



Einar Leknes og Tor Lerstang

Konsekvensutredninger etter PBL Utvikling av kvalitetskriterier

Samarbeidsrapport TØI / RF

RF – 2003/131

Prosjektnummer: 7252074 (RF), 2824 (TØI)
Prosjektets tittel: Kvalitet på konsekvensutredninger

Oppdragsgiver(e): Miljøverndepartementet
ISBN: 82-490-0259-8
Gradering: Åpen

Forord

Miljøverndepartementet inviterte i brev datert 20 oktober 2001 flere forskningsinstitusjoner til å utarbeide en prosjektbeskrivelse for et prosjekt om kvalitet på konsekvensutredninger. Etter flere drøftinger om innretning og innhold for prosjektet ble oppdraget gitt til RF og TØI. En sentral avklaring var at kvalitetsvurderingsopplegget skulle ta utgangspunkt i konsekvensutredningen (KU-rapporten) og utvikles primært for bruk av medarbeidere i Miljøverndepartementet.

I løpet av prosjektperioden er det levert fire arbeidsnotater som grunnlag for drøfting av faglige spørsmål med oppdragsgiver. Foreløpige resultater av den konkrete vurdering av KU-rapporter er presentert på et internt seminar i regi av Miljøverndepartementet.

I dette utviklingsarbeidet er det for øvrig dratt veksler på det strategiske instituttprogrammet som miljøinstituttene (NIBR, NINA, NILU, NIVA, NIKU og Jordforsk) har om nettopp kvalitet på konsekvensutredninger.

Steven P. Gersh, Jon Fixdal og Stig Roar Husby har vært kontaktpersoner hos oppdragsgiver. De har bl.a. fremskaffet de konkrete KU rapporter mm. som grunnlag for de konkrete eksempelvurderinger. I den sammenheng må det fremheves at kvalitetsvurderingen av de aktuelle KU rapportene er gjennomført for å teste ut kvalitetsvurderingsopplegget – og ikke for å foreta en konkret vurdering av disse rapportene.

Prosjektet er gjennomført av Tor Lerstang (TØI) og Einar Leknes (RF).

Rapporten kan lastes ned fra Internet: <http://www.rf.no> (Publications)

Stavanger og Oslo, juni 2003

Gottfried Heinzerling

Forskningsjef

RF

Jan Vidar Haukeland

Avdelingsleder

TØI

Innhold

Forord.....	i
Innhold.....	1
SAMMENDRAG.....	2
1 INNLEDNING.....	4
1.1 Internasjonale erfaringer fra arbeid med kvalitetssikring av KU.....	4
1.2 Norske referanser knyttet til kvalitetsvurdering av konsekvensutredninger	7
1.3 Oppsummering	11
2 UTVIKLING AV KRITERIER FOR FAGLIG KVALITET PÅ KU RAPPORTEN	13
2.1 Krav til utforming av kriterier for faglig kvalitet.....	13
2.2 Utgangspunkt for og struktur på oppsett av kriterier for faglig kvalitet.....	13
2.3 Mulighet for forenklet opplegg for kvalitetsvurdering	16
2.4 Ja-nei, skalabedømming eller prosa	17
2.5 Struktur på kriterier for faglig kvalitet – oppsummerende forslag	17
2.6 Kommentarer til skjemaene med kriterier for faglig kvalitet.....	19
2.7 Oppsummering og etterord	21
3 UTVIKLING AV KRITERIER FOR BESLUTNINGSRELEVANS.....	22
3.1 Beslutningsrelevans for hvem? Skisse til hovedstruktur	22
3.2 Dimensjoner og stikkord for innhold i kriterier for beslutningsrelevans.....	23
3.3 Mulighet for gradering i tre hovedkriterier og underkriterier	25
3.4 Oppsummering og resultater av utprøving.....	26
4 ERFARINGER MED BRUK AV KVALITETSKRITERIENE	27
4.1 Vurdering av de konkrete KU rapportene.....	27
4.1.1 Golfbane på Kurud.....	27
4.1.2 Varemesse på Lillestrøm	29
4.1.3 Liafjellet steinbrudd i Larvik	30
4.1.4 Ny E6 på Melhus	32
4.2 Erfaringer med bruk av kvalitetsvurderingsskjema	33
5 BEARBEIDET FORSLAG TIL SKJEMA FOR KVALITET OG RELEVANS.....	36
6 REFLEKSJONER KNYTTET TIL OPPLEGG FOR KVALITETSVURDERING	47
6.1 Formål med bruk av ”evalueringspakker”	47
6.2 Utfordringer ved og innvendinger til bruk av ”evalueringspakker”.....	48
6.3 Institusjonelle ordninger for kvalitetsforbedring av konsekvensutredninger.....	49
REFERANSER.....	52
Vedlegg 1 Første utkast til skjema for vurdering av faglig kvalitet og relevans	53

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Arbeidet med utvikling av kriterier for vurdering av kvalitet på KU-rapporter har tatt utgangspunkt i internasjonale og norske erfaringer fra arbeid med kvalitetssikring av konsekvensutredninger. Av særlig stor betydning for arbeidet har vært erfaringer med det britiske opplegget til Lee og Colley fra 1992 og senere videreføring av dette i form av EU's Quality Review Package fra 2001, samt pågående utviklingsarbeid i Storbritannia for vurdering av mer planrettede konsekvensutredninger. Felles for disse oppleggene er en vurdering av KU-rapporten gjennom noen få hovedtemaer, ulike undertemaer og vurdering av temaenes relevans i den enkelte sak. Vurdering av behandlingen av de enkelte tema skjer gjennom bedømming på en flerdelt skala. Her åpnes dels for kvalitative vurderinger og angivelse av eventuelle mangler, og dels for ulike former for karaktersetning som grunnlag for mer aggregerte vurderinger av standard på KU-rapporten.

Generelt foreligger det gode erfaringer med såkalte Review-pakker for prosjektrettet KU, men det vil være nødvendig å tilpasse et opplegg, både i forhold til det norske KU-systemets oppbygging og pågående praksis, og den innretning som systemet vil få med klarere kobling til plan- og bygningslovens plansystem.

Utvikling av et opplegg

Når det gjelder krav til utforming av de enkelte kriterier for faglig kvalitet, bygger rapporten på at kriteriene, så langt som mulig, skal tilfredsstillende følgende krav:

- Hvert enkelt er godt definert og entydig
- Hvert enkelt gir mulighet for rimelig konsistent og objektiv anvendelse
- Hvert enkelt fyller et bestemt formål forskjellig fra andre kriteriers formål
- Hvert enkelt anses tilstrekkelig viktig til å influere på vurdering av kvalitet på KU-rapporten
- Færrest mulig kriterier, samtidig som de dekker emner som anses viktige, f.eks. i lov, forskrift og etter beste internasjonale praksis

Arbeidet omfatter et forslag til struktur og skjema for kvalitetsvurdering og en diskusjon av ulike kriterier for beslutningsrelevans. Kriterier for ulike typer relevans er utviklet innenfor prosjektet og må ses på bakgrunn av innretningen av det norske KU-systemet som nettopp legger vekt på at konsekvensutredningen skal være relevant for beslutningsprosessen for planen eller prosjektet. Et foreløpig skjema for kvalitetsvurdering, som inkluderer kriterier for relevans, ble testet ut av forfatterne hver for seg og på følgende fire case:

- Ny golfbane på Kurud
- Varemesse på Lillestrøm
- Liafjellet steinbrudd i Larvik
- Ny E6 gjennom Melhus

Casene ble valgt i samråd med oppdragsgiveren med tanke på en god variasjon i ulike typer case. Med særlig tanke på kriteriene for beslutningsrelevans ble det gjennomført telefonintervju med sentrale informanter i hver sak, slik som tiltakshaver eller hovedkonsulent og noen fagmyndigheter.

Hovedinntrykket fra utprøvingen av skjemaet for de fire sakene var at de to evaluatorene hadde en felles konklusjon om hvilke rapporter som var av høy kvalitet og hvilke som ble vurdert til

lavere kvalitet. For enkelte tema kunne vurderingen av den enkelte rapport variere, noe som i hovedsak skyldes følgende forhold:

- Om spørsmålet tolkes i vid forstand (strengt og bokstavelig), eller tilpasses de deler som anses vesentlig i KU-saken.
- Om evaluator ser seg selv i rollen som generalist med tanke på KU eller anvender sin mer eller mindre tilfeldige spisskompetanse på vedkommende fagtema. Anvendelse av spisskompetanse kan medføre lavere karakter i skjemaet.
- Omfang og grundighet i evalueringen. Det viste seg at evaluatorene kunne ha ulik oppfatning av hvor grundig en burde gå inn på enkelte temaer, noe som kunne påvirke resultatet.
- Om evaluatorene oppfatter målestokken for karakterfastsettingen forskjellig, f eks om et spørsmål må være 100% korrekt besvart for å oppnå karakter A på den anvendte skala fra A til F.

En viktig erfaring er at vurderingene mellom evaluatorene konvergente når ulikhetene ble drøftet. Konklusjonen er allikevel at evaluering av KU-rapporter bør gjennomføres av to erfarne personer, slik at ulikheter i forståelse og vurdering blir kontrollert. Dette er helt i overensstemmelse med erfaringene fra praksis i Storbritannia.

Forslag til kvalitetsvurderingsskjema og ulike formål for videre arbeid

På bakgrunn av utprøvingen er det foreslått et revidert skjema for kvalitetsvurdering av KU-rapporter. Dette er i sin helhet vist i rapportens kap 5 og har følgende struktur:

1. **Tiltaksbeskrivelsen**, med 3 hovedspørsmål fordelt på 22 delspørsmål
2. **Konsekvensbeskrivelsen**, med 10 hovedspørsmål fordelt på 39 delspørsmål
3. **Beslutning og iverksetting**, med 3 hovedspørsmål fordelt på 12 delspørsmål
4. **Presentasjon**, med 4 hovedspørsmål fordelt på 15 delspørsmål
5. **Relevans**, med 6 hovedspørsmål fordelt på 20 delspørsmål

Utgangspunktet for utformingen av skjemaet er å kunne overvåke kvaliteten på konsekvensutredninger over tid eller på tvers av sektorer. Skjemaet anses alene ikke tilstrekkelig til å kunne gi detaljerte kommentarer til tiltakshaver, konsulent eller andre i en konkret sak hvor en utelukkende har vurdert ett dokument, nemlig KU-rapporten. Dersom dette er siktemålet, bør dette suppleres med ytterligere dokumentstudier og ved gjennomføring av informantintervjuer.

Rapporten peker på ulike formål som kan være aktuelle for denne type evalueringsspakker. Et *første formål* er det som er skissert, nemlig å overvåke kvalitet over tid og for mange rapporter. Her er siktemålet først og fremst å oppnå mer aggregerte uttrykk for hvordan kvaliteten utvikler seg. Det *andre formålet* er å få identifisert områder hvor praksis særlig henger etter og hvor en bruker resultatet fra evalueringene som grunnlag for å prioritere tiltak og veiledning for kvalitetsheving. Et *tredje formål* er knyttet til at ansvarlig myndighet bruker denne som støtte i den enkelte sak, f eks for å identifisere potensielle mangler i utredningsprogram eller den påfølgende KU-rapport. Et *fjerde formål* er knyttet til egenkontroll hos tiltakshavere og deres konsulenter. Utgangspunktet er her at pakkene representerer en tydeliggjøring av de kvalitetskrav som settes, noe som kan brukes av tiltakshavere som bestiller utredningsarbeid eller som støtteverktøy for konsulenter. Et *femte formål*, nær beslektet med det foran, er at pakken gir fokus på hva som er de faktiske kvalitetskrav til rapporteringen, noe som kan gi utgangspunkt for en løpende metoddebatt og faglig utvikling på tvers av tiltaks- og plantyper, sektorer og fagdisipliner. Dette er ikke minst viktig ved en videre utvikling av KU- verktøyet, f eks når det gjelder nye typer tiltak og i relasjon til planer og programmer. Pakkene kan da bli et holdepunkt for utvikling og oppdatering av nødvendige kvalitetskrav.

1 Innledning

Arbeidet med utvikling av kriterier for vurdering av kvalitet på KU rapporten har tatt utgangspunkt i internasjonale og norske erfaringer fra arbeid med kvalitetssikring av konsekvensutredninger. En kort oppsummering av en del av disse erfaringene foreligger i pkt 1.1 og 1.2 under.

Kapittel 2 dokumenterer arbeidet med å utvikle kriterier for faglig kvalitet på KU rapporten. Dette arbeidet resulterte i forslag til struktur og skjema for kvalitetsvurdering. Dette skjemaet ble deretter testet på fire utvalgte konsekvensutredningsrapporter. Skjemaet er finnes i vedlegg 1. Både struktur for kvalitetsvurderingen og kvalitetsvurderingsskjemaet er endret betydelig etter denne uttesting.

I kapittel 3 drøftes relevansbegrepet og da særlig beslutningsrelevans i relasjon til opplegg for kvalitetssikring i KU-arbeid. Her skisseres en struktur for hvordan vurdering av relevans, samt hovedkriterier og underkriterier som ble benyttet ved forsøksvurdering og testing. Deler av dette arbeidet vurderes som faglig nybrottsarbeid i forhold til erfaringene som er oppsummert i kapittel 1. På samme måte som for de faglige kvalitetskriteriene, er opplegget for vurdering av relevans endret etter uttesting.

Kapittel 4 oppsummerer erfaringene med kvalitetsvurderingene. Først gis en kort vurdering av de enkelte KU rapportene, samt sentrale aktørers vurdering av disse. Deretter oppsummeres våre erfaringer med bruk av kvalitetsvurderingsskjemaet. Dette gir så grunnlag for er bearbeidet forslag til skjema for kvalitet og relevans. Det er presentert i kapittel 5. Rapporten avsluttes i kapittel 6 med noen overordnede refleksjoner knyttet til forbedring av kvalitet på konsekvensutredninger.

1.1 Internasjonale erfaringer fra arbeid med kvalitetssikring av KU

Det finnes to vel kjente internasjonale sjekklisteropplegg for kvalitetsvurdering av KU på prosjektnivå, Lee and Colley's fra 1992, og EU's Quality review package fra 2001. Det er også utviklet et interessant opplegg for kvalitetsvurdering av KU for planer i Storbritannia ved EIA-senteret i Manchester (Lee et al. 1999). Parallelt er det utviklet et nordisk forslag til kvalitetskriterier for konsekvensutredninger (Hildén m.fl. 1996). Under kommenteres de ulike oppleggene.

Den seneste versjonen av Lee and Colley (L&C) og EU's kvalitetssjekk har for øvrig flere likhetstrekk, gjennom en hierarkisk oppbygd struktur med spørsmål og forhåndsdefinerte svaralternativer.

L&C pakken har hatt vid anvendelse i Storbritannia og Irland, spesielt av Institute of Environmental Assessment, og har også vært utgangspunkt for annet utviklingsarbeid, bl a den nevnte EU-pakken og videreføring med tanke på vurdering av mer planrettede konsekvensutredninger i Storbritannia (Lee et al 1999, Bonde and Cherp 2000, Simpson 2001). L&C pakken har også vært utgangspunkt for vurderinger KU-kvalitet i Norge i forbindelse med 6-årsevalueringen (Husby m fl 1997).

Pakken til Lee and Colley består av kriterier på tre hierarkiske nivåer og vurderinger på en 6-delt skala fra Utmerket og ned til Meget svak. På høyeste nivå er kriteriene delt i fire hovedkategorier:

1. Beskrivelse av tiltak, lokale miljø og influensområde og basisforhold
2. Identifisering og vurdering av virkninger
3. Vurdering av alternativer og avbøtende tiltak
4. Formidling av resultater

De mer detaljerte kriteriene fokuserer på hvor dekkende informasjonen er, om metodene er hensiktsmessige, om behandlingen av data er klar og godt organisert, om forhold er behandlet på en måte som er transparent, objektiv og upartisk, om en følger og anvender aktuelle forskrifter, bestemmelser og formelle planer osv. Visse detaljerte kriterier korresponderer direkte mot forskriftskrav, slik at en kan finne ut om utredningen således tilfredsstillende minimumskrav i forhold til regelverket. Den samlede vurdering av kvaliteten på en konsekvensutredning skjer ved at de detaljerte kriteriene karakteriseres på den 6-delte skala og summeres så vertikalt opp til en samlekarakter for hver av de fire hovedkategoriene. Deretter vurderes disse fire samlet og mot hverandre.

Pakken til L&C har vært kritisert fordi den fokuserer mye på punkt-tiltak og fordi den har satt for høye krav til nivået på KU. På den annen side har mangler i noen grad vært knyttet til manglende informasjon om forhold som relativt lett kunne forbedres. Pakken har også vært berømmet fordi den gir en gode og klare signaleffekter og har hatt stor betydning for utvikling av kvaliteten i KU dokumenter.

EU's Guidance on EIA – EIS Review er relativt ny, fra juni 2001. Veilederen er utarbeidet av det britiske konsulentfirmaet Environmental Resources Management på oppdrag for EU – kommisjonen ved DG ENV. Konteksten for opplegget er primært det reviderte prosjektdirektivet fra 1997, 97/11/EC. Bakgrunnen er bl a at enkelte medlemsland har formelle krav om uavhengig kvalitetsvurdering, mens andre land forutsetter at ansvarlig myndighet tar stilling til om informasjonen i en konsekvensutredning er tilstrekkelig. Veilederen er ment som hjelp på dette stadiet, noe som kan gi grunnlag for at det kreves ytterligere opplysninger fra tiltakshaveren. Det understrekes at veilederen er utarbeidet for ulike brukergrupper i KU-prosessen:

1. Ansvarlige myndigheter, som må ta stilling til om informasjonen er tilstrekkelig
2. Uavhengige organer som skal vurdere KU-rapporten
3. Tiltakshavere og deres utredere, med tanke på egenkontroll før KU-rapporten oversendes ansvarlige myndigheter
4. Høringsorganer, som kan ha særlig store interesser i å sjekke KU-kvalitet i relasjon til bestemte prosjekter eller interesser

Sjekklisten som følger av veilederen er utarbeidet for å kunne vurdere om KU-rapporten er dekkende i relasjon til direktivet (Artikkel 5 og Annex IV) og generelt akseptert god praksis på KU-området. Dette kan sees i forhold til de kvalitetskrav som rapporten må møte for å kunne fungere i den enkelte beslutningsprosessen. I tillegg kan sjekklisten anvendes for andre formål som forskning eller for å overvåke den generelle utviklingen på kvalitet i rapporteringen over tid eller for ulike typer av prosjekter og lignende. Forfatterne peker imidlertid på at sjekklisten ikke kan brukes til å verifisere den tekniske eller vitenskapelige kvaliteten på informasjonen

eller hvor adekvate de underliggende miljøstudier har vært. Det forutsettes at brukerne av sjekklisten kan søke råd fra relevant ekspertise, dersom det foreligger tvil om den tekniske kvaliteten på informasjonen i rapporten. Sjekklisten dekker 7 hovedområder med til dels mange underspørsmål, noe som vises i parentes:

1. Prosjektbeskrivelse (50)
2. Vurdering av alternativer (5)
3. Beskrivelse av det miljø som antas å bli berørt av prosjektet (22)
4. Beskrivelse av sannsynlige signifikante virkninger (38)
5. Avbøtende tiltak (10)
6. Ikke-teknisk sammendrag (7)
7. Kvalitet på presentasjon (12)

For hvert spørsmål skal det tas stilling til om dette er relevant. Deretter svares ”ja” eller ”nei” på spørsmålet om behandlingen er dekkende (adekvat). Hvis nei, redegjøres kort for hvilken ytterligere informasjon som er nødvendig. Med tanke på mer aggregerte sammenstillinger av utviklingen av KU-rapportenes kvalitet foreslås at en alternativt kan foreta en gradert vurdering av kvaliteten for hvert underspørsmål på en 5-delt skala. Toppkarakter A gis for full dekning av den ønskede informasjon, uten noen mangler eller svakheter. Dårligste karakter, E, gis når informasjonen er svært dårlig, med betydelige mangler eller svakheter som kan ligge til hinder for den videre beslutningsprosess eller kreve betydelig arbeid for å bli fullført. Det foreslås at vurderingene kan aggregeres til et samlet inntrykk av kvaliteten for rapportene, noe tilsvarende summeringene i opplegget til Lee and Colley. Slik aggregering kan allikevel bli ganske krevende med så vidt mange spørsmål som inngår i EU-listen og som er betydelig mer detaljert enn Lee and Colley. Vi er pt ikke kjent med praktiske erfaringer i bruk av EU-pakken.

I Storbritannia er det utviklet opplegg for *kvalitetsvurdering av KU for planer* (*Environmental Appraisals*) inspirert av de prosjektrettede oppleggene (Lee, Colley, Bonde and Simpson 1999, Bonde and Cherp 2000, Simpson 2001), *The Environmental Appraisal Review Package*. Utgangspunktet er dels en oppfølging av tidligere initiativ til miljøvurderinger av arealplaner i Storbritannia, dels EU's nye direktiv om miljøvurderinger av visse planer og programmer (SEA) (2001/42/EC) og dels en erkjennelse av at problemstillinger knyttet til planer og programmer kan være forskjellige og på et mer aggregert nivå enn i KU for prosjekter. Simpson (2001) peker også på at virkningsvurderingene i en SEA er ofte bredere, rettet mot kumulative effekter på regionalt og globalt nivå og at en på plan-nivå kan vurdere alternativer på en mer proaktiv måte. SEA-rapporter for planer blir også produsert på forskjellige stadier i planprosessen og på forskjellige geografiske nivåer (regionalt – lokalt), noe som gjør konteksten svært viktig.

Opplegget er i prinsipp bygget opp som Lee and Colley pakken, med et hierarki av temaer og spørsmål og samme type gradering av kvaliteten for på hvert spørsmål (A, B, C, D, E, F). Hovedtemaene øverst i pyramiden gjelder:

1. Beskrivelse av planen og hovedmålene, det berørte miljøet og nåsituasjonen
2. Identifisering og vurdering av sannsynlige virkninger og planens bærekraftighet lokalt, nasjonalt
3. Alternativer, avbøtende tiltak, oppfølging og evaluering av gjennomføring og anbefalinger til beslutningsfattere
4. Formidling av resultater

Under hvert hovedtema er det utformet relativt presise spørsmål. F eks stilles det følgende spørsmål under pkt 2.4 om vurdering av planens bærekraftighet:

- Er bærekraftighet vurdert i en lokal og i en videre kontekst?
- Har rapporten etablert spesifikke kriterier for bærekraftighet og begrunnet disse?
- Vurderer rapporten om planen samsvarer med nasjonale eller lokale strategier for bærekraftighet, f eks LA 21?

Utprøvingen på et utvalg lokale og regionale planer avdekket problemer med å få fram en tilfredsstillende planbeskrivelse mv (Hovedtema 1) uten å gå inn i selve plandokumentene. Det er derfor behov for å sikre at planbeskrivelse er tilfredsstillende behandlet i et samlet KU-dokument, og slik at verken kvalitetssikrere eller publikum trenger å lete etter særskilte plandokumenter for å få et helhetlig bilde av saken.

I de saker hvor planbeskrivelsene var integrert i KU-dokumentet (såkalte "self-contained documents"), var manglende kvalitet særlig knyttet opp mot de to neste hovedtemaene, som omfatter virkningsvurderingene, spørsmålet om bærekraftighet, alternativer og avbøting. Spesielt gjaldt manglene identifisering av virkningstemaer gjennom scoping, virkningsvurderinger (predikering og vurdering av betydning) og mangelfulle analyser av alternativer (Lee et al 1999, Simpson 2001). Studiene viser også til at manglene er knyttet til de samme tematiske områdene som ble funnet i første generasjons prosjektrettet KU ved bruk av Lee & Colley – pakken. Plannivået slo for øvrig også ut på test-resultatene, slik at lokale planer syntes svakere enn de regionale i vurderingen.

Et nordisk forslag til kvalitetskriterier (Hildén, 1996) bygger på tidligere kriterier for kvalitet og er også knyttet til den internasjonale MKB-effektivitetsstudien som har vært drevet av International Association for Impact Assessment. Den nordiske Ad Hoc gruppen for miljøkonsekvensbeskrivninger og fysisk planering finansierte et seminar med deltakere fra alle de nordiske landene der kvalitetskriteriene ble utviklet. Kriteriene er dokumentert i TemaNord 1996: 590 "MKB-kvalitet – ett nordisk forslag til kvalitetskriterier".

Kvalitetsvurderingen er bygd opp av to hierarkiske nivåer. Første nivå består av hovedkriterier som gjenspeiler de krav som lov og forskrifter stiller til innhold i en konsekvensutredning og består av 9 hovedpunkt (fra prosjektbeskrivelse via bedømming av miljøkonsekvenser til oppfølging) med til sammen 35 ja – nei spørsmål (hovedkriterier). Andre nivå tar utgangspunkt i hva som er god praksis og har til sammen 71 spørsmål på detaljnivå knyttet til hovedkriteriene. Det foreslås videre at det gjennomføres en overordnet vurdering for hvert hovedpunkt knyttet til (a) forståelighet, (b) åpenhet, transparenss og logikk og (c) balanse.

1.2 Norske referanser knyttet til kvalitetsvurdering av konsekvensutredninger

Her oppsummeres noen viktige referanser og erfaringer knyttet til kvalitet og kvalitetsvurdering av konsekvensutredninger. Først refereres det fra 2 evalueringer gjennomført på oppdrag fra Miljøverndepartementet ved NIBR, hhv. Joranger & Røe-evalueringen og den såkalte seksårsevalueringen. Deretter oppsummeres synspunkter fra to artikler som hver på sin måte har relevans for kvalitetsbegrepet og kvalitetssikring.

Joranger & Rø evalueringen

I NIBR-notat 1993:113 "Konsekvensutredninger: evaluering av fire rapporter" opereres det med evalueringskriterier samlet i tre hovedgrupper hhv. beslutningsrelevans, metode for beskrivelse og vurdering av virkninger og framstillingsform. I tilknytning til hvert av disse tre hovedkriteriene er det satt opp hovedpunkter og krav som bør være oppfylt for at en KU-rapport kan sies å holde et høyt faglig nivå. Under er hhv. hovedkriterier og hovedpunkter og krav gjengitt.

Beslutningsrelevans; hvor hovedspørsmålet er om KU-rapportene tar for seg de viktigste utredningstemaene (alternativene, virkningstemaene). Her inngår følgende forhold: (1) tiltaks / lokaliseringalternativer, (2) tidsperspektiv, (3) synergi- og kumulative virkninger, (4) influensområdet, (5) grupperes interesser, (6) avbøtende tiltak og (7) oppfølgende studier.

Metoder for beskrivelse og vurdering av virkninger; hvor hovedkriteriet er hvorvidt de relevante saksforhold blir drøftet og utredet på en metodisk tilfredsstillende måte. Her inngår følgende forhold: (1) metoder for å beskrive virkninger (kausalmetoder), (2) metode for vurdering av virkning (verdivalg) og (3) vurderingsorienterte beskrivelser der bl.a fordeler og ulemper vurderes opp mot hverandre

Framstillingsform; hvor spørsmålet er om rapporten er skrevet slik at dens innhold er lett tilgjengelig for folk flest. Her er de viktigste forhold knyttet til at rapporten skal være lettlest, at sammendraget skal gi svar på alle sentrale spørsmål som ble reist i utredningsprogrammet.

Evalueringen konkluderer med at rapportene bør kunne forbedres både når det gjelder beslutningsrelevans, metode for beskrivelse og vurdering av virkninger og framstillingsform uten at dette vil innebære vesentlig økte kostnader. Det poengteres videre at en del av forklaringen på KU rapportenes svake sider finnes i utredningsprogrammene som generelt sett er mangelfulle både mht. valg av tema og konkretisering av hvordan temaene skal behandles.

Seksårsevalueringen

I NIBRs prosjektrapport 1997:20 oppsummerer Stig Roar Husby m. fl. erfaringer med praktisering av plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger 1990 – 1996. I kapittel 6 i denne evalueringen drøftes konsekvensutredningsdokumentenes kvalitet på grunnlag av to ulike metoder for vurdering av KU-dokumenter (Lee&Colley og Joranger&Røe). Det finnes dermed erfaringer med anvendelse av velkjente evalueringspakker på norske konsekvensutredninger.

I oppsummeringen pekes det på at det viktigste resultatet når det gjelder KU dokumentenes kvalitet er at norske konsekvensutredninger er tilfredsstillende utført. Både tiltaksbeskrivelse, virkningsvurdering og presentasjon/formidling er gjennomgående godt håndtert i norske KU rapporter. De svakeste delene er behandlingen av alternativer og avbøtende tiltak. Det viser seg også at sumvirkninger, synergetiske og kumulative, er vanskelig å behandle på en tilfredsstillende måte. Også behandlingen av oppfølgende studier er mangelfull i mange KU rapporter. Et annet funn var at bruk av formaliserte systemer for sammenstilling og avveining av virkningsområder og alternativer var usikker og varierende.

I rapportens kapittel 6 om KU dokumentenes kvalitet sies det bl.a. følgende om metoder for kvalitetssikring mm.:

”Lee&Colleys metode er ikke særlig godt egnet til å ”måle” eller kvalitetssikre den enkelte KU rapport mht. spesifikke, substansielle krav, dvs. kriterier som angår eller prøver å ”måle” kvalitet i betydningen hvor godet (eller dårlig) kjennetegnet ved tiltaket er beskrevet og vurdert i forhold til relevante data og vurderinger ved det område / de omgivelser der tiltaket er tenkt plassert. Til en slik ”karaktersetting” trenger en andre kriterier og metoder som nødvendigvis vil være både mer tidkrevende og mer krevende mht. grunnlag og underlagsdokumentasjon. ”

Problemene med å benytte Lee & Colley-metoden sies særlig å være knyttet til at den norske scopingmekanismen er svært avansert i forhold til sammenlignet med de fleste EU-land og at metoden ikke passer så godt for linjetiltak (veger, jernbaner, ledninger, rør etc.).

I evalueringen er det også foretatt en mer detaljert kvalitetsvurdering av noen utvalgte konsekvensutredningsrapporter. KU rapportene er undersøkt i forhold til om:

- Metodene som er benyttet for å identifisere og beregne virkningene er faglig anerkjente, pålitelige og etterprøvbare
- KU rapporten har en balansert og faglig god dokumentasjon
- De viktigste alternativ og virkningstema er behandlet
- Informasjonen i KU-rapporten er relevant for den/de beslutninger som skal fattes
- Metodene som er brukt ved vurderingen av virkningene av de ulike alternativene og balansen i den vurderingen av hvilket alternativ som utbygger anser som best.

De viktigste resultatene fra denne analysen var sammenfallende i grove trekk med det som var funnene ved bruk av Lee & Colley-metoden, men analysen gav tilleggsmateriale knyttet til en del av temaene som ble vurdert, bl.a. knyttet til alternativvurderinger, sumvirkninger, overvåkningsprogrammer og oppfølgende studier og sammenstilling og avveining.

Oppsummeringsvis synes det å være en form for hovedkonklusjon knyttet til de to metodene for kvalitetsvurdering av konsekvensutredninger at Lee & Colley-metoden har et annet anvendelsesområde enn metoden bygd på Joranger & Røe. Den første synes å egner seg for en systematisk gjennomgang av en rekke konsekvensutredninger, mens den andre egner seg også for kvalitetssikring / kvalitetsvurdering av den enkelte konsekvensutredning. Arbeidsbelastningen med de ulike metodene er imidlertid forskjellig, med betydelig mer arbeid med metoden bygd på Joranger & Røe.

Hvorfor tar konsekvensutredninger feil ?

Jon Teigland (Vestlandsforskning) tar i en artikkel i Årbok for konsekvensutredninger 2000 opp spørsmålet om ”Hvorfor konsekvensanalyser tar feil, og hva vi kan gjøre for å forhindre det?” Samtidig poengterer Teigland at det er få studier som har sammenlignet KU prediksjonene og verdivurderingene foretatt før en beslutning med realitetene. Teigland gjennomgår 5 hovedårsaker til at konsekvensutredninger tar feil hhv.:

- mangel på innsikt i sentrale årsaks- og virkningssammenhenger
- feilaktig basisinformasjon
- endring av tiltak underveis
- samspilleffekter
- partiskhet

Mangelen på innsikt i sentrale årsaks- og virkningssammenhenger vurderes på langt vei som forståelig siden mange av disse sammenhengene er så komplekse og langsiktige osv.. Samtidig påpekes det at selv enkle og dagsaktuelle årsaksvirkningssammenhenger kan være feilaktige oppfattet og presentert i konsekvensutredninger selv om det foreligger mange enkle metoder for å få fram slik kunnskap. En lignende gjennomgang gjøres av alle 5 feilkilder.

Teigland påpeker videre at KU-utredningene ofte glemmer at utredningenes vitenskapelige og faglige teori om effektene ikke er den eneste eller nødvendigvis mest relevante for de berørte parter eller beslutningstakerne. I kontroversielle saker er det behov for en kritisk vurdering av ulike konkurrerende teorier som partene legger til grunn for sine standpunkt for at konsekvensutredningen skal kunne bli et vesentlig mer relevant virkemiddel for partene og for beslutningstakerne. Dette lanseres som en sjette feilkilde, i tillegg til de 5 feilkildene som påvirker påliteligheten av prediksjonene og verdivurderingene.

En rekke tiltak for å bedre prediksjonene, deriblant grundigere kvalitetskontroll og overvåkning av hva som skjer etter at tiltak er satt i gang og gjennomført tas opp avslutningsvis i artikkelen. Artikkelforfatterens vurdering er at dersom norske konsekvensutredninger skal få større gjennomslagskraft ved planlegging og beslutninger, er det nødvendig å bedre det faglige innhold i konsekvensutredningsrapportene, både når det gjelder effekter og verdivurderinger.

Teorikriterier og kvalitetsbegrepet

Kvalitetsbegrepet i relasjon til konsekvensutredninger kan drøftes ut fra ulike teoretiske perspektiv. Einar Leknes skrev en artikkel i Plan 2-3/95 der kriterier for evaluering av konsekvensutredninger ble drøftet i forhold til to teoretiske (og beslutningsrettede) perspektiv¹. Relevansen av denne artikkelen i relasjon til kvalitetsbegrepet oppsummeres under.

Ut fra et perspektiv der konsekvensutredningens (både rapport og prosess) funksjon som beslutningsgrunnlag er i fokus er det i anvendt sammenheng to kriterier som er av avgjørende betydning for høringsinstanser, beslutningsmyndigheter og allmennheten:

- stemmer de predikerte konsekvensene overens med situasjonen som vil inntreffe?
- er beslutningsgrunnlaget objektivt nok?

Dette er også kjernespørsmål i relasjon til konsekvensutredningens kvalitet.

Spørsmålet om objektivitet er forventet å kunne finne sin løsning gjennom at en omfattende høringsprosess gir rom for mange ulike instanser å fremme synspunkter både på utredningsprogram og selve konsekvensutredningsrapporten. For beslutningstakere, høringsinstanser og allmennheten vil spørsmålet om objektivitet i praksis dreie seg om ulike sider av saken er tilstrekkelig belyst, og ikke om den såkalte objektive sannhet står i rapporten.

Det er imidlertid noe vanskeligere når det gjelder spørsmål om konsekvenspåvisningen stemmer. Her kan en imidlertid dra veksler på generelle teorikriterier (kriterier for evaluering av vitenskapelige teorier om kausalsammenhenger) – og anvende de i forhold til de påståtte årsaks-

¹ (1) konsekvensutredningen som det objektive og riktige svar på hvilke virkninger tiltaket vil ha og (2) konsekvensutredninger som en del av en demokratisk beslutnings- og læringsprosess.

virkningsforhold i konsekvensutredningsrapporten. Eksempler på slike krav til kausalteoriene er at de må:

- ha gyldighet utover observerte enkelttilfeller
- være deterministiske og ikke plausible
- må referere seg til empiriske sammenhenger
- må gjelde vanligvis og ikke kun tilfeldigvis
- må være i overensstemmelse med eksisterende empiri i

Videre bør de predikerte sammenhengene være testbare, dvs. at en i ettertid kan skal kunne undersøke om konsekvensene virkelig har inntruffet².

I artikkelen oppsummeres det at generelle teorikriterier som forklaringsevne, testbarhet og empirisk støtte er relevante i relasjon til selve konsekvenspåvisningen og for å undersøke / evaluere hvordan ulike kausale teorier er anvendt. Når det gjelder teorikriterier knyttet til objektivitet vurderes etterprøvnbarhet som sentralt for de metodiske deler av KU rapporten, mens verdifrihet er viktig i betydningen av at alle interesser må være representert.

1.3 Oppsummering

Det finnes i dag utviklet pakker for kvalitetsvurdering som er relevante som grunnlag for videre arbeid med tilsvarende i Norge. Erfaringene tilsier at slike pakker bør utvikles trinnvis, og slik at problemstillinger og kvalitetskriterier tilpasses type KU (f eks prosjektrettet eller planrettet), formelle krav etter regelverket og den rolle KU er tiltenkt i beslutnings- og gjennomføringsprosessen. De viktigste utfordringene fra de utenlandske oppleggene synes å være:

- Oppbygging av pakker med temaer og kriterier. Her finnes mange relevante erfaringer om hvordan dette kan gjøres, spesielt for prosjektrettet KU. Særlig synes utfordringene store når det gjelder kvalitet på arbeid i relasjon til identifisering og fastlegging av konsekvenser, behandling av alternativer og avbøtende tiltak. I tillegg er det store utfordringer knyttet til tiltaks- og planbeskrivelse der dette ikke inngår i selve KU-dokumentet ("self contained document")
- Det finnes mest erfaring med bruk av pakker for prosjektrettet KU, mens tilsvarende for planer er i en tidlig fase. Allikevel ser arbeidet så langt ut til å bære frukter, noe som har sammenheng med at en har tatt utgangspunkt prosjektrettet kvalitetssikringsarbeid og videreutviklet dette. Erfaringene så langt peker på at review-spørsmål må tilpasses noe

² Det vises her bl.a. til den klassisk studie av Ron Bisset i Aberdeen (Bisset 1984) som fulgte opp grundig prediksjonene i 4 case etter gjennomføring. Her var antall kontrollerbare predikeringer hhv 27 av 52 (Sullom Voe), 17 av 459 (Flotta), 21 av 220 (Red car steel) og 29 av 60 (Cow Green Reservoir). Grunnen til frafallet var dels form på predikering (umulig å teste/verifisere), designendringer, forutsatte omstendigheter ikke inntruffet (særlig større oljeutslipp) og mangel på monitoring-data (før og etter). Forfatteren gjør et nummer av at mange predikeringer har tjent det formål å være grunnlag for en utbyggingstillatelse og er følgelig ikke utformet med tanke på senere verifisering gjennom kontroll/monitoring som bl a forutsetter grundig kjennskap til før- og ettersituasjonen og presise testbare utsagn.

til type planer og hvilket stadium en er på i planleggingen. Sannsynligvis er overgangsproblemer fra prosjektrettete vurderinger mindre i relasjon til reguleringsplaner enn til overordnede kommune- og kommunedelplaner

- De utenlandske review-pakkene er ikke spesielt sterke på oppfølgingsprogrammer, prosessen forut for rapportskrivningen (scoping, utredningsprogram mv) og spørsmålet om konsistent behandling av viktige virkninger i hele arbeidet. Dette siste spørsmålet, om vertikal integrasjon, kan f.eks. gjelde spørsmålet om hvordan utredernes evaluering av virkningens betydning bygger på informasjon og innspill fra ulike faser i utredningsarbeidet. De utenlandske pakkene er stort sett ikke eksplisitte på forholdet mellom utredningsprogram og rapport, noe som naturlig hører hjemme i en norsk kontekst.
- Barry Sadler (Sadler, 1996) peker på at bruk av pakkene kan gjøres til et aktivum i arbeidet med å håndtere den enkelte sak, ved at en, i tillegg til å identifisere mangler, gjør en eksplisitt vurdering av betydningen i relasjon til beslutningsprosessen. I tillegg kan det gis anbefaling om hvordan manglende informasjon kan skaffes for å få dekket behovet for et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag
- At en er klar på de ulike formål som pakkene kan tjene og at de utformes i samsvar med dette. Dette kan på ulik måte spille inn på utforming og ambisjonsnivå og hva slags aktører som skal bruke oppleggene.

De norske erfaringene med kvalitetsvurdering og det nordiske opplegget for kvalitetsvurdering er også viktig å trekke med seg i arbeidet med å utvikle kriterier for faglig kvalitet og kriterier for vurdering av beslutningsrelevans. Siktemålet må være å hente de beste fra ulike kvalitetsvurderingsystemer og å tilpasse det til den norske konteksten på en slik måte at det også gir grunnlag for sammenligning internasjonalt. I en slik sammenheng vil det også være viktig å få institusjonalisert kvalitetsvurdering av konsekvensutredninger i Norge slik at dette kan bli en del av en kontinuerlig og styrt forbedringsprosess.

2 Utvikling av kriterier for faglig kvalitet på KU rapporten

Arbeidet med utvikling av kriterier for faglig kvalitet på **KU rapporten** tar utgangspunkt i at kriteriene skal nyttes primært av MDs medarbeidere. Et sentralt siktemål med kvalitetsvurderingen vil være å verifisere at KU rapporten gir en adekvat vurdering av prosjektets konsekvenser og utgjør et tilstrekkelig grunnlag for beslutning. Dette innebærer bl.a. at Miljøverndepartementets forskrift T-1281 om Konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kap VII-a (med tilhørende vedlegg) vil være en sentral referanse for spesifisering av krav til KU rapporten. Forskriften gir imidlertid rom for fortolkning av hvilke krav som stilles til innhold og utforming av KU rapporten. Kriteriene for faglig kvalitet har bl.a. som siktemål å klargjøre hvilke krav som stilles til en KU rapport ut fra forskriften.

2.1 Krav til utforming av kriterier for faglig kvalitet

Det kan også stilles krav til hvordan faglige kriterier skal utformes. Hos Lee and Colley (1990, pp 11-12) ble det bestemt av kriteriene skulle, så langt som mulig, tilfredsstillende følgende krav:

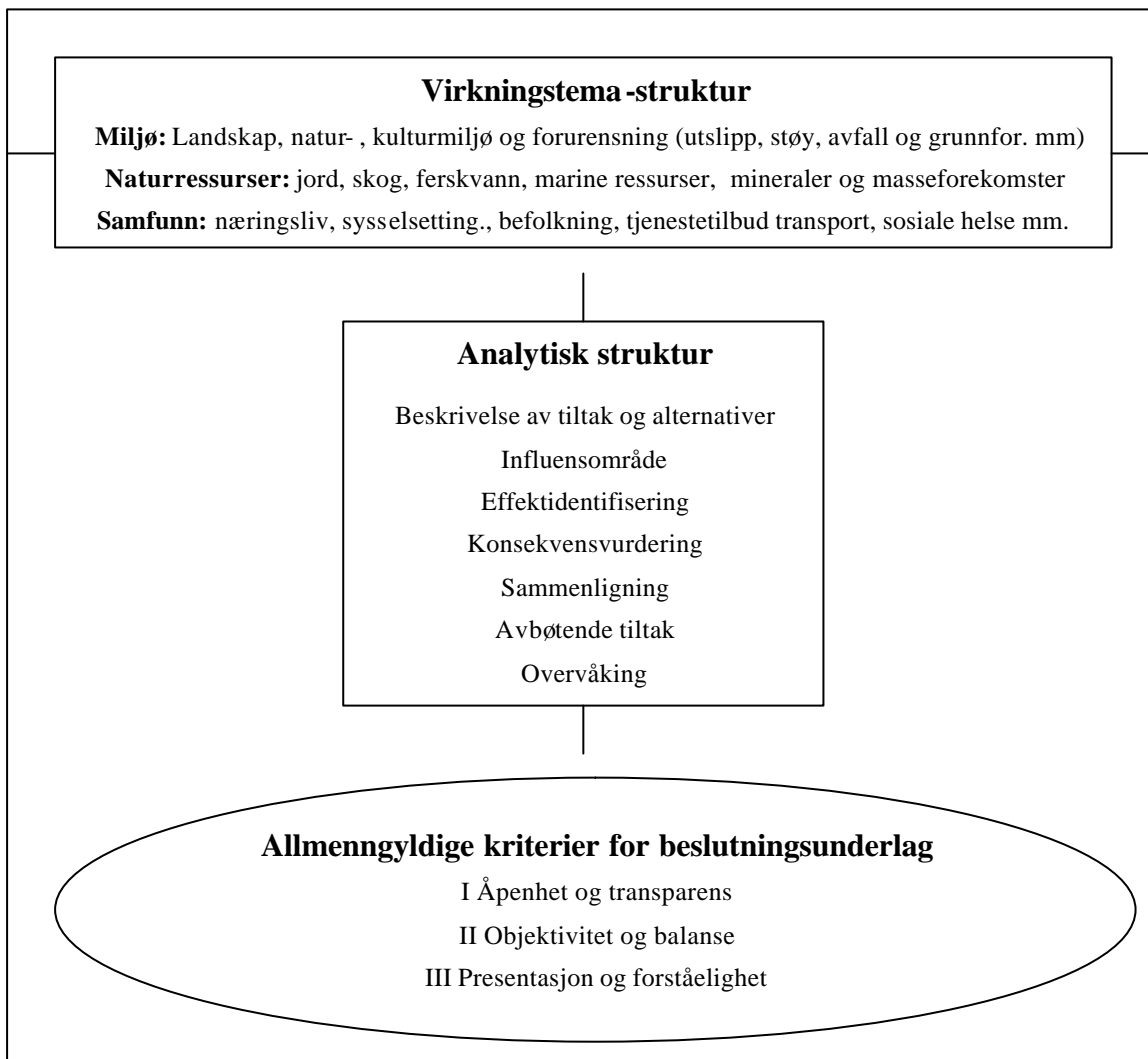
- hvert enkelt skulle være godt definert og entydig
- hvert enkelt skulle gi mulighet for rimelig konsistent og objektiv anvendelse
- hvert enkelt skulle fylle et bestemt formål som er forskjellig fra andre kriteriers formål
- hvert enkelt skulle bli vurdert som tilstrekkelig viktig til å kunne influere på den endelige vurderingen av kvaliteten på KU rapporten
- antall kriterier skulle være så få som mulig, samtidig som de dekker alle emner som er identifisert som viktige (jfr. f.eks. krav i EU direktiv, bestemmelser i UK og beste internasjonale EIA-praksis)

Disse kravene til utforming av faglige kriterier vil også kunne være et utgangspunkt for utforming av kvalitetskrav til norske KU rapporter.

2.2 Utgangspunkt for og struktur på oppsett av kriterier for faglig kvalitet.

Det kan velges forskjellige utgangspunkt for evaluering av faglig kvalitet. Et utgangspunkt vil være myndighetenes forskrifter og retningslinjer for innhold i en KU rapport, mens et annet utgangspunkt kan være de ulike virkningstema som KU rapporten forutsetter å dekke. Et tredje utgangspunkt kan være funksjonelle krav til KU rapporten med utgangspunkt i at KU rapporten skal være et beslutningsunderlag. Kriteriene for faglig kvalitet må ta sikte på å dekke alle disse utgangspunkt.

Figuren under illustrerer disse tre ulike tilnæringsmåtene for å utvikle kriterier for faglig kvalitet. Den analytiske strukturen for kriterier (vertikal søyle) tar utgangspunkt i standardinnhold i en konsekvensutredning og for så vidt også forskriftene om innhold, mens den horisontale blokken tar utgangspunkt i en gruppering av virkningstema som KU rapporten er forutsatt å dekke. Figuren viser i tillegg allmenngyldige kriterier ut fra KU rapportens funksjon som beslutningsgrunnlag. Kriterier knyttet til KU rapportens relevans (ulike former for relevans) kommer i prinsippet i tillegg.



Figur 2.1: Tre forskjellige utgangspunkt for utvikling av kriterier for faglig kvalitet

Virkningstemastruktur

De faglige kvalitetskriteriene må være utformet slik at de kan dekke alle virkningstemaer i konsekvensutredningen. I tidligere faser av KU prosessen forutsettes det at aktuelle problemstillinger og virkningstema er sortert ut og at dette redegjøres for i KU rapporten. Det vil således være et utvalg av de virkningstemaene³ som er listet i MDs veileder T 1015 som vil inngå i en KU rapport.

³ **Miljø** med følgende underinndeling: landskap, naturmiljø (naturområder, plante- og dyreliv) og kulturmiljø og forurensning (utslipp til luft, utslipp til vann, lokalklima, støy og vibrasjoner, strålenivå, avfall og grunnforurensning).

Naturressurser med følgende underinndeling: jord- og skogressurser, ferskvannsressurser, marine ressurser og mineraler og masseforekomster.

Samfunn med følgende underinndeling: næringsliv og sysselsetting, befolkning og boligbygging, tjenestetilbud og kommunal økonomi, utbyggingsmønster og transportsystem, sosiale forhold, helsemessige forhold og friluftsliv.

Virkningstemaene vil vanligvis gjenspeiles i alle deler av konsekvensutredningsrapporten, men i særlig grad i de kapitlene der konsekvensene beskrives og vurderes. Utformingen av kriteriene for faglig kvalitet må derfor særlig for disse delene av KU rapporten (effektidentifisering og konsekvensvurdering) legges opp til en vurdering av hvordan ulike virkningstema er dekket. En særskilt utfordring er knyttet til kumulative virkninger innenfor ulike virkningstema

Analytisk struktur

En analytisk struktur (basert på standard disposisjon for KU rapport) kombinert med allmenngyldige kriterier er vanligst i kvalitetsvurderingsskjema. Tabell 2.1 under viser noen ulike sett med hovedkriterier / sentrale vurderingstema ut fra en slikt utgangspunkt, samt forskriftenes krav til innhold (høyre kolonne).

Tabell 2.1: Eksempler på hovedkriterier i kvalitetsvurderingsskjema i forhold til forskriftenes innholds krav i vedlegg IV i forskriftene.

Lee and Colley (1992)	EU-Guidance (2001)	Hildén m.fl. (1996)	Vedlegg IV
Beskrivelse av tiltak og influensområde	Prosjektbeskrivelse	Prosjektbeskrivelse	Tiltaksbeskrivelse og alternativer
Identifikasjon og vurdering av virkninger	Alternativer	Alternativ	Nødvendige off. og priv. tiltak
Alternativer og avbøtende tiltak	Beskrivelse av influensområdet	Beskrivelse av influensområdet	Kom. og f.kom. planer
<i>Presentasjon</i>	Beskrivelse av konsekvenser	Vurdering av miljøkonsekvenser	Beskrivelse av influensområdet
	Avbøtende tiltak	Avbøtende tiltak	Beskrivelse av konsekvenser
	<i>Ikke teknisk oppsummering</i>	<i>Usikkerhet</i>	Konsekvenser for annen stat
	<i>Presentasjon</i>	<i>Om bedømmingsprosess</i>	Avbøtende tiltak
		Oppfølgende tiltak	Sammenst. /s.lign. av alternativer
		<i>Sammendrag (pres.)</i>	Anbefaling
			Oppfølgende tiltak
			Overvåkning

Kursiv: Kriterier knyttet til KU rapportens funksjon

Rastrerte felt: Forhold som ikke er eksplisitt dekket av noen av kriteriene

Til hver enkelt av disse hovedkriterier er det tilknyttet en rekke underkriterier, enten på ett eller to nivå. Samlet sett inneholder disse kriterielistene både spørsmål om forutsatt innhold er dekket og spørsmål om hvordan utredning, analyse og vurdering er foretatt.

Kriteriene i tabell 2.1 reflekterer standardinnhold i en KU rapport og representerer således en **praktisk innretting av kriteriene** i forhold til rapportens oppbygging og antas å kunne medvirke til en effektiv gjennomføring av kvalitetskontrollen. Denne oppbyggingen / strukturen vurderes også som gunstig for å kunne vurdere de metodiske aspekt ved konsekvensutredningsarbeidet som f.eks. kilder for beskrivelse av influensområde, metoder for prediksjon av direkte effekter og kumulative virkninger, metoder for bedømming av konsekvensers betydning og metoder for sammenligning av konsekvenser.

Allmenngyldige kriterier

De allmenngyldige kriteriene for faglig kvalitet er basert samfunnsmessige målsettinger for konsekvensutredninger for den funksjon konsekvensutredningene skal ha. Hildén (1996) har satt opp følgende kriterier:

- **Forståelighet:** Kan berørte grupper forstå på hvilken måte prosjektet påvirker dem uten tilleggsinformasjon?
- **Åpenhet, transparens og logikk:** Defineres utgangspunktene og forklares sentrale resonnement, slik at konklusjonene kan utledes fra de gitte utgangspunkt og beskrivelsen av de valg som foretas?
- **Balanse:** Er presentasjonen balansert, i motsetning til uhemmet reklame for et standpunkt?

En vurdering etter disse allmenngyldige kriteriene bør vurderes gjennomført for hvert hovedkapittel i KU rapporten.

I tillegg til kriterier for faglig kvalitet med utgangspunkt i hhv. standard innhold (analytisk struktur), virkningstemastruktur og allmenngyldige kriterier ut fra målsettingene med konsekvensutredninger, kommer kriterier med utgangspunkt i relevans. I utgangspunktet kan vurderingen om relevans gjennomføres separat i forhold til kriteriene for faglig kvalitet. En slik separat vurdering vil sikre at relevansvurderingen ikke ”drukner” i forhold til de andre vurderingskriteriene. Det vil imidlertid kunne være noen overlappende kriterier for belysning av faglig kvalitet og relevans.

2.3 Mulighet for forenklet opplegg for kvalitetsvurdering

I forhold til en enkel konsekvensutredning kan en stille spørsmål om det er mulig å lage et enklere sett med kriterier (færre spørsmål) for at selve kvalitetskontrollen skal bli mer effektiv. Både Lee and Colley sjekklisteopplegg fra 1992 og EU's Quality review package fra 2001 er omfattende med mange standardspørsmål hhv. omlag 50 og 100 detaljspørsmål. I den sammenheng er det viktig å være klar over at det ikke er separate spørsmål eller kriterier for de ulike virkningstema. Dette innebærer at enkelte av kriteriene krever omfattende gjennomgang og vurdering for å gi svar, og at svarene vil variere avhengig av hvilket virkningstema som blir vurdert. Om siktemålet med kvalitetsvurderingen også er å kunne gi presise tilbakemeldinger om hvilke forhold ved konsekvensutredningsrapporten som bør forbedres synes det mest hensiktsmessig å gjennomføre separate vurderinger for de aktuelle virkningstema. I disse to oppleggene er det ikke lagt opp til at kvalitetsvurderingen skal kunne gjennomføres etter forenklet opplegg men bare som ledd i en samlet kvalitetsbedømmelse.

Hilden (1996) opererer med en tofasert modell for kvalitetsvurdering med utgangspunkt i en analytisk struktur der første sjekkliste (ja – nei svar) består av 35 spørsmål og der andre fase (detaljfasen) består av omlag 70 spørsmål også med mulighet for ja og nei svar. Også for denne sjekklisten som i utgangspunktet gir grunnlag for ja og nei svar, vil det være behov for separate vurderinger for de aktuelle virkningstema for å kunne gi en presis tilbakemelding. Enkle ja/ nei spørsmål gir imidlertid mulighet for å gjennomføre et forenklet opplegg for kvalitetsvurdering – eksempelvis for å i første omgang vurdere om nøkkelinformasjon er presentert. En slik vurdering vil imidlertid ikke kunne gi presis tilbakemelding mht. manglene ved KU rapporten.

2.4 Ja-nei, skalabedømming eller prosa

Besvarelser av spørsmålene kan både skje ved Ja / Nei svar, en fastsatt skala eller ved skriftlig vurdering i prosa. Ja / nei svar kan være hensiktsmessig for en første sjekk av om konsekvensutredningen inneholder nøkkelinformasjon. Skalabedømming⁴ er hensiktsmessig for en kvalitetsvurdering / karakterfastsettelse i forhold til en fastsatt skala eksempelvis ved vurdering av et utvalg KU rapporter i forhold til hverandre. Prosabedømming vil i særlig grad kunne være hensiktsmessig for å kunne gi en presis tilbakemelding mht. styrker og svakheter og også muligheter for forbedring i den enkelte sak.

Gjennomføring av kvalitetskontroll – metode og krav til evaluator

Kvalitetskontrollen forutsettes å kunne bli gjennomført med basis i KU rapport, utredningsprogram og tilhørende høringsuttalelser. Det tas utgangspunkt i at kvalitetskontrollen i forhold til kriteriene for faglig kvalitet skal kunne gjennomføres med basis i KU rapporten som en ren deskstudie uten kontakt med tiltakshaver eller høringsinstanser. Dette forutsetter at den som gjennomfører kvalitetskontrollen, er godt kjent med de formelle kravene til konsekvensutredninger og har en basis kunnskap om konsekvensanalytiske metoder og om prinsipper for beste praksis innenfor KU feltet. Ved planrettet KU kan det bli to sett med dokumenter, ett for planen og ett for KU, som må vurderes.

2.5 Struktur på kriterier for faglig kvalitet – oppsummerende forslag

Av praktiske hensyn, og for å lage et kvalitetskontrollopplegg som harmonerer med de internasjonalt kjente kvalitetskontrolloppleggene (Lee and Colley og EU-Guidance), foreslås det en hovedstruktur basert på standard innholdsfortegnelse (analytisk struktur). Denne foreslås bygd opp av tre hovedpunkter:

1. **Tiltaksbeskrivelsen** (inkludert alternativer og beskrivelse av influensområdet)
2. **Konsekvensbeskrivelsen** (inkludert scoping, bedømming av omfang og betydning av konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn)
3. **Beslutning og iverksetting** (inkludert sammenligning, avbøtende tiltak og overvåkning)

Videre foreslås det et fjerde hovedpunkt knyttet til de allmenngyldige kriteriene for KU rapportens funksjon som beslutningsgrunnlag:

4. **Presentasjon** (inkludert kriterier for forståelighet, åpenhet, transparens, logikk og balanse)

Som et femte, men separat hovedpunkt foreslås relevans, der kriterier for vurdering av

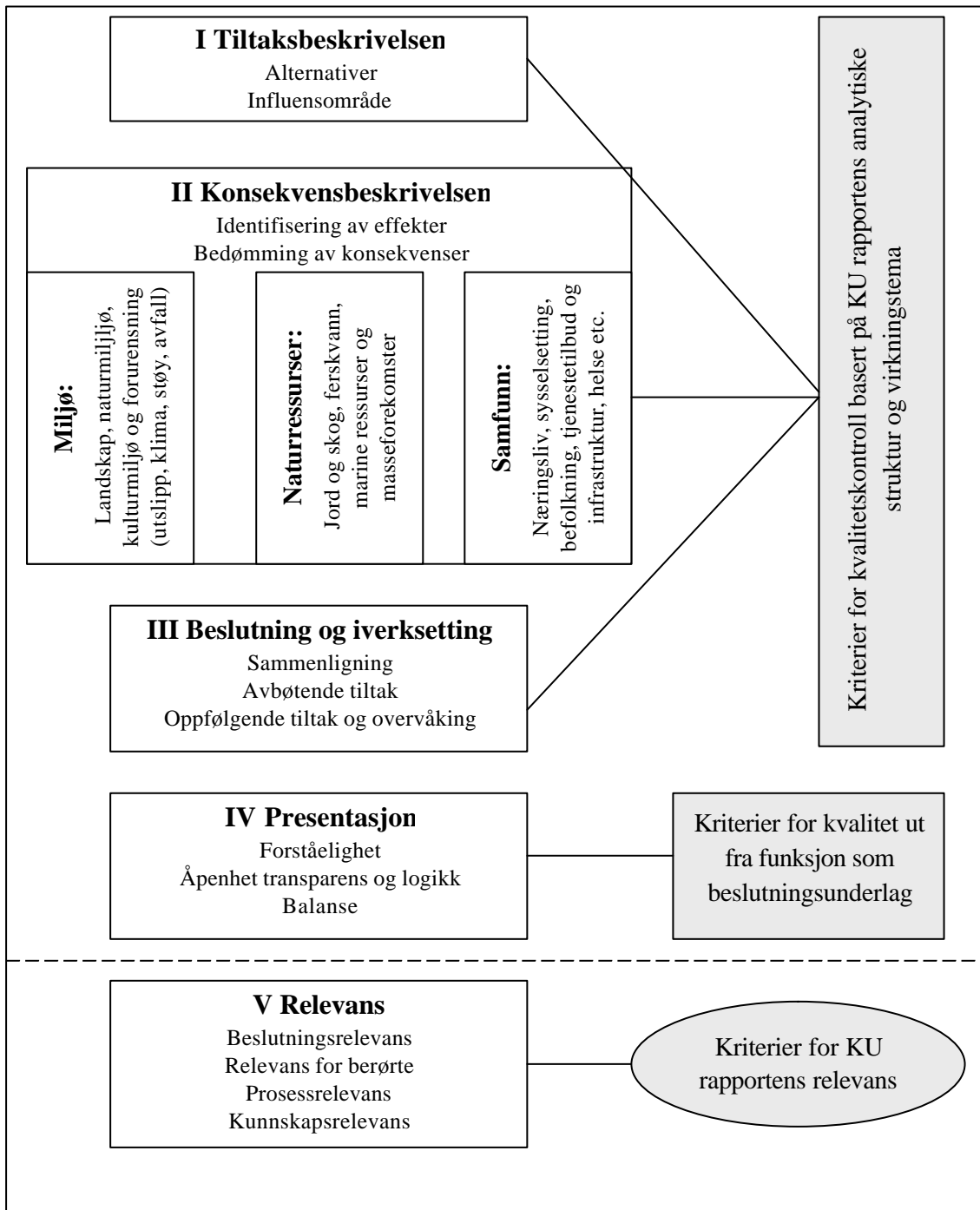
4 Lee and Colley har utviklet følgende 6 delta skala:

- A: Relevant oppgave godt utført, ingen oppgaver uteglemt
- B: Generelt tilfredsstillende og komplett, kun mindre mangler og feil
- C: Vurdert som akkurat tilfredsstillende til tross for mangler og feil
- D: Deler er tilfredsstillende, men ut fra en helhetlig betraktning vurdert som utilfredsstillende grunnet mangler og feil
- E: Ikke tilfredsstillende, betydelige mangler og feil
- F: Svært utilfredsstillende, viktige oppgaver svakt utført eller utelatt
- NA: Ikke anvendbart. Vurderingstema er ikke anvendbart eller irrelevant for denne KU rapporten

KU rapportens relevans ut fra ulike beslutningstakere, berørte interesser, tidligere KU prosess og kunnskapsgenerasjon:

5. **Relevans** (inkludert relevans for beslutningstakere og berørte, samt prosess- og kunnskapsrelevans)

Hensynet til ulike virkningstema kan ivaretas gjennom av det lages parallelle kriteriesett for hovedpunkt 2 Konsekvensbeskrivelsen i figur 2.2, slik at kvalitetsvurderingen her kan gjennomføres for ulike virkningstema alt etter hvilke virkningstema som er aktuelle i den enkelte konsekvensutredning. Figur 2.2 under illustrerer strukturen for kvalitetskontrollopplegget.



Figur 2.2: Foreslått struktur for kriterier for faglig kvalitet og for relevans

2.6 Kommentarer til skjemaene med kriterier for faglig kvalitet

Det første utkast til skjema med kriterier for faglig kvalitet (vedlegg 1) er gjennomgått og sammenlignet med hhv. Lee and Colley, EU Guidance, Hildén og de norske forskriftene.

Tiltaksbeskrivelsen:

Skjemaet er i samsvar med Lee and Colley, med unntak av pkt 1.2 om alternativ og av at kriteriene er formet som spørsmål.

EU Guidance har i tillegg et separat punkt om lineære prosjekter (1.6), et punkt om følgeprosjekter (1.11) og har mer prosjektspesifikke kriterier, et eget hovedpunkt og restavfall og utslipp og ett om risiko for ulykker. EU Guidance går noe mer i detalj og beveger seg nærmere mot inngangsdata for konsekvensbeskrivelsen. EU Guidance sitt pkt om alternativer (pkt 2) har mye til felles med det som står i skjemaets pkt. 1.2.

Hildén fokuserer innledningsvis på kobling til alternativ og tiltakets sammenheng og koblinger til andre prosjekt og beslutninger, men er mindre detaljert mht. avfalls- og restprodukter.

Forskriftene (pkt. a) har med at alternativer skal beskrives (teknisk løsning, utforming, tilpasning og lokalisering), videre arkitektoniske og estetiske utforminger, uttrykk og kvaliteter, type og mengde materiale som planlegges benyttet, videre eksplisitt opplisting: Type og mengde utslipp til bl.a. luft, vann, jordbunn, og i form av støy og rystelser, stråling og varme.

Siktemålet med kriteriene er å fange opp om KU rapporten har faglig god nok kvalitet på beskrivelsen av tiltaket med ulike alternativ, dets avgrensning og influensområde, samt en presentasjon av nullalternativet. Det kan vurderes en justering / tilpasning av skjema for å få med noen av punktene (eksempelvis om lineære prosjekter, sammenheng med andre prosjekter) ovenfor mer eksplisitt.

Konsekvensbeskrivelsen:

Skjemaet er i samsvar med Lee and Colley, men er utvidet i pkt. 2.1 for å inkludere alle virkningskategorier det norske KU-systemet.

EU Guidance har en mer omfattende gjennomgang av virkningstema (3.1 – 3.15). Spørsmål om datainnsamling og metode (3.16 – 3.22) og scoping (4.1 - 4.4) tilsvarer hovedsaklig skjemaets. Det er en omfattende liste knyttet til prediksjon av direkte effekter spesifisert på virkningstema (4.5 – 4.16 – 4.26 + 4.27) og deretter en liste over andreordens, indirekte, midlertidige, uhells- og kumulative effekter (4.17 – 4.25). Spørsmål knyttet til vurdering av konsekvensers betydning og vurderingsmetoder er presise og mer spesifikke enn skjemaets.

Hildéns spørsmål har en logisk oppbygging og dekker i hovedsak det samme som skjemaet, men trekker i tillegg inn spørsmål om avbøtende tiltak og om likeverdig behandling av alternativer.

Forskriften har virkningstema som materielle verdier, estetikk, beredskap og ulykkesrisiko og at konsekvensene skal beskrives i forhold til planer, målsettinger og retningslinjer.

Siktemålet med kriteriene er å fange opp om KU rapporten har faglig god nok kvalitet på konsekvensbeskrivelsen. Skjemaet, Lee and Colley og Hildén dekker hovedpunkter i det en konsekvensbeskrivelse skal inneholde. EU Guidance har i tillegg en rekke presise spørsmål som vil kunne belyse om KU rapporten har husket alle virkningstema og alle typer konsekvenser.

Det kan vurderes om virkningstema skal inkluderes også i andre av delpunktene av skjemaets kriterier.

Beslutning og iverksetting

Skjema bygger på Lee and Colley, men har tatt punktet derfra om alternativer inn i tiltaksbeskrivelsen. Videre er det i skjemaet tatt med et nytt punkt om sammenligning / anbefaling og ett om offentlige og private tiltak og kobling til offentlige planer tatt med.

EU Guidance har i hovedsak de samme type kriterier mht avbøtende tiltak som i Lee and Colley.

Hildén har med spørsmål og tiltak for å avbøte resterende konsekvenser da det forutsettes at miljøhensyn er inkorporert i prosjektplanleggingen allerede, punktene tilsvarer Lee and Colley og i tillegg tas det opp et punkt om risikovurdering og risikohåndtering – dels i sammenheng med beredskap. Det er i tillegg ett sett med kriterier for prosjektets framtidige håndtering og kommende prosedyrer, noe som i hovedsak motsvares av skjemaets pkt 3.4 om nødvendige offentlige tillatelser etc.

Forskriftene ha kun presisert at tiltak for å forhindre eller avbøte eventuell skade må tas med.

Siktemålet med kriteriene her er å fange opp om KU- rapporten beskriver hvordan negative konsekvenser kan avbøtes og hvordan tiltaket kan gjennomføres og overvåkes i henhold beskrivelsen i KU rapporten. De andre kvalitetsjekkoppleggene tilsier ikke at det er behov for justering av foreslått skjema.

Presentasjon

Skjemaet bygger på Lee and Colley, men har tatt med et ekstra punkt (4.2.4) om presentasjon for berørte naboer.

EU Guidance har to avsnitt her (Non technical summary og Quality of presentation) som til sammen i hovedsak dekker det samme som Lee and Colley

Hildén er mindre detaljert enn de andre her.

Forskriften har her et krav om et kort ikke-teknisk sammendrag av konsekvensutredningen beregnet på offentlig distribusjon

Siktemålet med kriteriene her er å fange opp om presentasjon tilfredsstillende krav til forståelighet, åpenhet, transparens og logikk, samt balanse. De andre kvalitetsjekkoppleggene tilsier ikke at det er behov for justering av foreslått skjema.

Kriteriene for relevans bygger direkte på kapittel 3 bak. Det foreslås også at det for hvert spørsmål i kriteriene for faglig kvalitet gjøres en vurdering om hvilken type relevans spørsmålet har.

Hildén har i tillegg to hovedpunkt; (a) Kvalitetskriterier for vurdering av usikkerheter og vanskeligheter ved bedømmingen som omfatter om sentrale usikkerhetsfaktorer og kunnskapshull er identifisert, tatt i betraktning ved konsekvensvurdering og redegjort for. *Det kan vurderes å ta med et eget punkt i skjema 2 om konsekvensbeskrivelsen om usikkerhetsbehandling.* (b) *Prosesskvalitet*, om tidspunkt for KU i forhold til prosjektplanlegging, informasjonsstrategi (utad), behandling av høringsuttalelser, kobling mellom KU og senere

beslutninger og myndighetsuttalelser og kobling mellom KU arbeidet og prosjektplanleggingen. Disse kriteriene bygger opp under kriteriene for relevans som er foreslått.

2.7 Oppsummering og etterord

Det første utkast til skjema er i hovedsak i samsvar med Lee and Colley, men med tillegg for relevans . EU Guidance har flere og mer presise detaljspørsmål og også større fokusering på ulike virkningstema. EU Guidance er i større grad en kontrollmekanisme (er alle forhold dekket) i forhold til Lee and Colley og Hildén. De to sistnevnte er i større grad et opplegg for ”karaktersetting”.

Under følger et sett med kriterier for vurdering av ulike kvalitetsvurderingsopplegg. Disse kan nyttiggjøres i det videre utviklingsarbeid.

Kriterier for vurdering av kvalitetssjekkopplegget:

- Hva er resultatene av kvalitetssjekk:
 - Ja / nei svar, karakter på ulike deler av rapport eller skriftlig vurdering av styrker og svakheter med rapport?
 - Gir kvalitetssjekken oversikt over mangler med KU rapport ?
 - Gir kvalitetssjekken forklaring på hvorfor kvaliteten er dårlig eller god, f eks upresist utredningsprogram, faglig svake konsulenter, dårlig definert tiltak eller alternativer mv.
 - Tilfredsstiller kriteriene følgende krav:
 - er hvert enkelt godt definert og entydig
 - gir hvert enkelt mulighet for rimelig konsistent og objektiv anvendelse
 - fyller hvert enkelt et bestemt formål forskjellig fra andre kriteriers formål
 - er hvert enkelt vurdert som tilstrekkelig viktig til å kunne influere på den endelige vurderingen av kvaliteten på KU rapporten
 - er antall kriterier skulle være så få som mulig, samtidig som de dekker alle emner som er identifisert som viktige
- Praktiske forhold
 - Tidsbruk for gjennomføring av kvalitetssjekk
 - Er kriteriene lett forståelige og klare (tilfredsstilles de kravene som er stilt opp innledningsvis)
 - Er skalaen tilstrekkelig detaljert / for detaljert og er det enkelt / vanskelig å benytte den?
 - Er kunnskapsterskelen for høy eller lav

Det første utkast til skjema for vurdering av faglig kvalitet og relevans er vist i vedlegg 1. Det er imidlertid gjennomført en rekke endringer i dette skjemaet som følge av utprøving. Vedlegget er tatt med for å dokumentere utviklingsarbeidet.

3 Utvikling av kriterier for beslutningsrelevans

La oss først konstatere at diskusjonen om relevans, og beslutningsrelevans, her er rettet mot opplegget for kvalitetssikring av konsekvensutredninger og bør skilles klart fra de spørsmål som gjelder beslutningsfasen, f eks hvilket av de utredede alternativer som er best for miljøet? I denne siste fasen vil virkningenes omfang og verdi knyttet til virkningstemaet spille en stor rolle i en bred sammenlikning av alternativer og virkninger. Her vil igjen diskusjonene kunne dreie seg om hva som er vesentlig for beslutningene, men sett på bakgrunn av utredede temaer og diskusjonene rundt dette. Et kvalitetssikringssystem kan selvsagt ikke lage sjekklister for hva som er mest relevant i denne prosessen, selv om fristelsen kunne være stor, både når det gjelder vektlegging av temaer og hva som er et minstekrav til systematikk i avveininger.

Det som står sentralt her, er hvilke spørsmål som er relevante å utrede, og hvilke som i liten grad kan sies å være relevante for de beslutninger som skal fattes. Dette er spørsmål det kan stå strid om i forbindelse med utarbeiding og fastlegging av utredningsprogrammet, i fortolkningen av dette, og som senere kan dukke opp under selve utredningsarbeidet. F eks kan det være behov for å vektlegge visse temaer mer enn forutsatt i utredningsprogrammet, utelate noen etter nærmere begrunnelse og ta stilling til hvilket grunnlag som skal til for å få definert avbøtende tiltak, og behovet for og innholdet i oppfølgende undersøkelser.

Vi legger til grunn en relativt bred fortolkning av relevansbegrepet, både knyttet til formelle krav til KU, tiltakshavers interesser i arbeidet, oppgaver for ansvarlig myndighet, virkningsmyndighetenes (høringsinstansenes) interesser og krav og relevans i forhold til berørte interesser for øvrig og den offentlige debatt om tiltaket. Relevansen av bestemte oppgaver kan også ses i forhold til betydningen for å få gjennomført utredningsprosessen på god måte, f eks ved å få til mer dynamiske prosesser som kan gi innspill til arbeidet med å utvikle alternativer til tiltaket, avbøting eller på annen måte besvare spørsmål som er reist av høringsinstanser eller andre i den offentlige debatten. Til sist tar vi også opp muligheten for at et tema eller en oppgave i KU arbeidet kan være relevant ut fra behovet for å bringe fram ny eller generell kunnskap om f eks årsaksvirkningsforhold, for å få fram bedre basisdata eller for å sikre tilstrekkelig faglig tyngde i utredningsarbeidet. De ulike dimensjonene går fram av den følgende hovedstrukturen.

3.1 Beslutningsrelevans for hvem? Skisse til hovedstruktur

Kriteriene for faglig kvalitet som er gjennomgått i forrige kapittel, kan også berøre temaet beslutningsrelevans. Ved gjennomgang av konsekvensutredningsrapporter kan en parallelt med vurderingen knyttet til de faglige kriteriene også vurdere om hovedtema eller deltema (for faglig kvalitet) berører spørsmålet om beslutningsrelevans. I tillegg gjelder gjennomgangen av de ulike formene for relevans hele konsekvensutredningsrapporten.

Beslutningsrelevans for tiltakshaver (BR-T), dvs. betyr spørsmålet/temaet noe for utforming og valg av tiltak og økonomien i dette? Kan dette føre til innsparing eller økte utgifter? Gir dette større/mindre forutberegnlighet når det gjelder tids- eller ressursbruk? Påvirker spørsmålet/temaet tiltakshavers mulighet til å gjennomføre egne planer og strategier?

Beslutningsrelevans for ansvarlig myndighet/planmyndighet (BR-A), dvs berører spørsmålet/temaet de forhold som myndigheten skal ta stilling til ved godkjenning av KU og under utformingen av sluttokumentet? Berører spørsmålet/temaet forhold som kan påvirke utformingen av planer som ansvarlig myndighet/planmyndighet samtidig skal ta stilling til? Er spørsmålet/temaet relevant for å ta stilling til evt planer for avbøting og/eller oppfølgende undersøkelser?

Beslutningsrelevans for virkningsmyndigheter (BR-V), dvs berører spørsmålet/temaet forhold som virkningsmyndigheten skal vurdere og som kan gi grunnlag for dennes vurdering av konsekvenser? Er dette knyttet til krav i særlov/forskrift eller pbl/RPR?

Relevans for berørte interesser (BR-I), slik som enkeltpersoner, brukere, grunneiere, organisasjoner. Bli disse direkte berørt? Må berørte private og offentlige interesser endre egne planer og kan dette dokumenteres? Må tiltaket endres som følge av foreliggende private og offentlige planer?

Prosessrelevans (BR-P), dvs spørsmålet eller temaet er relevant i forhold til å få klarlagt eller vurdert vesentlige konsekvenser av tiltaket eller gjennomføringen av oppgaver fastlagt i utredningsprogrammet? Prosessrelevans er et prosessinternt forhold som skal bidra til å få utført gode prosesser og med en logisk sammenheng mellom de ulike faser av utredningsarbeidet

Kunnskapsrelevans (BR-K), dvs om spørsmålet/temaet er relevant mht til å bringe fram ny eller generell kunnskap om årsaksvirkningsforhold, om spørsmålet er relevant for å sikre at spørsmålet blir belyst med tilstrekkelig faglig tyngde og med bruk av tilfredsstillende kompetanse og nok utredningsressurser. Aktuelle deltema spenner fra om det foreligger nok tilgjengelige og gode basisdata til om det er satt tilfredsstillende krav til kompetanse hos utreder, f eks i en anbudsprosess.

3.2 Dimensjoner og stikkord for innhold i kriterier for beslutningsrelevans

Det vil alltid være et spørsmål om hva som er de mest relevante dimensjonene i en KU-prosess. Ofte vil relevansdiskusjonene kretse rundt de to eller tre første dimensjonene, mens de andre dimensjonene kan være mer implisitte eller situasjonsavhengige. De vil også naturlig være mer diskutabile eller farget av det ståsted en måtte ha i KU-prosessen. Uansett bør vi vurdere å få opplyst mer eksplisitt enn i mange sjekklister hvilken type relevans som faktisk gjør seg gjeldende når vi skal ta stilling om et spørsmål på en sjekkliste faktisk er av betydning i den aktuelle saken.

Stikkord og spørsmål når det gjelder beslutningsrelevans for tiltakshaver *BR-T*: Hvilke alternativer som må utredes, omfanget av avbøtende tiltak, hvor mye tid som trengs til utredning og avklaring, usikkerhet og uforutsigbarhet i prosessen, forhold som kan påvirke valg av alternativ, lokalisering og utforming, krav til oppfølgende undersøkelser, forhold som kan medføre endringer i tiltakshavers markeds- eller produksjonsstrategier eller langtidsplaner (f eks offentlige sektorplaner)

Stikkord og spørsmål når det gjelder beslutningsrelevans for ansvarlig myndighet *BR-A*: Prosess- og innholds krav til KU etter pbl og KU-forskrift, mulighet for samordnet behandling av plan/tillatelse og KU, forhold som kan fanges inn i sluttokumentet mht valg av alternativ (utforming og lokalisering), behov for endringer eller samordning i relasjon til sektorplaner og

planer etter pbl, evt krav om avbøtende tiltak og til oppfølgende undersøkelser (begge med angivelse av ansvar for oppgaver)

Stikkord når det gjelder beslutningsrelevans for virkningsmyndigheter *BR-V*: Vern etter lov og forskrift, påvirkning i relasjon til verneplaner, internasjonale avtaler, foreslåtte verneplaner, grenseverdier og anbefalinger når det gjelder forurensning, vurderinger av risiko og sikkerhet, grunnlag for innsigelser mv i relasjon til rikspolitiske retningslinjer (RPR). Virkningsmyndigheter kan også f eks vurdere om standard metode er anvendt på en hensiktsmessig måte, kvaliteten på utøvelse av faglig skjønn og om det er behov for nye alternativer, annen utforming, avbøtende tiltak og oppfølgende undersøkelser (begge med angivelse av ansvar for oppgaver)

Stikkord når det gjelder beslutningsrelevans for berørte interesser *BR-I*: Direkte berørt av fysisk lokalisering, utslipp mv, indirekte berørt innenfor influensområdet f eks gjennom trafikkøkning, økt forurensning eller bruk av grøntområder, må endre egne planer som følge av tiltaket. Berørte interesser kan også ha utgangspunkt i felles verdier eller interesser som kan gi grunnlag for korrektiv til eller kritikk av konsekvensutredningens behandling av disse verdier eller interesser. Relevansspørsmålet gjelder også om KU'en har maktet å gi en helhetlig framstilling av tiltaket og virkninger for ulike berørte interesser, uten å være begrenset til vurdering av temaer i forhold til faglige, disiplinbaserte inndelinger

Stikkord når det gjelder prosessrelevans *BR-P*: Dette punktet gjelder forhold som skal lede fram til spørsmål som er relevante for ulike aktører og som derved er nødvendige for å komme fram til et godt resultat av KU prosessen. Et viktig forhold er relevansen i forhold til krav eller ønsker framsatt av høringsinstanser eller ønsker som er framkommet i den offentlige debatten rundt tiltaket. Sammenhengen mellom UP og ferdig KU med sluttdokument er også viktig i denne sammenhengen, slik at det er konsistens og logiske sammenhenger i arbeidet. Dette er enklest der en har rigide KU prosesser hvor utredningsalternativene anses gitt på forhånd, og hvor KU begrenses til å utrede vesentlige og påregnelige konsekvenser av disse. Dette punktet omfatter også om det er gjennomført en åpen vurdering av synspunkter på UP og andre dokumenter og om det er satt tilstrekkelige krav til åpenhet og medvirkning i utredningsarbeidet. I mange sammenhenger ønsker aktører å gjennomføre mer dynamiske prosesser hvor KU arbeidet kan generere nye og verdifulle alternativer til lokalisering eller utforming av tiltaket. Prosessrelevante forhold blir da i stor grad elementer som kan bidra til en mer dynamisk prosess mellom aktørene og slik at sluttrapporten i stor grad dreier seg om valg mellom reelle og realistiske alternativer. F eks kan en være i en situasjon hvor utbygger kjører fram et utbyggingsalternativ og et mer eller mindre godt 0-alternativ. Dersom begge løsninger på mange måter synes lite interessante for mange ulike aktører og berørte, vil det være nødvendig å få utviklet konsensus i retning av nye utbyggingsalternativer. Dette er elementært innenfor fysisk planlegging, men vil være mer og mer nødvendig i prosesser hvor KU går hånd i hånd med planlegging etter pbl.

Stikkord når det gjelder kunnskapsrelevans *BR-K*: Brukt adekvate metoder, gode nok basisdata, tilfredsstillende bruk av data i relasjon til validitet og reliabilitet, tilfredsstillende håndtering av usikkerhet og risiko, anvendelse av tilstrekkelig fagkompetanse og nok utredningsressurser, klar og logisk sammenheng mellom fagrapporter og KU rapport, klar og forståelig framstilling av faglige funn. I tillegg vil kunnskapsrelevans også gjelde i hvilken grad arbeidet f eks gir faglig bidrag til ny eller generell kunnskap om årsaksvirkningsforhold, oppbygging av nytt data-

grunnlag eller metoder av generell interesse. Disse siste forholdene ligger normalt utenfor det kreves av en konsekvensutredning, men kan komme inn i bildet under spesielle omstendigheter, f eks i forbindelse med helt ny teknologi og hvor offentlige myndigheter kan tenkes å gå aktivt inn for å få etablert et styrket beslutningsunderlag. Spørsmålet om kunnskapsrelevans kan også kobles til diskusjonen om å få styrket den faglig uavhengige rådgivningen og vurderingen i KU arbeidet, f eks med å bruke fagekspertter (jfr Nederland m fl) og muligheten til å sette krav til kompetanse i f eks utredningsprogrammet.

3.3 Mulighet for gradering i tre hovedkriterier og underkriterier

Det går an å tenke på at relevans også kan graderes, ikke minst der hvor dette angår noen få eller mer perifere aktører utenom tiltakshaver eller ansvarlig myndighet, eller hvor det er stor tvil om relevansen, f eks i en prosess eller sett fra en virkningsmyndighet eller en interessegruppe. For eksempel kunne en gradering gjelde forhold som er:

- A. Klart relevante, normalt unødvendig å en gi en spesifikk begrunnelse i vurderingen
- B. Situasjonsbetinget relevante, ut fra en nærmere begrunnelse
- C. Lite eller ikke relevante forhold

Under hvert hovedkriterium kan vi definere mer operative kriterier med utgangspunkt i den typologien for beslutningsrelevans som er skissert foran. Under gjennomgå eksemplar på hva som kan ligge i en vurdering av at noe er klart beslutningsrelevant.

A. Klart relevant

1. Basert på BR-T: For tiltakshavers egen utforming og vurdering av tiltaket og vurdering av egne foreslåtte alternativer, avbøtende tiltak og gjennomføringen av egne planer for tiltaket
2. Basert på BR-A: Etter lov, forskrifter og retningslinjer om KU, både i relasjon til tiltakshavers utredning og vurdering av ulike alternativer og oppgaver som ligger til ansvarlig myndighet i KU-prosessen (Her kan evt oppgis en referanse til lov- eller forskrift og lignende).
3. Basert på BR-V: Klart relevant i relasjon til sentrale virkningsmyndigheter på viktige områder som faller under deres kompetanse, med utgangspunkt i særlover, RPR mv. Ofte er det nødvendig å sjekke om vedkommende virkningsmyndighet har uttalt seg om dette, alternativt at forholdet er omtalt i utredningsprogrammet og faller under virkningsmyndighetens kompetanseområde etter særlov
4. Basert på BR-I: Klart relevant i relasjon til direkte eller sterkt berørte personer, interesseorganisasjoner eller myndigheter som normalt må tillegges vekt også i beslutningsprosessen om tiltaket (Punktet er å anse oppfylt for de som i utgangspunktet anser seg sterkt berørt, men uten at dette konkret er tilbakevist i utredningsarbeidet fra tiltakshaver/utreder)
5. Basert på BR-P: Klart relevant i relasjon til å sikre en prosess som aktivt søker å bygge opp et godt og omforent utredningsprogram og som deretter lojalt følger opp utredningsprogrammet og bidrar til at vesentlige interesser trekkes inn i arbeidet på en

hensiktsmessig måte gjennom informasjonstiltak og medvirkning. Et viktig formål for dette er bl a å sikre en dynamisk KU-prosess med gjensidig påvirkning mellom utredning og alternativvurdering der dette er ønskelig. Viktige stikkord er knyttet til dialogen rundt utredningsprogrammet (UP), prosesskrav i dette dokumentet og forholdet (konsistensen) mellom UP og KU-dokumentet. Dersom det er aktuelt med et oppfølgingsprogram eller større avbøtende tiltak vil det være viktig å sikre sammenhengen i prosessen UP KU - Sluttdokument - Avbøtende tiltak/Oppfølgingsprogram. Et viktig forhold i prosessrelevansen gjelder spørsmål det er offentlig strid om, eller med utgangspunkt i ønsker fremsatt i høringsuttalelser. Dette kan være knyttet til prosessuelle forhold eller andre dimensjoner. Stor offentlig strid er i seg selv et forhold som kan utløse KU-plikt etter loven og er selvsagt et klart relevanskriterium. I denne prosessen må en også være åpen for mulige avvik, f eks mellom UP og KU. Uansett er det klart relevant å stille spørsmålet om begrunnelse er tatt inn i KU dokumentet og om avviket samtidig er akseptert av sentrale aktører som ansvarlig myndighet og evt berørte virknings myndigheter og interesseorganisasjoner

6. Basert på BR-K: Klart relevant er også der hvor det er en stor kunnskapsbasert konflikt mellom viktige grupper av aktører, f eks berørte organisasjoner eller interesser og tiltakshaver.

3.4 Oppsummering og resultater av utprøving

Opplegg for utprøving

I forhold til skjema med kriterier for faglig kvalitet foreslås det at skjemaet gis en egen kolonne for vurdering av relevans. Ved gjennomgang av konsekvensutredningsrapporter merkes det av for hvert spørsmål i sjekklisen angis hva slags type relevans som gjør seg gjeldende, f eks A1, A2 osv. Det gis i tillegg en kommentar der hvor det er tvil om plassering i kategori, noe som kan få betydning for senere vurdering av inndeling av type relevans. For spørsmål som vurderes å være situasjonsbetinget relevante (Kategori B) angis både type relevans (B1, B2 osv) og en nærmere vurdering i kolonne med kommentarer. For lite/ikke relevante spørsmål (Kategori C) kan også i testen angis begrunnelse for denne vurderingen.

Vurdering av om konsekvensutredningen tilfredsstiller de ulike former for beslutningsrelevans vurderes også gjennom et eget skjema der det er stilt opp 6 hovedtema (kriterier) svarende til de ulike relevanstypene med tilhørende underspørsmål.

Endringer etter utprøving

Etter utprøvingen av skjema for faglig kvalitet og relevans (se vedlegg 1) er det foretatt betydelige endringer i opplegget. *Det endelige forslag til skjema står i kapittel 5.* Tilleggs-kolonnen for vurdering av type relevans i skjemaet for faglig kvalitet er tatt bort da det ble for komplisert å gjøre vurderingene samtidig. I tillegg er det gjennomført vesentlige endringer i skjemaet for vurdering av relevans. Den viktigste endringen er imidlertid at fullstendige vurderinger av relevans ikke utelukkende kan gjennomføres som en deskstudie. Erfaringene her viser at det må tas kontakt med representanter for bl a tiltakshaver og myndighetene for fullt ut å kunne gjennomføre denne type vurdering.

4 Erfaringer med bruk av kvalitetskriteriene

Fire konsekvensutredningsrapporter ble valgt ut i samarbeid med oppdragsgiver for utprøving av første utkast til skjema med kriterier for faglig kvalitet og relevans (Vedlegg 1). De fire konsekvensutredningsrapportene er gitt en uavhengig vurdering fra hver evaluator. Det er i hovedsak tatt utgangspunkt i konsekvensutredningsrapportene, men også tilhørende saksdokumenter er gjennomgått. Evalueringen foregikk i utgangspunktet som ”deskstudie”, altså uten kontakt med informanter knyttet til noen av sakene. Det ble benyttet 4 – 8 timer på hver sak for hver av evaluator. Tidsbruk er dels avhengig av sak (omfang og tilgjengelighet av KU-rapport), grundighet i evalueringen og av erfaring med denne type evaluering. Erfaringen viste seg ved at evalueringen gikk raskere etter hvert.

I etterkant av deskstudiene er det tatt kontakt med noen sentrale informanter (tiltakshaver eller konsulent og noen sentrale faginstanser) for å få deres oppfatning av disse KU rapportene og i særlig grad vurdering av beslutningsrelevans. Enkelte av disse informantintervjuene bærer imidlertid noe preg av de er noen år siden saken ble behandlet.

I kapittel 4.1 under er hovedinntrykk fra deskstudien av KU rapportene gjengitt, samt noen resultater fra informantintervjuene. Det understrekes imidlertid at kvalitetsvurderingen av KU rapportene er gjennomført for å teste ut skjema for kvalitet og relevans – og ikke for å gjennomføre en konkret kvalitetsvurdering. I kapittel 4.2 oppsummeres våre erfaringer med bruk av skjema for kvalitet og relevans inkludert forslag til endringer i skjema.

4.1 Vurdering av de konkrete KU rapportene

Under oppsummeres fortløpende vurderingene av KU rapportene for (1) Golfbane på Kurud, (2) Varemesse på Lillestrøm, (3) Liafjellet steinbrudd i Larvik og (4) Ny E6 på Melhus. Utfylte skjema for kvalitet og relevans (ikke vedlagt rapporten) er grunnlaget for de oppsummerende vurderingene av (a) tiltaksbeskrivelsen, (b) konsekvensbeskrivelsen, (c) beslutning og iverksetting (d) presentasjon og (e) relevans. Informantintervjuene danner grunnlaget for de øvrige vurderingene.

4.1.1 Golfbane på Kurud

Tiltaksbeskrivelsen er tilfredsstillende, men den skjemmes noe av dårlige kart samtidig som det dynamiske elementet ved utvikling av 18 hulls golfbane ikke er medtatt. Den alvorligste mangelen her er imidlertid at det ikke er utviklet et alternativ, eksempelvis en 9 hulls bane. Begrunnelsen for nullalternativet er ikke dokumentert. Forholdene i influensområdet bl.a. vedrørende kulturminner er alt for omfattende beskrevet.

Konsekvensbeskrivelsen omfatter for så vidt de riktige temaer, men KU går ikke nok i dybden på enkelte viktige tema, særlig drikkevannsspørsmålet. Det mangler videre en beskrivelse av prosessen. Når det gjelder en systematisk og analytisk beskrivelse av omfang og betydning varierer dette i forhold til tema. Det er således ikke gjennomført en systematisk KU metodikk. Samlet sett er vurderes konsekvensbeskrivelsen som akkurat tilfredsstillende.

Beslutning og iverksetting inneholder både avbøtende tiltak og overvåkningsprogrammer, men effekten av de avbøtende tiltak er ikke klargjort. Det mangler en systematisk gjennomgang av avbøtende tiltak. Den manglende vurdering av alternativer (f eks 9 hulls bane) svekker også forberedelse til iverksetting.

Presentasjonen svekkes av manglende helhetlig redigering av rapporten og for liten grad av utheving av viktige konklusjoner. Det kunne med fordel vært benyttet flere fotomontasjer etc. Det er viet alt for mye plass på registreringsstoff som med fordel kunne vært lagt i vedlegg. Framstillingen er noe ubalansert ved at en i mange tilfeller bagatelliserer konsekvenser eller forteller hvordan dette skal følges opp. Presentasjonen har så vidt mange svakheter at den ikke vurderes som tilfredsstillende.

KU er delvis *relevant* for tiltakshaver og ansvarlig myndighet mht. avbøtende tiltak, for virkningsmyndighetene bl.a. kulturminner og for brukere av området og grunneieren. Rapporten er også relevant i forhold til utredningsprogrammet. Rapporten inneholder også mye ikke beslutningsrelevant stoff (kulturminneregistreringer) samtidig som relevante vurderinger om ulike type konsekvenser for drikkevannet – hva skjer om forutsatt driftsmetode ikke virker – hva om det blir dårlig rykte om drikkevannet. KU-rapporten klarer kun delvis å ta tak i den offentlige debatten knyttet til tiltaket.

Resultat fra informantintervju

Inntrykk fra samtaler med noen aktører (Oppegård kommune og konsulent). Hovedvekten er her lagt på vurderingen av relevans.

Fra kommunens side er hele konsekvensutredningsprosessen beskrevet som problematisk, dels knyttet til begrenset kapasitet og dels knyttet til begrenset erfaring og kompetanse med hvordan slike saker skal håndteres. Deler av konsekvensutredningsprosessen ble derfor noe tilfeldig og avhengig av at engasjerte enkeltpersoner og instanser tok aksjon. Kommunen selv kunne i utgangpunktet ikke identifisere svakhetene ved rapporten som er påpekt ovenfor. I etterkant er det imidlertid en klar vurdering av at om kommunen skulle utarbeidet utredningen på egen hånd, så ville de i mye større grad vektlagt den usikkerhet det er i knytning til en rekke av de tema en tar opp – og ikke minst ikke påstå slik som tiltakshaver har gjort, at dette kommer til å gå glatt.

Kommunen vurderer rapporten til å være klart relevant – en fikk i hovedsak svar på de spørsmål som ble stilt, men rapporten bærer i for stor grad preg av å være for utbygging. For kommunen var det vanskelig å kunne stille opp med tilstrekkelig motekspertise på alle områdene.

Konsulenten på sin side påpeker at et svært omfattende utredningsprogram, som kommer av at kommunen er redd for at ikke alt blir utredet godt nok, er et vesentlig problem for denne utredningen. Eksempelvis kunne biologi og dyreliv vært utelatt. Dette medfører ekstra og unødvendige utredningskostnader for tiltakshaver. Konsulenten oppfattet ikke at det var spesielt problematisk å utrede og å bedømme konsekvensene, men vurderte det noe problematisk å få begrenset omfanget på fagrapportene. De mente manglende kompetanse og erfaring fra kommunens side var et problem i KU prosessen. Konsulenten mente og at det ikke representerte noe problem at kun ett alternativ var utredet – det var jo det mest omfangsrike og forskjell mellom 18 og 9 hulls bane var svært liten.

I ettertid kan en se at engasjement fra høringsinstanser har medført modifikasjoner av det foreslåtte utbyggingsalternativet og iverksetting av avbøtende tiltak.

4.1.2 Varemesse på Lillestrøm

Tiltaksbeskrivelsen er tilfredsstillende og dekkende på mange områder, men har også en del mangler. Funksjonene til varemessen tas for gitt, hotellplanene kommer ikke godt nok fram, og koblingen til planer i nabolaget er for lite omtalt. Det er også noe uklart angående utnytting av deler av tomten. Det er heller ikke en konsekvent og bevisst avgrensning av influensområdet. En vesentlig svakhet er det også at tiltakshaver ikke er pålagt å vurdere alternativer mht. utforming, omfang og størrelse. Nullalternativet fremstår videre som uklart (gjeldende reguleringsplan eller dagens tomt).

Konsekvensbeskrivelsen vurderes så vidt som tilfredsstillende. Framgangsmåten for scoping framgår ikke – og det er uklart i hvilken grad en har tatt opp problemstillinger knyttet til naboområdene og beboere i nærheten. Enkelte tema dekkes heller ikke grundig nok (bl.a. støy og trafikk). *Konsekvensbeskrivelsen* makter kun i begrenset grad å få fram hvordan drift av varemessen vil influere – og det er heller ikke synliggjort det dynamiske element ved utvikling av en varemesse. Når det gjelder systematisk beskrivelse av virkningenes omfang og betydning – er denne systematikken ikke gjennomgående tatt i bruk .

Beslutning og iverksetting er ikke tilfredsstillende, dels grunnet manglete vurdering av alternativer (straffes for dette for andre gang), dels fordi vurdering av avbøtende tiltak synes uforpliktende og at det ikke opplyst om effekten av de avbøtende tiltak.

Presentasjonen er vurdert som tilfredsstillende, men det er en rekke svakheter. Det mangler en systematisk oppsummering av hovedkonklusjoner, sammenstilling av konsekvenser mangler, og det er heller ingen oppsummerende og helhetlig vurdering samlede virkninger for sterkt berørte naboer. Fremstillingen er heller ikke balansert – det legges for mye vekt på å gi et inntrykk av at alt vil bli ordnet og at ingen av de negative konsekvensene egentlig er betydningsfulle.

KU er delvis *relevant* for tiltakshaver og ansvarlig myndighet (reguleringsplan), samt for lokalbefolkning og grunneiere. Den har liten relevans for kunnskapsstus innenfor ulike virkningstema eller for metodeutvikling.

Resultat fra informantintervju

Inntrykk fra samtaler med noen aktører (NHD, Fylkesmannens miljøvern avdeling i Oslo og Akershus og konsulent for KU) involvert i KU for Norges Varemesse på Lillestrøm.

Oppfatning av tiltaket og alternativer til dette

Alle tar lokaliseringen på Lillestrøm som gitt.

Vi får allikevel bekreftet vårt inntrykk at tiltaksbeskrivelsen kan oppfattes som upresis, f eks var hotell (med 350 ansatte) bare en implisitt del av tiltaket. Dette kan oppfattes som et paradoks, spesielt på bakgrunn av at KU-rapporten går langt i å gjengi en rekke detaljer fra ulike utkast i arkitektkonkurransen.

Spørsmålet om KU kom på riktig tidspunkt: De fleste mente det, selv om KU kunne gitt input til arkitektkonkurransen.

0-alternativet er problematisk i denne saken, noe som bekreftes av flere av informantene: Er det en brakkmarkstomt som var utgangspunktet, eller foreliggende reguleringsplan som la opp til betydelig aktivitet? Tiltakshaver brukte begge forståelsene, tilsynelatende ettersom det passet i framstillingen.

KU-rapportens relevans for ulike aktører

NHD og FMVA pekte på at relevansen må ses på bakgrunn av en KU-rapport som vurderes å være av ordinær/middels standard. NHD var noe tvilende til nytten for tiltakshaver og mener nytten for tiltakshaver varierer veldig fra sak til sak. Konsulent ser mer positiv på nytten, særlig i forhold til berørte interesser og for å få forberedt reguleringsplanarbeidet. FMVA mener at rapporten ikke ga de svar en trengte på deres fagfelt, og at dette ble løst utenfor KU-prosessen i ettertid, i form av nye utredninger i reguleringsplansaken. Etter deres oppfatning burde KU-rapporten vært basert på et mye mer fokusert utredningsprogram som bedre fanget opp konflikttemaene. Konsulenten er mye enig i dette, men mener tiltakshavere generelt er tilbakeholdende med å øke aktiviteten i meldingsfasen på grunn av antatt økte kostnader.

FMVA mente at den offentlige debatten gikk ganske løsrevet fra KU-rapporten.

NHD mener at mange KU-er kommer for sent. Stort oppmøte på folkemøter om KU. Mener slike møter burde vært på meldingsstadiet, som grunnlag for å øke relevansen av utredningsarbeidet.

Informantene mente at KU kunne bli bedre ved at selve prosessen med rapporten kom bedre fram i dokumentasjonen

4.1.3 Liafjellet steinbrudd i Larvik

Tiltaksbeskrivelsen er generelt sett tilfredsstillende og komplett. Brukbar fotomontasje styrker beskrivelsen. Mangler i forhold til redegjørelsen for skrotstein (restprodukter), influensområde er ikke presist nok definert og det mangler en vurdering av mulighetene for å utvide boligområdet i nullalternativet. Den største svakheten med tiltaksbeskrivelsen er at det ikke finnes reelle alternativer, - dvs. at omfanget av tiltaket kunne vært begrenset. En må huske at 50 – 70 års perspektiv er lenge. Samlet vurdering av tiltaksbeskrivelsen A – B/C avhengig av om en vil kreve alternativer eller ikke. Dette skulle gjerne vært krevd i UP-sammenheng.

Konsekvensbeskrivelsen omfatter de relevante tema, men har ikke gått tilstrekkelig grundig til verks på alle. Det er ikke fokusert nok på de viktigste tema – konsekvensene for et nærliggende boligområde og en videre utvikling av dette. Konsekvensvurderingene er systematiske og metodebruk er i hovedsak klarlagt. Det redegjøres imidlertid ikke for KU- prosessen. Størrelse og omfang på konsekvenser er i hovedsak tilfredsstillende beskrevet, men konsekvensutredningen får ikke fram hva som er de mest betydningsfulle virkningene og hvilke effekter de avbøtende tiltak vil ha. Samlet vurdering A – C/B avhengig av om en går faglig inn i de ulike tema eller ikke.

Beslutning og iverksetting svekkes noe av usikkerhet om forpliktelse for iverksetting av avbøtende tiltak og effektiviteten av disse. Denne delen er vurdert som tilfredsstillende til tross for mangler og utilstrekkeligheter.

Presentasjonen er tilfredsstillende, men rapporten er lang og til dels detaljert, og det savnes utheving av de viktigste forhold og en redegjørelse for prosessen. Presentasjonen er også litt lite balansert – f.eks. har i liten grad ikke belyst saken sett fra naboers ståsted.

KU rapporten er *relevant* for tiltakshaver, ansvarlig myndighet, enkelte virkningsmyndigheter og berørte interesser. Rapporten er mindre relevant mht kunnskapsstatus innenfor ulike virkningstema og metodeutvikling. Det er imidlertid relevante forhold som er utelatt fra KU-rapporten. Det gjelder særlig belysning av samlede virkninger for det nærliggende boligområdet der også avbøtende tiltak er tatt med og. Bedre fokusering kunne gjort rapporten mer relevant.

Resultat fra informantintervju

Under gjengis inntrykk fra samtaler med noen aktører (Bergvesenet, Larvik kommune og konsulent for KU) involvert i Liafjellet steinbrudd. .

Oppfatning av tiltaket og alternativer til dette

Konsulenten og kommunen tok tiltaket for gitt - begge sier at det var alt eller ingenting, men viser til at det kom inn reduksjoner i slutfasen. En modell av tiltaket ble laget på et sent tidspunkt, i forbindelse med den påfølgende reguleringsplanen. Denne var nyttig i denne diskusjonen.

Bergvesenet (ansvarlig myndighet) bekrefter at reduksjon i arealet ble krevd som del av en tilleggsutredning, bl a etter innspill fra Fylkesmannens miljøvernavdeling.

Bergvesenet peker ellers på at de sentrale problemstillingene i utredningsprogrammet var knyttet til landskap, utslipp (støy og vannforurensing) og barn og unges interesser. Mener KU var noe preget av at konsulenten var landskapsarkitekter, men at det tidlig var klart hva man burde konsentrere seg om.

KU-rapportens relevans for aktørene

Bergvesenet (BV) mente at rapporten var klart relevant for tiltakshaver og flere offentlige myndigheter. BV skal godkjenne en driftsplan og bruker selv KU i denne sammenheng. De mener at avbøtende tiltak hører hjemme i reguleringsbestemmelsene. Det er imidlertid et problem å få til en formell forankring av et foreslått program for oppfølgende undersøkelser. BV tror at KU rapporten var mindre relevant for forurensings- og vegmyndigheter, ettersom en måtte gjennomføre tilleggsutredninger for trafikk og støy. KU-rapporten var heller ikke relevant nok for berørte interesser, noe som måtte fanges opp av tilleggsutredningene. BV peker også på at konkurrenter til tiltakshaver mente at det burde lages en samlet kommunedelplan for steinbrudd i kommunen, før tillatelse kunne gis. De mente mao at KU ikke var relevant nok og argumenterte indirekte for en strategisk KU/kommunedelplan.

Kommunen mente rapporten var relevant for dem, men at tiltakshaver syntes kravene gikk for langt. Kommunen ønsker nå ikke flere brudd før det er utarbeidet en samlet kommunedelplan for virksomheten. Den offentlige debatt gikk delvis uavhengig av KU, men rapporten var nyttig i arbeidet med forslag til reguleringsplan, reguleringsbestemmelser og den driftsplan tiltakshaver skal utarbeide overfor kommune og BV.

Konsulenten mente rapporten var relevant for tiltakshaver ved at en ble nødt til å forholde seg tidligere til en del viktige problemstillinger som uansett måtte håndteres. Rapporten var også viktig i relasjon til reguleringsplanen og for å få grunnlag for andre tillatelser. Regulerings-

planen bygger på KU-arbeidet. Konsulentene mente også at rapporten var viktig for berørte interesser - den ble en arena for informasjon og diskusjon.

4.1.4 Ny E6 på Melhus

Tiltaksbeskrivelsen er godt utført og med bruk av fotomontasjer gis det en utfyllende og detaljrik framstilling av tiltaket inkludert de mange alternativene. Det kunne kanskje vært en bedre framstilling av de regionale sammenhenger for tiltaket.

Konsekvensbeskrivelsen omfatter for alle tema – og er således heldekkende – kanskje kunne det vært større grad av fokusering. Det er ikke en konsekvent skille mellom ulike typer konsekvenser (kort – langtid – anleggsfase etc) og kanskje kunne anleggsfasen vært skildret bedre. Kartleggingsmetodene og begrunnelse er ikke konsekvent presentert – og en har ikke klart å gi en redegjørelse for KU-prosessen – kontakt med lokalsamfunn og hvordan innspill er trukket inn i analysene. Kuen skiller klart mellom omfang og betydning – en har kanskje vært noe rask med + - - tegn, men denne siden av KU er nær forbilledlig. En har derimot i for liten grad redegjort for andres synspunkter i saken og vurderingen av disse. Samlet sett vurderes konsekvensbeskrivelsen som tilfredsstillende og komplett – kun med mindre mangler og utilstrekkeligheter.

Beslutning og iverksetting inneholder både avbøtende tiltak og overvåkningsprogrammer – og det er god systematikk her. Sammenligningen av alternativer er også klar og systematisk gjennomført. En liten mangel gjelder effektiviteten av avbøtende tiltak – og evt. usikkerhet her. Samlet sett vurderes denne delen av Kuen som tilfredsstillende gjennomført og uten særlige mangler etc.

Presentasjonen svekkes litt av et beskjedent sammendrag som er noe vanskelig tilgjengelig. KU rapporten er svært lang (200 sider – tiltaksbeskrivelse helt til side 59). Fotomontasjer fungerer imidlertid svært godt. Det kunne imidlertid vært vurdert om noe av stoffet kunne vært lagt i vedlegg. En mangel er at det mangler en integrert presentasjon av tiltakets (og alternativenes) konsekvenser for beboerne / boligområder i Melhus. Prosess beskrivelse mangler også. For øvrig er presentasjonen tilfredsstillende og en av styrkene med denne konsekvensutredningen.

KU vurderes som *relevant* for de fleste aktører – mest for tiltakshaver og andre myndigheter, men også for andre berørte. KU vurderes også som relevant i forhold til foreliggende kunnskapsstatus særlig innenfor metodeutvikling, men også for samfunnsrelaterte tema. Her synes vurderingen av konsekvenser for trafikanten å representere en nyvinning. På metodesiden er det særlig håndteringen av mange alternativer, systemtenkning og det at en klarer å følge disse gjennom alle delene av konsekvensutredningen som er imponerende.

Resultat fra informantintervju

Under gjengis inntrykk fra samtaler med noen aktører (Statens vegvesen, Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning). Hovedvekten er lagt på aktørenes vurdering av KU-rapportens relevans.

Utarbeidelse av melding og utredningsprogram for Ny E6 Melhus var oppfattet som problematisk. Dette gjaldt både det å bli enig om hvilke tema som skulle utredes og den

geografiske avgrensningen. Prosessen var i utgangspunktet politisk styrt, og det ble ikke enklere ved at Stortinget også la seg opp i saken.

Arbeidet med å finne fram til vesentlige virkninger og å beskrive og å vurdere omfang og betydning av virkningene ble i utgangspunktet oppfattet som greit . Det var imidlertid svært kostnadskrevende fordi hele bredden av temaer skulle dekke for svært mange alternativer. Et særlig problem, sett fra utbyggeres side, var å få tak i fagfolk / eksperter innenfor tema som fisk, naturmiljø og landskap som kunne være ”objektive” innenfor sitt tema å holde tilstrekkelig ”avstand” til den saken de utreder. I ettertid har en også vurdert at hele utredningen kunne vært mer fokusert.

Alternativsammenligningen var teknisk sett en grei oppgave.. En visste i utgangspunktet at dette betydde lite for beslutningen ut fra de sterke signalene Stortinget allerede hadde gitt.

Selve konsekvensutredningsrapporten vurderes å være for lang – dette som en følge av de valgene en hadde gjort med tema og antall alternativer.

KU rapporten vurderes av tiltakshaver å ha forholdsvis liten relevans for alternativutvelgelsen – den ble i stor grad et spill for galleriet / pliktløp. I ettertid kan en nok stille spørsmål ved denne prosessen. Rapporten vurderes imidlertid som relevant for høringsinstansene – de fikk utredet de spørsmål de var interessert i. Fra Riksantikvaren påpekes det at det ikke ble gjennomført flateavdekking siden det var flere alternativer. DN melder at rapporten faglig sett ga svar på de spørsmål som var stilt. Metodikken og konfliktnivå ble vurdert som utfordrende.

I forhold til den offentlige debatt fungerte konsekvensutredningsrapporten og det øvrige materiell (plansjer, foldere, bilder og fotomontasjer) godt og da særlig i forhold til trasevalg.

Oppsummeringsvis ble det fra tiltakshavers side pekt på at forbedringspotensialet for denne konsekvensutredningen lå i at rapporten hadde for mye dokumentasjon og at deler av innholdet var for lite relevant i forhold til den aktuelle beslutningssituasjonen.

4.2 Erfaringer med bruk av kvalitetsvurderingsskjema

Det konkrete resultater for hver av sakene er dokumentert i vurderingsskjema (7 sider) for hver av sakene. Vi gikk gjennom hver sak – kriterium for kriterium – noterte hverandres karaktergivning og drøftet hvilke vurderinger som lå bak.

Hovedinntrykket fra de ulike sakene var felles – dvs. hvilke KU er som var gode og hvilke som ikke var så gode. For enkelte tema og saker var det felles eller liten avstand i karakterfastsettingen (en karakter forskjell), mens for andre tema og for andre deler kunne det være større forskjell i karakterfastsettingen mellom de to evaluatorene. Et viktig poeng i den sammenheng er at etter samsnakkingen var det i all hovedsak enighet om hva karakteren skulle være. Et viktig råd er således at det bør være to evaluatorene. Variasjonen i karaktergivningen skyldes i hovedsak følgende forhold:

- Om spørsmålet tolkes strengt (bokstavelig) eller om spørsmålet ”tilpasses” KU-saken. Eksempelvis om en skal trekke i karakter dersom ikke alle elementene i et spørsmål er dekket selv om dette fungerer godt.
- Om evaluator ser seg i rollen som generalist med forstand på KU eller som spesialist også på fagtema. Ser en seg som generalist gir dette vanligvis bedre karakter på de

fagtematiske spørsmål ut fra at dette er dekket – uten at en har sjekket at det som står der stemmer, mens en som spesialist på fagtema kan gi en lavere karakter ut fra en fagtematisk vinkling.

- Grundighet i evalueringen og hva en oppdager. Her viste sammenligningen av resultatene at større grundighet i evaluering gav ofte dårligere karakter, men også at vektlegging av ulike forhold gav forskjeller. Det var også flere aha-opplevelser – ”det hadde jeg ikke tenkt på”. Dette taler forøvrig for at det bør være to uavhengige evaluatore
- Hvilken målestokk har en for karakterfastsettingen – må spørsmålet være 100% tilfredsstilt for å få A-vurdering – og hvor mye utelatelse og omtrentligheter er det lov å ha før D-vurdering (ikke tilfredsstillende) slår inn. Her er det rom for skjønn. Eksempelvis vil høg karakter på alle innholdsmessige forhold lett kunne medføre en meget omfattende KU – noe som vil kunne gi dårlig karakter på presentasjon.

Selvfølgelig kan det også ha noe betydning hvilken innstilling en har til tiltakshaver – om en setter seg inn i hans situasjon (og forstår hans tilnærming) eller om en i stedet stiller seg direkte kritisk til tiltakshavers hensikter med prosjektet. En annen generell side er at rapportutforming og tilgjengeligheten av stoffet også uvilkårlig får innflytelse på karaktergivning på de faglige forhold og ikke bare på karaktergivning av presentasjonen.

Erfaringer med skala

En positiv erfaring med kvalitetsvurderingsskjemaet er at den 6 delta karakterskalaen fungerte brukbart for vurdering av deltema under tiltaksbeskrivelsen, konsekvens-beskrivelsen, beslutning og iverksetting (iverksettingsforberedelse) og presentasjon. Den tredelte skalaen for vurdering av relevans fungerte imidlertid ikke så godt, noe som har med spørsmålene å gjøre. Den høyre kolonne i skjemaet der en skulle oppgi type relevans, dvs. om spørsmålet hadde betydning for beslutningsrelevans for hhv. tiltakshaver, ansvarlig myndighet eller virkningsmyndighet ble for komplisert å benytte.

Forhold til melding / utredningsprogram

Negativ karaktergivning av konsekvensutredningsrapport henger sammen med hvor god scopingprosessen har vært i meldingsfasen – hvor presist en har formulert utredningstema og også hvordan fastsettelsen av utredningsprogrammet har vært. Flere av våre rapporter fikk dårlig karakter fordi at tiltakshaver ikke var pålagt å utrede alternativer (ikke nødvendigvis lokaliseringalternativer, men alternativer mht utforming, størrelse og teknologi) – men dette er et av de viktige krav til konsekvensutredningen – som bør holdes høyt.

Forslag til endringer i kvalitetsvurderingsskjema

Den felles erfaringen med kvalitetsvurdering og bruk av det utviklede kvalitetsvurderingsskjema gav opphav til flere forslag til justeringer, endringer og til dels store omlegginger i skjemaet. Grunnlaget for evaluering av kvalitetsvurderingsskjemaet har vært følgende krav til spørsmålene:

- at hvert enkelt er godt definert og entydig
- at hvert enkelt mulighet gir for rimelig konsistent og objektiv anvendelse
- at hvert enkelt fyller et bestemt formål forskjellig fra andre kriteriers formål

- at hvert enkelt er vurdert som tilstrekkelig viktig til å kunne influere på den endelige vurderingen av kvaliteten på KU rapporten
- at antall kriterier er så få som mulig, samtidig som de dekker alle emner som er identifisert som viktige

Under gis det en oversikt over hovedvurderinger av spørsmålene under hvert av de 5 hovedtema. Det er laget forslag til nytt skjema der disse justeringene og endringene er inkludert. Dette følger i kapittel 5. Grunnlaget er det første utkast til skjema i vedlegg 1.

Spørsmålene under hovedtema tiltaksbeskrivelsen:

Spørsmålene under hovedtema tiltaksbeskrivelsen fungerte i hovedsak godt, det er kun mindre endringer og justeringer som synes nødvendig. Spørsmålene under hovedpunkt 1.1 (foreligger det beskrivelse av tiltaket) og 1.2 (foreligger beskrivelse av tiltakets krav til tomteområde) er slått sammen. Noen spørsmål er vurdert som overflødige (1.2.1 og 1.3.1), mens andre er omformulert (1.3.2 og 1.3.5). Spørsmålene om alternativer presiseres til å omfatte lokalisering, utforming, størrelse (omfang) og teknologi.

Spørsmålene under hovedtema konsekvensbeskrivelsen:

Spørsmålene under hovedtema konsekvensbeskrivelsen var noe mer problematisk. Dels kom problemene av at spørsmål om scoping (2.3), om metoder for identifisering av virkninger (2.2) kommer etter spørsmålene om potensielle virkninger av tiltaket er kartlagt og beskrevet. Hovedårsaken til problemene var imidlertid at spørsmålene om kartlegging, størrelse og omfang (2.4), om konsekvensenes betydning (2.5) skulle dekke alle virkningskategorier. Dermed ble det svært vanskelig å gi en karakterfastsettelse for kvaliteten på hvordan konsekvensutredningen fungerte under de ulike fagtema. Her er det foreslått en omlegging av vurderingsskjema, med et første deltema om fokusering / scoping, deretter tre parallelle sett med spørsmål om kartlegging, størrelse og omfang og betydning for miljørelaterte tema, naturressursrelaterte tema og samfunnsrelaterte tema.

Spørsmålene under hovedtema beslutning og iverksetting:

Spørsmålene under dette hovedtema fungerte i hovedsak bra. Hovedpunkt 3.2 og 3.3 bør vurderes slått sammen, og 3.3.1 og 3.3.3 bør vurderes strøket.

Spørsmålene under hovedtema presentasjon:

Spørsmålene under hovedtema presentasjon fungerte bra – det er kun mindre justeringer som er nødvendig. Det er noe overlapp mellom spørsmål under hovedpunkt 4.1 og 4.2. Det bør tas med et spørsmål om fokusering – og det bør være spørsmål om omfanget av ulike deler av KU-rapporten dvs. om tiltaksbeskrivelsen, registreringsdelen eller andre deler er for omfattende. Det bør også fokuseres på forholdet mellom rapport og vedlegg.

Spørsmålene under hovedtema relevans:

Spørsmålene under dette hovedtema gav ikke gode nok svar på mht. relevans. Her foreslås det at kvalitetsvurdering baseres på prosa. Spørsmålene bør snus: Er det deler av konsekvensutredningen som ikke er relevant for beslutningstakerne? Videre bør det stilles spørsmål om det er relevante konsekvenstema som ikke er dekket. Spørsmålet om konsekvensene er gitt en helhetlig vurdering for lokalbefolkning, boligområder mv. på tvers av fagtema også tas med. Et siste spørsmål er om det er relevante alternativ som ikke er dekket av konsekvensutredningen.

5 Bearbejdet forslag til skjema for kvalitet og relevans

Med basis i erfaringene med bruk av det første skjemaet for vurdering av kvalitet og relevans, slik de er oppsummert i kapitlet foran er det utarbejdet et nytt forslag til skjema som følger i dette kapittel. Den konkrete bearbejelsen foregikk ved gjennomgang av hvert enkelt hovedtema og deltema fortløpende og vurdering av disse i forhold til kriteriene jfr. pkt 2.7 foran.

Det understrekes at siktemålet med vurderinger av kvalitet og relevans på KU-rapportene er å overvåke kvaliteten og ikke å kunne gi en konkret tilbakemelding til tiltakshaver / konsulent i en konkret sak. Dersom det siste er siktemål må det gjennomføres en mer omfattende kvalitetsvurdering med ytterligere dokumentstudier og hvor intervjuer med informanter inngår.

Vurderingsskalaen for vurdering av faglig kvalitet som bygger på Lee & Colley er gjengitt i tabellen under. For vurdering av relevans foreslås det ikke å benytte noen særskilt skala.

Tabell 5.1 Vurderingsskala

VURDERINGSSKALA:
A: Generelt godt utført, ingen viktige oppgaver mangler eller er ufullstendig
B: Generelt tilfredsstillende og komplett, kun mindre mangler og utilstrekkeligheter
C: Kan bli vurdert som akkurat tilfredsstillende til tross for mangler og/ eller utilstrekkeligheter
D: Deler er vel besvart, men må som et hele, bli vurdert så vidt utilstrekkelig ut fra mangler og / eller utilstrekkeligheter
E: Ikke tilfredsstillende, betydningsfulle mangler eller utilstrekkeligheter
F: Svært utilfredsstillende, viktige oppgaver dårlig gjennomført eller ikke besvart
IA: Ikke anvendelig. Vurderingstemaet er ikke anvendelig eller irrelevant i denne saken

Framgangsmåten for gjennomføring av en vurdering av kvalitet og relevans er som følger:

1. Gjennomgå KU rapporten fort, noter utforming og hvor viktig informasjon er
2. Gjennomgå første vurderingskategori under hovedtema og deltema og tenk gjennom hva dette skulle innebære for denne saken,
3. Arbeid deg gjennom deltema ved å søke etter informasjon i KU – gi karakter etter vurderingsskalaen. NB: Et deltema skulle bli vurdert som tilfredsstillende dersom det er tilstrekkelig informasjon til at beslutningstakeren kan gjøre en informert beslutning uten å søke ytterligere råd.
4. Skriv ned vurderingen for deltema og foreta deretter vurdering for hovedkategori under hovedtema. Dette skal ikke være en gjennomsnittsberegning, men også ta hensyn til den relative viktighet av de ulike deltema.
5. Gjennomfør vurderingene knyttet til relevans etterpå

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU ?	Vurdering av faglig kvalitet	
1 TILTAKSBESKRIVELSEN		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer
1.1 Er beskrivelsen av tiltaket dekkende?	1.1.1 Er formålet med tiltaket tilstrekkelig beskrevet?			
	1.1.2 Er tiltakets lokalisering, fysiske kjennetegn, omfang / størrelse og utforming tilstrekkelig beskrevet? Illustrasjoner, figurer, skisser, planer og kart?			
	1.1.3 Er dagens arealbruk angitt på kart og er bruken av de ulike delene av tomteområdet angitt for utbyggings- og driftsfasen?			
	1.1.4 Er det gitt en beskrivelse av typer og omfang av ekstern person- og godstransport som genereres av tiltaket?			
	1.1.5 Foreligger beskrivelse av tiltakets avfalls og restprodukter inkl. energi og overskuddsmasse og behandlingsmåter for dette?			
	1.1.6 Er varigheten av anleggs- og driftsfasen (og etappevis oppdeling) og eventuelt nedleggingsfasen angitt?			
	1.1.7 Er forutsatt bemanning i anleggs- og driftsfasen oppgitt?			
	1.1.8 Er tiltaket relatert til relevante offentlige planer, retningslinjer mv. og er nødvendige offentlige tiltak for gjennomføring av tiltaket beskrevet?			
	1.1.9 Er tiltaket relatert til relevante private planer og tiltak?			
	1.1.10 Er det rimelig samsvar mellom tiltaksbeskrivelsen i UP og KU?			

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU ?	Vurdering av faglig kvalitet	
1 TILTAKSBESKRIVELSEN		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer
1.2 Er det redegjort for relevante forhold i influensområdet?	1.2.1 Er det redegjort for området tiltaket skal lokaliseres i og hvilke influensområder som gjør seg gjeldende?			
	1.2.2 Er relevante eksisterende miljømessige forhold i influensområdet identifisert og beskrevet?			
	1.2.3 Er relevante eksisterende forhold knyttet til naturressursene i influensområdet identifisert og beskrevet ?			
	1.2.4 Er relevante eksisterende samfunnmessige forhold i influensområdet identifisert og beskrevet ?			
	1.2.5 Er det redegjort for datakilder og eventuelle mangler eller usikkerheter knyttet til beskrivelsen av influensområdet?			
	1.2.6 Er registreringer fra lokale myndigheter, vernemyndigheter og / eller særskilte interessegrupperinger nyttet?			
1.3 Foreligger det beskrivelse av alternativer til tiltaket (slik som pkt 1.1 angir)?	1.3.1 Er nullalternativet nå og for framtiden beskrevet?			
	1.3.2 Er det samsvar mellom alternativbeskrivelsen i utredningsprogrammet og KU-rapporten?			
	1.3.3 Foreligger det alternativer der man søker å redusere mulige betydningsfulle negative virkninger av tiltaket?			
	1.3.4 Foreligger det i tilstrekkelig grad beskrivelse av lokaliseringsalternativer?			
	1.3.5 Foreligger det i tilstrekkelig grad beskrivelse av alternativer til tiltaket mht. utforming, størrelse og teknologi?			
	1.3.6 Er det gitt begrunnelser for at eventuelle alternativer ikke er tatt med i det videre arbeidet med konsekvensutredningen?			

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU ?	Vurdering av faglig kvalitet	
2 KONSEKVENSBESKRIVELSE		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer
2.1 Er fokuseringen av virkninger i konsekvensutredningen basert på en dekkende scopingprosess?	2.1.1 Er prosessen og arbeidet med å få valgt ut hva som er vesentlige virkninger av tiltaket beskrevet?			
	2.1.2 Er det dokumentert hvordan berørte, allmennheten og særskilte interessegrupperinger er kontaktet for å få synspunkter på hvilke virkninger som bør undersøkes (inkl. UP)?			
	2.1.3 Er det tatt stilling til hva som er de mest betydningsfulle konsekvenser og som skal gjøres gjenstand for en mer omfattende undersøkelse?			
2.2 Er kartleggingen av de miljømessige virkninger tilfredsstillende ?	2.2.1 Er tiltakets miljømessige konsekvenser undersøkt slik det går fram av UP? (for landskap, naturmiljø (naturområder, plante- og dyreliv), kulturmiljø og av forurensning (utslipp til luft og vann, lokalklima, støy og vibrasjoner, strålenivå, avfall og grunnforurensning) ?			
	2.2.2 Spesifiserer konsekvensbeskrivelsen i tilstrekkelig grad type konsekvens (umiddelbare effekter, kumulative, kort- og langtids-, permanente og midlertidige, direkte og indirekte)?			
	2.2.3 Omfatter kartleggingen også i nødvendig grad virkninger som kan oppstå ved uhell, driftsforstyrrelser eller andre uregelmessigheter og vurdering av sannsynligheten for slike hendelser?			
	2.2.4 Er virkningene på ulike tidspunkt bestemt som forskjell fra nullalternativet?			
	2.2.5 Er kartleggingsmetodene beskrevet, og er det gitt en begrunnelse for valg av metode?			

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU ?	Vurdering av faglig kvalitet	
2 KONSEKVENSBESKRIVELSEN		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer
2.3 Er størrelse og omfang på de miljømessige virkningene presist beskrevet?	2.3.1 Foreligger tilstrekkelig inngangsdata som grunnlag for å beskrive størrelse og omfang på virkningene og er det redegjort for eventuelle mangler?			
	2.3.2 Er metodene for prediksjon av virkningenes omfang beskrevet og er de tilpasset betydningen av konsekvensene?			
	2.3.3 Er virkningene oppgitt i målbare størrelser og er kvalitative beskrivelser presise?			
	2.3.4 Er det i tilstrekkelig grad redegjort for usikkerhet når det gjelder størrelse og omfang på de miljømessige virkninger?			
2.4 Er virkningenes betydning for miljøet beskrevet?	2.4.1 Er betydning av alle virkninger for miljø beskrevet og klart skilt fra beskrivelsen av omfanget på virkningene?			
	2.4.2 Er det benyttet hensiktsmessige nasjonale og internasjonale kvalitetsstandarder for å anslå konsekvensenes betydning?			
	2.4.3 Er det redegjort for synspunkter fra ulike interesser i saken og tiltakshavers vurdering av disse i sammenheng med vurdering av virkningenes betydning?			

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU ?	Vurdering av faglig kvalitet	
2 KONSEKVENSBESKRIVELSEN		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer
2.5 Er kartleggingen av virkninger for naturressursene tilfredsstillende ?	2.5.1 Er tiltakets konsekvens undersøkt for jord- og skogressurser, ferskvannsressurser, marine ressurser og masseforekomster slik det framgår av UP?			
	2.5.2 Spesifiserer konsekvensbeskrivelsen i tilstrekkelig grad type konsekvens (umiddelbare effekter, kumulative, kort- og langtids-, permanente- og midlertidige, direkte og indirekte)?			
	2.5.3 Omfatter kartleggingen også i nødvendig grad virkninger som kan oppstå ved uhell, driftsforstyrrelser eller andre uregelmessigheter og vurdering av sannsynligheten for slike hendelser?			
	2.5.4 Er virkningene på ulike tidspunkt bestemt som forskjell fra nullalternativet?			
	2.5.5 Er kartleggingsmetodene beskrevet, og er det gitt en begrunnelse for valg av metode?			
2.6 Er størrelse og omfang på de naturressursmessige virkningene presist beskrevet?	2.6.1 Foreligger tilstrekkelig inngangsdata som grunnlag for å beskrive størrelse og omfang på virkningene og er det redegjort for eventuelle mangler?			
	2.6.2 Er metodene for prediksjon av virkningenes omfang beskrevet og er de tilpasset betydningen av konsekvensene?			
	2.6.3 Er virkningene oppgitt i målbare størrelser og er kvalitative beskrivelser presise?			
	2.6.4 Er det i tilstrekkelig grad redegjort for usikkerhet når det gjelder størrelse og omfang på virkningene?			
2.7 Er virkningenes betydning for naturressursene beskrevet?	2.7.1 Er betydning av alle virkninger for naturressurser beskrevet og klart skilt fra beskrivelsen av omfanget på virkningene?			
	2.7.2 Er det benyttet hensiktsmessige nasjonale og internasjonale kvalitetsstandarder for å anslå konsekvensenes betydning?			
	2.7.3 Er det redegjort for synspunkter fra ulike interesser i saken og tiltakshavers vurdering av disse i sammenheng med vurdering av virkningenes betydning?			

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU ?	Vurdering av faglig kvalitet	
2 KONSEKVENSBESKRIVELSEN		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer
2.8 Er kartleggingen av de samfunnsmessige virkninger tilfredsstillende?	2.8.1 Er tiltakets samfunnsmessige konsekvenser undersøkt slik det framgår av UP? (for næringsliv og syssels, befolkning og boligb., tj.tilb og kommunal økonomi, utbyggingsmønster og transportsystem, sosiale og helsemessige forhold og friluftsliv og inkludert eventuell interaksjon mellom ulike virkninger)			
	2.8.2 Spesifiserer konsekvensbeskrivelsen i tilstrekkelig grad type konsekvens (umiddelbare effekter, kumulative, kort- og langtids-, permanente- og midlertidige, direkte og indirekte)?			
	2.8.3 Omfatter kartleggingen også i nødvendig grad virkninger som kan oppstå ved uhell, driftsforstyrrelser eller andre uregelmessigheter og vurdering av sannsynligheten for slike hendelser?			
	2.8.4 Er virkningene på ulike tidspunkt bestemt som forskjell fra nullalternativet?			
	2.8.5 Er kartleggingsmetodene beskrevet, og er det gitt en begrunnelse for valg av metode?			
2.9 Er størrelse og omfang på de samfunnsmessige virkningene presist beskrevet?	2.9.1 Foreligger tilstrekkelig inngangsdata for å beskrive størrelse og omfang på virkningene og er det redegjort for event. mangler?			
	2.9.2 Er metodene for prediksjon av virkningenes omfang beskrevet og tilpasset størrelse og viktighet av den forutsatte endring?			
	2.9.3 Er virkningene oppgitt i målbare størrelser og er kvalitative beskrivelser presise?			
	2.9.4 Er det i tilstrekkelig grad redegjort for usikkerhet når det gjelder størrelse og omfang på samfunnsmessige virkninger?			
2.10 Er virkningenes betydning for samfunn beskrevet?	2.10.1 Er betydning av alle virkninger for samfunn beskrevet og klart skilt fra beskrivelsen av omfanget på virkningene?			
	2.10.2 Er det benyttet hensiktsmessige nasjonale og internasjonale kvalitetsstandarder for å anslå konsekvensenes betydning?			
	2.10.3 Er det redegjort for synspunkter fra ulike interesser i saken og tiltakshavers vurdering av disse i sammenheng med vurdering av virkningenes betydning?			

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU?	Vurdering av faglig kvalitet	
3 BESLUTNING OG IVERKSETTING		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer
3.1 Er det gjennomført en systematisk sammenligning av alternativer og vesentlige virkninger av disse?	3.1.1 Er det foretatt systematisk sammenligning av lokaliseringalternativer?			
	3.1.2 Er det foretatt systematisk sammenligning av utformings- og tilpasningsalternativer?			
	3.1.3 Går det fram hvordan betydningsfulle virkninger klarlagt i konsekvensutredningen er trukket inn i sammenligningen?			
	3.1.4 Er det redegjort for avveining mellom konsekvenser og begrunnelse for anbefaling av alternativ?			
3.2 Er det i tilstrekkelig grad redegjort for avbøtende tiltak, supplerende undersøkelser og planer for overvåkning ?	3.2.1 Er det i tilstrekkelig grad redegjort for behovet for avbøtende tiltak (kompensasjon, skjerming, modifikasjon tilrettelegging av alternative muligheter) ?			
	3.2.2 Er det redegjort for om og hvordan avbøtende tiltak vil bli implementert?			
	3.2.3 Er det redegjort for hvordan avbøtende tiltak vil virke og hvilke virkninger som gjenstår etter at de er gjennomført?			
	3.2.4 Er det i tilfelle usikkerhet om omfang av konsekvenser eller effektiviteten til avbøtende tiltak tatt stilling til behovet for supplerende undersøkelser?			
	3.2.5 Er det i nødvendig grad foreslått program for overvåkning av virkninger i tiltakets anleggs- og driftsfase?			
	3.2.6 Er ansvar for gjennomføring av eventuelle overvåkningsprogram klarlagt?			
3.3 Er behovet for gjennomføring av offentlige tiltak og planer beskrevet?	3.3.1 Foreligger en oversikt over offentlige planer og tiltak som er nødvendig for gjennomføring av prosjektet?			
	3.3.2 Foreligger det en oversikt over hvilke tillatelser fra offentlige myndigheter som er nødvendige for gjennomføring?			

Hovedtema	Deltema	Relevant?	Vurdering av faglig kvalitet	
4 PRESENTASJON		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer
4.1 Er KU rapporten utformet på en måte som er oversiktlig og beslutningsrelevant?	4.1.1 Foreligger introduksjon med tiltaksbeskrivelse og redegjørelse for hvordan arbeidet med KU er knyttet til tiltakets beslutningsprosess?			
	4.1.2 Er det gjort rede for prosessen og kontakter til ulike interesser i arbeidet med UP og KU?			
	4.1.3 Står lengden på de ulike deler av rapporten i rimelig forhold til relevansen av de tema som behandles?			
	4.1.4 Er konsekvensvurderingskapitlene logisk strukturert innad med oppsummering av hovedfunn / hovedkonklusjoner?			
	4.1.5 Unngås repetisjon og oppstyking av tematisk innhold?			
4.2 Er KU rapport tilrettelagt for at også menigmann skal kunne lese og forstå innholdet?	4.2.1 Er informasjonen begripelig og er vanskelige uttrykk og beregninger unngått eller forklart?			
	4.2.3 Framstår KU rapporten som et helhetlig dokument der tabeller presentert i vedlegg diskuteres i hovedteksten?			
	4.2.3 Er tiltakets samlede konsekvenser for berørte naboer og lokalbefolkningen presentert på en integrert måte og ikke kun etter en tematisk oppdeling?			
4.3 Er framstillingen åpen og balansert ?	4.3.1 Er de potensielt mest alvorlige ugunstige konsekvenser vektlagt og fremhevet og har en unnlatt å tildele mye plass til veldokumenterte og positive konsekvenser?			
	4.3.2 Er KU rapporten balansert, dvs. unngås argumentasjon for spesifikke alternativ og bortforklaring / skjuling av negative konsekvenser?			
	4.3.3 Er rapporten bygd opp på en logisk måte som gir grunnlag for å etterprøve hovedkonklusjonene?			
	4.3.4 Er det oppgitt referanser for data, konklusjoner eller kvalitetsstandarder fra eksterne kilder?			
4.4 Foreligger et ikke teknisk sammendrag med hovedkonklusjoner?	4.4.1 Foreligger et ikke-teknisk sammendrag av KU-rapporten?			
	4.4.2 Omfatter sammendraget beskrivelse av tiltaket, influensområdet, viktige avbøtende tiltak og vesentlige konsekvenser.			
	4.4.3 Gir sammendraget et balansert og dekkende framstilling av hovedkonklusjoner i KU-rapporten?			

5 GENERELL VURDERING AV (BESLUTNINGS-) RELEVANS			
Hovedtema	Indikator for vurdering av relevans	Kilde	Kommentarer
5.1 Er KU relevant for tiltakshavers beslutninger	5.1.1 Har KU-prosess ført til justeringer eller endringer av tiltaket?	Intervju	Her er det hele KU prosessen og KU systemet som må vurderes og ikke KU-rapporten
	5.1.2 Har KU-prosess hatt betydning for utvalgelse av alternativ?	Intervju	
	5.1.3 Har KU-prosess forsinket tiltaksgjennomføringen?	Intervju	
5.2 Er KU relevant for beslutninger som ansvarlig myndighet / planmyndighet skal ta stilling til?	5.2.1 Er KU relevant for UP (godkjenning av utredningsplikt)?	Sluttdokument /Intervju	
	5.2.2 Er tiltaket vurdert i forhold til kommunale myndigheters målsettinger og planer?	KU-rapport Høringsuttalelser	
	5.2.3 Drøfter KU tiltaket i forhold til nasjonale målsettinger, planer og retningslinjer?	KU-rapport Høringsuttalelser	
	5.2.4 Er KU relevant for beslutninger i etterfølgende plansaker (reguleringsplan etc)	Plandokumenter, referat fra politisk behandling	
	5.2.5 Er godkjenning av KU relevant i forhold til beslutninger om overordnede planer (eksempelvis NTP)	Høringsuttalelser Overordnede planer	
	5.2.6 Dekker KU rapporten myndighetenes behov for dokumentasjon for tillatelser til iverksettelse av tiltaket?	Høringsuttalelser Tillatelser	
5.3 Er KU relevant for forhold som virkningsmyndighetene skal ta beslutning om?	5.3.1 Drøfter KU rapporten forholdet til særlover, verneplaner, internasjonale avtaler eller andre forpliktelser virkningsmyndighetene håndhever?	Høringsuttalelser KU-rapport Intervju	
5.4 Er KU relevant for berørte interesser som enkeltpersoner, brukere, grunneiere og organisasjoner?	5.4.1 Er konsekvensene av tiltaket for naboer og lokalbefolkning eksplisitt beskrevet?	KU rapport Høringsuttalelser	
	5.4.2 Er konsekvensene av tiltaket for brukere av området eksplisitt beskrevet?	KU rapport Høringsuttalelser	
	5.4.3 Er konsekvensene av tiltaket for grunneiere eksplisitt beskrevet?	KU rapport Høringsuttalelser	
	5.4.4 Viser KU rapporten hvilke konsekvenser tiltaket vil ha i forhold til de interesser frivillige organisasjoner representerer?	KU rapport Høringsuttalelser	

5 GENERELL VURDERING AV (BESLUTNINGS-) RELEVANS			
Hovedtema	Indikator for vurdering av relevans	Kilde	Kommentarer
5.5 Er KU rapporten relevant i forhold til den offentlige debatt?	5.5.1 Blir KU rapporten referert og benyttet i den offentlige debatt om tiltaket?	Avisklipp, dokumenter fra den politiske behandling, intervju	
	5.5.2 Er andre alternativer enn de KU har med, fremme i den offentlige debatt?	Avisklipp, dokumenter fra den politiske behandling, intervju	
	5.5.3 Er det andre enn tiltakshaver og myndighetene som refererer til KU?	Avisklipp, dokumenter fra den politiske behandling, intervju	
5.6 Er KU rapporten relevant i forhold til foreliggende kunnskapsstatus innenfor ulike virkningstema eller for metodeutvikling?	5.6.1 Er det en ny type tiltak som er konsekvensutredet?	KU rapport Høringsuttalelser Sluttrapport	
	5.6.2 Er det tatt opp nye virkningstema innenfor miljø, naturressurser eller samfunn i KU-rapporten?	KU rapport Høringsuttalelser Sluttrapport	
	5.5.3 Representerer KU nybrottsarbeide innenfor metodeutvikling?	KU rapport Høringsuttalelser Sluttrapport	

6 Refleksjoner knyttet til opplegg for kvalitetsvurdering

Det er ikke tilstrekkelig å utvikle skjema og opplegg for vurdering av faglig kvalitet og relevans av konsekvensutredninger. Oppleggene må nyttes med hensikt for å gi ønskede resultater. Siktemålet med dette kapitlet er å reflektere litt over hvordan opplegg for kvalitetsvurdering generelt sett kan benyttes.

6.1 Formål med bruk av ”evalueringspakker”

Resultatet av KU-arbeidet er betinget av både gode prosesser og godt faglig arbeid og avhenger av svært mange faktorer. Bruk av Review-pakker kan i denne sammenheng ha flere formål, som dels gjelder generell og bredt anlagt kvalitetsheving (”systembygging”) og dels rettet mot den enkelte KU-prosess og kvaliteten på produktene herfra. Under gjennomgås ulike formål ved bruk av evalueringspakker av den type som er utviklet i dette prosjektet.

KU-rapporten er ofte ansett som det viktigste produktet i denne sammenhengen og evalueringspakker har blitt brukt til å overvåke kvaliteten over tid, på grunnlag av svært aggregerte vurderinger av enkeltrapporter. Dette er et *første formål* for slike pakker, noe som betinger et gjennomprøvet opplegg som er stabilt over tid og praktiseres på en konsistent måte. Grunnpillarene i et slikt opplegg er grundig veiledning om forståelsen av de enkelte spørsmål, bruk av to uavhengige evaluatorene og klar rettleiding for utfylling av samleskjema og samlet vurdering av kvalitet for de enkelte hovedtema og ”sluttkarakterer”. Lee and Colley – pakken har vært brukt for dette formål i flere land, og har også påvist en positiv utvikling i kvalitet på rapporter i Storbritannia.

Bruk av oppleggene har gjort det mulig å få identifisert områder hvor praksis fortsatt henger etter, og hvor det kan være nødvendig å sette inn tiltak for å heve kvaliteten. På denne måten kan det *andre formålet* være å bruke resultater fra evalueringene med pakkene som et prioriteringsverktøy når det gjelder behov for veiledning eller spesielle kompetansehevende tiltak.

Begge av disse formålene synes umiddelbart også relevant for det opplegget for kvalitetsvurdering som er utviklet foran.

Et tredje formål er knyttet til pakken som et verktøy for ansvarlig myndighet i den enkelte sak. Lee et al (1999) peker på at pakken brukes som grunnlag for identifisere manglende informasjon fra tiltakshavere eller for å identifisere miljøforhold i rapporten som trenger nærmere ekstern vurdering eller særskilte konsultasjoner, eller som grunnlag for å vurdere virkningenes omfang, før beslutninger fattes om tiltaket/planen. Det utviklede kvalitetsvurderingsskjemaet kan også nyttes til et slikt formål, men metodisk bør en da supplere undersøkelsen med intervjuer med tiltakshaver etc.

Et fjerde viktig formål er knyttet til egenkontroll hos tiltakshavere og deres konsulenter. Pakkene representerer en tydeliggjøring av kvalitetskrav som settes, noe som kan brukes av tiltakshavere som bestiller utredningsarbeid, og som støtteverktøy for konsulenter i behandling av enkelttemaer, og i sammenstilling av hele KU-rapporten. Dette formålet er uten videre direkte relevant også for de kvalitetsvurderingsskjema som er utviklet foran.

Et femte formål, nær beslektet med det foran, er at pakken gir et fokus på hva som er de faktiske kvalitetskrav til KU, noe som gir naturlig utgangspunkt for *løpende metoddebatt og faglig utvikling* på tvers av tiltakstyper, planer, programmer, sektorer og fagdisipliner. Gjennom den fokusering som gis på bestemte spørsmål, er det naturlig å føre diskusjoner på tvers av tiltak og fagtradisjoner, f.eks. om teknikker for å identifisere virkninger eller bestemte måter å gjennomføre formidlingsoppgaver på. Ved økt bruk av KU i relasjon til arealplaner kan en tenke seg at erfaringer fra prosjektrettet KU på slike enkelttemaer kunne bli diskutert i relasjon til planrettet KU. En utfordring her blir dels hvordan bestemte kriterier i en review-pakke for prosjektrettet KU evt. må reformuleres og dels hvordan likelydende kriterier/spørsmål bør forstås i ulike kontekster som tiltak eller plan. Også dette femte formål passer i forhold til den kvalitetsvurderingsskjemaet som er utviklet.

Av de fem formål som er identifisert med bruk av evalueringsspakker, hhv:

- (1) overvåke utvikling av kvalitet på KU rapporter,
- (2) identifisere fagområder hvor praksis fortsatt henger igjen
- (3) vurdering av konkrete KU saker
- (4) egenkontroll hos tiltakshaver og deres konsulenter
- (5) gi grunnlag for en løpende metoddebatt og faglig utvikling,

vil det kvalitetsvurderingsopplegget som er utviklet foran kunne benyttes til alle formål såfremt undersøkelsen suppleres metodisk i forbindelse med vurdering av konkrete saker.

6.2 utfordringer ved og innvendinger til bruk av ”evalueringsspakker”

Det er en rekke *utfordringer* knyttet til å utforme og bruke av Review-pakker. Det trengs å utarbeide veiledning for de enkelte temaer og spørsmål for å sikre ens forståelse og konsistent bruk fra person til person. Hver KU bør vurderes av minst to personer uavhengig av hverandre. Evaluatorene trenger normalt opplæring og erfaring viser at resultater overensstemmer bedre, jo mer erfaring brukerne har. Praksis har vist at ulike personer allikevel kan vurdere spørsmålene forskjellig, særlig der hvor de har ulike faglige bakgrunn (Bonde and Cherp 2000). Det advares også mot å trekke for vidtgående konklusjoner om kvaliteten på rapporter som er utarbeidet i svært ulike kontekster og med bruk av helt ulike evalueringsteam. En selvstendig utfordring ligger i utformingen av de enkelte spørsmål i opplegget. De enkelte spørsmål som skal besvares (nederst i pyramiden) bør, etter Lee et al (1999), så langt mulig:

- Være utvetydige og godt definerte
- Være rimelig konsistente og objektive i bruken
- Tjene et bestemt formål, forskjellig fra formålene til andre kriterier
- Bli vurdert som tilstrekkelig viktig til kunne ha betydning for den samlede vurdering av KU-rapportens kvalitet

En utfordring som følger av denne oppdelingen, gjelder spørsmålet om bestemte typer virkninger er behandlet på en konsistent måte i ulike deler av utredningen. F.eks. kan det være lite fokus på bestemte virkninger i programfasen, mens disse tillegges stor betydning i den avsluttende vurdering eller vice versa. Dette vil en naturlig prøve å fange opp gjennom kriterier som gjelder egenskaper mht. formidling, men samtidig er det viktig at slike kriterier fanger opp

kvaliteten med hensyn til det vi kan kalle vertikal integrasjon av temaer i rapporteringen, fra start til slutt.

En potensiell innvending mot å bruke review-pakker er at kravene i disse pakkene kan gå lengre enn regelverkets krav til KU-rapportene, ved at de setter en faglig høy standard til arbeidet. Dette kan være vanskelig å oppnå med de faktisk tilgjengelige ressurser, både for plan- og tiltaksansvarlige og involverte myndigheter, noe som kan føre til at pakkene ikke brukes på rutinebasis (Bonde and Cherp op cit).

En annen utfordring, som går fram av litteraturen, er knyttet til kvalitetssikring av KU-prosessen. Riktignok berøres enkelte prosessuelle forhold i dagens pakker, men ofte på en ufullstendig og indirekte måte. Ofte spørres om resultater fra scoping-prosessen, men ikke slik at en får forvisset seg om at denne fasen, med plan- eller utredningsprogram, er gjennomført på en aktiv måte og i god dialog med berørte myndigheter og interesser og slik at programmet reflekterer og behandler vesentlige funn fra dette arbeidet på åpen og korrekt måte. Identifisering av mangler beror i dagens pakker i stor grad på tilgjengelig skriftlig informasjon, noe som kan gi begrensninger i en kvalitetsvurdering. Denne utfordringen vil være spesielt stor i samband med bruk av planrettet KU, hvor et viktig spørsmål er hvor godt KU-arbeidet har vært integrert i planleggingsprosessen. En vurdering av dette forholdet kan bli spesielt krevende i saker hvor det ikke er en egen samlet KU med nødvendig planbeskrivelse ("self contained document"), men en KU som forutsetter at leseren samtidig har tilgang på alle relevante plandokumenter.

6.3 Institusjonelle ordninger for kvalitetsforbedring av konsekvensutredninger

Den internasjonale studien av effektivitet i KU arbeidet, utarbeidet av Barry Sadler (1996), tar også opp kvalitative spørsmål på bakgrunn av ulike nasjonale erfaringer. I hovedsak er det tre typer institusjonelle ordninger som anvendes, for å få gjennomført prosessen med å få gjennomført kvalitetsvurderingene:

- Ansvarlig myndighet, eventuelt styrket ved at en spesiell miljømyndighet, tillegges ansvaret
- Permanente uavhengige kommisjoner, f eks som i Nederland
- Uavhengige paneler tilpasset den enkelte KU-sak slik som Canada eller New Zealand

De to første ordningene vil ofte være obligatoriske kontrollinstanser for alle KU-saker, mens panelstudier kan være sterkt begrenset i antall, knyttet til særlig store eller konfliktfylte tiltak. F eks omtales gjerne panelstudier i Canada som en "flagship process", knyttet til 2-3 saker pr år, men samtidig slik at de er med på å sette standard for høy kvalitet som en kan strekke seg mot også i mindre saker.

Systemer for kvalitetssikring og kriterier kan variere, men Sadler peker på at de allikevel har mye til felles. En slik fellesnevner, "triple A-test", omfatter:

- "Appropriateness", at nøkkelspørsmål og viktige virkningstema er fanget opp
- "Adequacy", dvs at virkningsvurderingene er faglig og vitenskapelig holdbare

- ”Actionability ”, dvs at rapporten er utformet slik at den er relevant for beslutningsprosessen

Sadler peker på erfaringer fra Nederland’s uavhengige kommisjon og den betydning utredningsprogrammet her spiller som utgangspunkt for å forstå hvilke problemstillinger som står sentralt. I tillegg peker en på at følgende elementer står sentralt i kvalitetsvurderingen:

- KU-krav i regelverket
- Miljøstandarder og –kriterier
- Faglige nivå på de tekniske eller miljøfaglige disipliner som anvendes i rapporten
- Konklusjoner og sammendrag, spesielt slik at betydningen av virkninger er beskrevet på en konsis måte og med bruk av ikke-tekniske termer, slik at en når fram til beslutningsfattere og andre brukere

Avhengig av formålet mener Sadler at en kvalitetsvurdering kan gjøres i opptil tre trinn:

1. Identifisere mangler i rapporten, f eks ved bruk av en Review-pakke med kriterier
2. Vurdere betydningen av mangler i relasjon til informasjonsbehovet i beslutningsprosessen. Fokusere på mangler som har potensiell betydning for beslutninger
3. Gi anbefalinger til ansvarlig myndighet om hvordan eventuelle alvorlige mangler kan rettes opp med tanke på å få dekket behovet for informasjon av betydning for beslutningsprosessen

Fremgangsmåten som skisseres forutsetter at det finnes en mer løpende kvalitetskontroll som kan fungere reaktivt i den enkelte sak. Den andre ytterlighet kan sies å være bruk av canadiske panelstudier på ad hoc basis, og hvor panelet selv, i samarbeid med tiltakshaver og fagekspertise, tar ansvar for å skaffe fram et kvalitativt godt underlag for beslutningsprosessen.

I Norge er det formelt sett ansvarlig myndighet som har ansvaret for å kontrollere at konsekvensutredningene har tilstrekkelig faglig kvalitet og relevans. Med et relativt sett begrenset antall saker pr år (omlag 50) spredt på mange ansvarlige myndigheter sier det seg selv at kvalitetsvurderingene og tilbakemeldingene ikke blir konsistent. Det er flere typer tiltak som kan gjennomføres for å heve kvaliteten, eksempelvis ”myke” tiltak som opplæring og kursing (av tiltakshavere, konsulenter, høringsinstanser og ansvarlige myndigheter) og utvikling av veiledningsmateriell til ”harde” tiltak som praktisering av strengere vurdering for at konsekvensutredningsplikten skal bli oppfylt.

Ansvarlig myndighet vil være en opplagt målgruppe for det kvalitetsvurderingsopplegget som er utviklet. I forbindelse med introduksjon at et slikt kvalitetsvurderingsopplegg vil det også være aktuelt med opplæring av ansvarlig myndighet og eventuelt andre relevante aktører (jfr. gjennomgangen av formål med slike kvalitetsvurderingspakker i kapittel 6.1 foran). Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig med en introduksjon og opplæring i et slikt system. Opplegget må også benyttes i forbindelse vurdering av de aktuelle konsekvensvurderingene.

Det kan også være en ide å arrangere en årlig konferanse der resultater av kvalitetsvurderinger av samtlige kvalitetsvurderinger av konsekvensutredninger siste år legges fram. En slik faglig samling vil kunne medføre at det blir en form for ”konkurranse” om å lage den beste konsekvensutredningen og dermed bidra til kvalitetsheving både hos de som utarbeider

konsekvensutredning og de som vurderer disse. Det bør i en slik sammenheng vurderes å etablere et fast panel som har ansvar for at det gjennomføres kvalitetsvurderinger fra år til år.

Referanser

Canter,L and Sadler,B, 1997: A tool kit for effective EIA Practice – review of methods and perspectives on their application – a supplementary report of the international study of the effectiveness of Environmental Assessment. IAIA 1997

Environmental Resources Management 2001: Guidance on EIA EIS Review, EU Publication

Hilden M, mfl. 1996: “MKB – kvalitet ett nordiskt förslag til kvalitetskriterier” Tema Nord 1996: pp. 590

Joranger, P og Røe,P 1993: Konsekvensutredninger evaluering av fire rapporter, NIBR, Oslo

Lee, N and Colley, R 1990: Reviewing the Quality of environmental statements, Occasional Paper number 24 (1990) EIA Centre, Department of Planning and Landscape, University of Manchester

Lee, N, Colley, R, Bonde, J. and Simpson, J 1999: Reviewing the Quality of environmental statements and environmental appraisals Occasional Paper number 55 (1999) EIA Centre, Department of Planning and Landscape, University of Manchester

Ross, W, 1987: Evaluating Environmental Impact Statements, Journal of Environmental Management, Volume 25, Number 2 pp 137 – 147

Sadler, Barry 1996: International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment Final report Environmental Assessment in a changing world. Evaluating Practice to Improve Performance IAIA

Tomlinson, Paul, 1989: Environmental Statements: Guidance for Review and Audit. The Planner 3 November 1989:

Wilson, Lee, 1998: A practical method for environmental impact assessment audits, Environmental Impact Assessment Review 1998

Vedlegg 1 Første utkast til skjema for vurdering av faglig kvalitet og relevans

VURDERINGSSKALA:	TYPE RELEVANS (Betyr spørsmål / tema noe for)
A: Generelt godt utført, ingen viktige oppgaver mangler eller er ufullstendig	T: Beslutningsrelevans for tiltakshaver
B: Generelt tilfredsstillende og komplett, kun mindre mangler og utilstrekkeligheter	A: Beslutningsrelevans for ansvarlig myndighet / planmyndighet
C: Kan bli vurdert som akkurat tilfredsstillende til tross for mangler og/ eller utilstrekkeligheter	V: Beslutningsrelevans for virkningsmyndighetene
D: Deler er vel besvart, men må som et hele, bli vurdert så vidt utilstrekkelig ut fra mangler og / eller utilstrekkeligheter	I: Relevans for berørte interesser
E: Ikke tilfredsstillende, betydningsfulle mangler eller utilstrekkeligheter	P: Prosess-relevans
F: Svært utilfredsstillende, viktige oppgaver dårlig gjennomført eller ikke besvart	K: Kunnskapsrelevans – frambringning av ny kunnskap
IA: Ikke anvendelig. Vurderingstemaet er ikke anvendelig eller irrelevant i denne saken	A= Klart relevant, B= Situasjonsbetinget relevant, C= Lite eller ikke relevante forhold

FRAMGANGSMÅTE:

- (1) Gjennomgå KU-rapporten fort, noter utforming og hvor viktig informasjon er
- (2) Gjennomgå første vurderingskategori under hovedtema og deltema og tenk gjennom hva dette skulle innebære for denne saken,
- (3) Arbeid deg gjennom deltema ved å søke etter informasjon i KU – gi karakter etter vurderingsskalaen. NB: Et deltema skulle bli vurdert som tilfredsstillende dersom det er tilstrekkelig informasjon til at beslutningstakeren kan gjøre en informert beslutning uten å søke ytterligere råd.
- (4) Skriv ned vurderingen for deltema og foreta deretter vurdering for hovedkategori under hovedtema. Dette skal ikke være en gjennomsnittsberegning, men også ta hensyn til den relative viktighet av de ulike deltema.
- (5) Gjennomfør vurderingene knyttet til relevans etterpå

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU ?	Vurdering av faglig kvalitet		Type relevans
1 TILTAKSBESKRIVELSEN		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer	T,A,V,B,P,K
1.1 Foreligger det beskrivelse av tiltaket?	1.1.1 Er formålet og hensikten med tiltaket tilstrekkelig beskrevet?				
	1.1.2 Er tiltakets lokalisering, fysiske kjennetegn, omfang/størrelse og utforming tilstrekkelig beskrevet? Figurer, planer og kart?				
	1.1.3 Er tiltaket relatert til relevante offentlige og private planer og er nødvendige offentlige tiltak for gjennomføring av tiltaket beskrevet?				
	1.1.4 Foreligger beskrivelse av tiltakets avfalls og restprodukter inkl. energi og behandlingsmåter for dette?				
	1.1.5 Er det rimelig samsvar mellom tiltaksbeskrivelsen i UP og KU?				
	1.1.6 Er det gitt en beskrivelse av typer og omfang av ekstern person- og godstransport som genereres av tiltaket?				
1.2 Foreligger beskrivelse av tiltakets krav til tomteområde?	1.2.1 Er dagens arealbruk og tiltakets lokalisering angitt på kart?				
	1.2.2 Er bruken av de ulike delene av tomteområdet angitt for utbyggings- og driftsfasen.				
	1.2.3 Er varigheten av anleggs- og driftsfasen og eventuelt nedleggingsfasen angitt?				
	1.2.4 Er forutsatt bemanning evt. antall besøkende til tiltaket i anleggs- og driftsfasen anslått og er transportmåte oppgitt?				

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU ?	Vurdering av faglig kvalitet		Type relevans
			Skala (A-F)	Kommentarer	
1 TILTAKSBESKRIVELSEN		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer	T,A,V,B,P,K
1.3 Er dagens forhold i influensområdet og forventet utvikling uten tiltaket (nullalternativet) beskrevet?	1.3.1 Er det geografiske området som antas å kunne bli påvirket av tiltaket avgrenset og vist på kart i riktig målestokk?				
	1.3.2 Tar avgrensningen av influensområdet hensyn til mulige betydningsfulle effekter som kan oppstå utenfor utbyggingsområdet, eksempelvis grunnet spredning av forurensninger, trafikk eller nødvendige infrastrukturtiltak?				
	1.3.3 Er sentrale forhold i influensområdet knyttet til miljø, naturressurser og samfunn identifisert og beskrevet, sammen med opplysninger om hvilke relevante undersøkelser og metoder som er benyttet og eventuelle usikkerheter i denne sammenheng?				
	1.3.4 Er eksisterende datakilder undersøkt og eventuelt utnyttet, inkludert registreringen foretatt av lokale myndigheter, vernemyndigheter og / eller særskilte interessegrupperinger?				
	1.3.5 Er lokale arealplaner og eventuelt andre offentlige og private planer samlet for å ”bestemme” nullalternativet gitt variasjoner i naturgitte forhold og menneskelig aktivitet?				
1.4 Foreligger det beskrivelse av alternativer til tiltaket (slik som pkt 1.1, 1.2 og 1.3 angir)?	1.4.1 Er alternativenes fysiske kjennetegn, omfang/størrelse og utforming tilstrekkelig beskrevet? Figurer, planer og kart?				
	1.4.2 Er lokaliseringen og utstrekningen av det området som forventes å bli berørt av alternativene tilstrekkelig beskrevet?				
	1.4.3 Er det gitt en beskrivelse av type og mengde av råmaterialer til anleggs- og driftsfasen og eventuelt produksjonsprosessen for alternativene?				
	1.4.4 Er det gitt begrunnelser for at eventuelle alternativer er skrinlagt før full konsekvensutredning av alternativet er gjennomført?				

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU?	Vurdering av faglig kvalitet		Type relevans
2 KONSEKVENSBESKRIVELSE		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer	T,A,V,B,P,K
2.1 Er potensielle virkninger av tiltaket kartlagt og beskrevet?	2.1.1 Er det rimelig samsvar mellom opplisting av problemstillinger i UP og kartlagte virkninger i KU ?				
	2.1.2 Omfatter kartleggingen i tillegg til umiddelbare effekter også kumulative, kort- og langtids-, permanente- og midlertidige, direkte og indirekte virkninger?				
	2.1.3 Er denne type virkninger undersøkt og beskrevet for å identifisere effekter på landskap, naturmiljø (naturområder, plante- og dyreliv), kulturmiljø og av forurensning (utslipp til luft og vann, lokalklima, støy og vibrasjoner, strålenivå, avfall og grunnforurensning) inkludert eventuell interaksjon mellom ulike virkninger?				
	2.1.4 Er denne type virkninger undersøkt og beskrevet for å identifisere effekter på eller jord- og skogressurser, ferskvannsressurser, marine ressurser og masseforekomster inkludert eventuell interaksjon mellom ulike virkninger?				
	2.1.5 Er denne type virkninger undersøkt og beskrevet for å identifisere effekter på eller av næringsliv og sysselsetting, befolkning og boligbygging, tjenestetilbud og kommunal økonomi, utbyggingsmønster og transportsystem, sosiale og helsemessige forhold og friluftsliv) inkludert eventuell interaksjon mellom ulike virkninger?				
	2.1.6 Omfatter kartleggingen også virkninger som kan oppstå ved uhell, driftsforstyrrelser eller andre uregelmessigheter og vurdering av sannsynligheten for slike hendelser?				
	2.1.7 Er virkningene på ulike tidspunkt bestemt som forskjell fra nullalternativet?				
2.2 Er metodene for identifisering av betydningsfulle virkninger relevante og troverdige?	2.2.1 Er virkningene kartlagt ved bruk av en systematisk metode som tiltaksspesifikke sjekklister, matriser, ekspertpanel eller omfattende forespørsler etc.				
	2.2.2 Er kartleggingsmetodene beskrevet, og er det gitt en begrunnelse for valg av metode?				

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU?	Vurdering av faglig kvalitet		Type relevans
2 KONSEKVENSBESKRIVELSE		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer	T,A,V,B,P,K
2.3 Er fokuseringen av virkninger i konsekvensutredningen basert på en dekkende scopingprosess?	2.3.1 Er berørte, allmennheten og særskilte interessegrupperinger kontaktet for å få synspunkter på hvilke virkninger som bør undersøkes?				
	2.3.2 Er det gjennomført tiltak som f.eks. offentlige møter og seminar for å fange opp hvilke forhold og meninger relevante offentlige myndigheter, interessegrupperinger og allmennheten forøvrig er opptatt av?				
	2.3.3 Er sentrale virkninger kartlagt og gjort gjenstand for mer omfattende undersøkelser og er utvelgelsesmetoden beskrevet og begrunnet?				
2.4 Er størrelse og omfang på de sannsynlige virkningene presist beskrevet?	2.4.1 Foreligger tilstrekkelig inngangsdata for å beskrive størrelse og omfang på virkningene og er det redegjort for eventuelle mangler?				
	2.4.2 Er metodene for prediksjon av virkningenes omfang beskrevet og er de tilpasset størrelsen og viktigheten av den forutsatte endring?				
	2.4.3 Er virkningene oppgitt i målbare størrelser med angivelse av usikkerhet / konfidensintervall og er kvalitative virkningsbeskrivelser presist definert?				
2.5 Er virkningenes betydning for naturressurser, miljø og samfunn anslått og er vurderingsmetodene beskrevet?	2.5.1 Er betydning av alle virkninger (for naturressurser, miljø og samfunn)som gjenstår etter avbøtende tiltak, beskrevet og klart skilt fra beskrivelsen av omfanget på virkningene?				
	2.5.2 Er det benyttet hensiktsmessige nasjonale og internasjonale kvalitetsstandards for å anslå konsekvensenes betydning, og er det tatt hensyn til størrelse, lokalisering og varighet av virkningene i forhold til nasjonale og lokale verdier?				
	2.5.3 Er det redegjort for valg av standarder, forutsetninger og verdisystem for å vurdere konsekvensenes betydning?				
	2.5.4 Er det redegjort for synspunkter fra ulike interesser i saken og tiltakshavers vurdering av disse i sammenheng med vurdering av virkningenes betydning?				

Hovedtema	Deltema	Relevant for denne KU?	Vurdering av faglig kvalitet		Type relevans
3 IVERKSETTINGSFORBEREDELSEN		Ja / Nei	Skala (A-F)	Kommentarer	T,A,V,B,P,K
3.1 Er det gjennomført en systematisk sammenligning av alternativer og er anbefaling av alternativ i samsvar med sammenligningen?	3.1.1 Er det foretatt systematisk sammenligning av lokaliseringalternativer?				
	3.1.2 Er det foretatt systematisk sammenligning av utformings- og tilpasningsalternativer?				
	3.1.3 Er det redegjort for avveining mellom konsekvenser og begrunnelse for anbefaling av alternativ?				
3.2 Er tiltakshaver forpliktet og i stand til å gjennomføre de avbøtende tiltak og er det presentert planer for overvåking og gjennomføring?	3.2.1 Er det detaljert redegjort for hvordan avbøtende tiltak vil bli implementert og hvordan de vil virke i den tidsperioden de er nødvendige?				
	3.2.2 Er det i tilfelle usikkerhet om omfang av konsekvenser eller effektiviteten til avbøtende tiltak foreslått overvåkingsprogram slik at nødvendige tilpassing av avbøtende tiltak muliggjøres?				
3.3 Er det vurdert avbøtende tiltak i forhold til alle betydningsfulle ugunstige virkninger, og er effekten av de avbøtende tiltakene dokumentert?	3.3.1 Er reduksjon av alle større ugunstige virkninger vurdert og er det foreslått spesifikke avbøtende tiltak i de tilfeller der dette er praktisk? Er de gjenværende virkninger kartlagt og er det redegjort for hvorfor disse virkningene ikke kan avbøtes?				
	3.3.2 Omfatter vurderingen av avbøtende tiltak tiltaksmodifikasjon, kompensasjon, tilrettelegging av alternative muligheter samt forurensningskontroll?				
	3.3.3 Er effektiviteten til de avbøtende tiltak klarlagt, og er det i tilfelle av usikkerhet eller forutsetninger om driftsprosedyrer, klimatiske forhold etc. oppgitt data og kilder som rettferdiggjør forutsetningene?				
3.4 Er nødvendige offentlige og private tiltak for gjennomføring av prosjektet beskrevet og er forholdet til offentlige planer behandlet?	3.4.1 Foreligger en oversikt over offentlige og private tiltak som nødvendig for gjennomføring av prosjektet?				
	3.4.2 Foreligger det en redegjørelse for forholdet til kommunale og fylkeskommunale planer og hvilke tillatelser fra offentlige myndigheter som er nødvendige for gjennomføring?				

Hovedtema	Deltema	Relevant	Vurdering av faglig kvalitet		Type relevans
			Skala (A-F)	Kommentarer	
4 PRESENTASJON		Ja / Nei			T,A,V,B,P,K
4.1 Er KU rapporten utformet slik at leseren lett og raskt kan tilegne seg stoffet?	4.1.1 Foreligger det en introduksjon med tiltaksbeskrivelse, redegjørelse for mål for KU og hvordan disse søkes oppnådd?				
	4.1.2 Er KU rapporten logisk oppbygd med kapittel og avsnitt og med utheving av viktige data og konklusjoner?				
	4.1.3 Foreligger det en oppsummering av hovedfunn / hovedkonklusjoner for hvert kapittel?				
	4.1.4 Er det oppgitt referanser for data, konklusjoner eller kvalitetsstandarder fra eksterne kilder?				
	4.1.5 Er det i tilstrekkelig grad gjort rede for prosessen for KU?				
4.2 Er KU rapport tilrettelagt for at også menigmann skal kunne lese og forstå innholdet?	4.2.1 Er informasjonen begripelig , er det benyttet tabeller og figurer og er unødvendige tekniske / vanskelige uttrykk unngått?				
	4.2.2 Er tekniske uttrykk og forkortelser forklart?				
	4.2.3 Framstår KU rapporten som et helhetlig dokument der tabeller presentert i vedlegg diskuteres i hovedteksten.				
	4.2.4 Er tiltakets samlede konsekvenser for berørte naboer og lokalbefolkningen presentert på en integrert måte og ikke kun etter en tematisk oppdeling?				
4.3 Er framstillingen balansert,, uten bias og samsvarer vektlegging av ulike tema den betydning temaet har i denne KU konteksten?	4.3.1 Er de potensielt mest alvorlige ugunstige konsekvenser vektlagt og fremhevet og har en unnlatt å tildele mye plass til veldokumenterte og positive konsekvenser?				
	4.3.2 Er KU rapporten balansert, dvs. unngås argumentasjon for spesifikke alternativ og unngås bortforklaring og skjuling av negative konsekvenser?				
4.4 Foreligger et ikke teknisk sammendrag med redegjørelse for hovedkonklusjonene og utredningsarbeidet.	4.4.1 Foreligger et ikke-teknisk sammendrag av hovedfunnene i utredningen uten tekn. uttr, datatab. og detaljerte forklaringer?				
	4.4.2 Omfatter sammendraget beskrivelse av tiltaket og dets omgivelser, viktige avbøtende tiltak som tiltakshaver vil gjennomføre, en oversikt over de viktigste konsekvenser, samt forklaring av anvendte metoder og den troverdighet disse har.				

Hovedtema	Deltema	Type relevans	Gradering	Kommentarer
5 GENERELL VURDERING AV RELEVANS		T,A,V,B,P,K	Skala (A-C)	
5.1 Er KU relevant for tiltakshavers beslutninger	5.1.1 Har KU hatt betydning for utforming av tiltaket og valg av alternativer?			
	5.1.2 Har KU hatt betydning for tidsplanene for tiltaket ?			
	5.1.3 Her KU hatt betydning for tiltakshavers planer og strategier?			
5.2 Er KU relevant for beslutninger som ansvarlig myndighet / planmyndighet skal ta stilling til?	5.2.1 Har KU rapporten betydning for andre planer som ansvarlig myndighet / planmyndighet skal ta stilling til?			
	5.2.2 Er KU rapporten relevant i forhold til iverksetting av avbøtende tiltak, oppfølgende undersøkelser og evet overvåkning?			
5.3 Er KU relevant for forhold som virkningsmyndigheter skal ta beslutninger om?	5.3.1 Er KU rapporten relevant i forhold til særlover, verneplaner internasjonale avtaler eller andre forpliktelser virkningsmyndighetene håndhever?			
5.4 Er KU relevant for enkeltpersoner, brukere, grunneiere og organisasjoner og må disse endre sine planer?	5.4.1 Er KU rapporten relevant for naboer og lokalbefolkning?			
	5.4.2 Er KU rapporten relevant for brukere av området / tiltaket?			
	5.4.3 Er KU rapporten relevant for grunneierne?			
	5.4.4 ER KU rapporten relevant for frivillige organisasjoner?			
5.5 Er KU rapporten relevant i forhold til utredningsprogrammet, høringsuttalelsene og den politiske / offentlige debatt?	5.5.1 Er KU rapporten relevant i forhold til fastlagt utredningsprogram?			
	5.5.2 Er KU rapporten relevant i forhold til kravene fra høringsinstansene?			
	5.5.3 Er KU rapporten relevant i forhold til den offentlige / politiske debatt?			
5.6 Er KU rapporten relevant i forhold til foreliggende kunnskapsstatus innenfor ulike virkningstema eller for metodeutvikling?	5.6.1 Er KU rapporten relevant for kunnskapsstatus på miljørelaterte tema?			
	5.6.2 Er KU rapporten relevant for kunnskapsstatus på naturressursrelaterte tema?			
	5.6.3 Er KU rapporten relevant for kunnskapsstatus på samfunnsrelaterte tema?			
	5.6.4 ER KU rapporten relevant for metodeutvikling innen KU feltet?			