasjonale utfordringene.
- Fylkeskommunen må bidra til å identifisere og imøtekomme de regionale utfordringene.
- Noen av disse er identifisert nasjonalt. I Rogaland er det mye kulturlandskap og skog – fylkeskommunen må derfor arbeide spesielt for å hindre tap av naturverdier i disse områdene. Rogaland har få inngrepsfrie områder, og det er viktig å arbeide for å hindre ytterligere reduksjon av disse.
- Direkte knyttet til satsing på og tilrettelegging for friluftsliv er økende slitasje av intensivt brukte områder, spesielt i kystlandskapet.
- For vannmiljø er det også en rekke utfordringer, noe som går fram av Regionalplan for vannforvaltning i Rogaland (2016).
- Sikre nok areal til variert friluftslivsutøvelse i Rogaland.
- Hindre nedbygging av viktige arealer for friluftslivet.
- Bevare grønne korridorer og god sammenheng mellom friluftslivsområder, spesielt i tettbygde strøk.
- Opprettholde driften for vedlikehold og utvikling av friluftslivsområder på et tilfredsstillende nivå.

⁴ [Fysisk aktivitet - Folkehelse rapporten - FHI](#)

⁵ *Regionalplan for friluftsliv og naturforvaltning 2017–2024 (UTE-planen) side 16 og 27.*

2. Problemstillinger og metode

Oppdraget omfatter en kartlegging og beskrivelse av fordelingen av ansvar innenfor naturforvaltning, med hovedfokus på Rogaland. Det omfatter også forslag til forbedringspunkter generelt og for fylkeskommunens rolle spesielt.

2.1. Problemstillinger

Rogaland fylkeskommune er i gang med å utarbeide en ny strategi for naturmangfold. I den forbindelse ønsker fylkeskommunen bistand til et kartleggingsoppdrag. Oppdraget skal gi kunnskap om rollen Rogaland fylkeskommune kan ta i forvaltningen av naturmangfold og friluftsliv. Dette inkluderer å kartlegge og utforske fylkeskommunens handlingsrom sett opp mot fylkeskommunens mandat, ansvar, oppgaver og virkemidler, samt fylkeskommunens samhandling med blant annet kommune, stat og andre aktører. I tillegg skal oppdraget gi en oversikt over utfordringsbildet fylkeskommunen står overfor i forvaltningen av naturmangfold og friluftsliv. Det er et mål at oppdraget skal finne frem til områdene hvor det er størst behov for regional innsats.

I rapporten vil vi svare ut to konkrete punkter:

1. Kartlegging og beskrivelse av fordelingen av ansvar innenfor naturforvaltning, med hovedfokus på Rogaland. Dette inkluderer hvor det er større gap, for eksempel knyttet til samarbeid, geografiske områder eller naturtyper.
2. Forslag til forbedringspunkter generelt og for fylkeskommunens rolle spesielt. Dette inkluderer hvordan fylkeskommunen bør adressere naturmangfold og friluftsliv gjennom tilgjengelige virkemidler.

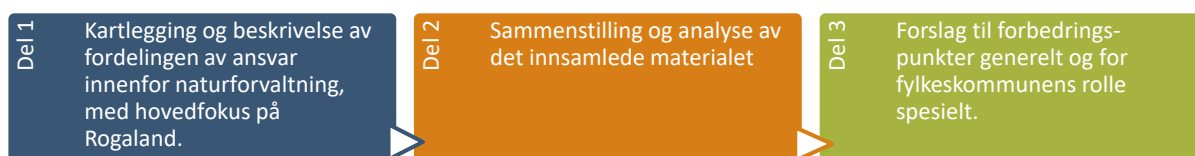
Oppdraget skal særlig konsentrere seg om naturmangfold, men vil også belyse friluftslivsområdet der det er naturlige å omtale opp mot naturmangfold.

2.2. Metodisk tilnærming

Vi har anvendt både kvalitative og kvantitative metoder for å undersøke hvilken rolle Rogaland fylkeskommune kan ta i forvaltningen av naturmangfold. Hensikten med informasjonsinnhenting har vært å gi en god og dekkende beskrivelse av ansvarsfordelingen innen naturmangfoldforvaltning, med hovedfokus på Rogaland. Dette inkluderer å identifisere områder hvor det er større gap, for eksempel knyttet til samarbeid, geografiske områder eller naturtyper.

Oppdraget har resultert i forslag til forbedringspunkter generelt og for fylkeskommunens rolle spesielt. Dette inkluderer hvordan fylkeskommunen bør adressere naturmangfold og friluftsliv gjennom tilgjengelige virkemidler. Vår analytiske tilnærming er illustrert i Figur 2.1.

Figur 2.1 Analytisk tilnærming – de tre delene sett i sammenheng



Kartleggingen bygger i hovedsak på intervjuer med ansatte i kommuner i Rogaland, fylkeskommuner, interesseorganisasjoner, nasjonale aktører og statsforvaltningen i Rogaland, i tillegg til dokumentanalyse og analyse av offentlig tilgjengelig statistikk. Vi har gjennomført til sammen 11 intervjuer, der tre av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer. Andre fylkeskommuner er intervjuet for å få innblikk i mulighetsrommet til fylkeskommunen og hvordan andre har tolket og operasjonalisert sin rolle i forvaltningen av naturmangfold. Vi har intervjuet Miljødirektoratet, Kommunesektorens organisasjon (KS) og Landbruksdirektoratet for å få innsikt i nasjonale aktørers syn på fylkeskommunenes rolle og forventninger til deres bidrag i naturforvaltningen. Se Vedlegg 1 for en fullstendig liste over personer vi har intervjuet. I dokumentgjennomgangen har vi fokusert på regionale planer for naturmangfold fra Rogaland og andre fylkeskommuner, kommunale plandokumenter i Rogaland, samt relevant forsknings- og utredningslitteratur som undersøker fylkeskommunens rolle innenfor naturmangfold i Norge.

3. Natursituasjonen i Rogaland i dag

En kombinasjon av befolkningsvekst og betydelig næringsutvikling har imidlertid påført naturen i fylket et betydelig press. Flere faktorer bidrar til dette presset, blant annet sterke næringsinteresser, en manglende bevissthet og vilje blant folkevalgte til å prioritere naturvern, samt utilstrekkelig behandling av klima- og miljøhensyn i konsekvensutredninger for kommuneplanens arealdel. Sammenlignet med andre fylker, står naturen i Rogaland overfor et spesielt høyt press. Ifølge gjeldende arealplaner, basert på plan- og bygningsloven, er det planlagt for en fremtidig utbygging i Rogaland som utgjør 1,7 prosent av fylkets totalareal. Dette er et høyt sammenlignet med andre fylker, hvor kun Agder Fylkeskommune planlegger for en enda høyere grad av utbygging i henhold til sine arealplaner.

3.1. Nedbygging bit for bit

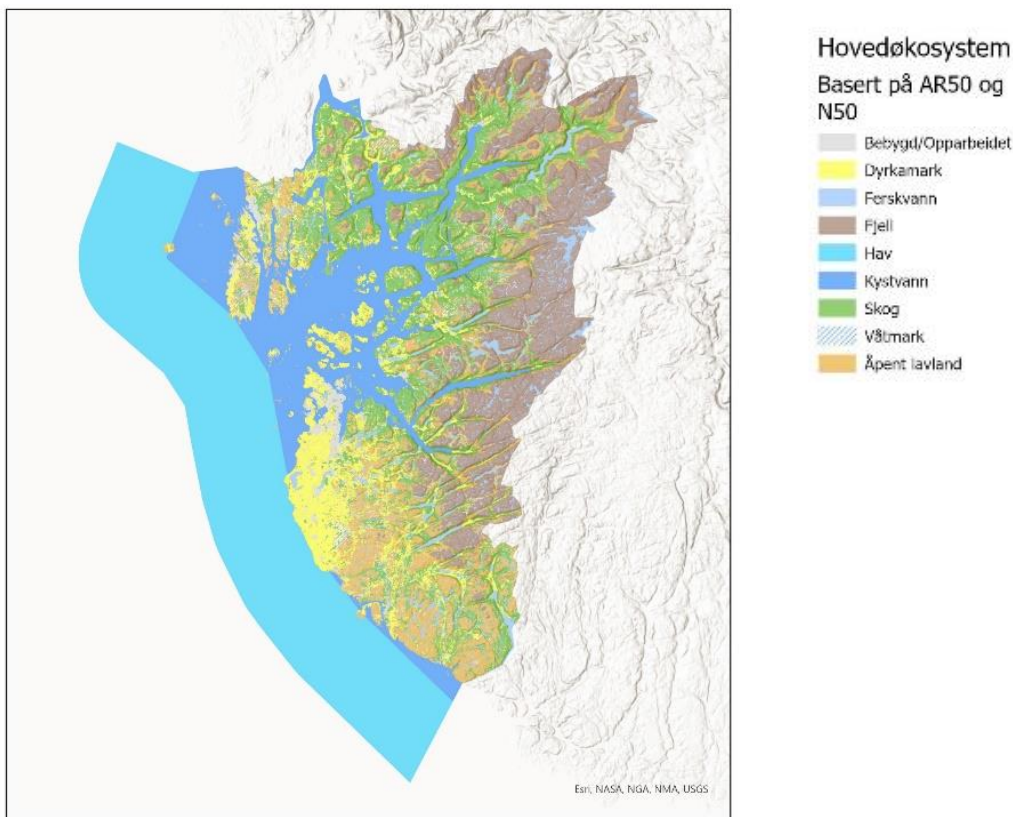
Naturen spiller en kritisk rolle for økonomisk virksomhet og menneskelig velferd i Rogaland. Fylkets velstand er i stor grad bygget på effektiv forvaltning av naturressurser. I dag er tradisjonell industri samt maritime og marine sektorer, inkludert fiske, fiskeoppdrett og matproduksjon, nøkkelindustrier i fylket. Rogaland er også et av de fremste landbruksfylkene i landet, med mellom 20 og 30 prosent av matproduksjonen i Norge lokalisert i regionen.⁶ Næringslivet i Rogaland har historisk vært sterkt tilknyttet havressurser, hvor industri og petroleum på fastlands-Norge står for om lag 30 prosent av verdiskapingen og 21 prosent av sysselsettingen i 2020 (Handberg mfl., 2023). Siden petroleumsvirksomheten begynte å vokse på midten av 1970-tallet, har Rogaland opplevd betydelig nærings- og bosettingsvekst som følge av petroleumsutvinningen. Fra 1990 til 2020 hadde fylket en befolkningsvekst på 42 prosent (Rogaland fylkeskommune, 2021). Etter innbyggertall er Rogaland Norges fjerde største fylke (med om lag 474 000 innbyggere), til tross for at det er det minste fylket i areal etter Oslo. Den sterke befolkningsveksten i Rogaland de siste 50 årene har bidratt til et økt press på flere typer arealer, særlig langs kysten.⁷ Kombinasjonen av befolkningsvekst og sterk næringsutvikling har lagt et betydelig press på naturen i Rogaland. Tilsvarende viser Naturrisikoutvalget at det er utviklingen i folketall, teknologi, produksjon og forbruk som utgjør de indirekte driverne bak tapet av natur og naturmangfold (NOU 2024:2).

Rogaland fylke har et variert landskap og natur som omfatter både øylandskap, fjorder og kystområder, kystlynghei, ulike kulturlandskap, skog og hei- og fjelltrakter. Figur 3.1 viser arealmangfoldet i fylket. Jæren har blant annet mektige sanddyner og et rikt fugleliv, men er også et av Norges mest produktive landbruksområder med stor aktivitet. Jæren er også ett av flere populære områder for utfoldelse av friluftsliv. I tillegg finner vi for eksempel Preikestolen, som er en av landets mest populære fjellturer med mange hundre tusen besøkende hvert år.

⁶ [Landbruk og mat | Statsforvalteren i Rogaland \(statsforvalteren.no\)](https://statsforvalteren.no/landbruk-og-mat)

⁷ [Naturmangfold - Rogaland fylkeskommune \(roqfk.no\)](https://roqfk.no/naturmangfold)

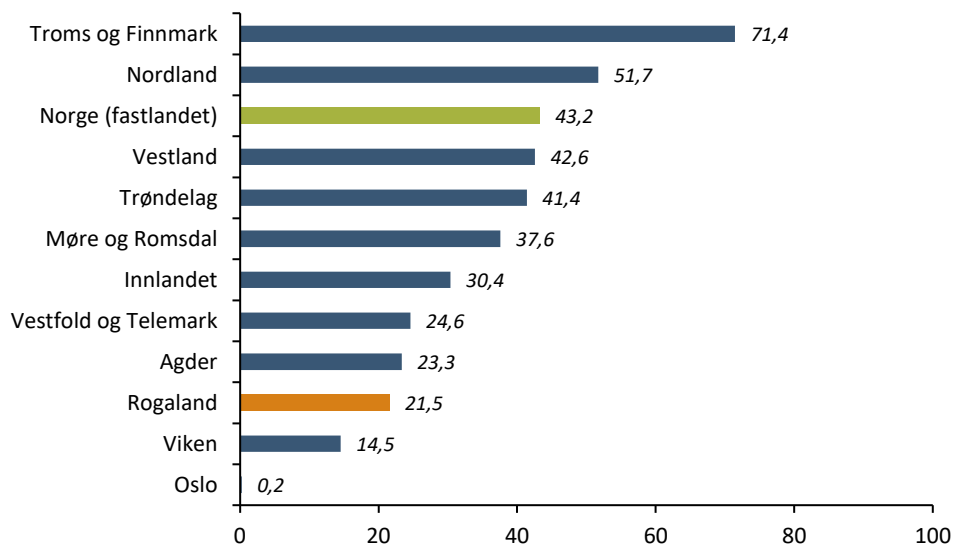
Figur 3.1 Kart over arealbruk i Rogaland i 2023



Kilde: Rogaland fylkeskommune

Ifølge Miljødirektoratet var status per januar 2022 at omtrent 43,2 prosent av fastlands-Norges areal lå en kilometer eller mer i luftlinje unna tyngre tekniske inngrep, dette regnes som inngrepsfri natur. Per januar 2022 var det kun 21,5 prosent av totalt areal i Rogaland som er definert som inngrepsfri natur, se Figur 3.2. Rogaland er blant fylkene i Norge med minst inngrepsfri natur. Med bakgrunn i den økonomiske utviklingen i Rogaland er det grunn til å tro at omfanget av slik natur er lavere i dag enn det var i 2022.

Figur 3.2 Inngrepsfri natur som andel av totalt areal per 1. januar 2022, i prosent



Kilde: Miljødirektoratet (<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2024/april-2024/inngrepsfri-natur-krympa-med-116-500-fotballbanar/>), bearbejdet av Menon Economics

Naturmangfoldet trues av menneskeskapt arealbruksendringer. På landsbasis er de to viktigste driverne bak nedbyggingen bebyggelse og veier. I perioden 1990–2019 stod ulike former for bebyggelse for om lag 43 prosent av den totale nedbyggingen i landet (NOU 2024:2). Norsk institutt for naturforskning (NINA) har i samarbeid med Nordfjord EDB, NIBIO og Agder Fylkeskommune undersøkt hvor store arealer som er avsatt til framtidig utbygging i gjeldende arealplaner etter plan- og bygningsloven, men som ikke enda er bygget ut (NINA, 2023). Basert på gjeldende arealplaner i henhold til plan- og bygningsloven, er det i Rogaland planlagt for en fremtidig utbygging som representerer 1,7 prosent av fylkets totalareal (NINA, 2023). Sammenlignet med andre fylker, er nivået på planlagt utbyggingsareal høyt. Det er kun Agder Fylkeskommune som i henhold til arealplanene planlegger for høyere utbygging, med 1,9 prosent av fylkets totalareal. I Rogaland er det største arealet dedikert til utbygging av fritidsbebyggelse, som utgjør 33,4 prosent av det planlagte utbyggingsarealet. Dette følges av "andre formål" med 22,4 prosent, boligformål med 20,4 prosent, og råstoffutvikling med 19,5 prosent.

Deler av det planlagte utbyggingsområdet for bolig, fritidsbolig og næringsliv befinner seg i områder av høy miljøverdi. Av det totale planlagte utbyggingsarealet, er 8,7 kvadratkilometer plassert over skoggrensen.⁸ Videre er 3,2 kvadratkilometer av det planlagte arealet lokalisert i villreinens leveområder, mens 4,3 kvadratkilometer befinner seg innenfor 100-metersbeltet i strandsonen. I tillegg er 1,4 kvadratkilometer av det planlagte utbyggingsarealet lokalisert i områder klassifisert som "Important Bird Areas". Den planlagte utbyggingen risikerer å påvirke områder med høy naturverdi negativt. Resultatene fra NINA-rapporten (2023) viser at mange av de planlagte utbyggingsområdene er i konflikt med målsetningene i gjeldende arealpolitikk, som er formulert gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (NINA, 2023; Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023).

Flere vi har intervjuet påpeker samtidig en økende samfunnsbevissthet rundt klima- og naturkrisen. Dette understrekes av eksempler som NRK-serien "Opplysningsmannen" og ekstremværet Hans i 2023, som begge har belyst risikoer knyttet til natur. Gradvis nedbygging av naturarealer har også fått mye medieoppmerksomhet den senere tiden gjennom NRKs undersøkelser om inngrep i norsk natur de siste årene.⁹

3.2. Det er sammensatte årsaker til nedbygging av natur

Naturen i Rogaland er under press av flere årsaker. Basert på litteraturgjennomgangen og intervjuene har vi identifisert fire underliggende årsaker til nedbyggingen av natur, som også henger sammen.

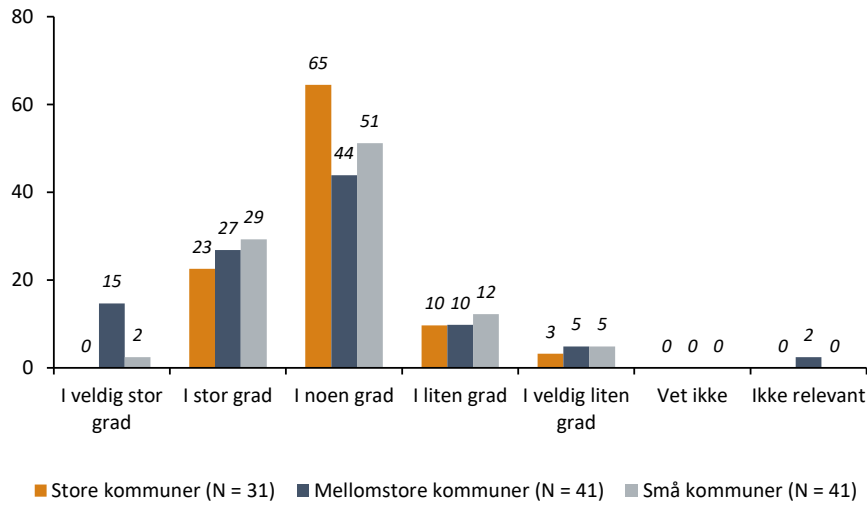
Sterke næringsinteresser og insentiver til vekst utgjør en trussel for bevaring av naturmangfold. Kommunesektoren har ansvar for en rekke tjenester av stor betydning for sine innbyggere som skolegang, barnehage, sosialhjelp, barnevern, legehjelp og sykehjem, og kommunene har en sentral rolle i beslutninger knyttet til arealbruk. Kommunenes ansvar overfor egne innbyggere kan gi insentiver til å tilrettelegge for økonomisk vekst, og jobbe for vekst både i næring og bosetting kommunen. Generelt har kommunene sterke insentiver til å tiltrekke seg mest mulig næringsaktivitet, slik at kommunen kan få økte skatteinntekter og en positiv økonomisk utvikling (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022). I en spørreundersøkelse Menon sendte ut til kommunale ledere innen arealplanleggere i 2023 fant vi at de aller fleste opplever at arealbruken i kommunen bestemmes av næringsinteresser (Pedersen mfl., 2023), se Figur 3.3. Næringsinteressene selv har også sterke insentiver til å påvirke kommunene til å legge til rette for egen næringsutvikling.

⁸ 8,7 kvadratkilometer tilsvarer om lag 0,1 prosent av Rogalands fastlandsareal.

⁹ https://www.nrk.no/dokumentar/xl/nrk-avslorer_-44.000-inngrep-i-norsk-natur-pa-fem-ar-1.16573560

Figur 3.3

I hvilken grad kommunale ledere opplever at arealbruken i kommunen bestemmes av næringsinteresser, fordelt på kommunestørrelse, oppgitt i prosent*

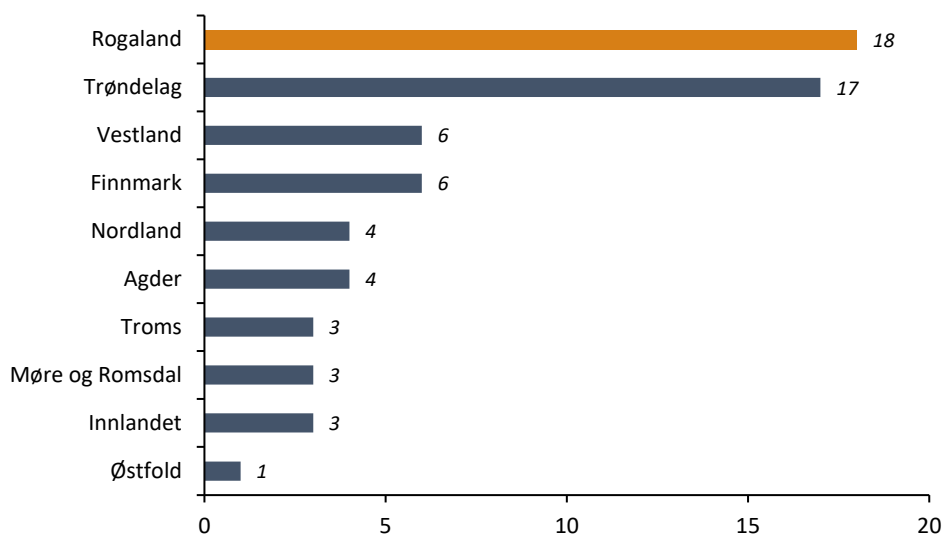


*Små kommuner er definert som kommuner med under 5 000 innbyggere. Mellomstore kommuner er definert som kommuner med over 5 000 innbyggere og under 20 000 innbyggere. Store kommuner er definert som kommuner med over 20 000 innbyggere. N = 113. Kilde: Pedersen mfl. (2023)

Et aktivt næringsliv bidrar til vekst gjennom økte skatteinntekter, hvor økte skatteinntekter til kommunen etter skatteutjevning mellom kommuner igjen kan bidra til økt tjenesteproduksjon. Et konkret eksempel på det vindkraftverk på land. Vertskommuner for vindkraftverk mottar en del av verdiskapningen til kraftproduksjonen i form av å være vertskommune, noe som gir kommuner økonomiske insentiver til å godkjenne vindkraftutbygging. Samtidig medfører utbyggingen av vindkraftverk betydelige arealinngrep og bruk av naturområder. I dag finnes det 257 vindturbiner fordelt på 18 vindparker i Rogaland, se Figur 3.4. Figuren viser at Rogaland er fylket med flest vindkraftverk på land.

Figur 3.4

Antall vindkraftverk fordelt på fylker med vindkraftverk



Kilde: <https://www.nve.no/energi/energisystem/vindkraft/data-for-utbygde-vindkraftverk-i-norge/>, bearbeidet av Menon Economics

Selv om formålsparagrafen i plan- og bygningsloven legger til rette for en bærekraftig utvikling, tyder arealplanene på at næringsinteresser har forrang i fylket. Funnene fra kartleggingen til NINA (2023) indikerer også at interesser knyttet til fritidsutbygging står sterkt. I intervjuene pekes det på en gjennomgående favorisering av utbyggerinteresser som bidrar til forringelse av naturmangfoldet. Kommuner og interesseorganisasjoner vi har intervjuet oppgir at både fylkes- og lokalpolitikere ofte ender med å gi næringsinteresser forrang for natur. Motstridende næringsinteresser til natur som informantene trekker frem og som gjerne får forrang er for eksempel jordbruk, boligutbygging, vindkraft og nydyrking. Selv om ikke den enkelte beslutningen om å bygge nye hytteområder, kraftanlegg og veier alene har stor innvirkning på de totale naturverdiene, er det fare for at den totale belastningen blir for stor når en ser på arealbruken samlet sett (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022).

Konsekvenser for natur, klima og miljø er ofte for dårlig belyst. Tendensen blant politikere til å prioritere økonomisk vekst gjenspeiles også i kommunenes behandling av klima- og miljøtemaer i konsekvensutredninger for kommuneplanens arealdel. Menons analyse fra 2019 så på et representativt utvalg konsekvensutredninger, inkludert tilhørende planprogrammer og saksfremlegg der disse var tilgjengelige, samt intervjuer med utvalgte fylkesmenn og kommuner. Analysen indikerer at kvaliteten på disse utredningene har betydelig forbedringspotensial (Pedersen, Handberg, & Løset, 2019). Resultatene fra analysen viser at de undersøkte konsekvensutredningene sjelden gir en grundig begrunnelse for vurdering av verdi, påvirkning og konsekvenser for klima- og miljøtemaer. Det er nesten ingen redegjørelse for usikkerhet og kunnskapshull, og det utføres sjelden supplerende undersøkelser for å bedre kunnskapsgrunnlaget. Videre viser det seg at seks av ti kommuner ikke fremhever de mest betydelige negative effektene i sine oppsummeringer av samlede endringer i arealbruk, og saksfremlegg presenterer ofte korte tekster som gir lite informasjon om klima- og miljøtemaer. Det er også en mangel på utredning av planalternativer for den samlede arealbruken eller for spesifikke områder.

Behov for å se nærmere på arbeidet med konsekvensutredninger trekkes også frem av Naturrisikoutvalget (NOU 2024:2). Utvalget trekker også frem problematikken rundt kommunen som bestilleransvarlig. Små kommuner med begrensede fagmiljøer kan finne det utfordrende å bygge opp tilstrekkelig kapasitet, ressurser og skaffe kvalifisert kompetanse for å bestille adekvate konsekvensutredninger. I visse tilfeller kan berørte kommuner også ha egne interesser i at en utbygging realiseres, noe som kan redusere insentivene for en nøytral konsekvensutredning.

Lite kompetanse og kapasitet i kommunene til å vurdere helhetlig innvirkning av arealbruk på naturen. Naturrisikoutvalget (NOU 2024:2) påpeker at en primær utfordring i kommunal sektor er at mange kommuner, spesielt de med lavt innbyggertall i distriktene, har begrenset kapasitet og/eller manglende kompetanse innen planlegging og naturvitenskap. Dette resulterer i at kommunene sjelden vurderer de samlede effektene av arealendringer innenfor sine grenser. Ved beslutning om utbygging tas det ikke alltid hensyn til de samlede virkningene for naturtyper, inngrepsfri natur, friluftsliv, arter på rødlisten eller landskap og kulturmiljø. Dette kan bidra til at beslutningstakere ikke tar innover seg potensielle langsiktige negative konsekvensene for eksempel vindkraftutbygging har for naturmangfoldet. Det er også en mangel på adekvate data, kart, verktøy, samt kapasitet og kompetanse, som hindrer en helhetlig vurdering av arealbrukens samlede belastning på natur, både på kommunalt nivå og regionalt, samt for alle kommuner sett under ett. Utvalget peker også på et generelt behov for økt forståelse av hvordan ulike aktiviteter, produksjonsmetoder og teknologier kan minske eller forsterke negativ påvirkning på naturen (NOU 2024:2, 2024).

En kartlegging av Pedersen mfl. (2023) over kommunenes og fylkeskommunenes fagmiljøer viser også at mangel på kompetanse og kapasitet har negative konsekvenser for kommunenes arbeid for å stoppe nedbygging av natur og redusere klimagassutslipp (Pedersen, Winther-Larsen, Rødal, & von Hanno, 2023). Funnene tyder på at

mangel på kompetanse og kapasitet i kommunenes arealplanlegging gjør både natur- og klimakrisen verre enn den kunne ha vært. Det er spesielt alvorlig fordi begge kriser er en konsekvens av mange små beslutninger som samlet bidrar til massiv nedbygging av natur og økte klimagassutslipp. Manglende kompetanse og kapasitet kan også bidra til at natur nedprioriteres fremfor næringsinteresser. I en spørreundersøkelse til Pedersen mfl. (2023), oppga nesten halvparten av lederne i mellomstore kommuner og nesten én tredjedel av lederne i små kommuner at de opplever at arealbruken i kommunen i stor grad bestemmes av næringsinteresser. En forklaring på at mellomstore kommuner kommer spesielt uheldig ut av dette spørsmålet er at kommunene opplever et sterkere press fra næringslivet enn små kommuner og i mindre grad enn store kommuner har kompetansen til å opplyse sine folkevalgte om hva som er konsekvensene av å gi etter for presset. Basert på disse resultatene er det grunn til å tro at kompetente fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet kan være en faglig motpol til næringsinteressene. Slik sett kan styrkning av fagmiljøet innenfor arealplanlegging være et målrettet tiltak for å sikre bærekraftig samfunnsutvikling uten at lokaldemokratiet utfordres. Tilsvarende indikerer en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver at små distriktskommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer. Et eksempel på en slik oppgave er utredning av konsekvenser av kommuneplanens arealdel, som uten tilstrekkelig tverrfaglig fagmiljø kan resultere i unødvendig nedbygging av natur og økte klimagassutslipp (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022).

Funn fra intervjuene underbygger funn fra litteraturen. I intervjuene trekkes det frem at selv om flere kommuner er faglige sterke på naturmangfold, mangler kommuner gjerne tilstrekkelig kompetanse om økologiske sammenhenger. Det blir også påpekt at beslutningstakere ofte ikke ser konsekvenser av omdisponeringer, gjengroing og utbygging i strandsonen. Videre anses det eksisterende kunnskapsgrunnlaget og de tilgjengelige kartleggingsressursene, som kommunene kunne brukt til å heve egen kompetanse, som utilstrekkelige. Funnene tyder på at kommunene mangler kompetanse og kapasitet på området. Videre indikerer intervjuene at det er vesentlig variasjon mellom kommunene når det kommer til kompetanse og kapasitet til å prioritere naturmangfold. Det fremkommer at større kommuner ofte har mer kapasitet til å hensynta natur i arealplanlegging. Dette kan ha sammenheng med ansvarsfordeling i kommuneadministrasjonen. For eksempel er det oftere tilfelle for mindre kommuner at ansvaret for naturmangfold kun utgjør en del av en stilling, og at personen i denne stillingen ofte kan ha ansvar for flere andre områder samtidig.

Manglende bevissthet og vilje blant folkevalgte til å prioritere natur. Kommunene står sannsynligvis står overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav. De forskjellige tjenestene i kommunen har egne lovpålagte oppgaver som til tider kan komme i konflikt med hverandre når det gjelder prioritering av ressurser. Det er videre et nasjonalt og regionalt mål å stanse tapet av biologisk mangfold. Samtidig oppfordrer nærings- og innovasjonsstrategien for Rogaland til vekst innen landbruk, havbruk, og matproduksjonsrelaterte leveranser, samt til å skape best mulig forutsetninger for å lykkes reiselivsbransjen (Rogaland fylkeskommune, u.d.). Disse målene om økt produksjon og forbruk kan bidra til tap av natur og biologisk mangfold. Dersom naturmangfold skal hensyntas i areal- og samfunnsplanlegging, kreves det bevissthet og politisk vilje blant folkevalgte.

Det er opp til hver enkelt kommune hvordan kommunen velger å bruke sine areal. Dette handler på én side om kommunalt selvstyre og å tilrettelegge for at kommunene selv kan finne de beste løsningene. På en annen side kan manglende bevissthet blant folkevalgte bidra til nedprioritering av naturmangfold. Hensyn til naturmangfold er noe kommunene har jobbet med over tid og i større grad enn tidligere er bevisste på. Til tross for økende samfunnsbevissthet om klima- og naturkrisen, observeres det imidlertid en mangel på vilje blant folkevalgte til å faktisk prioritere natur. I intervjuene pekes det på en mangel på politisk vilje, både lokalt og regionalt, til å prioritere naturhensyn fremfor andre interesser. I flere av intervjuene fremheves det dessuten at økonomiske insentiver spiller en viktig rolle når kommuner vurderer ulike tiltak og beslutninger mot hverandre. I forbindelse med arealutbyggingsplaner kan det for eksempel ofte være mer kostnadskrevende for kommunene å gjenbruke

eksisterende områder sammenlignet med å utvikle nye områder. Dette skaper svake økonomiske insentiver for ombruk av areal.

Et eksempel på problematikken som trekkes frem i intervjuene, er motstanden mot etablering av nasjonalparker i Rogaland. I 2008 fremmet Naturvernforbundet i Rogaland for første gang Preikestolen, Jørpelandsheia og deler av Lysefjorden som nasjonalpark.¹⁰ Forslaget hadde støtte fra natur- og friluftslivsorganisasjonene i regionen, og statsforvalter vurderte kriteriene for vern som oppfylt. Manglende lokalpolitisk aksept fra de berørte kommunene, førte imidlertid til avvisning av forslaget. Forslaget om Preikestolen som nasjonalpark har siden blitt fremmet flere ganger, også av politiske partier, men har stadig blitt hindret av mangel på lokal støtte og vilje.¹¹ Det jobbes imidlertid med en regional plan for området.

3.3. Konsekvensene av nedbyggingen

Sterke næringsinteresser truer bevaringen av natur, forsterket av en mangel på vilje og bevissthet blant folkevalgte til å prioritere naturvern. Det er en utbredt kultur blant fylkes- og lokalpolitikere å fremme økonomisk vekst, ofte på bekostning av natur. Kommunene har utfordringer med utilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å vurdere konsekvensene av arealbruk på naturen. Resultatet er en gradvis nedbygging av naturarealer, og en problematikk som minner om allmenningens tragedie.¹²

Sterk menneskelig påvirkning på natur kan forstyrre økosystemers funksjoner og strukturer på en måte som gjør at økosystemtjenestene forringes vesentlig. Det biologiske mangfoldet danner grunnlaget for økosystemtjenester, og dersom det biologiske mangfoldet reduseres, reduseres økosystemtjenestene (Statsforvaltaren i Rogaland, 2023b). Økosystemtjenester er et samlebegrep for alle de grunnleggende goder naturen gir oss mennesker. Overordnet kan økosystemtjenester deles inn i fire hovedkategorier, se Figur 3.5.

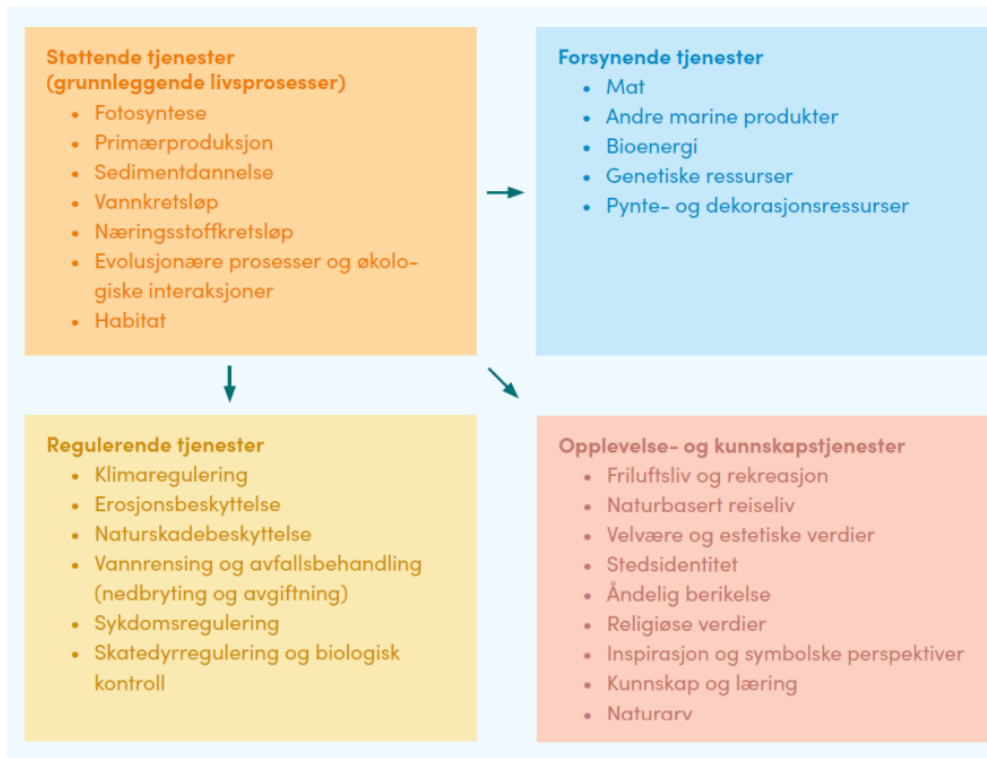
¹⁰ [Preikestolen nasjonalpark | Naturvernforbundet i Rogaland \(rogaland-naturvern.no\)](https://snl.no/preikestolen-nasjonalpark)

¹¹ [Ja til nasjonalparker i Rogaland \(aftenbladet.no\)](https://aftenbladet.no), [Stopper arbeidet med tre nye nasjonalparker i Rogaland \(aftenbladet.no\)](https://snl.no/stopper-arbeidet-med-tre-nye-nasjonalparker-i-rogaland) og Miljødirektoratet (2021)

¹² Allmenningens tragedie er et begrep som beskriver en tilstand der et felles ressursområde blir sterkere belastet enn det som er samfunnsøkonomisk gunstig. Kilde: <https://snl.no/allmenningens-tragedie>.

Figur 3.5

De fire kategoriene økosystemtjenester, eksemplifisert med tjenester som kysten og havet bidrar til



Kilde: Miljødirektoratet (2022).

Naturtapet i Rogaland har skjedd gradvis over tid. Konsekvensene av nedbygging bit for bit er tap av naturmangfold. Virkningene av naturtap er sammensatte. På lokalt nivå kan enkeltbidrag til naturtap ha stor betydning både fordi flere arter og naturtyper ofte har relativt begrenset geografisk utbredelse, og fordi bidraget mennesker får av naturen gjerne er av lokal eller regional karakter (NOU 2024:2, 2024). Nedbygging bidrar også til fragmentering av leveområder og at naturtapet ikke sees i en større sammenheng. Manglende tilknytning mellom naturområder kan blant annet isolere små forekomster av dyr og planter. Uavhengig hvor nedbyggingen finner sted, påvirker bidragene alle den samme biosfæren og bidrar til tap av naturmangfold.

Tap av økosystemer vil også være negativt for deler av næringslivet i Rogaland. Landbruk er for eksempel en viktig næring i Rogaland og er avhengig av naturens økosystemer for å fungere optimalt. Naturrisikoutvalget (2024) viser til hvordan næringen er avhengig av naturen og påvirker naturen som følge av næringens aktivitet. For eksempel er jordbruket avhengig av naturens bidrag i form av mat og forressurser, pollinering for frøutvikling og avling i insektbestøvede matvekster, klimatiske forhold som temperatur, nedbørsmønstre og vanntilgang, regulering av flom, tørke, og andre ekstremværhendelser. Samtidig har jordbruket negativ påvirkning på naturen i form av arealbruksendringer knyttet til dyrket jord, tap og forringelse av jordsmonn på grunn av jordbearbeidelse, og forurensning fra erosjon og overgjødsling.

Et annet eksempel er sammenheng mellom friluftsliv og naturmangfold. Tap av naturområder og naturmangfold kan forringe mulighetene til, og opplevelsene ved, friluftsliv. De positive opplevelsene ved friluftsliv henger tett sammen med tilgang på og bruk av naturen. Friluftslivsinteresse kan bidra til økt oppmerksomhet om viktigheten av å bevare naturmangfold, og gi næringsmessige insentiver til å ivareta natur og tilrettelegge for bruk av naturen på bærekraftige måter. Samtidig bidrar friluftsliv også til slitasje på naturen og kan være negativt for naturmangfold. For eksempel innebærer stier til gange og sykling, tilgjengeliggjøring av natur for bruk av snøskuter og annet til forringelse av naturen og påvirkning på naturmangfold.

4. Ansvarsfordelingen innenfor naturforvaltning

Ansaret for naturforvaltningsoppgavene på regionalt og lokalt nivå deles mellom statsforvalter, fylkeskommune og kommunene. I dette kapitlet gis en oversikt over fylkeskommunens oppgaveansvar innenfor naturforvaltning, herav grensegang mot statsforvalter og kommune.

Både Fylkeskommunen, Statsforvalteren og kommunen har viktige roller og ansvar innenfor naturforvaltning. Naturmangfoldloven legger rammer for alle som utøver offentlig myndighet, og enhver skal i henhold til naturmangfoldloven § 6 opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med loven. §§ 7–12 legger konkrete føringer for offentlige beslutninger og utøvelse av myndighet, blant annet til kunnskapsgrunnlag og et føre-var-prinsipp. Som friluftsansvar, har også fylkeskommunen, statsforvalteren og kommunen gjennom frilufsloven ansvar for å fremme allmenhetens frilufsinteresser og fremme frilufsformål innenfor sine områder. Fylkeskommunen forvalter (deler av) tilskuddsordninger og gir veiledning knyttet til ulike områder innen naturforvaltning og friluftsliv.

4.1. Arealplanlegging

Arealplanlegging har stor innvirkning på naturmangfold. De nasjonale målene for planlegging og arealforvaltning fastsettes av Regjeringen og Stortinget, mens kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige for den kommunale og regionale planleggingen. Plan- og bygningsloven er den viktigste loven som regulerer forvaltning og bruk av arealer i Norge. Den gjelder i utgangspunktet for alle typer virksomheter og byggeprosjekter, og skal bidra til samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, jf. § 1-1. Loven sees i sammenheng med øvrig sektorlovgivning, og utbyggingstiltak kan kreve tillatelse etter sektorlovverk og plan iht. plan- og bygningsloven.

Kommuner er lokal planmyndighet og spiller en avgjørende rolle for beslutninger i arealplanlegging og når det gjelder samfunnsutvikling lokalt. Kommunen kan treffe planvedtak innenfor regionale og statlige rammer og retningslinjer. Kommunens myndighet og oppgaver innenfor kommunal planlegging defineres av plan- og bygningsloven. Kommunestyret skal iht. § 3-3 blant annet vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan, som utarbeides i henhold til kapittel 10 i loven. Kommuneplanen omfatter både samfunnsdel og arealdel. For å ivareta regionale interesser, kan det også være aktuelt med interkommunale planer på tvers av kommuner.

Fylkeskommunen har også en sentral samfunnsutviklerrolle gjennom sitt ansvar for regional planlegging og gjennom veiledning og koordinering av kommunenes arealplanlegging. Fylkeskommunen (Fylkestinget) er regional planmyndighet. Iht. plan- og bygningsloven § 3-4 første ledd, skal regional planlegging stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Ansaret innebærer arbeid med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse. Regional planstrategi og regionale planer utarbeides i samarbeid med kommuner, statlige organisasjoner, organisasjoner og institusjoner som berøres av planarbeidet, jf. pbl §§ 7-1 første ledd og 8-3 annet ledd. Samordning og koordinering skjer blant annet ifm. regionalt planforum. I regionalt planforum, som ledes av fylkeskommunen, skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer, jf. pbl § 5-3.

Plan- og bygningsloven § 7-1 annet ledd sier at planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging. Den regionale planen er basert på den regionale

planstrategien og legger grunnlag for regionale organer, kommuner og statlige aktørers planlegging og virksomhet i regionen, jf. pbl § 8-2. Regional planbestemmelse kan fremmes i forbindelse med utarbeiding av en regional plan, og gir retningslinjer for arealbruk i en regional plan for å ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser, jf. pbl § 8-5. En regional planbestemmelse er juridisk bindende for kommunene, og skal bidra til at kommuner ikke vedtar arealbruksendringer i strid med den regionale planen, jf. NOU 2024: 2. Fylkeskommunen har iht. pbl § 3-2 fjerde ledd et ansvar for å veilede og bistå kommunene i forbindelse med arealplanleggingen.

Statsforvalteren skal sikre at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter plan- og bygningsloven, jf. § 3-2 fjerde ledd, og skal sikre at kommunale vedtak er i samsvar med lovverket. Statsforvalter er statlig fagmyndighet innen landbruk, miljøvern, helse og samfunnssikkerhet, og har et særskilt ansvar for å sikre at nasjonale interesser blir ivaretatt.¹³ Statsforvalter kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan iht. pbl § 5-4. Ifølge vedlegg til retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014), har også fylkeskommunen innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

Forvaltningsmyndighet for verneområder er delegert enten til statsforvalter, nasjonalpark- eller verneområdestyre, kommune eller sysselmasteren på Svalbard.

4.2. Vannforvaltning

Norge er delt inn i 16 ulike vannregioner. Innenfor vannregionene er det ulike vannområder, hvor de fleste har vannområdekoordinatorer. Fylkeskommunen er vannregionmyndighet, og administrerer, koordinerer og gjennomfører arbeid i henhold til Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften). Fylkeskommunen skal sikre helhetlig og samordnet vannforvaltning i vannregionen lokalt og regionalt og koordinerer vannforvaltning og arealbruk på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Rogaland fylkeskommune er vannregionmyndighet for Rogaland vannregion, som omfatter det meste av Rogaland fylke samt mindre deler Vestfold og Telemark, Agder og Vestland. Som vannregionmyndighet skal fylkeskommunen blant annet koordinere arbeidet med å vurdere og ev. oppdatere vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram og følge opp og samordne oppgaver iht. forskriften, i samarbeid med vannregionutvalget. Fylkeskommunen oppretter og leder vannregionutvalg, jf. vannforskriften § 22. Utvalget består av representanter fra fylkeskommuner, statsforvaltere, andre berørte sektormyndigheter og kommuner. Statlige organer og kommuner deltar i planleggingen når den berører deres ansvarsområde. Fylkeskommunen behandler også søknader om fysiske tiltak som kan ha betydning for leveområder og produksjonsområder for fisk og ferskvannsorganismer i vassdrag, for vassdrag som ikke fører anadrom laksefisk eller kreps.

Kommuner må ta hensyn til vannmiljø i forbindelse med areal- og samfunnsplanlegging og ifm. enkelttiltak. Kommunene treffer vedtak og har ansvar innenfor drikkevann og avløp, overvannshåndtering, landbruksforvaltning, arealforvaltning og forurensning. Vannområdekoordinatorene bidrar med kompetanse for kommunene innenfor vannområdet, bidrar til lokal forankring og er pådriver for tiltak der kommunene er sektormyndighet, koordinerer mellom kommuner med mer.¹⁴

¹³ <https://www.statsforvalteren.no/portal/plan-og-bygg/>

¹⁴ <https://www.vannportalen.no/organisering2/vannforvaltning-nasjonalt/vannomrader/>

4.3. Forvaltning av vilt og fisk

Både kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter har ansvar knyttet til å tilrettelegge for friluftsliv og jakt og fiske. Kommunene er ansvarlig lokal myndighet for det meste av forvaltningen av høstbart vilt. Kommunene tildeler blant annet fellingskvoter for jakt. Fylkeskommunen har et regionalt forvaltningsansvar for høstbare, ikke truede arter av vilt og innlandsfisk og en veiledningsfunksjon overfor kommunen. Fylkeskommunen veileder, koordinerer og tilrettelegger på området. Det innebærer særlig at fylkeskommunen skal gi veiledning og informasjon om viltforvaltning til kommuner og andre og bidra til at hensyn til viltet blir ivaretatt gjennom regionale og kommunale planer og behandling av saker etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen kan blant annet innskrenke jakttid for hjortevilt, utvide jakttid for kanadagås og stripegås, godkjenne fastsettelse av skuddpremieordninger og pålegge kommuner å samarbeide om viltforvaltning. Fylkeskommunen behandler også ulike tilskuddsordninger. Ansvar til fylkeskommunen gjelder blant annet hjortevilt, unntatt villrein, andre høstbare viltarter som ikke er fredet eller truet og innlandsfisk som ikke er sårbare/truet. Fylkeskommunen har også et særskilt ansvar for jakt på kystsel. Iht. lakse- og innlandsfiskloven § 23 skal kommunen og fylkeskommunen tilby rett til fiske etter anadrome laksefisk og innlandsfisk på eiendommene sine i samsvar med lovens formål. Statsforvalteren er klagemyndighet og har ansvar for forvaltningen av rovilt (bjørn, ulv, gaupe, jerv og kongeørn), laks, sjørørret og sårbare bestander av innlandsfisk og for alle fiskearter i forbindelse med vassdragsregulering.

En oversikt over noen av aktørene som er involvert i forvaltningen av hjortevilt er vist i Figur 4.1.

Figur 4.1 Aktører i hjorteviltforvaltningen*



* Figuren gir ikke en fullstendig oversikt over alle aktørene i forvaltningen. Kilde: Evaluering av «Strategi for forvaltning av hjortevilt» (Pedersen mfl., 2021)

4.4. Truede og fremmede arter

Statsforvalter har ansvar innenfor truede og fremmede arter, blant annet faglig grunnlag for handlingsplaner for enkelte truede arter og naturtyper og for å gjennomføre tiltak når planene er vedtatt, og kartlegging, overvåking og fjerning av fremmede planter fra verneområder.¹⁵

4.5. Eier av bygninger og infrastruktur

Fylkeskommunen har ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av fylkesveiene. Fylkeskommunen eier også øvrig infrastruktur og bygninger som en del av ansvaret innenfor videregående opplæring, næringsutvikling og annet.

Fylkeskommunen, Statsforvalter og kommune har også en rekke andre oppgaver som kan påvirke naturmangfold. For eksempel er Fylkeskommunen ansvarlig for å tildele og koordinere søknader innen akvakultur, og gir tillatelse til å drive fiskeoppdrett.

4.6. Friluftsliv

Gjennom regionreformen, som trådte i kraft 1. januar 2020, fikk fylkeskommunene et nasjonalt ansvar for friluftsliv. Fylkeskommunenes nasjonale oppgaver er konkretisert i Forskrift om fylkeskommunenes oppgaver innenfor friluftslivsområdet.

Fylkeskommunen, statsforvalteren og kommunen har ansvar for å fremme allmenhetens friluftsinnteresser og fremme friluftsmål innenfor sine områder, jf. friluftsløven § 22. De må blant annet ta hensyn til dette i forbindelse med behandling av saker om arealdisponering. Statsforvalteren har ansvar for å ivareta nasjonale friluftsinnteresser knyttet til strandsonen, vassdrag og fjellområder.¹⁶ Forskrift om fylkeskommunenes oppgaver innenfor friluftslivsområdet § 1 definerer at fylkeskommunen skal «(...) gjennom egne tiltak, fordeling av statlige tilskuddsmidler og deltakelse i statlige prosjekter bidra til å ivareta og utvikle arealer, ferdselsårer og anlegg for friluftsliv og stimulere til friluftsliv.» Fylkeskommunene skal iht. § 1 også bidra til å informere om rettighetene og pliktene som følger av allemannsretten. Videre har fylkeskommunen ansvar for å vurdere og uttale seg til Miljødirektoratet om søknader fra kommuner og interkommunale friluftsråd om statlig sikring av nye friluftslivs-områder, jf. § 3.

¹⁵ <https://www.statsforvalteren.no/portal/miljo-og-klima/naturmangfold/>

¹⁶ <https://www.statsforvalteren.no/portal/miljo-og-klima/friluftsliv/>

5. GAP-analyse

Basert på litteraturgjennomgang og intervjuer finner vi at Rogaland fylkeskommune sin rolle innenfor naturforvaltning er uklar, natur uten spesiell status nedprioriteres, tilskuddene som gis er mange, små, tungvinte og uoversiktlige, og Rogaland fylkeskommune kan ta et større grep om naturmangfold i egen oppgaveportefølje.

Formålet med dette kapittelet er å beskrive og begrunne svakheter ved dagens situasjon. Vi er spesielt opptatt av avvik/gap mellom hva Rogaland fylkeskommunen gjør, og hva fylkeskommunen burde gjøre ut fra vår vurdering av det reelle behovet. Kilden til disse vurderingene er intervjuer og arbeidsmøte med ressurspersoner i ulike deler av forvaltningen.

5.1. Fylkeskommunens uklare rolle

Fylkeskommunens rolle innen naturforvaltning oppleves som uklar. Fylkeskommunens rolle og ansvar innen friluftsliv oppleves som relativt tydelig og klar, mens flere oppfatter fylkeskommunens rolle innen forvaltning av natur som mindre tydelig. Dette handler delvis om det juridiske aspektet og hva fylkeskommunen faktisk har ansvar for, men også hvor eller til hvem man skal henvende seg ved spørsmål eller behov for veiledning, og et generelt inntrykk om at rollen til fylkeskommunen er uklar. Det kan gjøre at kommuner og andre i mindre grad henvender seg til fylkeskommunen selv om de kunne hatt behov for det. Enkelte etterlyser at fylkeskommunen er mer tydelig utad om hvilken rolle de har innenfor naturforvaltning og påpeker at fylkeskommunen gjerne kan være mer aktiv når det gjelder informasjon, samlinger og kurs. Fylkeskommunen oppfattes også som lite aktiv i sin innsigelsesrolle. Én informant oppsummerer det som et ønske om at fylkeskommunen skal være mer «aktiv, tydelig og tilgjengelig».

Ansvarsdelingen mellom statsforvalter og fylkeskommunen oppleves som uklar. Fylkeskommunen og Statsforvalteren i Rogaland samarbeider om flere oppgaver innenfor naturforvaltning. Det omfatter blant annet kart og verktøy i forvaltningen, slik som temakart Rogaland og arealregnskap Rogaland, og i forbindelse med planarbeid. Videre gis kommuner mulighet til å diskutere krevende saker med fylkeskommunen og statsforvalter før saken sendes på høring. Statsforvalter og fylkeskommune samarbeider også på en rekke andre områder. Det er imidlertid påpekt av flere at regelverket og grenseganger mellom ansvar og roller for fylkeskommune og statsforvalter kan være krevende å forstå og navigere i. Ulik ansvar og myndighet innenfor samme område virker særlig å bidra til uklarheter.

Statsforvalter har et overordnet ansvar for truet natur og arter, mens fylkeskommunen har et overordnet ansvar for det man kan høste fra. Fylkeskommunen og statsforvalteren samarbeider på disse områdene, blant annet når det gjelder viltforvaltning. Samarbeidet oppleves også som styrket de senere årene. Ansvarsdelingen oppleves imidlertid som noe uklar, da flere av de ulike oppgavene og ansvarsområdene henger sammen og avgrenses av detaljerte bestemmelser. Blant annet har informanter påpekt at det er uklart når man skal henvende seg til fylkeskommunen og når man skal henvende seg til statsforvalteren, for eksempel når det gjelder veiledning. Vannforvaltning er også løftet fram som et område hvor det kan være krevende å forstå grensegangene mellom fylkeskommunen og statsforvalter. Statsforvalteren har for eksempel ansvar og myndighet for anadrome vassdrag med oppgang av laks og sjøørret, mens fylkeskommunen har ansvar for øvrige. Det kan være vanskelig å forstå og skille, og man må ha kunnskap om det aktuelle vassdraget for å vite hvem som har myndighet på området. Det kan også variere avhengig av hvilken del av en elv, bekk eller vassdrag det er snakk om. I tilknytning

til vassdrag har det også blitt trukket fram at en søker om midler til flere ulike aktører for noe som overordnet egentlig handler om samme.

5.2. Natur uten spesiell status nedprioriteres

Det er en bred enighet om nødvendigheten av å bevare sjelden og truet natur. På nasjonalt nivå rettes det oppmerksomhet mot denne typen natur gjennom blant annet Norges klima- og miljømål, samt Miljødirektoratets innsats for å verne verdifull natur. Norges miljømål uttrykker at «ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres».¹⁷ Videre bidrar omfattende kartlegginger, som Norsk rødliste for arter, til å gi en oversikt over arter i risiko for å forsvinne fra Norge.¹⁸ Dette fokuset er essensielt for bevaringen av sjelden og truet natur.

Samtidig er også øvrig natur viktig å bevare, både i seg selv, for å ivareta sammenhengende naturområder og som en «buffer» for og en mer helhetlig del av den mer sjeldne og truede naturen. Denne «alminnelige» eller «vanlige» naturen kan anses som natur det finnes relativt mye av, og representerer viktige naturgoder som karbonlagring og flomdemping. Det er ikke i seg selv problematisk å fokusere på verneverdig natur. Det kan imidlertid oppstå et problem dersom dette fokuset fører til at annen natur blir nedprioritert og vurdert som lite viktig av beslutningstakere.

I intervjuene pekes det på at det eksisterer en fragmentert forståelse og kunnskap om ulike naturtyper og arter, samt deres lokale og regionale betydning. Det oppfattes som at truede arter og naturtyper blir ansett som viktige, mens det er en mangel på kunnskap og forståelse for naturen som faller utenfor kategorien verneverdig og truet. Dette skaper en oppfatning om at den alminnelige naturen uten spesiell status, betraktes som mindre viktig, noe som kan bidra til å nedprioritere den. Et eksempel er at naturtyper gjerne kan bli rangert i et hierarki av forvaltningen og beslutningstakere, hvor plassering av truede arter og natur havner høyere opp i hierarkiet. Høyere status gjør det lettere å argumentere for bevaring av truede naturtyper og arter, og mer krevende å argumentere for bevaring av annen natur. Manglende forståelse for ulike naturtyper er særlig problematisk i vurderinger som tas i areal- og samfunnsplanlegging og forsterker utfordringen med å bevare naturmangfoldet.

5.3. Øremerkede tilskudd til lokal naturforvaltning er for mange, for små og tungvinte

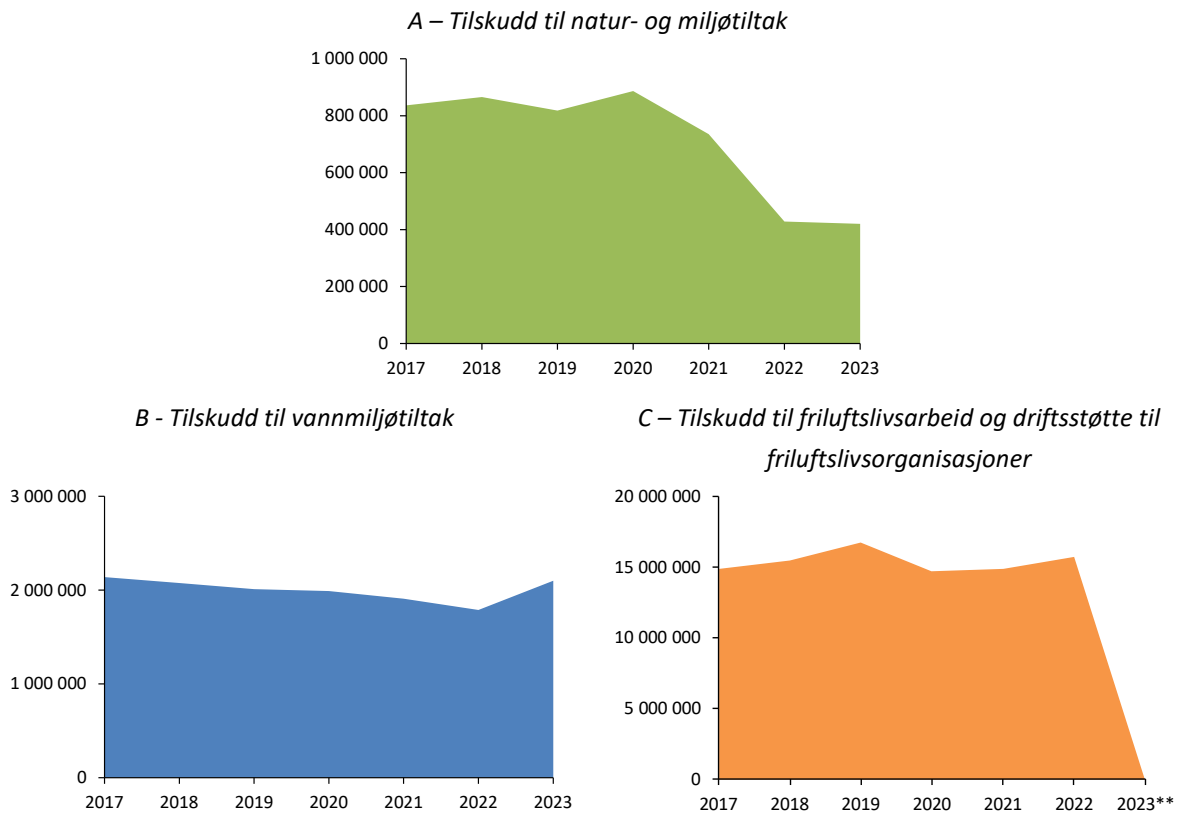
I intervjuene var vi opptatt av å forstå hvordan de øremerkede tilskuddene til forvaltning av natur og friluftsliv ble oppfattet av og brukt av kommunene i Rogaland. Tilbakemeldingen fra kommunerepresentantene vi har intervjuet var at det var mange små og tungvinte tilskuddsordninger. På dette grunnlaget har vi forsøkt å skaffe oss en oversikt over alle tilskuddsordninger innenfor natur- og friluftslivsforvaltning. Situasjonen i dag er at Rogaland fylkeskommune forvalter flere tilskuddsordninger som kommunene i fylket kan søke på. Figur 5.1 gir en oversikt over de mest relevante tilskuddene som avsettes på fylkeskommunens budsjett. Kommuner og friluftslivsorganisasjoner kan søke på tilskuddsordningene.

¹⁷ [Norges klima- og miljømål - Miljøstatus \(miljødirektoratet.no\)](#)

¹⁸ [Rødlista 2021 - Artsdatabanken](#)

Figur 5.1

Oversikt over tilskuddsordninger innenfor natur- og friluftslivsforvaltning som Rogaland fylkeskommune forvalter*



*Prisjustert til 2023-kroner med kommunal deflator. **Tallene er sammensatt av spillemidler og flere forskjellige tilskuddsordninger og er tidligere sammenstilt av Friluftsrådets landsforbund. Det er ikke gjennomført en oppdatering for 2023 på det nåværende tidspunkt. Kilde: Rogaland fylkeskommune

Utover de tilskuddsordningene som avsettes på fylkeskommunens budsjett kan kommunene og Rogaland fylkeskommune søke på en rekke nasjonale tilskuddsordninger. Situasjonen er at kommunene i Rogaland og Rogaland fylkeskommune samlet sett kan søke på midler fra 17 nasjonale tilskuddsordninger fra Miljødirektoratet utover de som er omtalt i Figur 5.1. Tilskuddsordningene er kategorisert og listet opp i Tabell 5.1. Utover denne oversikten forvalter statlige direktorater som NVE og Landbruksdirektoratet tilgrensende ordninger. For eksempel kan kommuner søke NVE om tilskudd til planlegging og gjennomføring av miljøtiltak i vassdrag for å bedre vassdragsmiljøet der det er vesentlig forringet av tidligere inngrep og sikringstiltak.

Tabell 5.1 Nasjonale tilskudd til naturforvaltning og friluftsliv som kommunene og fylkeskommunene i Rogaland kan søke på i 2024

Navn på tilskuddsordning	Ramme som kan søkes på, i millioner kroner	Hvem kan søke på ordningen?
Tilskudd til naturforvaltningstiltak		
Natursats – tilskudd til lokale tiltak for å ivareta naturmangfold i kommunene	53,2	Kommuner
Tilskudd til fisketiltak	30,5	Frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner, kommuner og interkommunale organ

Tilskudd til naturrestaurering	10,0	Kommuner, organisasjoner og private tiltakshaver
Tilskudd til trua arter	14,7	Grunneiere, privatpersoner, frivillige organisasjoner, kommuner, virksomheter og institusjoner
Tilskudd til uttak av prøver fra fallvilt for å kartlegge skrantesjuka (CWD)	1,3	Kommuner
Tilskudd til vassmiljøtiltak – generell vassforvaltning	15,1	Vannområdeutvalg, interkommunale selskap, kommuner, forskningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner og private selskap
Tilskudd til vassmiljøtiltak – kalking	4,1	Frivillige organisasjoner, kommuner, interkommunale organ og fiskerettshavere
Tilskudd til vilttiltak	32,6	Frivillige organisasjoner, institusjoner, kommuner og enkeltpersoner
Tiltak for trua naturtyper	15,4	Grunneiere, privatpersoner, frivillige organisasjoner, kommuner, virksomheter og institusjoner
Tiltak for ville polinerende insekter	2,9	Alle
Tiltak i kulturlandskapsområder registrert som verdifulle kulturlandskap	1,2	Grunneiere, privatpersoner, lag og foreninger på lokalt og regionalt nivå, landsdekkende organisasjoner, kommuner og institusjoner
Tilskudd til friluftsliv		
Sikring av friluftslivsområder (kap. 1420 post 30)	31,4	Kommuner og interkommunale friluftsråd
Skjærgårdstjenesten og tilskudd til tiltak mot marin forøpling	5,0	Skjærgårdstjenesten
Tilskudd til friluftslivsaktivitet (kap. 1420 post 78)	64,2	Frivillige organisasjoner som er registrert i Enhetsregisteret og interkommunale friluftsråd
Tilskudd til fylkeskommunene til prosjekt for friluftslivets ferdsselsårer (kap 1420 post 78)	6,0	Fylkeskommuner
Tilskudd til tiltak for å gi barn og unge økt forståelse for bruk av utmarksressurser	1,2	Sentral- eller fylkesleddet i frivillige organisasjoner eller sentrale institusjoner for barn og unge som er registrert i Enhetsregisteret
Tilskudd til tiltak i statlig sikret friluftslivsområde (kap. 1420 post 78)	36,1	Kommuner og interkommunale friluftsråd

Kilde: Miljødirektoratet

Vår opplevelse er at det er veldig mange nasjonale tilskuddsordninger og mengden av øremerkede tilskuddsordninger gjør mulighetene for å søke på tilskuddsordninger uoversiktlig. Effektiviteten av mange mindre øremerkede tilskuddsordninger er med stor sannsynlighet liten. Det er det flere grunner til. For det første går det med tid til å forvalte ordningene i tråd med økonomireglementet, de som søker bruker tid på å utarbeide søknader og de som får innvilget sin søknad må rapportere at hvordan de bevilgede midlene er brukt og hva de har oppnådd. Pedersen mfl. (2024) påpeker at øremerkede tilskudd kan redusere kommunal sektor sitt økonomiske handlingsrom, sammenlignet med at kommunene og fylkeskommunene mottar midlene gjennom

rammetilskuddet. Tidsbruken på å forvalte, søke og rapportere kan også bidra til at spesielt små tilskuddsordninger ikke er formålstjenlige. Det vil også kunne bidra til forskjellsbehandling av kommuner, ved at det er mer krevende i en liten kommune med en liten stillingsandel til natur- og friluftslivsforvaltning å søke enn større fagmiljøer i store kommuner.

De aller fleste øremerkede tilskuddsordningene innen natur- og friluftslivsforvaltning er nasjonale tilskuddsordninger og flere av tilskuddsordningene som Rogaland fylkeskommune har forvaltningsansvar for forvalter de på vegne av staten. Det betyr at Rogaland fylkeskommune får påvirkningsmuligheter tilskuddsordningene. Fylkeskommunen kan imidlertid gjøre tilskuddsordningene de selv forvalter mer formålstjenlige. I delkapittel 6.3 vurderer vi mulighetsrommet for hva fylkeskommunen kan gjøre med øremerkede tilskuddsordninger.

5.4. Fylkeskommunen kan i større grad gå foran som et godt eksempel

Informanter vi har intervjuet påpeker at det er et potensial for at fylkeskommunen kan bli bedre på å ivareta naturmangfold og friluftsliv innenfor sin egen oppgaveportefølje. Det betyr at fylkeskommunen selv i større grad kan gå foran som et godt eksempel. For eksempel overtok fylkeskommunene ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av fylkesveger fra 1. januar 2020.¹⁹ Informanter påpeker at det har skjedd forbedringer, men at det fortsatt er et stort forbedringspotensial på området når det gjelder naturhensyn og samarbeid med andre aktører. Det omfatter både beslutninger om utbygging, selve vegutbyggingen, som krever natur og arealer, og skjødsel og drift av veier. Når man flytter masser i forbindelse med vegutbygging, er det for eksempel ofte frømateriale i massene som gjør at man kan spre fremmede arter som ikke er ønskelige i norsk natur. Kantvegetasjon ved veger og vassdrag kan være viktig slåttemark, som en truet naturtype og er avhengig av å være skjøttet. Det er nevnt eksempler på at man har slått på feil tidspunkt, som påvirker truede arter. Samtidig er det også enkelte som har trukket fram dialog om utsatt kantslått i positiv forstand. Enkelte uttrykker ellers at hvor mye naturmangfold vektlegges når det gjelder vegutbygging og -drift, delvis avhenger av enkeltpersoner og prosjektledere.

¹⁹ Tidligere var det Statens vegvesen som hadde oppgavene som ble overført til fylkeskommunen.

6. Mulighetsrommet

Rogaland fylkeskommune har flere virkemidler for å styrke naturmangfoldet og friluftslivet i regionen. Fylkeskommunen kan ta en tydeligere regional samfunnsutviklerrolle innenfor tematikken, bruke den regionale arealplanen til å tydeliggjøre hvilke natur- og friluftslivsområder som har regional verdi, vurdere nivå og innretning på de øremerkede tilskuddsordningene de forvalter og ta en mer aktiv veilederrolle.

Før vi gjennomgår vår anbefaling, i kapittel 7, er det nyttig å forstå Rogaland fylkeskommune sitt mulighetsrom for hvilken rolle fylkeskommunen kan ta i ulike dimensjoner. Det handler både om hvordan fylkeskommunen definerer den regionale samfunnsutviklerrollen innenfor natur og friluftsliv overordnet (se delkapittel 6.1) og hvordan fylkeskommunen kan adressere naturmangfold og friluftsliv gjennom tilgjengelige virkemidler.

6.1. Regional samfunnsutviklerrolle innenfor natur og friluftsliv

Tilnærmingen til hvordan man arbeider med å sikre en natur og friluftsliv varierer mellom fylkeskommuner. Sagt på en annen måte, varierer det hva slags regional samfunnsutviklerrolle innenfor natur- og friluftslivsforvaltning fylkeskommunene har tatt. Vår oppfatning er at Rogaland fylkeskommune er blant fylkeskommunene i landet som definerer flest oppgaver inn i den regionale samfunnsutviklerrollen. Oppfatningen er basert på samtaler med personer med sentrale roller innen natur- og friluftslivsforvaltning i andre fylkeskommuner og nasjonale aktører med et overblikk, om hvordan de jobber med natur- og friluftslivsforvaltning. Et annet funn er at det er få fylkeskommuner som ha tatt en aktiv koordinerende pådriverrolle for å stoppe nedbygging av naturen bit for bit.

Det åpner diskusjonen om natur- og friluftslivforvaltning bør defineres tydeligere i Rogaland fylkeskommune sin samfunnsutviklerrolle. Basert på at fylkeskommunene som regionale samfunnsutviklere skal ta ansvar for en helhetlig og ønsket utvikling i eget fylke er det rom for Rogaland fylkeskommune sette natur- og friluftslivsforvaltning høyere på agendaen. Den regionale samfunnsutviklerrollen handler ifølge NIBR (2015) om tre sentrale dimensjoner:

1. gi strategisk retning til samfunnsutviklingen
2. mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
3. samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Hvordan fylkeskommunen eventuelt skal definere den regionale samfunnsutviklerrolle innenfor natur og friluftsliv kan man diskutere, men et minste mål med en å ta denne rollen må være å jobbe for at regionale natur og friluftslivsverdier i fylket blir ivaretatt i fremtiden. Virkemidlene man har til rådighet, representert med juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler omtalt i delkapittel 6.2 til 6.4, må i så fall anvendes for å oppnå målene man setter seg.

En grunnleggende forutsetning for at Rogaland fylkeskommune skal kunne ta en troverdig regional samfunnsutviklerrolle innenfor natur og friluftsliv i fylket er at de selv ivaretar natur og friluftsliv på en god måte i egen virksomhet. Fylkeskommunen kan eksempelvis sette ambisjoner om å være et regionalt fyrtårn ved å prioritere naturmangfold høyere og derigjennom ta et større samfunnsansvar innenfor egen oppgaveportefølje ved å eksempelvis:

- Prioritere naturforvaltning høyere og gjøre seg mer tilgjengelige for kommunene når det gjelder naturmangfold og friluftsliv
- Ivareta naturmangfold og friluftsliv i utbyggingsprosjekter (samferdsel og bygninger)
- Bruke rollen som grunneier tydeligere, for eksempel når det gjelder naturrestaurering og kulturlandskap

6.2. Juridiske virkemidler

Informanter har gitt uttrykk for at Rogaland stort sett er gode på regionale planer, men at det er mer å gå på når det gjelder oppfølging av planene og at det som står i planene faktisk tas inn i øvrig planarbeid og har lokal aksept. Som eksempel er plan for vindkraft trukket fram av flere, hvor det ble gjort et arbeid for å vurdere bruk av arealer, men det likevel av ulike grunner ble bygd ut vindkraft i verdifulle områder. UTE-planen er også trukket fram som et eksempel, som i større grad kunne vært fulgt opp og tatt i bruk. Innenfor regelverket og planer kan fylkeskommunen ta en tydeligere og sterkere rolle for å sikre at planer faktisk følges opp og virker i praksis.

Fylkeskommunen kan også i regional plan (blant annet gjennom mål og retningslinjer for arealbruk) ta en tydeligere og mer aktiv samfunnsutviklerrolle. Ved å være tydeligere på hvilke naturområder som har regional verdi, vil man i større grad kunne aktivisere innsigelsesmyndigheten. Fylkeskommunen kan aktivisere sin innsigelsesmyndighet gjennom å stille sterkere krav i den regionale planen for arealbruk. En slik aktivisering og en tydelig veilederrolle kan gi kommunene sterkere insentiver til å i større grad ivareta naturhensyn i sin arealplanlegging. I intervjuer har enkelte som et eksempel uttrykt ønsker om sterkere og tydeligere føringer for vern av myr, og for oppfølging av de planene og bestemmelsene som gjelder.

6.3. Økonomiske virkemidler

Som nevnt i GAP-analysen finnes det veldig mange tilskuddsordninger innenfor natur- og friluftslivsforvaltning. Mengden av små øremerkede tilskuddsordninger gjør etter vår vurdering mulighetsrommet for å søke på ordninger uoversiktlig. Tilbakemeldingen fra kommunerepresentantene vi har intervjuet var at det var mange små og tungvinte tilskuddsordninger.

De aller fleste øremerkede tilskuddsordningene innen natur- og friluftslivsforvaltning er som nevnt nasjonale tilskuddsordninger og flere av tilskuddsordningene som Rogaland fylkeskommune har forvaltningsansvar for forvalter de på vegne av staten. Det betyr at Rogaland fylkeskommune har liten påvirkningsmulighet på tilskuddsordningene.

Fylkeskommunen kan imidlertid gjøre tilskuddsordningene de selv forvalter mer formålstjenlige ved å:

- **Gjøre ordningene de forvalter mindre tungvinte.** Fylkeskommunen kan gjennomgå dagens ordninger og vurdere om ordningene innenfor kan gjøres de enklere for kommuner i fylket å søke på og enklere å rapportere på. Det er også mulig å gjennomgå og fastsette tydeligere søknadskriterier slik at det sendes inn færre søknader som ikke får tilslag.
- **Prioritere mer midler til tilskuddsordningene eller omdisponere midler til andre formål innen natur.** Fylkeskommunen kan også beslutte å prioritere eksisterende tilskuddsordninger høyere eller prioritere dem ned. Slike prioriteringer bør bygge på en evaluering av tilskuddsordningens kostnadseffektivitet og formåleffektivitet.
- **Prioritere bruken av tilskuddsmidler annerledes.** Uten å ha gått nærmere inn på hva Rogaland fylkeskommune har bevilget midler til er vårt inntrykk at midlene gjennom fylkeskommunens ordninger

spredt tynt utover. Altså, at man har bevilget små summer til mange tilskuddsmottakere fremfor å prioritere å gi tilskudd til de beste prosjektene.

- **Endre formålet med tilskuddsordningene.** Det er også mulig endre formålet med eksisterende tilskuddsordninger. Vår oppfatning er at de øremerkede tilskuddsordningene som Rogaland fylkeskommune forvalter i stor grad er tilskudd til konkrete tiltak for å styrke naturmangfoldet og friluftslivet lokalt. Det betyr at nytten av tiltakene som finansieres med tilskuddsordningene er begrenset hvis tiltaket kun utløser lokale verdier. Det er mulig å se for seg at man prioriterer tilskudd til tiltak som har regionale verdier, som vannforvaltningstiltak som berører vannkvaliteten i flere kommuner eller friluftslivsområder som benyttes av innbyggere i flere kommuner / hele fylket. Det er også mulig å prioritere prosjekter man kan lære av og spre kunnskapen om, slik at verdien av tilskuddene som gir merverdi for flere kommuner i fylket.

6.4. Pedagogiske virkemidler

Det er store variasjoner mellom kommuner i Rogaland i hvor nye ressurser som setter av til planlegging generelt og natur- og friluftslivsforvaltning spesielt. Intervjuene peker på at det ikke unormalt at en kommune setter av 0,2 årsverk til naturforvaltningsoppgavene - som arealplanlegging, vannforvaltning, hjorteviltforvaltning, øvrig viltforvaltning, innlandsfiskeforvaltning og friluftsliv. Det er derfor interessant å diskutere samhandling og samarbeid med fylkeskommunen, som har veiledningsansvar overfor kommunene for naturforvaltningsoppgavene. Veiledningsrollen kan operasjonaliseres på ulike måter og vi vet at det er betydelige variasjoner mellom fylkeskommunene i hvordan veiledningen mot kommunene er operasjonalisert. Basert på dagens situasjon med variasjoner i økonomisk handlingsrom, prioriteringer, kapasitet og kompetanse til den lokale naturforvaltningen hjelper det lite med gode naturdata isolert. Det er behov for økt samhandling og samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene i fylket. På dette grunnlaget er det viktig å utforske hvilken rolle fylkeskommunene kan ta og hvilke samhandlingsmodeller mellom fylkeskommunen og kommunene som er mulige og realistiske. Det er også relevant å diskutere forutsetninger for å få de ulike måtene å samarbeid på til å fungere. Basert på denne situasjonsforståelsen har vi valgt å diskutere den veiledende rollen Rogaland fylkeskommune kan ta i to dimensjoner: Veiledningsmetode og innhold i veiledning.

Veiledningsmetode. Veiledningen kan gis i ulike former og Rogaland fylkeskommune har et stort mulighetsrom når det gjelder valg av veiledningsmetode(r). Fylkeskommunen kan drive oppfølging en-til-en ved å gjennomføre møter (fysisk, på telefon og/eller på teams) og/eller kommentere kommunale planforslag. Fordelene ved en-til-en-veiledning er at fylkeskommunen kan rette innsatsen mot kommuner som har behov for veiledning. Ulempen ved en-til-en-veiledning er at kostnadene øker med antall kommuner som veiledes. Kommentarer til kommunenes planforslag kan være virkningsfullt i enkeltsaker, men også bli en hvilepute for kommunene ved at de forventer at fylkeskommunen kommenterer hvis de er uenige. Starter man med å kommentere på kommunenes planforslag må man ha en konsekvent og risikobasert tilnærming for at det ikke skal ta for mye tid. Fylkeskommunen kan danne og følge opp nettverk mellom fagpersoner i kommunene. Nettverket kan avgrenses til noen få kommuner, eller dekke alle kommunene i fylket. Fordelene ved nettverkssamlinger er at man utnytter stordriftsfordeler ved å veilede flere kommuner samtidig og at tematikken som det veiledes i løpende kan tilpasses behovet for veiledning, fra samling til samling. Kostnadene kan holdes nede ved å begrense omfanget av nettverkssamlinger. Fylkeskommunen har også mulighet til å benytte regionalt planforum (som allerede gjennomføres) til å veilede kommuner. Basert på at regionalt planforum er en lovpålagt oppgave og treffer alle kommuner i fylket, kan bruk av forumet til veiledning være effektivt og holde kostnadene nede. Det forutsetter at det ikke legger beslag på andre formål planforumet bør benyttes til (som samordning mellom stat og fylkeskommune). Fylkeskommunen har også mulighet til å arrangere årlige plankonferanser og webinarer.

Fordelen med disse tiltakene er at de kan bidra til at man veileder mange kommuner samtidig, men innholdet er avgjørende for om det øker kompetansen til de som deltar. Årlige plankonferanser²⁰ kan være hensiktsmessig, men kan koste mye å planlegge og gjennomføre. Webinarer er et mer kostnadseffektivt virkemiddel der kostnaden drives av hvor mange webinarer som gjennomføres per år. Fylkeskommunen kan også utarbeide skriftlige veiledere og kunnskapsbaser. Utarbeidelse av veiledning koster mye, gjøres i stor grad på nasjonalt nivå og kommunene står overfor mye veiledning. Man kan derfor spørre seg om mer veiledning er den riktige veiledningsmetoden på regionalt nivå. Det er også mulig for fylkeskommunen å utarbeide kunnskapsbaser. Det er spesielt interessant innen natur og friluftsliv der fylkeskommunen kan utarbeide / samle sammen lokale naturregnskap og kunnskap om friluftsliv i regionen - og benytte kunnskapen til å få en økt bevissthet om regionale natur- og friluftslivsområder. Denne overordnede kunnskapen kan videre formidles tilbake til kommunene, slik at de får kunnskap om hvor viktige områdene i kommunen er for fylket. Oppsummert kan vi si at fylkeskommunen kan ta en rolle som kunnskapsleverandør og/eller kunnskapspreder.

Innhold i veiledningen. Vi har ikke grunnlag til å gi en totaloversikt over hvilke tematikk som kan veiledes innenfor naturmangfold og friluftsliv. Vår gjennomgang av mulighetsrommet bygger derfor på tematikk som har blitt identifisert i litteraturgjennomgangen og i intervjuer. Det er imidlertid åpenbart at det er stordriftsfordeler ved at fylkeskommunen bygger opp en felles oversikt over natur og friluftsliv i fylket, representert ved et naturregnskap og oversikt over friluftslivsområder med regional verdi. Denne kunnskapsbasen kan lette kommunenes arbeid med å beskrive natur og friluftslivssituasjonen i egen kommune. Når slik kunnskapen er tilgjengelig er det lettere for fagpersoner i kommunene og bevisstgjøre kommunestyre på natur- og friluftslivverdier i kommunen. Økt bevissthet blant de folkevalgte kan bidra til at de i større grad er i stand til å stå i mot press næringsinteresser. Vår gjennomgang av et representativt utvalg konsekvensutredninger (med tilhørende planprogram og saksfremlegg der de var tilgjengelige) og intervjuer med utvalgte statsforvaltere og kommuner viser at kvaliteten på konsekvensutredningene kan forbedres betydelig. Det gjelder både konsekvenser for naturmangfold, friluftsliv og andre naturverdier (Pedersen, Handberg, & Løset, 2019). Det er også en tematikk som kan løftes opp i veiledningen. En annen tematikk som det kan veiledes i er kunnskap om hvordan man kan forenkle budskapet i plan slik at det er lettere for folkevalgte i kommunene å forstå konsekvensene av nedbygging av natur- og friluftslivsområder. Det kan også være formålstjenlig å samle og formidle eksempler på hvordan bevaring av naturmangfold kan være viktig for næringsutvikling, siden slike eksempler kan være avgjørende for å endre holdninger til hvordan folkevalgte og allmennheten tenker på bevaring av naturmangfold.

²⁰ Fylkeskommunen har blant annet siden 2023 arrangert plan- og byggesakskonferanse sammen med Statsforvalter.

7. Anbefalinger

Rogaland fylkeskommune har utfordret oss på å gi en anbefaling om hvilken rolle fylkeskommunen bør ta i fremtiden. Vi anbefaler at fylkeskommunen tydeligere definerer naturmangfold og friluftsliv som en del av den regionale samfunnsutviklerollen, bruker regionale planer med arealføringer mer aktivt til å sette tydelige mål for naturmangfold og friluftsliv i fylket, tar en tydeligere kunnskaps- og veiledningsrolle, og evaluerer og vurderer innretningen av egne tilskuddsordninger.

Vår anbefaling bygger på vår vurdering av hvilken rolle Rogaland fylkeskommune bør ta innenfor naturmangfold og friluftsliv. Det handler både om hvordan vi mener fylkeskommunen bør definere den regionale samfunnsutviklerollen innenfor natur og friluftsliv overordnet og hvordan vi mener at fylkeskommunen bør adressere naturmangfold og friluftsliv gjennom tilgjengelige virkemidler.

En rekke av de identifiserte utfordringene knyttet til naturmangfold, gjelder både for Rogaland og Norge generelt. Det omfatter blant annet bit-for-bit-nedbygging, press på bynære områder grunnet behov for og ønsker om næringsutvikling, boligutbygging og friluftslivsutøvelse og nedbygging av «vanlig» natur. En del av disse utfordringene gjør seg imidlertid særlig gjeldende for Rogaland som følge av regionens geografisk begrensede størrelse, naturtyper og type og intensitet av næringsvirksomhet. I intervjuer har blant annet utfordringer som fragmentering av strandsonen, ivaretagelse av marin natur, landbrukets konsekvenser for vannkvalitet og ivaretagelse av kystlynghei, slåtteng og biologisk mangfold som tidligere lå i utmarksområder, men som nå drives på en annen måte enn før, blitt trukket fram som konkrete eksempler på utfordringer som gjør seg gjeldende i regionen.

I utarbeidelsen av vår anbefaling har vi lagt til grunn Naturrisikoutvalget (NOU 2024:2) sine anbefalinger som berører fylkeskommunen. Vi kan oppsummere det i følgende punkter:

- Kommunenes miljø- og naturkompetanse styrkes, inkludert gjennom interkommunalt samarbeid og gjennom samarbeid mellom kommuner, *fylkeskommunen* og statsforvalteren.
- Konkrete avveininger mellom naturverdier og andre hensyn oppgis og begrunnes for vedtak som har betydning for naturrisiko på alle forvaltningsnivåer – kommune, *fylkeskommune* og stat, herunder ved statens behandling av innsigelser og dispensasjoner.
- *Fylkeskommunene* vurderer hvordan hensyn til naturrisiko kan ivaretas i sin regionale planlegging, for å ivareta kommuneoverskridende effekter på og avhengighet av natur.
- Natur- og arealregnskap som dokumenterer naturrisiko knyttet til kommuneplanens arealdel, samles og sammenstilles på *fylkeskommunalt* nivå, slik at kommunenes arealregnskap kan ses i en regional sammenheng.

7.1. Anbefalinger

Det faktum at naturtapet allerede er stort og vil fortsette å vokse om vi ikke tar grep både i Rogaland og resten av landet, aktualiserer viktigheten av at alle forvaltningsnivåer gjør sitt for å stoppe nedbyggingen av natur og tap av naturmangfold. Basert på Rogaland fylkeskommune sin regionale samfunnsutviklerolle og tilgjengelige virkemidler, er vår anbefaling at fylkeskommunen:

Definerer natur og friluftsliv som en tydelig del av fylkeskommunens samfunnsutviklerolle. Basert på at fylkeskommunene som regionale samfunnsutviklere skal ta ansvar for en helhetlig og ønsket utvikling i eget fylke, og i den grad det er formålstjenlig å utfordre det lokale selvstyret, mener vi det er behov for at Rogaland fylkes-

kommune setter natur- og friluftslivsforvaltning høyere på agendaen i fylket. Vi anbefaler derfor at natur- og friluftslivsforvaltning defineres tydeligere i Rogaland fylkeskommune sin samfunnsutviklerrolle og at man setter ambisiøse mål for hva man ønsker å oppnå. Dette er også i tråd med Naturrisikoutvalgets anbefalinger. Målet med å ta denne rollen må være å benytte fylkeskommunens virkemidler til å ivareta regionale natur- og friluftslivsverdier i fylket for fremtidige generasjoner. For å lykkes med å ivareta naturmangfold og friluftsliv som en del av samfunnsutviklerrollen, må fylkeskommunen ivareta naturmangfold og friluftsliv i egen oppgaveportefølje og prioritere tilstrekkelig med midler til formålet, se utdyping i delkapittel 7.2.

Som en del av å sette naturmangfold og friluftsliv på dagsorden har fylkeskommunen to muligheter:

- *Tilnærming 1 - Definere klare mål og retningslinjer i de regionale planene.* Det betyr å formulere konkrete mål og retningslinjer for bevaring av natur- og friluftslivsområder som har regional og nasjonal verdi i de regionale planene. Tydeligheten i planene vil aktivisere innsigelsesmyndighet hvis målene på et senere tidspunkt blir utfordret av lokale arealplaner.
- *Tilnærming 2 - Jobbe politisk for å få på plass en felles strategi/erklæring mellom fylkeskommunen og kommunene i fylket.* For å sikre ivaretagelse natur og friluftsliv er det gode argumenter for at fylkeskommunen også jobber mot det politiske nivået i kommunene, utover å engasjere kommunepolitikere i utarbeidelsen av de regionale planene. Det er flere tilnærminger til hva man som fylkeskommunen kan jobbe for å realisere. Én tilnærming er å starte en prosess med å utarbeide en felles politisk strategi mellom fylkeskommunen og kommunene i fylket. En annen tilnærming, som er mindre juridisk bindende, er å jobbe for en felles fylkeskommunal og kommunal erklæring. Et konkret eksempel på det er Fredrikstad-erklæringen fra 1998, som ga kommunene som ble med i oppdrag å komme i gang med Lokal agenda 21 – en handlingsplan for bærekraftig utvikling. Utgangspunktet for et slikt arbeid bør være en felles erkjennelse om at vi står midt i en naturkrise og at det er viktig at hver og en kommune jobber for arealnøytralitet.

Jobbe for å realisere en felles politisk strategi/erklæring. I prosjektet har vi blitt utfordret på om fylkeskommunen bør ta en mobiliserende rolle opp mot innbyggere, næringsliv og kommuner. Vår vurdering er at mobilisering for ivaretagelse av naturmangfold og friluftsliv i hele Rogaland-samfunnet er en stor oppgave – og sannsynligvis for stor til at den får plass på fylkeskommunens budsjett. Det er argumenter for å avgrense fylkeskommunens mobiliserende rolle til at fylkeskommunen jobber for å mobilisere kommunene i Rogaland fylke politisk. Eksempelvis gjennom å jobbe for å etablere en felles strategi/erklæring som alle kommunene i fylket og fylkeskommunen selv skriver under på. Fordelen med en slik tilnærming, der man søker å etablere en felles erkjennelse og mål, er at det man ønsker å oppnå er betydelig bedre forankret lokalpolitisk. Sammenlignet med alternativet, som er å konkretisere mål og retningslinjer i regionale planer, kan det være lettere å få kommunene til å ha eierskap til et felles mål og retningslinjer. Både fordi man har hatt medvirkningsmulighet i utarbeidelsen og fordi det gir større tillit at man ikke taper vekstmuligheter til andre kommuner (fordi det er mer sannsynlig at de følger fastsatte mål når de selv har skrevet under på dem). Bakdelen med å satse alle kort på å få til en felles politisk plattform i Rogaland er naturligvis at det er en risiko for at man ikke blir enige, og/eller at utvalgte kommuner velger å ikke bli med på avtalen. I et slikt scenario har ikke fylkeskommunen aktivisert sin innsigelsesmyndighet, og enkeltkommuner kan lettere bygge ned natur- og friluftslivsområder som representere regionale og nasjonale verdier. Fylkeskommunens strategi bør derfor være å være tydelig til kommunene om at de vil velge begge tilnærminger, både jobbe for en felles strategi/erklæring og legge inn mål og retningslinjer i den regionale planen. Da synliggjør fylkeskommunen at de er opptatt av å etablere en felles politisk plattform,

men hvis det ikke leder frem, har man fortsatt mulighet til å påvirke kommunene til å følge fylkeskommunens mål og retningslinjer (herav fremme innsigelse hvis det er nødvendig for å sikre regionale og nasjonale verdier).

Ta en tydeligere kunnskaps- og veiledningsrolle opp mot kommunene. Det aller beste er at kommunene i Rogaland innenfor det lokale selvstyret tar gode konsekvensvurderinger og på egenhånd forvalter natur- og friluftslivsområdene slik at regionale- og nasjonale verdier ivaretas. Sett i sammenheng med at det er negative konsekvenser av at fylkeskommunen kommer sent inn i de lokale arealplanprosessene, er det gode argumenter for at Rogaland kommune skal ta en aktiv kunnskaps- og veiledningsrolle opp mot kommunene i fylket. Det er spesielt viktig fordi det er store variasjoner mellom kommuner i Rogaland i hvor mye ressurser som setter av til planlegging generelt og natur- og friluftslivsforvaltning spesielt. Vi mener Rogaland bør bygge opp et natur- og arealregnskap for fylket og oversikt over natur- og friluftslivsområder med regional verdi som løpende oppdateres med ny informasjon. Basert på denne kunnskapsbasen bør fylkeskommunen ta rollen som effektiv kunnskapsformidler. I formidlingen til kommunene bør man også være opptatt av å øke forståelsen om bærekraftig samfunnsutvikling, som kan bety at i større grad forsøker å få til næringsutvikling i samspill med naturen (eksempelvis naturbasert turisme). Ut fra vår gjennomgang av alle veiledningsmetoder, virker det mest formålstjenlig at fylkeskommunen sprer kunnskap som de bygger opp til kommunene og veileder dem gjennom å videreføre/etablere nettverk med et fornuftig omfang av samlinger hvert år. Fordelene ved nettverksamlinger er at man utnytter stordriftsfordeler ved å veilede flere kommuner samtidig og at tematikken som det veiledes i løpende kan tilpasses behovet for veiledning, fra samling til samling. Kostnadene kan holdes nede ved å begrense omfanget av nettverksamlinger. Fylkeskommunen har også mulighet til å benytte regionalt planforum til å veilede kommuner. Basert på at regionalt planforum er en lovpålagt oppgave og treffer alle kommuner i fylket, kan bruk av forumet til veiledning være effektivt og holde kostnadene nede. Det forutsetter naturligvis at det ikke legger beslag på andre formål planforumet bør benyttes til (eksempelvis samordning mellom stat og fylkeskommune).

Vurderer innretning av eksisterende tilskuddsordninger. Vi anbefaler at Rogaland fylkeskommune evaluerer tilskuddsordningene de forvalter og vurderer fremtidig innretning av ordningene. Evalueringen bør omfatte tilskuddsordningenes måloppnåelse og kostnadseffektivitet (herav tidsbruk som kommunene i fylket bruker på å søke å rapportere på ordningene). Evalueringen bør lede frem til en vurdering av fremtidig innretning av tilskuddsordninger som har høyest mulig måloppnåelse per budsjettkrone og er mest mulig kostnadseffektiv. Man bør også vurdere om økt prioritering av utvalgte formål og forenkling av søknads- og rapporteringsprosess kan bidra til økt måloppnåelse og økt kostnadseffektivitet. Det bør også vurderes om formåls- og kostnads-effektiviteten styrkes av å prioritere mer midler til formålet og hva man taper på å avvikle ordningene.

7.2. Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Sett i sammenheng med vår anbefaling er det viktig å minne om de viktigste forutsetningene for vellykket gjennomføring av anbefalingene. Vi har konkretisert to forhold som det er viktig at ivaretas:

Rogaland fylkeskommune bør være et regionalt fyrtårn. En observasjon vi eksempelvis har gjort oss i prosessen med å finne ut hvilken rolle Rogaland fylkeskommune bør ta innenfor naturforvaltning er at det er viktig at fylkeskommunen selv går foran som et godt eksempel i egen tjenesteportefølje. Det omfatter for eksempel å tydelig prioritere naturhensyn i utbygging og drift av veier, infrastruktur og eiendom som fylkeskommunen forvalter.

Det må være sammenheng mellom ambisjoner og ressurser som settes av til formålet. En grunnleggende forutsetning for at Rogaland fylkeskommune lykkes med å ta en tydeligere rolle innenfor naturmangfold og

friluftsliv er at det er balanse mellom fylkeskommunens ambisjoner og hvor mye midler som settes av på fylkeskommunens budsjett til formålet.

Referanseliste

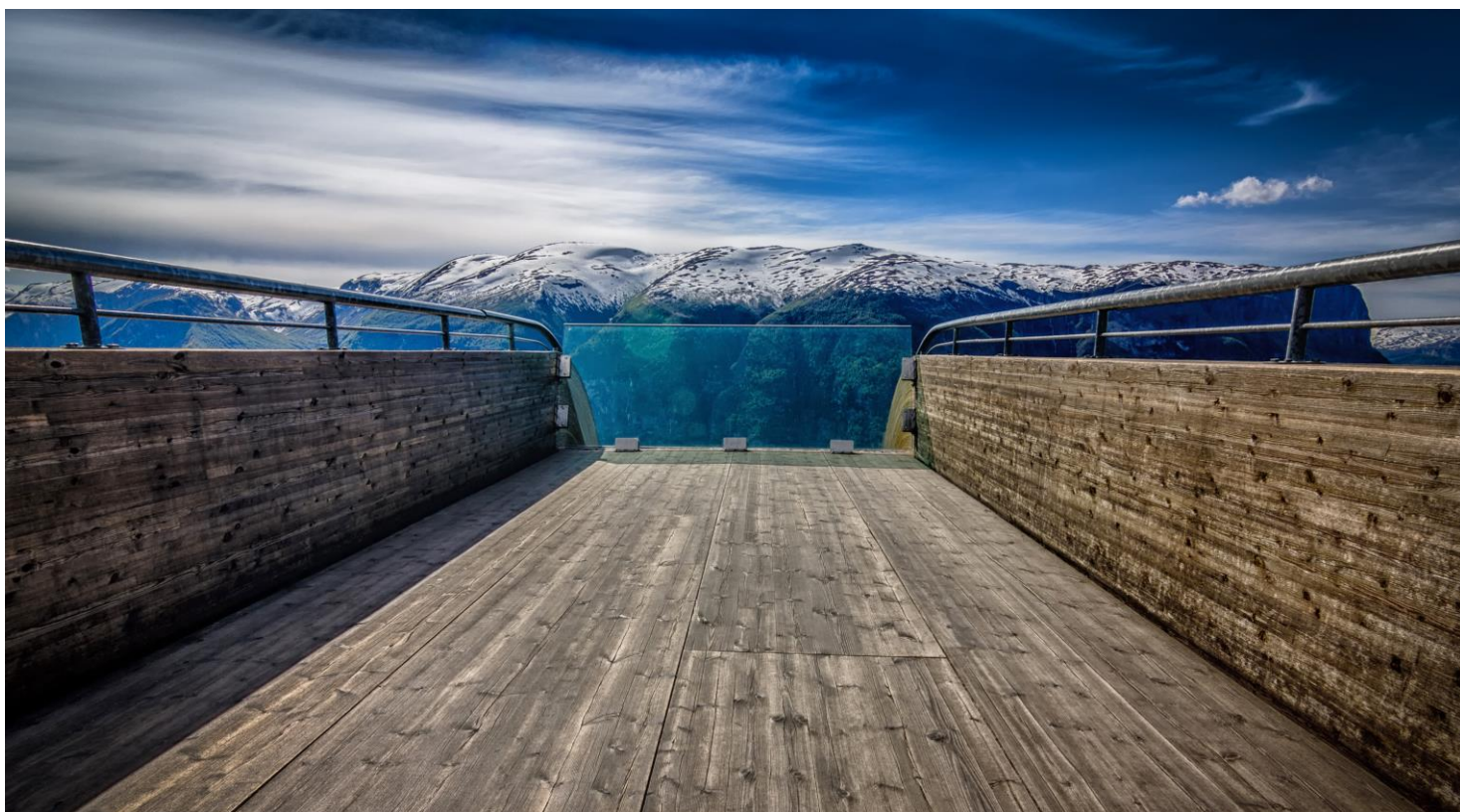
- Dalen, H. B., & Oppøyen, M. S. (2023). *Friluftsliv i Norge - status og historisk utvikling*. SSB.
- FN-sambandet. (2023, 07 07). *FNs naturavtale*. Hentet fra FN-sambandet: <https://fn.no/avtaler/miljoe-og-klima/fns-naturavtale>
- Folkehelseinstituttet. (2024). *Folkehelse rapporten - Helsetilstanden i Norge*. Hentet fra <https://www.fhi.no/he/folkehelse rapporten/?term=>
- Forskningsrådet. (2020, 10 19). *Fylkesvise kunnskapsgrunnlag - Rogaland*. Hentet fra www.forskningsradet.no: <https://www.forskningsradet.no/tall-analyse/forskning-innovasjon/fylkesvise-kunnskapsgrunnlag/rogaland/>
- Handberg, Ø. N., Kildal Iversen, E., Nerdrum, L., Rødal, M., Forsberg, P., & Haugland, L. (2022). *Bærekraftig arealutvikling i Norefjell-Reinsjøfjell*. Hentet fra Menon-Publikasjon nr. 41/2022: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-41-Baerekraftig-utvikling-i-Norefjell-Reinsjofjell.pdf>
- Handberg, Ø., Aamaas, B., Kirste, M. K., Børke, R., Schöpfer, A., Romundstad, R., & Bruvoll, A. (2023). *Klima- og energiomstilling i Rogaland. Et kunnskapsgrunnlag for arbeidet med regionalplan for klimaomstilling*. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2023-146-Klima-og-energiomstilling-i-Rogaland.pdf>
- Iversen, E. K., Grimsrud, K., Handberg, Ø. N., Lindhjem, H., & Navrud, S. (2023). Ser vi atter slike fjell og dalar? Avveiningen mellom lokaløkonomi og naturkostnader ved hytteutbygging. *Samfunnsøkonomen 1*, ss. 26-38. Hentet fra Samfunnsøkonomen 1: .
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/#Vedlegg>
- Miljødirektoratet. (2021). *Bevaring av verdifull natur. Anbefalinger og vurderinger av foreslåtte områder i kategori Nasjonalpark*. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/48c0236713df472fb0c3efba805a34f8/end--notat-nye-nasjonalparker.pdf>
- Miljødirektoratet. (2022). *Økosystemtjenester i Kystsonen Lofoten - Faggrunnlag for helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder*. Faglig forum for norske havområder.
- Miljødirektoratet. (2023, 11 01). *Naturområder på land*. Hentet fra miljostatus.miljodirektoratet.no: <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/naturomrader-pa-land/>
- NIBIO. (2023). *Kartlegging av karbonrike arealer - Kunnskapsgrunnlag til regionalplan for klimaomstilling i Rogaland*. Hentet fra https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/3099196/NIBIO_RAPPORT_2023_9_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- NIBR. (2015). *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå - Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR.
- NINA. (2023). *Planlagt utbyggingsareal i Norge - Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven*. Trondheim: Norsk institutt for natuforskning.
- Nordisk ministerråd. (2008). *Naturopplevelse, friluftsliv og vår psykiske helse - Rapport fra det nordiske miljøprosjektet "Friluftsliv og psykisk helse"*. Miljøverndepartementet.
- NOU 2024:2. (2024). *I samspill med naturen: Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*. Klima- og miljødepartementet.
- Pedersen, S., Grieg, E., Hamnes, C. T., & Kjelsaas, I. (2024). *Tilskudd på etterskudd [upublisert]*. Menon.
- Pedersen, S., Handberg, Ø., & Løset, F. (2019). *Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel*. Menon Economics.
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner - En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon Economics.
- Pedersen, S., Storaas, T., Bergsaker, E., Johnsen, K., Kjelsaas, I., & Zimmermann, M. (2021). *Evaluering av "Strategi for forvaltning av hjortevilt"*. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-41-Evaluering-av-Strategi-for-forvaltning-av-hjortevilt.pdf>
- Pedersen, S., Winther-Larsen, S., Rødal, M., & von Hanno, I. L. (2023). *Størrelse teller - En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge*. Oslo: Menon Economics.
- Rogaland fylkeskommune. (2021). *Samferdselsstrategi for Rogaland 2022-2033*. Rogaland fylkeskommune.
- Rogaland fylkeskommune. (u.d.). *Nærings- og innovasjonsstrategi for Rogaland*. Rogaland fylkeskommune.
- Statsforvaltaren i Rogaland. (2023a, 09 14). *Naturavtalen*. Hentet fra Statsforvaltaren i Rogaland: <https://www.statsforvalteren.no/nn/Rogaland/Miljo-og-klima/Klima/artikkel---naturavtalen/>
- Statsforvaltaren i Rogaland. (2023b, 09 14). *Naturen som livsgrunnlag og som klimaforkjemper*. Hentet fra www.statsforvalteren.no: <https://www.statsforvalteren.no/nn/Rogaland/Miljo-og-klima/Klima/artikkel-naturen-som-livsgrunnlag-og-som-klimaforkjemper/>

Vedlegg 1 – Oversikt over hvilke virksomheter som er intervjuet

Virksomhet	Dato
Rogaland fylkeskommune*	16.02.24
Stavanger kommune	12.02.24
Karmøy kommune	08.02.24
Hå kommune	08.02.24
Statsforvalter i Rogaland	08.02.24
DNT Stavanger	20.02.24
Naturvernforbundet	08.02.24
Innlandet fylkeskommune	15.02.24
Agder fylkeskommune*	14.02.24
Miljødirektoratet*	12.04.24
KS*	09.04.24

*Gruppeintervju.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no