

RAPPORT

KVALITET PÅ KONSEKVENSENTREDNINGER AV KLIMA- OG MILJØTEMAER I KOMMUNE- PLANENS AREALDEL





Forord

Menon Economics, med Sweco som underleverandør, har på oppdrag fra Miljødirektoratet vurdert kvaliteten på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel.

Våre kontaktpersoner i Miljødirektoratet har vært Hanne Hegseth og Mari Lise Sjong. De har kommentert på utkast og gitt oppklarende informasjon i utredningsarbeidet.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra oktober 2018 til mars 2019. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen (Menon), Øyvind Handberg (Menon) og Frode Løset (Sweco). Sunneva Juliebø, Ole Magnus Stokke og Per Fredrik Forsberg Johnsen har bistått i datainnsamlingen. Frode Løseth, Karel Grootjans, Ann Katrine Birkeland og Marius Fiskevold fra Sweco har kommet med nyttige innspill til arbeidet. Kvalitetssikrer i Menon Economics har vært Annegrete Bruvoll.

Vi takker Miljødirektoratet, fylkesmenn og kommuner for alle innspill og godt samarbeid.

Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Mars 2019

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER SOM SKAL BESVARES	7
1.1. Bakgrunn for oppdraget	7
1.2. Problemstillingene som skal besvares	7
1.3. Leseveiledning	8
2. METODISK TILNÆRMING	9
2.1. Aktiviteter i prosjektet	9
2.2. Kommuner og dokumenter som inngår i plangjennomgangen	9
2.3. Utvalgets representativitet	11
2.4. Forbehold og svakheter ved det innsamlede datagrunnlaget	14
3. GENERELT OM PLANENE SOM ER GJENNOMGÅTT	15
3.1. Utgivelsesår	15
3.2. Innlemming av konsekvensutredning i andre dokumenter	15
4. PLANPROGRAM	17
4.1. Innsnevring av temaer som utredes	17
4.2. Krav til utredning av alternativer	19
4.3. Tydelighet på hvordan konsekvenser for klima- og miljøtemaer skal utredes	21
5. KONSEKVENSTREDNINGER	23
5.1. Kilder som benyttes til innhenting av kunnskap	23
5.2. Gjennomføring av ekstra undersøkelser for å supplere kunnskapsgrunnlaget	24
5.3. Utredning av planalternativer	25
5.4. Begrunnelser for fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens	26
5.5. Redegjørelse for usikkerhet og manglende kunnskap	30
5.6. Gjenspeiling av de største negative konsekvensene i oppsummeringer	32
5.7. Utredning av virkninger av de samlede arealbruksendringene	34
5.8. Bruk av konsulenter	36
6. PLANBEHANDLING (SAKSFREMLEGG OG PLANVEDTAK)	38
6.1. Synliggjøring av resultater fra konsekvensutredningen	38
6.2. Redegjørelse for og vektlegging av høringsuttalelser	40
7. SAMLEDE VURDERINGER	42
7.1. Kvaliteten på behandling av klima- og miljøtema kan forbedres	42
7.2. Det er sannsynligvis flere forklaringer på	43
7.3. Løsningen kan være å styrke veiledningen og håndheve forskriften strengere	43
REFERANSELISTE	45
VEDLEGG 1 – AUTOMATISKE SØK RETTET MOT KLIMATILPASNING OG UTSLIPP AV KLIMAGASSER	46

Sammendrag

I henhold til forskrift om konsekvensutredninger skal kommuner gjennomføre konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel. En konsekvensutredning omfatter å vurdere vesentlige virkninger av arealbruken for miljø og samfunn. På denne bakgrunn ønsket Miljødirektoratet en vurdering av hvordan klima- og miljøtemaer håndteres i konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel. Vår gjennomgang av et representativt utvalg konsekvensutredninger (med tilhørende planprogram og saksfremlegg der de var tilgjengelige) og intervjuer med utvalgte fylkesmenn og kommuner viser at kvaliteten på konsekvensutredningene kan forbedres betydelig. De gjennomgåtte konsekvensutredningene begrunner i liten grad fastsettelse av verdi, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer. Det redegjøres nesten ikke for usikkerhet og manglende kunnskap, samtidig som det i liten grad gjennomføres supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget. Seks av ti kommuner trekker ikke frem de største negative virkningene i oppsummeringene av samlede arealbruksendringer og saksfremleggene presenterer korte tekster med lite informasjon om klima- og miljøtemaene. Planalternativer for den samlede arealbruken eller for enkeltområder utredes i liten grad.

Basert på disse funnene, og at det er utarbeidet lite veiledningsmaterieell, er det naturlig å vurdere økt og forbedret veiledning for å bidra til økt kvalitet på utredningsarbeidet i kommunene. Vår vurdering er at veiledningen både bør rettes inn mot dem som skal gjøre utredningsarbeidet, de folkevalgte og administrativ ledelse. De som skal gjøre jobben trenger realistiske eksempler på god praksis. De folkevalgte og administrativ ledelse (som fastsetter rammene for utredningsarbeidet) trenger å forstå hva en konsekvensutredning er, hvorfor den utarbeides og ikke minst hvilken verdi konsekvensutredning har som beslutningsunderlag. Vi mener at man også bør vurdere strengere håndheving av forskriften.

Miljødirektoratet ønsker økt kunnskap om hvordan klima- og miljøtemaer håndteres

Problemstillingene i denne analysen er knyttet til planprogram, konsekvensutredning og planbehandling (saksfremlegg og planvedtak) og er oppsummert i tabell A. Spørsmålene fra Miljødirektoratet handler i stor grad om å vurdere i hvilken grad kommunene følger retningslinjer og krav i forskrift om konsekvensvurderinger når de vurderer konsekvenser for klima- og miljøtemaer av kommuneplanens arealdel.

Tabell A Hovedspørsmål i kartleggingen

Dokument	Spørsmål
Planprogram	A. Bidrar planprogrammet til å snevre inn de temaer som skal utredes til bare de mest relevante? Er de mest relevante klima- og miljøtemaene tatt med? B. I hvilken grad omfatter planprogrammet krav til utredning av alternativer? (Alternative løsninger for overordnet utbyggingsmønster og/eller alternative konkrete utbyggingsforslag) C. Er planprogrammet tydelig på hvordan konsekvenser for klima- og miljøtemaer skal utredes? (Metode med mer)
Konsekvensutredning	D. Hvilke kilder brukes for innhenting av kunnskap om klima- og miljøtemaer? E. I hvilken grad gjennomføres ekstra undersøkelser i tillegg til innhenting av eksisterende kunnskap? F. I hvilken grad omfatter konsekvensutredningen planalternativer? G. Er fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer for enkeltområder tilstrekkelig begrunnet? H. Er usikkerhet og manglende kunnskap redegjort for? I. Gjenspeiles de største negative konsekvensene for klima- og miljøtemaer i oppsummeringen av konsekvenser for hvert enkelt område?

	J. Omfatter konsekvensutredningen utredning av virkningene av de samlede arealbruksendringene? Gjenspeiles de viktigste konsekvensene av planen samlet for klima- og miljøtemaer i vurdering av de samlede arealbruksendringene?
	K. Gjør kommunene arbeidet med konsekvensutredningen selv, eller leier de inn konsulenter?
Planbehandling (saksfremlegg og planvedtak)	L. I hvilken grad gjenspeiles resultater fra konsekvensutredningen av klima- og miljøtemaer i saksframlegget og planvedtaket? Er konsekvensutredningen tillagt tilbørlig vekt?
	M. Er det redegjort for høringsuttalelsene på klima- og miljøområdet i saksframlegget og hvordan disse er vektlagt?

For å svare på spørsmålene har vi gjennomgått dokumenter

Som grunnlag for analysen har vi gått gjennom konsekvensutredninger for 91 norske kommuner. Utvalget er representativt for landets kommuner. For disse kommunene identifiserte vi 38 planprogram, 42 saksfremlegg og 48 planvedtak, som også er gjennomgått. Litteraturgjennomgangen er supplert med:

- *Automatiske søk.* For å kartlegge bruk av konsulenter og kjente kunnskapskilder i utredningsarbeidet har vi ekstrahert tekst fra konsekvensutredningene i PDF-versjoner og skrevet dette om til tekstfiler, for så å gjennomføre automatisk søk i disse. Søk med variasjoner av nøkkelordene er gjennomført for å sikre at så stor andel av ordene som mulig er identifisert.
- *Arbeidsverksted.* For å gjøre faglige vurderinger har vi gjennomført arbeidsverksted med eksperter innenfor ulike klima- og miljøtemaer i Sweco. Miljødirektoratet var også til stede.
- *Intervjuer.* For å supplere med synspunkter fra kommunesektoren har vi gjennomført intervjuer med representanter fra tre fylkesmenn (Nordland, Oslo og Viken, og Vestland) og et utvalg kommuner.

Konsekvensvurderingene begrunnes i liten grad og er gjennomgående utilstrekkelige

Grunnsteinen i kommunenes håndtering av klima- og miljøtemaer er vurderinger av konsekvenser av arealbruk for hvert enkelt geografisk område i konsekvensutredningen. Dersom konsekvensvurderingene ikke er forståelige og etterprøvbare, vil informasjonen oppsummert for hvert delområdene og for de samlede arealbruksendringene ikke være tilstrekkelige. Det betyr også at saksframlegget og planvedtaket vil være basert på et sviktende kunnskapsgrunnlag.

Kun 13 prosent av de gjennomgåtte konsekvensutredningene gir begrunnelser for fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens for samtlige klima- og miljøtemaer for enkeltområdene i konsekvensutredningen. Det er stor variasjon på tvers av temaene om det er gitt begrunnelser. Innen forurensning, friluftsliv, vannmiljø og klimagassutslipp er det begrunnelser i over halvparten av konsekvensutredningene. Innen naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø og landskap er det tilsvarende tallet under 80 prosent.

For å vurdere kvaliteten på begrunnelsene ble et utvalg begrunnelser vurdert etter fem kriterier av fagekspertene på nevnte arbeidsverksted. Vi har lagt til grunn at begrunnelsene skal være korte og konsise. En gjennomgående vurdering er at begrunnelsene i liten grad beskriver tiltaket og graden av påvirkning (konsekvens). Redegjørelsene for hvorfor tiltaket har konsekvenser samt bruk av kildereferanser er også gjennomgående svake. Selv om det er variasjon mellom kommuner og tema, vurderer vi begrunnelsene til å være gjennomgående utilstrekkelige.

Oppsummeringene av konsekvenser på tvers av klima- og miljøtemaene innen et hvert delområde er gjennomgående bedre. De fleste kommunene gjør disse vurderingene. Vurderingene av konsekvensene av de samlede arealbruksendringene i kommuneplanens arealdel er etter vårt skjønn svakere. Under halvparten av konsekvensutredningene gir en slik vurdering, og blant to av ti av disse vurderingene gjenspeiles ikke de viktigste konsekvensene identifisert i utredningen.

Basert på overnevnte funn er vår vurdering er at arealplanvedtak i stor grad baseres på svake begrunnelser av planenes påvirkning på klima- og miljøtemaene innen hvert delområde, som i manglende grad sammenstilles til helhetlig vurdering av arealbruksendringene. Dette kan ha negative konsekvenser for klima- og miljøtemaene, siden disse ikke vurderes tilstrekkelig opp mot de positive virkningene av tiltakene.

Kun et fåtall redegjør for usikkerhet og manglende kunnskap

Forskrift om konsekvensutredninger uttrykker at konsekvensutredningen skal beskrive utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler som har påvirket sammenstillingen av informasjonen, samt de viktigste usikkerhetsfaktorene ved utredningen. I forskriften påpekes det også at hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes.

I vår gjennomgang finner vi at én av fire kommuner redegjør for usikkerhet og manglende kunnskap om klima- og miljøtemaer, og bare én av fem rapporterer å ha gjennomført supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget. Samlet sett er vår vurdering at en betydelig andel av de gjennomførte utredningene er basert på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag.

Negative virkninger trekkes unntaksvis frem i oppsummeringer, planvedtak og saksfremlegg

For å sikre at resultatene tilgjengeliggjøres og forstås av beslutningstaker (de folkevalgte) bør ikke bare de positive sidene ved arealbruken, men også de største negative virkningene trekkes frem. Vi finner at seks av ti kommuner ikke formidler de viktigste funnene i konsekvensutredningen i oppsummeringene.

Selv om klima- og miljøtema nevnes i om lag 75 prosent av de gjennomgåtte saksfremleggene, finner vi at klima- og miljøtemaene i liten grad er tillagt tilbørlig vekt i planbehandlingen. Flere av de gjennomgåtte saksfremlegg og planvedtak trekker ikke frem klima- og miljøtemaer, og en betydelig andel av dem omfatter korte omtaler som gir lite innsikt. Vårt inntrykk er at de større bykommunene i større grad synliggjør konsekvenser for klima- og miljøtemaene og hvilke avveininger man står overfor.

Saksframlegget og planvedtaket bør ha en oppsummering om retning, innspill og begrunnet vurdering av de valg som er gjort for klima- og miljøtemaene. Klima- og miljøtemaene i de gjennomgåtte konsekvensutredningen er i all hovedsak ikke behandlet på en slik måte.

Det er i tillegg en rekke andre forbedringspunkter

I undersøkelsen finner vi i tillegg at:

- Kun et fåtall kommuner begrunner innsnevring av klima- og miljøtema i planprogrammet
- Halvparten av kommunene vurderer virkninger av de samlede arealbruksendringene
- 1 av 20 kommuner utreder planalternativer for den samlede arealbruken
- 1 av 10 kommuner utreder planalternativer for enkeltområder
- 4 av 10 kommuner redegjør for høringsuttalelser som omtaler klima- og miljøtema
- 3 av 10 kommuner nevner klima- og miljøtema i planvedtaket

På denne bakgrunn er vårt inntrykk at det er et stort potensial for å forbedre konsekvensutredningene og bruken av dem.

Manglende forståelse blant de folkevalgte ser ut til å være en viktig forklaring

Våre funn må sees i sammenheng med at kommunene står overfor store forventninger og krav fra overordnede myndigheter, både regionalt og nasjonalt, og fra lokalt næringsliv og innbyggere. Det gjelder både hva man skal utrette med arealbruken (samfunnseffekter) og hvilke forhold man skal ta hensyn til i planleggingen, herav

vurdering av konsekvens på klima- og miljøtemaer i konsekvensutredningen. Manglende administrativ kapasitet og kompetanse er naturligvis en forklaring på at det er et betydelig potensial for å bedre ivareta klima- og miljøtema, spesielt for kommuner med lave innbyggertall. I samtaler med representanter fra et utvalg kommuner har vi blitt bevisste på at manglende forståelse blant lokale folkevalgte for hvorfor man skal utrede konsekvenser av arealbruken er en minst like viktig forklaring.

Kvaliteten på arbeidet som gjennomføres følger av prioritering av innsats. Siden kommuneledelsen har beslutningsmyndighet over ressurser, bruk av konsulenter, tidsfrister for arbeidet osv., kan manglende forståelse for verdien av konsekvensutredningen som beslutningsunderlag bidra til at utredningene gjennomføres under for snevre rammebetingelser. Dette underbygges av at flere kommuner har utarbeidet konsekvensutredningen *etter* at beslutning om arealbruken er fattet eller at prosessen har kommet svært langt. Da har konsekvensutredningen liten reell innvirkning på beslutningene rundt arealbruken i kommunene og noe man gjør som en formalitet.

Det blir også påpekt av enkelte at man i større grad har støttet seg på utarbeidede konsekvensutredninger i andre kommuner enn tilgjengelige veiledning når man har utarbeidet egen konsekvensutredning. Årsaken har vært at en ferdig utarbeidet konsekvensutredning gir eksempler på hva som kan vurderes og på hvilket nivå vurderingene gjennomføres. Risikoen med en slik tilnærming er naturligvis at de som utarbeider planene kan opparbeide seg en feil forståelse av hva en konsekvensutredning bør inneholde.

Man bør vurdere å forbedre veiledningen og håndheve forskriften strengere

Vår kartlegging taler for at veiledningen bør utvikles i tråd med behov og forventningene til kommunene, og som et supplement og hjelpemiddel for fylkesmannen. Vårt råd er at veiledningen:

- *Rettes både mot folkevalgte, administrativ ledelse og de som skal gjennomføre utredningen.* De folkevalgte og administrativ ledelse setter rammene for ressursbruk i utredningene og hvordan informasjonen fra utredningene anvendes. Det er dermed vel så viktig å utarbeide veiledning mot de folkevalgte og administrativ ledelse som de som skal utarbeide konsekvensutredningene. Veiledning til folkevalgte og administrativ ledelse bør fokusere på hva en konsekvensutredning er, hvorfor den utarbeides og hvilken verdi konsekvensutredning har som beslutningsunderlag.
- *Viser realistiske eksempler på god praksis.* Inntrykket vi sitter igjen med etter å ha snakket med kommuner og fylkesmenn er at det er behov for å utarbeide veiledning som viser god praksis. Veilederen bør gi konkrete beskrivelser av hvordan arbeidet kan gjøres (gjerne med realistiske eksempler), synliggjøre fordelene ved å følge den beskrevne tilnærmingen og motivere til endret praksis.

Det kan argumenteres for at økt og forbedret veiledning til de som skal utarbeide konsekvensutredningen og de folkevalgte ikke vil være nok til at retningslinjene og kravene i forskriften oppfylles. Som et supplement til økt og forbedret veiledning bør man derfor vurdere om håndhevingen av forskriften om konsekvensutredninger skal strammes til, og derigjennom sikre tilstrekkelig kvalitet på utredningsarbeidet i kommunene. Hvis det er et tiltak som vurderes som hensiktsmessig er det naturlig at fylkesmannen tar denne rollen, og at man sikrer at det følges opp med tilstrekkelige ressurser til fylkesmannsembetene.

1. Bakgrunn og problemstillinger som skal besvares

1.1. Bakgrunn for oppdraget

I henhold til forskrift om konsekvensutredninger (FOR, 2017) skal kommunen gjennomføre konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel. For kommuneplanens arealdel kan konsekvensutredningen i henhold til forskriftens § 18 begrenses til å redegjøre for virkninger planen kan få på et overordnet nivå. Konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Miljødirektoratet og Riksantikvaren har et overordnet ansvar for å veilede om miljøhensyn i arealplan. Denne rapporten gir en situasjonsbeskrivelse over hvordan klima- og miljøtemaer håndteres i konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel. Rapportens datagrunnlag er altså kommuneplanens konsekvensutredning, med tilhørende planprogram og planbehandling, for et stort utvalg av landets kommuner.

Klima- og miljøtemaer er i denne utredningen definert som følgende temaer:

1. naturmangfold,
2. økosystemtjenester (f.o.m. siste revisjon av forskriften i 2017),
3. kulturminner og kulturmiljø,
4. friluftsliv,
5. landskap,
6. forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støy), og
7. vannmiljø.

1.2. Problemstillingene som skal besvares

Problemstillingene i denne analysen er knyttet til planprogram, konsekvensutredning og planbehandling (saksfremlegg og planvedtak) og er oppsummert i Tabell 1.1. Spørsmålene fra Miljødirektoratet handler i stor grad om å vurdere kvaliteten på vurderinger av konsekvenser på klima- og miljøtemaer av kommuneplanens arealdel.

Tabell 1.1 Spørsmål som skal besvares i oppdraget

Dokument	Spørsmål
Planprogram	<p>A. Bidrar planprogrammet til å snevre inn de temaer som skal utredes til bare de mest relevante? Er de mest relevante klima- og miljøtemaene tatt med?</p> <p>B. I hvilken grad omfatter planprogrammet krav til utredning av alternativer? (Alternative løsninger for overordnet utbyggingsmønster og/eller alternative konkrete utbyggingsforslag)</p> <p>C. Er planprogrammet tydelig på hvordan konsekvenser for klima- og miljøtemaer skal utredes? (Metode med mer)</p>
Konsekvensutredning	<p>D. Hvilke kilder brukes for innhenting av kunnskap om klima- og miljøtemaer?</p> <p>E. I hvilken grad gjennomføres ekstra undersøkelser i tillegg til innhenting av eksisterende kunnskap?</p> <p>F. I hvilken grad omfatter konsekvensutredningen planalternativer?</p> <p>G. Er fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer for enkeltområder tilstrekkelig begrunnet?</p> <p>H. Er usikkerhet og manglende kunnskap redegjort for?</p> <p>I. Gjenspeiles de største negative konsekvensene for klima- og miljøtemaer i oppsummeringen av konsekvenser for hvert enkelt område?</p>

- J. Omfatter konsekvensutredningen utredning av virkningene av de samlede arealbruksendringene? Gjenspeiles de viktigste konsekvensene av planen samlet for klima- og miljøtemaer i vurdering av de samlede arealbruksendringene?
- K. Gjør kommunene arbeidet med konsekvensutredningen selv, eller leier de inn konsulenter?

Planbehandling
(saksfremlegg
og planvedtak)

- L. I hvilken grad gjenspeiles resultater fra konsekvensutredningen av klima- og miljøtemaer i saksframlegget og planvedtaket? Er konsekvensutredningen tillagt tilbørlig vekt?
 - M. Er det redegjort for høringsuttalelsene på klima- og miljøområdet i saksframlegget og hvordan disse er vektlagt?
-

1.3. Leseveiledning

Rapporten følger i all hovedsak oppbyggingen i oppdraget. I kapittel 2 gjennomgås vår metodiske tilnærming og kapittel 3 gir en oversikt over utvalget og dets representativitet. Gjennomgang av resultater og drøfting av resultatene for planprogram, konsekvensutredninger og planbehandling gis i henholdsvis kapittel 4, 5 og 6. Til slutt, i kapittel 7, drøftes den overordnede kvaliteten på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel og hva som bør gjøres for å øke kvaliteten på konsekvensutredningene.

2. Metodisk tilnærming

I dette kapitlet gis en gjennomgang av metodikken som er benyttet til å svare på spørsmålene i Tabell 1.1, utvalget av kommuner som har inngått i dokumentgjennomgangen, og av hva som kan sies å være svakheter ved det innsamlede datagrunnlaget.

2.1. Aktiviteter i prosjektet

Som grunnlag for analysene har vi gjennomført dokumentgjennomgang, automatiske søk i planene, gjennomført et arbeidsverksted og intervjuet utvalgte kommuner og fylkesmenn:

- *Dokumentgjennomgang.* Vi har gjennomført en litteraturgjennomgang av konsekvensutredninger for 91 norske kommuner. For disse kommunene fant vi 38 planprogram, 42 saksfremlegg og 48 planvedtak på nett. Gjennomgangen av dokumentene har vært manuell og omfattet å svare på en rekke konkrete spørsmål. Metodikken vi har lagt til grunn for å komme frem til de 96 kommunene og i hvilken grad utvalget er skjært er diskutert nærmere i delkapittel 2.2.
- *Automatiske søk.* For å kartlegge bruk av konsulenter og kjente kunnskapskilder i utredningsarbeidet har vi gjennomført automatiske søk. Dette innebærer å ekstrahere tekst fra konsekvensutredningene i PDF-versjoner og skrive dette om til tekstfiler, for så å gjennomføre automatisk søk i disse. Søk med variasjoner av nøkkelordene er gjennomført for å sikre at så stor andel av ordene er identifisert. Dette er gjennomført med pakkene PyPDF2 og PANDAS. Fem av konsekvensutredningene var ikke lesbare med denne metoden. Utvalget for disse spørsmålene er derfor på 86 konsekvensutredninger. Bruk av ord som knytter seg til konsulenter er ikke ensbetydende med at konsulentene har bidratt inn i arbeidet, som kan sies å være en svakhet. En annen svakhet er at flere av konsekvensutredningene er et vedlegg eller kapittel til arealplanen, som kommunen kan ha fått hjelp til å utarbeide. Det er også tilfeller hvor konsekvensutredningen og ROS-analysen inngår i ett og samme dokument.
- *Arbeidsverksted.* For å svare på spørsmål som har krevd faglige vurderinger har vi gjennomført arbeidsverksted med eksperter innenfor ulike klima- og miljøtemaer i Sweco. Miljødirektoratet var observatører. Arbeidsverkstedet omfattet at vi gjennomgikk foreløpige funn, og sammen diskuterte oss frem til hva som kan sies å representere god kvalitet og gode begrunnelser. Deretter vurderte vi en rekke eksempler på kommunenes vurderinger og begrunnelser av verdi, omfang og konsekvens.
- *Intervjuer.* For å supplere våre vurderinger og få innspill til hvordan eventuell veiledning bør innrettes har vi gjennomført intervjuer med representanter fra tre fylkesmenn (Nordland, Oslo og Viken, og Vestland) og seks kommuner (Kristiansund, Rendalen, Sandefjord, Snillfjord, Sør-Varanger og Vegårshei). Fylkesmennene ble valgt ut for å dekke et stort antall kommuner, by- og distriktskommuner med god geografisk spredning. Kommunene ble valgt for både å ha ulik størrelse (innbyggertall), dekke ulike deler av landet, representere nedgang og vekstkommuner, og by- og distriktskommuner.

2.2. Kommuner og dokumenter som inngår i plangjennomgangen

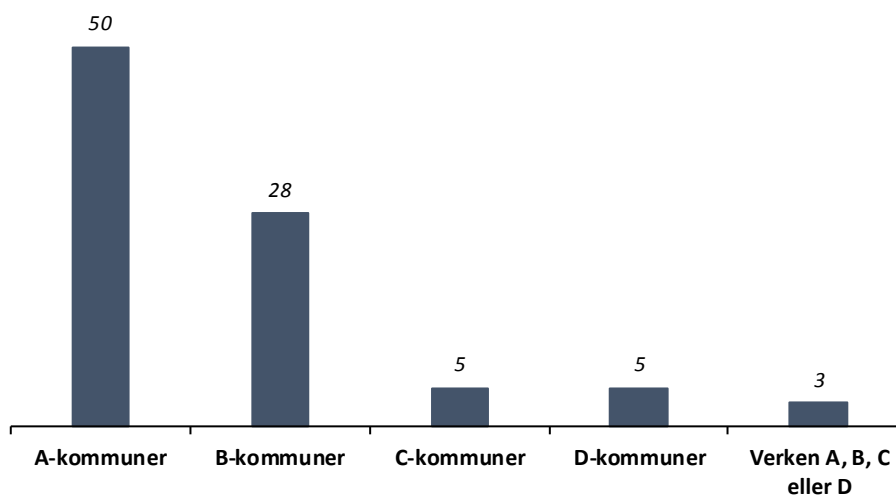
Dokumentene som er gjennomgått i dokumentgjennomgangen er hentet fra kommunenes internettsider. Vår erfaring gjennom dette prosjektet er at det er stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad dokumentene ligger på nett og hvor lett de er å finne på nettsidene. Ikke alle kommuner synes å være like gode på å tilgjengeliggjøre dokumentene på nett, for eksempel som følge av nylig oppdatering av nettsider og/eller sammenslåingsprosesser.

For å øke representativiteten i utvalget sorterte vi alle norske kommuner etter befolkningsstørrelse og delte dem inn i tre like store grupper. Innad i hver gruppe er kommunene sortert fra høyest til lavest score på Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks. Deretter kategoriserte vi kommunene som lignet mest på hverandre fra alternativ A til D. Vi ønsket å inkludere de største kommunene i gjennomgangen, og plasserte Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø som A-kommuner. Vi startet å lete etter dokumentene for alle A-kommunene, hvis vi ikke fant A-kommunens konsekvensutredning lette vi etter konsekvensutredning for B-kommunen osv. I innsamlingsprosessen kom vi over noen få dokumenter som ikke var kategorisert som A, B, C eller D. Vi har også valgt å innlemme disse i gjennomgangen.

I utgangspunktet var vi ute etter å gjennomgå dokumentene for kommuner som hadde alle relevante dokumenter, dvs. planprogram, konsekvensutredning, saksfremlegg og planvedtak, tilgjengelige på nett. Samtidig hadde vi en ambisjon om å gjennomgå dokumenter for 100 representative kommuner. Det viste seg vanskelig å stille krav til begge deler, siden vi kun fant et fåtall kommuner som hadde alle dokumenter tilgjengelig. Med begrunnelsen i at Miljødirektoratet var mest opptatt av innholdet i konsekvensutredningene, stilte vi krav til at konsekvensutredningen eksisterer for at kommunen skulle inngå i gjennomgangen.

Resultatet av strategien for å finne først A-kommuner med konsekvensutredning på nett, så B-kommuner, deretter C-kommuner og til slutt D-kommuner bidro til at vi identifiserte 91 kommuner med konsekvensutredninger. Figur 2.1 viser hvordan de 91 kommunene fordeler seg på A-D kommuner. Som nevnt la vi til tre kommuner som vi tilfeldigvis fant konsekvensutredningene til.

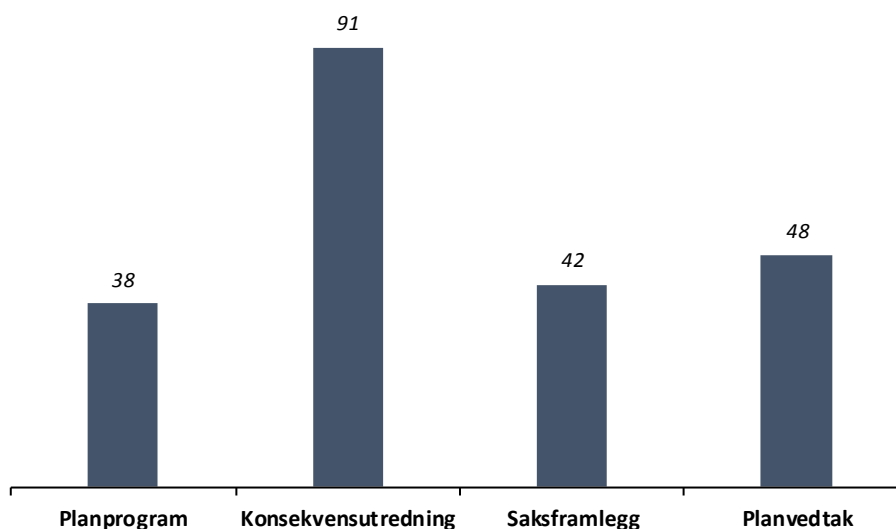
Figur 2.1 Antall A-, B-, C- og D-kommuner som inngikk i vår gjennomgang



Kilde: Menon Economics

Alle 91 kommunene hadde konsekvensutredninger på nett, men vi fant i mindre grad planprogram, saksfremlegg og planvedtak. Figur 2.2 viser antall dokumenter som inngikk i analysen. Vi ser at vi fant planprogram, saksfremlegg og planvedtak for under halvparten av kommunene som hadde konsekvensutredninger. Vi fant alle dokumentene for 21 kommuner som inngikk i gjennomgangen.

Figur 2.2 Antall dokumenter som er gjennomgått i prosjektet



Kilde: Menon Economics

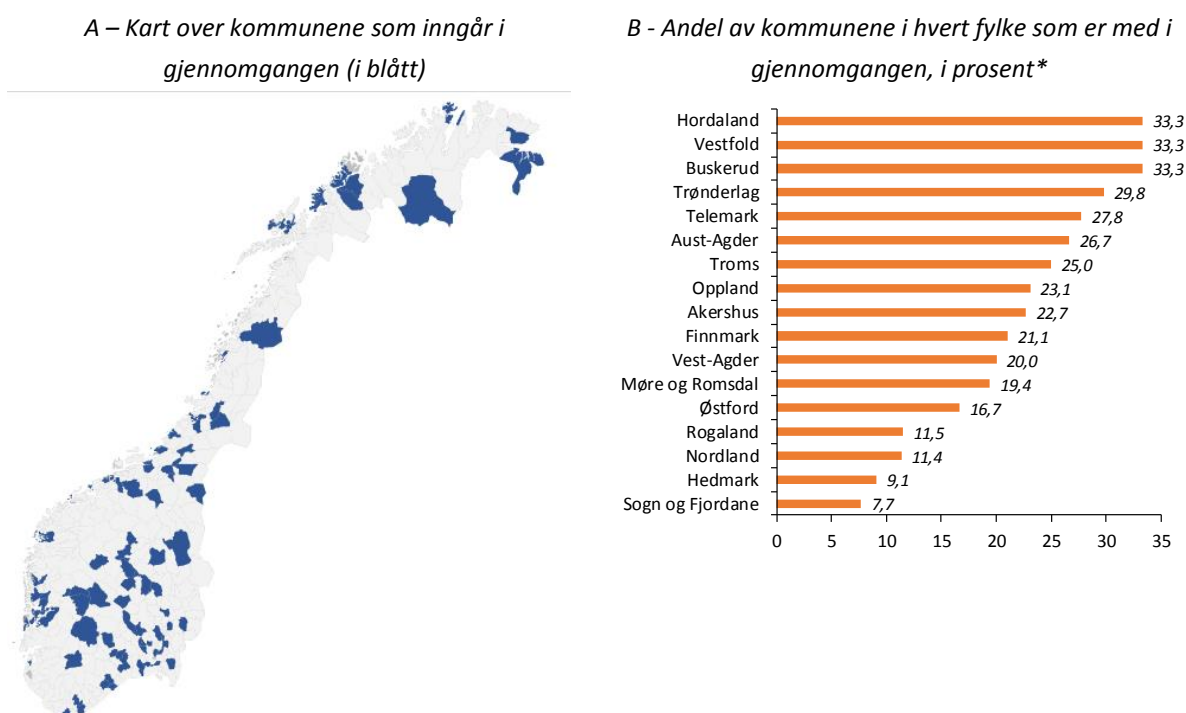
2.3. Utvalgets representativitet

For å sikre at konklusjonene vi kommer frem til er mest mulig generaliserbare for alle landets kommuner har vi vært opptatt av høyest mulig grad av representativitet. Utvalget av kommuner som har inngått i undersøkelsen kan likevel være skjevt i dimensjoner som er relevante i arealplanleggingen: geografi, kommunestørrelse (innbyggertall og areal), sentralitet, vekst eller nedgang i innbyggertall og kommuneøkonomi. Vi har derfor undersøkt skjevheter i (med tilhørende kilder):

- Geografi (kommuner fra alle fylker skulle være representert)
- Kommunestørrelse (Innbyggertall per 1. januar 2018 fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank)
- Kommunestørrelse (Areal i km² per 1. januar 2018 fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank)
- Sentralitetsgrad (Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 0 til 1000, der Oslo representerer kommunen med høyest sentralitetsgrad lik 1000)
- Vekst eller nedgang i innbyggertall (Endringen i innbyggertall fra 1. januar 2013 til 1. januar 2018 fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank)
- Kommunenes økonomiske handlingsrom (beregnete oppgavekorrigerte frie inntekter i 2018 fra Grønt hefte)

Vi har sikret representasjon av kommuner fra alle fylker. Figur 2.3A viser den geografiske spredningen av kommunene der vi har gjennomgått konsekvensutredningene. Som vi ser fra figuren er det en god geografisk spredning av kommunene, men likevel er enkelte områder som er lite representert (området Rogaland og sørlige deler av Hordaland, i Hedmark samt området langs kysten fra Sogn og Fjordane til sørligere deler av Møre og Romsdal). Dette kommer også tydelig frem i Figur 2.3B, som viser andel av kommunene i hvert fylke som inngår i gjennomgangen. Figuren viser at en tredjedel av kommunene i Hordaland, Vestfold og Buskerud inngår i gjennomgangen, mens for Hedmark og Sogn og Fjordane inngår henholdsvis 8 og 9 prosent av kommunene. Vi mener likevel representasjonen er tilstrekkelig, gitt at alle fylker er representert, gjennomgangen er basert på et stort utvalg og vi har trukket utvalget i de dimensjoner vi mener kan forklare relevante ulikheter mellom kommunene.

Figur 2.3 Figurer som viser utvalgets geografiske spredning



*Oslo kommune inngår i analysen, men ikke i figuren for å gjøre den mer lesbar. Kilde: Menon Economics

For de øvrige dimensjonene i punktlisten over (innbyggertall, areal, sentralitet etc.) har vi ved hjelp av *t*-tester undersøkt om det er signifikant forskjell mellom kommuner som har inngått i dokumentgjennomgangen og de som ikke har gjort det. Denne metodikken er blant annet benyttet av Pedersen og Bruvoll (2014). For å kunne teste om utvalget vårt er representativt må vi ha en formening om hvilke forhold som på best mulig måte kan fange opp variasjon i utfordringer og spesielle problemstillinger med å utrede klima- og miljøkonsekvenser i kommuneplanens arealdel. Våre hypoteser om hvilke faktorer som fanger opp variasjoner i utfordringer i utredningsarbeidet er oppsummert i Tabell 2.1. Tabellen viser at kommunene som inngår i gjennomgangen er betydelig større (målt i antall innbyggere), ligger mer sentralt og har en høy befolkningsutvikling. Forskjellene er statistisk signifikant på et fem prosentnivå.

Tabell 2.1 Resultater av tosidig T-test blant kommuner som er med og ikke med i undersøkelsen - over variabler som antas å gi ulike utfordringer i arealplanleggingen

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell**
	Med	Ikke med	Med	Ikke med		
Antall innbyggere	91	331	25 588	8 964	-3,64	Ja
Geografisk størrelse (km²)	91	331	731,3	717,7	-0,13	Nei
SSBs sentralitetsindeks	91	331	681,5	645,9	-2,17	Ja
Utvikling innbyggertall (siste 5 år)	91	331	1,41	2,77	-2,64	Ja
Økonomisk handlingsrom*	91	331	61 638	63 557	1,28	Nei

*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. **Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

En viktig årsak til forskjellene mellom kommunene som inngår/ikke inngår, er at vi har lagt vekt på å inkludere de største byene i Norge. Vår hypotese er at disse har spesielt gode fagmiljøer til å gjennomføre konsekvens-

utredningen, og at positive erfaringer fra disse kan deles med andre kommuner og vil være viktige i anbefalingene.

For å undersøke hvordan de største kommunene slår ut på representativitet har vi undersøkt hvordan resultatene i Tabell 2.1 blir påvirket av at vi begrenser analysen til kommuner med innbyggertall mindre enn 75 000. Ved å gjøre dette reduseres antall kommuner fra 422 til 413, altså med ni kommuner. Seks av ni kommuner er inkludert i dokumentgjennomgangen. Resultatet av å gjennomføre analysen for kommuner med innbyggertall under 75 000 er vist i Tabell 2.2. Utvalget som inngår i plangjennomgangen er ikke skjevt når det gjelder innbyggertall og sentralitet, men befolkningsveksten i kommunene som inngår i gjennomgangen er høyere enn befolkningsveksten i øvrige kommuner. Denne skjevheten må ivaretas når vi tolker resultatene. En forklaring kan være at det har vært lettere å finne konsekvensutredninger på nett for vekstkommuner enn andre kommuner, som kan skyldes at vekstkommuner rullerer arealplanen oftere, har et bedre system for medvirkning og/eller legger mer ut på nett.

Tabell 2.2 Resultater av tosidig T-test blant kommuner som er med og ikke med i undersøkelsen - variabler som antas å gi ulike utfordringer i arealplanleggingen for kommuner som har mindre enn 75 000 innbyggere

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell
	Med	Ikke med	Med	Ikke med		
Antall innbyggere	85	328	10 371	8 184	-1,64	Nei
Geografisk størrelse (km²)	85	328	736,0	721,9	-0,13	Nei
SSBs sentralitetsindeks	85	328	666,4	643,5	-1,39	Nei
Utvikling innbyggertall (siste 5 år)	85	328	2,51	1,36	-2,18	Ja
Økonomisk handlingsrom*	85	328	62 279	63 632	0,88	Nei

*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. **Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

I vurderingen av utvalget er det også interessant å undersøke om det er skjevheter blant kommuner som har planprogram. Som vist i Figur 2.2 har vi kun funnet planprogram for 38 av 91 kommuner. Tabell 2.3 viser at kommuner som vi har funnet planprogram for har færre antall innbyggere, er større i areal, ligger mer sentralt, har en lavere befolkningsvekst og har et lavere økonomisk handlingsrom i forhold til de øvrige kommunene i utvalget. At kommunene som har planprogram har et mindre økonomisk handlingsrom per innbygger er statistisk signifikant.

Tabell 2.3 Resultater av tosidig T-test blant kommuner som vi har funnet planprogrammet for og ikke - over variabler som antas å gi ulike utfordringer i arealplanleggingen

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell
	Med	Ikke med	Med	Ikke med		
Antall innbyggere	38	53	19 160	29 993	0,64	Nei
Geografisk størrelse (km²)	38	53	791,2	690,3	-0,41	Nei
SSBs sentralitetsindeks	38	53	684,7	679,4	-0,17	Nei
Utvikling innbyggertall (siste 5 år)	38	53	2,61	2,88	0,29	Nei
Økonomisk handlingsrom*	38	53	58,3	64,0	1,82	Ja

*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. **Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

Forskjeller mellom utvalget vi har funnet saksfremlegg for og de øvrige kommunene som inngår i gjennomgangen er vist i Tabell 2.4. Utvalgene skiller seg ikke statistisk fra hverandre.

Tabell 2.4 Resultater av tosidig T-test blant kommuner som vi har funnet saksfremlegg for og ikke - over variabler som antas å gi ulike utfordringer i arealplanleggingen

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell
	Med	Ikke med	Med	Ikke med		
Antall innbyggere	42	49	31 106	20 858	-0,61	Nei
Geografisk størrelse (km ²)	42	49	672,3	781,9	0,45	Nei
SSBs sentralitetsindeks	42	49	682,0	681,2	-0,03	Nei
Utvikling innbyggertall (siste 5 år)	42	49	3,22	23,92	-0,91	Nei
Økonomisk handlingsrom*	42	49	61 693	61 591	-0,03	Nei

*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. **Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

2.4. Forbehold og svakheter ved det innsamlede datagrunnlaget

Vår kartlegging av kvaliteten på konsekvensvurderinger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel bygger i all hovedsak på manuell gjennomlesing av 91 konsekvensutredninger, 38 planprogram, 42 saksfremlegg og 48 planvedtak, samt automatiske søk i 86 av konsekvensutredningene. Metoden avdekker ikke tilfeller hvor kommunene har gjort vurderinger og utredninger uten å ha dokumentert dette. For eksempel kan det være gode grunner for et valg kommunen har tatt, selv om valget ikke er begrunnet skriftlig. Det er viktig å ha med seg dette perspektivet når man tolker resultatene i påfølgende kapitler.

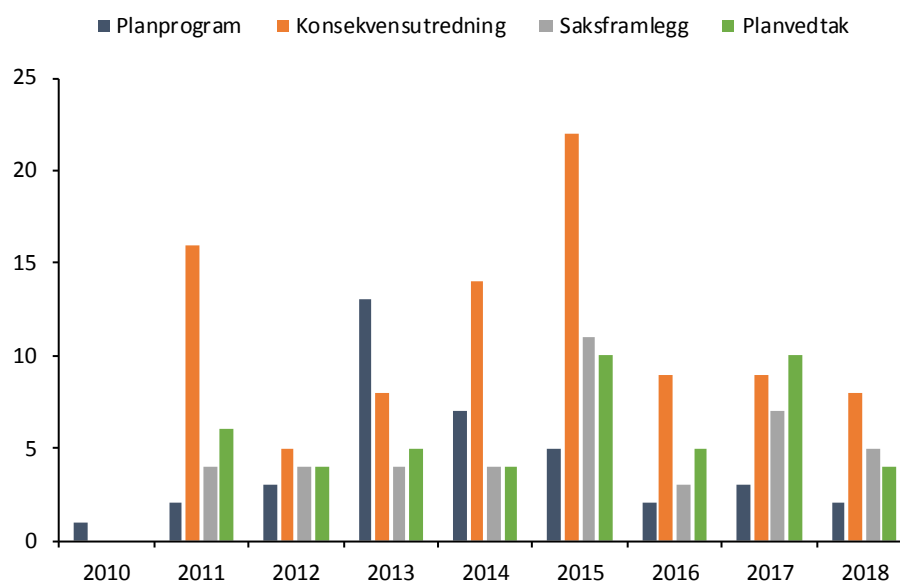
3. Generelt om planene som er gjennomgått

I dette kapitlet vil vi beskrive når konsekvensutredningene sist ble oppdatert (når de ble utgitt) og i hvilken grad konsekvensutredningene er innlemmet i andre dokumenter som arealplan, risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) eller begge deler.

3.1. Utgivelsesår

Gjennomgangen er avgrenset til konsekvensutredninger utarbeidet etter 2010. Figur 3.1 viser aldersfordelingen på de gjennomgåtte dokumentene i kartleggingen.

Figur 3.1 Antall dokumenter som er gjennomgått fordelt etter år dokumentene er lagt ut på nett og/eller vedtatt

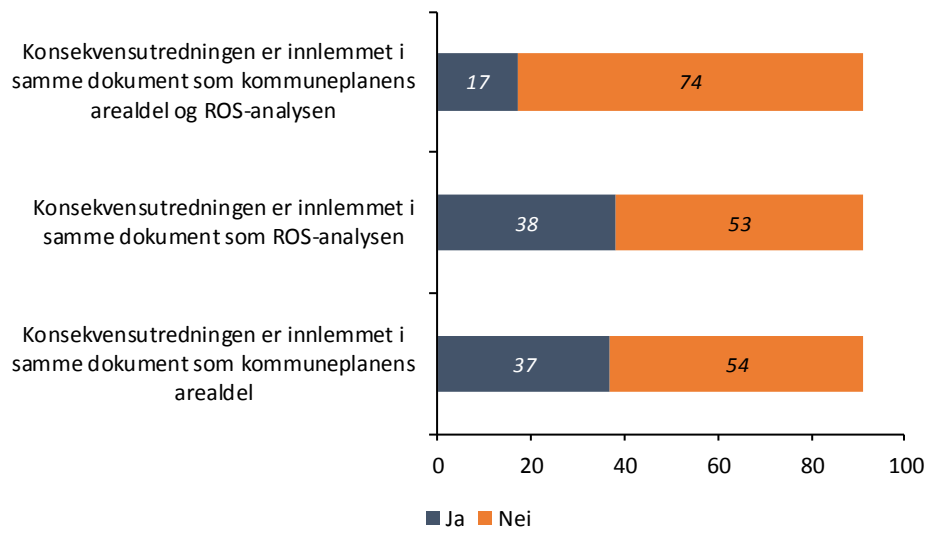


Kilde: Menon Economics

3.2. Innlemming av konsekvensutredning i andre dokumenter

Flere av konsekvensutredningene er innlemmet i samme dokument som kommuneplanens arealdel, ROS-analysen eller begge deler. For å gi en riktig tolkning av resultatene i kapittel 5, spesielt når det gjelder de automatiske søkene som har blitt gjennomført, har vi sett nærmere på i hvilken grad konsekvensutredningene er innlemmet i samme dokument som kommuneplanens arealdel, ROS-analysen eller begge deler. Som vi ser fra figuren er 37 og 38 av 91 gjennomgåtte konsekvensutredninger innlemmet i henholdsvis kommuneplanens arealdel og ROS-analysen. 17 av 91 konsekvensutredninger ligger i samme dokument som både kommuneplanens arealdel og ROS-analysen.

Figur 3.2 Antall av de 91 gjennomgåtte konsekvensutredningene som er innlemmet i samme dokument som kommuneplanens arealdel, ROS-analysen eller begge deler



Kilde: Menon Economics

4. Planprogram

I forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel skal kommuner utarbeide et planprogram. I forskrift om konsekvensutredninger stilles det flere krav til innholdet i planprogrammet (FOR, 2017, kap. 4).

4.1. Innsnevring av temaer som utredes

Det første spørsmålet som Miljødirektoratet ønsker svar på er om planprogrammet bidrar til å snevre inn de temaene som skal utredes til de mest relevante, samt om de mest relevante klima- og miljøtemaene er tatt med i konsekvensutredningen. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at innsnevring ikke trenger å være et negativt kjennetegn ved planprogrammene, men kan like gjerne være et uttrykk for at man har vurdert at enkelte temaer ikke er relevante å innlemme i konsekvensutredningen.

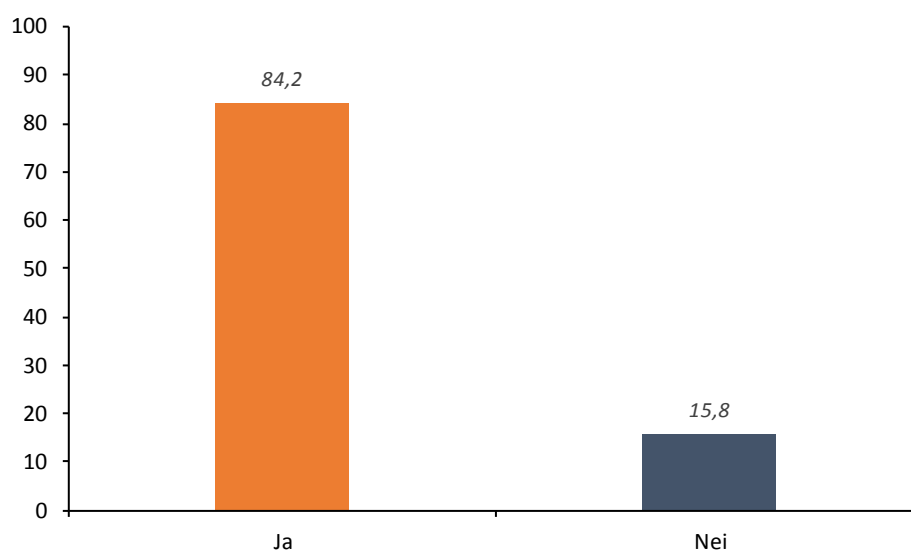
Spørsmål A: Bidrar planprogrammet til å snevre inn de temaer som skal utredes til bare de mest relevante? Er de mest relevante klima- og miljøtemaene tatt med?

§ 21 i forskrift om konsekvensutredninger (FOR, 2017) lister opp klima- og miljøtemaene der det bør vurderes vesentlige virkninger. Listen er ikke uttømmende. Med innsnevring av klima- og miljøtemaer mener vi i hvilken grad kommunene har uttrykt i planprogrammet at de vurderer konsekvensen for alle klima- og miljøtemaer som er nevnt i forskriften. I de tilfeller hvor de angir færre temaer enn nevnt i forskriften anser vi det som en innsnevring.

I siste revisjon av forskriften (2017) ble det innført at kommunene skulle vurdere arealbrukens konsekvenser på økosystemtjenester. Siden en betydelig andel av de gjennomgåtte planprogrammene er utarbeidet og besluttet før 2017, har vi sett bort fra økosystemtjenester i vurderingene av kommunenes innsnevring av klima- og miljøtemaer.

Figur 4.1 viser resultatene av gjennomgangen av planprogrammene, der 84 prosent av kommunene har gjennomført innsnevring av klima- og miljøtemaer. Det er viktig å merke seg at det kan være gode faglige grunner til at man har valgt å snevre inn konsekvensvurderingene, og at innsnevring i seg selv ikke sier noe om kvaliteten på planarbeidet.

Figur 4.1 Andel av gjennomgåtte planprogram som har innsnevret klima- og miljøtemaer som skal utredes, i prosent



N = 38. Kilde: Menon Economics

Undersøkelsen av hva kommunene har innsnevret bygger på en gjennomgang av planprogrammet om hvilke temaer der virkninger vurderes i konsekvensutredningen. Tabell 4.1 gir en oversikt over hvilke klima- og miljøtemaer som ikke er nevnt i planprogrammet, og dermed er innsnevret. Som vi ser fra tabellen er klima- og miljøtemaene forurensing og vannmiljø i størst grad er innsnevret.

Tabell 4.1 Oversikt over klima- og miljøtemaer som er innsnevret i de gjennomgåtte kommuners planprogram

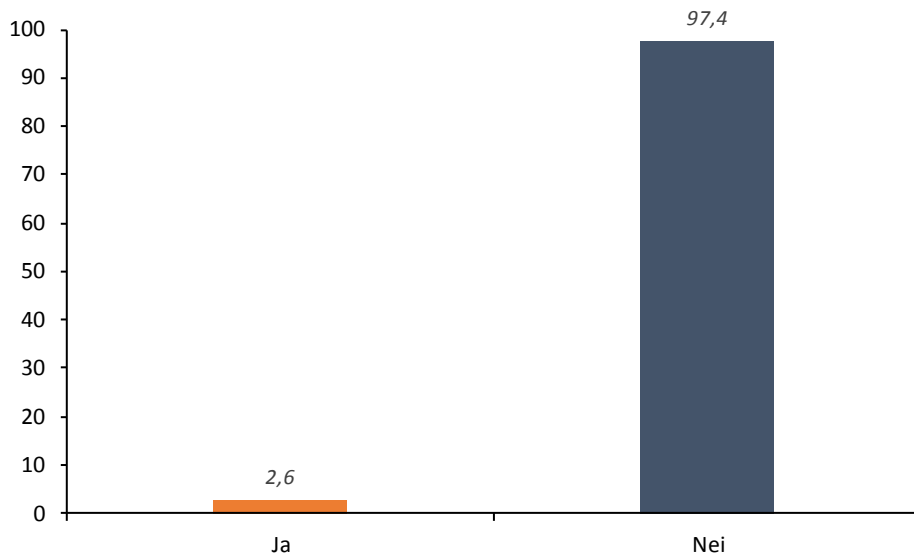
	Antall planprogram har innsnevret klima- og miljøtemaer	Andel av gjennomgåtte planprogram, i prosent
Naturmangfold, jf. naturmangfoldloven	0	0,0
Kulturminner og kulturmiljø	0	0,0
Friluftsliv	10	26,3
Landskap	6	15,8
Forurensing (utslipp til luft, forurensing til vann og grunn, samt støy)	21	55,3
Vannmiljø, jf. Vannforskriften	24	63,2

N= 38 planprogram. Kilde: Menon Economics

Vi har kartlagt i hvilken grad det i de gjennomgåtte planprogrammene gis begrunnelser for innsnevringene. Som vi ser fra Figur 4.2 inneholder kun 2,6 prosent av de gjennomgåtte planprogrammene skriftlige begrunnelser for innsnevringen. Det har derfor vært svært utfordrende å vurdere i hvilken grad de mest relevante temaene er tatt med, spesielt fordi det vil variere mellom kommuner.

Figur 4.2

Andel av gjennomgåtte planprogram som har innsnevret og begrunnet innsnevringen skriftlig, i prosent



N = 38. Kilde: Menon Economics

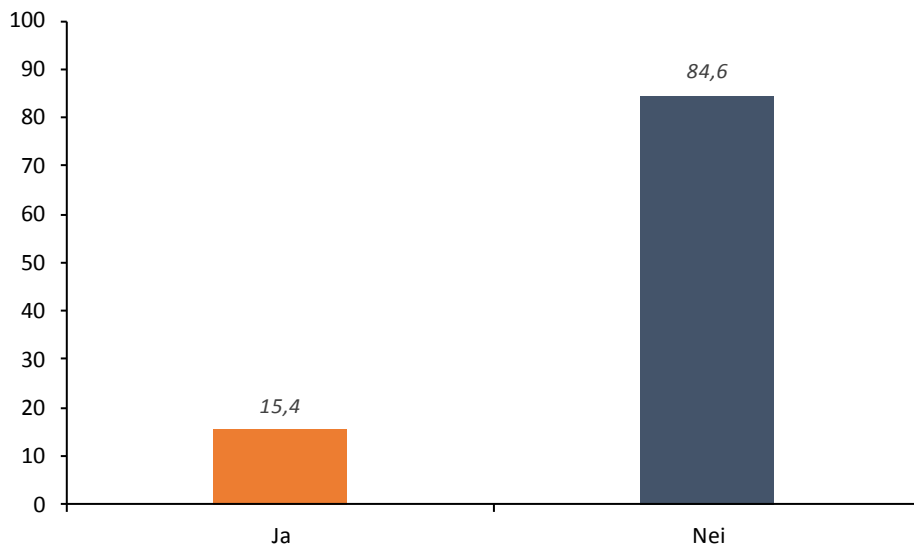
4.2. Krav til utredning av alternativer

Planprogrammet skal, ifølge FOR (2017), inneholde en beskrivelse av relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen. Miljødirektoratet ønsker svar på i hvilken grad planprogrammet omfatter krav til utredning av alternativer. Med alternativer menes løsninger for overordnede utbyggingsmønstre (samlet arealbruk) og/eller løsninger for delområder (konkrete utbyggingsforslag).

Spørsmål B: I hvilken grad omfatter planprogrammet krav til utredning av alternativer? (Alternative løsninger for overordnet utbyggingsmønstre og/eller alternative konkrete utbyggingsforslag)

Vi har undersøkt i hvilken grad planprogrammene inneholder krav til utredning av planalternativer, se resultater i Figur 4.3. Figuren viser at kun 15 prosent av de 38 planprogrammene vi har gjennomgått inneholdt krav til utredning av alternativer.

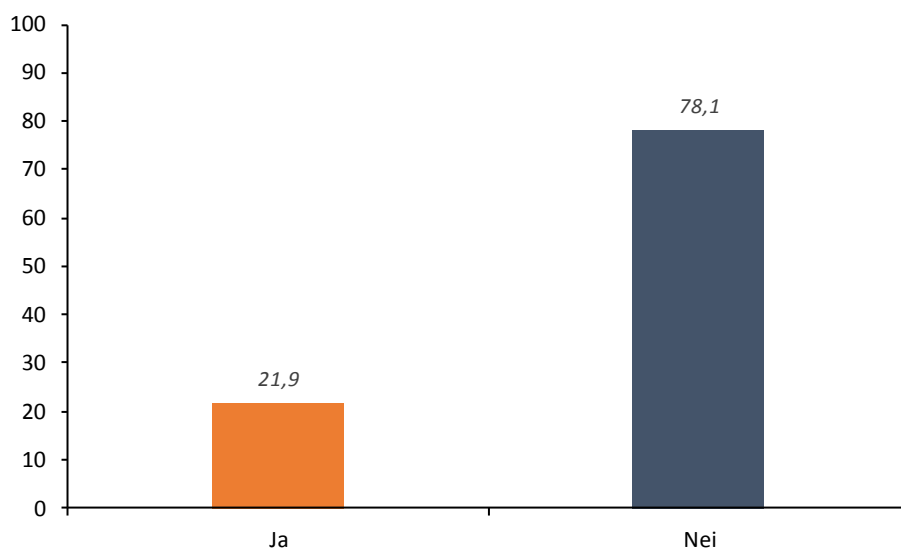
Figur 4.3 Andel av de gjennomgåtte planprogrammene som inneholder krav til utredning av planalternativer, i prosent



N = 38. Kilde: Menon Economics

Selv om man ikke har stilt tydelige krav til utredning av planalternativer, kan planprogrammet inneholde beskrivelser av at planalternativer bør vurderes o.l. Figur 4.4 viser i hvilken grad de gjennomgåtte planprogrammene, som ikke stiller tydelige krav til utredning av planalternativer, inneholder beskrivelser som omfatter utredning av alternativer. Litt over ett av fem planprogram, som ikke stiller tydelige krav til utredning av planalternativer, inneholder beskrivelser av alternativer. Selv om planprogrammene ikke stiller tydelige krav til eller inneholder beskrivelser av utredning av planalternativer, kan kommunene ha vurdert ulike planalternativer.

Figur 4.4 Blant de gjennomgåtte planprogrammene som *ikke* stiller krav til utredning av planalternativer, andel av planene som inneholder beskrivelser som omfatter utredning av alternativer (ja) eller ikke (nei), i prosent



N = 32. Kilde: Menon Economics

Eksemplet i Tekstboks 4-1 viser utdrag fra et planprogram som påpeker at alternative utbyggingsstrategier skal utredes.

Tekstboks 4-1 Eksempel fra et planprogram som beskriver at planalternativer skal vurderes

Vurdering av verknad og konsekvensar: Nye eller endra utbyggingsføremål skal vurderast med omsyn til verknad og konsekvensar for evt. verdiane i området, sjå på kor eigna områda er. Konsekvensar av alternative utbyggingsstrategiar vil også bli utgreidd.

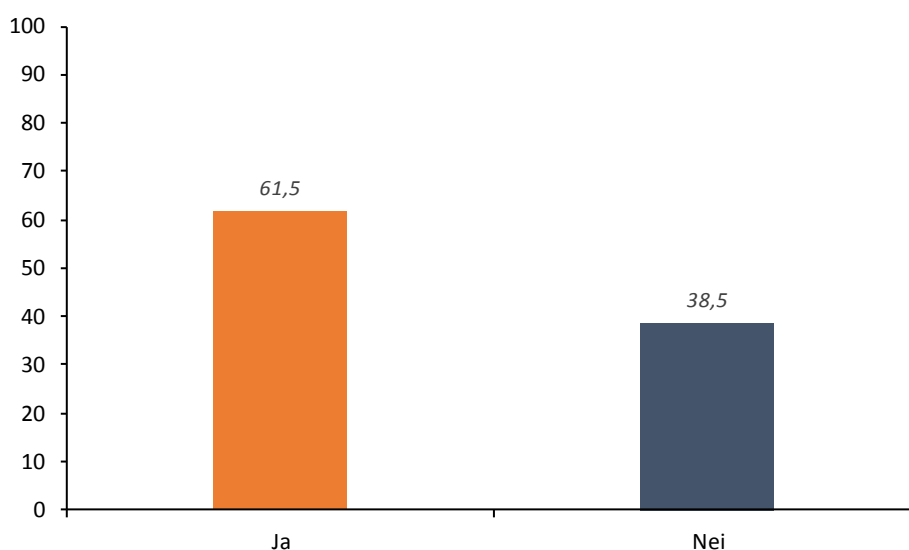
4.3. Tydelighet på hvordan konsekvenser for klima- og miljøtemaer skal utredes

Det tredje spørsmålet Miljødirektoratet ønsker svar på er i hvilken grad planprogrammene er tydelige på hvordan konsekvenser for klima- og miljøtemaer skal utredes.

Spørsmål C: Er planprogrammet tydelig på hvordan konsekvenser for klima- og miljøtemaer skal utredes? (Metode med mer)

Vi har undersøkt i hvilken grad planprogrammene inneholder beskrivelser av hvordan klima- og miljøtemaene skal utredes i konsekvensutredningen. Resultatene er vist i Figur 4.5. Figuren viser at over 60 prosent av de gjennomgåtte planprogrammene inneholder slike beskrivelser.

Figur 4.5 Andel av de gjennomgåtte planprogrammene som inneholder beskrivelser av hvordan klima- og miljøtemaene skal utredes i konsekvensutredningen, i prosent



N = 38. Kilde: Menon Economics

Det er stor variasjon i hvilken grad kommunene har dokumentert hvordan konsekvensene skal vurderes. De to eksemplene i tekstboks 4-2 og 4-3 underbygger dette. Det første eksempelet viser tydelig hvilken metodikk som skal legges til grunn for konsekvensutredningene, mens det andre uttrykker kun at konsekvensutredningen skal basere seg på kjent kunnskap og at de detaljerte vurderingene skal gjennomføres på reguleringsplannivå.

Tekstboks 4-2 Eksempel på beskrivelse i planprogram av hvordan konsekvenser på klima- og miljøtemaer skal vurderes

Konsekvensutgreiinga skal i hovudtrekk utførast i samsvar med metodikken i Handbok 140, som er Statens Vegvesens rettleiar for konsekvensanalyse. Metodikken er spesielt anvend mot planarbeid som har som mål å avklare val av alternativ, og tilfredsstiller plan- og bygningslova sine krav til innhald i ei konsekvensutgreiing. Ved analyse av konsekvensar ved ny arealbruk er det vurdert i frå -3 til + 3, frå store negative til store positive konsekvensar. Om ny arealbruk ikkje er vurdert til å få særskilte konsekvensar er det sett til 0. Ikkje alle tema er vurderte som relevante for alle områda og desse er ikkje talfesta eller omtalt vidare. Det blir og lagt til grunn faglege vurderingar som byggjer på den kunnskapen ein har om tiltaket pr. i dag.

Tekstboks 4-2 Eksempel på beskrivelse i planprogram av hvordan konsekvenser på klima- og miljøtemaer skal vurderes

Metode og datainnsamling: Kommunen tar sikte på å foreta en enkel konsekvensutredning på overordnet nivå, basert på kjent kunnskap. Behov for mer detaljerte konsekvensutredninger må vurderes på reguleringsplannivå.

5. Konsekvensutredninger

I forbindelse med rulling av kommuneplanens arealdel skal kommuner utrede konsekvenser for miljø og samfunn. I dette kapitlet gjennomgås svar på spørsmål knyttet til kvaliteten på konsekvensutredningene.

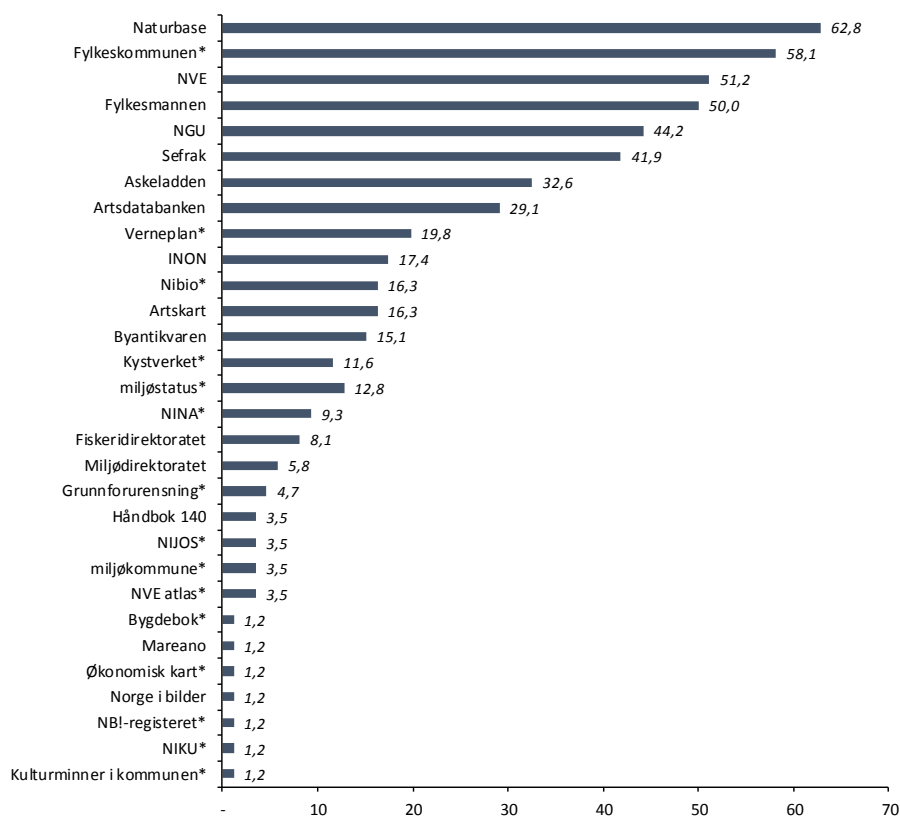
5.1. Kilder som benyttes til innhenting av kunnskap

Det fjerde spørsmålet Miljødirektoratet ønsker svar på er hvilke kilder som benyttes for innhenting av kunnskap om klima- og miljøtemaer.

Spørsmål D: Hvilke kilder brukes for innhenting av kunnskap om klima- og miljøtemaer?

For å svare på dette spørsmålet har vi gjennomført automatiske søk i konsekvensutredningene (se beskrivelse i delkapittel 2.1). For å identifisere relevante kilder har vi benyttet KLD & KMD (2015), og supplert med flere kilder med innspill fra Miljødirektoratet og Sweco. Figur 5.1 viser andel av konsekvensutredningene hvor de enkelte kildene er nevnt.

Figur 5.1 Automatiske søk etter kjente kilder – andel av gjennomgåtte konsekvensutredninger som inkluderer ulike søkeord, i prosent¹



*N = 86. *Varianter av søkeordet, særlig forkortelser/fulle navn er inkludert i søkene. Kilde: Menon Economics*

Selv om ordene i figuren er nevnt i en konsekvensutredning er det ikke nødvendigvis som en kilde. Referanser til Naturbase er trolig kildereferanse, mens fylkeskommunen og fylkesmannen også kan refereres til av andre

¹ Kilder uten funn rapporteres ikke i figuren. Dette gjelder: NIVA, Riksantikvaren, Historisk atlas, Sentrumsstrategi, Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap, Natur i Norge (NiN), andre relevante kunnskapskilder, Yggdrasil Korralrev, Havforskningsinstituttet, ModLUFT, DN-Håndbok, mintur, inatur og Håndbok for lokal registrering.

grunner enn kildehenvisning. Sefrak, Askeladden og Artsdatabanken og artskart vises det også relativt ofte til konsekvensutredningene. Samtidig er det kun et fåtall av de potensielle kildene som er nevnt i over halvparten av konsekvensutredningene.

Vi har gjort stikkprøver for resultatene av de automatiske søkene for Askeladden, miljøstatus, miljøkommune, Naturbase og NVE. Stikkprøvene viser at de automatiske søkene ikke avdekker absolutt alle referanser, særlig der kildene er feilstavet eller indirekte referert til. For eksempel ble ikke følgende referanser avdekket: «Datagrunnlag (kilde): www.kulturminnesok.no – riksantikvaren, www.dirnat.no – kulturlandskap» og «Berører automatisk fredet gravfelt fra førreformatorisk tid (Kulturminnesøk)». Andelene treff må derfor tolkes som indikasjon. Samtidig indikerer manuelle stikkprøver stor grad av sammenfall med de resultatene fra automatiske søk.

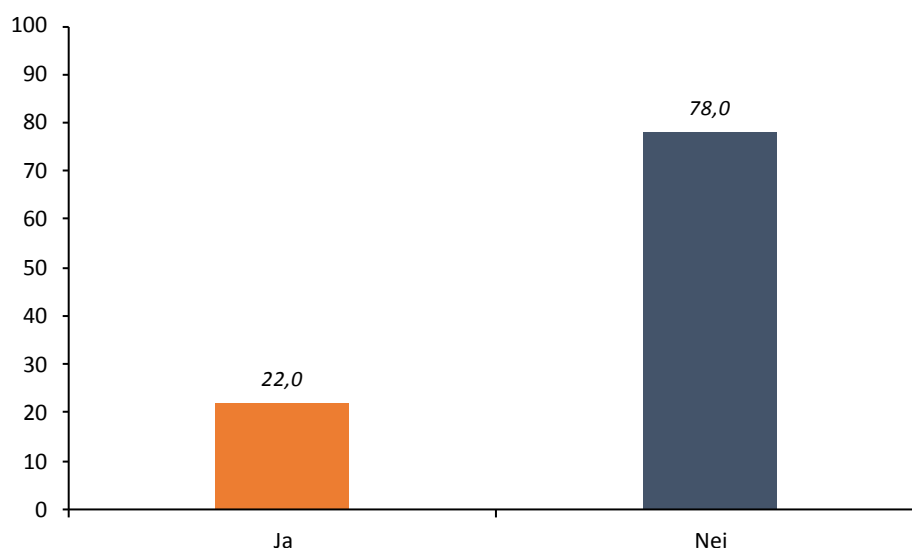
5.2. Gjennomføring av ekstra undersøkelser for å supplere kunnskapsgrunnlaget

Det fjerde spørsmålet Miljødirektoratet ønsker svar på er i hvilken grad det er gjennomført ekstra undersøkelser. Med ekstra undersøkelser menes det at kommunene selv, eller ved hjelp av konsulenter eller forskere har undersøkt og/eller samlet inn egne data på egenhånd ved hjelp av feltarbeid, faglige vurderinger eller modellering – som et supplement til eksisterende kilder nevnt i delkapittel 5.1. Vi har tolket spørsmålet strengt i den forstand at vi ikke har medregnet ekstra undersøkelser som er gjennomført på et tidligere tidspunkt eller i forbindelse med andre prosesser, men kun kartlagt omfanget av ekstra undersøkelser som er utløst av konsekvensutredningen som vurderes.

Spørsmål E: I hvilken grad gjennomføres ekstra undersøkelser i tillegg til innhenting av eksisterende kunnskap?

Som vi ser fra Figur 5.2 er det litt over 1/5 av kommunene som har gjennomført ekstra undersøkelser.

Figur 5.2 Andel av gjennomgåtte konsekvensutredninger som dokumenterer at de har gjennomført ekstra undersøkelser, i prosent



N = 91. Kilde: Menon Economics

Basert på gjennomgangen av de 91 konsekvensutredningene har vi, basert på konsekvensutredningene identifisert at det har blitt gjennomført 18 ekstra undersøkelser. Punktlisten under angir de ekstra undersøkelsene som er gjennomført:

- Biologiske undersøkelser (3 konsekvensutredninger)
- Støyvurdering (3 konsekvensvurderinger)
- Arkeologiske undersøkelser (3 konsekvensutredninger)
- Landskapsbeskrivelse (2 konsekvensutredninger)
- Trafikkanalyse med RTM (2 konsekvensutredninger)
- Geotekniske undersøkelser (2 konsekvensutredninger)
- Naturtypekartlegging (1 konsekvensutredning)
- Naturverdikartlegging (1 konsekvensutredning)
- Grunnundersøkelser (1 konsekvensutredning)
- Kulturminneundersøkelse (1 konsekvensutredning)
- Befaring av kulturlandskap (1 konsekvensutredning)
- Utredning av strømforhold i fjord (1 konsekvensutredning)

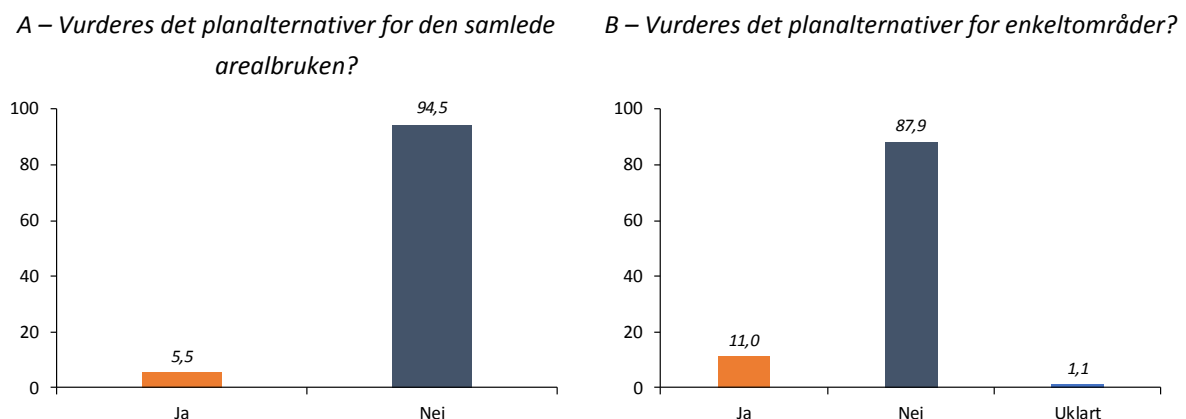
5.3. Utredning av planalternativer

Det femte spørsmålet Miljødirektoratet ønsker svar på er i hvilken grad konsekvensutredninger omfatter vurdering av planalternativer. Det kan både gjelde planalternativer for den samlede arealbruken eller for enkeltområder.

Spørsmål F: I hvilken grad omfatter konsekvensutredninger planalternativer?

Figur 5.3 viser at konsekvensutredningene i liten grad beskriver at det har blitt vurdert planalternativer for den samlede arealbruken (A) og planalternativer for enkeltområder (B). Selv om konsekvensutredningene ikke beskriver utredning av planalternativer, kan kommunene ha vurdert ulike planalternativer i prosessen med å komme frem til arealbruken som vurderes i utredningen.

Figur 5.3 Andel av gjennomgåtte konsekvensutredninger som vurderer planalternativer for den samlede arealbruken (A) og for enkeltområder (B), i prosent



N = 91. Kilde: Menon Economics

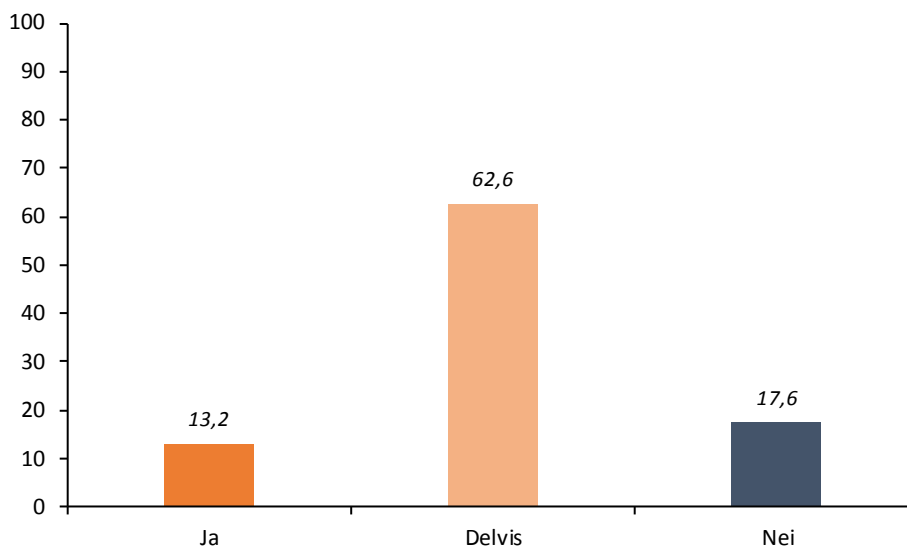
5.4. Begrunnelser for fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens

Det sjette spørsmålet som Miljødirektoratet ønsker svar på er i hvilken grad verdi, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer er tilstrekkelig begrunnet. For å svare på dette spørsmålet har vi valgt å starte med å undersøke om vurderingene som er gjennomført er begrunnet. Deretter har vi vurdert, i samråd med eksperter fra Sweco på et arbeidsmøte, om begrunnelsene er tilstrekkelige.

Spørsmål G: Er fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer for enkeltområder tilstrekkelig begrunnet?

Figur 5.4 viser i hvilken grad vurdering, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer er begrunnet. Vi finner at 13 prosent av kommunene gir begrunnelse for alle vurderingene som er gjennomført. En betydelig andel av konsekvensutredningene begrunner vurderingene delvis, i form av at det ikke gis begrunnelse for alle klima- og miljøtemaer nevnt i forskriften (FOR, 2017). 18 prosent av de gjennomgåtte konsekvensutredningene inkluderer ikke slike begrunnelse i det hele tatt. Denne oversikten uttrykker ikke kvaliteten på begrunnelsene, som kan variere.

Figur 5.4 Andel av gjennomgåtte konsekvensutredninger som begrunner vurderinger av verdi, påvirkning og konsekvens for alle klima- og miljøtemaer, i prosent



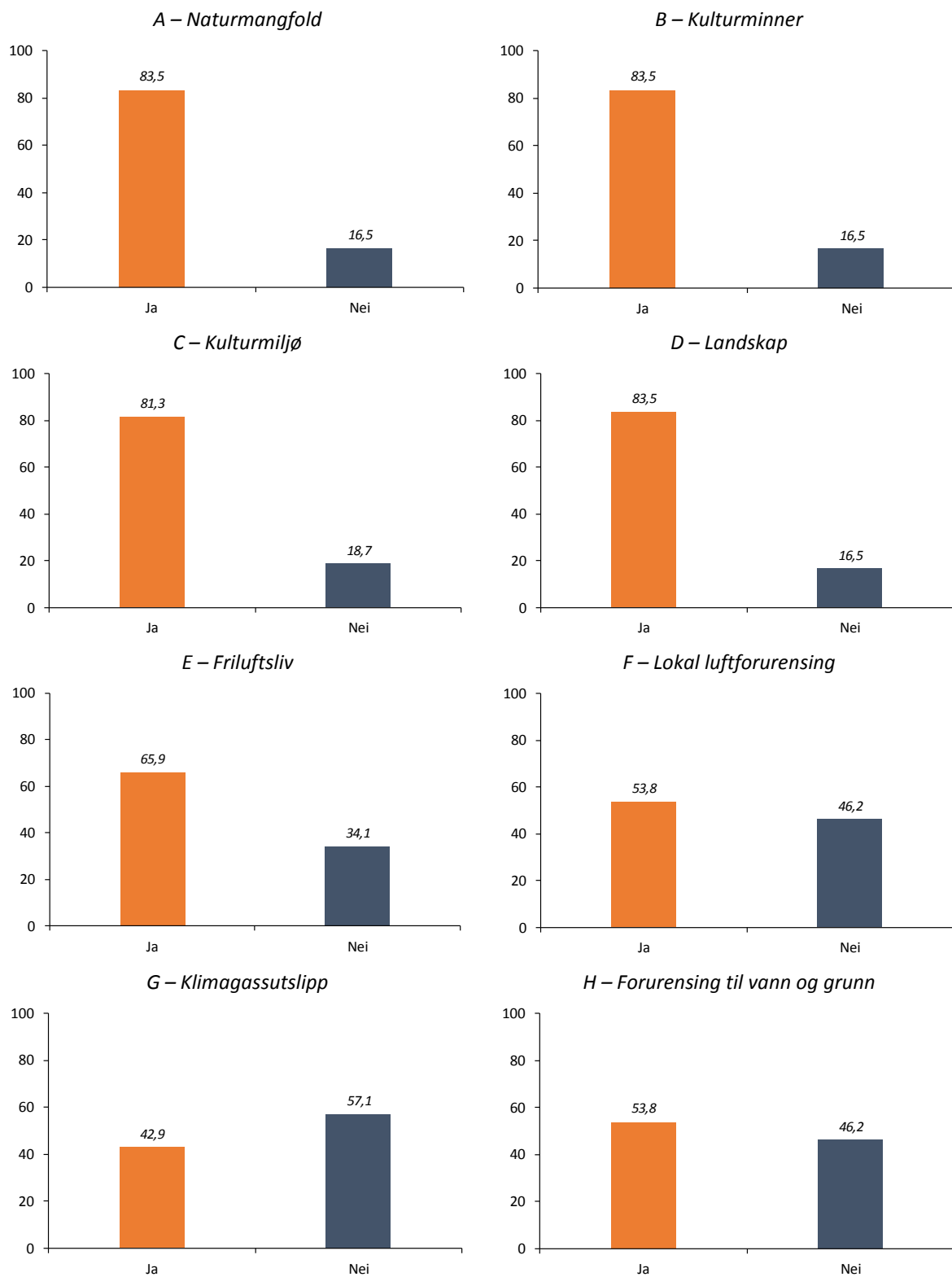
N = 91. Kilde: Menon Economics

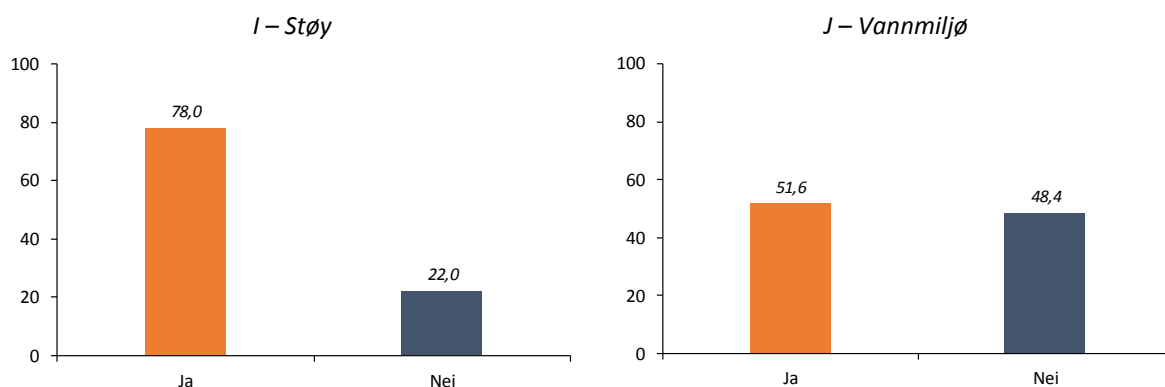
Det er en svakhet at vi har vurdert fullstendigheten av begrunnelsene i forhold til klima- og miljøtemaer i forskriften (FOR, 2017), ikke i forhold til innsnevring av klima- og miljøtemaer i planprogrammet. Det er ikke nødvendigvis et mål å gjøre begrunnelse for alle temaene. Vi har valgt denne tilnærmingen fordi vi kun har planprogram for under halvparten av kommunene vi har konsekvensutredninger for, og fordi det ville vært veldig utfordrende å vurdere fullstendigheten av begrunnelsene etter avgrensninger i planprogrammet (spesielt fordi hva man legger i de ulike begrepene vil variere).

Figur 5.5 viser andel av de gjennomgåtte konsekvensutredningene som begrunner vurderinger av verdi, påvirkninger og konsekvens innenfor hvert av klima- og miljøtemaene nevnt i forskrift om konsekvensutredninger (FOR, 2017). Med bakgrunn i at økosystemtjenester ble lagt til listen over klima- og miljøtemaer i forskriften i 2017 inkluderer ingen av konsekvensvurderingene vurderinger av økosystemtjenester.

Figur 5.5

Andel av gjennomgatte konsekvensutredninger som begrunner vurderinger av verdi, påvirkning og konsekvens, i prosent





N = 91. Kilde: Menon Economics

Hvis utvalget med fordelingen mellom kommuner som har begrunnelser og ikke er relativt likt fordelt (det gjelder lokal luftforurensing, klimagassutslipp og forurensing til vann og grunn, og vannmiljø) har vi undersøkt om det signifikante forskjeller mellom kommunene når det gjelder innbyggertall, arealstørrelse, sentralitetsgrad, utvikling i innbyggertall og kommunens økonomiske handlefrihet (se delkapittel 2.3 for forklaring av begreper og indikatorer som er benyttet for å måle størrelsene). Vi har sett bort fra kommuner med innbyggertall over 75 000 med bakgrunn i diskusjon i delkapittel 2.3. Funnene kan oppsummeres i følgende:

- *Lokal luftforurensing (se Figur 5.5F)*. Kommuner som begrunner vurderinger av konsekvenser for lokal luftforurensing har i gjennomsnitt flere innbyggere, mindre areal, større befolkningsutvikling, høyere grad av sentralitet og lavere økonomisk handlingsrom. Ingen av forskjellene er statistisk signifikante.
- *Klimagassutslipp (se Figur 5.5G)*. Kommuner som begrunner vurderinger av konsekvenser for klimagassutslipp har i gjennomsnitt flere innbyggere, mindre areal, større befolkningsutvikling, høyere grad av sentralitet og lavere økonomisk handlingsrom. Forskjellene i arealstørrelse og befolkningsutvikling er statistisk signifikante.
- *Forurensing til vann og grunn (se Figur 5.5H)*. Kommuner som begrunner vurderinger av konsekvenser for forurensing til vann og grunn har i gjennomsnitt flere innbyggere, mindre areal, større befolkningsutvikling, høyere grad av sentralitet og lavere økonomisk handlingsrom. Forskjellen i sentralitet er statistisk signifikant.
- *Vannmiljø (se Figur 5.5J)*. Kommuner som begrunner vurderinger av konsekvenser for forurensing til vann og grunn har i gjennomsnitt færre innbyggere, større areal, større befolkningsutvikling, høyere grad av sentralitet og lavere økonomisk handlingsrom. Forskjellen i økonomisk handlingsrom er statistisk signifikant.

I tillegg til å vurdere om verdi, påvirkning og konsekvenser blir begrunnet, er kvalitetsdimensjonen av begrunnelsene viktige for kvaliteten på konsekvensutredningen. Tilstrekkeligheten på begrunnelsene ble vurdert på arbeidsverkstedet, beskrevet i delkapittel 2.1. For å vurdere tekstutdragene, har vi utarbeidet følgende kriterier for en tilstrekkelig begrunnelse:

1. Beskrivelse av tilstanden til det aktuelle tema og området (status)
2. Beskrivelse av verdi, påvirkning og konsekvens
3. Konklusjon av overnevnte beskrivelser
4. Redegjørelse for *hvorfor* tiltaket har konsekvens relevant for fagtemaet (ord som «fordi» og «derfor» brukes)
5. Kildereferanse til hver av beskrivelsene (hvor opplysningene kommer fra og evt. metode)

Beskrivelsene skal være konsise og det kan være tilstrekkelig med en-to setninger. Vi tillegger punkt 2 i listen ovenfor størst vekt. Vi legger til grunn at kriteriene er akkumulerende slik at en beskrivelse som oppfyller kriterium 5 også oppfyller kriteriene 1-4. Vi mener at alle kriteriene bør være oppfylt for å kunne regnes som *tilstrekkelig*, men dersom det fremkommer i kriteriene 1-2 at tiltaket ikke har konsekvens for temaet er det ikke nødvendig med de resterende.

Tekstutdraget i Tekstboks 5-1 vurderes til ikke tilstrekkelig. Det oppfyller knapt nok kriterium 1. Det er ingen beskrivelse av tiltaket eller konsekvensene av det. Det kan synes at tiltaket vil påvirke jorddekt fastmark, men dette presiseres ikke og det vises ikke til evt. omfang av dette. Det er heller ikke referert til hvilket register som er brukt.

Tekstboks 5-1 Eksempel på begrunnelse som ikke er tilstrekkelig – delvis oppfyllelse av kriterium 1

Området ligg midt i kulturlandskapet innenfor [REDAKERT] på tidligere dyrka areal. I dag er det registrert som jorddekt fastmark.

Tekstboks 5-2 gir en bedre beskrivelse av området og tema og kan dermed vurderes å oppfylle kriterium 1. Beskrivelsen angir ikke tiltaket eller hva påvirkning, verdi eller konsekvens vil være. Kriteriene 2-4 er derfor ikke oppfylt.

Tekstboks 5-2 Eksempel på begrunnelse som ikke er tilstrekkelig – oppfyller kriterium 1

Nyere tids kulturminner: Området inngår i viktig kulturmiljø rundt Stavkirken. Området viser spor etter tidligere ferdsel og parkanlegg. Automatisk fredete kulturminner: Det er gjort funn av fornminner i nærområdet noe som kan tilsa at det er potensial for nye funn i området.

Tekstboks 5-3 viser et eksempel som gir en kort og tydelig beskrivelse av tilstanden til området for det gitte tema. Det angir også en verdi til påvirkningen («markert verditap»). Det gir også en konklusjon gjennom det som kalles «kompenserende tiltak». Eksemplet gir imidlertid ikke en beskrivelse av påvirkningen eller konsekvensen. Den kunne også brukt tydeligere kildehenvisning (eventuelt vise til egne undersøkelser) og burde med fordel vise til «skal» i stedet for «bør» under kompenserende tiltak.

Tekstboks 5-3 Eksempel på begrunnelse som er nær tilstrekkelig

Tema	Situasjonsbeskrivelse	Kompenserende tiltak	Verdi
Kulturminner og kulturmiljøer	Glimmerskiferbrudd med tilhørende bygninger fra virksomhet under krigen av tyskere innen planområdet.	Bygninger og brudd bør kunne tas hensyn til og kunne opprettholdes ved anlegging av baner.	3

Verdigrunnlaget ble vurdert etter et sett med verdikriterier. En større verdi gir bedre kvalifikasjoner for et forslag til endret arealbruk. Hvert enkelt verdikriterie ble vurdert og vektet på en verdiskala fra en til seks. Seks er topp score, og feltet med høyest score har de beste kvalifikasjonene. Verdiene kan beskrives/uttrykkes, dog litt forskjellig i forhold til hvilket kriterie det gjelder:

- 6 = Svært godt egnet/ingen verditap
- 5 = Meget godt egnet/Ubetydelig kjent eller potensielt verditap
- 4 = Middels godt egnet/Verditapet kan godt forsvares
- 3 = Mindre godt egnet/Markert verditap
- 2 = Dårlig egnet/Betydelig verditap
- 1 = Svært dårlig egnet/Meget stort verditap
- 0 = Uegnet/Verditapet kan ikke forsvares

Tekstboks 5-4 viser en begrunnelse som kan beskrives som nærmest tilstrekkelig. Begrunnelsen har en situasjonsbeskrivelse, beskrivelse av konsekvenser av inngrepet og graderer dette til «middels eller usikker negativ konsekvens». At den ikke kan angis som tilstrekkelig grunner i at den burde beskrevet nærmere hvordan tiltaket vil påvirke landskapsverdiene som nevnes. Det burde også gjøres egne vurderinger av manglende registrering i Naturbase; dersom det er sannsynlig at det er verdi som ikke er registrert bør det gjøres egne undersøkelser.

Tekstboks 5-4 Eksempel på begrunnelse som er nær tilstrekkelig

Tema	Konsekvens	Forklaring, kunnskapsgrunnlag, forslag til avbøtende tiltak
Miljø		
Naturmangfold og landskap		Ingen kjende verdier knytt til biologisk mangfold (Naturbasen). Innspelet strekk seg ned i skråninga mot elva. Uttak av skråninga vil føre til innsyn i grustaket frå sørvest og sår i landskapet langs elva.

- Grøn** Liten negativ konsekvens
- Gul** Middels eller usikker negativ konsekvens
- Raud** Stor eller svært stor negativ konsekvens

Eksempelene viser store variasjoner i begrunnelsene. Basert på de fastsatte vurderingskriteriene og gjennomlesing av en lang rekke begrunnelser i de innsamlede utredningene har vi ikke funnet noen eksempler på begrunnelser som er tilstrekkelige.

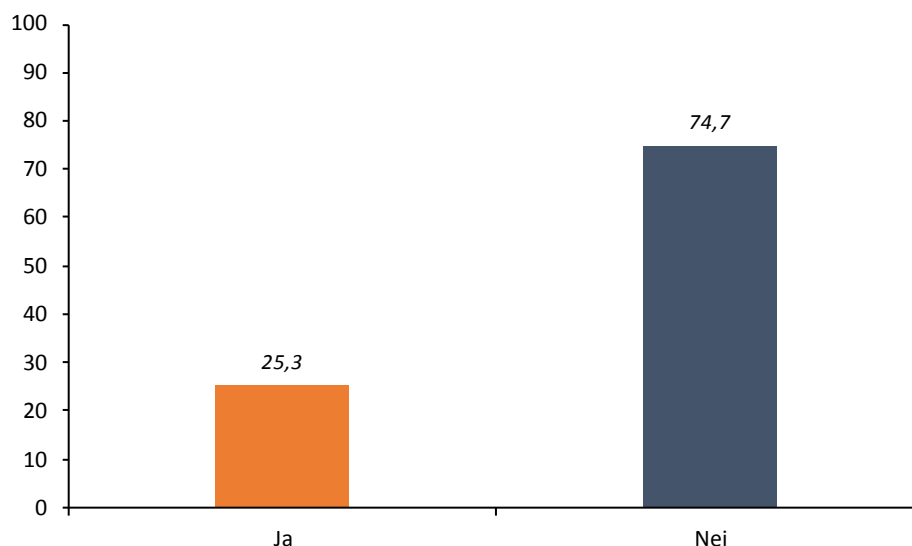
5.5. Redegjørelse for usikkerhet og manglende kunnskap

Det syvende spørsmålet Miljødirektoratet ønsker svar på er i hvilken grad usikkerhet og manglende kunnskap er redegjort for. I forskrift om konsekvensutredninger (FOR, 2017) påpekes det at konsekvensutredningene skal beskrive utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler som har påvirket sammenstillingen av informasjonen og de viktigste usikkerhetsfaktorene ved utredningen. Det er altså ikke tilstrekkelig å vise til at videre undersøkelser er nødvendig.

Spørsmål H: Er usikkerhet og manglende kunnskap redegjort for?

Figur 5.6 viser at om lag 1 av 4 kommuner beskriver usikkerhet eller manglende kunnskap som ligger til grunn for vurderingene og begrunnelsene som er gitt i konsekvensutredningen.

Figur 5.6 Andel av konsekvensutredninger som beskriver usikkerhet ved vurderingene og begrunnelsene som er gitt og/eller manglende kunnskap, i prosent



N = 91. Kilde: Menon Economics

Vi finner at det kun er to kommuner i utvalget på 91 som både beskriver usikkerhet/manglende kunnskap og samtidig begrunner vurderinger av verdi, påvirkning og konsekvens. Ni kommuner beskriver usikkerhet/manglende kunnskap og delvis begrunner vurderingene av verdi, påvirkning og konsekvens.

Vi har også undersøkt om kommunene uttrykker usikkerhet og manglende kunnskap om enkelte klima- og miljøtema. Som vi ser fra punktlisten under uttrykkes det mest usikkerhet og manglende kunnskap om naturmangfold.

Tabell 5.1 Antall kommuner som uttrykker usikkerhet og manglende kunnskap i forbindelse med vurderinger av klima- og miljøtemaene

Klima- og miljøtema	Antall kommuner
Naturmangfold	11
Forurensing til vann og grunn	6
Støy	3
Landskap	3
Vannmiljø	3
Kulturminner	3
Lokal luftforurensing	3
Kulturmiljø	1
Friluftsliv	0
Klimagassutslipp	0

Kilde: Menon Economics

5.6. Gjenspeiling av de største negative konsekvensene i oppsummeringer

Miljødirektoratet ønsker også svar på i hvilken grad de negative konsekvensene for klima- og miljøtemaene gjenspeiles i oppsummeringene av konsekvenser for hvert enkelt område. For å svare på dette spørsmålet har vi gjennomgått konsekvensutredninger manuelt og vurdert noen eksempler på oppsummeringer.

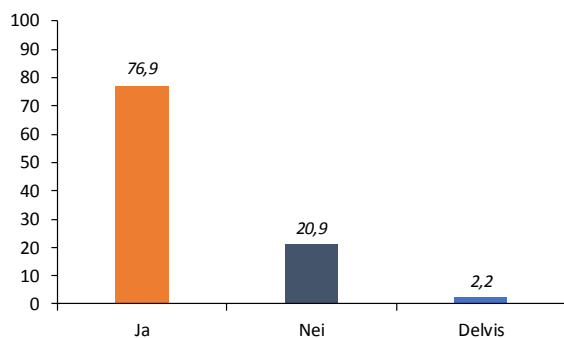
Spørsmål 1: Gjenspeiles de største negative konsekvensene for klima- og miljøtemaer i oppsummeringen av konsekvenser for hvert enkelt område?

Figur 5.7A viser i hvilken grad de gjennomgåtte konsekvensutredningene inneholder oppsummeringer av konsekvenser for hvert enkelt delområde. Som vi ser fra figuren er det om lag tre av fire konsekvensutredninger slike oppsummeringer for hvert delområde. 12 av de 91 konsekvensutredningene, 13 prosent, inkluderer samlede vurderinger innenfor hvert klima- og miljøtema, i tillegg til oppsummering for hvert delområde.

For de konsekvensutredningene som inkluderer slike oppsummeringer for hvert delområde har vi undersøkt i hvilken grad de største negative virkningene er trukket frem i oppsummeringene, se Figur 5.7B. 93 prosent av kommunene med oppsummeringer trekker frem de negative virkningene.

Figur 5.7 Andel av gjennomgåtte konsekvensutredninger som inkluderer oppsummeringer av konsekvenser for hvert enkelt geografisk delområde, i prosent

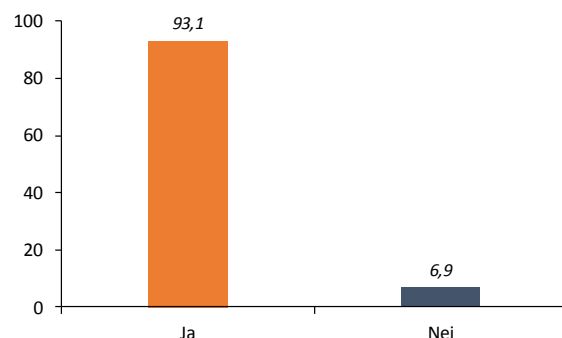
A - Inkluderer KU oppsummeringer av konsekvenser for hvert enkelt delområde?



N=91

Kilde: Menon Economics

B – Hvis ja eller delvis på spørsmål A, er de største negative virkningene trukket frem i oppsummeringene?



N=72

Det følgende gir eksempler fra (manglende) oppsummeringer av konsekvenser for hvert enkelt delområde og gjengir vurderinger gjort på arbeidsverkstedet.

Eksemplet i Tekstboks 5-5 nevner at det er negative konsekvenser av tiltakene i området, men det fremkommer ikke hva disse er eller graden av påvirkning på klima- og miljøtemaene. «Så langt som mulig» er videre en diffus formulering, som vanskeliggjør ettergåelse av i hvor stor grad konsekvensene hensyntas.

Tekstboks 5-5 Eksempel på manglende beskrivelse av konsekvenser

Oppsummering: Resultat 5 A og 6 B. Området er svært godt egnet til formålet og tas med. De negative konsekvensene skal så langt mulig hensyntas gjennom regulering og utbygging av området.

Eksemplet i Tekstboks 5-6 gir en oppsummering av konsekvenser som er nær tilstrekkelig. I dette eksemplet må det imidlertid påpekes at det er uheldig at oppsummeringen gir en direkte anbefaling om tiltaket bør tillates eller ikke. Oppsummeringen skal begrenses til å beskrive og begrunne området, tiltaket og konsekvensene.

Tekstboks 5-6 Eksempel på oppsummering av konsekvenser (med anbefaling)

Strategisk vurdering:

Det er god tilgang på hytteomter i [REDAKTERT].

Økokommunevurdering:

Negativ. Det vurderes som svært viktig å beholde øya uten større inngrep på grunn av viktige landskaps- og naturhensyn.

Konklusjon: [REDAKTERT] har særlige kvaliteter som viktig landskapselement. Det er heller ikke permanent vegadkomst til øya og det bør ikke tillates utbygging av fritidsboliger på øya.

Eksemplet i Tekstboks 5-7 gir en beskrivelse av området og tiltaket og oppsummerer konsekvensene, selv om ikke typen vern eller hva som vernes beskrives i første setning. Oppsummeringen er imidlertid delvis diskuterende og gir ingen konklusjon.

Tekstboks 5-7 Eksempel på oppsummering av konsekvenser, men ikke konklusjon

Konsekvensvurderingen viser middels til stor konfliktgrad på flere dimensjoner, særlig knyttet til verneinteresser. Viktige konfliktlinjer knyttet til planendringen gjelder temaene areal- og transport, kulturvern og landskap, samt jordvern. Konsekvensutredningen viser at området vil være dekket av influensområdet for nytt bussveinett, men tilgjengeligheten totalt sett er begrenset (middels) og antas derfor å generere transportarbeid/klimagassutslipp i middels omfang. Alternativet skårer dårligst på transport blant de vurderte alternativene for hovedomdisponering. Konsekvensutredningen peker på tre eksisterende kulturminner i området og stort potensial for ytterligere funn av automatisk fredede kulturminner. Konsekvensutredningen viser høyt konfliktnivå mot landbruksinteressene ut fra nåværende bruk som fulldyrket areal, men samtidig middels konfliktgrad dersom et regionalt planmessig perspektiv vektlegges.

Eksemplet i Tekstboks 5-8 vurderes som en bedre oppsummering av konsekvensene i et område. Oppsummeringen beskriver området, konsekvensene og tiltaket, og gir en konklusjon på egnethet for tiltaket. Siste setningen er imidlertid unødvendig og kunne vært strøket.

Tekstboks 5-8 Godt eksempel på oppsummering av konsekvenser

Samlet vurdering: Området ligger i sentrum av [REDAKTERT] men har store konflikter på flere områder. Området er dyrka mark og ligger innenfor område båndlagt etter lov om kulturminner i gjeldende kommuneplan. I tillegg ligger mye av området innenfor hensynssone for vassdrag svært viktig for biologisk mangfold. Området er også innenfor kvikkleiresone med faregrad 2 og risikograd 3, hvor grunnundersøkelser og eventuelle sikringstiltak må utføres før utbygging. Utbygging på dette området vil være utfordrende på flere områder og området anses derfor som lite egnet. Området illustrerer problemene med å finne egnete utbyggingsområder i [REDAKTERT], hvor det er mange konflikter knyttet til utbygging i de mest sentrale områdene.

Kort oppsummert er vår vurdering at det er et potensial for å gjøre oppsummeringene mer konkrete.

5.7. Utredning av virkninger av de samlede arealbruksendringene

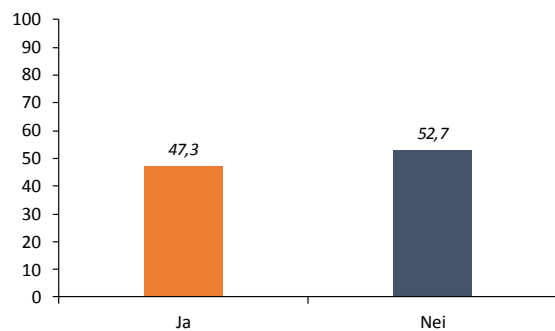
Miljødirektoratet ønsker undersøkt i hvilken grad konsekvensutredningene omfatter utredning av virkningene av de samlede arealbruksendringene, og i hvilken grad de viktigste (negative) konsekvensene for planen samlet er trukket frem i disse vurderingene.

Spørsmål J: Omfatter konsekvensutredningen utredning av virkningene av de samlede arealbruksendringene? Gjenspeiles de viktigste konsekvensene av planen samlet for klima- og miljøtemaer i vurdering av de samlede arealbruksendringene?

Vår gjennomgang taler for at om lag halvparten av kommunene vurderer virkninger av de samlede arealbruksendringene, se Figur 5.8A. Basert på tosidig t-test finner vi at kommunene som har utredet virkninger av de samlede arealbruksendringene har flere innbyggere, større areal, større befolkningsvekst, er mer sentrale og har mindre økonomisk handlefrihet enn kommunene som ikke har utredet virkningene av samlede arealbruksendringer. Sammenhengene som knytter seg til innbyggertall og sentralitet er statistisk signifikante.

Figur 5.8 Andel av gjennomgåtte konsekvensutredninger som inkluderer utredninger av de samlede arealbruksendringene, i prosent

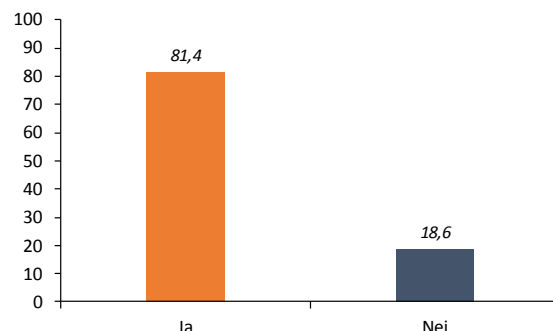
A - Omfatter konsekvensutredningene utredning av virkningene av de samlede arealbruksendringene?



N=91

Kilde: Menon Economics

B - Hvis ja, gjenspeiles de viktigste (negative) konsekvensene som er identifisert i utredningen i oppsummeringen av samlede arealbruksendringer?



N=43

Blant de 43 kommunene som har vurdert virkningene av samlede arealbruksendringer finner vi at 81,4 prosent dem trekker frem de viktigste (negative) konsekvensene i de samme oppsummeringene. Det er altså kun om lag 40 prosent av de gjennomgåtte konsekvensutredningene som trekker frem de viktigste (negative) virkningene i oppsummeringene.

En viktig del av å besvare dette spørsmålet er vurderingene gjort på arbeidsverkstedet beskrevet i delkapittel 2.1. I likhet med vurderingen av om de negative konsekvensene gjengis i oppsummeringene for hvert delområde, er vurderingene av om virkningen av de samlede arealbruksendringene mer positive enn for begrunnelsene for fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens. Siden utredningen av de samlede arealbruksendringene er en lengre tekst, nøyer vi oss her med å kun gjengi et godt eksempel, og gjenger heller noen overordnede vurderinger under.

Tekstboks 5-10 gjengir et godt eksempel på utredning av virkninger av de samlede arealbruksendringene. Noe av teksten er tatt ut og erstattet med «[...]» for å korte ned teksten. Utredningen er godt strukturert og har godt språk med gode beskrivelser og argumenter for vurderingene, som underbygges med kildehenvisninger.

Vurderingene av hvert tema oppsummeres med hver sin konsise setning. Særlig løfter ekspertene i arbeidsverkstedet fram utredningen under landskapsvurderingene. Det er også positivt at det gjort spesifikke klimatilpasningsvurderinger.

Tekstboks 5-10 Godt eksempel på utredning av virkninger av de samlede arealbruksendringene

SAMLA KONSEKVEN SAR AV PLANFORSLAGET

Kommuneplanen inneheld ei rekke små og store endringare som ein kan forstå ut frå planskildringa og konsekvensutgreiinga. Hovudtrekka er som følger:

Kulturminner og kulturmiljø

[...]

Samla sett har planforslaget liten negativ konsekvens for kultruminne og kulturmiljø.

Naturmangfald

Naturverdiane i planområdet omfattar viktige naturområder (EDNA), vern etter naturmangfaldlova og ulike naturtypar. Sårbare naturtypar er ikkje forenlig med nye byggetiltak, med mindre at ein kan tilpasse nye tiltak til naturverdien i området.

Samla sett har planforslaget liten negativ konsekvens for naturmangfald.

Friluftsliv

[...]

Samla sett har planforslaget liten negativ konsekvens for friluftsliv.

Landskap

Landskapet har ein unik variasjon av variert kystline og viktig kulturhistorie. Særpreget med dei uttallige øyane, kulturlandskapet, nes, holmar og fjordar gjev kommunen viktige landskapsverdier som er viktige å ivareta. I tillegg er det inngrepsfrie område (INON) på fleire av øyane i kommunen. Stedvis har landskapet stor verdi, dette gjeld spesielt [redacted], vest for [redacted]. Det er viktig å merke seg at tiltak kan redusere landskapsverdiane ikkje berre lokalt på staden der tiltaket ver gjennomført, men og i eit større landskapsrom. Eit viktig grep for å sikre landskapsverdiane er å leggje til rette for spreidd bygging i øyane. Bygningstiljøet i øyane er ofte lokalisert inst i ein våg, nær sjø og i le for ver og vind. Husa ligg som oftast mellom 30 og 50 meter frå sjølv strandlina. For å ivareta eldre byggeskikk med nye bustader er LNF spreidd eit godt grep, men det krev strenge føresegner og ei definering av omfang og lokalisering planen. Det er mange, og delvis store områder for bustad, fritidsbustad og næring i planframlegget. Nokre av områda har middels/stor landskapsverdi. Døme er [redacted] og [redacted] nord for [redacted] kommune. Oppfylgging av tiltaka som vert gjennomført i høve planen, er naudsynt for å sikre at landskapskvalitetane vert ivarettatt.

Samla sett har planforslaget middels negativ konsekvens for landskap.

Folkehelse/barn og unge sine oppvekstvilkår/areal- og transport

[...]

Samla sett har planforslaget liten til middels negativ konsekvens for folkehelse/barn og unge/ areal- og transport.

Klimatilpasning

Det er venta at klimaendringar med verknad i planområdet er primært høgare havnivå, høgare temperatur og auka flaum og skredfare. Dette er fanga opp i ROS-analysen, som er rettleiande for dei områda det gjeld. Arealbruken må i all i hovudsak tilpassast høgare havnivå, og auka hyppighet av kraftig vinde med påfølgjande bølgepåverknad. Beredskap og ulykkesrisiko Ein del av områda, spesielt i øyane, har større konsekvensar for brann enn fastlandsområda. Det er difor viktig at grep i forhold til noko spreidd bygging blir ivareteke. Område som er tilrådde i planen med skredfare, skal uansett omfanget av tiltaket har geologisk undersøkelse før tiltaket vert sett i gang.

Et viktig poeng som fremheves i arbeidsverkstedet er at flere konsekvensutredninger mangler verktøy for å sette konsekvensene for hvert tema i hvert delområde opp mot hverandre og gjøre en helhetlig vurdering av hele

planen. En fallgrube er å «telle antall konsekvenser» framfor å vurdere alvorlighetsgraden av disse. Det kan eksempelvis medføre at tiltak med en konkret og alvorlige konsekvens innen naturmangfold ikke hensyntas i den overordnede vurderingen av planen.

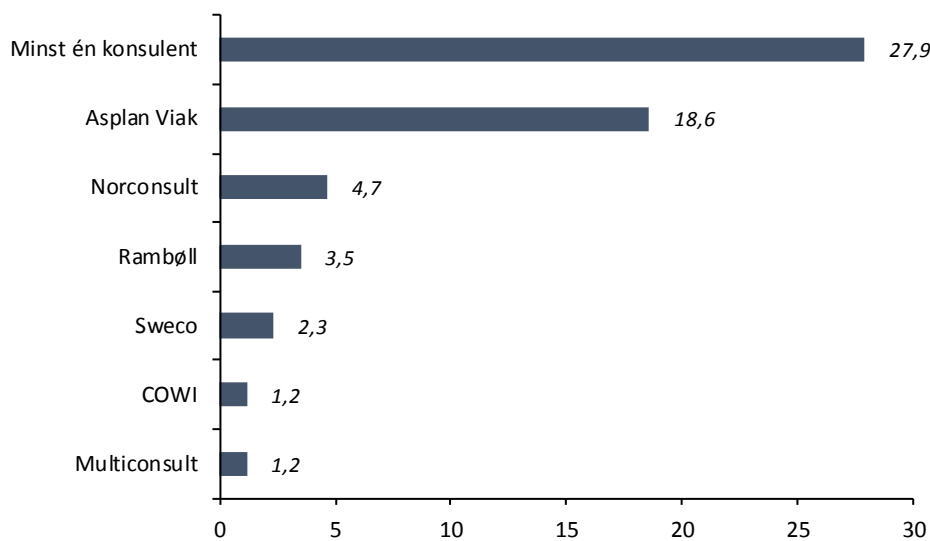
5.8. Bruk av konsulenter

Miljødirektoratet er også interessert i å vite i hvilken grad det brukes konsulenter i arbeidet med å utarbeide konsekvensutredningen.

Spørsmål K: Gjør kommunene arbeidet med konsekvensutredningen selv, eller leier de inn konsulenter?

Automatiske søk etter konsultentselskapene listet i Figur 5.9 avdekker at omtrent 28 prosent av konsekvensutredningene har minst én referanse til ekstern konsulent.² I samtaler med fylkesmenn ble det uttrykt at bruk av konsulenter heller er en regel enn et unntak. Det taler for at konsulentbruken er høyere enn tallene som fremkom fra de automatiske søkene. En forklaring på dette er at det i liten grad uttrykkes skriftlig i konsekvensutredningene om og i hvilken grad man har støttet seg på konsulenter i arbeidet. Vi er også kjent med at det er mange mindre konsultentselskaper med plankompetanse rundt omkring i landet, som også kan ta på seg slike oppdrag, som ikke er nevnt i oversikten. Bruken av konsulenter er derfor sannsynligvis høyere enn tallene i Figur 5.9 tyder på.

Figur 5.9 Automatiske søk etter konsultentselskaper – andel av gjennomgåtte konsekvensutredninger som inkluderer ulike søkeord som knytter seg til konsulentbruk, i prosent



N = 86. Kilde: Menon Economics

Referansene til konsultentselskapene er ikke nødvendigvis med kun fordi disse har bidratt i utarbeidelsen av konsekvensutredningen. Vi har også sett eksempler på at konsulentene er nevnt av andre grunner, for eksempel som kilde eller ved at de har gitt innspill i prosessen.

Funnene i dette prosjektet indikerer at flere kommuner ikke besitter den nødvendige kompetansen til å gjennomføre tilstrekkelige konsekvensutredninger. Eksterne konsulenter, som de overnevnte, kan bidra til å øke

² NINA er inkludert i søk etter kilder, men ikke som konsulent (se delkapittel 5.1).

kvaliteten av konsekvensutredningene gjennom kunnskapsoverføring fra prosesser i andre kommuner, såfremt bestillingen fra kommunen er god og det settes av tilstrekkelig med ressurser. Samtidig kan disse jobbe under dårlige bestillinger, små budsjetter og mangle lokal kunnskap som ofte kan være vel så viktig som den metodiske kompetansen og som kommunen ofte er i besittelse av. Det er viktig at eventuell bruk av eksterne konsulenter legger til rette for kompetanseoverføring til personene som jobber med de samme problemstillingene i kommunen. Et konkret tiltak for å sikre dette kan være at konsekvensutredningen utarbeides av kommunen og konsulenten i samarbeid.

6. Planbehandling (saksfremlegg og planvedtak)

Så langt har vi vurdert kvaliteten i planprogrammene og konsekvensutredningene. Her ser vi på hvordan resultatene fra konsekvensutredningene trekkes inn i saksfremlegget og planvedtaket.

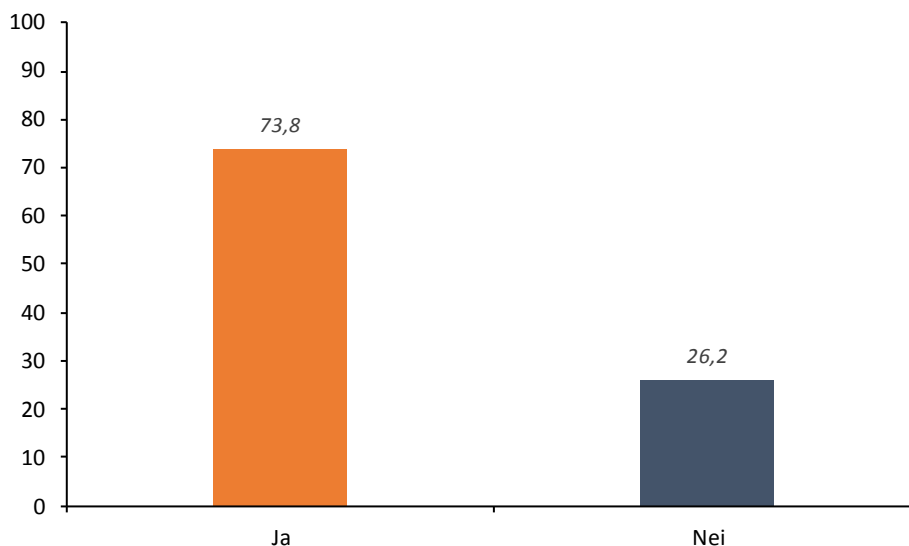
6.1. Synliggjøring av resultater fra konsekvensutredningen

Konklusjonene i konsekvensutredningen skal fremgå tydelig for beslutningstakerne i saksfremlegget. Miljødirektoratet ønsker derfor informasjon om i hvilken grad resultatene fra konsekvensutredningen av klima- og miljøtemaer gjenspeiles i saksfremlegget og planvedtaket, og om konklusjonene fra konsekvensutredningene er tillagt tilbørlig vekt. For å svare på disse spørsmålene har vi gjennomgått 42 saksfremlegg og 48 saksfremlegg. For å svare ut i hvilken grad konklusjonene har blitt tillagt tilbørlig vekt har vi støttet oss på ekspertvurderinger fra Sweco.

Spørsmål L: I hvilken grad gjenspeiles resultater fra konsekvensutredningen av klima- og miljøtemaer i saksfremlegget og planvedtaket? Er konsekvensutredningen tillagt tilbørlig vekt?

Figur 6.1 viser i hvilken grad saksfremlegget trekker frem klima- og miljøtemaer. Vi finner altså at det er skrevet om klima- og miljøtemaer i 73,8 prosent av de gjennomgåtte saksfremleggene. Dette forteller oss isolert sett at ¼ av kommunene ikke opplyser de folkevalgte om konsekvensene på klima- og miljøtemaer. Selv om kommunene nevner klima- og miljøtema i saksfremlegg er det ikke sikkert de nevner de viktigste (negative) konsekvensene på klima- og miljøtema.

Figur 6.1 Andelen av gjennomgåtte saksfremlegg som nevner klima- og miljøtemaer, i prosent

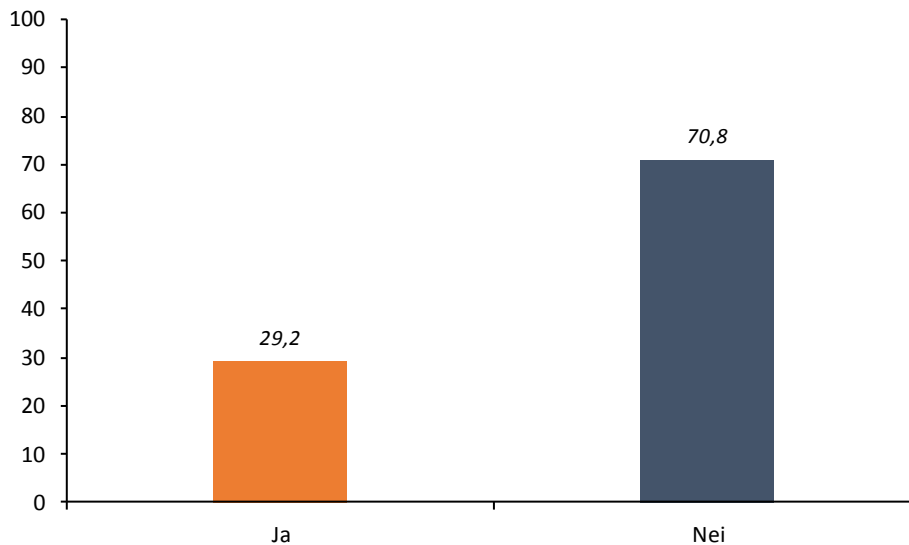


N = 42. Kilde: Menon Economics

Andelen av de gjennomgåtte planvedtakene som nevner klima- og miljøtemaer er lik 29,2 prosent, se Figur 6.2, betydelig lavere enn i saksfremlegget. Bare 11 av 92 kommuner nevner klima- og miljøtemaer i både saksfremlegg og planvedtaket.

Figur 6.2

Andelen av gjennomgåtte planvedtak som nevner klima- og miljøtemaer, i prosent



N = 48. Kilde: Menon Economics

Basert på tekstutdrag fra saksfremlegget og planvedtaket har vi vurdert om konklusjonene fra konsekvensutredningen er tillagt tilbørlig vekt. Med få unntak er ikke klima- og miljøtemaene tillagt tilbørlig vekt, enten fordi klima- og miljøtema ikke er nevnt i det hele tatt eller fordi det er korte omtaler som man får lite ut av. Unntaket er de store bykommunene. For eksempel går Trondheim detaljert gjennom deltema innenfor kulturmiljø, naturmangfold, vassdrag og strandsoner og jordbruk og relaterer det til nasjonal politikk og kommunale strategier. Saksframlegget viser at kommunen har svært god kunnskap om aktuelle problemstillinger og hvilke hensyn som bør ligge til grunn for de valg som gjøres. Tekstboks 6-1 viser hvordan Trondheim kommune har ivaretatt naturmangfold i saksfremlegget. Det kommer imidlertid ikke fram om og hvordan innspill er vurdert, samt hvordan man har tatt høyde for krav og strategier.

Saksframlegget og planvedtaket bør ha en oppsummering om retning, innspill og begrunnet vurdering av de valg som er gjort for klima- og miljøtemaene. Klima- og miljøtemaene i de gjennomgåtte konsekvensutredningen er i all hovedsak ikke behandlet på en slik måte.

Naturmangfold omhandler biologisk mangfold, geologisk og landskapsmessig variasjon. Den største trusselen mot naturmangfold i Trondheim er endringer i arealbruk. Reduksjon og/eller fragmentering av grønne områder gjennom bit-for-bit nedbygging fører til dårligere livsvilkår for planter og dyr. Spesielt viltkorridorer, vassdrag og kantsoner langs vassdrag er utsatt. Byvekst fører i tillegg til økt forurensning, støy, ferdsel og andre forstyrrelser som kan påvirke livsvilkår for arter, for eksempel ulike fuglearter. Siden forrige rullering har naturmangfoldloven tredd i kraft. Alle tiltak som berører natur skal vurderes etter loven og biologisk mangfold skal ivaretas med grunnlag i lovens prinsipper. Det skal tas hensyn til naturverdiene og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet. I arealplansaker der kunnskap om det biologiske mangfoldet ikke er tilfredsstillende gjelder føre-var-prinsippet. For å opprettholde det rike naturmangfoldet innenfor Bymarka/Byneshalvøya over tid er det viktig at kontaktpunkt med omkringliggende skogareal bevares. Mange arter i Bymarka/Byneshalvøya blir mer og mer isolert på grunn av at byen brer seg sørover. At en bestand er isolert vil si at utveksling av individer med omkringliggende bestander er helt eller delvis stoppet opp. I dag er det kun rester igjen av de to viktige forbindelseskorradorene mellom Bymarka/Byneshalvøya og skogene øst i kommunen; Leirelvkorridoren (Leirelvvassdraget-Okstadbakken-Leirfossene) og Leinstrandkorridoren (Ringvål-Lersbakken-Skjøla). Begge korradorene er lange og smale og sårbare for inngrep og forstyrrelser. For at viltet skal bevege seg over lengre avstander må det finnes naturområder og mat, skjul og formeringsmuligheter. Særlig er skogkledde deler av korridoren og øyer av skog i korridoren viktig. For å ivareta naturmangfoldet vest i kommunen er det derfor viktig å bevare disse forbindelseskorradorene mest mulig intakt, og helst forsterke skogstrukturen i korradorene. Viltkorridorene går over flere arealformål i arealdelen. For å tydeliggjøre det gjennomgående hensynet foreslås det å avgrense disse som en hensynssone med tilhørende retningslinjer. Etter nye data fra vitenskapsmuseet er hensynssone viltkorridor justert ved Okstad og Lundåsen til sluttbehandling.

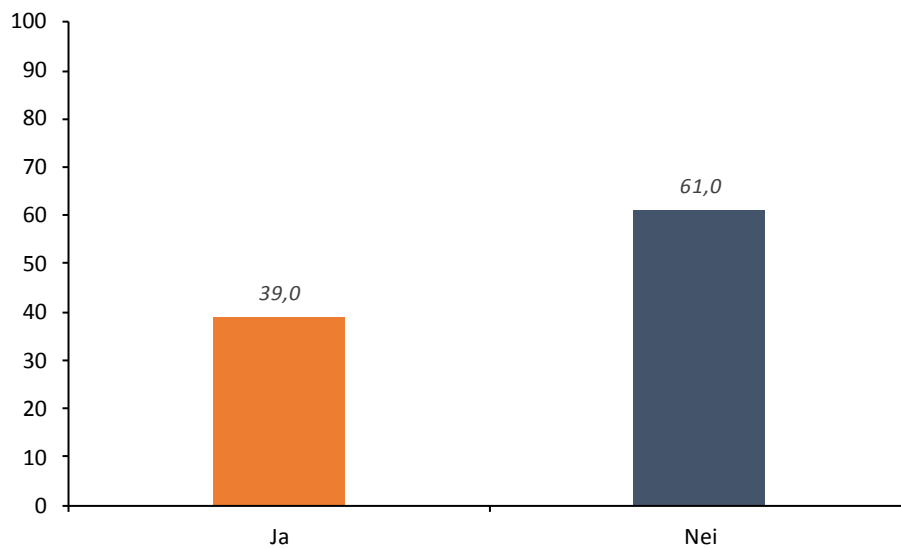
6.2. Redegjørelse for og vektlegging av høringsuttalelser

Ansvarlig myndighet eller forslagsstiller skal sende planforslag eller søknad om tiltak med konsekvensutredning på høring til berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner og legge dokumentene ut til offentlig ettersyn (FOR, 2017). I saksfremlegget eller innstillingen til vedtak skal egenskapene ved planen eller tiltaket og hvilke vesentlige virkninger planen eller tiltaket vil medføre for miljø og samfunn beskrives. Det skal fremgå hvordan høringsuttalelsene er vurdert og hvilken vekt de er tillagt (ibid.). Det siste spørsmålet til Miljødirektoratet omhandler derfor i hvilken grad det er redegjort for høringsuttalelser på klima- og miljøområdet i saksfremlegget og hvordan temaene er vektlagt.

Spørsmål M: Er det redegjort for høringsuttalelsene på klima- og miljøområdet i saksfremlegget og hvordan disse er vektlagt?

Figur 6.3 viser at 39 prosent av de 42 gjennomgåtte saksfremleggene redegjør for høringsuttalelser på klima- og miljøområdet. Dette må ikke forstås som en kritikk til saksfremlegget, siden det er lite å redegjøre for hvis det ikke kom inn uttalelser om klima- og miljøtema. Samtidig omfatter dette konsekvenser av hele arealplanen.

Figur 6.3 Andelen av gjennomgåtte saksfremlegg som redegjør for høringsuttalelser som omtaler klima- og miljøtema, i prosent



N = 42. Kilde: Menon Economics

Etter å ha gjennomgått saksfremleggene som redegjør for høringsuttalelser virker det stort sett som at høringsuttalelsene redegjøres for og at man forklarer hvordan man skal ivareta innspillene i saksfremlegget. Vi har imidlertid ikke en fullstendig oversikt over alle høringsuttalelsene som er gitt og hvordan innspillene er ivaretatt, så det er ikke mulig for oss å vurdere om saksfremleggene kun viser til de innspillene som kommunen har tatt høyde for.

7. Samlede vurderinger

I de foregående kapitler har vi fokusert på å gjengi resultatene fra gjennomgangen. Våre faglige vurderinger har i all hovedsak handlet om å vurdere kvaliteten på behandlingen av klima- og miljøtemaene i de gjennomgåtte konsekvensutredningene. I dette kapitlet starter vi med å gi vår overordnede vurdering av kvaliteten på kommunenes behandling av klima- og miljøtemaer i konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel. Kvalitetsvurderingene er gjort opp mot de normer som er gitt av retningslinjer og krav i forskrift om konsekvensutredninger (FOR, 2017). Basert på vår situasjonsforståelse drøfter vi deretter mulige forklaringer på hvorfor situasjonen er slik vi forstår den. Til slutt gjennomgår vi våre råd om hvordan man kan gjøre fagpersoner i kommunene bedre i stand til å øke kvaliteten på arbeidet og utarbeide bedre beslutningsunderlag for de folkevalgte, og derigjennom følge opp forventningene som er gitt av forskriften (FOR, 2017).

7.1. Kvaliteten på behandling av klima- og miljøtema kan forbedres

Vårt overordnede inntrykk er at det er et stort potensial for å forbedre kvaliteten på konsekvensutredningene av kommuneplanens arealdel og særlig behandlingen av klima- og miljøtemaene. Vår begrunnelse for denne situasjonsforståelse følger.

Grunnsteinen i kommunenes håndtering av klima- og miljøtemaer er vurderinger av konsekvenser av arealbruk for hvert enkelt geografisk område i konsekvensutredningen. Kun 13 prosent av de gjennomgåtte konsekvensutredningene gir begrunnelser for fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens for samtlige klima- og miljøtemaer for enkeltområdene i konsekvensutredningen. Det er stor variasjon på tvers av temaene om det er gitt begrunnelser.

Forskrift om konsekvensutredninger (FOR, 2017) spesifiserer at konsekvensutredningen skal beskrive utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler som har påvirket sammenstillingen av informasjonen og de viktigste usikkerhetsfaktorene ved utredningen. I forskriften påpekes det også at hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes. I vår gjennomgang finner vi at kun én av fire kommuner redegjør for usikkerhet og manglende kunnskap om klima- og miljøtemaer, og bare én av fem rapporterer å gjennomføre supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget. Vårt inntrykk er derfor at en betydelig andel av de gjennomførte utredningene er basert på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag.

For å sikre at resultatene tilgjengeliggjøres og forstås av beslutningstaker (de folkevalgte) bør ikke bare de positive sidene ved arealbruken, men også de største negative virkningene trekkes frem. Vi finner at seks av ti kommuner ikke formidler de viktigste funnene i konsekvensutredningen i oppsummeringene. Til tross for at klima- og miljøtema nevnes i om lag 75 prosent av de gjennomgåtte saksfremleggene, finner vi at en betydelig andel omfatter korte omtaler som gir lite innsikt. Saksframlegget og planvedtaket bør ha en oppsummering om retning, innspill og begrunnet vurdering av de valg som er gjort for klima- og miljøtemaene. Klima- og miljøtemaene i de gjennomgåtte konsekvensutredningen er i all hovedsak ikke behandlet på en slik måte.

Vår gjennomgang viser i tillegg at:

- Kun et fåtall kommuner begrunner innsnevring av klima- og miljøtema i planprogrammet
- Halvparten av kommunene vurderer virkninger av de samlede arealbruksendringene
- 1 av 20 kommuner utreder planalternativer for den samlede arealbruken
- 1 av 10 kommuner utreder planalternativer for enkeltområder
- 4 av 10 kommuner redegjør for høringsuttalelser som omtaler klima- og miljøtema

- 3 av 10 kommuner nevner klima- og miljøtema i planvedtaket

På denne bakgrunn er inntrykket vårt at det er et stort potensial for å forbedre konsekvensutredningene.

7.2. Det er sannsynligvis flere forklaringer på funnene

Våre funn må sees i sammenheng med at kommunene står overfor store forventninger og krav fra overordnede myndigheter, både regionalt og nasjonalt, og fra lokalt næringsliv og innbyggere. Det gjelder både hva man skal utrette med arealbruken (samfunnseffekter) og hvilke forhold man skal ta hensyn til i planleggingen, herav vurdering av konsekvens på klima- og miljøtemaer i konsekvensutredningen.

Manglende administrativ kapasitet og kompetanse er naturligvis en forklaring på at det er et betydelig potensial for å øke kvaliteten på konsekvensutredningene. Som påpekt av Pedersen og Bruvoll (2013) vil utfordringene være større for kommuner med lavt innbyggertall og distriktskommuner. Kommuner med disse kjennetegnene har naturlig nok mindre muligheter til å forsvare oppbygging av fagmiljøer og rekruttere kompetent arbeidskraft. Vår undersøkelse bygger opp under denne virkelighetsforståelsen. Vi finner blant annet at kommunene som har utredet virkninger av de samlede arealbruksendringene i gjennomsnitt har flere innbyggere og er mer sentrale enn kommunene som ikke har utredet virkningene av samlede arealbruksendringer. Sammenhengene er statistisk signifikante.

Kvaliteten på arbeidet som gjennomføres henger tett sammen med innsatsen som legges inn i arbeidet. Siden de folkevalgte og administrativ ledelsen har beslutningsmyndighet over ressurser, bruk av konsulenter, tidsfrister for arbeidet osv., kan manglende forståelse for verdien av konsekvensutredningen som beslutningsunderlag bidra til at utredningene gjennomføres under for snevre rammebetingelser. Det underbygges av at flere kommuner har utarbeidet konsekvensutredningen *etter* at beslutning om arealbruken er fattet eller at prosessen har kommet svært langt. I slike tilfeller har konsekvensutredningen liten reell innvirkning på beslutningene rundt arealbruken i kommunene og noe man gjør som en formalitet.

I intervjuene våre påpekes det også av enkelte at man i større grad har støttet seg på utarbeidede konsekvensutredninger i andre kommuner enn tilgjengelige veiledning når man har utarbeidet egen konsekvensutredning. Årsaken har vært at en ferdig utarbeidet konsekvensutredning gir eksempler på hva som kan vurderes og på hvilket nivå vurderingene gjennomføres. Risikoen med en slik tilnærming er naturligvis at de som utarbeider planene kan opparbeide seg en feil forståelse av hva en konsekvensutredning bør inneholde.

7.3. Løsningen kan være å styrke veiledningen og håndheve forskriften strengere

Inntrykket vi sitter igjen med etter dokumentgjennomgangen og samtaler med kommuner og fylkesmenn er at det er behov for å utarbeide veiledning som viser god praksis ved hjelp av realistiske eksempler, slik at man unngår videreføring av dårlig praksis. Veiledningen bør etter vårt syn gi gode og konkrete beskrivelser av hvordan arbeidet kan gjøres (gjerne med realistiske eksempler), synliggjøre fordelene ved å følge den beskrevne tilnærmingen og derigjennom motivere til endret praksis. Det er verdt å minne om at det er utarbeidet to relevante veiledningsressurser for arbeidet med å utarbeide konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel:

- Miljøverndepartementet (2012): *Konsekvensutredninger – kommuneplanens arealdel*, Veileder, Miljøverndepartementet.
- KMD (2017): *Veiledningsnotat – Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I disse veiledningsressursene fokuseres det på å forklare/operasjonalisere hvilke krav og retningslinjer som følger av forskriften. Veiledningene har altså liten bruk av realistiske eksempler. Vår vurdering er at ny veiledning mot dem som skal utarbeide konsekvensutredningen i større grad bør bidra til å tydeliggjøre sentrale elementer ved bruk av realistiske eksempler. Basert på gjennomgangen vår skisserer vi følgende spørsmål som relevante å besvare gjennom eksempler:

- Hva legger man i de ulike klima- og miljøtemaene? Hva skal vurderes?
- Hva kjennetegner en godt begrunnet innsnevring av klima- og miljøtemaer i planprogrammet?
- Hvorfor er det viktig å vurdere planalternativer?
- Hvor mye må man vite for å ha et godt nok grunnlag til å gjøre gode faglige konsekvensvurderinger?
- I hvilke situasjoner er det behov for ekstra undersøkelser?
- Hvorfor er det viktig å tydeliggjøre usikkerhet og manglende kunnskap?
- Hvordan bør vurderinger av verdi, påvirkning og konsekvens gjennomføres og begrunnes?
- Hva kjennetegner en god oppsummering av konsekvenser for et delområde?
- Hvordan vurderer man virkninger av samlede arealbruksendringer?
- Hva kjennetegner en god oppsummering av konsekvenser for alle arealbruksendringene?
- Hva kjennetegner gode presentasjoner av resultatene fra konsekvensutredningen i saksfremlegget og planvedtaket?
- Hvordan redegjør man for høringsuttalelser og hvordan disse er ivaretatt på en god måte?

Arealplanlegging og konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel er en kommunal oppgave, som kommunene skal løse innenfor gjeldende rammebetingelser. Ressursene og midlene som settes av til konsekvensutredningene er til syvende og sist et uttrykk for de folkevalgte sine prioriteringer. De folkevalgte og administrativ ledelse legger også føringer på arbeidet gjennom utforming av bestilling av leveranser fra ansatte og/eller konsulenter, og beslutter hvordan kunnskapen som fremkommer gjennom utredningsarbeidet anvendes og har innvirkning på arealplanleggingen. I lys av at de folkevalgte og kommuneledelsen har stor innvirkning på rammebetingelsene for arbeidet og bruk av resultatene, har de direkte og indirekte påvirkning på ansattes eller konsulentenes mulighet til å gjøre en god jobb, samt deres motivasjon for arbeidet.

Ut fra erfaring med å utarbeide veiledning til folkevalgte innen økonomiplanlegging (Fylkesmannen i Nordland, 2013) bør veiledning mot folkevalgte fokusere på begreper slik at man opparbeider seg større forståelse av hva det snakkes om, formål med arbeidet for å gi innsikt i hvorfor arbeidet gjøres og hvordan resultatene av arbeidet kan gi merverdi som beslutningsunderlag. Basert på gjennomgangen vår, skisserer vi at veiledning til folkevalgte om konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel bør gi svar på følgende spørsmål:

- Hva er en konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel?
- Hvilke forhold skal kartlegges og vurderes i arbeidet med å utarbeide en konsekvensutredning?
- Hvorfor skal det utarbeides en konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel?
- Hvilken verdi har konsekvensutredningen som beslutningsunderlag?

Det kan argumenteres for at økt og forbedret veiledning til de som skal utarbeide konsekvensutredningen og de folkevalgte ikke vil være nok til at retningslinjene og kravene i forskriften oppfylles. Som et supplement til økt og forbedret veiledning bør man derfor vurdere om håndhevingen av forskriften om konsekvensutredninger skal strammes til, og derigjennom sikre tilstrekkelig kvalitet på utredningsarbeidet i kommunene. Hvis det er et tiltak som vurderes som hensiktsmessig er det naturlig at fylkesmannen tar denne rollen, og at man sikrer at det følges opp med tilstrekkelige ressurser til fylkesmannsembetene.

Referanseliste

FOR (2017): *Forskrift om konsekvensutredninger*, FOR-2017-06-21-854, Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Fylkesmannen i Nordland (2013): *Økonomiplanlegging for folkevalgte*, veiledning, Fylkesmannen i Nordland.
URL: https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/kommunal-styring-dok/kommuneokonomi/fin_okonomiplanlegger_lowres.pdf

KLD & KMD (2015): *Konsekvensutredninger: Anerkjent metodikk og databaser for innhenting av data*, oversikt per 8. juli 2015, Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KMD (2017): *Veiledningsnotat – Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

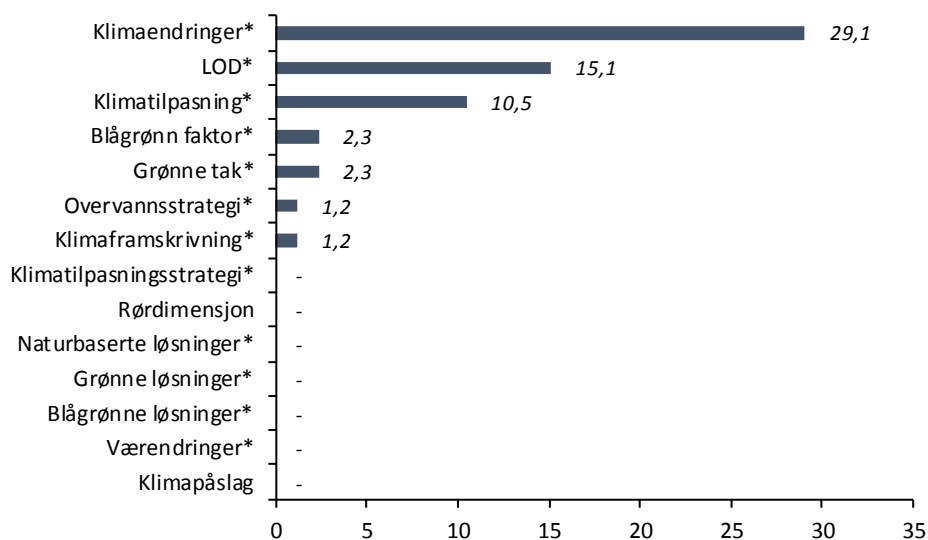
Miljøverndepartementet (2012): *Konsekvensutredninger – kommuneplanens arealdel*, Veileder, Miljøverndepartementet.

Pedersen S. og A. Bruvoll (2014): *Erfaringer og utfordringer med klima- og energiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*, Vista-rapport 2014/23, Vista Analyse.

Vedlegg 1 – Automatiske søk rettet mot klimatilpasning og utslipp av klimagasser

Konsekvensutredningen skal vise hvor sårbar arealplanen er for klimaendringer og naturfarer som flom, skred, stormflo og stigning i havnivået. Figur V-1 viser andelen konsekvensutredninger som inkluderer nøkkelord innen klimatilpasning- Figuren viser at de hyppigst nevnte ordene er «klimaendringer» (og varianter av det ordet). «Lokal overvannshåndtering» og «klimatilpasning» er de klart mest nevnte ordene mer direkte relatert til å tilpasse seg klimaendringene. Selv de hyppigst nevnte ordene forekommer i under en tredjedel av konsekvensutredningene. Selv om de automatiske søkene trolig ikke har identifisert og talt absolutt alle forekomster av ordene (se delkapittel 5.1), så indikerer dette at konsekvensutredningene i liten grad vurderer hvordan forholdene i kommunen vil endre seg med klimaendringene.

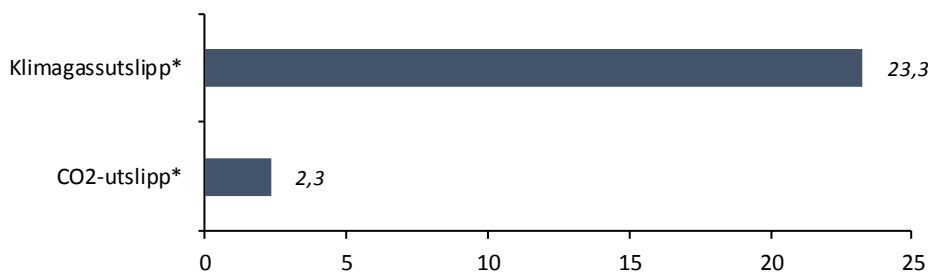
Figur V-1 Automatiske søk etter ord relatert til klimatilpasning– andel av gjennomgåtte konsekvensutredninger som inkluderer ulike søkeord, i prosent



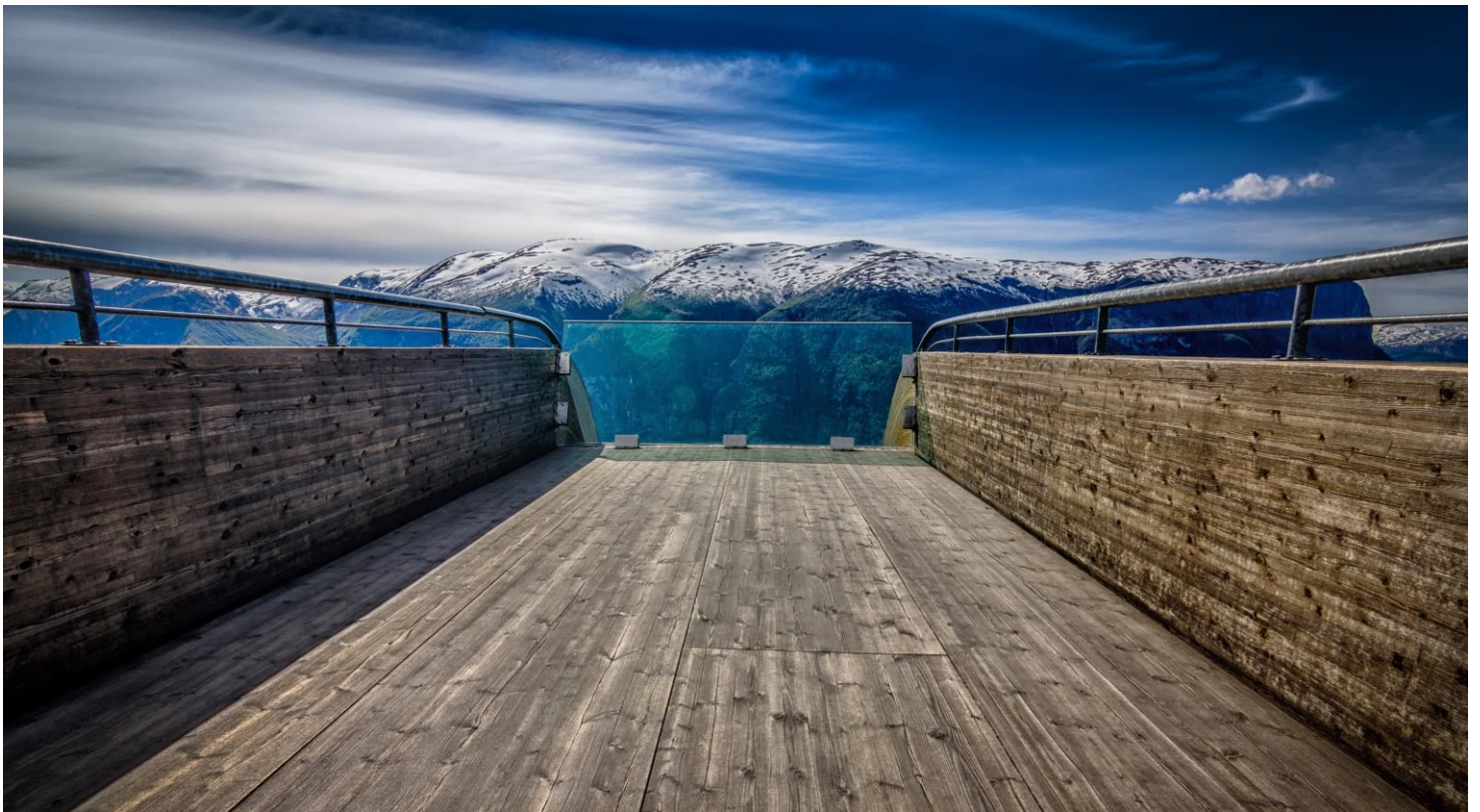
N = 86. *Inkluderer varianter av søkeordet, slik som nynorsk-versjoner. Kilde: Menon Economics

Figur V-2 viser andelen konsekvensutredninger som inkluderer nøkkelord arbeid med å redusere klimagassutslipp. Figuren viser at om lag ¼ av kommunene nevnte ordet «klimagassutslipp» (og varianter av det ordene).

Figur V-2 Automatiske søk etter ord relatert til klimagassreduksjon – andel av gjennomgåtte konsekvensutredninger som inkluderer ulike søkeord, i prosent



N = 86. *Inkluderer varianter av søkeordet, slik som nynorsk-versjoner. Kilde: Menon Economics



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