



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Kvalitet i konsekvensutredning: En casestudie av reguleringsplanen for Sudndalslia i Hol kommune

Quality in environmental impact assessment: A
case study of the regulation plan for Sudndalslia in
Hol municipality

Kani Omer Saleh
By- og regionplanlegging

Forord

Med denne masteroppgaven avslutter jeg min masterutdanning i By- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (Institutt for landskapsplanlegging).

Oppgaven har blitt gjennomført høsten 2018 og omfatter 30 studiepoeng.

Masteroppgaven har gitt meg muligheten til å undersøke et tema som jeg synes er interessant. Arbeidet har vært utfordrende, givende og lærerikt. Jeg sitter igjen med mye ny kunnskap og håper denne oppgaven kan bidra til generelt større bevissthet rundt temaet.

Jeg vil gjerne takke min veileder Knut Bjørn Stokke for god og støttende veiledning underveis i arbeidet. En stor takk må gis til planavdelingen i Hol kommune for deres hjelp. Takk også til informantene som stilte til intervju.

Til slutt vil jeg takke familien min for stor støtte og oppmuntring. Uten dere ville ikke studien vært mulig.

Kani Omer Saleh

Kolbotn- 14.12.2018

Sammendrag

Hovedtemaet i denne oppgaven er kvalitet i konsekvensutredning (KU). Oppgaven omhandler kvaliteten på KU-en knyttet til reguleringsplanen for Sudndalslia i Hol kommune. Ifølge konsekvensutredningsforskriften (KUF) er formålet med bestemmelsene om KU å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelse av planer, og når det foretas vurdering om på hvilke vilkår planer kan gjennomføres.

Konsekvensutredninger er forutsetninger om en plans fremtidige virkninger og innebærer en rekke subjektive vurderinger. KUF fastsetter krav til utredning av de hensynene som kan bli påvirket av et arealinngrep.

Et viktig premiss for god kvalitet i KU, er en åpen og gjennomsiktig planprosess som tilrettelegger for mest mulig deltakelse fra berørte myndigheter, faginstanser, og allmennheten. Svakheter i gjennomføringsprosessen vil reflekteres i kvaliteten på KU-analysene som utarbeides. Funnene i denne oppgaven har påvist at kvaliteten på konsekvensutredningen var i stor grad avhengig av KU-prosessen. Resultatene har påvist at usikkerheten i konsekvensanalysene ble ikke tilfredsstillende kommunisert i saksfremstillingen. Samt at presisering av kravene til KU-en i planprogrammet må sees i sammenheng med kompleksiteten i beslutningsprosessen.

Konklusjonen er at krav til KU i planprogrammet som tilhører den undersøkte planen, reflekterer den ansvarlige myndighetens ønske for videre utviklingen i området som realisering av denne planen ville medføre. Planprogrammet ble utformet slik at det belyste de spørsmålene planmyndigheten hadde ansett som viktigst i forhold til realisering av denne planen. KU-en har oppfylt kommunens intensjon bak utarbeidelsen av konsekvensanalysene som var å undersøke muligheten for realisering av planen med minst mulig skade for naturen.

Abstract

This thesis explores quality in environmental impact assessment (KU), through a case study of KU of the regulation plan for Sudndalslia in Hol municipality. According to regulations relating to KU, the purpose of relevant provisions is to safeguard the environment- and society-related issues considered during the preparation of plans as well as during assessments of which terms the plans may be executed under.

In KU, assumptions are made about a plan's future impact, and it entails several subjective assessments. KUF determines requirements for explaining the issues that may be affected by land-use interventions.

A crucial condition for high quality in KU is an open and transparent planning process that ensures the greatest possible participation of affected public authorities, technical authorities, and the general public. Weaknesses in the execution process will be reflected in the quality determined through KU analyses.

The findings of this study proved that the quality of KU was dependent on the KU process to a considerable degree. Furthermore, the results proved that uncertainties in the environmental impact analyses were not satisfactorily communicated in the casework. The requirements for KU in the planning program must be viewed in conjunction with the complexity of the decision-making process.

This study concluded that KU requirements in the planning program of Sudndalslia reflect the responsible authority's desired outcomes for further development in the areas that realizing the plan would entail. The planning program was designed to highlight the issues that the planning authorities considered the most critical. Overall, the KU fulfilled the municipal administration's intentions behind the preparation of environmental impact analyses, which were intended to explore how to realize the plan with the least possible harm to nature.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn for oppgaven	1
1.2	Problemstilling	4
1.3	Oppgavens struktur	4
2	Konsekvensutredning	5
2.1	Formålet med en konsekvensutredning	5
2.2	Rettslig rammeverk	6
2.3	Når kreves konsekvensutredning?	8
2.4	Hvem utarbeider konsekvensutredninger?	9
2.5	Krav til kunnskapsgrunnlag ved utarbeidelse av konsekvensutredning	11
2.6	Prosesskrav	12
2.7	KU i planprogrammet	13
2.8	Krav til utredningstemaene i KU	14
2.8.1	Landskap	15
2.8.2	Friluftsliv	16
2.8.3	Biologisk mangfold	16
3	Kvalitet i konsekvensutredning	18
4	Metode	22
4.1	Valg av metode	22
4.2	Forberedelser og datainnsamling	23
4.3	Intervjuer	24
4.4	Dokumentanalyse	25
4.5	Oppgavens svakheter og styrker	25
5	Caseområdet	25
5.1	Hol Kommune	26

5.2	Sudndalen	28
6	Reguleringsplanen for Sudndalslia	30
6.1	Planprogrammet	32
6.2	Konsekvensutredningen	34
6.3	Fremstilling av de positive og negative konsekvensene av planen	46
7	Drøfting	49
7.1	Underproblemstilling A	49
7.2	Underproblemstilling B	53
7.3	Underproblemstilling C	57
7.4	Hovedproblemstillingen	60
8	Konklusjon	65
9	Referanser	67
10	Vedlegg - Intervjuguide	71

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Hovedtemaet i oppgaven er kvalitet i konsekvensutredninger (KU) for reguleringsplaner. Selv om mange sentrale beslutningene som berører arealbruk i naturområder tas, på kommuneplannivå, har reguleringsplaner en viktig rolle å spille i forbindelse med å sikre detaljene for landskapstilpasninger, utforming og gjennomføringsprosessen. I tillegg følger jo ikke alle reguleringsplaner opp kommuneplanen helt og fult. Ifølge Naturvernforbundet (2018) skjer 86 prosent av alle vedtak om arealbruk som truer naturmangfoldet i kommunene (Naturvernforbundet, 2018). Jeg har valgt en reguleringsplan som behandler temaet hytteutbygging, noe som er av stor miljø- og samfunnsmessig betydning i mange kommuner både nå og i fremtiden.

Den norske hytta er en del av vår nasjonale identitet og har i de senere årene blitt bolig nummer to. Dette innebærer at hyttene har nesten samme størrelse (noen ganger større) og karakter som primærboliger, og at de beslaglegger store arealer (Naturvernforbundet, 2018). I Norge (pr. 01.01.2018) er det 431 028 fritidsboliger og 32 891 boliger som benyttes som fritidsbolig (Statistisk sentralbyrå, 2018b).

Hytteutbygging har i den senere tiden vært et omdiskutert tema, og det har pågått debatter i mediene om hytteutbygging. Mens noen mener at omfattende hytteutbygginger (av hytter på størrelse med eneboliger) ført til naturødeleggelse (Rieber-Mohn, 2018). Andre mener at gigantiske hytteprosjekter har bidratt positivt i ulike lokalsamfunn, samt at det begrenser fraflytting fra små kommuner (Reinholdtsen, 2018). Det er viktig at planleggingen styres gjennom kunnskapsbaserte beslutninger av hensyn til kommende generasjonens rett til å disponere urørt natur (Rieber-Mohn, 2018).

Mange kommuner ser på hytteutbyggingen som en kilde til økonomisk vekst, i form av økt turisme, reiseliv, næringsutvikling og arbeidsplasser. Ifølge en rapport som ble utarbeidet som innspill til revidering av veilederen T-1450 om planlegging av fritidsbebyggelse (utarbeidet av Miljøverndepartementet, 2005), er det ikke utført nok forskning på konsekvensene av hytteutbygging for det biologiske mangfoldet, landskapsbildet og friluftsliv. Den fremlegger behovet for nærmere forskning på hvor

bærekraftig hytteutbyggingen er som fører til nedbygging av urørte arealer (Rambøll & turistutvikling-AS, 2018).

Kunnskap har en instrumentell rolle gjennom å gjøre politiske beslutninger i miljøraker effektive (Larsen, 2014). Dermed har kunnskap om konsekvensene av hytteutbyggingen for natur og landskap en stor rolle å spille i planleggingsprosessen og miljøpolitiske beslutninger (Miljøverndepartementet, 2005).

Hytteutbygging planlegges og avgjøres på kommunenivå i kommuneplanens arealdel. Og forslag til reguleringsplaner for hytteutbygging fremmes ofte av private utbyggere.

Forvaltningen skal ifølge plan- og bygningsloven ta stilling til om forslaget skal fremmes til kommunestyret, jf. plan og bygningsloven pbl. § 12-11. Ved utlegging av uberørte områder til hytteutbygging vil kravet om konsekvensutredning vurderes, jf. plan og bygningsloven § 4-1 og konsekvensutredningsforskriften (KUF) kapittel 2 § 6 bokstav (b).

Bare 13 prosent av alle reguleringsplaner har blitt konsekvensutredet de siste årene (Statistisk sentralbyrå, 2018a). Det er av samfunnsmessig interesse med tanke på bærekraftig utvikling at konsekvensutredning brukes aktivt som et virkemiddel for å sikre gode løsninger og idéer for hytteutbyggingen, både lokalt og som en del av det store natur- og kulturlandskapet. KU bidrar til at planene må vurderes opp mot utbyggingens konsekvenser for miljø og samfunn, og kan dermed potensielt bidra med å begrense skadevirkningene (Tesli, 2014). Et avgjørende element i så måte er at usikkerheten i konsekvensanalysene kommer frem og kommuniseres til beslutningstakere.

Flere forskere har gjennom en årrekke funnet ut at konsekvensutredningene og kunnskapsgrunnlaget de bygger på, presenteres som sikrere enn de er (Tennøy, 2014). Dette kan skyldes både lovverket og konsekvensutredningspraksis. Ifølge Tennøy er objektive og sikre konsekvensutredninger et ideal som er umulig å oppnå. I en undersøkelse som ble gjennomført av de norske miljøinstituttene (Tesli et al., 2006), indikerte funnene vesentlige mangler i flere deler av og aspekter ved KU-arbeidet. Funnene var i samsvar med internasjonale observasjoner og indikerer sentrale utfordringer i det norske KU-systemet.

KUF angir generelle krav om hvilke planer og tiltak som skal utredes, og innholdet i konsekvensutredningen. Ifølge (Tennøy, 2014) har kommunen mulighet til å stille krav til kvaliteten i konsekvensanalysene gjennom kravene til planprogram, utredningens innhold og saksbehandlingsregler i KUF. Forutsetningen er at disse verktøyene benyttes av forvaltningen strategisk og aktivt, og at forvaltningen er utstyrt med nødvendig kompetanse (Tennøy,

2014). Svikt i ett stadium av KU-prosessen kan smitte over til etterfølgende KU-faser, som for eksempel at krav som stilles i planprogrammet, har stor betydning for kvaliteten av KU-rapporten (Tesli, 2014).

Etter at jeg i forbindelse med studien min hadde lest Tennøys og Teslis artikler om kvalitet i konsekvensutredninger, fikk jeg en stor interesse for å undersøke temaet nærmere.

Oppgavens hovedtema er kvalitet i konsekvensutredninger, men den er innom flere temaer som henger sammen, som muligheten for å benytte kvalitetskriterier i KU for å hindre eller begrense tap av naturlandskap og biologisk mangfold ved hytteutbygging. Jeg har valgt reguleringsplanen for Sudndalslia i Høl kommune i Øvre Hallingdal som case, og i den forbindelse studerer jeg konsekvensutredningen som tilhører reguleringsplanen.

1.2 Problemstilling

Hovedproblemstillingen er: *Hvordan er kvaliteten på konsekvensutredningen (KU) knyttet til reguleringsplanen for Sudndalslia i Hol kommune?*

Hovedproblemstillingen blir operasjonalisert i tre underproblemstillinger.

Underproblemstilling A: *Hvordan er KU behandlet i planprogrammet, og hvordan har dette blitt fulgt opp i planprosessen og sikret kvalitet i konsekvensanalysene?*

Underproblemstilling B: *Hvordan er utredningstemaene knyttet til landskap, friluftsliv og biologisk mangfold fulgt opp i konsekvensutredningen?*

Underproblemstilling C: *Hvordan er balansen mellom de positive og negative konsekvensene av planen presentert konsekvensutredningen?*

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven omhandler flere temaer som KU regler, prosessen og fremgangsmåten for gjennomføring av KU. Derfor presenterer jeg en redegjørelse for KU-regler, konsekvensutredningsprosessen og oppgavens utredningstemaer i kapittel 2. I Kapittel 3 utdyper jeg oppgavens hovedtema som er kvalitet i KU.

I kapittel 4 presenteres metode og data som ble brukt i mine undersøkelser. Kapittel 5 handler om presentasjon av casekommunen. I kapittel 6 presenteres resultatet fra undersøkelsene. Drøftelsen av resultatene presenteres i kapittel 7, og oppgavens siste kapittel tar for seg konklusjoner og anbefalinger.

2 Konsekvensutredning

«Konsekvensutredninger er betegnelsen på relativt omfattende utredninger av virkninger av planer og tiltak for miljø og samfunn som skal utarbeides etter nærmere bestemt prosedyre» (Pedersen, 2010, s.175.).

Selv om de fleste har en formening om hva som menes med begrepet KU, er det ikke en enkel oppgave å finne en klar og presis definisjon. Dette kan begrunnes med at KU kan betegne flere ting. For det første kan KU sikte til selve utredningsprosessen, som omfatter forhåndsmelding, høringsrunder, utarbeidelse av plan- eller utredningsprogrammer samt kartlegging av hvilke konsekvenser en plan eller et tiltak vil medføre. Med begrepet kan også menes utredningsresultatet, det vil si opplysningene i konsekvensutredningsdokumentet. Til slutt kan KU være en betegnelse på det fysiske dokumentet (Holth & Winge, 2014, s. 19.).

Denne oppgaven omhandler KU knyttet til reguleringsplaner. Kravet om KU for planer ble implementert i konsekvensutredningsforskriften i 2005. Før dette gjaldt KU-plikten kun for tiltak. Forskriften trådte i kraft 1. april 2005. Ved endring av KUF i 2005 ble KU integrert i planprosessen, og dermed ble tillatelsesmyndigheten etter KUF av 2005 samme som ansvarlig myndighet (kommunen). Kommunen har fått ansvaret for å ta stilling til om utredningsplikten er oppfylt, og myndighet til å treffe vedtak i en plansak. Før ble KU og spørsmålet om et tiltak var utredningspliktig, behandlet separat. Ofte var det slik at en annen myndighet tok stilling til om tiltaket var utredningspliktig enn den myndigheten som skulle ta avgjørelsen om en arealplan skulle vedtas. I dag og etter endringene i 2005 behandles disse to spørsmålene i samme sak (Ståvi, 2014).

2.1 Formålet med en konsekvensutredning

Ifølge KUF § 1 andre ledd er «formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer kan gjennomføres» (Konsekvensutredningsforskriften, 2017)

KU har flere og omfattende funksjoner, og inngår som en del av beslutningsgrunnlaget ved behandling av reguleringsplaner sammen med tilhørende plandokumenter. Det er i hovedsak

to hovedformål med KU. Det første er at konsekvensutredninger sikrer at virkningene av en plan for miljø og samfunn tas hensyn til, og at eventuelt at avbøtende tiltak settes i gang for å hindre eller begrense negative virkninger. Dermed kan vi si at, ved hjelp av KU vil kunnskap om effektene for miljø og samfunn av et ønsket arealinngrep blir samlet og belyst i en tidlig fase i planleggingen, samt ansvarlig myndighet vil få et tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om det skal gis tillatelse til planen eller ikke (Holth & Winge, 2014).

Det andre formålet er at reglene om konsekvensutredning sikrer åpne planleggingsprosesser og tilrettelegger for at berørte aktører og myndigheter involveres tidlig i planleggingen (Pedersen, 2010). Reglene om konsekvensutredning fastsetter krav om medvirkning fra offentlige organer, organisasjoner og allmennheten under høringsprosessen. Dermed kan planen tilpasses hensyn, og interesser som kommer frem i medvirkningsprosessen. Dette vil også redusere interessekonflikter ved at motstridene hensyn kan håndteres og tas stilling til i en tidlig fase av planprosessen. Selv om det er vanskelig å fastslå med sikkerhet hvilke konsekvenser en plan kan få, og hvor omfattende de kommer til å være, kan konsekvensene likevel forutses til en stor grad gjennom undersøkelser, høringsuttalelser fra berørte aktører og samarbeid mellom involverte myndigheter i plansaken (Pedersen, 2010).

2.2 Rettslig rammeverk

Rettslig bakgrunn for reglene om konsekvensutredning ligger i en rekke internasjonale, og nasjonale bestemmelser, og rettsregler. Norge har forpliktet seg gjennom EØS-avtalen, til å følge instruksjoner og bestemmelser om konsekvensutredning som er fastsatt av EU. Ifølge EU-reglene vil plandirektivet gjelde for overordnede planer mens tiltaksdirektivet gjelder for konkrete utbyggingstiltak.

I norsk lovgivning fastsetter Grunnloven § 112 annet ledd borgernes rett til natur og miljø. Videre er forvaltningens utredningsplikt generelt fastsatt i forvaltningsloven § 17 første ledd «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes» (Forvaltningsloven, 1967). Lovgiver gir ansvaret til ansvarligmyndighet for å vurdere alle forhold ved saken, før et eventuelt vedtak treffes (Holth & Winge, 2014). Den generelle utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 er supplert med særlovgivninger som ulike forvaltningsorganer utleder sine myndigheter fra. Kravene om utredning i særlovgivninger går foran kravet i forvaltningsloven § 17, det vil si særlovgivningene skjerper den generelle

utredningsplikten i forvaltningsloven. Utredningskravet i forvaltningsloven § 17 er upresist for behandling av forvaltningssaker som omhandler arealinngrep (Holth & Winge, 2014).

KU-reglene som angår arealinngrep saker er fastsatt i plan- og bygningsloven kapittel 4 og 14. Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer, og når det tas stilling til om eventuelt på hvilke vilkår planen kan gjennomføres (Holth & Winge, 2014)

Ofte vil konsekvensene av et arealinngrep være skjulte, usikre, komplekse, kumulative, og berører andre enn de som påfører inngrepet. For å ivareta en bærekraftig arealforvaltning krever lovgiver at beslutninger som tas i plansaker, forankres i kunnskap om konsekvensene for miljø og samfunn (Holth & Winge, 2014) jf. Plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1 tredje ledd andre punkt. «Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives» (Plan og bygningsloven, 2008).

Konsekvensutredningsplikten i forbindelse med reguleringsplaner, er nedfelt i plan- og bygningsloven kapittel 4. § 4-1 første ledd første punkt som lyder :

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet (Plan og bygningsloven, 2008).

Kapittel 14 av plan og bygningsloven omhandler KU-plikten av utbyggingstiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. KU-plikten i henhold til plan- og bygningsloven kapittel 14 omfatter utbyggingstiltak som ikke er underlagt kravet om reguleringsplan jf. § 14-1 første ledd «Reglene i dette kapittel gjelder for tiltak etter annen lovgivning som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn».

KUF-en utdyper plan og bygningslovens krav og gir mer detaljerte regler (Konsekvensutredningsforskriften, 2017). KUF i §§ 6 og 8 fastsetter hvilke planer som underligger plikten om konsekvensutredning. Ifølge forskriften, er planens ansvarlig myndighet underlagt plikt til å påse at reglene i KUF er fulgt. Ved behandling av reguleringsplaner vil i de fleste tilfellene kommunen være ansvarlig myndighet som har plikt og ansvar til å påse at plan og bygningslovens bestemmelser og reglene i KUF er overholdt ved gjennomføring av reguleringsplanen (Holth & Winge, 2014).

2.3 Når kreves konsekvensutredning?

Ettersom utredningsprosessen er både tid- og ressurskrevende, har lovgiver fastsatt kriterier for å si ut prosjekter som ikke krever konsekvensutredning (Pedersen, 2010, s.177).

Konsekvensutredningsplikten bygger på prinsippet om at effektiviteten i planprosessen må avveies mot behovet for utredning av konsekvensene for miljø og samfunn (Holth & Winge, 2014, s.27).

Generelt finnes to metoder for å fange opp hvilke planer som er underlagt konsekvensutredningsplikten. For det første kan **art og størrelseskriterier** (som for eksempel tiltakets størrelse, investeringskostnadene, produksjonskapasitet), brukes for å utpeke planer som er konsekvensutredningspliktige. En slik metode fanger ikke opp mindre planer som medfører store skader dersom de utføres i sårbare områder. Det tar heller ikke høyde for at flere små tiltak kan medføre store virkninger. For det andre kan **virkningskriterier** anvendes. Her vil en individuell vurdering av planens skadevirkninger legges til grunn ved vurdering av konsekvensutredningsplikten. Denne metoden anses som tid og ressurskrevende (Holth & Winge, 2014).

I norsk rett har lovgiver lagt til grunn både størrelseskriterier og virkningskriterier, ved fastsettelse av hvilke planer og tiltak som er konsekvensutredningspliktige. KUF skiller mellom to hovedkriterier (Konsekvensutredningsforskriften, 2017):

- Planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes jf. vedlegg 1.
- Planer og tiltak som kan underlegges krav om konsekvensutredning basert på noen kriterier jf. vedlegg 2.

For planer og tiltak i vedlegg 2 må det foretas en vurdering om konsekvensene vil være *vesentlige for miljø og samfunn*. Det som vil avgjøre om inngrepet er konsekvensutredningspliktig eller ikke er: (Bugge, 2015, s.181-182)

- Om inngrepet planlegges i områder med verdifulle landskap, kulturminner, naturmangfold som betraktes vernet eller ferdet.
- Om inngrepet betraktes som truende mot vernet naturtyper og arter.
- Området der inngrepet planlegges har stor verdi for friluftsliv og områder der det er stor press på fri arealer.
- Om inngrepet vil medføre økt forurensning eller støy.

- Om det forekommer samiske utmarksnæringer og områder som er av betydning for reindrift.

Planer som ikke anses som konsekvensutredningspliktig etter vedlegg 1 og 2, vil falle utenfor utredningsplikten. Dermed vil berørte aktører bli informert om planen først når planforslaget legges ut til høring. Kriteriekravet i KUF vil i noen tilfeller føre til at tiltakshavere tilpasser planen slik de kan omgå konsekvensutredningsplikten. Dette kan gjøres ved å dele prosjektet i flere enheter, slik hver enhet faller utenfor kriteriene i vedlegg 1 og 2. I noen tilfeller fanger KUF opp slik trinnvis utbygging gjennom kriteriene i vedlegg 1 og 2 om endringer og utvidelse av tiltak (ibid).

Det gjenstår å kommentere at terskelkriteriene ikke fanger opp mindre utbyggingstiltak som plasseres i sårbare områder og summen av virkninger av flere mindre tiltak for miljø og samfunn. Tall fra Statisk sentralbyrå viser at bare et få-tall (13 %) av alle reguleringsplaner blir konsekvensutredet (Statistisk sentralbyrå, 2018a). Men selv om slike planer faller utenfor kriteriene i KUF, er tiltakshaver uansett pålagt til å utarbeide en planbeskrivelse av planens formål, hovedinnhold, og virkninger jf. Plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd.

2.4 Hvem utarbeider konsekvensutredninger?

Tiltakshaver (offentlige eller private) er ansvarlig for utarbeidelse av konsekvensutredning, utforming av planprogrammet, elementene som skal utredes, kunnskapsinnsamlingen og gjennomføringen av konsekvensanalysene jf. KUF §4 tredje ledd (Konsekvensutredningsforskriften, 2017).

Tiltakshaver kan gjennomføre utredningene selv eller hyrer inn konsulenter. I de fleste tilfellene velger tiltakshavere å kjøpe kompetansen. Én grunn til dette kan være at de selv mangler kompetanse og kapasitet. En annen grunn kan være at tiltakshaver benytter seg av utenforstående konsulenter for å øke utredningens troverdighet (Ståvi, 2014).

Konsulentene står i en posisjon som krever at de er nødt til å finne en god balanse. De har en formidlingsrolle og en faglig integritet å ivareta, men samtidig får de betalt av tiltakshaver. De står med andre ord mellom tiltakshavere og myndigheter. Tiltakshavere (private og offentlige) vil ha interesse av å få vedtak for gjennomføring av planen, mens myndighetene har interesse av å belyse konsekvensene av planen (Ståvi, 2014).

En innvending som ofte reises mot konsekvensanalyser, er at konsulentene som utfører konsekvensanalysene, er avhengige av tiltakshaverne for å få nye oppdrag, og at det vil være lite ønskelig for dem (tiltakshaverne) å formidle informasjon som vil påvirke gjennomføringen av planen negativt. Konsulenten må dermed sjonglere mellom å gjennomføre undersøkelser som er faglig holdbare, og å ivareta oppdragsgivernes interesser i gjennomføringen av planen (Saglie & Thoren, 2014).

2.5 Krav til kunnskapsgrunnlag ved utarbeidelse av konsekvensutredning

«Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. Hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes» fremkommer av KUF kapittel 5 § 17 andre ledd. Plan- og bygningsloven fastsetter krav om at vedtak som gjelder arealinngrep må baseres på kunnskap om virkningene av planen jf § 4-1.

I henhold til plan- og bygningsloven er det forslagsstiller som utarbeider KU-en og bestemmer hvem som skal utarbeide KU-analysene. KUF stiller ikke krav om vitenskapelig kompetanse. Derfor kan det tenkes at kunnskapsgrunnlaget ved utarbeidelse av konsekvensutredninger avhenger av dannelsesbakgrunnen til dem som gjennomfører analysene. Ulike fagdisipliner har ulike fagtilnærminger.(Saglie & Thoren, 2014).

Kunnskapsgrunnlaget ved utarbeidelse av KU-er i henhold til plan- og bygningsloven har fokus på å fremstille foreliggende kunnskap om elementene som utredes. Med andre ord dreier prosessen seg i liten grad om å øke kunnskap om naturverdiene i området. Kunnskap som kommer frem av konsekvensutredninger i plansaker, er ofte erfaringsbasert profesjonskunnskap (ibid).

Et viktig aspekt som har stor betydning i kunnskapsinnhentingprosessen, er effektiviteten av planprosessen. Det er flere og motstridende hensyn som skal ivaretas ved saksbehandling i henhold til plan- og bygningsloven, som krav om rask saksbehandling og hensyn til naturen. Konsekvensutredninger som utarbeides i forbindelse med innsendte forslag til reguleringsplaner, har en spesifikk tidsramme som i liten grad kan overskrides. Dette er ofte problematisk i forbindelse med kunnskapsinnhenting, fordi det der kan være nødvendig å vente en sesong for å utføre nærmere undersøkelse (ibid).

I tillegg har involverte aktører i planprosessen, som planleggere, politikere, naboer og utbyggere, forskjellige interesser og utgangspunkter som legges til grunn for vurderingene. Aktørene tolker informasjonen ulikt og har forskjellige prosedyrer for hva som må gjøres for å hindre eller begrense konsekvensene. For eksempel utgjør det en stor forskjell for utredningsresultatene om man ser på en tomt som en potensiell byggetomt eller som et sårbart område for verdifullt naturmangfold (ibid).

2.6 Prosesskrav

Ifølge KUF i tilfellene der forslagsstiller er en annen aktør enn kommunen selv, skal forslagsstiller presentere planen for kommunen i et oppstartsmøte. Det skal fremmes en vurdering om planen er underlagt kravet om KU etter KUF §§ 6 eller 8. Deretter tar kommunen stilling til om planen er KU pliktig før oppstart av planarbeidet varsles. For planer som er underlagt kravet om KU etter KUF §6, startes prosessen med utarbeidelse av et forslag til planprogram av tiltakshaver. Berørte myndigheter skal få anledning til å komme med innspill om hvilke temaer som bør utredes (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Planprogram som en del av reguleringsplaner ble innført i KUF fra 2005. Før 2005 var KU-plikten forbeholdt bare tiltak.

I forslaget til planprogram skal det redegjøres for formålet med planen, konsekvensene for miljø og samfunn, metoder som vil bli benyttet i utredningene og relevante alternativer jf. KUF §14. Forslaget til planprogram sendes deretter til høring og offentlig ettersyn. På dette stadiet kan berørte myndigheter, organisasjoner og andre interessenter også allmennheten komme med innspill til temaer som bør utredes og metoder som må benyttes. Fordelen med at planen underlegges krav om KU, er at i dette stadiet vil arbeidet med planen ikke ha kommet så langt, slik at innspillene som kommer i høringsrundene kan tas med i videre prosjektering og utforming av prosjektet, uten at det medfører store endringer. Endelig forslag om planprogrammet fastsettes på bakgrunn av innspillene som kommer og høringsuttalelsene. Planprogrammet vil videre legges til grunn for den videre utredningen av planens konsekvenser (Holth & Winge, 2014).

KU-dokumentet vedlegges planforslaget som sendes igjen til høring og offentlig ettersyn. Avgjørelsene som tas i utredningsprosessen om hva skal utredes og hvor grundig enkelte elementer skal utredes anses som **prosessledende avgjørelser**. Avgjørelsene anses med andre ord ikke som enkeltvedtak jf. KUF § 3 andre ledd og kan dermed ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28. Derfor vil den som er misfornøyd med konsekvensutredningen måtte klage på det endelig vedtak av planen (Holth & Winge, 2014).

2.7 KU i planprogrammet

I henhold til plan og bygningsloven § 4-1 for alle regionale planer, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som har vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som et ledd i varsling om planstart utarbeides et planprogram. I følge § 4-1 andre ledd skal det i planprogrammet gjøres rede for virkninger for miljø og samfunn. KUF § 14 gir nærmere bestemmelser om krav til innholdet i planprogrammet. Tema som er tenkt undersøkes i første underproblemstilling i denne oppgaven omfattes av § 14- b som lyder «et planprogram skal inneholde en beskrivelse av forholdene som skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap».

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner sender tiltakshaver forslag til planprogram til ansvarlig planmyndighet. Forvaltningen behandler planprogrammet og sender det til høring og offentlig ettersyn. På bakgrunn av høringsuttalelsene og innspillene som kommer fastsettes planprogrammet. Tiltakshaver vil legge til grunn både kravene som kommer frem i høringsrundene og kravene i KUF, når konsekvensutredningen utføres (Holth & Winge, 2014).

Planmyndighetene har ansvar for å avgjøre om planprogrammet er tilfredsstillende. Det bør kreves en forsvarlig utredning, og vurderingene vil ofte bero på faglige og politiske skjønn og avveininger mellom ulike interesser (Ot.prp.nr.32, 2008, s.186).

Ifølge Staten vegvesen håndbok V712, bør planprogrammet utformes på en måte som gjør det mulig for forvaltningen senere å ta stilling til om utredningsarbeidet er i samsvar med kravene i planprogrammet. Detaljeringsgraden bør tilpasses plannivået (Statens vegvesen, 2018). Viktige tema som bør tas med i planprogrammet ifølge håndbok V712 er:

- Redegjørelse for formålet med planen.
- En beskrivelse av området planen gjelder for, samt virkingene for miljø og samfunn.
- Alternativer som planlegges vurdert.(Dette kan være vanskelig for reguleringsplaner, der alternative plasseringer er begrenset).
- Elementer og forhold som skal utredes samt metoder som planlegges å benytte.
- Planprosessen, fremdriftsplan og redegjøre medvirkningsopplegget for grupper som blir berørt av planen.

2.8 Krav til utredningstemaene i KU

Utredningstemaene som er relevant for denne oppgaven går under betegnelsen ikke- prissatte konsekvenstemaer, ifølge Statens vegvesens håndbok V712. Håndboka skiller mellom prissatte og ikke prissatte konsekvenstemaer. Under ikke prissatte elementer går landskap, friluftsliv, biologisk mangfold, kulturarv, og naturressurser. En slik temainndeling vil hindre dobbeltvektning og sikrer sterkere kunnskapsgrunnlag (Statens vegvesen, 2018). Jeg har valgt å avgrense undersøkelsen til kvalitet i utredningen av temaene landskap, friluftsliv, og biologisk mangfold.

Hensikten bak analyse av ikke prissatte elementer er å frembringe kunnskap om mulige og fremtidige virkninger av planen. Detaljeringsgraden av analysene vil være avhengig av plannivået. Derfor vil utredninger som utarbeides i forbindelse med en reguleringsplan, ofte gå mer i detalj enn overordnede planer. Men dette vil variere også for planer på samme nivå, avhengig av hvor alvorlige konsekvensene av planen er og området planen gjelder for (ibid).

Det er alltid en viss usikkerhet knyttet til konsekvensanalyser derfor er det viktig at utreder har nødvendig og relevant kompetanse. I tillegg må det redegjøres for eventuelle forebyggende skadevirkninger. Forebyggende tiltakene som foreslås av utreder må være gjennomførbare og sikrer ønsket resultat jf. KUF § 23

Konsekvensutredningen skal beskrive de tiltakene som er planlagt for å unngå, begrense, istandsette og hvis mulig kompensere for vesentlige skadevirkninger for miljø og samfunn både i bygge- og driftsfasen. Beskrivelsen skal omfatte planlagte overvåkningsordninger.

I forslaget til forebyggelse av skadevirkningene bør forslagsstiller beskrive de skadereduserende tiltakene og metodene som vil bli benyttet for å gi ønsket resultat. I tilfeller hvor de negative konsekvensene gjenstår etter at mulige skade reduserende tiltak presenteres, må kompenserende tiltak presenteres. Dette betraktes som siste utvei. Eksempel på slike tiltak er å erstatte negative virkningene med viktige funksjoner som bidrag til å bygge innkjørsel, lekeplasser, osv. (Statens vegvesen, 2018).

2.8.1 Landskap

I den europeiske landskaps-konvensjonen, er landskapet definert som leveområde for mennesker, og i dette inngår naturlandskap, kulturlandskap, bebyggelse, veger, og gater. Landskapet er alt fra det mennesker opplever som enestående, til helt vanlige hverdagslandskap. Landskapet omfatter alle omgivelser fra det tette bylandskapet til det uberørte naturlandskapet (Statens vegvesen, 2018). I Norge har planavdelingen i kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvar for å påse at tiltakene i den europeiske konvensjonen gjennomføres (Miljøverndepartementet, 2017). I denne oppgaven siktes det med landskap til naturlandskapet.

En utredning av konsekvensene for landskapet bør frembringe kunnskap om planområdet, og analysene bør utarbeides av landskapsarkitekter som innehar nødvendig og relevant kompetanse. Det finnes en rekke overordnede mål og føringer som pålegger at hensyn til landskapet må tas og dokumenteres i planleggingen (Statens vegvesen, 2018). Norge plikter til å forbedre kunnskapen om eget landskap ifølge den europeiske landskapskonvensjonen (ELK) kapittel 6. Videre må ifølge pbl. § 3-1 (b) kvaliteter og vern av verdifulle landskap sikres. For å presisere kravet om utredning av konsekvensene for landskapet i reguleringsplaner har lovgiver fastsatt det i KUF § 10 tredje ledd bokstav (b) (ibid).

I KU-en skal utreder gi en beskrivelse av landskapets verdi for området. Beskrivelsen skal danne et forsvarlig og godt nok beslutningsgrunnlag. KU-en bør gjøre rede for kunnskapsgrunnlaget som ble lagt til grunn. I kunnskapsinnhentingprosessen vil kunnskap fra tidligere faser i planen, og relevante databaser benyttes (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

I en reguleringsplan, som vanligvis er rettet mot et mindre området, må planens influensområdet og områder som blir påvirket identifiseres. Deretter blir planområdet delt inni flere delområder for så å fastsette landskapskarakteren i hvert området. Synligheten av planen illustreres og konsekvensene for hver område må vurderes og begrunnes av utreder. For konsekvenser som er unngåelige, må utreder komme med forslag om skadereduserende tiltak og en beskrivelse av hvordan disse tiltakene kan endre konsekvensene av planen for landskapet (Statens vegvesen, 2018).

2.8.2 Friluftsliv

Friluftsliv kan defineres som "*opphold og aktivitet i friluft i fritiden*". Ifølge (St.meld.nr.18, 2015-2016) vil friluftsliv bidra til forbedring av helse og livskvalitet. Å sikre allmennhetens mulighet til å fritt drive friluftsliv, har alltid vært et nasjonalt mål. Det er derfor viktig at utreder gjør rede for hvordan friluftsjnteresser i området planen gjelder for vil bli påvirket ved utarbeidelse av KU-er (Statens vegvesen, 2018).

Sentrale kunnskapskilder ved kartlegging og verdsetting av konsekvensene for friluftsliv er kommunen, resurspersoner, beboere, og interessegrupper. Planområdet og områder som blir påvirket, bør deles inn i flere delområder. Deretter må hvert delområdets bruksfrekvens og betydning for friluftsliv vurderes. Utreder bør videre gjøre rede for skadereduserende tiltak for å begrense konsekvensene av planen i området (Statens vegvesen, 2018).

2.8.3 Biologisk mangfold

«Biologisk mangfold er mangfoldet av økosystemer, arter og genetiske variasjoner innenfor artene, og de økologiske sammenhengene mellom disse. Det omfatter også naturtyper» (Klima-og-miljødepartementet, 2016).

Formålet med utredning av konsekvensene av en reguleringsplan for biologisk mangfold i et område, er å frembringe og å belyse konsekvensene ved realisering av planen i fremtiden (ibid). I følge KUF. Kapittel 5 §17 andre og tredje ledd:

Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. Hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes. Utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse.

Det er viktig at kildene til kunnskapsgrunnlaget og eventuelle mangler dokumenteres. I Norge er det dokumentert mangler på kunnskap om verdifullt biologisk mangfold. Derfor er det viktig at utredere selv utfører biologiske kartlegginger for å oppfylle kravet om tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Konsekvensene av planen for det biologiske mangfoldet i planområdet i både drift og anleggsperioden skal også vurderes (Statens vegvesen, 2018).

Selv om kunnskapsgrunnlaget kan betegnes som godt nok, må en regne med usikkerhet i analysene. Dette kan skyldes at noe biologisk mangfold er vanskelig å kartlegge på det tidspunktet feltarbeidet utføres. Videre vil det alltid være en viss usikkerhet om hvor permanente skadene vil være. Ved dokumenterte skadevirkninger av planen må utreder komme med forslag om skadereduserende tiltak for unngå, begrense, og som siste utvei kompensere for virkningene som planen vil medføre (Statens vegvesen, 2018).

3 Kvalitet i konsekvensutredning

Konsekvensutredninger benyttes som et hjelpemiddel for innsamling av informasjon om en plans mulige konsekvenser for miljø og samfunn før ansvarlig myndighet tar beslutninger i saken. God og utdypende informasjon om fremtidige konsekvenser av den aktuelle planen vil være avhengig av god kvalitet i konsekvensutredningen. Hvis viktige konsekvenser ikke blir analysert eller blir fremstilt på bestemte måter som gjør det vanskelig for beslutningstakere å forstå resultatene, kan mangelfull kunnskap legges til grunn ved beslutninger. Derfor er det avgjørende at usikkerhet i analysene fremstilles tydelig (Tennøy, 2014).

Kjernen i en KU er konsekvensanalysene som utarbeides for å kartlegge virkningene og presentere dem til planmyndighetene og beslutningstakerne. Konsekvensanalysenes kvalitet er avhengig av at analysene er objektive, sikre og nøyaktige. Analysene bør også presentere et presist inntrykk av konsekvensene for miljø og samfunn til planmyndighetene og beslutningstakerne (ibid).

Helt fra starten da bestemmelsen om KU ble implementert i EU på slutten av 1980-årene, var vurderinger av kvaliteten i konsekvensutredningene et omdiskutert tema (Tesli, 2014).

Sjekkliste har alltid stått sentralt i vurdering av kvalitet i KU-er. Lee og Colley lanserte i 1992 en sjekkliste for vurdering av kvalitet i konsekvensutredninger. Ambisjonen bak utviklingen av en sjekkliste var å finne en rask og effektiv måte å utføre kvalitetsvurderinger på (Tesli, 2014). De norske miljøinstituttene gjennomførte i 2006 et felles instituttprogram om norske konsekvensutredninger. I studien ble KU-ers innhold og kvalitet vurdert. En av de sentrale problemstillingene som ble vurdert, var mulighetene for å stille krav til gjennomføring av KU-er (Tesli et al., 2006). Gjennom arbeidet har forskerne funnet en betydelig variasjon i kvaliteten på norske KU-er. I denne studien ble Lees og Colleys sjekkliste lagt til grunn og tilpasset det norske KU-systemet. Fem sentrale faser i konsekvensutredningsprosessen ble lagt til grunn:

- *Proseduren*, om berørte aktører har fått mulighet til å medvirke ved fastsetting av planprogrammet tidlig i planleggingen.
- *Beskrivelse av tiltaket*, vurdering av realistiske alternativer.
- *Data og kunnskapsgrunnlaget*, om hvilke elementer som ble utredet.
- *Drøfting*, beskrivelse av konsekvenser og effekter.
- *Beslutningsrelevansen*, om konsekvensutredningen presenterer det som er relevant for beslutningstakere og andre involverte i saken på en lett og oversiktlig måte.

Undersøkelsen har påvist betydelig variasjon i kvaliteten på norske konsekvensutredninger, og den har påvist mangler i flere deler av KU-arbeidet. Studien har påvist at svikt i ett stadium av KU-prosessen kan spre seg og føres videre til etterfølgende faser i KU, for eksempel at krav som stilles i planprogrammet, har stor betydning for kvaliteten på konsekvensanalysene (Tesli et al., 2006)

God kvalitet i konsekvensanalyser innebærer at usikkerhet i analysene kommer frem. Dette er avhengig av at analysene belyser de positive og negative konsekvensene av planen på best mulig måte. Dermed er det viktig at analysene utføres av fagfolk som har god kjennskap til temaer og metoder, og at oppdatert kunnskap legges til grunn. Disse kriteriene oppfylles ikke alltid. Resultatene kan fremstilles slik at de positive konsekvensene fremstår som større enn de er (Tennøy, 2014).

Analysene og resultatene kan vrís og manipuleres slik at de gir en feil oppfatning av konsekvensene. Dataene kan også bevisst fremstilles slik at de positive sidene ved tiltaket fremstår som større enn de faktisk er. Dette kan gjøres med et bevisst valg av utredningsmetoder som vil fremstille prosjektet i et mest mulig positivt lys og i tråd med overordnede mål og forutsetninger. I en undersøkelse har planleggere i 13 store byer blitt intervjuet (Tennøy et al., 2010). Planleggerne bekreftet at utbyggere ofte velger metoder og data som dekker over de negative sidene av tiltaket. Planleggerne i denne undersøkelsen mente at ettersom utbyggere velger prognoser og tall som bidrar til at tiltaket fremstår som gunstig, bør analysene betraktes som utbyggers argument for å få det vedtatt. En slik bevisst manipulasjon av resultater bidrar til avvik mellom de konsekvensene som beslutningstakerne legger til grunn når de tar beslutninger, og tiltakets faktiske konsekvenser, som først opptrer når tiltaket er gjennomført (Tennøy, 2014).

Analysene kan også etablere tvil i offentligheten om viktige årsakssammenhenger ved å gi inntrykk av at ekspertene ikke er enige om konsekvensene av et eventuelt arealinngrep. Dette åpner for at beslutningstakerne får en oppfatning om at de har mulighet til å velge konsekvenser de tror er realistiske. Dette kan gjøres ved å ikke presentere data og forutsetninger eller ved å presentere dem på en uforståelig og tung måte. Siden konsekvensanalysene utarbeides av konsulenter fra forskjellige fagkretser, vil det være vanskelig for planleggere å etterprøve resultatene hvis de blir presentert på en uforståelig og tung måte. Det må foreligge en grundig beskrivelse av metoder og en redegjørelse for dataene og forutsetningene som ble lagt til grunn (ibid.).

Hvis sikre og nøyaktige konsekvensanalyser er et ideal som er vanskelig å oppnå, bør idealet om kvalitetsanalyser dermed operasjonaliseres til tre realistiske kriterier (Tennøy, 2014, s. 187):

- Relevante temaer er tatt med i konsekvensanalysen.
- Analysene er utarbeidet av kompetente fagfolk.
- Oppdatert metoder er lagt til grunn.

Et kriterium som sikrer kvalitet i konsekvensutredninger, er at analysene er pålitelige. Dette kan oppnås ved at analysene gjennomføres av fagfolk som har god kjennskap til elementene i utredningen og metodene som skal brukes for å utrede disse temaene. I tillegg må den som utarbeider konsekvensanalysen, sørge for å belyse både positive og negative konsekvenser av ulike elementer som tas med, på en balansert måte. Ifølge Tennøy (2014 s. 188) kan kvalitet i KU etterprøves gjennom følgende kriterier:

- KU-en fremlegger hvordan analysene er gjennomført, samt redegjøres for data og metoder.
- Analysene fremlegger tydelig hva som er undersøkt og hvordan.
- Usikkerhet kommer tydelig frem i KU-rapporten og saksfremstillingen.
- Analysene opplyser om de positive og negative konsekvensene.

Ansvar for håndteringen og godkjenningen av konsekvensutredninger som tilhører reguleringsplaner i Norge, er lagt på lokale myndigheter i form av kommuner. I mange tilfeller har kommunene begrenset kapasitet og kompetanse til å sette seg grundig inn i KU-rapportene. Derfor er det behov for å utvikle mekanismer og kriterier som kan legges til grunn ved evaluering av konsekvensutredninger. Lovgiver har utstyrt forvaltningen med noen styringsverktøy, som bestemmelsene om planprogram, jf. KUF i kapittel 4, og krav til innholdet i konsekvensutredninger i kapittel 5. Videre i kapittel 6 fastsettes kriterier for fremgangsmåten ved behandling av KU-er.

Tennøy har oppsummert planmyndighetenes mulighet til å sikre kvalitet i KU-er i det følgende (Tennøy, 2014):

- Stille presise krav i planprogrammet til metode og kunnskapsgrunnlag ved utredning av temaene i konsekvensutredningen. Og at kravene er etterprøvbare.
- Hvis forvaltningen finner at konsekvensanalysene ikke er utdypende, kan de stille krav om tilleggsutredninger, jf. KUF § 27.
- Om forvaltningen finner mangler ved utredningen, kan de utarbeide egne analyser.
- Forvaltningen har videre mulighet til å søke bistand i andre fagmiljøer, dersom den selv mangler nødvendig kompetanse eller kapasitet til å vurdere konsekvensanalysen.
- Usikkerhet i analysene må fremstilles på en lettforståelig måte for beslutningstakere. Forvaltningen har videre mulighet til å fremstille usikkerheten og tvilen om kvalitet i konsekvensutredningen i saksfremstillingen som presenteres for beslutningstakerne.
- Analysene må opplyse om de positive og negative sidene av tiltaket.

Ettersom konsekvensanalyser er forutsetninger om fremtiden, vil en viss grad av usikkerhet i analysene alltid eksistere. Det som imidlertid påvirker kvalitet i KU-er, er at usikkerheten ikke kommer frem. Hvordan usikkerheten håndteres, handler ikke nødvendigvis om hvor nøyaktige analysene er, men om hvordan usikkerheten fremlegges, og hvordan kunnskapsgrunnlaget redegjøres for. Usikkerhet i seg selv kan ikke betegnes som en dårlig kvalitet, men er det hvis den ikke tydeliggjøres og kommuniseres. Det er viktig å legge vekt på å forbedre kommunikasjon om usikkerhet i KU-analyser og å gjøre prosessen mer gjennomiktig og etterprøvable. Dette kan bidra til at KU benyttes aktivt som et beslutningsverktøy.

4 Metode

4.1 Valg av metode

Metode er fremgangsmåten forskeren velger for å svare på problemstillingen. Metodevalget i en oppgave må reflektere hva en ønsker å finne ut og den valgte problemstillingen. Det er viktig at metodevalget er riktig for å sikre et gyldig resultat og for å komme frem til best mulig svar på problemstillingen som undersøkes.

«Kvalitative metoder er mest hensiktsmessige når vi undersøker fenomener som vi ikke kjenner særlig godt fra før, og som det er lite forsket på, og fenomener vi vil forstå mer grundig »(Johannessen et al., 2010, s. 36.).

Kvalitative metoder er mest egnet når en jobber med relativt små utvalg. En kvalitativ tilnærming krever innlevelse, kreativitet, system og struktur (Tjora, 2012). I en kvalitativ forskningsmetode, samles mest mulig teoretisk kunnskap om problemstillingen. Forskeren fanger opp meninger som er umulige å tallfeste og gjør seg noen antakelser. Forarbeidet og antakelsene legges til grunn i videre undersøkelser og intervjuer. Dermed kan forskeren komme frem til detaljerte fakta og beskrivelser av fenomenet som det forskes på (Johannessen et al., 2010).

Jeg ønsket å innhente mest mulig informasjon om kvalitet i konsekvensutredninger. Ettersom temaet i liten grad er forsket på tidligere og jeg hadde begrenset forkunnskap om det fra før, har jeg valgt en kvalitativ samfunnsvitenskapelig tilnærming i form av en casestudie.

Valget av en casestudie og bruken av en kvalitativ forskningsmetode bidrar til å avgrense studien og sette rammene for hva som skal studeres. Forskeren kan ved hjelp av et case beskrive fenomenet og skape forståelse. En svakhet ved casestudier er at det er vanskelig å utlede årsakssammenhenger, og at resultatene ikke kan generaliseres (ibid.).

Valget av et case må baseres på kriterier som belyser den aktuelle problemstillingen og det fenomenet som forskeren forventer å finne ut av. Et case kan være en person, en prosess, en kommune eller et samfunn (Tjora, 2012).

Jeg har valgt reguleringsplanen for Sudndalslia i Hol kommune, og i den forbindelse studerer jeg konsekvensutredningen som tilhører reguleringsplanen. Hol kommune som casekommune er valgt av flere grunner:

- Hol er en av Norges største hyttekommuner, 72 % av boligene i kommunen benyttes som hytter (Hol kommune, 2018).
- Landskapet i Hol kommune har store verdier, idet 32 % av arealet er vernet, og 67 % av det vernede arealet er betegnet som nasjonalpark (Hallingskarvet og Hardangervidda) (ibid.).
- Planområdet ligger i randsonen av Hallingskarvet nasjonalpark (figur 6). Hytteutbygging i nærheten av en nasjonalpark fører ofte til at flere områder av uberørt naturlandskap legges til utbygging.
- Denne planen ble fremmet rett etter at konsekvensutredningsforskriften trådte i kraft i 2005, og dermed var den blant de første planene som ble lagt til politisk behandling etter at krav om KU for planer ble fastsatt i 2005. Den kan nærmest benyttes som en pilotsak for videre forskning i feltet.

4.2 Forberedelser og datainnsamling

I en casestudie kan man kombinere forskjellige metoder for å skaffe detaljerte data om problemstillingen. Ifølge Tjora (2012) kan man benytte seg av alle former for datainnsamling som dokumentanalyser, intervjuer og litteraturstudier. For å samle mest mulig data og kunnskap om temaet, bør man kombinere flere former for datainnsamling (Tjora, 2012).

Jeg har benyttet meg av dokumentstudie og intervjuer, og metodene supplerte hverandre underveis i arbeidet. For å samle mest mulig data har jeg benyttet meg av befaring til caseområdet, leting i kommunens planarkiv og intervjuer for å se om disse dataene underbygger hverandre. Oppgavens resultater er basert på litteraturstudier, analyse av plandokumentene og informasjon jeg fikk gjennom intervjuene. Plandokumentene i denne oppgaven regnes som primærdata.

4.3 Intervjuer

Et kvalitativt forskningsintervju er en samtale mellom intervjueren og informanten (Kvale et al., 2009). Det har som mål å samle kunnskap, og legger vekt på å undersøke informantens meninger, holdninger og erfaringer (Tjora, 2012). Formålet med intervjuet er ofte å forstå et tema, og det er samtalepreget snarere enn bare en runde med spørsmål og svar. Informasjonen som får man ut av et intervju, er avhengig av problemstillingen, og hensikten er å finne betydningen av det spesifikke fenomenet i informantens hverdag (ibid.). Det finnes ingen faste prosedyrer og regler om hvordan et kvalitativt intervju bør utføres (Kvale et al., 2009). Derfor vil intervjuerens kunnskap om temaet være avgjørende. Intervjueren bør sette seg inn i temaet og dokumentene i forkant for å kunne stille gode og produktive spørsmål (ibid.). For å få mest ut av intervjuene, har jeg lest tilgjengelig faglitteratur om temaet, studert plandokumentene, konsekvensutredningen og foretatt befaringsplanområdene før gjennomføring av intervjuene.

Jeg har benyttet meg av semistrukturerte forskningsintervju med en overordnet intervjuguide. Intervjuguiden er en liste over deltemaer og spørsmål som berører og nærmere belyser problemstillingen og temaer som jeg tenkte var viktig å gå gjennom i løpet av intervjuene.

Jeg hadde som formål å finne ut av informantenes holdninger, meninger og erfaringer med håndteringen av kvalitet i konsekvensutredninger. Videre ville jeg finne utdypende informasjon om håndteringen av temaene landskap, friluftsliv og biologisk mangfold i utarbeidelsen av konsekvensutredninger i kommunen. Jeg var forberedt på at spørsmålenes rekkefølge og formulering kunne endres og justeres underveis i intervjuet etter informantens ønske og den pågående diskusjonen. En del av spørsmålene er åpne og gir informantene rom for refleksjon over egne meninger og erfaringer med temaet, mens hensikten bak andre spørsmål er å finne konkrete svar (ibid) om informantenes holdning til kvalitet i konsekvensutredninger.

Jeg har intervjuet plansjefen, en arealplanlegger og en kommuneplanlegger i planavdelingen i Hol kommune. Siden caseplanen er såpass gammel (fra 2008), var jeg forberedt på at det vil være vanskelig å få konkret svar på noen av spørsmålene. En annen grunn til dette er at oppgaven berører følelsesladede temaer, og som tidligere ble påpekt finnes det begrenset kunnskap om temaet. Det var likevel interessant å intervju informant som møter ulike problemstillinger knyttet til konsekvensutredninger.

4.4 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av tekstanalyse. Tekstene kan forskeren ha samlet inn gjennom intervjuer og eller observasjoner, fra bøker og dokumenter (Johannessen et al., 2010s.,449). I denne oppgaven har jeg analysert tilgjengelig faglitteratur om kvalitet i KU, foreliggende plandokumenter og utredninger knyttet til reguleringsplanen for Sudndalslia, som planprogrammet, planbeskrivelsen med konsekvensutredningen, konsekvensanalysene for temaet biologisk mangfold som ble utarbeidet av Norsk Natur informasjon (NNI), og saksfremstillingen som ble fremlagt til politisk behandling i Hol kommune.

4.5 Oppgavens styrker og svakheter

Ifølge Widding (2005) er casestudier ikke egnet til å forklare årsakssammenhenger. For at resultatene fra undersøkelsen skal kunne generaliseres, må den som utleder forskningen, være en erfaren forsker. Et annet krav er at teori og empiri må være tett sammenkople (Widding, 2005).

I kvalitativ forskning benyttes ikke strukturerte metoder for datainnsamling. Forskernes observasjoner vil være kontekstavhengige. Det er nesten umulig for andre å overprøve funnene i kvalitativ forskning. Forforståelsen til den som samler inn empirien i kvalitativ forskning, påvirker dataene som samles, og drøftingen. Reliabiliteten av kvalitativ forskning kan styrkes ved å redegjøre grundig for caset, dataene og avgjørelsene gjennom hele prosessen (Johannessen et al., 2010). Dermed vil min faglige bakgrunn og mitt perspektiv påvirke dataanalysene og drøftingen i denne oppgaven. Selv om resultatene fra denne oppgaven kan innlede til interessante funn, er det vanskelig å generalisere funnene.

Fordelen med casestudier er at forskeren får mulighet til å sette seg grundig inn i temaet og dermed kan bygge opp detaljerte teorier. Ved hjelp av foreliggende teorier kan forskeren gi caset empirisk relevans (Widding, 2005). Dybdeforståelsen av KU-en i reguleringsplanen for Sudndalslia kan dermed ha overføringsverdi til andre kommuner og planer.

5 Caseområdet

5.1 Hol Kommune

Hol kommune ligger i Øvre Hallingdal i Buskerud fylke (kart 1). Kommunen grenser til Ål og Nore og Uvdal i Buskerud, Ulvik og Eidfjord i Hordaland og Lærdal og Aurland i Sogn og Fjordane. Kommune består av to hoveddalfører Holsdalføret og Ustedalføret. Kommunesenteret ligger i tettstedet Hol i Holsdalføret, og tettstedet Geilo er sentrum i Ustedalføret. Størst andel av befolkning bor i tettstedet Geilo. Det ligger to nasjonalparker i Hol kommune, Hallingskarvet og Hardangervidda. Sudndalslia ligger i randsonen av Hallingskarvet nasjonalpark (Nyborg, 2016).



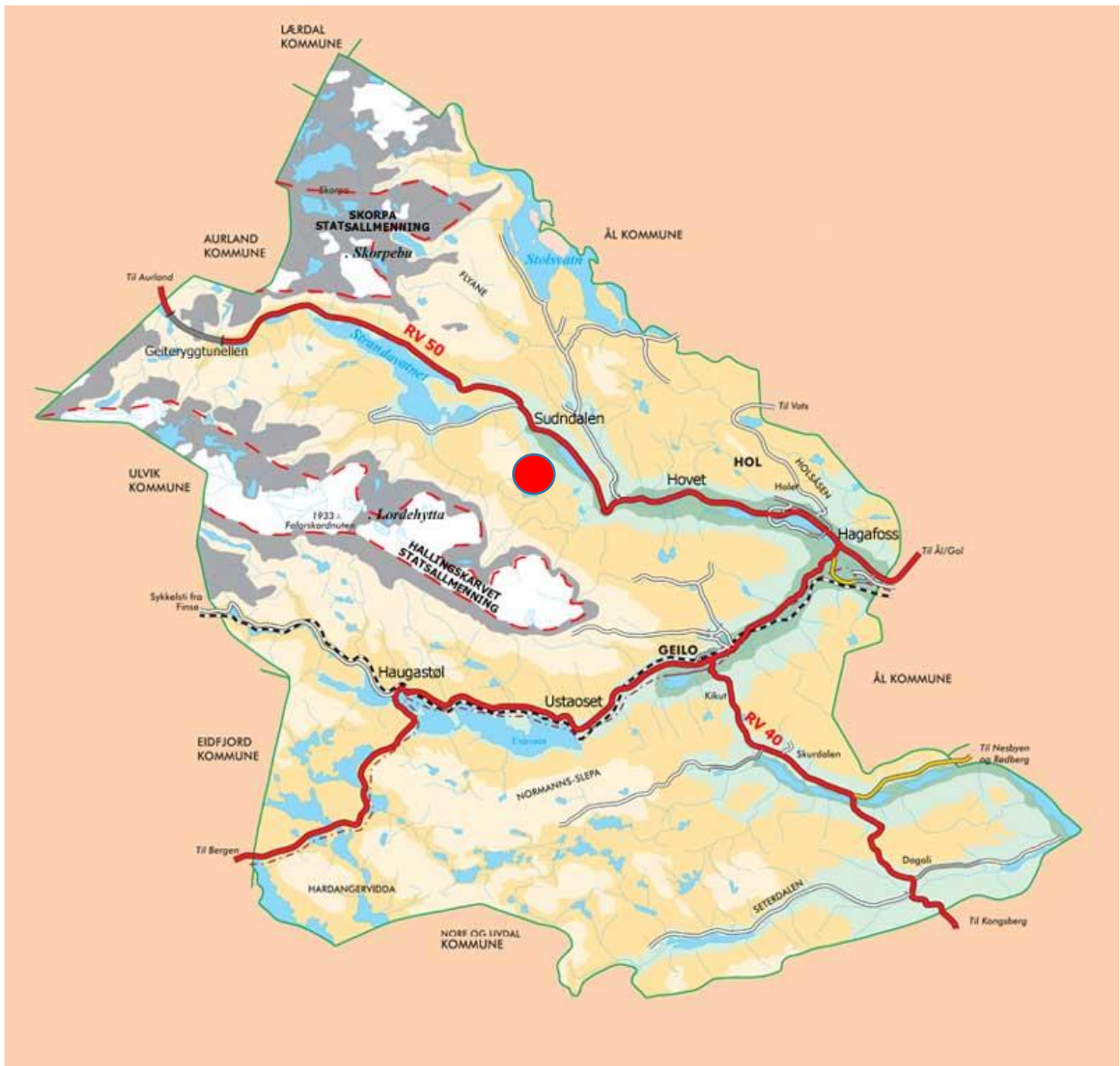
Kart 1: Egenprodusert med utgangspunkt i kart fra google og http://www.hol-fjellstyre.no/img/kart_stort.jpg

Hol kommune er en fjellkommune, og 91% av arealet ligger over 900 moh. Høyeste punktet er på 1933 moh. Kommunen er en av 34 medlemmer som etter søknad, har fått tildelt status som nasjonalparkkommune. Og Geilo er en av fem tettsteder som i 2008 har fått tildelt status som nasjonallandsbypark i Norge (Hol kommune, 2018).

Tabell 1 Fakta om Hol kommune hentet fra Statistisk Sentralbyrå (Statistisk Sentralbyrå, 2018c).

Areal	1858 km ²
Største tettstedet	Geilo
Innbyggere	4503
Eneboliger	2085
Leiligheter	44
Hytter	5538
Type næring i kommunen	Reiseliv, vannkraft, landbruk

5.2 Sudndalen

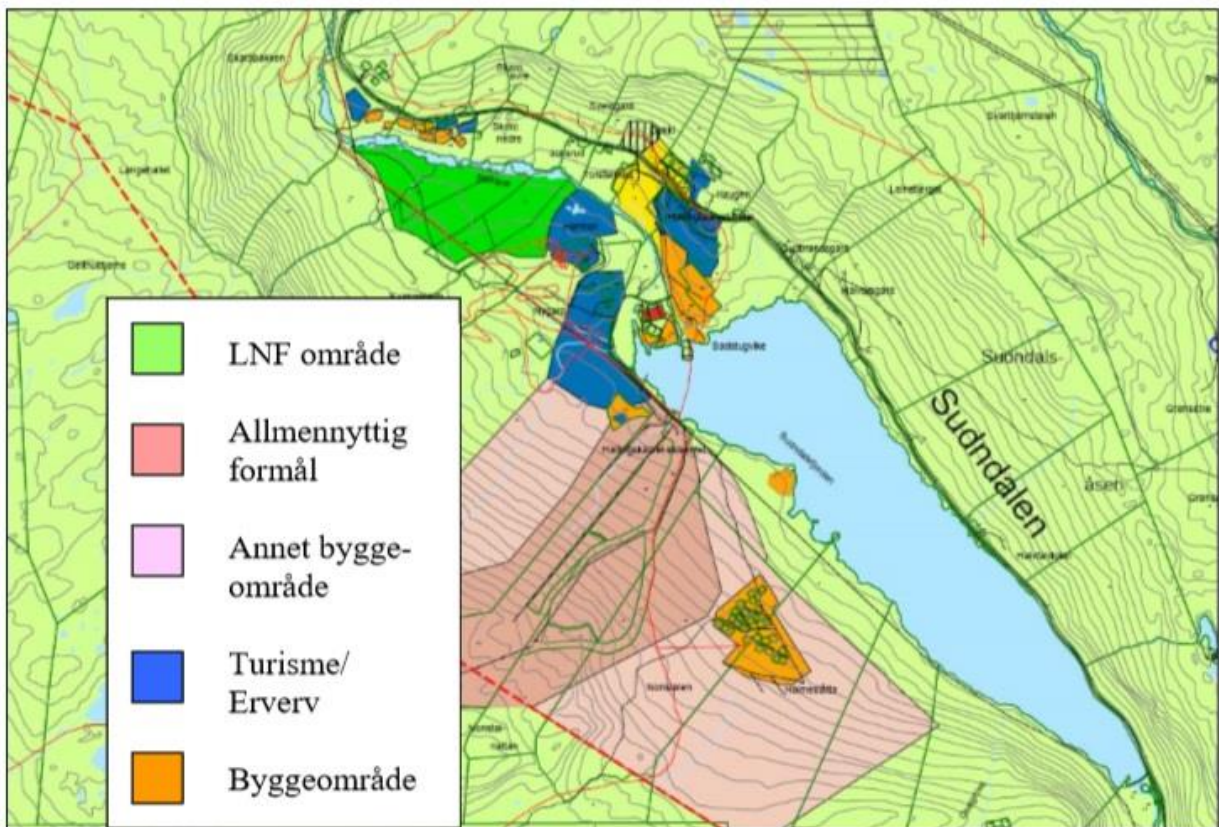


Kart 2: Kartet viser Sudndalslia (markert med rød sirkel) i Sudndalen, hentet fra http://www.holfjellstyre.no/s_kart.jsp

Planområdet (Sudndalslia) ligger på sørsiden av Sudndalsfjorden (kart 2, planområdet markert med rød sirkel) og strekker seg oppover mot Hallingskarvet nasjonalpark. Området ligger i randsonen av Hallingskarvet nasjonalpark (kart 6). Arealet er på 3900 km² og ligger 750 moh, nordøstvendt i terrenget ved alpinanlegget i Sudndalslia. Da forslaget om denne planen ble fremmet, var hele området skogkledd bortsett fra det etablerte alpinanlegget og de da bebygde hyttene. I den da gjeldende kommuneplanens arealdel (2003-2012) ble

planområdet, inkludert alpinanlegget, løypene og de tilstøtende arealene på begge sider av alpinanlegget avsatt til utbyggingsformål (Planbeskrivelse Opus, 2008).

Dette området hadde viktige kvaliteter som alpinanlegget, skilandsbyen, badeanlegget og et meget godt løypenett for tur og langrenn. Men gjennom årene har Sudndalen opplevd en sterk nedgang i turisme, og grunnlaget for alpinanlegget ble redusert etter at det eneste eksisterende hotellet i området ble nedlagt. Den spredte hyttebebyggelsen i området kunne ikke finne ønsket lokalt servicetilbud. Kommunen ønsket videre å utvikle og satse på reiseliv i dette området med tilhørende hytteutbygging, naturbaserte aktiviteter, og næringsliv tilknyttet til hyttelivsutviklingen. På bakgrunn av kommunens ønske om å forsterke en helårs fritidsdestinasjon med opplevelsesmuligheter både vinter og sommer, ble området avsatt til videre utvikling i kommuneplanen og den overordnede fylkesplanen for Buskerud (ibid).



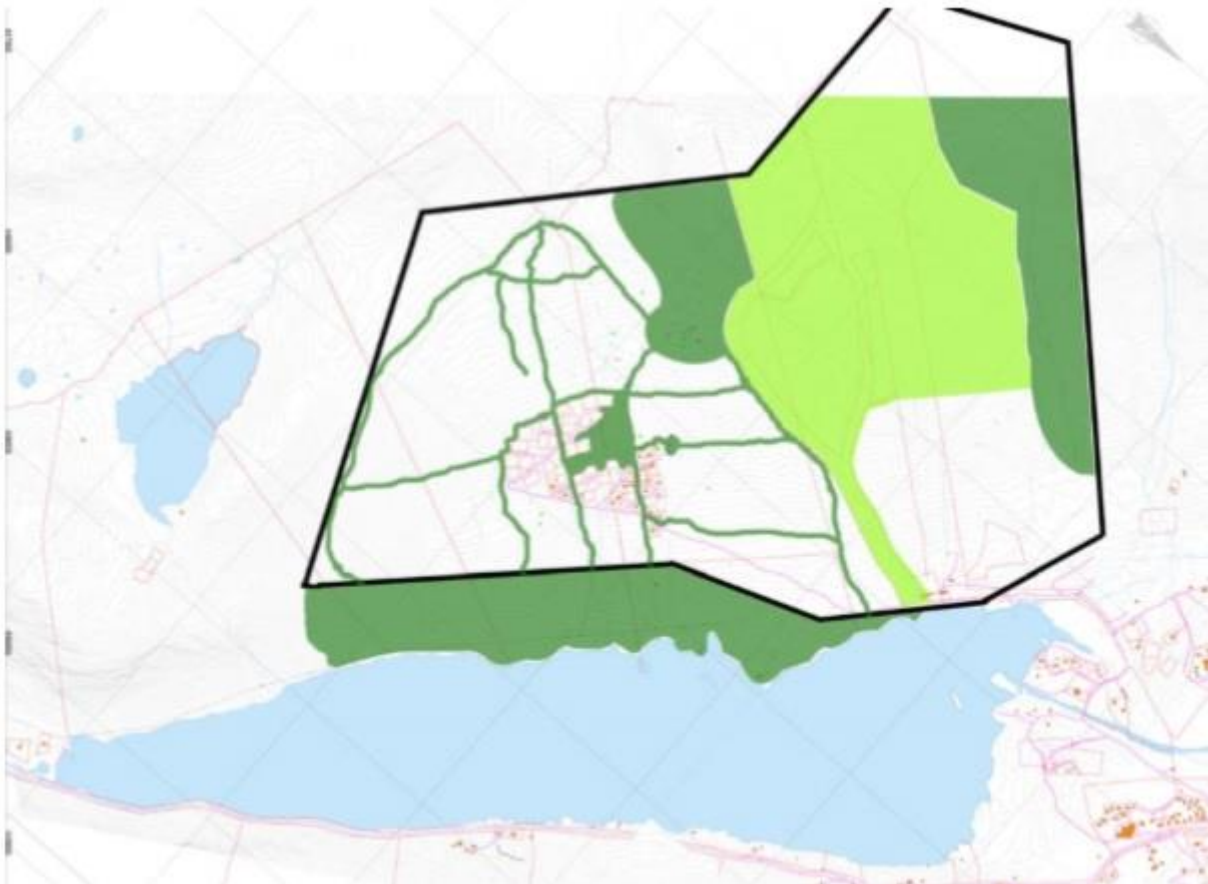
Kart 3: Kartet viser planområdet, hentet fra kommuneplanen.

6 Reguleringsplanen for Sudndalslia

Reguleringsarbeidet for Sudndalslia ble påbegynt i 2006. Reguleringsplanen ble varslet 17.mars.2007. Grunneierne i området ble enige om å samordne seg og utarbeide en helhetlig reguleringsplan for helle området. 30. mai 2007 ble det holdt oppstartsmøtte for reguleringsplanen med tilhørende KU.

Reguleringsplanen hadde som mål å videreutvikle Hallingskarvet skisenter og utvidelse av eksisterende hyttefelt med 600 hytter og ca 400 leiligheter. Ved videreutvikling av området ville en legge til grunn eksisterende bebyggelse og service rundt alpinanlegget. Men store deler av området var uaktuelt for utbygging på grunn av registrerte kulturminner i øst av alpinanlegget og fare for ras vest for alpinanlegget (Planbeskrivelse Opus, 2008).

Ifølge reguleringsplanen skulle en del av den eksisterende vegetasjon i området fjernes. Planen tilrettela for ny infrastruktur og stier som ville forbinde hyttefeltene med friluftsområdene nord for planområdet (ibid.)



Kart 4: Kartet viser viktige grøntdrag i planområdet. Hentet fra planbeskrivelsen

6.1 Planprogrammet

I tråd med KUF fra 2005 ble det utarbeidet et planprogram for reguleringsplanen. Planprogrammet skulle gi oversikt over planprosessen, problemstillinger knyttet til planarbeidet og krav til konsekvensutredning. Det ble lagt frem til høring 21. juli 2007.

Det kom frem i planprogrammet at planen var i tråd med kommuneplanens arealdel. I planområdet fantes det allerede noen tiltak, som alpinanlegget og spredte hyttebebyggelser, og dette ble tillagt stort vekt ved videre behandling av planen med tilhørende konsekvensutredning (Planprogram Opus, 2007).

Sudndalslia ligger i randsonen av Hallingskarvet nasjonalpark (kart 6). Det er et nasjonalt mål å hindre spredt hyttebygging i sonene rundt verneområder og nasjonalparker. Dette innebærer at dersom det skulle bygges fritidsbebyggelse i området, måtte det samles i landsbyer og hyttefelt. Det vil si at dette var en foretrukket løsning enn mange små og halvstore spredte hyttefelt av samme samlede volum. Derfor ble planen ansett å være i tråd med nasjonal føring om hytteutbygging i randsonen av Hallingskarvet nasjonalpark.

Under høringen av planprogrammet kom to merknader frem i forbindelse med konsekvensutredningen av temaene som er relevante i denne oppgaven. Den første fra fylkeskommunen, og den andre merknaden kom fra Nordfjella villreinnemnd om at hensynet til villreinen må vurderes ved en utredning av områdets biologiske mangfold. Alle merknadene ble tatt til følge ved utarbeidelse av planbeskrivelsen, ifølge planbeskrivelsen for reguleringsplanen (Planprogram Opus, 2007).

I planprogrammet redegjøres det for medvirkningsopplegget. Fagmyndigheten som ble nevnt, var Fylkesmannen. Kommunen fastsatte krav om at det skulle avholdes et informasjonsmøte om planen for involverte og berørte parter, deriblant skulle representanter fra lokalsamfunnet, interesseorganisasjoner og tilgrensende bedrifter inviteres til å delta (ibid.). Det gis ingen nærmere beskrivelse av hvordan allmennheten og grupper med behov for spesiell tilretteleggelse skulle involveres i medvirkningsmøtet. I planbeskrivelsen kom det frem at det ble invitert til åpent møte på Ingers Kro på Myrland søndag 24. februar 2008. De inviterte var befolkning, hytteeiere og representanter for lag og organisasjoner. Videre kom det frem at det møtte 36 personer på møtet, hovedsakelig grunneiere. Deltakerne var positive til at det skjedde en utvikling av prosjektet for å sikre skianlegget samt utviklingen av arbeidsplasser i Sudndalen.

I reguleringsplaner er det den som fremmer planforslag, som har ansvaret for å legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at kravet til medvirkning er oppfylt, jf. pbl. § 4-1.

Planprogrammet har stilt følgende krav til utredninger som jeg anser relevant i denne oppgaven:

1) Miljøvirkninger, herunder:

- Forholdene til villreinen.
 - Hvordan ulike naturtyper og vegetasjoner blir berørt av tiltaket.
 - Kartfesting av tiltakets virkninger på inngrepsfrie naturområder (INON) med vekt på endring i og med at store deler av området er disponert bygget ut.
 - Virkningene for friluftslivet, herunder vurdering av tiltakets virkning i forhold til grensene til Hallingskarvet nasjonalpark.
 - Virkningene på landskapet. En beskrivelse av landskapstyper og landskapsrom i forhold til NIJOS sin regioninndeling. Det skulle presenteres kart som viser tiltakets visuelle virkninger, både nær og fjernvirkninger.
- 2) Avbøtende tiltak. Redegjørelse for hva som kan gjøres for å hindre eller avbøte eventuelle mulige virkninger.
- 3) Behov for nærmere undersøkelser. Vurdering av behovet for nærmere undersøkelser før gjennomføring av tiltaket.

Under punktet datagrunnlag og metoder redegjøres det for kravene til datagrunnlaget og metodene som skulle legges til grunn i konsekvensutredningen (Planbeskrivelse Opus, 2008).

- Landskap: Visuelle vurderinger som fotomontasjer i viktige landskapsretninger og i forbindelse med viktige siktlinjer, utsiktpunkter. 3D modell for å vise plassering av bygninger i terreng, og vurdering av kontekst og bebyggelsesstruktur i forhold til eksisterende situasjon og omkringliggende kultur og naturlandskap.
- Friluftsliv: Håndbok 18 -2001 fra Dirrektoratet for naturforvaltning skulle legges til grunn, og forholdet til Hallingskarvet nasjonal park skulle avklares.
- Biologisk mangfold: fokusere på mulige virkninger en videre utbygging vil medføre villreinen i influensområdet.

Jeg hadde som intensjon å undersøke informantenes holdninger og meninger om hvilken rolle planprogrammet har i å fremheve kvaliteten av konsekvensanalysene, og hvordan utformingen av planprogrammet påvirker kvaliteten av KU-en som utarbeides.

På spørsmålet om krav i planprogrammet bør fastsettes etter et standardskjema, eller om det burde tilpasses hver enkelt sak, har en informant belyst at i tillegg til et standardskjema bør planprogrammet tilpasses behovet for utredninger i de enkelte planene.

«Det er viktig at planprogrammet utarbeides i forhold til standarden, men med tilpasninger.» (Sitat: Informant kommunen).

Jeg har i tillegg stilt et følgespørsmål i løpet av ett intervju om informantens mening om hvor viktig det er å stille presise krav til KU-en i planprogrammet. Dette for å gi informanten mulighet til å reflektere over hvordan kravene i et planprogram påvirker kvalitet i KU-en som utføres. Informanten mente at det er kritisk viktig å være konkret på kravene i planprogrammet. Informanten utdypet at hvis kravene ikke er presise nok, så vil man få utlevert en KU som ikke belyser konsekvensene av planen på en tilfredsstillende måte.

I noen tilfeller er politikerne ikke konkrete nok i sin bestilling til KU i planprogrammet. Dermed må forvaltningen gripe inn og gi bistand om hvor viktig det er å være konkret i kravene som fastsettes i planprogrammet. (Sitat: Informant kommunen).

En informant mente at forvaltningen ofte ikke har kapasitet og mulighet til å sette seg grundig inn i altfor lange og faglig tunge rapporter, og derfor bør kravene til KU-er være konkrete på temaene som ønskes belyst i konsekvensanalysene. Informanten uttalte at det er viktig at rapportene er informative og belyser konsekvensene av planen på en tilfredsstillende måte.

6.2 Konsekvensutredningen

Planen ble ansett som KU-pliktig i henhold til da gjeldende KUF som trådte i kraft 1. april 2005. Ifølge lovendringen skulle krav om planprogram innføres for planer som anses konsekvensutredningspliktige etter plan- og bygningsloven og bestemmelsene i KUF. Videre har lovendringene medført at KU-prosessen blir integrert i planprosessen.

Kommunen, tiltakshaver og Opus samarbeidet ved utarbeidelsen av planprogrammet. Planen ble først konsekvensutredet i forbindelse med utarbeidelsen av planbeskrivelsen. Senere har Norsk Natur Informasjon (NNI) etter oppdrag fra Opus fått ansvar for nærmere utredning av det biologiske mangfoldet i planområdet (Håland, 2008). I planbeskrivelsen kommer det frem

at konsekvensutredningen bygger på kravene som ble stilt i planprogrammet (Planbeskrivelse Opus, 2008)

Kommunen var positiv til realisering av planen, og området var satt til utbygging i kommuneplanens arealdel. I forbindelse med planprogrammet kom planansvarlig og fylkeskommunen til enighet om at utredningene av planen til en stor grad bør handle om muligheter for realisering av planen.

Samtidig er det slått fast at arealdisponeringen innenfor feltet er slått fast, og at utredningene på om tiltaket kan finne sted, ikke anses som relevant. Derfor er det begrensete fagfelt som vil bli belyst dypt i konsekvensutredningen.» (Planprogram Opus, 2007, s. 6.).

Et viktig moment som ble fremhevet i konsekvensutredningen, er at planen var en oppfølging av kommuneplanens arealdel. Her er det viktig å påpeke at siden kommuneplanens arealdel ble utarbeidet før konsekvensutredningsforskriften trådte i kraft i 2005, har den ikke blitt konsekvensutredet. Dermed ble området først konsekvensutredet i forbindelse med reguleringsplanen.

Det som er relevant, er utredninger som redegjør for sammenhengene ved videre utvikling av tiltaket i tråd med planen og arealdisponeringen i kommuneplanen.» (Planprogram Opus, 2007, s. 6.)

I løpet av intervjuene har jeg forsøkt å finne supplerende informasjon om informantenes meninger om kvalitet i KU og deres mening om kvaliteten av KU-en som tilhører reguleringsplanen for Sudndalslia. Informantene mente at det var vanskelig svare på spørsmålet om hva god kvalitet i KU er. En informant mente at god kvalitet i KU innebærer at KU-en belyser både de negative og positive konsekvensene av planen.

Gode KU-er inneholder objektive og faglige korte beskrivelser av konsekvenser av tiltaket, og belyser konsekvensene av planen helt konkret. Konsekvenser skal gis en negativ/positiv verdi med vektning.» (Sitat: Informant kommunen).

To informanter uttalte at utredningene inneholder mye generell informasjon, at de er lite konkrete når det gjelder planens konsekvenser for de ulike temaene, og at KU-en ikke belyser konsekvensene av planen. En informant beskrev KU-en som forslagsstillers argument for realisering av planen. Informanten mente at KU-en belyser ikke godt de negative konsekvensene av planen.

Dokumentet fremstår som en subjektiv beskrivelse av tiltaket som argumenterer for de positive virkningene av tiltaket (Sitat: Informant kommunen).

På spørsmål om hvor stor vekt høringsuttalelser som fremmes i forbindelse med høring av planforslaget, tillegges, har en informant uttrykt at høringsuttalelser er verdifull kunnskap og alltid tas til følge.

På spørsmålet om kommunen henter bistand fra andre fagmiljøer ved fastsetting av krav til temaene landskap, friluftsliv og biologisk mangfold i planprogrammet, mente en informant at dette blir ivaretatt ved utsending av KU-en med planforslaget til offentlig ettersyn og høring til faginstanser.

Videre var det viktig å undersøke informantenes mening om forvaltningens mulighet til å stille krav til tilleggsutredninger. Derfor har jeg stilt et åpent spørsmål om informantenes mening om muligheten til å stille krav om tilleggsutredninger og når et slikt krav bør stilles. En informant uttrykte:

I tilfeller der det foreligger mangel i KU, og hvis forvaltningen ser behov for å samle mer kunnskap om konsekvensene av planen, så bør det stilles krav til tilleggsutredning. Men siden utredningene er på prosjektets kostnadsside, bør krav om tilleggsutredning tilpasses prosjektets budsjett. (Sitat: Informant kommunen).

På spørsmål om kommunen har tatt vektning mellom konsekvensene for landskap, friluftsliv og biologisk mangfold med andre samfunnsmessige hensyn, har en informant bekreftet at denne planen var litt spesiell siden den ble behandlet rett før finanskrisen, og at det var viktig for kommunen at planen kunne realiseres. Informanten uttalte at det foreligger god grunn til å tro at konsekvensene for landskap, friluftsliv og biologisk mangfold ikke ble tillagt nok vekt i denne planen.

I det følgende redegjør jeg for konsekvensanalysene som utført for utredningstemaene som er relevant i denne oppgaven.

Landskap

Den opprinnelige landskapskarakteren i Sudndalen var dominert av skogkledde dalfører med bratte fjellsider og forekomst av kulturlandskap og bebyggelse på lavere områder.

Planområdets dominerende landskapskarakter var et tradisjonelt høyfjellslandskap som var preget av skog, vann og spredte beiteområder (Planbeskrivelse Opus, 2008).

Analysene av planens virkninger på landskapet tok utgangspunkt i fastsatte krav i planprogrammet. Utredningene har gitt en beskrivelse av landskapstyper i forhold til NIJOS (Norsk institutt for jord- og skogkartlegging), som har utarbeidet et nasjonalt referansesystem for landskap. Utreder konkluderte med at planen ikke vil medføre noen endringer i landskapets hovedform, mens det ble regnet med endringer i landskapets småformer.

I vurderingen av nærvirkninger av planen har utreder kommet frem til at nærområdene til alpinanlegget vil bli tett bebygget, og at den østlige delen av planområdet kommer til å endre karakter fra uberørt til nedbygget med hyttefelt.

Den markante endringen er at nærområdene til løypene i en hesteko i nedre del vil bli relativt tett bebygget, og at de østligste og øvre områdene av feltet øst av skitrekket vil gå fra ubebygget og uberørt til å bli bebygget med hyttefelt mellom grøntområdene (Planbeskrivelse Opus, 2008, s. 67.)

Planprogrammet har stilt krav til visuelle vurderinger og 3D-illustrasjon av planen som viser plassering av bygninger i terreng. I konsekvensanalysene ble planen illustrert i en 3D-modell (bilde 1 og 2). Selv om kvaliteten på 3D-modellen ikke er så bra, visualiserer den hvordan området kommer til å endre karakter.



Bilde 1: Bildet viser planområdet sett fra Riksveien rett nord for planområdet. Sudndalsfjorden i forgrunnen, hentet fra KU-en.

Sett fra Rikveg 50

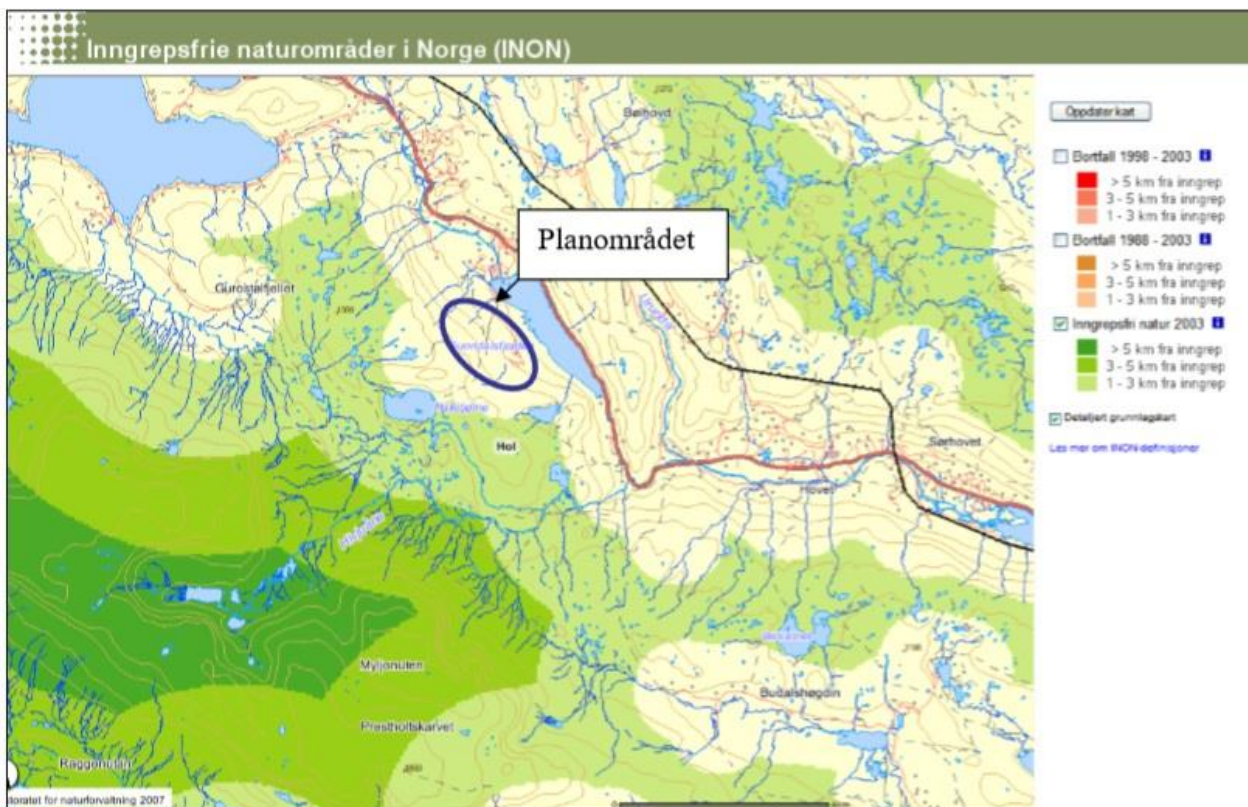
Hovedveg, F1, detaljregulert felt og eksisterende bebyggelse inntegnet



Bilde 2: 3D illustrasjon av planen, hentet fra KUen.

Videre ble planen vurdert i forhold til INON (inngrepsfri natur) (kart 5). På bakgrunn av at det eksisterte menneskeskapte tiltak mellom nærmest uberørt natur og planområdet, kom ikke planen i konflikt med INON.

Dette kartet viser at hele reguleringsområdet faller utenfor inngrepsfrie naturområder, INON, og at dette således gis liten (ingen) verdi som INON-område. Tiltaket er i tråd med den nasjonale miljøstrategien som går ut på å samle utbygging nær områder ved eksisterende alpinanlegg og hyttebyer, for å sikre seg mot bortfall av og press mot INON-områder (Planbeskrivelse Opus, 2008, s. 52.)



Kart 5: Kartet viser planområdet i forhold til kartlagt INON, hentet fra planbeskrivelsen.

Som forslag til avbøtende tiltak for å redusere virkningene av planen i landskapet har forslagsstiller kommet med forslag om bevaring av mest mulig naturlig vegetasjon i planområdet, og at hyttene bør integreres i terrenget (Planbeskrivelse Opus, 2008).

- **Friluftsliv**

Konsekvensanalysene har ikke fremstilt metodene og kunnskapsgrunnlaget som ble lagt til grunn ved utarbeidelsen av analysene for virkningene av planen på friluftslivet i området. Utreder redegjorde for betydningen av tiltaket for økt bruk og tilretteleggelse for friluftslivet i Sudndalen, som i de senere årene har kommet litt i skyggen av de mer kjente skidestinasjonene i kommunen, som for eksempel Geilo. Videre redegjorde utreder muligheten for at tiltaket vil oppleves negativt for det eksisterende friluftslivet i området, da planen vil medføre omdisponering av store uberørte naturlandskap.

Gjeldende tiltak vil beslaglegge naturområder til utbyggingsformål. Dette betyr at for eksisterende brukere av friluftsområdet vil tiltakene kunne oppfattes som negative. Det vil omdisponeres uberørt natur til utbygging, og det vil bli en spredning av områdene påvirket av organisert menneskelig sivilisasjon. (Planbeskrivelse Opus, 2008, s. 74.).

På bakgrunn av fastsatte krav i planprogrammet om avklaring av planens virkninger på Hallingskarvet nasjonalpark (kart 6), ble dette tatt med i KU-en. I planprogrammet står det:

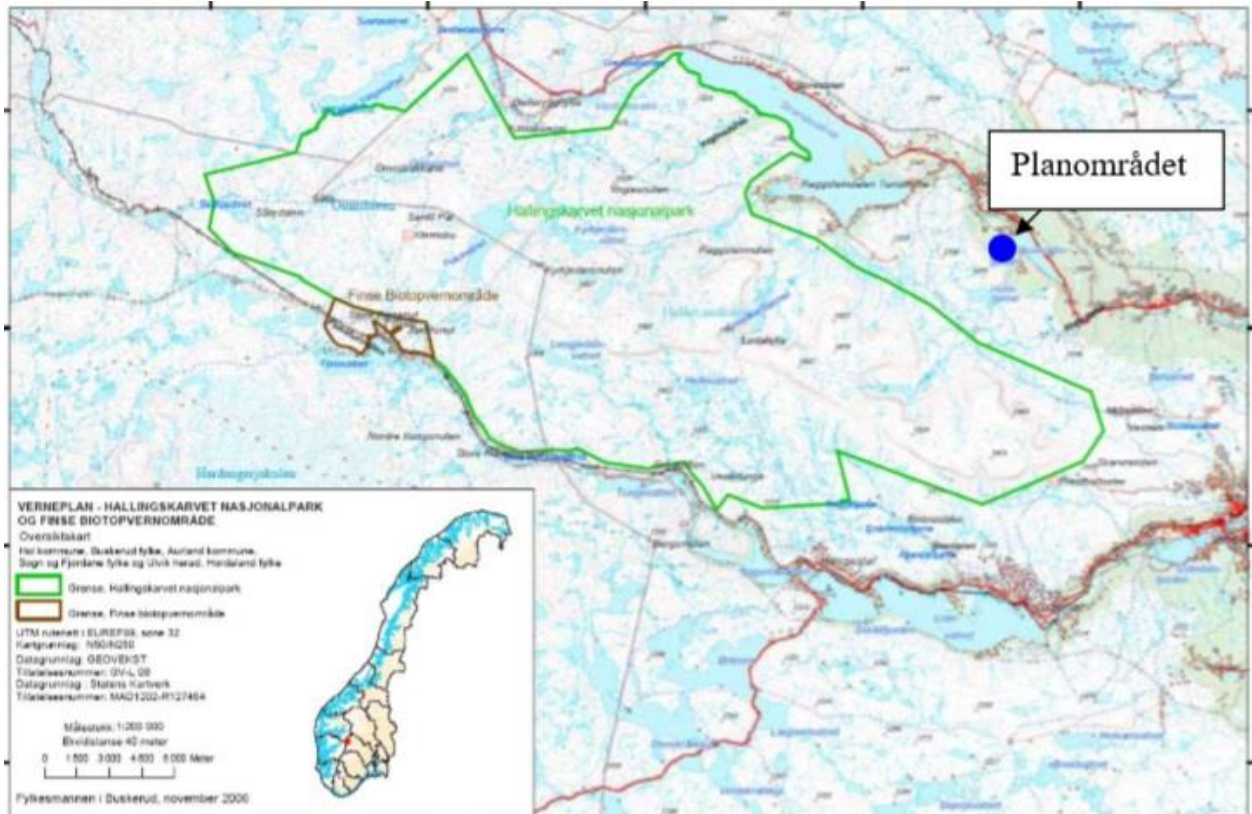
«I og med at området er delvis utbygget og disponert for utbygging i overordnet plan, vektlegges forholdet til nasjonalparken og tilrettelegging av friluftsliv basert på det.» (Planprogram Opus, 2007, s. 16.)

På bakgrunn av kravet som ble stilt i planprogrammet, ble virkningene av planen på grensene til Hallingskarvet nasjonalpark konsekvensutredet. Analysene kom frem til at tiltaket ikke ville føre til særlig ytterligere belastning på nasjonalparken enn økt bruk i form av turgåere. Dette ble begrunnet med at Hallingskarvet skisenter, badeanlegget og en del hytter allerede eksisterte i området. Utreder har oppsummert de negative konsekvensene av tiltaket for Hallingskarvet nasjonalpark slik:

Dette kan medføre potensielt flere mennesker som belaster naturområdene som man ønsker å bevare. Økt belastning kan føre til nedtrækking av verneverdig vegetasjon, forstyrrelse av dyreliv, økt risiko for brann ved båløpptenning, 'slitasje' på stier og økt belastning på kulturminner (Planbeskrivelse Opus, 2008, s. 70.).

Til slutt ble det argumentert for at de negative virkningene var avhengige av hvorvidt det var av interesse at nasjonalparken skulle benyttes eller ikke. Og at nasjonalparken var i aktiv bruk med blant annet mange opparbeidede turstier. Et argument for planen var at det var et nasjonalt mål å hindre spredt hyttebygging i sonene rundt verneområder og nasjonalparker.

Og at samling av hyttene i en landsby var i tråd med nasjonal føring (Planbeskrivelse Opus, 2008).



Kart 6: Kartet viser planområdet i forhold til Hallingskarvet nasjonalpark, hentet fra planbeskrivelsen.

På bakgrunn av planens bidrag til økt friluftsliv i området ble det konkludert med at de positive og negative konsekvensene for friluftsliv samlet sett i Sudndalen utjevnes.

Som totalvirkning må det antas at tiltakets positive virkning for friluftslivets kvantitet oppveier forringelsen av kvalitet for eksisterende brukere. Denne balansen vil i stor grad også påvirkes av skadeavbøtende tiltak, særlig tilpassing til stier og lignende (Planbeskrivelse Opus, 2008, s. 70.).

Avbøtende tiltak som er foreslått av utreder i forbindelse med negative virkninger for friluftsliv og Hallingskarvet nasjonalpark, var å opplyse turgåere om nasjonalparkens lover og regler, skilting og merking av etablerte turstier for å hindre overbruk av området (Planbeskrivelse Opus, 2008). Det gis ingen informasjon om hvem som skulle iverksette og bære kostnadene for tiltakene.

- **Biologisk mangfold**

I konsekvensanalysene for biologiske mangfold i planområdet ble relevante databaser, skriftlige kilder om temaet og feltarbeid lagt til grunn. Det ble gjennomført tre feltbefaringer hvor hovedfokuset var å finne rikt biomangfold i livsmiljøer i representative deler av planområdet. I utredningen ble samme kartleggingsmetode for forvaltning av viktige områder for biologisk mangfold lagt til grunn, noe som også ble brukt ved kommunal planlegging (Håland, 2008).

Virkningene av planen ble vurdert etter direkte innvirkning på leveområder til planter og dyr. Også utbyggingen ble vurdert i forhold til dyrs forflytninger og planters spredninger. Det vil si hvor mye planen vil skape barrierer for biologisk mangfold i området. Konsekvensene av planen ble vurdert etter hvordan og hvor mye tiltaket vil påvirke de lokale naturforholdene. Biologisk mangfold i Sudndalslia ble delt inn i fire hovedgrupper:

Naturtyper i planområdet

Viktige naturtyper i planområdet er fjellfuruskogen, Ospeholtskogen og fjellbjørkeskogen. Skogområdenes verdi ble satt til laveste lokal verdi. Men fjellbjørkeskog ble klassifisert som en nasjonalt viktig naturtype, og skogen er listet som truet i nasjonal sammenheng (Håland, 2008).

I konsekvensanalysene ble det konkludert med at Fjellskogen i Sudndalen har en stor verdi, og at området i Sudndalslia inngår som en del av et større område for mange arealkrevende arter. Det ble konkludert med at eksisterende arealinngrep i området knyttet til alpinanlegget og den spredte hytteutbyggingen imidlertid har påvirket verdien av fjellskogen i Sudndalslia. Dermed ble verdien satt ned fra stor til middels (Ibid.).

Når det er fastslått så er tilfellet at i Sudndalslia er det allerede foretatt en del inngrep knyttet til etablert alpinanlegg og utbygging av en del hytter med tilhørende veganlegg inn til hyttene. I forhold til der fjellskogene står mer urørt, er verdien av fjellskogen i Sudndalslia ned fra stor til middels verdi. Sudndalslia har også god kontakt til omgivende natur, og området fungerer økologisk godt for mange arealkrevende arter og arter som ikke nødvendigvis har sitt kjerneområde innenfor planområdet, men der lia inngår som en del av et større leveområde. Denne kontakten er det viktig å beholde også etter utbyggingen (Håland, 2008, s. 26.).

Videre kom utrederen med anbefalinger om utforming av grønnstruktur innenfor hyttefeltene med nær kontakt til nærliggende naturlandskap, blant annet den gamle fjellfurskogen langs Sudndalsfjorden, øvre skoggrense, fjellbjørkeskogen, de to–tre største aspeholtene i østre og nedre del av planområdet samt bevaring av strandsonen og frittstående furutrær i fjellfurskogen og fjellbjørkeskogen. Utredningene kom også med anbefaling om at tyngden av hytteutbyggingen burde skje i den midtre delen av Sudndalslia. Dette for å ivareta best mulig det rike natur- og biomangfoldet i området (Håland, 2008).

Fuglearter.

Utredningene var basert på undersøkelser av representative deler av planområdet og deler av området høyere opp i fjellet som betraktes som influensområde. Feltarbeidet som gjaldt taksering av fugler, ble utført sent (slutten av juni måned). Dette medførte at sannsynlige hekkearter ikke ble registrert. Det kom i rapporten at det måtte regnes med funn av flere fuglearter enn det som ble observert under feltarbeidet. Sudndalslias verdi for fuglearter ble satt til middels, selv om det er usikkerhet i analysene på grunn av mangler ved kunnskapsgrunnlaget. Usikkerheten ble tydeliggjort i rapporten. Det kom frem at områdets verdi ikke ble vurdert i forhold til regionen.

Villreinen i Nordfjella.

Utredningen av områdets verdi for villrein ble gjennomført ifølge krav fastsatt av planmyndighetene i planprogrammet. Vurderingene var basert på foreliggende kunnskap. Villreinen i Nordfjella er en viktig delpopulasjon i den sørnorske villreinbestanden. Nordfjella villreinområde regnes sammen med Hardangervidda og Setesdal villreinområder som det største nasjonale villreinområdet i Norge (kart 7). Dette området beregnes også å være av stor internasjonal verdi for villreinen (Villrein.no).



Kart 7: Kartet hentet fra <http://www.villrein.no/om-villreinomrdene/>, Nordfjella er markert med rødt.

Konsekvensanalysene kom frem til at planområdet ligger utenfor viktige delområder for villreinen i Nordfjella, men at planområdet i Sudndalslia kan ha potensial som beiteområde for deler av villreinstammen, men at det regnes som et marginalt areal i forhold til villreinens beiteområder og trekkveier i Nordfjella og stammens valg av kalvingsområder. Derfor ble områdets verdi for villreinen satt ned til lav verdi (ibid.).

Utredet har bekreftet at det er godt forskningsmessig dokumentert at villreinen ikke bare påvirkes av direkte nedbygging av viktige funksjonsområder i fjella, men også forstyrrelser og ferdsel i disse områdene. Det kommer videre frem av konsekvensanalysen at det ligger potensial for negative virkninger ved ytterligere utbygging i området, men at deler av disse effektene allerede har inntruffet grunnet etablert utbygging og turisme i området. Dermed ble det konkludert med at de negative konsekvensene for villreinen vil inntreffe uansett i Sudndalslia.

Som forslag til avbøtende tiltak for å begrense de negative konsekvensene som denne planen vil medbringe for villreinen, har utredet foreslått at ferdsel inn i hytteområdene bør styres, og at brukere i villreinområdene bør informeres om villreinens sårbarhet for forstyrrelser, samt om hvordan man bør oppføre seg når villreinen ferdes:

I tillegg er det en sentral og viktig oppgave å informere alle brukere, både nåtidige og fremtidige, om villreinen sitt krav til sitt livsmiljø og hvor lett det er å forstyrre villreinens områdebruk og tids- og energibudsjett, med negative effekter på både fekunditet, kondisjon og overlevelse, dvs. med negative bestandseffekter på villreinen i Nordfjella. I sum innebærer det å få forståelse for hvordan fjellet skal brukes der villreinen ferdes (Planbeskrivelse Opus, 2008, s. 69.).

Andre pattedyr.

Disse artene ble utredet: insektspisere, flaggermus, hjortedyr, smågnagere, mårdyr, bjørn, gaupe, jerv, ekorn, rødrev og fjellrev. Konsekvensanalysene kom frem til at de store rovdyrene bjørn, ulv, gaupe og jerv kan finnes i Hallingdal, men det gis ingen opplysninger om forekomster i Sudndalslia. Det kommer frem at ingen rødlistearter er registrert i Sudndalslia (Håland, 2008).

6.3 Fremstilling av de positive og negative konsekvensene av planen

For å undersøke hvordan de positive og negative konsekvensene av temaene som er relevante i denne oppgaven, ble fremstilt, har jeg undersøkt både KU-en i planbeskrivelsen, fagrapporten og saksfremstillingen som ble fremlagt til beslutningstakerne.

Konsekvensene for landskapet og det biologiske mangfoldet ble fremstilt på en balansert og oversiktlig måte i KU-en. Når det gjelder temaet landskap, kom det av saksfremstillingen at planen skulle medføre nedbygging av store skogområder og eksisterende beiteområder. Det ble også konkludert med at planen vil forårsake store landskapsinngrep ved tomteopparbeidelse, vegfremføring og sprengning i forbindelse med anlegg av intern infrastruktur.

For temaet naturmangfold har fagrapporten vurdert de negative konsekvensene for det lokale dyre- og plantelivet fra middels til liten negativ verdi, forutsatt at utbyggingen begrenses til det som står i forslaget til reguleringsplanen. I saksfremstillingen har forvaltningen oppsummert at de negative konsekvensene av planen ved en **omfattende utbygging** av området vil medføre lite til middels negative konsekvenser.

Når det gjelder konsekvensene for friluftsliv, ble det fremlagt i KU-en at tiltakets positive virkning for friluftslivets kvantitet skulle oppveie forringelsen av kvalitet for eksisterende brukere. I saksfremstillingen ble det konkludert med at realisering av planen skulle øke belastningen i området i form av økt friluftsliv.

I saksfremstillingen har administrasjonen konkludert med at de positive konsekvensene av planen er knyttet til økt lokal og regional næringsvirksomhet samt økt behov for arbeidskraft. Det ble også konkludert med at planen vil medføre økt innflytning og bidra til å forhindre fraflytning (Saksfremstilling, 2008).

Gjennom intervjuene har jeg forsøkt å finne informantenes mening om hvordan fremstillingen av de positive og negative konsekvensene i KU-en påvirker kvalitet i KU. Alle informantene var enige om at måten positive og negative konsekvenser fremstilles på i konsekvensutredninger, har stor betydning for beslutningsgrunnlaget og utfallet i saken.

Videre har jeg undersøkt informantenes mening om måten de negative og positive konsekvensene legges frem i saksfremstillingen på. Her er det viktig å legge frem at ingen av informantene som ble intervjuet, har skrevet saksfremstillingen til denne planen.

Saksbehandler i denne saken var en innleid konsulent. Likevel var det interessant å undersøke informantenes mening om saksfremstillingens rolle ved politisk behandling av plansaker. Jeg oppfattet det slik at alle informantene la stor vekt på saksfremstillingen. En av informantene uttrykte:

Saksfremstillingen er veldig viktig. I det store og hele er det saksfremstillingen som leses av beslutningstakerne. I saksfremstillingen samles kunnskap fra KU-en. Det er sinking av kunnskap. Den som skriver saksfremstillingen, må ikke ignorere noe informasjon og må sørge for at både de positive og negative konsekvensene kommer frem (Sitat: Informant kommunen).

En av informantene mente at i KU-en som tilhører Sudndalslia, ble de positive konsekvensene av planen fremstilt som større enn de negative konsekvensene, og at verdivurderingen og vektingen av konsekvensene var veldig svak.

På spørsmål om de negative konsekvensene av planen ble tillagt vekt, har en informant antydnet at i den tida var alle positive til hytteutbygging, men at dette er på vei til å snu. Nå sees det mer balansert på konsekvensene av hytteutbygging.

I en periode var det slik at alle så veldig positivt på hytteutbygging, og den generelle oppfatningen var at det skapte utvikling og vekst. Ingen så noen negative konsekvenser i hytteutbygging, bortsett fra noen fra naturvernet, men de stemmene ble ikke hørt. Nå ser vi at debatten har blitt mer balansert, og at de negative konsekvensene blir tatt opp (Sitat: Informant kommunen).

På spørsmålet om KU-en ble tillagt vekt som beslutningsgrunnlag i denne saken, har en av informantene bekreftet at den ikke ble tillagt så stor vekt.

Jeg tror ikke KU-en ble tillagt noen vekt, ved vurderingen om planen bør realiseres eller ikke (Sitat: Informant kommunen).

Informanten mente at det var stor interesse for å få realisert prosjektet. Videre har han påpekt at den samfunnsmessige interessen i utviklingen av Sudndalen ble tillagt større vekt enn konsekvensene for naturen ved behandling av denne planen. Han uttrykte at forslaget til denne planen ble fremmet rett før finanskrisen slo til i 2008. Og at planen ble ansett som en fantastisk mulighet for utvikling i kommunen.

7 Drøfting

Dette kapitlet har fire deler basert på drøfting av hovedproblemstillingen og de tre underproblemstillingene som ble benyttet for å belyse oppgavens hovedtema. Diskusjonen i dette kapitlet er basert på resultatene fra dokumentanalysene og intervjuene, sett i lys av litteraturen om kvalitet i KU. Problemstillingene skal diskuteres i lys av faglitteratur som jeg har redegjort for i kapittel 2 og 3. I den første delen diskuteres kvaliteten av planprogrammet. I den andre delen diskuterer jeg kvalitet i utredningene av temaene landskap, friluftsliv og biologisk mangfold i KU-en. Den tredje delen handler om fremstillingen av de positive og negative konsekvensene i KU-en og saksfremstillingen.

I det siste delkapitlet drøfter jeg kvaliteten av den undersøkte konsekvensutredningen opp mot oppgavens hovedtema og i lys av de kriteriene som Tennøy (2014) mener er viktige for å fremheve kvalitet i konsekvensutredninger.

7.1 Underproblemstilling A

Hvordan er KU behandlet i planprogrammet, og hvordan har dette blitt fulgt opp i planprosessen og sikret kvalitet i konsekvensanalysene?

Ifølge Tennøy (2014) vil utformingen av planprogrammet og kravene som stilles til KU i stor grad påvirke kvaliteten av KU-rapporten. Etterprøvnbarhet av planprogrammet er avgjørende for at forvaltningen skal kunne kontrollere om kravene som ble stilt, er oppfylt i KU-rapporten. Dette kan oppnås ved å stille presise krav i planprogrammet til metoder og kunnskapsgrunnlag for utredningstemaene i KU-rapporten. På den annen side er kommunene nødt til å ta stilling til kostnads- og tidsbruken i forbindelse med konsekvensutredninger, som i noen tilfeller kan bli altfor stor. Særlig i tilfeller når planen vil medføre positive virkninger for lokalsamfunnet, kan altfor strenge krav medføre hindringer for realisering av planen.

Resultatene viser at kommunen hadde en viktig rolle for planprogrammets kvalitet. Faktorer som var avgjørende ved fastsetting av planprogrammet, var: hvor positiv kommunen var når det gjaldt realiseringen av planen, og hvor streng den var i kravene som ble fastsatt i planprogrammet.

Reguleringsplanen i Sudndalslia var i tråd med kommuneplanens arealdel. Dermed var arealomdisponeringen innenfor området slått fast, og konsekvensutredningens formål var i hovedsak å frembringe kunnskap for å avgjøre hvilke avbøtende tiltak som skulle settes i verk for å redusere konsekvensene av planen. Det ble påpekt at siden planen er i tråd med arealdisponeringen i kommuneplanen, så bør utredningene i hovedsak dreie seg om avbøtende tiltak som gjør realisering av planen mulig med minst mulig skade for miljøet og det biologiske mangfoldet i området.

I norsk KU-system har høringsinstanser en stor rolle i vurderingen av temaene som skal tas med i en KU, og i kvalitetssikring av både kravene som stilles i planprogrammet, og KU-rapporten (Tesli, 2014). Jeg fant ikke oversikt over høringsinstansene som ble involvert i fastsetting av planprogrammet. Dermed unnlater jeg å drøfte videre dette punktet.

Ifølge Tennøy (2014) er ett av de tre kriteriene som påvirker kvalitet i KU, den faglige bakgrunnen til den som utfører analysene. Resultatet fra dokumentanalysene viser at planprogrammet ikke har stilt krav til den faglige bakgrunnen til de som skulle utføre utredningsarbeidet for temaene landskap, friluftsliv og biologisk mangfold. Her er det viktig å påpeke at KUF heller ikke stiller et slikt krav. Men forvaltningen har mulighet til å stille krav til utreders faglige bakgrunn for å fremheve kunnskapsgrunnlaget ved utarbeidelse av KU-en.

I tillegg hadde forvaltningen mulighet til å fastsette krav til tidspunktet for når utredningene skulle gjennomføres. Spesielt i konsekvensanalyser av det biologiske mangfoldet har tidspunktet for feltarbeid stor betydning for resultatene. I konsekvensanalysene kom det frem at feltarbeidet som gjaldt taksering av fugler, ble utført sent (slutten av juni måned). Dette medførte at sannsynlige hekkearter ikke ble registrert. Dette ble belyst i KU-rapporten. Når det er sagt, så må dette sees i sammenheng med effektiviteten i planprosessen og tidsfrister som planmyndighetene er nødt til å ta stilling til.

Et annet viktig krav som kan styrke planprogrammet, og som påvirker kvalitet i KU-er, er medvirkning. Medvirkning gir innbyggerne mulighet til å påvirke det som skjer i lokalsamfunnet. Dermed kan de bidra med sine kunnskaper om planområdet for å finne best mulige løsninger (Falleth et al., 2008). Beboerne og brukerne av et område har detaljkunnskap om sitt lokalmiljø som ofte ikke er kjent for andre. Det er viktig å kjenne til den detaljkunnskapen før de endelige kravene til konsekvensutredningen fastsettes. Det er planmyndighetens ansvar å sikre at medvirkning i planleggingen er utført gjennom mest mulig åpenhet og deltakelse for allmennheten.

Dokumentanalysene viser at kravet til medvirkning i planprogrammet ikke var utfyllende. Planprogrammet burde stille presise krav til medvirkningsopplegget. Kommunen burde ta en kritisk vurdering av medvirkningsopplegget som ble arrangert av forslagsstiller. På denne måten kunne allmennhetens deltakelse sikres. Det er av stor samfunnsmessig og miljømessig interesse at det tilrettelegges for medvirkning fra allmennheten og ulike interessegrupper.

Pbl. § 5-1 lyder: Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Dokumentanalysene viser at kravet til medvirkning i planprogrammet ikke var utfyllende. Det er av stor samfunnsmessig og miljømessig interesse at det sørges for åpen og likeverdig tilrettelegging for medvirkning fra allmennheten og ulike interessegrupper. Analysene viser at deltakerne på det eneste medvirkningsmøtet som ble arrangert, hovedsakelig var grunneiere, og merknadene som kom frem, var trolig positive til utbyggingen. Kommunen burde foreta en kritisk vurdering av medvirkningsopplegget som ble arrangert av forslagsstiller.

Videre har resultatene påvist at planprogrammet ikke stilte krav til utredning av sumvirkninger. Sumvirkninger (virkningene av det planlagte angrepet og de tiltakene som allerede finnes i området) oppstår i områder der det finnes tiltak fra før. Og dermed kunne virkningene av planen bli vurdert i forhold til inngrepene som fantes i Sudndalslia fra før (et totalt inngrepsbilde). Det å vurdere sumvirkninger kunne vise i hvilken grad virkninger av det fremtidige arealinngrepet ville øke konsekvensene for miljøet i området. Kravet til utredning av sumvirkninger er nedfelt i KUF § 23.

Et annet kriterium som er viktig for å sikre kvalitetsutredninger, er krav til valg av metoder for utredningstemaene i planprogrammet. Planprogrammet for Sudndalslia har stilt krav om bruk av godkjente metoder, herved bruk av håndbok og godkjente databaser. Når det gjelder temaene i denne oppgaven, har kommunen stilt detaljerte krav til metoder og kunnskapsgrunnlag til konsekvensanalysene for landskap. For utredningen av friluftslivsinteresser har planprogrammet stilt krav om at håndbok 18-2001 fra Direktoratet for miljøforvaltning skulle legges til grunn. Derimot har planprogrammet stilt krav om bruk av eksisterende kunnskap i utredningen av konsekvensene for det biologiske mangfoldet.

Resultatene fra analysen av plandokumentene og intervjuene viser at planen hadde stor betydning for den videre utviklingen i kommunen, og arealomdisponeringen var vedtatt i kommuneplanens arealdel. Dette ble også bekreftet av en informant. Dermed ble det lagt større vekt på at KU-en skulle komme med gode forslag til avbøtende tiltak for å redusere konsekvensene av planen. Hensikten med KU-en var å fremlegge foreliggende kunnskap om området slik at planen kunne realiseres med minst mulig negative virkninger.

Planprogrammet mangler etter min mening noen kriterier som har påvirket KU-ens kvalitet. På bakgrunn av den rollen som planprogrammet har i å fremheve kvalitet i KU-er, kan det være grunn til å tro at planprogrammet for Sudndalslia kunne vært noe mer utdypende.

Planprogrammet ga en generell beskrivelse av hva som var viktig å utrede i konsekvensutredningen, og nevnte kun noen få elementer som måtte utdypes nærmere i KU-rapporten. Planprogrammet kunne blant annet vært mer utdypende og presist i kravene som ble stilt til medvirkning, sumvirkninger og konsekvensanalysene for friluftsliv. Dette kan henge sammen med at denne planen ble fremmet relativt kort tid etter innføringen av krav om konsekvensutredninger for planer i 2005. Dermed hadde kommunen begrenset erfaring med håndtering av KU-er samt antakeligvis lite erfaring med utarbeiding av planprogrammer. Som tidligere ble nevnt Ved endring av KUF i 2005 ble KU integrert i planprosessen, og dermed har Kommunen fått ansvaret til å ta stilling til om utredningsplikten er oppfylt, og myndighet til å treffe vedtak.

7.2 Underproblemstilling B

Hvordan er utredningstemaene knyttet til landskap, friluftsliv og biologisk mangfold fulgt opp i konsekvensutredningen?

Et kriterium som er viktig i drøftingen av analysene av landskap, friluftsliv og biologisk mangfold, er om kunnskapsgrunnlaget som ble lagt til grunn, kan betegnes som godt nok. I KU-er som utarbeides for reguleringsplaner i henhold til pbl., vil prosessen i liten grad handle om å øke kunnskapen om naturverdiene i området. Kunnskapen som kommer frem av konsekvensutredningene, er ofte erfaringsbasert profesjonskunnskap (Saglie & Thoren, 2014).

Dermed vil utredningsplikten avgjøres ut fra omstendighetene i den enkelte sak og være åpen for skjønn om hva som kan regnes som god nok kunnskap (Tesli, 2014). Resultatene viser at konsekvensanalysene i denne saken var basert på et gjennomføringsperspektiv som i mest mulig grad hadde fokus på muligheten for realisering av planen med minst mulig skade for utredningstemaene.

- **Landskap**

Dokumentanalysene viser at planprogrammet har stilt detaljerte krav til metodene som skulle legges til grunn ved utarbeidelse av konsekvensanalysene for landskapet i området. Videre har konsekvensanalysene i stor grad fulgt opp kravene i planprogrammet. Planen var i tråd med den nasjonale miljøstrategien, som går ut på å samle utbygging nær områder ved eksisterende alpinanlegg og hyttebyer, for å hindre press mot inngrepsfrie naturområder i Norge (INON) (Planbeskrivelse Opus, 2008).

Konsekvensanalysene har tatt utgangspunkt i foreliggende registreringer i NIJOS og INON. Analysene viser til og begrunner metodene som ble valgt for å identifisere og fastsette landskapets verdi. Dermed er kravet om kunnskapsgrunnlag oppfylt.

Resultatet fra plandokumentanalysene viser at konsekvensanalysene har beskrevet både nærvirkninger og fjernvirkninger av planen. Synligheten av planen ble også illustrert med en 3D-modell (bilde 2). Hovedvekten i utredningen av konsekvensene for landskapet ble lagt på forslag til skadereduserende tiltak for å redusere inngrepets virkninger. Utreder har i tillegg beskrevet hvordan disse tiltakene kunne endre konsekvensene av planen for landskapet.

Resultatene viser at virkningene av arealinngrepet på landskapet i tilstrekkelig grad ble utredet, og at kravene som ble stilt i planprogrammet, ble oppfylt. Etter min mening har utredningene fremlagt de negative virkningene av planen for landskapet på en oversiktlig og balansert måte. Samtidig har konsekvensutredningene redegjort relativt godt for metodene og datagrunnlaget som ble benyttet.

- **Friluftsliv**

Sentrale kunnskapskilder ved kartlegging og verdsetting av konsekvenser for friluftsliv er kommunen, ressurspersoner, beboere og interessegrupper. Dermed er det viktig at planprosessen tilrettelegger for bred deltakelse fra lokale myndigheter og allmennheten ved fastsetting av friluftslivsinteresser (Statens vegvesen, 2018).

Resultatet fra dokumentanalysene har vist at håndbok 18-2001 fra Direktoratet for naturforvaltning (Direktoratet for naturforvaltning, 2001) skulle legges til grunn for konsekvensanalyser av friluftsliv. Etter en gjennomgang av håndboka har jeg funnet ut at den stiller detaljerte krav om hvordan konsekvensanalysene for friluftsliv bør utføres. Håndboka stiller krav om buk av skriftlige materialer, informanter, databaser og intervjuundersøkelser blant brukerne som kilder til data. I tillegg fremlegger håndboka en anbefalt fremgangsmåte for utredningsarbeidet i konsekvensutredninger.

Resultatene viser at konsekvensanalysene for friluftsliv ikke har redegjort for kildene til data og fremgangsmåte for analysene. Det gis ingen tegn på at allmennheten ble inkludert ved fastsettingen av områdets verdi for det etablerte friluftslivet i planområdet. Og det gis ingen beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget for utredningene. Konsekvensene for eksisterende brukere av området ble ikke presentert tydelig.

For å kartlegge konsekvensene for friluftslivet i området burde det regulerte arealet blitt delt inn i delområder. Deretter burde konsekvensene for friluftslivet i hvert delområde blitt utredet, basert på delområdets bruksfrekvens og betydning for friluftslivet (Statens vegvesen, 2018). På denne måten ville utredningene gitt en best mulig objektiv vurdering av konsekvensene for friluftslivsinteressene i hvert delområde. Deretter kunne en samlet vurdering foretas.

«For å forstå hvilken funksjon (og verdi) et friluftsområde har, er det altså nødvendig å kjenne til mer enn hvilke aktiviteter som utøves i området.»

(Direktoratet for naturforvaltning, 2001, s. 6).

Resultatene viser at planområdets verdi for friluftsliv ble fastsatt basert på mulig fremtidig kvantitativ økning av brukere. Det ble konkludert med at økt bruk av det regulerte arealet vil oppveie for forringelsen av friluftsutøvelsen for eksisterende brukere. Etter min mening er en slik påstand (antakelse) en hypotetisk mulighet. Analysene burde styrke hypotesen med beregninger og analyser som viser den mulige økningen av brukere og hvor omfattende den eksisterende aktiviteten var i området. Her var det på sin plass å kreve tilleggsutredninger som beskriver grundig konsekvensene for det etablerte friluftslivet. Her må det også tilføyes at en informant har antydnet at tilleggsutredninger er på prosjektets kostnadsside, og derfor bør etter informantens mening krav om tilleggsutredninger tilpasses prosjektets budsjett.

Plandokumentanalysene har vist at denne planen har åpnet for omfattende hytteutbygging, og at prosjektet hadde flere grunneiere, dermed foreligger det god grunn til å tro at planen kunne tåle ytterligere kostnader for tilleggsutredninger. Men dette er en avgjørelse som er åpen for skjønn.

Allemannsretten er fundamentet for utøvelsen av det enkle friluftslivet. I Norge har alle lov til å ferdes fritt og oppholde seg i utmarka. Den gir allmennheten rett til å bruke utmarka, uavhengig av hvem som er grunneier (Friluftsløven, 1957). Retten til fri ferdsel er avhengig av tilgjengelig uberørt natur. Etter min mening burde konsekvensanalysene for friluftsliv gitt en klarere beskrivelse av hvordan allmennhetens interesser i området kunne påvirkes.

Resultatet viser at konsekvensene for Hallingskarvet ble utredet i henhold til fastsatte krav i planprogrammet. Både de positive og negative konsekvensene av planen ble utredet i forhold til nærheten til nasjonalparken. De negative konsekvensene ble oppsummert i økt bruk av verneverdig vegetasjon, forstyrrelse av dyreliv, økt risiko for brann ved blåloppening og slitasje på stier. De positive konsekvensene ble derimot presentert som at planen ville hindre spredt hyttebygging i sonene rundt nasjonalparken.

Etter min mening har fokuset på de positive konsekvensene av tiltaket i form av økt bruk og tilrettelegging for friluftsliv i Sudndalen bidratt til å avgrense konsekvensene av planen til de positive konsekvensene. Mens de positive konsekvensene for området presenteres i økt bruk og bedre tilretteleggelse for friluftsliv, blir de negative konsekvensene for eksisterende friluftslivsutøvere underkommunisert.

- **Biologisk mangfold**

Mangelfull kunnskap om biologisk mangfold kan føre til at planer som medfører store negative konsekvenser, settes i gang. Derfor er kunnskapsgrunnlaget ved utarbeidelse av konsekvensanalyser for biologisk mangfold av stor betydning.

Analysene for biologisk mangfold i Sudndalslia ble gjennomført av et innleid konsulentfirma som hadde spesialkompetanse på dette fagfeltet. I utredningsarbeidet ble relevante databaser, skriftlige kilder og tre feltarbeid lagt til grunn. Utredningene oppfylte dermed kravet om kunnskapsgrunnlag.

Resultatene viser at analysene som ble utført for biologisk mangfold, var omfattende. Flere naturtyper og biologiske arter ble tatt med i utredningene. Konsekvensene for villreinens viktige beiteområder, trekkveier og kalvingsområder ble vurdert basert på foreliggende kunnskap. Usikkerhet i konsekvensene for villreinen ble også fremlagt.

Selv om kunnskapsgrunnlaget kan betegnes som godt nok, må en regne med usikkerhet i analysene. Det som er avgjørende for kvalitet i KU-en, er at utreder redegjør for usikkerheten (Tennøy, 2014). viser at fagrapporten har redegjort relativt godt for usikkerhet i analysene for biologisk mangfold. Utredningene av biologisk mangfold i Sudndalslia har bidratt med å fremheve kunnskap om områdets betydning for det biologiske mangfoldet både lokalt og nasjonalt.

7.3 Underproblemstilling C

Hvordan er balansen mellom de positive og negative konsekvensene av planen presentert i konsekvensutredningen?

Ifølge Tennøy (2014) er KU-ens kvalitet til en stor grad avhengig av hvordan usikkerhet i analysene fremstilles og kommuniseres, og måten de positive og negative konsekvensene presenteres på.

Analysen av plandokumentene viser at konsekvensanalysene for landskap og biologisk mangfold har redegjort relativt godt for de negative konsekvensene av planen. Etter min mening kom usikkerheten tydelig frem i analysene, og resultatene ble tydeliggjort.

Konsekvensanalysene har videre redegjort godt for dataene og forutsetningene som ble lagt til grunn. Når det gjelder friluftsliv, har konsekvensanalysene ikke fremstilt de negative virkningene av planen for etablert friluftsliv så godt. Utredningene viser ikke til kunnskapsgrunnet og metodene som ble benyttet, og usikkerhet i analysene ble ikke tydeliggjort.

KU-en som tilhører denne planen (både fagrapporten og KU-en i planbeskrivelsen), er omfattende og fremlegger utdypende beskrivelser av elementer som det ble stilt krav til i planprogrammet. Resultatene fra intervjuene har vist at forvaltningen finner det vanskelig å sette seg inn i lange faglige rapporter for å påpeke mangler i KU-er, og i noen tilfeller mangler kommunen nødvendig kompetanse til å ta stilling til KU-er (i denne planen var saksbehandler en innleid konsulent).

Som nevnt i teoridelen (kap. 3), er sikre og objektive konsekvensanalyser et ideal som er vanskelig å oppnå. Dermed kan det at utreder viser til usikkerhet i konsekvensanalysene, ikke brukes som et motargument. Det som er viktig for kvalitet i KU-er, er at usikkerheten presenteres i både KU-rapporten og saksfremstillingen. Men hvis ansvarlig myndighet ikke har kapasitet og kompetanse til å sette seg grundig inn i konsekvensanalysene, kan muligheten til å påpeke mangler i KU-en reduseres. Dette kan også redusere kommunens mulighet til å stille krav om tilleggsutredninger. (Tennøy, 2014).

I analysene for landskap og biologisk mangfold kom usikkerheten frem. Forutsetningen er at man nøye leser konsekvensanalysene og setter seg grundig inn i resultatene. I

utredningsrapporten som ble utført for biologisk mangfold, har utreder i tillegg redegjort og begrunnet usikkerheten i analysene.

Etter min mening presenteres usikkerheten ikke i samme grad i saksfremstillingen som ble lagt frem til beslutningstakerne i denne saken. I det følgende illustrerer jeg denne påstanden gjennom et eksempel. I utredningsrapporten har utreder oppsummert de negative konsekvensene for det biologiske mangfoldet som følger:

Ved en **stor og tett utbygging** i planområdet vil omfanget av utbyggingen måtte settes til nivået **middels til stor negativ** konsekvens for det biologiske mangfoldet. Men slik tiltaket nå ligger i forslaget til reguleringsplanen med et omfang av utbygging på et middels nivå, vil det være mulig å bevare viktige delområder innen planområdet. Det vil innebære at den negative konsekvensen av utbyggingen vil ligge på et lavere nivå, det vil si på nivået liten til middels negativ konsekvens. Med god planlegging vedrørende den konkrete utbygging finnes også et potensial til å redusere den negative konsekvens ytterligere. (Håland, 2008, s. 27.).

I saksfremstillingen står det:

Oppsummert vil en **omfattende** utbygging av området medføre liten til middels negative konsekvenser for biologisk mangfold i området. Den negative konsekvensen ved gjennomføringen av tiltaket er vurdert til liten eller middels negativt for biomangfoldet (Saksfremstilling, 2008, s. 4).

I utredningsrapporten har utreder konkludert med at omfanget av de negative konsekvensene for det biologiske mangfoldet i Sudndalslia er knyttet til hvor stort arealinngrepet vil være i fremtiden og plasseringen av utbyggingen. Etter min mening kom dette ikke like tydelig frem i saksfremstillingen.

Når det gjelder friluftsliv, viste resultatene at konsekvensanalysene ikke har presentert de negative virkningene av planen for det etablerte friluftslivet så godt. Usikkerheten i konsekvensanalysene var ikke godt beskrevet verken i KU-en eller saksfremstillingen. Det ble lagt stor vekt på hypotetiske antakelser, og disse ble presentert som sikrere enn de faktisk var.

De negative konsekvensene av planen for Hallingskarvet nasjonalpark ble fremstilt i økt belastning på naturområdene som man ønsket å bevare. I saksfremstillingen ble derimot ikke disse negative virkningene nevnt.

Resultatene fra intervjuene har påvist at informantene la stor vekt på saksfremstillingen. En informant uttrykte at det i det store og hele er saksfremstillingen som leses av beslutningstakerne. På bakgrunn av at de negative konsekvensene kom dårligere frem i saksfremstillingen, er det dermed grunn til å tro at beslutningsgrunnlaget i denne saken ble svekket.

7.4 Hovedproblemstillingen

I dette delkapittelet vil jeg ved hjelp av funnene i plandokumentene og intervjuene diskutere oppgavens hovedproblemstilling, som er: *Hvordan er kvaliteten på konsekvensutredningen (KU) knyttet til reguleringsplanen for Sudndalslia i Hol kommune?* Her vil jeg også oppsummere og diskutere oppgavens hovedtema, som er *Kvalitet i KU*, i lys av kriteriene som Tennøy (2014) mener bidrar til å sikre god kvalitet i KU.

I figur 1, illustrerer jeg KU-prosessen, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av hvert trinn, og kommunens mulighet for å stille krav til kvalitet i KU-en med utgangspunkt i kriteriene som Tennøy (2014) mener er viktige for å fremheve kvalitet i KU-er. Jeg har utarbeidet figuren for å oppsummere viktige aspekter i KU-prosessen som påvirker kvaliteten på KU.



Figur 1: Egenprodusert med utgangspunkt i Tennøys (2014) kvalitetskriterier.

Kvalitetskriterium 1 og 2: *KU-en fremlegger hva som er undersøkt samt hvordan analysene er gjennomført (data og metoder).*

Kravene i disse to kriteriene står tett i sammenheng med KU-prosessen. For at kvalitetskriterium 1 og 2 skal oppfylles, må det stilles krav til den faglige bakgrunnen og kompetansen til den som utfører konsekvensanalysene. Dermed vil krav som fastsettes i planprogrammet, spille en stor rolle for at disse to kvalitetskriteriene oppfylles. Den som utarbeider konsekvensanalysene, må vise en høy grad av faglig engasjement.

Resultatet fra dokumentanalysene viser at utredningene som ble utført for biologisk mangfold og landskap, i stor grad har blitt fulgt opp og har oppfylt kravene i planprogrammet. Konsekvensanalysene for friluftsliv var derimot ikke utfyllende, og de oppfylte ikke kravene i håndbok 18-2001. Etter min mening lå forskjellen i planprogrammets krav, som var vesentlig mer detaljerte for landskap og biologisk mangfold.

Som nevnt innledningsvis i kap. 2.4, kan tiltakshaver gjennomføre utredningene selv eller hyre konsulenter. Det ble også nevnt at dette ofte brukes som motargument til KU-ers kvalitet og nøytralitet. En innvending som ofte reises mot konsekvensanalyser, er at konsulentene som utfører konsekvensanalysene, er avhengige av tiltakshavere for å få nye oppdrag, og at det vil være lite ønskelig for dem (tiltakshaverne) å formidle informasjon som vil påvirke gjennomføringen av planen negativt. Konsulenten må dermed sjonglere mellom å gjennomføre undersøkelser som er faglig holdbare, og å ivareta oppdragsgiveres interesser i gjennomføringen av planen (Saglie & Thoren, 2014). Derfor kan det foreligge gode grunner som tilsier etterprøving av KU-prosessen.

KU-prosessen må sikres for at kvalitetskravene i kriteriene 1 og 2 skal oppfylles. KU-prosessen begynner med fastsetting av planprogrammet. Det er planprogrammet som fastsetter krav til temaene som skal tas med i analysene. Ifølge Tennøy (2014) er muligheten som planmyndighetene har til å stille presise krav til KU-en i planprogrammet, avgjørende for etterprøving av KU-rapporten, og dette vil også gjøre etterprøving av arbeidet mye lettere (Tennøy, 2014).

En stor del av KU-prosessens kvalitet er avhengig av at berørte og interesserte parter får mulighet til å delta og medvirke i de beslutningene som fattes ved fastsettingen av

planprogrammet. Dermed må det sørges for at mest mulig informasjon fremlegges om planen og dens konsekvenser (Tesli, 2014).

Selv om kommunen har mulighet til å stille strenge krav til den faglige bakgrunnen til dem som skal utføre utredningene og metodene som skal benyttes i utredningsarbeidet, mener jeg at dette må sees i sammenheng med kompleksiteten i planprosesser. Ofte er det slik at kommunene må veie flere motstridende hensyn opp mot hverandre. Og avgjørelsen om hvor stor vekt en KU skal tillegges, vil bero på faglig og politisk skjønn i den enkelte sak.

Det er mange faktorer og interesser som er involvert i fastsetting av KU-arbeidet, og som igjen gjenspeiles i hvor strenge krav som stilles til KU-en. Faktorer som påvirker disse to kriteriene, er kommunens kompetanse, høringsuttalelsene som fremmes, medvirkning i prosessen og hvor positiv kommunen er når det gjelder realisering av planen. Funnene i plandokumentene og intervjuene bekrefter at denne planen var i tråd med arealdisponeringen i kommuneplanen. Dermed har kommunen besluttet at utredningene i hovedsak bør dreie seg om avbøtende tiltak som gjør realiseringen av planen mulig med minst mulig skade for miljøet og det biologiske mangfoldet i området. Dette ble også bekreftet av en informant.

Som nevnt tidligere, står kommunene ofte i en posisjon der de behøver å foreta avveininger mellom flere og motstridende hensyn. I dette tilfellet var intensjonen bak realiseringen av planen å videreutvikle Sudndalslia til en helårs fritidsdestinasjon med opplevelsesmuligheter. Kommunens ambisjon var å legge til rette for videreutvikling og å redusere fraflytning fra kommunen.

Etter min mening ble kriteriene 1 og 2 i stor grad oppfylt når det gjaldt konsekvensanalysene for landskap og biologisk mangfold. Når det gjaldt konsekvensanalysene for friluftsliv, er det god grunn til å tro at disse kriteriene ikke ble oppfylt.

Kvalitetskriterium 3: *Usikkerhet kommer tydelig frem i KU-en, og analysene opplyser om de positive og negative konsekvensene.*

Kvalitetskriterium 4: *Saksfremstillingen opplyser om de positive og negative konsekvensene, samt fremlegger den usikkerhet i konsekvensanalysene.*

Disse to kriteriene handler om hvordan usikkerhet om de positive og negative konsekvensene av planen fremlegges i konsekvensanalysene (fagrapporten) og saksfremstillingen som legges til politisk behandling. De handler om kvaliteten på utredningsarbeidet samt hvordan de positive og negative konsekvensene formidles til beslutningstakerne. For å unngå gjentakelser har jeg valgt å drøfte dem samtidig.

Resultatene har vist at konsekvensanalysene for biologisk mangfold og landskap har fremlagt usikkerhet i analysene, mens usikkerhet i analysene for friluftsliv ikke ble tydeliggjort i KU-rapporten. Når det gjaldt friluftsliv, har fokuset på de positive sidene av planen i form av økt bruk og tilrettelegging for friluftsliv i Sudndalen bidratt til å avgrense konsekvensene av planen til de positive konsekvensene.

Etter min mening har kvalitetskriterium 3 blitt oppfylt når det gjelder konsekvensanalysene for landskap og biologisk mangfold. Derimot foreligger det grunn til å tro at dette kriteriet ikke ble oppfylt når det gjelder konsekvensanalysene for friluftsliv.

Som tidligere ble nevnt, har tiltakshaver ansvar for utarbeidelse av KU-rapporten. Men kommunen har mulighet til å vurdere fagrapporten og foreta en kritisk vurdering av konsekvensene.

For at kvalitetskriterium 4 skal oppfylles, må usikkerhet i analysene presenteres og kommuniseres i saksfremstillingen som legges til politisk behandling. Dermed stiller dette kriteriet strenge krav til den som skriver saksfremstillingen. Saksfremstillingen bør skrives basert på en kritisk gjennomgang av KU-rapporten, samt at ansvarlig planmyndighet foretar egne vurderinger av konsekvensene som er fremstilt i fagrapporten.

Det er viktig å bevisstgjøre beslutningstakerne ved å rette deres oppmerksomhet mot usikkerheten i analysene. I tillegg må planmyndigheten gjøre sine egne vurderinger om hvor stor vekt de negative konsekvensene skal tillegges, og hvordan de skal fremlegges i saksfremstillingen for beslutningstakerne (Tennøy, 2014).

Kvalitetskriterium 4 innebærer at saksfremstillingen viser til metodene, datagrunnlaget og forutsetningene som ble lagt til grunn i konsekvensanalysene. Den som skriver saksfremstillingen, må tydeliggjøre usikkerheten i analysene. Saksfremstillingen bør henviser til at resultatene fra konsekvensanalysene muligens kan endres hvis andre metoder eller forutsetninger legges til grunn (hvis det foreligger grunn til en slik vurdering). I tillegg må det sørges for at de positive og negative konsekvensene belyses på en balansert og forståelig måte. Tunge, og faglige formuleringer bør unngås i saksfremstillingen.

Etter min mening har resultatene påvist at usikkerheten ikke ble tilfredsstillende fremlagt i saksfremstillingen som tilhører reguleringsplanen for Sudndalslia. Saksfremstillingen har tatt utgangspunkt i noen konklusjoner og påstander i fagrapporten. Dermed foreligger det grunn til å tro at kvalitetskriterium 4 ikke ble oppfylt.

8 Konklusjon

Som nevnt er konsekvensutredninger forutsigelse om fremtidige virkninger. En KU innebærer subjektive vurderinger om virkningene av et arealinngrep i fremtiden. Dermed vil noen iboende usikkerhetsmomenter i analysene alltid eksistere. Objektive og sikre konsekvensanalyser er et ideal som kan være vanskelig å realisere i dagens KU-system (Tennøy, 2014). Det er viktig at usikkerheten i konsekvensanalysene fremstilles og kommuniseres tydelig. På denne måten kan ansvarlige myndigheter og beslutningstakerne blir klare over hva analysene bygger på, og hvilke fremtidige konsekvenser realiseringen av en plan vil medføre.

Funnene i denne oppgaven har påvist at kvaliteten på konsekvensutredningen i stor grad ble påvirket av KU-prosessen. En åpen og gjennomiktig planprosess som sørger for tydeliggjøring av usikkerhet i analysene, er en forutsetning for god kvalitet i KU-er. Planprogrammet er et viktig verktøy som planmyndigheten kan benytte strategisk. Dette ble også bekreftet av Tesli (2014) og Tennøy (2014). Etter min mening er dette avhengig av planmyndighetens skjønn og vurdering i den enkelte sak. Beslutninger som tas i planprosesser, er nødt til å ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål og oppgaver. Og flere ulike motstridende hensyn må veies opp mot hverandre. Beslutninger i arealplaner baseres på både faglige og politiske avgjørelser.

Arealinngrepet i Sudndalslia var slått fast i kommuneplanens arealdel, og KU-en skulle i hovedsak handle om muligheter for realisering av planen med minst mulig negative konsekvenser for naturen og det biologiske mangfoldet i området. Etter min mening har KU-en i stor grad oppfylt kravene i planprogrammet og intensjonen bak konsekvensanalysene.

I reguleringsplanen for Sudndalslia foreligger det tvil om alle kvalitetskriteriene ble oppfylt. Men det betyr ikke at KU-en var av dårlig kvalitet. I forbindelse med reguleringsplanen for Sudndalslia var det utvilsomt at arealinngrepet ville forårsake negative konsekvenser for miljøet. Planen ble ansett som en stor mulighet for videreutvikling av Sudndalen. Det var en plan som ville danne grunnlag for flere arbeidsplasser og økonomisk vekst i kommunen. KU-en har oppfylt kommunens intensjon bak utarbeidelsen av konsekvensanalysene. I tillegg har KU-en fremlagt detaljerte forslag til avbøtende tiltak som ifølge konsekvensanalysene skulle bidra til å begrense de negative konsekvensene av arealinngrepet. Et viktig aspekt som må fremlegges, er at denne planen er blant de første planene som ble behandlet etter at

kommunene fikk ansvar for håndteringen av KU-er ved innføringen av konsekvensutredningsforskriften i 2005. Dermed hadde kommunen begrenset erfaring med behandling av KU-er som en integrert del av planprosessen.

Jeg slutter meg til anbefalingene fra Tennøy (2014) om at dagens KU system kan forbedres gjennom strenge krav til tydeliggjøring av metoder og kunnskapsgrunnlag i planprogrammet. Men etter min mening vil dette alltid være avhengig av planmyndighetens skjønn i hver enkelt sak.

Funnene i denne oppgaven har også påvist at usikkerheten ikke ble tilfredsstillende kommunisert i saksfremstillingen. Ifølge Tennøy (2014) og informantene i denne oppgaven spiller saksfremstillinger som fremlegges til beslutningstakerne, en stor rolle i deres avgjørelser, og de bør tillegges mer vekt. For at god kvalitet i KU-en skal sikres, er det avgjørende at usikkerheten i analysene kommuniseres tydelig og på et forståelig språk i saksfremstillingen. På denne måten kan beslutningstakerne og allmennheten få tydelig innblikk i hva som forventes av negative og positive konsekvenser, samt hva usikkerheten i analysene innebærer. Derfor må det sørges for at kommunene disponerer nødvendig kompetanse og kapasitet til å ta en grundig gjennomgang av KU-rapporter. I denne oppgaven har jeg kun analysert tre utredningstemaer. I en plansak er det flere temaer som utredes, både prissatte og ikke-prissatte, og dermed behøves det stor kapasitet og faglig kompetanse for å kunne sette seg grundig inn i KU-rapporter og foreta egne vurderinger.

Et interessant forskningstema på dette feltet som denne oppgaven ikke har dekket, kan være å se på forskjellen i kvaliteten på konsekvensutredningen for et spesifikt område på to ulike plannivåer. Et annet interessant forskningstema kan være å undersøke hvordan medvirkning fra allmennheten og ulike aktører kan påvirke kvalitet i KU-er. Det hadde også vært interessant å sammenlikne kvaliteten av KU-en i denne planen med en reguleringsplan av nyere dato for å se på utviklingen i KU-systemet.

9 Referanser

- Bugge, H. C. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4. utg. utg. Oslo: Universitetsforl. Direktoratet for naturforvaltning. (2001). *Friluftsliv i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/old/dirnat/attachment/387/DN-h%C3%A5ndbok%2018-2001.pdf> (lest 21.11.2018).
- Falleth, E. I., Hanssen, G. S. & Saglie, I.-L. (2008). *Medvirkning i byplanlegging i Norge*: Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967* Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10> (lest 01.09.2018).
- Friluftsløven. (1957). *Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1957-06-28-16> (lest 14.11.2018).
- Hol kommune. (2018). *Hol nasjonalparkkommune-Velkommen til Geilo nasjonalparklandsby og Hol nasjonalparkkommune - Vi skal være det beste vertskap for tilrettelagte natur- og kulturopplevelser!* Tilgjengelig fra: <https://www.hol.kommune.no/hol-nasjonalparkkommune/> (lest 12.10.2018).
- Holth, F. & Winge, N. K. (2014). Det rettslige rammeverket I: *Konsekvensutredninger : rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, s. 19 - 52. Oslo: Universitetsforl.
- Håland, A. (2008). *konsekvensutredning - KU, naturmiljø og biologisk mangfold, knyttet til plan om utvidet hytteutbygging i Sudndalen, Hol kommune, Buskerud*: NNI, Norsk Natur Informasjon
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. utg. Oslo: Abstrakt.
- Klima-og-miljødepartementet. (2016). *Naturmangfoldloven kapittel II : alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Veiledningsnotat – Konsekvensutredninger for planer etter plan-og bygningsloven (kommentarutgave)*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/731d7396e7af4a66bc8d16f730d041c9/veiledningsnotat_ku_juli2017.pdf (lest 11.10.2018).

- Konsekvensutredningsforskriften. (2017). *Forskrift om konsekvensutredninger av 21.juni 2017 nr. 854*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854> (lest 22.10.2018).
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. & Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. utg. InterView[s] learning the craft of qualitative research interviewing. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Larsen, I. B. (2014). Kunnskap i norsk miljøplanlegging–relevans, troverdighet og legitimitet. 74: 266–279. Tilgjengelig fra: [www.kartogplan.no/Artikler/KP4-2014/Kunnskap i norsk miljøplanlegging.pdf](http://www.kartogplan.no/Artikler/KP4-2014/Kunnskap_i_norsk_miljoplanlegging.pdf) (lest 14.11.2018).
- Miljøverndepartementet. (2005). *Planlegging av fritidsbebyggelse*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/bro/2005/0063/ddd/pdfv/266942-t-1450.pdf> (lest 18.10.2018).
- Miljøverndepartementet. (2017). *Den europeiske Landskaps Konvensjonen- Hverdagslandskapet*. I: Miljøverndepartementet (red.). Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/a9ac849929474654a039e63ed7a520b2/deneuropeiskelandskapskonvensjonen_korr.pdf (lest 18.09.2018).
- Naturvernforbundet. (2018). *Fakta om hyttebygging*. Tilgjengelig fra: <http://miljojuss.no/tema/hyttebygging/fakta-om-hyttebygging-article27476-1834.html> (lest 30.10.2018).
- Naturvernforbundet. (2018). *Hyttebygging*. Tilgjengelig fra: <http://miljojuss.no/tema/hyttebygging/> (lest 22.10.2018).
- Nyborg, C. (2016). *Hol kommune*. Tilgjengelig fra: https://lokalhistoriewiki.no/Hol_kommune (lest 08.10.2018).
- Ot.prp.nr.32. (2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Miljøverndepartementet.
- Pedersen, O. J. (2010). *Plan- og bygningsrett : Del 1 : Planlegging og ekspropriasjon*. 2. utg. utg., b. Del 1. Oslo: Universitetsforl.
- Plan og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. jun 2008 nr. 71*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> (lest 01.10.2018).
- Planbeskrivelse Opus. (2008). *Sudndalslia, Sudndalen, Hol kommune- Planbeskrivelse med konsekvensutredning*.
- Planprogram Opus. (2007). *Planprogram-Sudndalslia*.

- Rambøll & turistutvikling-AS, N. (2018). *Innspill til revidering av veileder T-1450 - Planlegging av fritidsbebyggelse*. Tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/a453eaff45b341f8a0afbb9a1e14c0a0/rapport_planlegging_fritidsbebyggelse.pdf (lest 01.11.2018).
- Reinholdtsen, L. (2018, 1. april). Hytteutbygging raserer norsk natur. *NRK*. Tilgjengelig fra:
https://www.nrk.no/norge/georg-fredrik-riever-mohn-om-hytteutbygging_-_meningslos-rasering-av-natur-1.13986911?fbclid=IwAR1oOpgLpQY8R8vYN6Fkwk47ZU4DMu1EgD6x9ITgDBDmsX6n8pzruqghzlc (lest 05.12.2018).
- Rieber-Mohn, G. F. (2018, 3. mars). Advarslene har vært forgjeves, hytteutbyggerne kan gni seg i hendene | Georg Fredrik Rieber-Mohn - Områder som folkelig sett er fri og urørt natur, er i fare mange steder. Tilgjengelig fra:
https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/yvVqm2/Advarslene-har-vart-forgjeves_-hytteutbyggerne-kan-gni-seg-i-hendene--Georg-Fredrik-Rieber-Mohn (lest 05.12.2018).
- Saglie, I. L. & Thoren, K. H. (2014). Perspektiv og Kunnskapsproduksjon I: *Konsekvensutredninger rettsleger, praksis og samfunnsvirkninger*, s. 165 -181.
- Saksfremstilling, J. B.-. (2008). *Hol kommune - Samlet Saksfremstilling*.
- St.meld.nr.18. (2015-2016). *Friluftsliv-Natur som kilde til helse og livskvalite: Det Kongelige- Klima og miljødepartementet*. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9147361515a74ec8822c8dac5f43a95a/no/pdfs/stm201520160018000dddpdfs.pdf> (lest 10.10.2018).
- Statens vegvesen. (2018). *Konsekvensanalyser-håndbok V712*. Tilgjengelig fra:
https://www.vegvesen.no/_attachment/704540/binary/1273191?fast_title=H%C3%A5ndbok+V712+Konsekvensanalyser.pdf (lest 22.10.2018).
- Statistisk sentralbyrå. (2018a). Areal- og samfunnsplanlegging. Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/statbank/table/10840/tableViewLayout1/> (lest 22.10.2018).
- Statistisk sentralbyrå. (2018b). *Bygningsmassen*. Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/bygningsmasse> (lest 18.10.2018).
- Statistisk Sentralbyrå. (2018c). *Kommunefakta*. Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/kommunefakta/hol> (lest 08.10.2018).

- Ståvi, J. M. (2014). Konsekvensutredninger – erfaringer og synspunkt fra rådgiverern I: *Konsekvensutredninger : rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, s. 243 - 254. Oslo: Universitetsforl.
- Tennøy, A., Strand, A., Hanssen, J. U., Loftsgarden, T., Transportøkonomisk, i. & Vegvesenet. (2010). *Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer*, b. 1071/2010.
- Tennøy, A. (2014). Kvalitet i konsekvenanalyser. I: *Konsekvensutredninger : rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, s. 185 - 206. Oslo: Universitetsforl.
- Tesli, A., Thomassen, J. & Sørensen, J. (2006). Kvaliteten på norske konsekvensutredninger. *Gjennomgang, kvalitetsvurdering og metodeutvikling. Samarbeidsrapport NIBR/Miljøalliansen*.
- Tesli, A. (2014). Kvalitetssikring av konsekvensutredninger I: *Konsekvensutredninger : rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, s. 255 - 270. Oslo: Universitetsforl.
- Tjora, A. H. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. utg. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Villrein.no. *Villreinområder i Norge*. Tilgjengelig fra: <http://www.villrein.no/om-villreinomrdene/> (lest 01.11.2018).
- Widding, L. Ø. (2005). Case som metode - Hovedutfordringer knyttet til ulike forskningsdesign når hensikten er å generalisere. Tilgjengelig fra: https://www.researchgate.net/profile/Oystein_Widding2/publication/303702530_Case_som_metode_Hovedutfordringer_knyttet_til_ulike_forskningsdesign_nar_hensikten_er_a_generalisere/links/574eb60508ae789584d71ce8/Case-som-metode-Hovedutfordringer-knyttet-til-ulike-forskningsdesign-nar-hensikten-er-a-generalisere.pdf (lest 27.11.2018).

10 Vedlegg - Intervjuguide

1. Hvilken utdanningsbakgrunn har du?
2. Hvor lang arbeidserfaring har du? Hvor lenge har du vært i nåværende stilling?
3. Hva mener du innebærer kvalitet i KU knyttet til planer etter Pbl.? Hva bør en god KU av planer for hyttebygging inneholde, noen minimumskrav, etter din mening?
4. Hva synes du om kvaliteten av KUen for reguleringsplanen for Sudndalslia?
5. Hvilken funksjon har et planprogram? I hvilken grad mener du at konsekvensutredningen i denne planen oppfyller krav til utredninger fastslått i planprogrammet?
6. Har KU-en ble bestilt basert på egne vurderinger eller basert på standardisert praksis?
7. Hvilke fagmiljøer har vært inne og foretatt utredninger av ulike temaene?
8. Hvordan er kvaliteten på utredningstemaene landskap, friluftsliv og biologisk mangfold, etter din mening?
9. Har forvaltningen fremmet krav om tilleggsutredninger?
10. Har det vært mange høringsuttalelser knyttet til disse temaene? I hvilken grad ble høringsuttalelsene om landskap, friluftsliv og biologisk mangfold tillagt vekt?
11. Har forvaltningen søkt om bistand i andre fagmiljøer for kritisk gjennomgang av konsekvensutredningen? Har dere hatt mange runder med tiltakshaver/konsulenten om KU-en?
12. Har forvaltningen i kommunen skrevet saksfremstillingen?
13. Påvirker fremstilling av positive og negative konsekvenser i KUen, og saksfremstillingen beslutningsgrunnlaget?
14. Hvordan er forholdet mellom negative og positive konsekvenser av den planlagte hytteutbyggingen i KUen, etter din mening?
15. Hvor stor vekt ble tillagt konsekvensutredningen, ved endelig vedtak av reguleringsplanen for Sudndalslia?
16. Har du noe mer å tilføye?



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway