

Hvor skal vi bygge, og hvor skal det gro? Konsekvensutredninger som bindeledd mellom fag og politikk i kommuneplanens arealdel

Building or Blooming? Strategic Environmental Impact Assessments as a Link Between Knowledge and Politics in Municipal Spatial Planning

Marthe Indset

dr.polit., forsker ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – Storbyuniversitetet
marthe@oslomet.no

Audun Ruud

dr.polit., forsker ved Norsk institutt for naturforskning, NINA
audun.ruud@nina.no

Sammendrag

Konsekvensutredninger (KU) er et sentralt kunnskapsverktøy og beslutningsgrunnlag i dagens kommunale planlegging, for å sikre en mer bærekraftig arealforvaltning. Artikkelen studerer hvordan KU fungerer som bindeledd for samhandling mellom fag og politikk, og som verktøy for strategisk planlegging i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Gjennom dokumentstudier og intervjuer viser artikkelen at KU oppleves som et nyttig verktøy, men at det er utfordringer forbundet med å bruke utredningene på en effektiv og systematisk måte i arealplanprosessen. Et hovedfunn er at informasjonsmengden oppleves som overveldende, noe som gjør at politikerne får en sak-til-sak-tilnærming til arealforslagene i KU. Intervjudata viser også at politikernes eierskap til kunnskapsgrunnlaget påvirkes av flere grenseflater: kommunens planfaglige miljøer, utbyggerinteresser og partitilhørighet. Det gjør at kontakten og samarbeidet med kommunens planfaglige miljøer blir avgjørende. Betydningen av KU handler dermed ikke kun om mengden kunnskap, men om *hvordan* det arbeides med kunnskapen i arealplanprosessen.

Nøkkelord

arealplanlegging, konsekvensutredning, politiske beslutningsprosesser, bærekraftig arealforvaltning

Abstract

Strategic Environmental Impact Assessments (SEA) are key tools for knowledge and decision-making support in contemporary Norwegian municipal planning. The article examines how the SEAs of municipal land-use plans serve as boundary objects between expertise and politics, and as a tool for strategic planning. Through document studies and interviews, the article demonstrates that SEA is perceived as a useful tool, but it identifies challenges associated with the effective and systematic use of the assessments in the land-use planning process. A key finding is that the amount of information is perceived as overwhelming, leading politicians to adopt a case-by-case approach to land-use proposals. Interview data also show that politicians' ownership of the knowledge is affected by their relations to the municipality's planning expertise, developer interests, and party affiliation. This makes

contact and collaboration with the municipality's planning department crucial. Thus, the impact of SEAs is related not only to the amount of knowledge they provide, but also to how knowledge is applied and integrated into the land-use planning process.

Keywords

spatial planning, strategic environmental impact assessments, political decision-making, sustainable spatial development

Bakgrunn

Arealendringer utgjør en av de største truslene mot klimaet, økosystemene og naturmangfoldet (IPBES, 2019; NOU 2024: 2). Ifølge Naturrisikoutvalget må nedbyggingen av naturen reduseres kraftig, og den kommunale arealplanleggingen framheves som et avgjørende virkemiddel (NOU 2024: 2, s. 66, 221–223). Samtidig pågår en bit for bit nedbygging av naturen i et markant tempo, med kommunene som den primære arealplanmyndigheten (Rørholt & Steinnes, 2020; Simensen mfl., 2023). Evalueringen av plan- og bygningsloven viser at dagens arealforvaltning ikke er bærekraftig, og at klima- og naturmangfoldhensyn ikke ivaretas i tilstrekkelig grad i kommunal planlegging (Hanssen mfl., 2018, s. 483–484). Andre studier indikerer at arealplanleggingen drives fram av en stor mengde innspill til arealbruk (Falleth & Hovik, 2009; Simensen mfl., 2023). Det er behov for verktøy som mer effektivt sikrer at planpraksis og -vedtak i større grad tar hensyn til naturens tåleevne (Hanssen mfl., 2018, s. 487–489).

Et sentralt redskap i arealforvaltningen er konsekvensutredninger (KU). KU skal «sikre at hensyn til miljø og samfunn blir tatt i betraktning når det tas stilling til om planer eller tiltak kan gjennomføres» (Forskrift om konsekvensutredninger - KUF § 1 & kap. 5). KU skal med andre ord være et kunnskapsverktøy i planprosessen og beslutningsgrunnlag for politiske vedtak (Holth & Winge, 2014, s. 23). Forskning viser imidlertid at dagens konsekvensutredninger ikke fungerer effektivt i beslutningsprosessene de er ment å påvirke, og at et for stort antall arealinnspill passerer KU-behandlingen uten forsvarlig behandling (Kørnøv & Thissen, 2000; Pedersen mfl., 2019; Skog mfl., 2021). Flere studier har avdekket mangler ved selve kunnskapsgrunnlaget, og konsekvensutredningenes kvalitet (Handberg mfl., 2020; Hanssen, 2005, Høitomt mfl., 2022; Pedersen mfl. 2019; Skog mfl., 2021; Tennøy, 2014). Det er behov for å styrke kvalitetssikringen av KU, herunder beslutningstakernes roller og ansvar i KU-arbeidet (Tesli, 2014; Aas, 2019).

Ambisjonen med denne artikkelen er å belyse hvordan KU faktisk praktiseres og inngår i den kommunale planprosessen, og hva som kan styrke KU som redskap i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens arealdel fastsetter hovedtrekkene i arealutviklingen de kommende årene, samt rammene for ny arealbruk. Den skal ha et langsiktig, strategisk perspektiv med «fokus på strategiske problemstillinger og temaer» (KMD 2021, s. 23). Da må også KU av arealdelen understøtte den strategiske planleggingen. Studier har belyst at strategisk planlegging forutsetter sterk politisk forankring og oppfølging gjennom hele planprosessen (Ringholm & Hofstad, 2018). Samtidig opererer KU i grenseflatene mellom blant annet kommunens planfaglige miljøer og de politiske, besluttende organene. Forskning viser at fagkunnskap ikke alltid når fram og framstår som relevant for beslutningstakerne, på grunn av koordineringsproblemer i grenseflatene (Corfee-Morlot mfl., 2011; Primmer mfl., 2015). Spørsmålene vi tar sikte på å undersøke, er dermed: *Hvordan brukes konsekvensutredninger i arbeidet med kommuneplanens arealdel? Hvordan kan konsekvensutredninger styrkes som bindeledd mellom fag og politikk, og som redskap for strategisk planlegging i kommuneplanprosessen?*

Artikkelen dokumenterer fra en studie av KU av kommuneplanens arealdel i 40 kommuner samt intervjuer i 10 av disse (se referanselisten). Nedenfor presenterer vi et rammeverk

for å analysere hvordan ulike typer samhandling kan tenkes å påvirke bruken av KU som brobyggende verktøy. I seksjon 3 redegjør vi for data og metoder brukt i studien. I de resterende delene presenterer vi datamaterialet og analyserer hva som påvirker bruken av KU, og vi konkluderer med overordnede funn for hvordan og i hvilken grad KU fungerer som bindeledd mellom fag og politikk i utvikling av kommuneplanens arealdel.

Analytiske rammeverk: kommunal planlegging som grenseflatearbeid og strategisk prosess

Artikkelen analyserer hvordan konsekvensutredninger (KU) av kommuneplanens arealdel kan fungere som bindeledd mellom fag og politikk og understøtte strategisk planlegging. Hensikten med *strategisk planlegging* er å realisere politisk vedtatte mål og overordnede hensyn, gjennom en transformativ og selektiv planprosess (Albrechts, 2006, s. 1491). Det forutsetter tette koblinger mellom kommunens faglige og politiske miljøer, og politisk forankring som «kontinuerlig må gis liv» (Healey, 2013, s. 49). Samtidig har litteraturen om *grenseflatearbeid* belyst hvordan fagkunnskap ikke automatisk videreføres i politiske beslutningsprosesser, fordi fag og politikk representerer ulike organisatoriske domener. Grenseflatene mellom domenene utgjør potensielle glippsoner hvor det lettere oppstår koordineringsproblemer (Gotaas, 2019; Gustafsson & Lidskog, 2018).

Et institusjonelt perspektiv på strategisk planlegging innebærer at glippsonene mellom fag og politikk kan overkommes ved å styrke samhandlingen, dvs. dialog, forhandling og samarbeid (Røiseland & Vabo, 2016, s. 21). Institusjonelle teorier utgår fra premisset om begrenset rasjonalitet, dvs. enkeltindividers kognitive begrensninger og manglende kapasitet til å bearbeide all informasjon og mulige alternativer samtidig (Simon, 1957). For å håndtere kompleksitet benytter derfor aktørene ulike strategier, som «satisficing» (tilfredsstilling), der beslutningstakere søker løsninger som er «gode nok» og sosialt aksepterte, framfor optimale (Simon, 1957, s. 99–106). Hvordan arbeidet organiseres, antas også å påvirke medlemmenes oppmerksomhet mot visse problemer og løsninger, framfor andre. Organisasjonsvariabler som for eksempel regler for en arbeidsprosess, møtearenaer, bruk av redskaper osv. vil slik lette samhandlingen mellom ulike aktører (Egeberg, 2012).

Hartlapp & Heidbreder (2018, s. 30) skiller mellom tre hovedformer for samhandling: informasjonsutveksling, arbeidsprosedyrer og organisasjonsstrukturer (tabell 1). *Informasjonsutveksling* strekker seg fra uformell dialog til mer formelle former som rapporter og utredninger. *Arbeidsprosedyrer* omfatter mer eller mindre formelle regler for hvordan arbeidet skal utføres, og kobler ulike aktører sammen i en felles arbeidsprosess. *Organisasjonsstrukturer* legger til rette for samordning gjennom ulike møtearenaer. Personer som primært er tilknyttet én enhet, kan samarbeide gjennom sekundære strukturer som arbeidsgrupper, nettverk, m.m. (Egeberg, 2012).

Tabell 1. Former for samhandling (kilde: Hartlapp og Heidbreder, 2018)

	Uformell	Formell
Informasjonsutveksling	Tilfeldig kommunikasjon, notater	Rapporter, regnskap, utredninger
Samordning gjennom arbeidsprosedyrer	Oppgavefordeling, ikke-formaliserte rutiner	Formelle beslutningsprosesser, fast arbeidsprosess, prosedyreregler
Samordning gjennom organisasjonsstrukturer	Spontane møter, selvorganiserte nettverk	Lovpålagte styre og møtefora, avdelinger, institusjoner

Ifølge Albrechts (2006, s. 1491) er strategisk arealplanlegging en transformativ prosess der det utvikles en felles visjon, samordnede tiltak og virkemidler for gjennomføring, som former og avgrenser hva et sted er og kan bli. Det innebærer at planleggingen må (a) prioritere: velge handlingsalternativer i henhold til vedtatte mål og visjoner, (b) integrere og gi sammenheng: bygge hvert trinn i planprosessen på forrige trinn, og spille videre inn til neste trinn, og (c) være relasjonell: at berørte beslutningstakere samarbeider for å bygge konsensus om felles visjoner og overordnede prioriteringer i arealutviklingen, som opprettholdes i planprosessen (Albrechts, 2006, s. 1489; Bafarasat, 2016, s. 2058).

KU av kommuneplanens arealdel skal understøtte arealdelens strategiske innretning. Ut ifra et strategisk planperspektiv må dermed samordningen innrettes mot å sikre at de politisk vedtatte målene for arealutviklingen og de nasjonale føringene følges opp i det mer saksorienterte KU-arbeidet. Som informasjonsverktøy blir det da viktig at kunnskapsgrunnlaget i KU fungerer som beslutningsstøtte for å nå disse målene og føringene. Som arbeidsprosedyre må KU-arbeidet tydelig inngå i en sammenhengende arbeidsprosess der valg og beslutninger tidligere i planprosessen legger føring på KU-arbeidet, som igjen spiller inn til neste stadier i beslutningsprosessen. Det er også avgjørende at KU-arbeidet er relasjonelt og sikres tilstrekkelige møtearenaer, for å opprettholde konsensus og politisk forankring i de felles visjonene og prioriteringene for arealutviklingen.

Som påpekt fokuserer litteraturen om grenseflatearbeid særlig på hvordan ekspertkunnskap og informasjon oversettes til noe som er forståelig for politikerne. Clark mfl. (2016, s. 4617) vektlegger tre elementer ved informasjonsutvekslingen som kan styrke grenseflatearbeidet: (a) *Deltakelse*: Informasjonsutvekslingen må tilfredsstille aktørenes behov for kunnskap. Deltakelse tilrettelegger for behovsavklaring og tilegnelse av en felles forståelsesramme over grenseflatene (Corfee-Morlot mfl., 2011, s. 182). (b) *Eierskap til kunnskapen*: For at kunnskap skal fungere som beslutningsstøtte, må kunnskap oppleves som viktig og troverdig. Studier viser at sosialisering, regelmessig kontakt og møtearenaer bidrar til å opprettholde eierskapet til kunnskapen. Det gjør også prosedyreregler for arbeidsprosessen (Clark mfl., 2016). (c) *Bruk av grenseflateverktøy*: Verktøy som digitale kart og oversikter oversetter og skreddersyr kunnskap til den spesifikke beslutningsprosessen (Clark mfl., 2016, s. 4617).

Vi vil bruke disse perspektivene og formene for samhandling som analytisk rammeverk for analysen av det empiriske materialet. Med utgangspunkt i premisset om begrenset rasjonalitet kan vi anta at KU som bindeledd mellom fag og politikk oppfattes som nyttig og relevant, i den grad informasjonen er skreddersydd og tilfredsstiller politikernes og dermed beslutningstakernes behov. Et grenseflateperspektiv på strategisk planlegging innebærer en forventning om at KU som verktøy i informasjonsutvekslingen bidrar til å opprettholde beslutningstakernes eierskap til tidligere vedtatte mål og prioriteringer.

Data og metode

Grunnlaget for analysene er dokumentstudier utført i 2023 av 40 konsekvensutredningsdokumenter (KU-dokumenter) av kommuneplanens arealdel, med tilhørende planbeskrivelse. Med utgangspunkt i data fra naturkampen.no 2023 valgte vi de 40 ferskeste arealplanvedtakene i perioden 2019–2023.

Vi gjennomførte også intervjuer i 10 av de 40 kommunene, dvs. 25 intervjuer av 9 kommunestyrepolitikere og 17 ansatte i kommunenes planavdelinger. Følgende kriterier ble brukt for å velge ut casekommuner: bruk av nye planredskaper (kommunedelplan for naturmangfoldet, arealstrategi, arealregnskap), befolkningsstørrelse (liten–stor); størrelse og grundighet i KU (kort–lang, generell–grundig). Referanselisten viser i hvilke kommuner vi har foretatt dokumentstudier og intervjuer, samt oversikt over intervjuene.

Dokumentgjennomgangen tar utgangspunkt i KU-forskriften (KUF) kapittel V, som gir regler for innholdet i KU. KUF §18 gir særskilte bestemmelser for KU av kommuneplanens arealdel. Arealdelen skal beskrive virkninger for miljø og samfunn av utbygging i nye områder eller som følge av vesentlig endret arealbruk. Vi har gjennomgått KU-dokumentenes beskrivelser av miljøfaktorene som er spesifisert i KUF § 21, dvs.:

- Naturmangfold; økosystemtjenester, nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål; forurensning (herunder klimagassutslipp); og vannmiljø.
- Jordressurser (jordvern). Jordvernmålet retter seg primært mot matproduksjon. Samtidig har jordvern også betydning for bevaring av naturmangfoldet i landbruket, som viktige kulturlandskap og økosystemtjenester som pollinering.
- Samlede virkninger: Det skal gis en vurdering av virkningene av de samlede arealbruksendringene i planen.

I tillegg har vi kartlagt hvorvidt kommunene vurderer de foreslåtte arealbruksendringene ut ifra egne vedtatte mål for arealutviklingen. Vi har også kartlagt bruk av planredskaper som arealregnskap og/eller -budsjett, kommunedelplan for naturmangfoldet og mål om arealnøytralitet. Det er ikke noe rettslig krav om å bruke disse redskapene, men vi har likevel valgt å undersøke om verktøyene har betydning for kunnskapsgrunnlag og planvedtak.

Med *arealregnskap* mener vi informasjon som gir oversikt over den faktiske utbredelsen av ulike arealtyper som bolig, fritidsbolig, næring, m.m., inkludert ulike naturtyper som myr, skog med ulik bonitet, dyrka og dyrkbar mark, osv. Et arealregnskap gir også oversikt over hvilke arealtyper det blir mer eller mindre av over tid (miljodirektoratet.no). Et *arealbudsjett* beregner planlagt bruk av ulike arealtyper (naturtyper, arealformål).

Gjennom intervjuer får vi tilgang på informasjon og erfaringer fra praksisfeltet, som ellers er vanskelig tilgjengelig. Vi har intervjuet ansatte i kommunenes planavdeling og involverte politikere om arbeidet med kunnskapsgrunnlaget, erfaringer med konsekvensutredninger, og om supplerende planredskaper. Vi har stilt spørsmål om organiseringen av arealplanprosessen, hvem som har hatt regelmessig, direkte kontakt, hvordan kontakten har vært organisert, og om bruk av styrende mål, regler og prinsipper.

Hvordan brukes konsekvensutredninger i arbeidet med kommuneplanens arealdel?

Nedenfor gjengir vi funn fra datamaterialet om hvordan KU benyttes som verktøy i informasjonsutvekslingen, som arbeidsprosedyre, og som utgangspunkt for organisert kontakt, dvs. de tre formene for samhandling som er vist i tabell 1.

Konsekvensutredninger som verktøy i informasjonsutvekslingen

De intervjuede politikerne opplever informasjonsmengden som legges fram til politisk behandling, som problematisk stor og omfattende. De rekker ikke å sette seg inn i alt:

«Det kan bli veldig overveldende når du får arealdelen med 14 vedlegg. Alt fra støysonekart, plankart og planbeskrivelsene, konsekvensutredningen og arealinnspillene.» (Intervju #10)

Andre forteller at det ikke er tid til å gå gjennom bakgrunnsdokumentene, at arealplanprosessen ikke er tilpasset et kommunestyre hvor de fleste er fritidspolitikere, og at «planregimet har vokst lokalpolitikere over hodet» (Intervju #12, 15, 20, 21, 23). Informasjonsmengden gjør at politikerne får en selektiv sak-til-sak-tilnærming:

«Som politiker må du lære deg å skimme dokumenter. Du leser innholdsfortegnelser og sammendrag, og det blir litt selektivt. Du søker der du tror det kan være argumentasjon for ditt politiske ståsted, eller det du har bestemt deg for [...] Du leter litt selektivt etter det som bygger opp under argumentasjonen din politisk. Sånn sett er den politiske tilnærmingen litt annerledes enn en ren faglig tilnærming.» (Intervju #12)

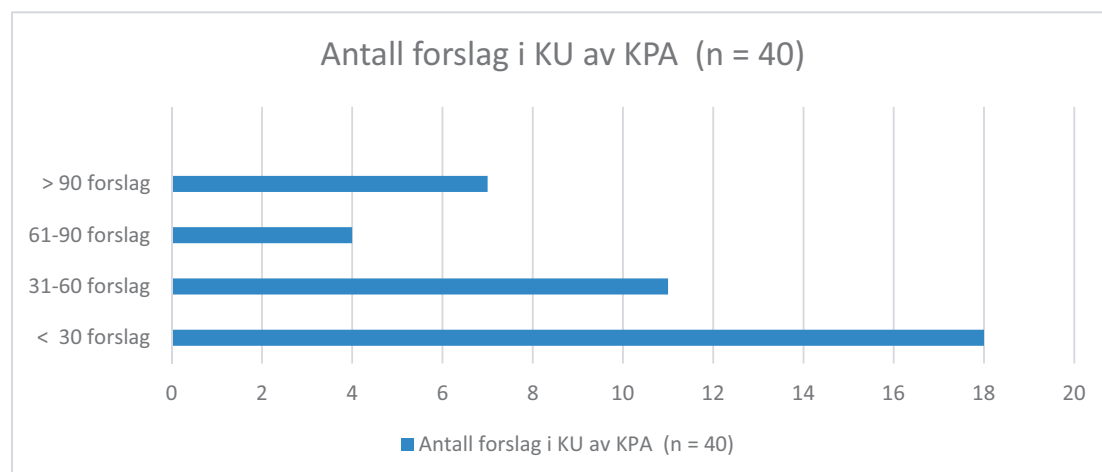
Politikerne opplever likevel KU-dokumentet som nyttig, blant annet fordi det beskriver hvert arealforslag på en oversiktlig måte, med vurderinger etter et tydelig trafikklyssystem. Informanter fra planavdelingene oppgir derimot at data og kunnskap kan være vanskelig tilgjengelig, og at det hefter geografiske og tematiske usikkerheter omkring kunnskapsgrunnlaget. Kartleggingen av de 40 KU-dokumentene viser at innhold og kvalitet varierer vesentlig. Tabell 2 viser hvor mange KU-dokumenter som beskriver arealforslagene i henhold til de 6 utvalgte miljøtemaene spesifisert i KUF § 21, samt nasjonale og kommunale mål.

Tabell 2. Utredningstemaer i 40 konsekvensutredninger

Natur- mangfold	Økosystem- tjenester	Foru- rensning*	Vannmiljø	Jord- ressurser (jordvern)	Nasj. og internasj. miljømål	Kommunens miljømål	Samlet vurdering
40	2	36	14	37	8	13	37

* Herunder klimagassutslipp

Vi ser at alle de 40 KU-dokumentene beskriver arealforslagenes virkninger for naturmangfoldet, og de fleste vurderer jordvern og forurensning. Kun 2 beskriver virkninger for økosystemtjenestene. Samtidig varierer beskrivelsene av naturmangfoldet. Ofte benyttes formuleringer som «ingen kjente registreringer», «ingen registrerte arter eller særlig utsatte naturområder». Kommunenes planfaglige miljøer beskriver datagrunnlaget som fragmentert og til dels dårlig tilpasset kommunale arealforvaltningsbehov. De ønsker primært å foreta konsekvensutredningsarbeidet selv, men leier inn konsulenthjelp når de selv ikke har kapasitet. Både ansatte i administrasjonen og politikerne flagger med andre ord kunnskapens omfang og kompleksitet som en vesentlig utfordring. Likevel finner vi at en stor andel av KU-dokumentene utreder et høyt antall arealforslag. 11 KU behandler mellom 60 og 296 nye arealforslag, hvorav 5 behandler over 100 forslag. 18 KU utreder færre enn 30 nye arealforslag, jf. figur 1 nedenfor.



Figur 1. Antall arealforslag som behandles i konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel.

Et arealforslag varierer mye både i størrelse og grad av inngrep. Dersom gjeldende arealplan er gammel, kan dessuten «nye» arealforslag i realiteten handle om å ajourføre faktisk utbygging, og slik sett oppdatere arealplanen. Antallet arealforslag kan likevel gi et inntrykk av mengden og omfanget av saker som konsekvensutredes. Informanter fra kommunens planfagmiljøer oppgir at et høyt antall arealforslag i en KU er arbeidskrevende. Flere er skeptiske til at en KU med mange arealforslag gir en forsvarlig politisk behandling:

«Du får ikke en god KU hvis du har 50 arealinnspill [...] Da tror jeg fort det bare blir fargen nederst og enkeltområder som man er opptatt av fra før, og så leser man kanskje oppsummeringen til slutt. Det blir overveldende mye.» (Intervju #3)

En politiker sier følgende:

«Det er laget en fantasiverden der den menneskelige hjernen skal ha plass til mer enn 2 tanker om gangen. Når det blir 150 (arealforslag) – du klarer ikke å lese det, du klarer ikke å forholde deg til det, du klarer ikke å se et mønster i det.» (Intervju #22)

Informantene oppgir at det er vanskelig å danne seg en oversikt over hva kunnskapen samlet viser. KU-forskriften pålegger kommuneplanens arealdel å vurdere *de samlede virkningene* av planens arealbruksendringer (KUF §§ 17 og 20). I vårt utvalg mangler 3 KU slike vurderinger. De 37 vurderingene av samlet belastning varierer fra 7 linjer til 19 sider, og følger ingen felles metodikk. Noen summerer de foreslåtte arealbruksendringene i kvantifiserte kategorier, eksempelvis total omdisponering fra landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) til andre formål, total omdisponering av skog, myr, m.m. Slik arealbudsjettering framstilles i tabeller og kart. Informanter opplyser at det har påvirket politikerne:

«Det har gitt en større bevissthet om at vi har begrenset areal. Det har vi egentlig visst, men å sette fokus på det, vise hvilke arealer vi tar, hvilke arealer som kun er jordbruksjord. Vi har tatt ut områder med myr, så det kan hjelpe med å ta andre valg.» (Intervju #8)

Samtidig etterspør kommunens fagmiljøer informasjon og metoder for *arealregnskap* som viser den faktiske utviklingen av ulike arealer og natur over tid. Informanter oppgir denne typen oversikter og kvantifiseringer som nyttige:

«Vi har hatt noen saker der de for eksempel skulle legge idrettsformål inn i sammenhengende naturområder, der vi i arealregnskapet har klart å snu de sakene, som er ganske tungt fordi det er vanskelig å være mot idrett og barn og unge. Vi har tatt ut ganske gryteklare prosjekter og lagt det tilbake til natur, der vi til og med har fått med FrP. Da har vi vært i en regnskapstankegang og naturtankegang.» (Intervju #22)

Informanter oppgir at et arealregnskap som inkluderer naturtyper, røsker i selvbildet om at det ikke bygges ned så mye natur. Samtidig er det avgjørende at natur- eller arealregnskapet er oversiktlig og lett å forstå. I én kommune hvor regnskapet ble oppfattet som for komplekst, ga politikerne opp å forstå det (Intervju #21).

Konsekvensutredninger som arbeidsprosedyre

Plan- og bygningslovens utgangspunkt er at arealdelen skal bygge på samfunnsdelen og følge opp mål og strategier som er vedtatt i denne. Intervjuene viser at det oppleves som

en utfordring i behandlingen av KU å få politikerne til å stå ved egne vedtatte mål for arealutviklingen. De intervjuede politikerne forklarer at det er lett å være enig i overordnede strategier, men at de ønsker å være på ja-siden i konkrete saker:

«I og med at det er strategisk, er formuleringene også overordnede og litt fluffy og vanskelig å være uenig i. Det er når det blir konkret at brytninger og meningsforskjeller kommer fram.» (Intervju #22)

Et flertall av kommunene i utvalget har utarbeidet en såkalt langsiktig arealstrategi, som skal operasjonalisere kommunens overordnede mål fra kommuneplanens samfunnsdel til mer konkrete kjøreregler for arealdelen. Kun 13 KU vurderer arealforslagenes samsvar med arealstrategien eller kommunens mål for arealutviklingen, jf. tabell 2. I én kommune erfarte administrasjonen at de ikke klarte å fange politikernes oppmerksomhet fordi informasjonsmengden ble for stor, til tross for flere møter. To problemer oppstod tidlig i prosessen, som førte til «følgefeil» senere. Det ene var en vag og uklar arealstrategi, som det ble vanskelig å bruke. Derfor åpnet politikerne bredt for arealinnspill, uten å kreve samsvar med arealstrategien. Det førte til utfordring nummer to, nemlig at kommunen mottok et høyt antall arealinnspill. Det medførte et omfattende KU-arbeid og at politikerne fikk et stort antall saker de ikke klarte å sette seg inn i:

«Vi hadde egentlig ikke tenkt å åpne for «andre» innspill, men så åpnet politikerne bredt for innspill på alle plan. De eneste kriteriene de satte var at det ikke skulle være på dyrkbar mark og ikke innenfor hundremetersbeltet. Dermed fikk vi over 300 innspill.» (Intervju #6)

Informanter som har utarbeidet konkrete kjøreregler i arealstrategien i samarbeid med politikerne, opplever det som lettere å sile ut uønskede arealinnspill i en tidlig fase. Det gjør også saksomfanget mer overkommelig. I vårt utvalg varierer arealstrategiene i hvor konkrete de er. Eksempler er «Hyttebygging skal skje på friluftslivets premisser», «God matjord bevares, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov». Vage mål og kjøreregler er vanskelige å bruke:

«Det vi ser, er at det kan ikke være så svulmende og stort. Den må være konkret for at man skal kunne ta tak i det og si helt konkret hva det betyr.» (Intervju #6)

En trinnvis sorteringsprosess sparer kommunen for arbeid og skaper forutsigbarhet. En politiker i en kommune som sendte alle arealinnspillene på høring, forteller dette:

«Det var noen som sa: Dette stemte dere for i førstegangsbehandlingen, og nå går dere imot? Jeg mener vi burde egentlig gjort en grundigere jobb, og ikke slippe alt gjennom i første runde.» (Intervju #23)

I selve KU-fasen arbeider kommunene med de konkrete sakene. Også her har det betydning at mål fra samfunnsdelen er konkretisert til kjøreregler:

«I kommuneplanens arealdel kommer detaljene. Og da er det veldig lurt å ha jobbet en del med de overordnede målsetningene i arealstrategien. Det gjør det lettere å ta avgjørelser i arealdelen, fordi vi allerede har gitt oss selv noen målsetninger som vi skal jobbe etter [...] Jeg tror nok at de som jobbet veldig mye med arealstrategien, som satte seg godt inn i den, forholder seg til den.» (Intervju #10)

Konsekvensutredninger og organiserte møtearenaer

Som vist oppgir politikerne at dokumentmengden i tilknytning til arealplanforslaget oppleves som svært omfattende. Ofte blir kun utvalgte deler av informasjonsgrunnlaget lest. Politikerne trenger veiledning og innspill fra administrasjonen om hva som står hvor i plandokumentene, og hvordan de ulike dokumentene kan benyttes. En kommunestyrepolitiker forteller:

«Vi er amatører. Jeg tør påstå at i kommunestyret hos oss, som er 55 medlemmer, så er det 20–25 stykker som forstår hvor de er i prosessen.» (Intervju #21)

En annen politiker sier:

«Kompetansen på plansystemet og planhierarkiet var veldig varierende [...] Vi hadde flere runder om hvordan plansystemet fungerer, hvordan man kan bruke alle disse dokumentene. For det kan fort bli veldig overveldende når du får arealdelen med 14 vedlegg.» (Intervju #10)

Informanter fra planavdelingene bekrefter dette inntrykket. Tematiske møter og fagdager blir brukt for å bygge forståelse av kunnskapsgrunnlaget og prioriteringer som er foretatt, og for å bygge tillit og et godt samarbeidsklima. Likevel fører manglende forpliktelse til tidligere politiske vedtak og prinsipper i planprosessen til en innspilddrevet politisk aktivitet, ifølge flere intervjuer. Følgende utsagn er illustrerende:

«[Utvikling i hele kommunen] var helt klart en strategi hos politikerne, som gikk helt imot administrasjonen. Hadde de bedt administrasjonen om å gå tilbake og se på innspillene, og foreslå for-
tettingsområder som kunne kobles opp til vann og avløp, så hadde det blitt et helt annet resultat. Men de valgte bare fritt, utfra listen – uten å tenke på om de kunne koble seg til vann og avløp eller andre føringer.» (Intervju #6)

En planfaglig ansatt uttrykte en tendens til at politikerne bruker KU som et «to-do-liste». En annen viste til at politikerne leser KU, men «bruker det de vil», at «for mange er løsnin-
gen på et strammere jordvern å bygge i skau», og at «en stor andel av politikerne ønsker at kommunen skal være en ja-kommune» (Intervju #5, 20, 24, 25).

Samtidig har kontakten med kommunens planfaglige miljøer innvirkning. Politikere forteller at de svært ofte blir kontaktet av utbyggerinteresser underveis i arealplanprosessen. Utbyggernes planer blir presentert som gode prosjekter og løsninger, men hvor dialogen med kommunens planfaglige miljøer øker innsikten i tiltakets konsekvenser, for eksempel at det uthuler sammenhengende landbruksområder med beite og dyrking, eller at det er problematisk i forhold til kommunens vedtatte mål. Flere av de intervjuede politikerne nevnte at de befinner seg i et spenningsforhold mellom faglige hensyn og utbyggernes forventninger. De ønsker at kommunens planfaglige miljøer skal ha god kontakt med utbyggerne, for at også de skal få en mest mulig realistisk forståelse av arealplanleggingen. Noen informanter forteller om gode erfaringer med bruk av åpne innbyggermøter hvor også kommunens politikere deltar. Det kan gi politikerne en bredere forståelse av hva innbyggerne er opptatt av, og dermed tillit til administrasjonens arbeid (Intervju #5). Intervjumaterialet indikerer også at partitilhørighet påvirker hvordan lokalpolitikere vurderer kunnskapsgrunnlaget. En politiker sier:

«Som senterpartipolitiker er jeg selvfølgelig opptatt av vern av matjord. Det har kommet nye nasjonale mål for vern av matjord. Jeg er veldig fornøyd med at vi har gått gjennom kommuneplanen vår og sett på tilbakeføring til LNF.» (Intervju #23)

En annen politiker forteller:

«Jeg tror det er litt avhengig av politisk farge. Ting som kan ryste meg, blir bare trukket på skuldrene av andre. Sånn er demokratiet. Noen er mer opptatt av parkeringsplass enn å redusere utslipp.» (Intervju #20)

Oppsummert viser datamaterialet at KU oppleves som et nyttig redskap, men at det er utfordringer forbundet med å bruke KU på en strategisk måte i arealplanprosessen. Det er behov for å styrke samordningen mellom fag og politikk, noe vi drøfter nærmere i neste del.

Analyse: Hvordan kan konsekvensutredninger styrkes som bindeledd mellom fag og politikk, og som redskap for strategisk planlegging i kommuneplanprosessen?

De empiriske dataene kan i stor grad forstås ved hjelp av litteraturen om grenseflatearbeid, som belyser hvordan grenseflatene mellom ulike organisatoriske domener utgjør potensielle glippsoner hvor det lettere kan oppstå koordineringsproblemer (Corfee-Morlot mfl., 2011). Datamaterialet i vår studie indikerer at betydningen av KU som strategisk verktøy svekkes på grunn av koordineringsproblemer i grenseflatene mellom fag og politikk. Hva skal til for å styrke samordningen?

KU som samhandlingsverktøy

Vi har sett at mange informanter beskriver selve KU-dokumentet som nyttig, blant annet fordi det tar for seg konkrete saker, framstår som oversiktlig og har tydelige vurderinger strukturert etter et trafikklyssystem. Likevel er det utfordringer i informasjonsutvekslingen mellom administrasjon og politikere i KU-arbeidet. I tråd med det organisasjonsteoretiske prinsippet om begrenset rasjonalitet (Simon, 1957) finner vi at en hovedutfordring er informasjonsomfanget. Det vises til at planregimet har vokst fritidspolitikerne over hodet. Funnene er i tråd med tidligere forskning på KU, som belyser at arbeidsbelastningen knyttet til det samlede arealplanleggingsarbeidet i kommunen oppfattes å ha økt (Strand, 2006). KU-dokumentet legges fram sammen med en stor mengde annen informasjon, og den enkelte politiker har ikke kapasitet til å sette seg inn i alt, men foretar en seleksjon. Ofte mangler også politikerne kompetanse om selve arealplanprosessen. Her oppstår en glippsoner. Ved informasjonsoverflod blir KU-dokumentet lettere et oppslagsdokument for enkeltsaker. Informanter rapporterer at en omfattende KU og et stort saksomfang gjør at de mister oversikt. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å opplyse en sak så godt som mulig. Når informasjonsmengden oppleves som problematisk stor, tyr politikerne til sak-for-sak-vurderinger, som kan åpne for en innspilddrevet arealplanlegging. Funnene illustrerer begrensningene ved skriftlig informasjon som samordningsverktøy, i henhold til Hartlapp & Heidbreder (2018) tre former for samhandling, i tabell 1. Ifølge Clark mfl. (2016) kan informasjonsutveksling som ikke tilfredsstiller aktørenes behov, føre til at fagkunnskap om eksempelvis natur og miljø ikke blir sett og forstått. Dermed forutsetter skriftlig informasjon som samordningsverktøy at det benyttes sammen med andre former for samhandling, for å oppnå best mulig skreddersøm.

I likhet med tidligere studier finner vi store variasjoner i kunnskapsgrunnlaget og kvaliteten ved KU (Skog mfl., 2021; Tennøy, 2014). Manglene indikerer et potensial for å tydeliggjøre KU-dokumentet som strategisk beslutningsstøtte, eksempelvis gjennom vurderinger av den samlede belastningen. Bruk av kart og kvantitative vurderinger av naturarealer ser ut til å gi bedre oversikt og bevisstgjøre politikerne. Liknende funn gjør også Hein mfl. (2020)

i sin studie av økosystem arealregnskap i Nederland. Samtidig må også økosystem utformes i tråd med aktørenes behov, og ikke bli for omfattende.

Ut ifra et grenseflateperspektiv er det avgjørende at de involverte aktørene ikke bare forstår kunnskapsgrunnlaget, men at de vurderer det som viktig. For at kunnskap skal fungere som beslutningsstøtte, må politikerne ta et aktivt *eierskap* til de problemene og mulighetene kunnskapen identifiserer (Clark mfl., 2016). Våre data viser at politikernes vektlegging av hva som er viktig, påvirkes av flere faktorer enn bare kunnskapsgrunnlaget. Et forhold som blir vektlagt, er relasjonen til innbyggerne og utbyggerinteresser. Dersom innbyggere og utbyggerinteresser er uenige i kunnskapsgrunnlaget, påvirkes også politikernes vurderinger. Kontakten med utbyggerinteresser kan forsterke eierskapet til enkeltsaker. Funnene illustrerer at innbyggere og utbyggerinteresser også utgjør grenseflater som påvirker politikernes vekting av kunnskap.

Videre finner vi tendenser til at politikerne lettere tar eierskap til kunnskap som samsvarende med eget parti. Eksempler er senterpartipolitikere som vektlegger jordvernmålet. Intervjumaterialet kan ikke si noe om hvor utbredt tendensen er. Observasjonene indikerer likevel at andre grenseflater påvirker hva politikerne vektlegger. Funnene indikerer at politikere aksepterer løsninger som er «gode nok» i den sosiale konteksten de befinner seg i, i tråd med Simons *satisficing*-strategi (Simon, 1957). Når informasjonsomfanget er stort og krevende, er det ikke nødvendigvis de kunnskapsmessig beste alternativene som blir foretrukket, men de sosialt aksepterte.

En implikasjon er at KU som samordningsverktøy ser ut til å fungere i begrenset grad alene, men at den må integreres som trinn i en sammenhengende planprosess og understøttes av sosiale samhandlingsformer, i henhold til Hartlapp & Heidbreder (2018). Intervjudata fra denne studien samt andre sammenliknbare studier viser at informerende, lærende og holdningsskapende møtearenaer kan styrke gjennomføringen (Hanssen & Knapskog, 2022). Det er gjennom KU at den komplekse kunnskapen om miljø, natur og klima møter de konkrete arealforslagene. Bruk av supplerende redskaper som oversetter kunnskap til politiske kjøreregler, og som gir oversikt, har også betydning (Hein mfl., 2020; Ruijs mfl., 2019).

Behovet for tydeligere strategisk innretning av KU

Når det gjelder spørsmålet om hvordan KU understøtter *strategisk planlegging*, forventet vi ut ifra Albrechts (2006) at de overordnede målsettingene i samfunnsdelen følges opp i det mer saksorienterte KU-arbeidet. Intervjuer avdekker imidlertid at politikerne ikke opplever de vedtatte målene som spesielt forpliktende. Datamaterialet viser at kun 13 av 40 KU-dokumenter vurderer arealforslagene opp mot kommunens vedtatte mål for arealutviklingen. Flere kommuner benytter ulike arealregnskaps- og budsjettmetoder for å beregne de samlede konsekvensene av arealbruken, men kun et par kommuner bruker slike oversikter til å vurdere måloppnåelse. Mange KU-dokumenter bærer derfor preg av å være en samling enkeltforslag, hvor retningen for videre arealutvikling ikke kommer tydelig fram. Det åpner for en selektiv sak-til-sak-tilnærming og at politikerne orienterer seg etter andre seleksjonsmekanismer enn egne arealmålsettinger, eksempelvis utbyggernes forventninger. Holsen (2017) finner at strategisk planlegging i Norge har hatt en noe svak innretning mot den konkrete, handlingsorienterte planleggingen. I vår studie finner vi at KU har potensial til å styrke denne koblingen, fordi enkeltforslagene ser ut til å ha en mobiliserende effekt på politikerne. Da må KU-dokumentet tydelig vise grad av samlet måloppnåelse og konsekvenser for bærekraftig utvikling.

Den strategiske innretningen av kommuneplanens arealdel innebærer forventninger om at KU brukes til å *prioritere* mellom handlingsalternativer ut ifra mål (Albrechts, 2006).

Vi har sett at informantene opplever informasjonsmengden som en stor utfordring. Den strategiske innretningen vil antakelig kunne styrkes dersom prioriteringene starter på et tidligere tidspunkt i planprosessen enn KU. Flere kommuner har en langsiktig arealstrategi, som skal konkretisere de overordnede målene til operative kjøreregler i arealplanleggingen. I vårt utvalg finner vi at arealstrategiene varierer betydelig i hvor konkrete de er, i tråd med andre studier (Knudsen mfl., 2021). Kommuner som har klart å oversette målsettinger til konkrete kjøreregler, bruker arealstrategien i større grad til å sile ut arealinnspill tidlig i planprosessen. Det kan settes krav til hvilke arealinnspill som kan fremmes, som senere kan brukes i en grovsortering. På denne måten spiller tidlige trinn i planprosessen inn til neste arbeidsoppgave. Det reduserer sakskomplekset og gir enklere oversikt i KU-arbeidet. Slik kan KU bidra til styrket samordning gjennom en mer sammenhengende planprosess, i tråd med Hartlapp & Heidbredders modell (2018).

Ifølge plan- og bygningsloven skal planleggingen være forutsigbar. Det forutsetter konsensus om de overordnede målene for arealutviklingen, og institusjonell kapasitet til å bevare denne konsensusen (Albrechts, 2006, s. 1495). Vår studie viser at politikernes utsagn om manglende oversikt og «fluffy» overordnede mål svekker forpliktelseselementet og kan bidra til uforutsigbarhet i planprosessen. Politikerne befinner seg i et spenningsforhold mellom ulike relasjoner som kan påvirke valgene. Intervjuene viser at kommunens planfaglige miljøer betyr mye for politikernes navigering i et uoversiktlig landskap. Flere studier viser hvordan regelmessig samhandling og samskapende arenaer mellom administrasjon og politikk oppfattes som nødvendig og bidrar til å sikre forutsigbarhet i planprosessen (Hanssen & Knapskog, 2022; Vedeld mfl., 2021). I en studie av interkommunalt plansamarbeid i Lofoten finner eksempelvis Hanssen & Bergsli (2023) at politiske verksteder under planprosessen kan være spesielt nyttige for å styrke den politiske forankringen.

Oppsummert viser datamaterialet i denne studien at politikerne har et klart fokus på arealutvikling i arbeidet med kommuneplanens arealdel, og at en for stor informasjonsmengde kan potensielt forsterke en innspilldrevet arealpolitikk. For at KU skal fungere som strategisk grenseflateverktøy, er det avgjørende at det brukes i sammenheng med andre planredskaper, som kan bygge på hverandre og dra i samme retning.

Konklusjon

Konsekvensutredninger (KU) er et sentralt kunnskapsverktøy i den kommunale planprosessen og beslutningsgrunnlag for politiske vedtak (Holth & Winge, 2014, s. 23). Artikkelen har undersøkt hvordan KU fungerer som bindeledd mellom fag og politikk, og som verktøy i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Vi finner at KU oppleves som et nyttig redskap, men at det er utfordringer forbundet med å bruke utredningene på en effektiv og systematisk måte i arealplanprosessene.

Datamaterialet i denne studien viser at en vesentlig barriere er informasjonsmengden, som politikerne oppfatter som problematisk stor. Det fører til selektive sak-for-sak-vurderinger, noe som samsvarer med prinsippet om begrenset rasjonalitet (Simon, 1957), der stor informasjonsbyrde kan medvirke til at aktører velger løsninger som er «gode nok» og sosialt aksepterte. Politikerne forholder seg til flere grenseflater: kommunens planfaglige miljøer, utbyggerinteresser og partipolitiske preferanser. Det politiske eierskapet til kunnskapsgrunnlaget, arealforslagene og KU påvirkes av sosiale relasjoner og regelmessig kontakt gjennom hele planprosessen.

For å styrke kunnskapsgrunnlagets rolle i kommunale arealplanprosesser må grenseflatearbeidet mellom kommunens fagmiljøer og politikerne forsterkes. Basert på denne studien vil vi framheve særlig tre forhold som kan bidra til det. For det første er tett kontakt og

samskapende møtearenaer mellom kommunens fagmiljøer og politikerne avgjørende for å bygge et godt samarbeidsklima, felles forståelse, og politisk plankompetanse.

For det andre finner vi at KU-dokumentet kan styrke sin strategiske innretning og samtidig vise en tydelig sammenheng med andre redskaper som drar i samme retning. Få KU-dokumenter vurderer arealforslagene i henhold til nasjonale og kommunale mål. I stor grad fungerer KU som et oppslagsdokument for enkeltsaker, uten tydelige vurderinger av samlede konsekvenser. Vi ser at natur- og arealregnskapsmetoder har en bevisstgjøringsseffekt på politikerne. Koblinger til slike redskaper, inkludert arealstrategien, kan medføre at planverktøy bygger bedre på hverandre og drar i samme retning.

For å få til dette er det avgjørende at KU innrettes som et tydelig trinn i en sammenhengende arbeidsprosess, der tidligere oppgaver legger føringer inn i KU-arbeidet. Det er det tredje forholdet som kan styrke det strategiske grenseflatearbeidet. For å motvirke at arealutviklingen drives av en stor mengde arealinnspill, er det avgjørende at informasjonsmengden ikke kortslutter det kunnskapsbaserte og målrettede arbeidet. Da må siliingsmekanismer, redskaper og verktøy som gir oversikt, spille en sterkere operativ rolle i arealplanprosessen.

Takk til

Studien er gjennomført i regi av prosjektet EcoGaps, med finansiering fra Norges forskningsråd (prosjektnummer 320042). Vi takker Trude Wiberg for god hjelp med dokumentstudien, samt alle informantene som har delt sin kunnskap og sine erfaringer.

Litteratur

- Albrechts, L. (2006). Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects. *European Planning Studies*, 14(10), 1487–1500. <https://doi.org/10.1080/09654310600852464>
- Bafarasat, A.Z. (2016). In pursuit of productive conflict in strategic planning: Project identification. *European Planning Studies*, 24(11), 2057–2075. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1231800>
- Clark, W.C., Tomich, T.P., Noordwijk, M., Guston, D., Catacutan, D., Dickson, N.M. & McNief, E. (2016). Boundary work for sustainable development: Natural resource management at the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR). *PNAS*, 113(17), 4615–4622. <https://doi.org/10.1073/pnas.0900231108>
- Corfee-Morlot, J., Cochran, I., Hallegatte, S. & Teasdale, P.J. (2011). Multilevel risk governance and urban adaptation policy. *Climatic Change*, 104(1), 169–197. <https://doi.org/10.1007/s10584-010-9980-9>
- Egeberg, M. (2012). How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. I: B.G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 157–168). Sage Publications Ltd.
- Falleth, E. & Hovik, S. (2009). Local government and nature conservation in Norway: Decentralisation as a strategy in environmental policy. *Local Environment*, 14(3), 221–231. <https://doi.org/10.1080/13549830802692849>
- Gotaas, N. (2019). «Midt i smørøyet». Samarbeid og ambivalens i grenseflater mellom profesjons- og erfaringskunnskap. I: Å. Brottveit & M. Feiring (Red.), *Samarbeid om selvhjelp. En antologi om den nye selvhjelpsbevegelsen i Norge* (s. 91–114). Cappelen Damm Akademisk.
- Gustafsson, K. & Lidskog, R. (2018). Boundary organizations and environmental governance: Performance, institutional design, and conceptual development. *Climate Risk Management*, 19, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.crm.2017.11.001>
- Handberg, Ø., Riiser, J.E., Løset, F. & Pedersen, S. (2020). Gode eksempler på konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel. *Menonpublikasjon* nr. 57/2020.
- Hanssen, G. & Bergsli, H. (2023). Interkommunalt plansamarbeid i Lofoten. *NIBR-Notat*, 2023(102). <https://hdl.handle.net/11250/3086366>

- Hanssen, G.S. & Knapskog, M. (2022). Tettstedpakker som samordnings- og samskappingsmodell. *Kart og Plan*, 82(4), 345–367. <https://doi.org/10.18261/kp.115.4.3>
- Hanssen, G.S., Aarsæther, N., Hofstad, H., Anker, H., Kalbro, T., Buanes, A., Børrud, E., Grønning, M., Holth, F., Higdem, U., Kvalvik, K., Nordahl, B., Nyseth, T., Ringholm, T., Riseth, J., Strand, A. & Winge, N. (2018). En operativ lov? Spenningen mellom lovens intensjoner og planpraksis – behov for forbedring? I: Hanssen & Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven 2008. En lov for vår tid?* Kap. 25. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, M. (2005). KU-forskningen i Norge. KU-årboka. By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Hartlapp, M. & Heidbreder, E. (2018). Mending the hole in multilevel implementation: Administrative cooperation related to worker mobility. *Governance*, 31(1), 27–43. <https://doi.org/10.1111/gove.12279>
- Healey, P. (2013). Comment on Albrechts and Balducci “Practicing Strategic Planning”. *disP – The Planning Review*, 49(3), 48–50. <https://doi.org/10.1080/02513625.2013.859008>
- Hein, L., Remme, R.P., Schenau, S., Bogaart, P.W., Lof, M.E. & Horlings, E. (2020). Ecosystem accounting in the Netherlands. *Ecosystem Services*, 44, 101118–101131. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2020.101118>
- Holsen, T. (2017). Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring. *Kart og Plan*, 77(3), 237–249.
- Holth, F. & Winge, N.K. (Red.). (2014). *Konsekvensutredninger: Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Høitomt, T., Olberg, S. & Thylén, A. (2022). Artskartlegging i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven: Etterspørsel, kartlegging og dataflyt. *Biofokusrapport*, 2022(38). <https://lager.biofokus.no/biofokus-rapport/biofokusrapport2022-038.pdf>
- IPBES (2019). *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*. IPBES Secretariat.
- KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) (2021). Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. Veileder.
- Knudsen, J.P., Thunshelle, A., Sundheim, A. & Vasstrøm, M. (2021). Kommuners erfaring med bruk av samfunnsdelen i kommuneplanen. *Oxford Research*. <https://oxfordresearch.no/publications/kommuners-erfaring-med-bruk-av-samfunnsdelen-i-kommuneplanen-2/>
- Kørnøv, L. & Thissen, W. (2000). Rationality in decision- and policy-making: Implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), 191–200. <https://doi.org/10.3152/147154600781767402>
- NOU 2024:2 (2024) *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*. Klima- og miljødepartementet.
- Pedersen, S., Handberg, Ø.N. & Løset, F. (2019). Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel. *Menon-publikasjon* nr. 16 – M-1328.
- Primmer, E., Jokinen, P., Blicharska, M., Barton, D.N., Bugter, R. & Potschin, M. (2015). Governance of Ecosystem Services: A framework for empirical analysis. *Ecosystem Services*, 16, 158–166.
- Ringholm, T. & Hofstad, H. (2018). Strategisk vending i planleggingen? I: G. Hanssen & N.A. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* (s. 107–122). Fagbokforlaget.
- Ruijs, A., Vardon, M., Bass, S. & Ahlroth, S. (2019). Natural capital accounting for better policy. *Ambio*, 48(7), 714–725. <https://doi.org/10.1007/s13280-018-1107-y>
- Rørholt, A. & Steinnes, M. (2020). Planlagt utbygd areal 2019 til 2030: En kartbasert metode for estimering av framtidige arealendringer med negativ klimaeffekt. *SSB-notat* 2020/10.
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Simensen, T., Campo, W.A., Atakan, A., Heggdal, J.E., Aune-Lundberg, L., Vagnildhaug, A., Kristensen, Ø. & Lindaas, G.O. (2023). Planlagt utbyggingsareal i Norge. *NINA Rapport* 2310.
- Simon, H.A. (1957). *Models of Man: Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. John Wiley & Sons.
- Skog, K.L., Mork, K., Osen, R., Bratheim, G. & Meland, V. (2021). Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger. *Rapport Multikonsult* 10220344-TVF-RAP-01.
- Strand, A. (2006). Ny KU-forskrift – kommunale erfaringer etter et år. NIBR-notat 2006:130.

- Tennøy, A. (2014). Kvalitet i konsekvensanalyser. Kapittel 7 i Holth & Winge op.cit.
- Tesli, A. (2014). Kvalitetssikring av konsekvensutredninger. Kapittel 11 i Holth & Winge op.cit.
- Vedeld, T., Hofstad, H., Solli, H. & Hanssen, G.S. (2021). Polycentric urban climate governance: Creating synergies between integrative and interactive governance in Oslo. *Environmental Policy & Governance*, 31(4), 347–360. <https://doi.org/10.1002/eet.1935>
- Aas, Ø. (2019). Økt legitimitet til konsekvensutredninger i Norge – Kan økt bevissthet om organisering og endrede roller styrke tilliten til ordningen? I: K. Ingierd, K. Bay-Larsen & K. Hiis Hauge (Red.), *Interessekonflikter i forskning* (s. 177–189). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.63.ch8>

Dokumentstudier og intervjuer

KU av kommuneplanens arealdel i Alta, Birkenes, Brønnøy, Eidsvoll, Evje og Hornes, Fredrikstad, Gausdal, Gjøvik, Grimstad, Harstad, Hole (intervjuer), Hvaler, Iveland, Jevnaker, Kristiansand (intervjuer), Larvik (intervjuer), Lillehammer, Lillestrøm (intervjuer), Lødingen, Midt-Telemark, Moss (intervjuer), Nesodden, Nissedal, Nome, Nordre Follo (intervjuer), Røros, Sauda, Seljord, Skjåk, Smøla, Stange, Stavanger (intervjuer), Stranda, Time (intervjuer), Træna, Tønsberg (intervjuer), Ullensaker, Vestvågøy (intervjuer), Voss, Øksnes.

Informant		Informant	
#1	Tidl. plansjef	#14	Arealplanlegger
#2	Miljørådgiver	#15	Kommunestyrerepresentant
#3	Arealplanlegger	#16	Arealplanlegger
#4	Samfunnsplanlegger	#17	Arealplanlegger
#5	Arealplanlegger	#18	Rådgiver, KU
#6	Arealplanlegger	#19	Kommunestyrerepresentant
#7	Arealplanlegger	#20	Kommunestyrerepresentant
#8	Arealplanlegger	#21	Kommunestyrerepresentant
#9	Arealplanlegger	#22	Kommunestyrerepresentant
#10	Kommunestyrerepresentant	#23	Kommunestyrerepresentant
#11	Kommunestyrerepresentant	#24	Arealplanlegger
#12	Kommunestyrerepresentant	#25	Virksomhetsleder, plan
#13	Rådgiver, GIS		