



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for politikk og forvaltning*

AORG350  
Masteroppgave

**Bit for bit nedbygging – kommune for kommune  
som løsningen?**

**Policydiffusjon av arealnøytralitet i norske kommuner**

---

**Linn Olaussen**

**Vår 2024**

## **Førord**

Å skrive masteroppgave har vært en lærerik, og til tider utfordrende prosess. Jeg hadde aldri trodd at jeg skulle synes at det var så spennende å tråle gjennom kommunale planer og møtereferat, men så feil kan man altså ta! Når jeg nå har blitt ferdig er det flere som fortjener en ordentlig takk for bidrag underveis i arbeidet.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Endre Tvinnereim for god veiledning fra start til slutt. Takk for motiverende veiledninger med gode innspill og diskusjoner. Jeg setter stor pris på kunnskapen du har bidratt med, nyttige tilbakemeldinger, og god motivasjon når skrivingen har gått litt trått.

Jeg vil også takke institutt for Politikk og forvaltning, og for godt initiativ med metodekafeer gjennom studieåret. Der har det vært takhøyde for å diskutere små og store metodologiske utfordringer. Forskningsgruppen «Governance global challenges» fortjener en takk for seminarer som har vært en god arena for innspill underveis i prosessen.

Takk til CeSAM, senter for bærekraftig arealbruk, for stipend og for at de tverrfaglig løfter frem et tema jeg synes er både spennende og viktig!

Jeg vil også rette en takk til informanten i Sabima, for å ha tatt seg tid til å svare på spørsmål og dele sine tanker om hvordan de jobber med arealnøytralitet.

En stor takk til gjengen på Sofie Lindstrøms hus, uten et så godt miljø på lesesalen hadde dette året vært betydelig kjedeligere. Takk for gode samtaler, lange lunsjer og for god motivasjon gjennom hele prosessen!

Jeg vil også takke min far for korrekturlesning. En stor takk til familie og venner for oppmuntring og støtte underveis!

Linn Olaussen  
Bergen, 3. juni 2024

## Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg norsk arealforvaltning, og hvordan man kan utarbeide en bærekraftig arealpolitikk som tar hensyn til klima, miljø og sosiale forhold. Formålet har vært å undersøke hvordan arealnøytralitet som begrep og prinsipp har blitt innlemmet i norske kommuner. Arealnøytralitet innebærer at man ikke skal bygge ned natur som ikke allerede er bygget ned, men at man skal gjenbruke såkalte «grå arealer», og kompensere for nedbygget natur dersom man må bygge ut.

Problemstillingen som skal undersøkes er *Hvordan har prinsippet om arealnøytralitet oppstått i norske kommuner?* I 2023, ved prosjektets start kunngjorde miljøorganisasjonen Sabima en oversikt som viser at 80 norske kommuner ønsker å bli arealnøytrale, og av disse var det på det tidspunktet 13 kommuner som hadde innlemmet prinsippet i en kommunal plan, og disse kommunene utgjør casene. Studien har hatt som formål å kaste lys over tematikken og forstå hvorfor noen norske kommuner innfører et slikt prinsipp uten et nasjonalt pålegg. De kommunene som undersøkes i studien forklares ved policydiffusjon, og hvordan policyinnovasjoner spres mellom ulike enheter.

Studien har en kvalitativ tilnærming og for å undersøke hvordan prinsippet om arealnøytralitet har spredt seg er det samlet inn relevante plan- og møtedokumenter. Det er også gjennomført et intervju med en nøkkelinformant i Sabima som gir innsikt i hvordan organisasjonen jobber med arealnøytralitet i norske kommuner.

Resultatene fra studien viser at Sabima har spilt en viktig rolle som premiss- og kunnskapsleverandør for norske kommuner. I en norsk kontekst viser studien en tendens til at de er startpunktet for policydiffusjonen, og har bidratt til å få arealnøytralitet på agendaen. I gjennomgang av kommunene er det lagt fram funn som sier at det er «rødgrønne» partier som har tatt initiativ til prinsippet. Det er også en tendens til at kommunene har tilpasset prinsippet til sin lokale kontekst.

# Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	1
1.1 Aktualisering .....	2
1.2 Oppgavens formål .....	3
1.2.1 Problemstilling og forskningsspørsmål .....	3
1.2.2 Avgrensning.....	4
1.3 Oppgavens oppbygning.....	5
2 Kontekst og bakgrunn .....	7
2.1 Internasjonale føringer for naturmangfold og arealpolitikk .....	7
2.2 Arealforvaltning i en norsk kontekst .....	8
2.2.1 Ulike hensyn og målkonflikter i arealpolitikken .....	8
2.2.2 Det norske plansystemet.....	12
2.3 Sammenhengen mellom arealpolitikk og naturmangfold.....	17
2.3.1 Bærekraftig arealforvaltning: ulike strategier og målet om netto null tap.....	17
3 Teori.....	21
3.1 Den stegvise policyprosessen .....	21
3.1.1 Interesseorganisasjonens rolle i policyprosessen.....	23
3.2 Nyinstitusjonalisme .....	23
3.3 Policyinnovasjoner og hvordan de spres: policydiffusjon.....	24
3.3.1 Forutsetninger for diffusjon.....	26
3.3.2 Bruk av kunnskap i politikken og viktige aktører .....	28
3.3.3 Problemedefinering og agendasetting .....	32
3.3.4 Policyformulering og tilpasning .....	33
3.3.5 Ulike nivåer i policydiffusjonen .....	34
3.4 Empiriske forventninger basert på rammeverket.....	35
4 Metode.....	37
4.1 Forskningslogikk: En kvalitativ forskningstilnærming .....	37
4.2 Caseutvelgelse og empirisk grunnlag.....	38
4.3 Valg av metode: dokumentanalyse og intervju med nøkkelinformant .....	41
4.4. Metodologisk tilnærming for å studere påvirkning: kopling av teori og metode.....	43
4.5 Vurdering av kvalitet: validitet og reliabilitet.....	45
5 Empirisk grunnlag: hvordan oppsto arealnøytralitet i tretten norske kommuner.....	48
5.1 Sabima som premissleverandør .....	48
5.2 Felles faktorer for kommunene .....	51
5.3 Presentasjon av kommunene: arealnøytralitet i planverket .....	55
5.3.1 Hammerfest kommune .....	55

5.3.2 Flakstad kommune.....	57
5.3.3 Vestvågøy kommune .....	59
5.3.4 Trondheim kommune.....	60
5.3.5 Bergen kommune.....	61
5.3.6 Voss kommune.....	63
5.3.7 Stavanger kommune .....	64
5.3.8 Haugesund kommune .....	67
5.3.9 Nordre Follo kommune .....	67
5.3.10 Ullensaker kommune.....	70
5.3.11 Lillestrøm kommune.....	72
5.3.12 Ås kommune.....	73
5.3.13 Nesodden kommune .....	73
6 Analyse .....	76
6.1 Definisjoner av arealnøytralitet .....	76
6.2 Har senere kommuner mer utviklet politikk? .....	79
6.3 Forutsetninger for spredning av arealnøytralitet .....	81
6.4 Kommunene som initiativtakere: et nedenfra-og-opp perspektiv .....	84
7 Avslutning.....	88
7.1 Hovedfunn.....	88
7.2 Teoretiske og praktiske begrensinger og implikasjoner .....	89
7.3 Videre forskning .....	90
8 Litteraturliste .....	92
Vedlegg.....	i
Liste over dokument som ble brukt i dokumentanalysen om kommunene .....	i
Oversikt: kommuner som har søkt midler til naturmangfoldsplan og uttrykt ambisjon om å bli arealnøytrale .....	iii
Informasjonsskriv og samtykkeerklæring .....	iv
Intervjuguide .....	vii

## **Figur- og tabelloversikt**

### **Kapittel 2**

Figur 1: Illustrasjon over det kommunale plansystemet basert på Aarsæther og Jacobsen, og Higdem og Hagen (2018)

### **Kapittel 3**

Figur 2: Polycysirkelen basert på Knill og Tosun (2020)

Figur 3: Bruk av kunnskap i policyformulering, basert på Weiss (1979)

Figur 4: Forutsetninger for policydiffusjon

### **Kapittel 4**

Tabell 1: Oversikt over kommuner og dokument

### **Kapittel 5**

Tabell 2: Kommuner som har fått tilskudd til naturmangfoldsplan

Tabell 3: Deskriptiv statistikk over størrelse og landareal i kommunene

Tabell 4: Oversikt over ordførere, varaordførere og koalisjon i kommunene

Figur 5: Skjermdump av «Tiltakspyramide», Stavanger kommune

### **Kapittel 6**

Tabell 5: Oversikt over kommunenes definisjoner av arealnøytralitet

Figur: Tidslinje over kommunene

# 1 Innledning

*Fra båten ute i fjordarmen eller innsjøen kan man på en klar dag se bygden tegne sig i vannflaten med skogåser og nuter dypest nede. Det er et slikt speilbilde jeg vil gi av folkesjelen, en trollham av dalens ytre liv som jeg prøver å vrenge op – sprikende av blomster, busker, trær, med fjell og himmel over. Midt mellom svirrende kryp, dyr og fugler trekker mennesker i helg og i strid i trots og i slektsfylde (Holm, 1941, s. 19)*

- Lyriker Hans Henrik Holm om den norske folkesjelen, 1941

Naturen kan synes å være prentet inn i den norske folkesjelen. Nordmenn har gjerne et selvbilde av et folk som er turglade og som lever tett på naturen. Det kan virke som at fjell og fjord er synonymt med det norske, men noe har skjedd med naturen, og arealbruken har endret seg dramatisk. Dersom vi skrur tiden tilbake til starten av 1900-tallet, så var rundt halvparten av fastlands-Norge villmarkspreget. I dag er det tallet på 11,2 prosent, og det blir stadig mindre utrørt natur (Miljødirektoratet, 2023).

Vinteren 2023 kunne NRK vise hvordan den norske naturen ødelegges hver dag, litt og litt, og bit for bit bygges den engang urørte naturen ned. Ved hjelp av kunstig intelligens kunne de dokumentere at mellom 2017 og 2022 var det gjort 44 000 inngrep. Det finnes ikke et nasjonalt naturbudsjett, der alle inngrep og alle arealer som er tilgjengelige og uberørte vises. Selv om inngrepene ikke viser hvilken type natur som er bygget ned, så er antall inngrep stort og vil få potensielle konsekvenser for artsmangfoldet (Støstadm et al., 2023). Skoger må vike for samferdselsprosjekt og industriområder, vi bygger hytter for å komme nærmere naturen, selv om dette er med på å bygge ned samme naturområder.

De norske kommunene har ansvar for å forvalte sine arealer, og prinsippet om lokal autonomi står sterkt i arealforvaltningen. Alle kommuner er pliktige å utarbeide kommuneplaner med strategier, mål og tiltak for hvordan arealene benyttes, fordeles, og også vernes. Det finnes like mange arealplaner som det finnes kommuner i Norge, og de redegjør for sine egne områder. Arealforvaltningen er et viktig styringsverktøy for kommunene, og arealene skal huse mange ulike hensyn. Plan- og bygningsloven legger føringer for at arealforvaltningen skal være bærekraftig. Natur og miljø skal ivaretas, og dette gjøres i ulike grad og på ulike måter. I dette prosjektet vil en av disse strategiene, nemlig arealnøytralitet, undersøkes.

## 1.1 Aktualisering

Natur er essensielt for mennesker, og den gir oss mat, energi, medisiner, luftkvalitet, og er et sted for rekreasjon og kultur. Natur rundt omkring på hele kloden har blitt betydelig endret av menneskedrevet handling og rundt 25 prosent av artene på jorda er truet. Klimaendringene påvirker naturen og de siste 50 årene har menneskelige utslipp doblet seg, global økonomi har firedoblet seg og global handel har tidoblet seg og driver fram behovet for energi og materialer (IPBES, 2019). Ved å stadig ta i bruk nye arealer for å opprettholde det økende behovet for ressurser naturen gir oss, fører det til tap og forringelse av natur. Naturrisikoutvalget beskriver at dette tapet «[...] gjelder både omfang, økologisk tilstand, alle former for naturmangfold og økosystemets funksjoner. Naturtapet omfatter dermed alle egenskaper ved naturen som understøtter naturens materielle, ikke-materielle og regulerende bidrag til menneskene.» (NOU 2024:2, s. 14). En rapport fra miljødirektoratet viser hvordan det stadig blir færre områder med inngrepsfri natur, fra 1988 og til 2023, altså på 35 år, har naturen som kan kategoriseres som villmarkspreget blir redusert med omtrent 7,4 prosent (Miljødirektoratet, 2023).

Tidlig på 2000-tallet ble det nedsatt et Biomangfoldlovutvalg som skulle utrede et nytt lovforslag for en samordnet forvaltning av det biologiske mangfoldet. I utvalgets skrivelser de at «Å erkjenne naturens egenverdi innebærer en aksept av at naturen innehar ideelle rettigheter, dvs. et vern mot krenkelser, herunder at andre livsformer, uavhengig av om de er til nytte for menneskene har en selvfølgelig rett til å eksistere» (NOU 2004: 28, 2004, s. 145). Norge skal forvalte areal, skog og ressurser på en bærekraftig måte (Meld.St. 13 (2020-2021)).

I Norge foregår nedbygging av naturen i kommunene. De skal ha størst mulig grad av autonomi og forvalte sine egne arealer, det viktigste styringsverktøyet for dette er kommuneplanen, og særlig arealdelen. Kommunene kan selv bestemme hva de takker ja og nei til av utbygging, og potensielle inntekter som kommer av det (Waade, 2023 ). Mange kommunale arealplaner er utdaterte og vedtatt i en tid der man ikke diskuterte klimatiltak og miljøpåvirkninger. Dette er en stor utfordring i arealplanleggingen. Et steg i retning av bærekraftige arealplaner er å oppdatere de i tråd med kunnskap og overordnede nasjonale mål som er satt ettersom man får mer forskning om klima- og naturpåvirkning (Simensen et al., 2023 s. 41). Det finnes fremdeles reguleringsplaner med hjemmel i bygningsloven fra 1924, men hovedvekten av gjeldende arealplaner er utarbeidet med hjemmel i bygningsloven fra 1965 og plan- og bygningsloven fra 1985 og 2008 (Plan og bygningsloven, 2008 ).



Det finnes ulike betegnelser på arealstrategier kommunene velger. Arealnøytralitet som begrep og forvaltningsprinsipp ble presentert av den norske naturvernorganisasjonen Sabima i 2013. Arealnøytralitet handler i korte trekk om å ikke bygge ned urørt natur, men heller drive utbygging på de arealene man allerede har tatt i bruk, såkalte «grå areal». Fra 2018 og frem til 2023 har samme organisasjon kartlagt at 80 norske kommuner ønsker å bli arealnøytrale, og at man ønsker å stanse nedbyggingen av norsk natur (Nyhus, 2023). Denne studien undersøker hvordan prinsippet om arealnøytralitet har fått fotfeste i samtlige norske kommuner.

## **1.2 Oppgavens formål**

Masteroppgavens formål vil være å belyse hvordan prinsippet om arealnøytralitet er tatt i bruk av norske kommuner, og hvor dette initiativet kommer fra. Dette er interessant å undersøke fordi noen norske kommuner velger å gå ekstra langt i å verne om sine naturområder, og å oppdatere sine kommune- og arealplaner til å stemme overens med kunnskapen man i dag har om klima- og miljøutfordringer, og hvordan disse henger sammen. Arealnøytralitet vil her analyseres som en policyinnovasjon som spres som en ide mellom ulike norske kommuner. Det vil også diskuteres hvorvidt disse kommunene har noen fellestrekk. Formålet med prosjektet bunner i en nysgjerrighet for alle målkonflikter og hensyn den kommunale arealforvaltningen må ta, og hvordan man velger å løse dem. Spesielt hensynet til natur som skal bevares, samtidig som man trenger areal til innbyggernes behov.

### **1.2.1 Problemstilling og forskningsspørsmål**

Studiens overordnede problemstilling er: *Hvordan har prinsippet om arealnøytralitet oppstått i norske kommuner?*

I statsvitenskapen finnes det en rekke ulike tilnærminger til forskning, og hva det er man vil undersøke og forklare. Problemstillingen som er gitt her har en deskriptiv side, som vil beskrive arealnøytralitet i norske kommuner, men er også forklarende side, og vil forklare hvordan prinsippet har oppstått i norske kommuner (Toshkov, 2016). For å kunne avgrense og spesifisere temaet som skal studeres her er det også hensiktsmessig å ha noen forskningsspørsmål. Forskningsspørsmålene er formulert ut ifra de avgrensningene som skisseres i delkapittel 1.2.2. Disse skal bidra til å svare på problemstillingen.

- *Hvor kommer prinsippet om arealnøytralitet fra i en norsk kontekst?*
- *Finnes det noen fellestrekk ved kommunene?*
- *Hvordan definerer kommunene prinsippet om arealnøytralitet og er det noen forskjell?*

- *Har kommunene som innlemmer prinsippet om arealnøytralitet senere en mer utbrodert politikk enn de første kommunene?*

Forskningsspørsmålene er formulert ut ifra forventninger om hvordan problemstillingen kan forklares. Det første forskningsspørsmålet vil redegjøre for hvor prinsippet om arealnøytralitet kom fra i en norsk sammenheng. Det er miljøorganisasjonen Sabima som tok i bruk begrepet i 2013 og innførte det som et svar på naturkrisen. Dette forstås som startskuddet for arealnøytralitet i Norge. Studien vil også redegjøre for hvilken rolle organisasjonen har hatt i å spre prinsippet til norske kommuner. Neste forskningsspørsmål er om det er noen fellestrekk ved de utvalgte kommunene. I empirikapittelet vil det gis noen deskriptive karakteristikk ved kommunene som utgjør casene i denne oppgaven, dette er for å undersøke om de har noen fellestrekk som kan bidra til å forstå hvorfor nettopp disse kommunene har valgt arealnøytralitet som strategi og ambisjon for arealforvaltningen. Tredje forskningsspørsmål

### **1.2.2 Avgrensning**

Gitt problemstillingen som ligger til grunn for denne oppgaven er det gjort noen avgrensninger. Formålet er å undersøke hvordan arealnøytralitet som forvaltningsprinsipp har spredt seg. Det finnes mange måter å forstå spredning av ideer på, her legges et nyinstitusjonelt perspektiv til grunn. Prosessen med spredning vil forklares ved å ta i bruk policydiffusjon som forklaring, det er et teoretisk rammeverk som forklarer hvordan en eksisterende policy fungerer som en løsning på et gitt problem, og hvordan en slik løsning så spres mellom ulike enheter. Her er det den amerikanske statsviteren Andrew Karch sin fremstilling av policydiffusjon som legger grunnlaget for forståelsen. I tillegg er det også en avgrensning i form av hvilke steg i policyprosessen som undersøkes. Det er de tidlige stegene i prosessen, agendasetting og policyformulering som fungerer som en overordnet ramme.

I tillegg til de teoretiske avgrensningene befinner oppgaven seg innenfor en norsk kontekst. Det beskrives noen internasjonale tendenser i kapittelet om kontekst og bakgrunn, og dette fungerer som et grunnlag for forståelsen av tematikken. Det er også gjort avgrensninger i form av caseutvalg og empirisk grunnlag, dette beskrives nærmere i kapittel 4, men dreier seg om at for å kunne undersøke spredning av arealnøytralitet er det nødvendig med en viss bredde i antall caser. Kommunene er valgt ut fra en oversikt laget av Sabima. Analysen baserer seg på de kommunale planene som beskriver prinsippet. Det er også en avgrensning i form av tidsperiode for studien. Oversikten caseutvelgelsen er gjort med utgangspunkt i ble laget i 2023, og casene

ble valgt ut i august samme år<sup>1</sup>. Den baserer seg da på kommuner som hadde startet et planarbeid med arealnøytralitet før dette, noen av dokumentene som brukes som empirisk grunnlag til analysen er allikevel fra senere tidspunkt fordi de er oppfølgninger av arbeid som ble påbegynt i studieperioden<sup>2</sup>, og har derfor vært nyttige for å kunne gi en så fullstendig beskrivelse som mulig.

### **1.3 Oppgavens oppbygning**

Oppgaven er delt inn i åtte kapitler for å danne en oversiktlig studie, der hver del skal bidra til å besvare problemstillingen og belyse formålet med denne studien. Kapittel 1 fungerer som en introduksjon, der temaet blir aktualisert og formål og avgrensning presenteres. Kapittel 2 gir en oversikt over konteksten for denne oppgaven. Kapittelet vil starte med å gi en innføring i arealforvaltning, og hvilke rammer som finnes internasjonalt og nasjonalt. I tillegg gis det en beskrivelse av det norske kommunale plansystemet, og funksjonen ulike type planverk har. Det vil også gis en definisjon av begrepet arealnøytralitet. Kapittel 3 beskriver oppgavens teoretiske rammeverk og hvordan policyinnovasjoner spres mellom ulike enheter ved å bruke Andrew Karch sitt rammeverk for policydiffusjon. Dette rammeverket knyttes opp mot policysirkelen og bruk av kunnskap i politikktutforming, samt interesseorganisasjoner som en premissleverandør. Kapittel 4 beskriver caseutvelgelsen og metoden som benyttes til analysen, først og fremst gjennom en dokumentanalyse, og så er det gjennomført ett intervju med en nøkkelinformant.

I empirikapittelet, kapittel 5, presenteres de tretten kommunene som er valgt ut hver for seg, med utdrag fra relevante plandokument. Det presenteres også tabeller med oversikt over ulike faktorer som kan bidra til å skildre forskjeller og likheter mellom kommunene. Dette kapittelet presenterer også utsagn fra intervjuet som ble gjennomført med en nøkkelinformant i Sabima, og som bidrar til å belyse policydiffusjon av arealnøytralitet blant norske kommuner. Kapittel 6 benytter det empiriske grunnlaget og det teoretiske rammeverket til å gjennomføre en analyse for å undersøke om det har vært en diffusjon av arealnøytralitet. Dette fremstilles ved en tabell over begrep og definisjoner kommunene bruker for sin arealstrategi, og en tidslinje som illustrerer tidspunktet for arealnøytralitet i de valgte kommunene. Analysen finner grunnlag for at policydiffusjon har funnet sted, men ikke at alle kommuner som har innført begrepet på et senere stadium har kommet lengre. Siste kapittel er en avslutning som oppsummerer funn,

---

<sup>1</sup> Studieperioden er avgrenset til før kommune- og fylkestingsvalget høsten 2023, allikevel vil det kort redegjøres for det nye byrådet i Bergen sitt ståsted i delkapittel 5.3.5

<sup>2</sup> Gjelder Ullensaker, Voss og Trondheim

diskuterer praktiske og teoretiske begrensninger ved studien. Avslutningen gir også noen føringer for videre forskning på feltet, både ut ifra det teoretiske og empiriske grunnlaget.

## 2 Kontekst og bakgrunn

Dette kapittelet gir en oversikt over rammene rundt den norske kommunale arealforvaltningen, og hvordan arealpolitikk og naturmangfold koples sammen, det starter med internasjonale avtaler og strømninger. Det vil også gis et rammeverk og en definisjon av arealnøytralitet. Kapittelet gir også en kort redegjørelse av hva denne oppgavens bidrag til forskningsfeltet er.

### 2.1 Internasjonale føringer for naturmangfold og arealpolitikk

Naturmangfold er ikke ett nytt tema på agendaen, men nedbygging av naturen og truede arter er noe man lenge har hatt et bevisst forhold til. Naturen er viktig for menneskelig liv. I 1971 lanserte UNESCO programmet «Man and the biosphere» som skulle sikre vitenskapelig grunnlag for å bedre forholdet mellom mennesket og dets miljø. I 1974 begynte de også å peke ut reservater for biosfære (Cusens et al., 2022). Gro Harlem Brundtland fikk for snart 40 år siden, i 1988, oppdrag av FNs generalsekretær å lede en kommisjon som skulle undersøke hvordan verdenssamfunnet kunne håndtere fattigdom og miljøødeleggelser. Den slår blant annet fast at mangfoldet i naturen må bevares og at artene utryddes i høyt tempo. De adresserer også konflikten mellom kortsiktige økonomiske interesser og langsiktige bærekraftig utvikling (Brundtlandkommisjonen, 1988).

Parisavtalen som ble vedtatt i 2015 nevner også viktigheten av å beskytte naturen og at «Partene i denne avtalen [...] merker seg betydningen av å sikre integriteten til alle økosystemer, herunder, hav, og vern om det biologiske mangfoldet [...]» (Parisavtalen, 2015). FNs bærekraftsmål 15 handler om å beskytte, restaurere og jobbe for en bærekraftig bruk av økosystemer, skoger, og å bremse og reversere landforringelse og tap av biologisk mangfold. I internasjonal kontekst nevnes ofte ørkenspredning i sammenheng med arealnøytralitet. Punkt 15.3 sier at målet er å «Innen 2030, bekjempe ørkenspredning, gjenopprette forringet land og jord, inkludert areal påvirket av ørkenspredning, tørke og flom, og strebe etter å oppnå arealnøytral verden<sup>3</sup> (a land degradation-neutral world)» (United nations, 2015, s. 24).

I tillegg til at Norge har forpliktet seg til Parisavtalen, har man også signert «Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework», videre omtalt som Naturavtalen. Den ble vedtatt på FNs toppmøte COP15 i 2022. Denne vil legge føringer for arealforvaltningen i Norge fremover. Et av målene er å bevare 30 prosent av all natur på land innen 2030. Utryddelsestakten av arter er mellom ti og 100 ganger høyere enn gjennomsnittet har vært de siste ti millioner årene. Hele

---

<sup>3</sup> Egen oversettelse av 2030 bærekraftsmålene

biosfæren endres og naturmangfoldet reduseres raskere enn noen gang i historien. Formålet med rammeverket er å stanse, og reversere tapet av naturmangfold (COP15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, 2022, s. 1).

Naturavtalen er ikke rettslig bindende, men man forventes å følge opp målene. Norge jobber med å implementere rammeverket. I tillegg til å bevare naturen, kommer det frem av avtalen at naturen heller ikke bør være for fragmentert, og spredt bebyggelse kan gjøre mer skade enn tettbebyggelse. Det varierer også i hvilken grad det er mulig å reversere forringet natur, men dette er kostbart og krevende, noen endringer er irreversible. (NOU 2023:25, 2023 s. 119).

Det er særlig noen punkter fra avtalen som er relevante for en bærekraftig arealforvaltning. De globale hovedmålene for 2030, som bør iverksettes innen den tid er å redusere trusler mot naturmangfold og:

Sikre at alle arealer er omfattet av deltakende og helhetlig arealplanlegging som inkluderer hensyn til naturmangfold og/eller effektive forvaltningsprosesser som tar tak i arealbruksendringer på land og i hav [...] sikre at det innen 2030 er iverksatt effektiv restaurering av minst 30 prosent av arealene med forringede økosystemer på land, i elver og innsjøer, langs kysten og i havet, for å forbedre naturmangfold og økosystemtjenester [...] betydelig øke arealet av, kvaliteten på og sammenhengen mellom, tilgangen til og fordelene fra grønne og blå områder i urbane og tettbygde strøk på en bærekraftig måte [...] sikre at naturmangfold tas hensyn til i byplanleggingen ved å fremme naturlig hjemmehørende naturmangfold [...] (COP15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, 2022, s. 5)

Både Parisavtalen og Naturavtalen gir føringer for arealforvaltningen i Norge. I neste del av dette kapitlet gjøres det greie for arealforvaltning i Norge, plan- og bygningsloven og det kommunale plansystemet.

## **2.2 Arealforvaltning i en norsk kontekst**

I denne delen vil det gis en oversikt over hvordan arealforvaltningen fungerer i Norge. Det gis en kort redegjørelse for ulike hensyn som ivaretas i arealpolitikken, som potensielt kan være motstridende. Det følger også en del om det norske plansystemet, og hvilken funksjon ulike type planverk har, og ulike planverk speiler også den politiske prosessen i arealforvaltningen. Dette vil brukes i analysen til å si noe om hvor langt kommunene har kommet i sitt arbeid med arealnøytralitet.

### **2.2.1 Ulike hensyn og målkonflikter i arealpolitikken**

Det finnes en rekke ulike dilemmaer i kommunal arealplanlegging, slik som økonomi og private utbyggere, klimahensyn og fortetting (Falleth & Saglie, 2018, s. 80). «Planning theory

revisited» av John Friedmann diskuterer hvordan planleggingsteori befinner seg i skjæringspunktet mellom flere ulike fagfelt og mellom det teoretiske og praktiske (Friedmann, 1998, s. 245).

I arealplanleggingen er det flere ulike aktører involvert og de har alle sine begrensninger. For lokalpolitikere kan det være økonomiske hensyn og fremtidige mål. Det finnes også noen iboende begrensninger fra allerede eksisterende planer, vedtak og bestemmelser i arealforvaltningen (Bruff & Wood, 2000, s. 605).

«Grønn omstilling – norske veivalg», redigert av Håvard Haarstad og Grete Rusten er en innføring til grønn omstilling og bærekraftig forvaltning i Norge. Det finnes en rekke perspektiver på grønn omstilling. Boken skisserer også en rekke konflikter som oppstår når man snakker om grønn byutvikling i Norge. Forfatterne forklarer dette delvis med at dette er et viktig politisk felt, det gir håndfaste utfall, og det er nærhet til beslutningstakerne (Oseland & Haarstad, 2018 s. 66). Grønn omstilling i norske byer utvikler seg gjennom konflikt og motsetninger, blant annet på grunn av «new public management» og siloer, i tillegg til at overordnede mål må vike på grunn av private interesser som påvirker prosessen (Oseland & Haarstad, 2018 s. 69).

Klima brukes som legitimering for å bygge ut produksjon av fornybar energi, selv om dette fører til tap av natur (FNI, 2023 s. 63). Riksrevisjonen fra 2007 konkluderte med at private interesser hadde for stor innflytelse på arealutvikling (Riksrevisjonen, 2007 ). Tidligere forskning viser at utslippsreduksjon og fortetting er hensyn som vektlegges. Samfunnsviterne har i oppgave å vite noe om hva og hvem som bestemmer hvilken kunnskap som er viktig, hvis vi legger premisset om at kunnskap er makt (Vinge, 2020, s. 262).

Bent Flyvbjerg som er en dansk geograf argumenterer for at man i en planleggingsprosess designer man kunnskapen til å passe overens med det man allerede har bestemt seg for. Blindsonen i forskningen er forholdet mellom rasjonalitet og makt. Premisset for denne forskningen er at planlegging og alle demokratiske prosesser bør være rasjonelle og velinformerte (Flyvbjerg, 2002, s. 355). Planleggingsteori befinner seg i skjæringspunktet mellom flere ulike fagfelt og mellom det teoretiske og praktiske (Friedmann, 1998, s. 245).

Artikkelen «Det som teller eller det som kan telles?» skrevet av Heidi Vinge, beskriver jordvern i to kommuner i Norge og Canada, og sammenligner disse da man har et ganske likt plansystem der kommunene er ansvarlige, selv om man i Norge har større frihet til å lage planer uten nødvendigvis måtte forholde seg til fylkesnivå. En forklaring på dette er at man ønsker å unngå

at sektorhensyn får for stor innflytelse og makt. Tidligere forskning viser at utslippsreduksjon og fortetting er hensyn som vektlegges, og også Vinge trekker frem de mange målkonfliktene som preger fagfeltet (Vinge, 2020, s. 262).

Norsk institutt for naturforskning (NINA) har laget rapporten «Planlagt utbyggingsareal i Norge. Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven». Rapporten slår fast at man med trygghet kan si at arealbruk er en viktig faktor for å bremse klimaendringene og for å hindre at verdifulle naturområder går tapt (Simensen et al., 2023 ). Endring i arealbruk er en direkte årsak til tap av biologisk mangfold, sammen med direkte utnyttelse er dette en signifikant årsak til klimaendringene (Jaureguiberry et al., 2022).

Vekst krever stadig mer land på grunn av urbanisering, energiutvinning og matproduksjon, og dette krever effektiv landfordeling (Bryan et al., 2015). Artikkelen «Participatory mapping reveals biocultural and nature values in the shared landscape of a Nordic UNESCO biosphere reserve» viser til at man i norsk kultur verdsetter muligheten til å ferdes i naturen, dette gjør seg blant annet gjeldende i Allemannsretten (Cusens et al., 2022, s. 374). Det kan oppstå konflikt i arealbruk når det gjelder energiproduksjon og biologisk mangfold og naturens estetiske verdi, samt mulighet for rekreasjon og kultur (Cusens et al., 2022, s. 377).

Arealforvaltningen som felt har mange hensyn som skal tas og kan være motstridende. I «NOU 2023:25 Klimautvalget 2050» trekkes det en parallell mellom naturkrisen og klimakrisen. De er tett sammenkoplede og klimaendringene henger også sammen med endringer i arealbruk og nedbygging av naturen. I Norge i 2020 var avskoging, nedbygging og drenering av myr årsak til utslipp på henholdsvis 2,6 millioner tonn CO<sub>2</sub> ekvivalenter og 2,2 millioner tonn CO<sub>2</sub> ekvivalenter (NOU 2023:25, 2023 s. 116). NOUen anerkjenner også at det finnes en interessekonflikt mellom å bevare natur og økosystemer og behovet for arealer knyttet til energiproduksjon (NOU 2023:25, 2023 s. 117).

Areal er en begrenset ressurs som dekker mange behov. Bebyggelse og veier er den viktigste årsaken til nedbygging av natur i Norge. Fra 1990 til 2019 har man bygget ned over 1500 km<sup>2</sup>, og planlagt utbygging i henhold til norske kommunale arealplaner er estimert til å være 2166 km<sup>2</sup>, dette inkluderer ikke areal til samferdsel, idrettsanlegg og andre formål som energianlegg (Simensen et al., 2023 ). «Klimautvalget 2050» mener at arealpolitikken i Norge «[...] ikke er tilpasset en omstilling til et lavutslippssamfunn og målene i naturavtalen. Dette gjelder både kunnskapsgrunnlaget, styringssystemet og gjeldende politikk. Arealbruk har sterke innslag av



stivhengighet og irreversibilitet, og å ta tak i disse utfordringene er helt sentralt for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn samtidig som man stanser tap av natur.» (NOU 2023:25, 2023 s. 139). De anbefaler at man setter klare og helhetlige rammer for arealpolitikken, og bør vurdere et mål om naturnøytralitet. I tillegg at det innføres et system der nasjonale myndigheter følger endringer i arealbruk over tid, og at kommunepolitikken er i tråd med målene for klima- og arealpolitikken (NOU 2023:25, 2023 s. 140).

Det er opp til hver enkelt kommune å prioritere arealbruk, men «Klimautvalget» anbefaler kommunene å revidere arealplaner som er mer enn fem år gamle, og å prioritere areal som en knapp ressurs. Dette er vanskelige avveininger for hver enkelt kommune, da utbygging kan tiltrekke seg næringsvirksomhet, flere innbyggere og økt inntekt. Det at alle kommuner kan forvalte egne arealer gjør det vanskelig å nå samlede nasjonale mål. Kommunene kan komme i en skvis mellom lokale innbyggers forventinger og statlige hensyn (NOU 2023:25, 2023 s. 128).

En av forklaringene for natursituasjonen vi befinner oss i nå er at natur har vært nærmest «gratis» å bygge ut, det er vanskelig å sette en pris på et naturområde. Et alternativ kan være påbud om å restaurere natur hvis man bygger ned, men det er vanskelig å stadfeste hva som vil være et «tilsvarende område», og dette er noe arealnøytrale kommuner må utarbeide retningslinjer for, slik Nordre Follo har gjort gjennom en plan for økologisk kompensasjon. Det koster også å innføre slike ordninger (NOU 2023:25, 2023 s. 138). Klimautvalget trekker frem behovet for kunnskap og kompetanse for en bærekraftig arealforvaltning, blant annet kartlegging av naturen og oppdaterte data, og at natur- og klimakompetansen økes i kommunene. (NOU 2023:25, 2023 s. 141). Klimautvalget vektlegger også at all politikk må bygge på at alle ressurser er knappe, slik arealer er. «Utvalget mener at arealpolitikken må begrense tap av natur og bidra til bevaring av naturens karbonlagre. Nedbygging av naturlige arealer begrenses vesentlig og at det legges tydeligere og mer bindende nasjonale rammer for bruken av arealer. Det nasjonale vernet av økosystemer økes. Det utvikles bindende, helhetlige planer for arealene til havs.» (NOU 2023:25, s. 13).

Opptak av CO<sub>2</sub> i skog og andre økosystem må skje i sammenheng med hensyn til naturmangfoldet. Industriell fangst/lagring av CO<sub>2</sub> krever mye energi og areal. Ved forvaltning av arealer kan man også sikre et naturlig opptak, men det er begrenset hvor mye opptak man kan ha uten at det går på bekostning av den økologiske tilstanden. Mange avgjørelser som tas i dag vil kunne påvirke utslipp langt inn i fremtiden (frem til og etter 2050), særlig utslipp knyttet

til arealbruk og nedbygging av natur, og utbygging av industri og infrastruktur (NOU 2023:25, s. 26).

Naturrisikoutvalget ble oppnevnt for å «[...] beskrive begrepet naturrisiko, vurdere hvordan norske næringer og sektorer er og kan bli berørt av tap av natur og naturmangfold og se på hvordan berørte aktører i Norge kan analysere og håndtere naturrisiko på best mulig måte.» (NOU 2024:2). «Naturen er en bærebjelke for økonomisk virksomhet og menneskelig velferd, og dermed for det samfunnet vi lever i. Vi mennesker lever av, bruker og samspiller med naturen på mange ulike måter.» (NOU 2024:2, s. 9). Rapporten trekker også frem hvordan tap av natur, klimaendringer og forurensing forsterker hverandre og fører til negative konsekvenser for livet på jorda, naturtapet rammer spesielt de fattige og sårbare hardest. De definerer naturrisiko som «... faren for negative konsekvenser for aktører og samfunn ved tap og forringelse av natur og naturmangfold» (NOU 2024:2, s. 12). Naturrisikoutvalget anerkjenner at det er flere næringer og sektorer i norsk økonomi som er avhengige av naturen, spesielt primærnæringene, men også energiproduksjon og reiseliv (NOU 2024:2, s. 17).

### **2.2.2 Det norske plansystemet**

Plan- og bygningsloven er et sentralt juridisk rammeverk for norsk arealforvaltning, og gjennom loven er det i all hovedsak kommunene som forvalter arealene (Simensen et al., 2023 s. 9). Plan- og bygningsloven kan ses som en «miljølov», vedtakene som tas med hjemmel i plan- og bygningsloven får betydelse for miljøet og naturen (Winge & Holth, 2018, s. 8). Formålet med loven er å «[...] fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. [...] Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.» (Plan og bygningsloven, 2008 og bygningsloven). Norske kommuner har et særskilt ansvar for territorielle og fysiske forhold i kommunen, og denne myndigheten er de tillagt gjennom plan- og bygningsloven. Loven pålegger også fylkeskommunen å utarbeide regionale planer (Jacobsen, 2020, s. 49). Fra plan- og bygningsloven, kapittel 11, står det at «Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.» (Plan og bygningsloven, 2008 ). Loven skal være sektornøytral og likestille alle interesser, det er forvaltningen som avgjør hvilke interesser som skal tillegges størst vekt. Allikevel har de vedtakene som tas med hjemmel i plan- og bygningsloven betydelse for miljøet. Statsforvalteren er helt sentral i kontroll av kommunale vedtak, men man skal legge vekt på det lokale selvstyret (Winge & Holth, 2018, s. 8).

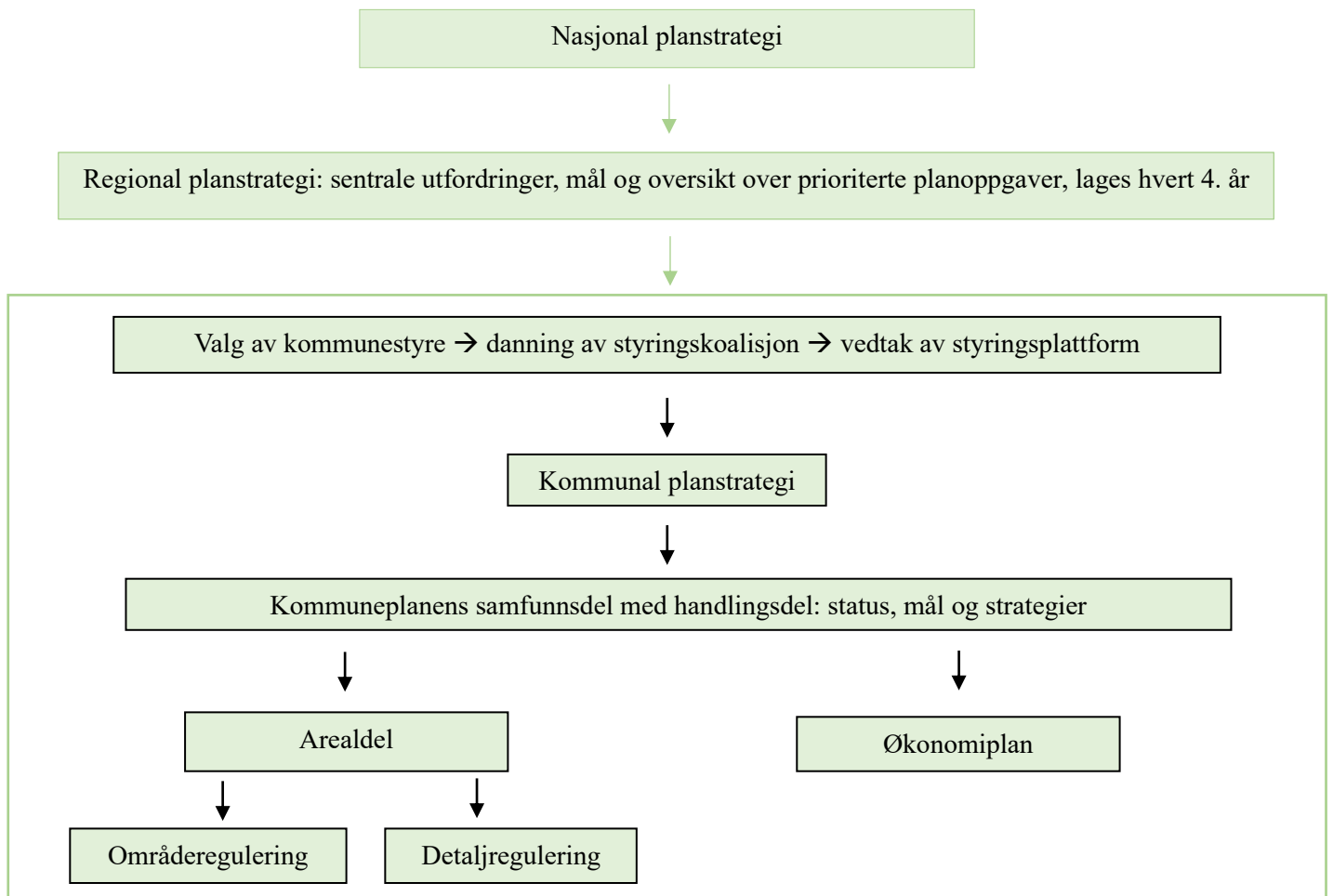
Arealplanlegging som fagfelt er avveiningene mellom økonomiske og fysiske hensyn (Thomassen, 1997). I 1965 fikk Norge sin første planleggingslov, med krav om planlegging på alle steder, og ikke bare i byer (Falleth & Holsen, 2018, s. 30). Arealplanlegging ble et miljøpolitisk redskap da distriktsplanavdelingen ble flyttet fra Kommunaldepartementet og over til Miljøverndepartementet som ble opprettet i 1972 (Falleth & Holsen, 2018, s. 32). Denne koplingen ble enda tydeligere når Brundtland kommisjonen introduserte begrepet bærekraft i 1987 (Falleth & Holsen, 2018, s. 32). I 1977 kom en NOU som så på muligheten for å forenkle og samordne lovverk som angår planlegging, utbygging, ressursutnyttning og vernetiltak. Den foreslår at virkeområdet for loven bør omfatte bruk og vern av naturressursene (Hansson, 1976, s. 27).

I artikkelen «Public planning monopoly – or not? The right to initiate development plans in Norway and Sweden» beskriver forfatterne en opplevd tendens i arealplanlegging i Europa til mer åpenhet for markedskrefter, dette begrepet kan kalles markedsorientert planlegging. I dette ligger det at markedsaktører får mulighet til å initiere og planlegge for prosjekt. Studien bygger på lovgivning i Sverige og Norge, hvordan man administrerer land og areal er ganske likt, kommunen er ansvarlig for planlegging på lokalt nivå, det som tilsvarer fylke i Norge er ansvarlig for regionene, og staten er ansvarlig for å realisere overordnet politikk som gjelder det lokale nivået. Historisk er også Norge og Sverige like i kulturell, økonomisk og politisk forstand, men Norge har flere kommuner enn Sverige. Et planleggingssystem der man har en myndighet som har rett på å initiere planer kan omtales som et planleggingsmonopol. Et argument for å tillate et mer liberalt planleggingssystem er når myndighetene selv ikke kan garantere for å realisere planene. I både Sverige og Norge har private utbyggere en viktig posisjon. Dette vil først og fremst påvirke planleggingen på et lokalt nivå, og sammenhengen mellom planlegging og kontroll. (Kalbro & Røsnes, 2013)

Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende, områderegulering gjelder for et område og detaljregulering er for spesifikke plasser. I plan- og bygningsloven av 2008 tillater man at andre aktører enn statlige, slik som landeiere, utbyggere og så videre, kan initiere detaljplaner (Kalbro & Røsnes, 2013). Dette kan føre til konflikter, men generelt så vil forslag til en detaljplan som strider med overordnede planer ikke godkjennes (Kalbro & Røsnes, 2013)

Det er mange komponenter og også en særegen terminologi som kan knyttes til norsk kommunal planlegging (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 45). Plan- og bygningsloven er det sentrale juridiske rammeverket. Av loven fremgår det at alle kommuner må vedta en kommuneplan, og denne prosessen starter gjerne med valget av et kommunestyre. De er pålagt

å lage en planstrategi som skal gjelde for den fireårige valgperioden. Planstrategien skal legge føringer for de faktiske planene som omfatter kommuneplanens samfunnsdel med en handlingsdel som følges opp av en arealdel og en økonomiplan (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 45).



Figur 1: Illustrasjon over kommunal planlegging sett i sammenheng med nasjonale og fylkeskommunale planer; bygger på illustrasjon fra «Plan og samfunn – system, praksis, teori» (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 46) og (Higdem & Hagen, 2018, s. 89).

Empirien som presenteres i kapittel 5 er i all hovedsak hentet fra kommunale planer, både kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og frittstående planer og strategier. Planverket er en viktig del av langsiktig planlegging og skal vise sammenheng mellom samfunnsutviklingen og arealbruk (Kommunal- og Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 12). Områderegulering og detaljregulering er planer for mindre territorium, men dette skal skje i samsvar med den overordnede arealdelen (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 47). Det er i

hovedsak disse mer overordnede strategiplanene som er relevante for denne masteroppgaven, der kommunens folkevalgte har utarbeidet strategier og mål for planlegging og arealforvaltning.

Det ligger også nasjonale føringer til grunn for kommunens arealforvaltning, disse kommer hvert fjerde år i forkant av kommunevalgene. «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» kan signalisere ønsket politiske mål, og en bærekraftig utvikling. Særlig det sistnevnte kan knyttes til en overordnet miljøpolitisk forankring, som kanskje ikke alltid passer overens med synet til det valgte kommunestyret (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 49).

Årsaken til å innføre «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» var å rydde opp i relasjonen mellom det lokale og det nasjonale nivået, mellom kommune og stat. Dokumentene sendes ut til alle kommuner og fylkeskommuner i forkant av kommunestyre og fylkestingsvalg. Den «første generasjonen» av nasjonale forventninger er preget av en rødgrønn regjering, med tydelig vekt på klima og miljø og bærekraftig utvikling. På dette tidspunktet var kommunal planlegging fortsatt underlagt Miljøverndepartementet. I 2015 sendte Solberg-regjeringen ut «andre generasjons», selv om det var viet mindre plass til klima- og miljøutfordringer så videreførte de tydelig en bærekraftig profil. Et annet viktig punkt er at man i større grad støttet opp om det lokale selvstyret, dersom det skulle være motsetninger mellom nasjonale og kommunale planer, og i 2016 ble det kommunale selvstyret grunnlovsfestet, selv om at dette har vært et viktig prinsipp lenge (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 59)

«Kommunal planstrategi» skal være vedtatt innen ett år etter valg av kommunestyre, det er viktig å understreke at planstrategien ikke er en plan i seg selv, men at den «... bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden» (Plan og bygningsloven, 2008 : Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 54). Det finnes en rekke ulike faktorer som vil kunne påvirke strategien, som lokal kunnskap, kompetanse i kommunens planavdeling, politisk sammensetning, geografisk beliggenhet, befolkningsutvikling, allerede påbegynte planprosjekt og diverse særegne forhold. En planstrategi skal også diskutere kommunens utfordringer, men ikke *vedta* mål, det skjer i kommuneplanene (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 55). Derfor er det viktig å skille disse dokumentene som empiriske enheter, fordi de har ulike funksjoner. Når strategien er lagt er det opp til kommunestyret om kommuneplanen må revideres i henhold til den, og kommuneplaner som begrep omfatter kommuneplanens samfunnsdel med en handlingsdel og en arealdel (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 55).

Overgangen mellom planstrategien og kommuneplanens samfunnsdel trenger ikke å være stor, i oppstarten av arbeidet med samfunnsdelen kan politikerne dra nytte av at man har diskutert det samme i arbeidet med planstrategien. Når man har tolket plan- og bygningsloven kan det tolkes som at samfunnsdelen er den første planen man starter med, og som legger grunnlaget for både handlingsdel og arealdel (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 61). Samfunnsdelen skal også formulere mål, og beskrive strategier for å oppnå ønskede mål. Planfaglig ekspertise i kommunen kommer med statusbeskrivelser, og de bør ikke ta hensyn til valgte kommunestyres politiske preferanser, men opprettholde en faglig integritet (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 62). Det vil være en fordel om man lager mål som man i ettertid kan måle og diskutere. Etter man har satt mål for kommunen, diskuterer man strategier, passende virkemidler og prioriteringer. Her kopler man gjerne på fagekspertisen som kommer med tilbakemeldinger på hvilke virkemidler som vil fungere for å oppnå målet (Aarsæther & Jakobsen, 2018, s. 63).

Kommuneplanens arealdel kan kategoriseres som en overordnet plan med et langsiktig tidsperspektiv, og både kommuneplanens arealdel og reguleringsplanene er rettslig bindende (Falleth & Saglie, 2018, s. 69). De skiller seg på denne måten fra kommuneplanens samfunnsdel og planstrategien. Dette kommer frem av § 11-6 «Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak (Plan og bygningsloven, 2008 ). Det finnes en rekke formelle krav til planprosessen, med arealplaner som har særskilt påvirkning for samfunn og miljø skal det lages et planprogram som skal legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker der høringsuttalelser kan sendes til kommunen (Falleth & Saglie, 2018, s. 75). Kommunen kan også utvikle en «arealstrategi», og den vil ikke være omfattet av de samme rettsvirkningene. Det er ikke uvanlig at en kommune viderefører en overordnet arealplan over flere valgperioder (Falleth & Saglie, 2018, s. 70).

Det er kommunen som har ansvaret for den kommunale planleggingen. Det er viktig at planprosessen er åpen og transparent, og kommunen bør også legge til rette for dialog med både organiserte og uorganiserte interesser (NOU 2003: 14, s. 12). Den samlede kommuneplanen består av samfunnsdel, handlingsdel og arealdel. NOUen «Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven» lister opp hva kommuneplanen er til for. Den skal nemlig bidra til samfunnsutvikling og oppgaveløsning, forvaltning av areal og naturressurser i kommunen (NOU 2003: 14, s. 20).

Arealplanlegging i små kommuner løses i mindre grad av akademisk kompetanse, enn i mellomstore og store kommuner. En rapport fra Menon Economics på oppdrag fra

Akademikerne har kartlagt at mange kommuner rapporterer om mangel på kapasitet og kompetanse for å oppfylle lovkrav om bærekraftig utvikling. Dette kan få negative konsekvenser for å stoppe nedbygging av natur og redusere utslipp. Og mange små beslutninger i 365 kommuner blir til sammen mye, og konsekvensene potensielt store. Kvaliteten på konsekvensutredninger av klima og miljø i kommuneplanens arealdel har forbedringspotensial. Rapporten viser til at man i liten grad redegjør for usikkerhet og manglende kunnskap. Man har vanskeligheter med å tilfredsstille de oppgavene som krever spesialisert kunnskap og tverrfaglige miljøer (Pedersen et al., 2023 s. 88).

### **2.3 Sammenhengen mellom arealpolitikk og naturmangfold**

I denne delen vil det beskrives hvordan prinsippet om arealnøytralitet kan koples til arealforvaltningen. Hvordan man forvalter og disponerer areal er en del av løsningen når man skal håndtere klimaendringer, og Plan- og bygningsloven og arealforvaltningen er viktige verktøy for en klima- og miljøvennlig utvikling. «Natur- og miljøvennlig tettstedutvikling» (NAMIT) er et prosjekt som varte fra 1988 til 1992 for «[...] å belyse hvilke konsekvenser oppfølging av overordnede miljømålsettinger vil ha for fysisk arealdisponering i byer og tettsteder [...]». Prosjektet bidro til å lage alternativ for framtidig utvikling på tettsteder etter datidens trender og utvikling samt modeller for et miljøvennlig alternativ (Naustdalslid & Reitan, 1994, s. 100).

Biologisk mangfold, eller naturmangfold er variasjonen av alt liv på jorden, funksjoner og prosesser i dette gir også grunnlaget for menneskesamfunnets liv og velferd. Fra tidligere i kapitlet er det slått fast at det biologiske mangfoldet er under stort press ved at man blir flere mennesker og bygger ned mer natur. Norge er ikke et unntak. Den viktigste årsaken til påvirkning av biologisk mangfold er forringelse av habitater gjennom arealbruk og arealinngrep (Jakobsson & Pedersen, 2020).

#### **2.3.1 Bærekraftig arealforvaltning: ulike strategier og målet om netto null tap**

I arbeidet med denne masteroppgaven begynte jeg med å undersøke hvordan norske kommuner jobber med å ha en bærekraftig arealforvaltning. Etter å ha lest meg opp på ulike interesser og hensyn, og hvilke internasjonale og nasjonale rammer kommunene befinner seg i ble temaet for oppgaven snevret inn til å handle om arealnøytralitet. Nedbygging av natur er et globalt problem, som i de verste tilfellene kan lede til fattigdom. Man vil unngå «tragedy of the commons», allmenningens tragedie, hvor man får et overforbruk av tilsynelatende gratis ressurs, naturen, men dette vil til slutt føre til at den ødelegges (Ostrom, 2015) Arealnøytralitet

er en kombinasjon av å unngå og redusere landforringelse og å øke gjenoppsettelse. For å oppnå dette må det overvåkes, og det kreves et felles sett med indikatorer der man også anerkjenner variasjonen mellom ulike land og deres kulturer (Safriel, 2017)

Bærekraftig byutvikling er et mål for byplanleggere og beslutningstakere (Næss, 2023, s. 20). Det er behov for en forpliktende lokal arealplanlegging og internasjonale reguleringer. Dermed kreves det også statlig styring for å følge opp de globale målene (Næss, 2023, s. 23). Gjennom de siste tiårene har man opparbeidet kunnskap om klimavennlig byplanlegging, fortetting er en slik strategi, der man bygger ut i områder som allerede er utbygget (Xue, 2022, s. 412). Arealplanleggingen preges av ulike verdier. Verdier kan både tolkes som numeriske, altså pengeverdi, eller mer subjektive. Verdi standarder som bidrar til å veilede handling, valg, holdninger og argumentasjon (O'Brien & Wolf, 2010, s. 233). Verdiene kan også være ikke-materielle

For å oppnå klimavennlig bærekraft må også byplanleggingen inkorporere bærekraftige tilnærminger. I artikkelen «In quest of implementing degrowth in local urban planning policies» gjøres en case studie av Södertälje i Sverige hvor de har intervjuet kommunale planleggere. Planlegging er et viktig verktøy, de fleste plandokumenter har bærekraft som et mål. Allikevel så mangler det en klar link mellom hvordan bærekraft integreres i den kommunale planleggingen (Ruiz-Alejos & Prats, 2022, s. 432). Det finnes forskning og kunnskap til hvordan man skal lage bærekraftige samfunn gjennom byplanlegging, men at offentlige og private aktører ikke har budsjettet til dette, de private aktørene må fokusere på den økonomiske balansen i prosjektet, og offentlige aktører må prioritere kommersielle aktører for å redusere skattefinansiering (Ruiz-Alejos & Prats, 2022, s. 431). I en nedvekst diskurs ønsker man gjerne aktører fra et «bottom-up» eller et nedenfra-og-opp perspektiv, men dette speiles ikke i casestudien av Södertälje. Aktørene som er mest tilstede er økonomisk drevet, fra kommunen, politikerne eller lovgivning (Ruiz-Alejos & Prats, 2022, s. 433).

Konkurransen om landområder er stadig økende. Vekst krever stadig mer land på grunn av urbanisering, energiutvinning og matproduksjon, dette krever effektiv landfordeling (Bryan et al., 2015). Rapporten «Special report in climate change and land» fra FN's klimapanel (IPCC) slår fast at bærekraftig forvaltning av landområder kan bidra til å redusere klimaendringene. Data som går tilbake til 1960-tallet viser hvordan befolkningen og konsumpsjonen har økt og dermed har man også tatt i bruk flere landområder blant annet til jordbruk (Shukla et al., 2019 s. 5). Forholdene for landområdene endrer seg som følge av klimaendringene og av å ta i bruk arealene, land- og skogbruk er en betydelig kilde til utslipp av drivhusgasser. Dette fører til økte



CO<sub>2</sub> utslipp og økte temperaturer og ekstremvær (Shukla et al., 2019 s. 40). Rapporten bruker begrepet «land degradation», her oversatt til landforringelse, som defineres som en negativ for tilstanden til landområder som er direkte eller indirekte forårsaket av menneskeskapte prosesser, inkludert klimaendringer (Shukla et al., 2019 s. 53).

Arealnøytralitet er oversatt fra «land degradation neutrality» og handler om å bevare naturområder. Dette prinsippet kan knyttes til bærekraftsmål 15 «Livet på land». Arealnøytralitet innebærer «[...] en tilstand hvor mengden og kvaliteten på arealressurser som er nødvendige for økosystemer og øke matsikkerheten forblir stabil eller øker innenfor en gitt skala for tid og rom [...]» (Cowie et al., 2018). Det er utarbeidet et rammeverk for å implementere strategier for arealnøytralitet, som både inkluderer sosioøkonomiske og biologiske aspekter (Cowie et al., 2018). Arealnøytralitet er en kombinasjon av å unngå og redusere landforringelse og å øke gjenoppbyggelse. For å oppnå dette må det overvåkes, og krever et felles sett med indikatorer der man også anerkjenner variasjonen mellom ulike land og deres kultur (Safriel, 2017).

Land som USA, Australia, Brasil, Colombia, Sør-Afrika, Nederland, Sverige og Storbritannia har etablert politikk for å beskytte arter og økosystem (McKenney & Kiesecker, 2010, s. 165). «Biodiversity offsetting» eller kompensierende tiltak er et verktøy for å balansere tap av det biologiske mangfoldet på ett sted ved å generere ekvivalente fordeler for biologisk mangfold andre steder (Maron et al., 2016, s. 489). Politikken har et hierarki for skadebegrensning, i øverste ledd skal man unngå påvirkning, deretter minimere påvirkning, og så kompensere for påvirkning. En slik tilnærming ble først innført i «US wetlands mitigation» (fra 1990) og så senere innført av andre stater (McKenney & Kiesecker, 2010, s. 167).

Det finnes en rekke utfordringer med å implementere slike kompensierende tiltak. Det er sjeldent at «one size fits all» når tiltakene skal løse komplekse utfordringer i en lokal kontekst. Det er utfordringer som knytter seg til hvordan man skal kompensere, tiltaket må også skje lokalt, selv om det kanskje vil ha større effekt å gjennomføre tiltak innenfor et annet geografisk territorium. I tillegg er det vanskelig å ha et passende tidsperspektiv på kompensasjonen, og å si noe konkret om når tiltaket må være operasjonelt. Noen tiltak kan ta flere år før det gir uttelling (McKenney & Kiesecker, 2010, s. 170). I tillegg kan det være utfordrende å se hvor stor påvirkning et arealinngrep vil få. «Jo lengre inn i fremtiden en forsøker å se, og jo mer detaljert geografisk perspektiv en legger på fremtids-scenarioene, jo større usikkerhet» (Naustdalslid, 2019, s. 51) (McKenney & Kiesecker, 2010, s. 171)

Ideen om «No net loss» er sentralt i slike kompenserende tiltak, det betyr null tap av biologisk mangfold relativt til før påvirkningen skjedde. Det eksisterer også et hierarki over skadebegrensning, som sier at kompenserende tiltak først skal tas i bruk *etter* at man har prøvd å unngå eller minimere påvirkning i det hele tatt, men reglene rundt når man kan gå fra ett nivå til det neste er uklare, og man bestemmer sak for sak. Biologisk mangfold kan strengt tatt aldri bli kompensert fordi to plasser aldri vil ha identisk biomangfold, og derfor bør man være føre var (Maron et al., 2016, s. 494).

I en norsk sammenheng var det Sabima som først innførte prinsippet om arealnøytralitet. Deres definisjon og forståelse av prinsippet handler om å stanse arealbruk, og å ha et mål om netto null tap av natur (Vikse, u.å). Dette vil bli videre utdypet i kapittel 5, empiri, hvor definisjonen på arealnøytralitet fra Sabima og kommunene som er valgt ut som caser presenteres. Klimautvalget 2050, som det tidligere refereres til, beskriver rammeverket UFF; unngå – flytte – forbedre for prioritering i arealpolitikk, unngå å bygge, konsentrer arealbruk og bygg med skånsomme metoder og restaurer forringede arealer. (NOU 2023:25, 2023 s. 133). Dette er et liknende hierarki man benytter i prinsippet om arealnøytralitet. Klimautvalget 2050 introduserer også begrepet «naturnøytralitet» som indikerer at kvalitet på natur og økosystem skal opprettholdes. Et mål om naturnøytralitet legger føringer for at utbygging skal skje i allerede utbygde arealer, og annen utbygging skal unngås. Men også å kompensere for den naturen som bygges ned (NOU 2023:25, 2023 s. 134).

I diskusjonen som kommer mot slutten av oppgaven vil denne konteksten knyttes opp mot empirien som presenteres i kapittel 5, og det teoretiske rammeverket som kommer i neste kapittel.

### 3 Teori

Etter å ha valgt arealnøytralitet som utgangspunkt for denne masteroppgaven var ideen å undersøke hvordan kommunene benyttet seg av kunnskap for å implementere bærekraftig arealforvaltning. Etter hvert som arbeidet fortsatte ble det mer interessant å forklare hvordan dette prinsippet har spredt seg mellom kommunene. Bruk av kunnskap er fremdeles en del av forklaringen, men det teoretiske rammeverket har også blitt utvidet med policydiffusjon. For å ha mulighet til å svare på problemstillingen, *hvordan prinsippet om arealnøytralitet har oppstått i norske kommuner*, må vi forstå det empiriske grunnlaget ut ifra et teoretisk perspektiv, og her vil problemstillingen besvares ved hjelp av *policydiffusjon*. I denne oppgaven er det de kommunene som har nedfelt prinsippet om arealnøytralitet i en kommunal plan som skal analyseres basert på det teoretiske grunnlaget som presenteres. Kapitlet presenterer de ulike stegene i den politiske prosessen, og disse knyttes så opp mot ulike mekanismer som kan forklare spredningen av policyinnovasjoner, såkalt policydiffusjon. Innledningsvis redegjøres perspektivet som det teoretiske rammeverket presenteres i.

#### 3.1 Den stegvise policyprosessen

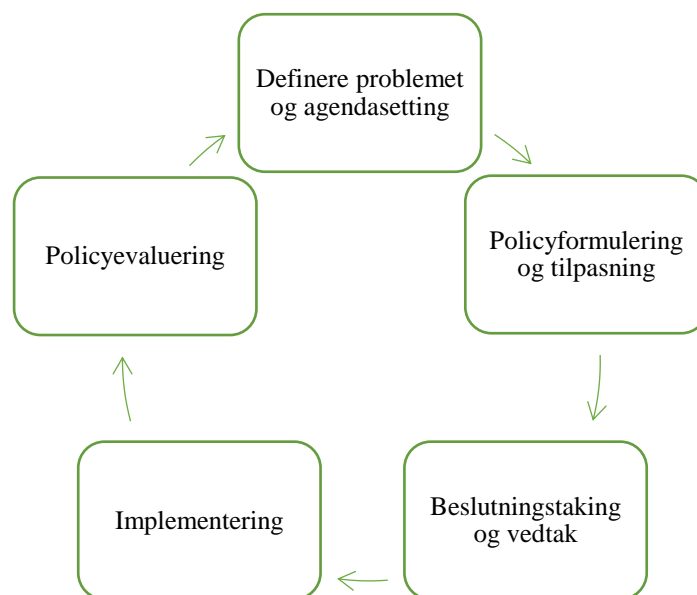
Den politiske prosessen kan beskrives som syklisk, slik statsviterne Jale Tosun og Christopher Knill (2020) gjør. Før vi beskriver de ulike stegene en policyprosess består av vil jeg først legge rammen for hva som skal analyseres i denne oppgaven, nemlig et policyforslag, som her er arealnøytralitet. På engelsk finnes det en forskjell på «policy» og «politics», og det vil være hensiktsmessig å gjøre denne differensieringen her også. Studiet av politikk referer til politiske prosesser, politiske skillelinjer mellom parti og valgatferd. Policy referer til innholdet, og fokuserer på output i et politisk system, slik som avgjørelser, virkemidler, strategi og handling som gjøres av de lovgivende. Så policy forstås her som politisk innhold (Knill & Tosun, 2020, s. 3).

Det finnes ulike typer av policy som bygger på Theodor Lowi (1964), og han hevder at ulike policyområder karakteriseres av ulik politikk (Knill & Tosun, 2020, s. 36). I en klassisk tilnærming til å studere politikk brukes ulike policytypologier som et analytisk verktøy for å forklare beslutningstakingsprosessen. Kategoriseringen deler inn i fire hovedtyper; (I) regulerende policy, (II) distribuerende policy, (III) omfordelende policy og (IV) konstituerende policy (Lowi 1972; Knill & Tosun, 2020, s. 15). I fagfeltet har det også vært uenighet rundt om disse fire kategoriene er nok, og mange vil også legge på en (V) femte kategori som er moralsk

policy som innebærer å regulere konflikt mellom ulike sosiale verdier (Knill & Tosun, 2020, s. 16).

Arealnøytralitet som policyforslag vil jeg kategorisere som regulerende policy, og den kjennetegnes ved at den spesifiserer vilkårene og begrensningene for både individuell og kollektiv handling, og påvirker ikke direkte kostnader i samfunnet, men heller kostnader knyttet til etterlevelse. Selv om denne type politiske vedtak kategoriseres som regulerende, vil de også ha fordelende og omfordelende trekk. Det kan også være knyttet konflikt til slik policy avhengig av hvem og hvordan man reguleres (Knill & Tosun, 2020, s. 15).

De ulike stegene i den politiske prosessen illustreres her med en policy-sirkel som fungerer som et analytisk rammeverk, heller enn en nøyaktig gjengivelse av virkeligheten. Det tenkte startpunktet for en politisk prosess er ved å identifisere et problem, og hvorvidt problemet skal settes på den politiske agendaen. Deretter må man formulere policyen, og innlemme den og tilpasse policyen til sin enhet. Deretter må man beslutte seg for at man ønsker å vedta policyen, før man kan implementere den. Det siste steget handler om å evaluere policyen, og her kan man eventuelt gjøre endringer, beholde den som den er, eller avslutte tiltaket (Knill & Tosun, 2020, s. 7-8). I denne oppgaven er det ikke alle stegene som er relevante som rammeverk. Ingen av analyseenhetene, kommunene, har kommet langt nok i prosessen til at man kan analysere en policyevaluering, det vil heller ikke bli lagt vekt på implementering. De stegene som er relevante er problemdefinisjon, agendasetting, policyformulering og tilpasning.



Figur 2: Polycysirkelen basert på «Public policy. A new introduction» (Knill & Tosun, 2020)

### 3.1.1 Interesseorganisasjonens rolle i policyprosessen

I analysen vil også Sabima, som er en interesseorganisasjon brukes til å forklare hvordan arealnøytralitet har oppstått i norske kommuner. Her gis det dermed en definisjon av interesseorganisasjoner, og hvilken rolle de spiller i en policyprosess.

Interesseorganisasjoner som kategori er bred og heterogen, men kjennetegnes av at de ønsker å påvirke, og begrepet kan brukes om grupper som organiserer, aggregerer og artikulere samfunnsinteresser og som søker å forme offentlig politikk (Beyers et al., 2008). Interesseorganisasjoner er viktige for å forstå demokratier og fungerer som et bindeledd mellom innbyggere og politikere, og de har en representativ rolle der organisasjonen skal fremme interesser. En interesseorganisasjon representerer definerte grupper med spesifikke preferanser og innsats i policyutforming som enkelt og suksessfullt mobiliserer bredere grupper med mer diffuse interesser (Daugbjerg et al., 2017, s. 245).

Interessegrupper jobber med å få oppmerksomhet for en sak og offentlig støtte for saken. Interessegrupper vil også ramme inn<sup>4</sup> sin informasjon. Innramming er «[...] å velge noen aspekter av en oppfattet virkelighet og gjøre den mer fremtredende i en kommuniserende tekst for å promotere en bestemt problemsdefinisjon, tolkning av årsak, moralsk evaluering og behandlingsanbefaling<sup>5</sup> [...]» (Entman, 1993, s. 52) Innramming handler i bunn og grunn om at all kunnskap og informasjon presenteres i en viss innramming. Hvordan informasjon presenteres vil også påvirke hvordan man tolker informasjonen, og man tolker det gjerne inn i en forståelse man allerede har av virkeligheten (Dewulf et al., 2009). Interesseorganisasjoner er involverte i både policyformulering og implementering (Daugbjerg et al., 2017, s. 246)

### 3.2 Nyinstitusjonalisme

I organisasjonsteorien finnes det ulike perspektiver for å forklare hvordan organisasjoner fungerer, myteperspektivet, også kalt nyinstitusjonalisme, som legger til grunn at alle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser som gir visse normer og verdier til hvordan man forventes å oppføre seg (Christensen et al., 2015). I denne oppgaven er det kommuner som skal forstås, og en kommune kan ses som en politisk styrt organisasjon, når definisjonen for en organisasjon er «[...] et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse

---

<sup>4</sup> Å ramme inn/innramming er her oversatt fra framing

<sup>5</sup> Egen oversettelse, oversatt definisjon ble også brukt i en eksamensbesvarelse for GOV 327 Kunnskap, politikk og styring.

spesielle oppgaver og realisere bestemte mål.» (Etzioni, 1978: Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 16).

En forutsetning for enhver policyinnovasjon er å kunne identifisere nye ideer og tilpasse dette til egen organisatorisk enhet. I et nyinstitusjonelt organisasjonsperspektiv har man en tanke om at nye ideer kommer inn i organisasjonene, men at de ikke av den grunn trenger å bli tatt i bruk, men man tar imot en oppskrift for å leve opp til en viss norm, og at man skal virke oppdatert og forandringsorientert (Røvik, 2019, s. 249). Oversettelse av organisasjonsideer fra organisasjon A til organisasjon B kan skje med og uten intensjon. Oversettelsen kan være et ønske om effektivisering, eller omforming av et konsept eller begrep til å passe en lokal kontekst, eller mer som status eller symbolske virkninger (Røvik, 2019, s. 255). Dersom man snakker om arealnøytralitet som en ide som oversettes fra kommune til kommune, så vil dette være en bevisst og intendert handling.

I hvilken grad er det mulig å oversette en ide fra en kontekst til en annen? Ulike organisasjonsteoretiske leirer svarer ulikt på dette spørsmålet, den rasjonalistisk-universalistiske posisjonen vil hevde at alle ideer til dels er universelle, og derfor kan oversettes, og andre vil hevde at ideer er forankret i kultur og språk, og dermed vanskelige å oversette (Røvik, 2019, s. 258). For at en ide skal kunne overføres fra en enhet til en annen må den tas ut av en kontekst, for å settes inn i en annen kontekst. Det Røvik omtaler som «løsrivelse» er viktig ved dekontekstualisering og kunnskapsoverføring mellom organisasjoner (Røvik, 2019, s. 261). Arealnøytralitet er et begrep som har både en idemessig og en praktisk side. Det er et prinsipp over noe man ønsker å oppnå, et sum nullregnskap for naturen. Det som er praksis et sted må først oversettes til en ide før det kan praktiseres et annet sted (Røvik, 2019, s. 263).

### **3.3 Policyinnovasjoner og hvordan de spres: policydiffusjon**

Policydiffusjon forstås gjennom et prosess-orientert analytisk rammeverk, slik som illustreres ved policysirkelen (se figur x). Policydiffusjon skal her forklares gjennom stegene agendasetting, tilpasning og beslutning.

Mange har ønsket å forklare hvordan ideer spres fra en organisatorisk enhet til en annen, og hvordan samme ide iverksettes på ulike steder. I 1962 skrev Everett Rogers «Diffusion of innovations» som beskriver diffusjon, altså spredning av innovasjoner. I henhold til Rogers sin definisjon er diffusjon «[...] prosessen hvor en innovasjon kommuniseres gjennom visse kanaler over tid mellom medlemmer i et sosialt system» (Rogers, 2003, s. 22). Definisjonen til

organisasjoner handler også om sosiale systemer. I denne oppgaven ses hver kommune som ulike enheter i et sosialt system.

Policydiffusjon som teoretisk rammeverk er i denne oppgaven basert på Andrew Karch sitt arbeid «Democratic laboratories: Policy Diffusion among American States». Han beskriver hvordan ulike policyinnovasjoner spres mellom amerikanske stater. En policyinnovasjon dekker et bredt spekter av fenomen, og kan dreie seg om alt som berører politikken (Karch, 2007, s. 3). I denne oppgaven er arealnøytralitet sett som en policyinnovasjon. Ideene spres også i ulike situasjoner, i dette tilfellet gjelder det å undersøke spredning av innovasjonen mellom kommunene. En innovasjon trenger ikke objektivt sett å være ny hevder Karch, men dersom ideen virker ny for den som potensielt skal iverksette den kan vi kalle det en innovasjon (Karch, 2007, s. 1). Denne begrepsavklaringen kan man selvsagt utfordre, men i dette tilfellet legges en slik forståelse av innovasjon til grunn. For å studere hvorvidt politiske innovasjoner spres må man legge til grunn at innovasjonen allerede finnes, og at noen har implementert den slik at andre politiske enheter kan lære, og føre til en diffusjon. I empirien vil definisjonen av arealnøytralitet fra Sabima presenteres, altså policyinnovasjonen, og enhetene som implementerer er de utvalgte kommunene.

I en politisk kontekst innebærer diffusjon:

En prosess som består av læring eller etterligning der beslutningstakerne ser til andre byer, stater eller land som modeller til etterfølgelse eller som noe som skal unngås. Diffusjon oppstår når sannsynligheten for at en policyinnovasjon innlemmes i enhet A og er tydelig påvirket av eksistensen av den samme policyinnovasjonen i enhet B. Diffusjon oppstår ikke når flere enheter uavhengig av hverandre innlemmer samme policyinnovasjon, eller når de som innlemmer på et senere tidspunkt ikke er klar over at andre har tatt i bruk innovasjonen. [...] Oppsummert så oppstår diffusjon når beslutningstakere trekker inn andres erfaringer for å evaluere effektiviteten ved en ny policyinnovasjon<sup>6</sup> (Karch, 2007, s. 3).

Antagelsen er at policy diffusjon, eller spredning av ideer skjer når en aktør på bakgrunn av en annen tar, en ide og implementerer det til sitt område. Vi har ikke diffusjon dersom to aktører uavhengig av hverandre iverksetter samme ide. Dette er det masteroppgaven skal undersøke. Har arealnøytralitet i de tretten norske kommunene blitt innført på bakgrunn av hverandre, eller har prosessen oppstått uavhengig av hverandre?

---

<sup>6</sup> Egen oversettelse, oversatt fra Karch 2007.

Karch fokuserer i sitt arbeid på diverse velferdstiltak som policyinnovasjoner, men oppfordrer til å studere fenomenet på andre politikkfelt (Karch, 2007, s. 200). Han foreslår også for videre forskning, at dersom man skal undersøke policydiffusjon i lys av agendasetting kan man undersøke hvordan interesseorganisasjoner påvirker prosessen, og hvordan de bidrar med informasjon. Selv om Karch undersøker amerikanske stater og velferdspolitik i denne boken skriver han også at «[...] policy diffusjon er ikke begrenset til denne konteksten. Statsvitere har undersøkt dette fenomenet i mange kontekster [...]» (Karch, 2007, s. 36). Dermed vil det i denne oppgaven undersøkes hvordan interesseorganisasjonen Sabima bidrar i de tidlige policystegene, og policydiffusjon som rammeverk brukes til å forklare at arealnøytralitet har spredt seg.

Selv om Karch bruker policydiffusjon til å forklare spredning av policyinnovasjoner i en amerikansk kontekst og mellom statene i USA vil jeg hevde at denne tilnærmingen også vil fungere i en norsk kontekst. Diffusjonsprosessen er blant annet beskrevet i rapporten «Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid» fra Institutt for samfunnsforskning som beskriver hvordan innovasjon kan øke i boligsosialt arbeid og baserer seg på « [...] litteratur om boligsosiale innsatser i Norge og om sosial innovasjon i Norge og Europa.» (Grødem, 2014, s. 9). Det politiske systemet i Norge skiller seg på mange måter fra systemet i USA. Allikevel velger jeg å støtte meg på Karch sin forståelse og analyse av policydiffusjon. Gitt at tematikken for denne oppgaven er arealforvaltning i norske kommuner vet vi at kommunene har sterk autonomi på dette saksfeltet, og at prinsippet om lokaldemokratiet gjør at beslutninger som er geografisk nært skal gjøres på lokalnivå, altså kommunene (Jacobsen, 2020, s. 221).

### **3.3.1 Forutsetninger for diffusjon**

Det er mye man kan studere når det gjelder politiske innovasjoner, hvordan de oppsto, hvordan de implementeres og hvordan de spres. Her vil vi avgrense oss til å se på det sistnevnte. Fra konteksten vet vi at arealnøytralitet er oversatt fra «land degradation neutrality» som brukes i en internasjonal sammenheng, og i 2013 tok Sabima i bruk begrepet i Norge. Derfor antar vi at i en norsk kontekst så oppsto begrepet her. Det som er mer interessant er hvordan begrepet de siste årene har blitt tatt i bruk av tretten norske kommuner. Teorien som presenteres her skal bidra til å svare på hvordan en ide, eller et policyforslag som en gang var ukjent spres mellom norske kommuner, fra nord til sør i landet.

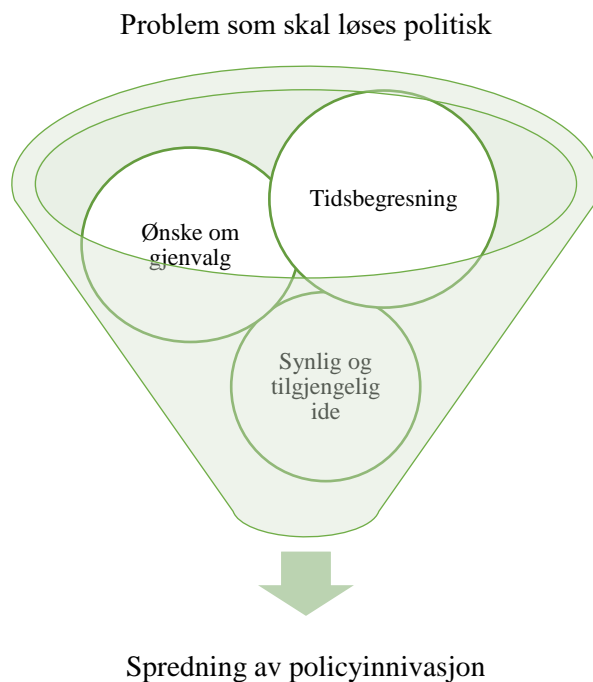
Denne delen vil redegjøre for hvordan politiske innovasjoner spres, såkalt policydiffusjon, og vil fokusere både på hvordan policyinnovasjonen havner på den politiske agendaen, og hvordan



den spres. Ulike hendelser kan føre til at man fokuserer på visse samfunnsutfordringer. Når det gjelder arealnøytralitet kan man anta at «naturkrise» fører til bevisstgjøring og åpner opp for politiske løsninger. Kapittel 2 viser blant annet at kunnskapen om biologisk mangfold og naturens tilstand er anerkjent, og at bærekraftig utvikling er et av premissene i Plan- og bygningsloven. En policyinnovasjon som kan svare på en utfordring samfunnet møter, og en synlig løsning antas å bli framtrædende. Interesseorganisasjoner kan være viktig for å øke synligheten til en spesifikk politisk løsning, som er i tråd med deres interesser (Karch, 2007, s. 71)

Policydiffusjon påvirkes i hovedsak av to begrensninger som politikerne (policymakers) møter. (I) Den første er at det ikke er nok tid til å gjennomføre alle oppgaver de er ansvarlige for, og dette tvinger dem til å gjøre visse prioriteringer. Tidsbegrensning brukes som en forklaringsfaktor i beslutningstaking, og er viktig for de tidligere stadiene i en politikktutformingsprosess, slik som agendasetting og informasjonsgenerering. De folkevalgte er presset på tid og det gjør det sannsynlig at man benytter seg av synlige og politisk fremtredende nyvinninger, og utnytter ressurser som gir en maksimal mengde informasjon for en minimal innsats. Så tidsbegrensninger kan være med å forklare hvordan lovgiverne blir oppmerksomme på visse politiske innovasjoner (Karch, 2007, s. 4). (II) Den andre begrensningen er at lovgivere må ha støtte fra alle bestanddeler for å vinne neste valg, og at man må være oppmerksomme på velgernes meninger. Politikerne trenger ikke nødvendigvis å følge alle skifter hos dem de representerer, folket, men det er ikke noe de kommer fullstendig utenom. Valg- og velgerhensyn er mest innflytelsesrik i de senere stadier av prosessen, som ved tilpasning og vedtak. Da er det sannsynlig at folkevalgte velger politiske innovasjoner som er populære blant deres velgergruppe (Karch, 2007, s. 4).

I policydiffusjon er det innforstått at de folkevalgte er klar over policyinnovasjonen eksistens for at det i det hele tatt skal være relevant å diskutere. Hypotesen er at politikere som er presset på tid vil velge synlige ideer, og at man i større grad stoler på de aktørene som gir tilgjengelig og detaljert informasjon (Karch, 2007, s. 9). Den empiriske antagelsen basert på dette er at naturkrise i dag koples til klimakrise, og dette er noe man trenger politiske løsninger til. Arealnøytralitet er en løsning som allerede finnes, og som synliggjøres av troverdige interesseorganisasjoner.



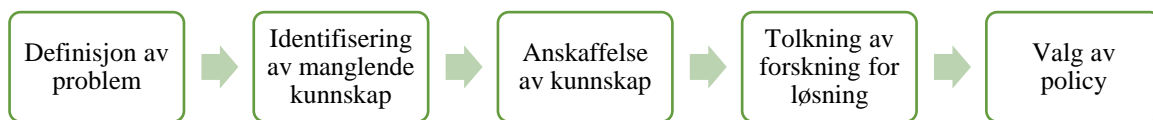
*Figur 4: Illustrasjon av forutsetningene som skal til for at policydiffusjon finner sted*

### 3.3.2 Bruk av kunnskap i politikken og viktige aktører

Politikk foregår ikke i et vakuum hvor man kan kontrollere alle faktorer. Det denne oppgaven ønsker å gjøre er å se i hvilken grad prinsippet om arealnøytralitet har spredt seg som politisk ide. Det er også viktig å huske at politikk aldri bestemmes utelukkende på objektive kriterier (Karch, 2007, s. 6). Beslutningsteori sier noe om hvordan organisasjoner tar eksplisitte og implisitte beslutninger om å hente informasjon som kan forbedre organisasjonen, og basert på informasjonen gjør man et estimat av forventet kostnad og fordel ved ulike valg. I et slikt perspektiv er informasjon brukt som noe som skal forbedre beslutningen, men dette er ikke slik de er i virkeligheten (Feldman & March, 1981, s. 172).

Det finnes ulike perspektiver på bruk av forskning i forvaltning og politikk. Instrumentell bruk uttrykkes gjennom en lineær modell basert på Carol Weiss, hvor det begynner med et problem og deretter identifisere kunnskapsbehov, så henter man inn nødvendig kunnskap og løser problemet på bakgrunn av den (Naustdalslid & Reitan, 1994, s. 51). Strategisk bruk er der man bruker forskningen for å overbevise om at det man allerede har bestemt seg for er det beste. Da vil vitenskapelig fundert kunnskap styrke argumentet og posisjonen til forslaget. Den strategiske bruken kan oppsummeres som «[...] når forskningen blir brukt av en eller flere parter i en konflikt for å oppnå egne målsettinger.» (Naustdalslid & Reitan, 1994, s. 53).

En opplysende modell viser til forskning som brukes som et bakteppe hvor man tar i bruk teoretiske perspektiver og konsepter som gjennomsyrrer policy-prosessen (Weiss, 1979, s. 429). En problemløsende modell som også er lineær, men i motsetning til den kunnskapsdrevne modellen så er det beslutninger som avgjør applikasjonen. Premisset i denne modellen er at et problem eksisterer og en beslutning må tas, men det mangler kunnskap og forståelse enten for å finne en løsning, eller for å velge mellom løsninger. Når kunnskapsgapet er fylt kan man ta en beslutning (Weiss, 1979, s. 428). En interaktiv modell for bruk av kunnskap er ikke lineær og beveger seg frem og tilbake. I all hovedsak sier denne modellen at man søker informasjon fra andre aktører, og ikke bare fra forskning, men også interesseorganisasjoner, journalister og andre aktører. Bruk av kunnskap er en del av en kompleks prosess som også tar i bruk erfaring, politisk innsikt, og teknologi (Weiss, 1979, s. 428).



Figur 3: Figuren viser hvordan man bruker kunnskap i policyformulering og baserer seg på Weiss (1979).

Figur 3 illustrer hvordan kunnskap benyttes i policyutforming, og dette kan ses i sammenheng med policysirkelen (se figur 2). Første steg i den stegvise policyprosessen er agendasetting og å definere problemet. Dette sammensvarer med første steg i fremstillingen av kunnskapsbruk. Når man så har definert et problem, og det er på agendaen kan man identifisere kunnskapshull, før man finner kunnskapen man har behov for. Her kan interesseorganisasjoner være en viktig kilde til kunnskap, da kunnskapen de presenterer ofte er spesielt tilpasset problemet. Når man så har fått tilstrekkelig med kunnskap kan man gå videre å utforme policyen som er det andre steget i policyprosessen.

Forskning kan også være en del av samfunnets intellektuelle virksomhet. For en empirisk analyse kan det være nyttig å ha oversikt over de ulike formene for bruk av forskning i politikk. Forskning spiller en rolle i offentlig politikk, men konteksten og type bruk virker høyst selektiv. Kunnskap brukes som legitimering i politikk (Boswell, 2009).

Mye informasjon samles inn, og det er lite systematisk forhold mellom tidspunkt for innsamlet informasjon og beslutning. Mye av informasjonen som samles inn brukes ikke i en

beslutningsprosess og mye av informasjonen som brukes til å begrunne en beslutning hentes inn etter at beslutningen er tatt (Feldman & March, 1981, s. 174). Det finnes ulike insentiver til hvorfor organisasjoner skal samle informasjon, fordeler og kostander ved å hente informasjon påløper ikke nødvendigvis de samme stedene i organisasjonen, og derfor har de som er ansvarlige for informasjonsinnhenting ikke insentiv for å begrense det (Feldman & March, 1981, s. 175)

Beslutninger er også en arena for å vise sosiale verdier og å vise passende atferd som er i tråd med ideologien i et moderne demokrati. På en slik måte blir informasjon noe mer enn bare grunnlaget for handling, men også en representasjon av kompetanse og en bekreftelse på sosiale dyder. Informasjonen brukes som et symbol på kompetanse, og tanken om hva som er passende beslutning, prosess og involverte aktører. Det er viktig for beslutningstakere at man både har legitimitet, men at man også ses på som vital for samfunnet, og for å skape mening og aksept. Informasjon har en symbolsk verdi (Feldman & March, 1981, s. 178). Informasjon kan også brukes som signal, beslutninger som anses som legitime er gjerne informasjon-drevet (Feldman & March, 1981, s. 179)

Kunnskapsgrunnlaget for en politiker er ikke det samme som en akademiker, de jobber også innenfor ulike tidsrammer, politikere har gjerne et ønske om å handle så fort som mulig, før en endelig vurdering og all informasjon er lagt frem. Politikere jobber mot neste mål, og må forholde seg til det gitte tidsintervallet, og må forholde seg til valgperioder og må kunne forklare valgene sine ovenfor folket (Karch, 2007, s. 7). Folkevalgte vil ikke innføre en policy dersom man ikke føler at den vil oppnå de ønskede målene, samtidig så har de heller ikke nok tid til å sette seg inn i alle alternativer som finnes. (Karch, 2007, s. 6).

Tid er en knapp ressurs i politikken, og da må man prioritere hvilke oppgaver man gjør. Timing og tilgjengelighet kan være minst like viktig som objektive kvalitetskriterier. Derfor søker politikere etter løsninger som finnes tilgjengelig, og informasjonsjakten stanser i det man har funnet en god nok løsning, uten nødvendigvis å strekke seg etter noe som er helhetlig. Da er det gjerne slik at man tar en allerede ferdiglaget løsning, i stedet for å starte fra bunn. (Karch, 2007, s. 8). Det er lettere å kjøpe en flatpakket Ivar-hylle fra Ikea, og skru den sammen hjemme, enn å bygge en hylle helt fra start.

Karch foreslår at tidsbegrensning påvirker både agendasetting som prosess, og informasjonsinnsamling. Vi lever gjerne i det som kan kalles for et *informasjonssamfunn* der man til enhver tid har tilgang på enorme mengder informasjon, så problemet er ikke

datainnsamling, men heller å navigere i store mengder informasjon og å skille ut det som er relevant og ikke (Karch, 2007, s. 9). Politikere får også informasjon fra ulike aktører. I denne sammenheng er det en antagelse om at kommunene har fått informasjon om naturmangfold fra interesseorganisasjon. Her er det to spørsmål å stille seg, både hvorvidt kommunene har fått informasjon fra nevnte aktør, og om de benytter seg av informasjonen de har fått. Min antagelse vil være at kommunene som har vært interessert i arealnøytralitet benytter seg av det rammeverket som allerede finnes tilgjengeliggjort.

Informasjon kan komme fra kilder med et nasjonalt og internasjonalt perspektiv, profesjonelle organisasjoner tilbyr konkret og detaljert informasjon (Karch, 2007, s. 140). Små kommuner har begrensede ressurser, og det vil være nødvendig å ha andre aktører å støtte seg på for informasjonsinnhenting. Samtidig kan det være tilfeldig hvilke kommuner som har kunnskap til hvilke andre aktører (Karch, 2007, s. 142). Organisasjoner som formidler informasjon vil være en viktig kilde til allerede prosessert informasjon (Karch, 2007, s. 107). For at en aktør anses som en viktig kilde til informasjon må den gi detaljert, tilgjengelig og betimelig kunnskap (Karch, 2007, s. 111). I forhold til dette kan man i denne oppgaven ha en forventning om at Sabima er en av disse politiske kreftene som aktivt jobber for å synliggjøre arealnøytralitet. Informasjon som beslutningstakerne vanligvis leter etter handler om hvorvidt policyinnovasjonen er effektiv for måloppnåelse, man ønsker å gjenskape suksesser, og å unngå nederlag. I tillegg vil man gjerne undersøke om policyinnovasjonen er strategisk med tanke på oppslutning ved neste valg og å bli gjenvalgt. Så for spredning av ideen kan informasjon om både innhold og politikk være viktig (Karch, 2007, s. 110).

Tidligere studier tyder på at politiske partier på et nasjonalt plan er viktige for å utvikle klimapolitikk og å forme holdninger (Carter et al., 2018). Den tradisjonelle politisk-økonomiske høyre-venstre aksene gir oss en antagelse om at klimautfordringer vil koples til venstresiden i politikken og de har hatt sakseierskap, selv om man i dag også finner dette på høyresiden (Båtstrand, 2014). Partier varierer både i hvilke tilnærminger de innlemmer i partipolitikken og plassen de gir det. Politiske partier kan fungere som pådrivere for grønnere politikk (Ladrech & Little, 2019)

Det kan også tenkes at politiske partier fungerer som premissleverandører for informasjon. I artikkelen «Drivers of political parties' climate policy preferences: lessons from Denmark and Ireland» beskriver artikkelforfatterne hvordan politiske partier er viktige aktører i innenlands klimapolitikk. Studien tar for seg hva som driver variasjonen i klimapolitikken i Irland og Danmark de siste 20 årene. Politiske partier påvirker offentlige holdninger til klimapolitikken

og polarisering på saksfeltet blant partiene kan påvirke fortgangen. Studien undersøker klimapolitikk (Ladrech & Little, 2019). Denne oppgaven handler i større grad om naturvernspolitikk, men man kan anta at den samme drivkraften vil gjøre seg gjeldende på begge saksfelt fordi de henger tett sammen, og må løses samtidig.

Geografisk nærliggende enheter kan være en kilde til kunnskap og informasjon, men det forutsetter at den er tilgjengelig (Karch, 2007, s. 112). Karch finner lite belegg for dette mellom de amerikanske statene, men det er en større tradisjon for at norske kommuner samarbeider. Norge er en enhetlig stat, og alle kommuner inngår i dette (Jacobsen, 2020, s. 11).

### **3.3.3 Problemedefinering og agendasetting**

I annen litteratur som undersøker policydiffusjon legger man vekt på den politikken som faktisk har blitt vedtatt, altså de senere policystegene, men Karch foreslår at selv om dette steget er av stor betydning, må man også undersøke diffusjon i de tidligere policystegene (Karch, 2007, s. 65). Fra policysirkelen som er beskrevet vet vi at agendasetting og policyformulering kommer forut for at politikken blir vedtatt, og dermed vil også disse prosessene være viktige for å forstå hvordan politiske innovasjoner spres.

John W. Kingdon har forsket mye på hvordan en sak eller et tema havner på den politiske agendaen. I politikken fokuserer man mer på noen problemer og forespør politiske alternativer til problemet. Ulike strømninger utvikles uavhengig av hverandre, forslag lages uten et problem å løse, problem identifiseres uten en løsning og politiske hendelser fortsetter i sitt tempo. I enkelte tilfeller møtes disse strømningene (Kingdon, 1993, s. 41).

Teori om agendasetting forklarer hvorfor politikerne velger å adressere noen problemer fremfor andre. Å få noe på den politiske agendaen forklares med ulike perspektiv og viktigheten av ulike aktører. Ulike aktører får makt ved å fremme visse saker, andre saker redefineres og noen glemmes bort. Å definere et problem i politisk forstand handler om å identifisere en utfordring og finne ut hva årsaken til dette er, og å være enige om at dette er en utfordring som offentlige myndigheter må være ansvarlige for å løse. En viktig forutsetning er at problemet må ses som noe mennesker mulig kan fikse (Stone, 1989). Hvordan et problem defineres er også viktig for hvordan selve politikken utformes, hvilket problem er det man skal løse, og hvilke aktører er sentrale. (Knill & Tosun, 2020, s. 78). Fra kapittel 2 har vi sett at arealnøytralitet sin definisjon med rekkefølgehierarkiet legger tydelige føringer for hvordan politikken skal utformes.

Agendasetting er avgjørende for hvorvidt en politiker vil vurdere en policyinnovasjon eller ikke, og hvis vi legger til grunn policysirkelen, så kan ikke en sak som har vært på den politiske

agendaen bli vedtatt (Karch, 2007, s. 67). I en agendasettingsprosess er den viktigste mekanismen, i henhold til Karch, politiske krefter som øker synligheten, eller hvor fremtredende en policyinnovasjon er. Dette kan knyttes opp mot tidsbegrensninger hos politikerne. De samme politiske kreftene kan drive agendaprosessen i flere kommuner samtidig hvor noen policyinnovasjoner settes på agendaen, omvandler dem til debatttema. Ulike politiske aktører kan øke synligheten til en policyinnovasjon, en slik aktør kan være interesseorganisasjoner eller politiske parti. Nasjonale myndigheter kan også fungere som en slik ekstern politisk aktør som kan gi overlapp i statenes agenda, og kan bidra til å snevre inn hvilke valgmuligheter man har. (Karch, 2007, s. 71).

Det finnes også antydning til at de prosessene som påvirker et policyvedtak er annerledes enn de som påvirker agendasettingen. Karch bruker lovforslaget som en proxy, altså noe som er et observerbart mål på noe, dette gir en forståelse av at man har fattet interesse for policyen, det kan også antyde at andre aktører, slik som interesseorganisasjoner er bevisste (Karch, 2007, s. 69).

### **3.3.4 Policyformulering og tilpasning**

En policyinnovasjon vil ofte ta ulik form i ulike enheter, og dette kan ha flere årsaker. De kan gjøre tilpasninger basert på tidligere erfaringer fra andre, tilpasningen kan også forklares ved mellomkommunale krefter, slik som interesseorganisasjoner (Karch, 2007, s. 147). Gjennom myteperspektivet har vi en forståelse for at organisasjoner likner hverandre, dette kalles gjerne isomorfisme, men dette perspektivet forklarer ikke hvorfor det oppstår variasjoner når en policy skal innlemmes. Det å vedta en policyinnovasjon er ikke en alt-eller-ingenting situasjon, men man kan gjøre tilpasninger, fremheve og utbrodere visse aspekter, og utelukke andre (Karch, 2007, s. 148). Dette kaller man gjenoppfinnelse (reinvention).

I denne oppgaven, som undersøker diffusjon av arealnøytralitet kan man gjennom å spore forskjeller mellom kommunene og se på tidspunktet de beskriver innovasjonen si noe om variasjonen. Jo flere andre som har innført policyen, jo mer kan man lære. Man får kunnskap om det er gjennomførbart, hvordan det har fungert bra, og hva som ikke har fungert. Antagelsen på bakgrunn av dette er at de enhetene som har kommet til på et senere tidspunkt vil ha en mer ekspansiv og utbrodert politikk, fordi de har sett på andre og lært fra dem. Det kan også tenkes at policyen blir mindre kontroversiell etter hvert som flere innfører den og at de senere kommunene lærer fra de foregående, slik at de også unngår fallgruvene (Karch, 2007, s. 49).

Dette skal blant annet undersøkes gjennom en tidslinje, og ved å sjekke for definisjoner av arealnøytralitet i plandokumentet. Dette vil bli beskrevet nærmere i de neste kapitlene. Allikevel er det ikke en absolutt faktor at senere kommuner har mer utbrodert politikk, det kan være lokale forutsetninger som setter grenser, både politisk og administrativt. I tillegg kan tidligere tilfeller der prosessen ikke har fungert gjøre senere kommuner mer forsiktige (Karch, 2007, s. 150).

Politikk er ikke en mekanisk rett-frem prosess, og en teoretisk fremstilling vil aldri fange opp alle nyanser av virkeligheten (Karch, 2007, s. 151). Tilpasning og variasjon av policyinnovasjoner har støtte i ulike interesser, og den interessen som er sterkest lokalt vil påvirke tilpasningen, i tillegg vil lokale faktorer som størrelse og politisk miljø påvirke den endelige policyen (Karch, 2007, s. 172). Lobbyvirksomhet og høringer er faktorer som vil kunne forme policyinnovasjonen, og spesielt interne krefter. Tilpasning kan også skje etter at en policyinnovasjon er implementert, og at i evalueringsfasen gjør man endringer og tilpasninger basert på egne erfaringer (Karch, 2007, s. 190). Dette vil ikke diskuteres videre, men kan være interessant å undersøke om noen år.

### **3.3.5 Ulike nivåer i policydiffusjonen**

Karch beskriver at politiske innovasjoner vanligvis går fra et statlig til nasjonalt nivå. (Karch, 2007, s. 30). I en norsk setting vil det da gå fra kommunalt nivå, til statlig. Karch viser at policydiffusjon både har en «top-down», altså ovenfra-og-ned og en «bottom-up», nedenfra-og-opp dimensjon. Det er ikke de nasjonale myndighetene som har funnet på innovasjonen, men økt synlighet på det lokale nivået kan bidra at flere politiske enheter fatter interesse og blir bevisste på policyinnovasjonen (Karch, 2007, s. 101).

En policyinnovasjon vil typisk bevege seg mellom et nedenfra-og-opp og et ovenfra-og-ned perspektiv. Man kan tenke seg at prosessen starter på lokalt nivå, som i norsk forvaltning er det nederste nivået. Dersom policyinnovasjonen viser seg å være effektiv og populær ett sted, vil andre politikere på lokalt nivå ett annet sted gjerne benytte seg av samme løsning. Dersom flere gjør dette, kan man deretter få en nasjonal debatt, og at policyinnovasjonen havner på en nasjonal agenda. Dette vil gjøre innovasjonen synlig, og flere aktører bevisstgjøres, og får kunnskap om den, i tillegg kan man her få informasjon om andres erfaringer. Slik kan innovasjonen spres til nye kommuner, og da fra et ovenfra-og-ned perspektiv (Karch, 2007, s. 196)



For at en kommune skal ønske å ta i bruk en policyinnovasjon kan vi legge til grunn at de har sett at dette fungerer andre steder, og de har informasjon lett tilgjengelig, for eksempel gjennom interesseorganisasjoner, kommunale eller regionale samarbeid (Karch, 2007, s. 135). Essensen av policydiffusjon kan oppsummeres gjennom at beslutningstakere lærer, imiterer og etterligner andre (Karch, 2007, s. 140). Når vi forstår det på denne måten studerer man spredning av ideer gjennom et myteperspektiv.

En viktig forutsetning for at man kan si at policydiffusjon har funnet sted er at de kommunene som beslutter å vedta arealnøytralitet etter en annen kommune må ha kunnskap om dette. Diffusjon innebærer en bevegelse fra en kilde med en gitt policyinnovasjon og til en annen som ønsker å innlemme policyen (Karch, 2007, s. 105). De som er tidlige med å implementere policyinnovasjonen får førstehåndserfaring med den og kan vise til meritter eller ulemper. Denne erfaringen kan være nyttig for beslutningstakerne i de kommunene som vurderer å ta i bruk en gitt policyinnovasjon. Det er altså forskjell på policysammenfall og policydiffusjon, hvor førstnevnte er at initiativ og arbeid med en policy oppstår uavhengig av hverandre. (Karch, 2007, s. 106).

### **3.4 Empiriske forventninger basert på rammeverket**

Policydiffusjon undersøkes gjennom agendasetting, innhenting av informasjon, tilpasning og vedtak. Agendasetting forteller noe om hvorfor visse policyinnovasjoner velges fremfor andre, informasjon hentes inn om andre som har innført policyen, og deretter kan man få en lokal tilpasning før vedtak. Gjennom disse ulike stegene undersøker man ulike mekanismer som kan lede til spredning, diffusjon, av policyinnovasjoner. To viktige årsaker er tidsbegrensning og ønsket om å bli gjenvalgt (Karch, 2007, s. 190). Formålet er å se hvordan man politisk kan gjennomføre arealnøytralitet, og hvorfor noen kommuner har valgt å innføre dette, og ikke alle.

Ut ifra teorien og konteksten tegner det seg noen antagelser til funn. Det første er at interesseorganisasjoner kan være en premissleverandør, og kan spille en viktig rolle i policyformuleringen. Det er en antagelse om at de kommunene som implementerer arealnøytralitet på et senere tidspunkt vil ha en mer utbrodert policy fordi man har lært av de tidligere kommunene. I en norsk sammenheng kan det også tenkes at kommuner har lært av kommuner som ligner en selv, og som er nært geografisk.

De mindre kommunene har færre ressurser, og dermed ikke de samme forutsetningene for å hente inn all informasjon på et tidlig tidspunkt. Her kan også interesseorganisasjoner være viktige dersom de bidrar med tilgjengelig og relevant informasjon. Interesseorganisasjoner er

viktige for å etablere tilgjengelig kunnskap som brukes av beslutningstakerne, de er spesielt nyttige når de gir konkrete policyforslag (Karch, 2007, s. 197). Politiske krefter, ofte interesseorganisasjoner, som kan fremheve en policyinnovasjon blir sannsynligvis viktig for å påvirke kommunenes agenda (Karch, 2007, s. 198).

## 4 Metode

I denne delen vil jeg gjøre rede for metodologiske valg som er gjort underveis og fremgangsmåten som er benyttet for å samle inn empiri og analysere den. Formålet med masteroppgaven er å få en forståelse av hvorfor tretten norske kommuner har innført prinsippet om arealnøytralitet, og hvorvidt denne ideen har spredt seg mellom norske kommuner. Kort oppsummert så er det gjort en innholdsanalyse av offentlige dokumenter, først og fremst kommunale plandokument, men det er også supplert med andre dokumenter, slik som møtereferater. I tillegg er det gjennomført ett intervju. Sekundærdata består av tidligere forskning og offentlige dokumenter som handler om arealnøytralitet, naturvern og arealpolitikk. I analysen er det laget en tidslinje og sjekket for tekstlighet, og disse metodene støttes opp av Dür sine forslag for å studere interesseorganisasjoners påvirkning.

### 4.1 Forskningslogikk: En kvalitativ forskningstilnærming

Forskningslogikk spiller på hvordan teoretiske ideer og analytiske rammer henger sammen med det empiriske grunnlaget. En induktiv inngang til forskningsspørsmålet innebærer å trekke konklusjoner basert på et utvalg av enkelttilfeller. Induktive argument kan bare sannsynliggjøre et kategorisk utsagn, og aldri bekrefte det. En hypotetisk-deduktiv forskningslogikk veksler mellom induktive hypoteser og deduktiv utprøving av hypoteser og teorier (Bukve, 2021, s. 65). Det finnes noen potensielle fallgruver ved begge tilnærmingene, der en induktiv tilnærming kan bli rent beskrivende og teoriløs, og en deduktiv tilnærming kan tvinge empirien inn i et bestemt teoretisk perspektiv. En abduktiv tilnærming er forsøket på å unngå disse fellene, og sikre en balanse mellom empiri, teori og analyse (Johannessen, 2022, s. 4).

Utgangspunktet for dette prosjektet er de kommunene i Norge som har valgt å innføre prinsippet om arealnøytralitet uten at det er et nasjonalt pålegg. Altså noen empiriske tilfeller som er interessante å undersøke. I den forstand har studien deduktive trekk, men formålet er ikke å generere en generell lov. Det er heller å undersøke hva årsaken til denne spredningen av arealnøytralitet kan være. Ved en abduktiv tilnærming går man bakover fra en observert konklusjon og lager premisser og årsakssammenhenger, dersom de er sanne så er også konklusjonen rimelig. Ved en abduktiv tilnærming kan man finne ulike potensielle forklaringer på samme fenomen, og det åpner opp for ulike ideer. Tilnærmingen gir konkrete og kontekstavhengige forklaringer, fremfor allmenne lover (Bukve, 2021, s. 68).

Den abduktive analysen tar sikte på å videreutvikle teori, og å oppdage avvik ved eksisterende teori. En abduktiv tilnærming vil i tillegg til å bruke teorien også bidra til å videreutvikle den,

og undersøke hvilken teori som er mest passende. Den amerikanske matematikeren og filosofen Charles S. Peirce forsto abduksjon som en kreativ form for resonering der man ønsker å finne en best mulig forklaring på noe som kanskje er overraskende eller bryter med forventningene (Johannessen, 2022, s. 3). Denne masteroppgaven har en abduktiv forskningslogikk i og med at den undersøker konkrete mekanismer som gir det observerte resultatet, nemlig innføring av arealnøytralitet som prinsipp i kommunale planer (Bukve, 2021, s. 68).

#### **4.2 Caseutvelgelse og empirisk grunnlag**

Før metodene som er benyttet i dette prosjektet presenteres vil det først komme en redegjørelse av caseutvelgelsen som gir grunnlag for videre metodologiske valg og analyse. En case forstås her som en analyseenhet, og som ett avgrenset system som skal undersøkes. (Ringdal, 2016, s. 170). En casestudie undersøker et samtidfenomen på dybde og i en virkelig verden, og gjerne når fenomenet og konteksten ikke er tydelig. En slik studie passer godt til «hvordan» og «hvorfor» spørsmål, slik denne oppgaven har, og for å fokusere på fenomenet som foregår i samtiden (Yin, 2018, s. 15). I en flercasestudie, som er tilfellet her, brukes flere caser som uttrykk for samme fenomen, casene skal analyseres i lys av policydiffusjon av arealnøytralitet (Bukve, 2021, s. 100).

Denne masteroppgaven studerer flere caser, altså enheter i flere kontekster. Dette bidrar til bredde og mangfold, og det kan gi mulighet til å generalisere funnene til andre lignende kontekster (Jacobsen, 2022, s. 111). Ved å sammenligne caser kan man finne forskjeller som er forklaringsvariabler, og dermed utelukke alternative forklaringer (Jacobsen, 2022, s. 112). Det finnes ulike design og strategier for caseutvelgelse, og hvorfor man har valgt en case er helt sentral i en kvalitativ analyse. Minimumet er en eller to caser, men man har ikke en absolutt grense for hvor mange caser som kan være med. Utforskende casestudier vil identifisere en hypotese, i denne oppgaven er «utfallet» arealnøytralitet (Y) og studien vil undersøke mulige årsaker (X), og man kan også ha ideer om andre faktorer (Z) som påvirker utfallet (Y) uten at de er av teoretisk interesse (Gerring, 2017). Caseutvelgelsen i denne oppgave kan kategoriseres som «most similar systems design».

Casene som er valgt ut til denne oppgaven er basert på en oversikt som er laget av Sabima<sup>7</sup> som viser alle norske kommuner som har begynt prosessen med å bli arealnøytrale, eller ønsker å innføre arealnøytralitet. Oversikten viser at på tre år har antallet kommuner som jobber med å

---

<sup>7</sup> Interesseorganisasjon som jobber for miljø og naturmangfold. Organisasjonen presenteres nærmere i empirikapittelet.

bli arealnøytrale økt fra tre til 80 kommuner (Nyhus, 2023). Oversikten er basert på selvrapportering fra kommunene. Av disse 80 kommunene er det så gjort enda et utvalg, der casene som brukes i dette prosjektet er de kommunene som har innlemmet prinsippet om arealnøytralitet i en plan. Basert på oversikten er det per 31. august 2023 tretten kommuner som har utarbeidet planer om arealnøytralitet, enten i kommuneplanens samfunnsdel, egne utredninger og strategier, eller vedtatt i kommuneplanens arealdel.

Begrunnelse for å velge disse tretten kommunene og ikke alle 80 som kommer frem av Sabima sin oversikt, er at det finnes offentlige dokumenter som sier noe om arealnøytralitet, og at kommunene er i gang med å innarbeide dette i sine offentlige planer. Gitt det kvalitative designet i oppgaven, og gitt antall caser som er valgt anser jeg det som god tid- og ressursbruk å velge ut de kommunene som har planverk tilgjengelige, og at det empiriske grunnlaget allerede eksisterer. Det er også spennende å se på disse kommunene som har bestemt seg for dette uten at det er et nasjonalt pålegg. Kommunene som er valgt ut skiller seg også fra hverandre i størrelse, antall innbyggere, geografisk beliggenhet og fylke, og antall hytter og allerede nedbygget areal.

I tabellen under er det en oversikt over kommunene som skal analyseres i denne oppgaven og hvilken type planverk som er relevante for prosessen og beslutninger knyttet til arealnøytralitet. Utover dokumentene det vises til i tabell 1 benyttes det også møtereferat og andre kommunale dokumenter og planer som belyser hvordan kommunene har jobbet med tematikken. Dokumentene er funnet frem ved å gå inn på det valgte kommunenes nettsider og finne frem relevant plandokument. I noen av planene har blitt gitt opplysninger om relevante møter og lignende, som også har blitt tatt med i empiri og analyse.

<b>Fylkeskommune</b>	<b>Kommune</b>	<b>Type dokument</b>
Troms og Finnmark	Hammerfest	Samfunnsdel
Nordland	Flakstad	Samfunnsdel
Nordland	Vestvågøy	Kommunedelplan
Trøndelag	Trondheim	Arealdel
Vestland	Voss	Kommunedelplan
Vestland	Bergen	Kommunedelplan
Rogaland	Haugesund	Kommunedelplan
Rogaland	Stavanger	Arealdel
Viken	Nordre Follo	Arealdel
Viken	Ås	Arealdel
Viken	Ullensaker	Strategidokument
Viken	Nesodden	Arealdel
Viken	Lillestrøm	Arealdel

*Tabell 1: Viser en oversikt over de utvalgte kommunene som benyttes som analytiske enheter. Tabellen viser også fylkesfordelingen. Når kommunene ble valgt ut, høsten 2023, eksisterte fremdeles Viken fylke, selv om fylket ble oppløst i 2024. Gitt at bestemmelsen om arealnøytralitet ble gjort før det beholdes denne fylkesinndelingen.<sup>8</sup>*

Dokumenter som vil være relevante å bruke som empirisk grunnlag er planverkene fra de tretten kommunene. Det hadde også vært interessant å se på høringer og innspill til planene fra andre aktører, slik som næringsliv, interesseorganisasjoner og evt. privatpersoner, men dette er ikke noe denne oppgaven vil ta for seg, gitt antall caser og tidsbegrensinger.

Det finnes noen implikasjoner ved det empiriske grunnlaget. Utgangspunktet for tema og problemstilling til masteroppgaven er basert på arbeidet til Sabima som er en «paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge. Sabimas sekretariat består av biologer og naturforvaltere som sprer kunnskap om økologiske sammenhenger og foreslår politiske løsninger.» (Sabima, u.å.). Jeg anser Sabima som en troverdig og pålitelig kilde, og flere kommuner støtter seg på deres arbeid. En svakhet ved oversikten er at kommunene selv må rapportere hvorvidt de er arealnøytrale. Det er mulig at også andre kommuner kunne passe

<sup>8</sup> Se vedlegg for fullstendig dokumentoversikt

til kriteriene, altså at de hadde et ønske om å bli arealnøytrale, og at de hadde startet en planprosess. I dette tilfellet er tretten caser nok til å undersøke spredning av ideen.

Alle forskningsdesign har styrker og svakheter, og hvilken metode og data man benytter seg av vil være avhengig av problemstillingen. I dette forskningsdesignet er caseutvalget tretten norske kommuner. Antallet caser gir en bredde og mulighet til å studere arealnøytralitet på tvers av flere enheter. Hvor mange analyseenheter man benytter seg av vil også påvirke hvorvidt man kan generalisere, og i studier med få analyseenheter kan man ikke generalisere slik man kan i kvantitative studier med mange enheter, og man kan ikke trekke slutninger om at de casene som er valgt ut er representative for andre enheter (Dür, 2008, s. 565). Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan arealnøytralitet har spredt seg, og dette skal analyseres i lys av policydiffusjon. Gjennom det teoretiske rammeverket tegner det seg noen antagelser som skal testes empirisk (Bukve, 2021, s. 95).

En åpenbar ulempe med antall caser er at gitt tidsperspektivet til dette prosjektet må jeg begrense datamaterialet jeg analyserer. Man kan ikke gå i dybden på samme måte som man kan ved en eller to caser. Empirien vil ikke omfatte politiske debatter, partiprogram, høringssvar fra andre aktører, medieoppslag og lignende. Men siden formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvorfor og hvordan norske kommuner jobber med å innføre prinsippet om arealnøytralitet er det hensiktsmessig å se på flere tilfeller, for å undersøke om de har noen fellestrekk som kan fungere som mulig årsaksforklaring.

#### **4.3 Valg av metode: dokumentanalyse og intervju med nøkkelinformant**

En metode velges i lys av formålet og spørsmålet man vil undersøke i studien sin, og fungerer som et verktøy eller en teknikk som er underordnet selve formålet (Bukve, 2021, s. 96). Forskningsdesignet som er benyttet her har også en holistisk tilnærming, der fenomenet som skal undersøkes, spredning av arealnøytralitet i norske kommuner, studeres i lys av konteksten den inngår i, den norske arealforvaltningen (Bukve, 2021, s. 97).

Proessen startet, som beskrevet i delkapittel 4.2, med å velge ut det empiriske grunnlaget og casene som altså er analyseenheter. De tretten kommunene ble valgt ut på bakgrunn av at de hadde startet et planarbeid. Disse casene skal bidra til å undersøke hvorvidt policydiffusjon er årsaken til at disse tretten kommunene har valgt å innføre prinsippet om arealnøytralitet uten et nasjonalt pålegg. Metoden som er valgt til denne empirien er en dokumentanalyse.

Det finnes utrolig mye data tilgjengelig, som for eksempel offentlige dokument. Jacobsen (2022) argumenterer for at eksisterende kilder egner seg for beskrivende problemstillinger og

«å kartlegge ulike fremstillinger og forståelser av et fenomen, og til å beskrive hva som faktisk har skjedd i en situasjon.» Eksisterende data passer godt når innsamling av primærdata er vanskelig eller når man skal beskrive faktiske hendelser (Jacobsen, 2022, s. 159). Det ville også vært interessant å snakke med kommunene og gjennomføre intervjuer, men dette ville vært tidkrevende. I tillegg måtte man kanskje gjennomført intervju med både politikerne og administrasjonen i de gitte kommunene, når arealforvaltningen er et samspill mellom de to. En annen alternativ tilnærming kunne vært å undersøke alle 80 kommuner som har uttalt at de ønsker å bli arealnøytrale ved å utforme et spørreskjema. Også dette har sine utfordringer og fordeler, som at man ville fått et bredere spekter av kommuner og kunne i større grad trukket slutninger som kan generaliseres.

De offentlige dokumentene utgjør hoveddelen av det empiriske grunnlaget, og er det som først ble gjennomgått. Etter å ha undersøkt de aktuelle dokumentene manglet det fremdeles en brikke, og det var hvordan interesseorganisasjonen Sabima har spilt en rolle i spredningen av arealnøytralitet. Det er policydiffusjon som skal undersøkes, og i en norsk kontekst kan Sabima sies å være startpunktet for prinsippet om arealnøytralitet, da de innførte begrepet i 2013 (Vikse, u.å). I tillegg nevnes Sabima i enkelte kommuners planer i sammenheng med arealnøytralitet. Fra Andrew Karch sitt rammeverk om policydiffusjon vet vi at interesseorganisasjoner kan være en aktør, særlig når det gjelder synliggjøring av policyinnovasjon i agendasettingssteget og policyformulering. Det ble derfor gjennomført et intervju med en informant i Sabima. Intervjuet ble gjennomført over Teams, og ble tatt opp med informantens samtykke<sup>9</sup> for å kunne transkribere det. Intervjuet ble gjennomført på et senere stadium i forskningsprosessen og det lå mye forkunnskaper til grunn for intervjuet. Ulempen med dette er at man kan la intervjuet styres av forutinntatthet, men faglig innsikt bidrar til en referanseramme. Det gir også mulighet til å kontrollere det empiriske grunnlaget i større grad (Andersen, 2006, s. 286). I denne oppgaven ble intervjuet gjennomført på et senere tidspunkt for å belyse spørsmål som dukket opp under dokumentanalysen.

Informanten kan klassifiseres som en nøkkelinformant, som har god innsikt og kunnskap over temaet som denne studien undersøker, og er ressurssterke, men ikke nødvendigvis en «eliteinformant». Et slikt intervju er ofte brukt i casestudier, og kan være nyttige ved prosesssporing (Andersen, 2006, s. 279). Strategien for intervjuet var aktiv samtalepreget, hvor intervjusituasjonen ble brukt for å prøve ut egne forutsetninger. Den dataen som ble generert er

---

<sup>9</sup> Informasjonsskriv og samtykkeskjema er lagt inn i vedlegg



resultatet av en sosial prosess. Intervjuet ble gjennomført for å få tilgang til informasjon om hvordan Sabima jobber med kommunene når det gjelder arealnøytralitet, og informanten fungerer som en bærer av informasjon og kunnskap som er nyttig for å forstå prosessen med policydiffusjon på akkurat dette temaet (Andersen, 2006, s. 282). Spørsmålene i intervjuet kategoriseres ikke som sensitive, og er ikke tabubelagte, men det er allikevel viktig å være bevisst over at man kan ønske å pynte på informasjonen (Andersen, 2006, s. 283). Når det ikke er sensitive opplysninger er det ikke like sannsynlig, selv om en interesseorganisasjon gjerne vil ramme inn informasjonen de presenterer, og uttale seg i tråd med egne interesser. Dersom informasjonen informanten gir stemmer overens med funn fra det andre empiriske grunnlaget, nemlig de kommunale dokumentene, vil dette styrke påliteligheten.

Årsaken til at jeg ikke har gjennomført intervju med alle kommunene er at de har strengere krav til å offentliggjøre dokumenter, møtereferat og lignende. Derfor har det vært mulig å få tak i den dataen jeg er interessert i uten intervju. Formålet har vært å undersøke hva kommunene faktisk har gjort av planarbeid for å innføre prinsippet om arealnøytralitet. Årsaken til at det anses som nødvendig med et intervju av Sabima er for å belyse policydiffusjon av arealnøytralitet fra deres side, og det har blitt stilt spørsmål om hvordan de jobber med kommunene. Sabima er ikke omfattet av offentlighetsloven, slik kommunene er. Kommuner, som en offentlig organisasjon, har krav om at alle saksdokumenter som hovedregel skal være offentlige og fritt tilgjengelige, og gjelder for både stat, fylkeskommune og kommune (Offentleglova, 2006). Sabima har ikke offentlig tilgjengelig strategidokument og planer på hvordan de arbeider tilgjengelig.

#### **4.4. Metodologisk tilnærming for å studere påvirkning: kopling av teori og metode**

Andreas Dür har skrevet om hvordan interesseorganisasjoner påvirker policyutfall i EU og han beskriver at det kan være utfordrende å måle dette, og kommer med forslag til hvordan man metodologisk kan gjøre dette. En av fremgangsmåtene dette kan gjøres på er ved prosesssporing (Dür, 2008, s. 559). James March beskrev allerede i 1955 viktigheten ved å måle påvirkningskraften til interesseorganisasjoner i studiet av politiske prosesser (Dür, 2008: March, 1955). Påvirkning forstås her som en aktørs mulighet til å forme en beslutning i tråd med aktørens preferanser og interesser, altså et kausalt forhold mellom aktørens preferanser og utfallet (Dür, 2008, s. 561).

Prosess-sporing er den vanligste måten å måle påvirkningen til interessegrupper i EU, og metoden har som mål å undersøke kausale mekanismer mellom den uavhengige og utfallet av

den avhengige variabelen (Dür, 2008, s. 562). I studier med få antall caser kan man ha oversikt over flere faktorer som påvirker beslutningsprosesser, og kan vurdere andre forklaringer for utfallet (Dür, 2008, s. 563). I analysen lages det en tidslinje, som er et uttrykk for en prosesssporing. Den er basert på når kommunene valgte å ta i bruk prinsippet om arealnøytralitet, slik det fremstilles i empirikapittelet. Tidslinjen skal brukes til å vurdere om policydiffusjon har funnet sted, og startpunktet for tidslinjen er Sabima i 2013, som innførte prinsippet.

Det finnes utfordringer med å måle påvirkning, fordi påvirknings skjer gjennom ulike kanaler, og kan foregå gjennom en direkte «innside» påvirkning, eller ved «outside» påvirkning. Det vil være krevende for en metodikk å ta innover seg alle de ulike kanalene. I tillegg kan enhver interesse også motarbeides av motstridende interesser, politikk skjer aldri i et vakuum. En interessegruppe som påvirker politikken kan motarbeides og derfor vil det endelige utfallet ikke nødvendigvis måle eksakt påvirkning, derfor bør man også kontrollere for disse andre faktorene. Slik det er beskrevet i teorikapittelet forstår vi politikken gjennom ulike steg og prosesser. Dette gjelder også for påvirkning, og en interesseorganisasjon kan påvirke ulike steg, slik som agendasettingen og problemdefinisjonen (Dür, 2008, s. 561).

I denne oppgaven er det valgt tretten analyseenheter, altså tretten kommuner, og gitt begrensninger i tid og reiseutgifter er det ikke gjennomført intervju med kommunene. Dette medfører både styrker og svakheter ved forskningsdesignet. På den ene siden tillater dokumentanalyse et større utvalg, som gjør at man kan sammenligne og trekke slutninger basert på flere enheter, men det gjør også at man går glipp av nyanser.

Prosesssporing som metode har noen utfordringer, og det handler i bunn og grunn om den enorme mengden informasjon som trengs for å gjøre en fullstendig prosessanalyse. Det vil nok alltid være usikkert om man har samlet nok informasjon, og å bestemme hvilke indikatorer som måler påvirkning. Det vil også være krevende å fylle alle hull i en årsakskjede fra interessegruppens aktivitet og til faktisk policyutfall. I tilfeller der man benytter seg av intervju som det empiriske grunnlaget må man også stole på informasjonen som gis her (Dür, 2008, s. 263). Det kan tenkes at offentlige dokumenter er mer nøytrale og deskriptive i sine beskrivelser, selv om det også må tas i betraktning at alle dokument også vil være preget av bias, og et ønske om å virke legitime. Man må også, i en prosesssporing av interessegruppers påvirkning, være bevisst på at det er vanskelig å måle. Det kan tenkes at politikerne vedtar politikk som er i tråd med organisasjonens interesser, selv om interesseorganisasjonen ikke har handlet i særlig grad for å påvirke (Dür, 2008, s. 264).

#### 4.5 Vurdering av kvalitet: validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet gir uttrykk for kvaliteten ved studien. Denne delen vil diskutere begge disse begrepene i lys av studien som er gjennomført. Validitet handler om studiens gyldighet, og reliabilitet kan knyttes til pålitelighet.

Masteroppgaven skal undersøke hvordan norske kommuner jobber med arealnøytralitet som prinsipp i sin arealforvaltning. En undersøkelse samler inn empiri for å si noe om virkeligheten (Jacobsen, 2022, s. 17). I denne oppgaven består empirien av offentlige dokumenter. I vitenskapen stiller man krav til empirien, den må være valid. Empirien må også være reliabel (Jacobsen, 2022, s. 17). For å oppnå validitet må man sikre at empirien er egnet til å svare på problemstillingen. Det deles også inn i intern og ekstern validitet. Intern validitet er hvorvidt empirien gir dekning for konklusjonen. Ekstern validitet handler om funnene fra en undersøkelse og en kontekst kan generaliseres til å gjelde i andre sammenhenger (Jacobsen, 2022, s. 17). Reliabilitet handler om at forskningen skal være pålitelig, og den skal gjennomføres på en slik måte at man også kan gjenskape samme undersøkelse og komme frem til samme konklusjon på et annet tidspunkt. Transparens og etterprøvbarehet er et viktige stikkord (Jacobsen, 2022).

Det finnes utrolig mye data tilgjengelig, som for eksempel offentlige dokument. Jacobsen (2022) argumenterer for at eksisterende kilder egner seg for beskrivende problemstillinger og «å kartlegge ulike fremstillinger og forståelser av et fenomen, og til å beskrive hva som faktisk har skjedd i en situasjon.». Eksisterende data passer godt når innsamling av primærdata er vanskelig eller når man skal beskrive faktiske hendelser (Jacobsen, 2022, s. 159). Jeg er mest interessert i å si noe om det som faktisk har skjedd i kommunene, og ikke en «pyntet» versjon av hva man ønsker å få til. Jeg anser at de offentlige dokumentene er gyldige som empirisk grunnlag for å svare på problemstillingen.

Ifølge Bowen (2009) finnes det både fordeler og begrensninger ved dokumentanalyse som metode. Dokumentanalyse egner seg for kvalitative casestudier. Dokumenter gis bakgrunn og kontekst til en undersøkelse. Metoden er også tids- og kostnadseffektiv og i dette tilfellet tillater det meg muligens å undersøke flere kommuner, enn jeg hadde klart ved å gjennomføre intervju. Dokumentanalyse begrenser også refleksivitet da kildene vil forbli uendret og er etterprøvbare. I vedlegget finnes det en dokumentoversikt med dokumenter som er benyttet til alle casene, og dette gjør at resultatene kan etterprøves. Det finnes også begrensninger ved dokumentanalyse, dokumentene er ikke produsert i forskningshensikt og kan utelate viktige detaljer, man kan også

risikere en partisk utvelgelse av dokumenter (Bowen, 2009, s. 32). Disse begrensningene er det viktig å være klar over. Det er også varierende grad av informasjon å finne om de ulike kommunene som er valgt ut som case, noen kommuner har mange planer og dokument som beskriver prosessen, og andre har kun gjennomført et vedtak, men ikke skrevet mye om hvordan det skal gjennomføres. Dette kan selvsagt være en svakhet med studien, men gitt oppgavens omfang var det nødvendig å gjøre en avgrensning med dokumentanalyse. At det er ulik mengde informasjon tilgjengelig vil reflekteres i analysen.

Studien ønsker å finne en forklaring på hvorfor noen norske kommuner har valgt å innføre arealnøytralitet, og dette forklares ved policydiffusjon. Empiriske studier kan ikke bevise kausalitet, men kan sannsynliggjøre det. For å lage valide kausale forsknings spørsmål trenger man bevis for å bekrefte dem. En demonstrert sammenheng styrkes ved at man kan utelukke andre forklaringer, og jo sterkere bevis man har for å forklare en observert sammenheng desto mer sannsynlig er det at den kan bekreftes. Her er det oftest nødvendig med flere observerende studier (Marini & Singer, 1988, s. 402).

Innledningsvis i dette kapittelet gjøres det rede for studiens abduktive forskningslogikk. Ved en abduktiv tilnærming krever kunnskapen et bredt spekter av teori, spesifikke begreper og mer overordnede perspektiver på samfunnsforskningen (Johannessen, 2022, s. 5). Gitt tidsperspektivet og omfanget til dette prosjektet er det begrenset i hvor stor grad man får testet funnene i lys av ulike teorier. En abduktiv tilnærming legger til grunn at funn som ikke stemmer overens med de teoretiske antagelsene kan bidra til å raffinere teorien som de avviker fra (Johannessen, 2022, s. 4).

Casene man velger påvirker også svarene man får. Ideelt sett velges gjerne casene etter et forskningsspørsmål er formulert og man har valgt et teoretisk rammeverk. I dette tilfellet er casene valgt ut først fordi de er interessante i og med at kommunene har valgt å innføre arealnøytralitet på eget initiativ. Man kan si at casene er valgt ut på bakgrunn av bias, eller en forutinntatthet. Dette kan selvsagt føre til at studien har sine blindsoner, men i en casestudie er det gjerne de spesifikt utvalgte casene som gir føringer for forskningsdesignet

Antall caser vil påvirke hvorvidt man kan generalisere, og i studier med få analyseenheter kan man ikke generalisere, den eksterne validiteten svekkes, slik man kan i kvantitative studier med mange enheter, og man kan ikke trekke slutninger om at de casene som er valgt ut er representative for andre enheter (Dür, 2008, s. 565). Spørsmålet er hvorvidt formålet er å generalisere, og i kvalitative studier er formålet gjerne å forstå enkelte fenomen.

Det er gjort etiske vurderinger i henhold til intervjuet som ble gjennomført. Det er gitt et informert samtykke til at intervjuet benyttes i masteroppgaven. Det er heller ikke spurt om sensitive opplysninger. All data som ble generert vil også slettes etter at prosjektet er avsluttet. Gitt at Sabima er en viktig aktør i Norge når det gjelder arealnøytralitet, er dette tatt med i vurderingen om behovet for anonymitet. Graden av anonymitet går fra høy, hvor informanten ikke kan spores, til lav hvor det er mulig å indentifisere. Anonymitet skiller seg fra konfidensialitet (Bos, 2020). Det er gitt hvilken organisasjon informanten jobber i, men yrkestittel og navn på informant er ikke oppgitt. I informasjonsskrivet som ble gitt til informanten gis det konfidensialitet, og dersom informanten ønsker det tilbys også anonymitet. Det gis ingen private opplysninger, og informanten kan også trekke sitt samtykke når som helst. Intervjuguiden er også lagt med i vedlegget. Dette er for at resultatene som presenteres her skal kunne etterprøves og at samme funn skal kunne genereres og etterprøves. Prosjektet er også registrert i Rette som er en tjeneste for behandling av personopplysninger.

## **5 Empirisk grunnlag: hvordan oppsto arealnøytralitet i tretten norske kommuner**

Denne delen vil presentere det empiriske grunnlaget som brukes i analysen for å besvare problemstillingen. Først redegjøres det for Sabima, fordi de er startpunktet for bruk av arealnøytralitet i Norge. Det empiriske grunnlaget består her av informasjon fra Sabima sine hjemmesider, utdrag fra utkast til prinsippprogram om arealnøytralitet (som foreløpig er under utarbeidelse), og sitater fra intervjuet som ble gjennomført med nøkkelinformanten. For å kunne undersøke mulige årsaker til hvorfor visse kommuner har valgt å innføre prinsippet om arealnøytralitet på eget initiativ gjøres det rede for noen fellestrekk og faktaopplysninger om kommunene. Disse presenteres i tabeller. Deretter beskrives alle kommunenes relevante planverk, og hvordan de definerer arealnøytralitet.

### **5.1 Sabima som premissleverandør**

Sabima beskriver seg på sine hjemmesider som en «Miljøorganisasjon som jobber for å stanse tapet av naturmangfold. Vi jobber med å foreslå politiske løsninger og spre kunnskap om økologiske sammenhenger.» (Sabima, u.å.). De er en paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge<sup>10</sup>. Om et «Arealnøytralt Norge» sier de at arealbruket i dag er alt for stort og man må utnytte allerede utbygde arealer, samtidig som man restaurer natur som allerede er ødelagt. Alt i alt er arealnøytralitet et mål om netto null tap av natur, og de bruker karbonnøytralitet som en sammenligning. Sabima argumenterer for at dette er nødvendig for å hindre tap av naturmangfold, som i stor grad skyldes arealendring. De understreker at da Sabima begynte å jobbe med begrepet i 2013 var det ukjent, men at i dag er det etablert i Norge og globalt som en løsning på overbruk av natur. De ramser opp hierarkiet for arealnøytralitet og hva det i praksis vil innebære «... først unngå å ødelegge, deretter avbøte, restaurere, kompensere ... økt gjenbruk og fortetting av arealer som allerede er utsatt for menneskelige inngrep.» (Vikse, u.å)

I forbindelse med denne oppgaven ble det gjennomført ett intervju med en informant i Sabima med særlig fokus på Sabimas arbeid med arealnøytrale kommuner. Som gjort rede for tidligere i oppgaven (se 4.3) ble intervjuet gjennomført på et senere tidspunkt for å få nødvendig informasjon om Sabima som ikke var tilgjengelig offentlig. Intervjuet bidro til å kartlegge

---

<sup>10</sup> De biologiske foreningene: Norges sopp- og nyttevekstforbund, Norsk entomologisk forening, Norsk botanisk forening, Norsk Zoologisk forening, Norsk biologiforening, Birdlife Norge, Norsk havforskerforening, Norsk økologisk forening og Nordisk kulturlandsskapsforbund-Norge.

hvordan Sabima jobber med arealnøytralitet inn i det offentlige. Tema som ble snakket om i intervjuet var Sabima som organisasjon og hvorfor de har tatt i bruk arealnøytralitet som begrep og arealstrategi, om hvordan de forholder seg til og jobber med norske kommuner, og hvordan de basert på Sabimas kunnskap kartlegger som neste steg for å implementere arealnøytralitet i Norge.

Sabima valgte å innføre prinsippet om arealnøytralitet for at den norske naturen trues hovedsakelig av arealtap. I 2013 var begrepet også «[...] en del av en internasjonal trend, i EU var det noe som het «non et loss». Spesielt England hadde en ganske ambisiøs naturpolitikk. Og Tyskland har jo lenge hatt en ganske ster økologisk kompensasjonsplan i mange av sine utbyggingsprosjekter. Verden og Norge begynte å snakke om å bli klimanøytral, så det var også en kopling der.»

Informanten forteller om muligheten kommunene har til å velge arealstrategi

[...] det er jo det som er litt interessant med kommunene og arealnøytralitet. Det viser hvordan noen kommuner har plukket den handlingsfriheten som ligger i Plan- og bygningsloven til å si at «Ok, vi vil ha et politisk svar på den naturkrisen vi står i», og så bruker det som et styringsvirkemiddel. Det finnes jo mange som mener at det første du må gjøre er å få staten til å vedta det (arealnøytralitet), og staten peker ofte på at det må være kommunene som vil det. Det er en sånn høne-egg-situasjon. Vi har valgt å prøve å følge opp kommunene på grunn av handlingsmuligheten de har.

Arealnøytralitet har to sider, en politisk og en teknisk. De ønsker at administrasjonen skal se at dette henger sammen med å ha en naturregnskap, og at man forklarer «[...] situasjonen med bit-for-bit nedbygging, hva som har gått tapt i deres kommune.» Om hvem som tar kontakt, Sabima eller kommunene svarer informanten at det som regel er kommunene som tar kontakt, både politikerne og administrasjonen.

Det kommer faktisk mest fra kommunene selv. Vi definerte dette målet tilbake i 2013, vi mente at det var en klar løsning på naturtapet og arealendringer, og da måtte vi lage et svar på det. Det ble arealnøytralitet, og så fikk vi naturkampen<sup>11</sup>. Det ble nok ekstra oppmerksomhet knyttet til de kommunene som valgte å bli arealnøytrale. Det ble jo også en del oppmerksomhet rundt den første kommunen, Flakstad, når de satt i gang. Som et resultat av det, så skjer det ofte at noen av de «progressive partiene» gjerne tar kontakt og vil at administrasjonen skal jobbe med det på

---

<sup>11</sup> Naturkampen: Sabima rangerer alle 356 kommuner i Norge etter indikatorer på hvor godt de ivaretar naturen

en eller annen måte og snike det inn i et vedtak. Og så har du administrasjonen «hvordan skal vi jobbe med det?». Da har det ofte skjedd at de har tatt kontakt med oss (Sabima) for å få noe kjøtt på beina. Og så har vi stilt opp i en del kommunestyre. ... Jeg tror det har hatt en god effekt med å gjøre det kjent, og vi har stilt opp i veldig mange seminarer, mye styrt fra fylkeskommunen, og KS har hatt egne møter om arealnøytralitet der de har brukt våre nettsider til å forklare en del av elementene.

Informanten nevner også Nye Veier og Statens Vegvesen, og Fornybar Norge som aktører som jobber med temaet. I tillegg til at informanten opplever at de fleste miljøorganisasjoner omfavner arealnøytralitet. Sabima synes også «... det er litt synd at staten ikke har vært sterkere pådrivere. Miljødirektoratet har jo sagt i forbindelse med utdeling av penger til kommunedelplan om naturmangfold at de vil spesielt støtte de kommunene som ønsker å bruke anledningen til å bli arealnøytrale og lage utredninger på hvordan de kan bli det».

Sabima ønsker en fast standard for hvordan man skal kompensere for tapt natur, men de opplever at «[...] det har vært vanskelig å få Kommunaldepartementet til å fullt ut bli med, de sier at det enda ikke er noe overordnet nasjonalt mål og dermed ikke et oppdrag til dem». Som et videre steg ønsker de å kartlegge hva slags type natur som bygges ned. Informanten viser til saken NRK lagde om antall arealinngrep. De ønsker at staten skal lage en mal for hvordan det skal gjennomføres, og at rammeverket som Sabima tilbyr ikke er juridisk bindende. De opplever også at kommunene er usikre på hvordan de juridisk kan gjennomføre arealnøytralitet. Informanten sier at «Samtidig som vi vil at antallet kommuner skal vokse, så vil vi også at alle skal forholde seg til samme standard. Nordre Follo har jo vært veldig tro mot våre ideer, og så har de jo klart å operasjonalisere dette selv, og har tatt litt sjanser ved å faktisk gjøre det. [...] Så de har blitt brukt en del når det er det som skal beskrives, Nordre Follo er ute og holder foredrag.»

Fra informanten ble det også delt et strategidokument fra Sabima, «Innspill til prinsippprogram». Det er ikke ferdigstilt enda, og derfor ikke tilgjengeliggjort. Der erklærer Sabima at «Innføringen av arealnøytralitet i all utbygging for alle sektorer er den viktigste måten å snu tapet av naturmangfold i Norge. Sabima har foreløpig ikke tatt stilling til hvordan arealnøytralitet skal gjennomføres for jordbruk og skogbruk.». Sabima ønsker at prinsippet skal gjelde for all natur, men at dersom nedbygging av mindre verdifull natur tillattes så skal det restaureres natur med tilsvarende kvalitet. Dokumentet etterlyser også en tydeligere statlig føring «Det er myndighetenes ansvar å utvikle en juridisk definisjon, kartleggingsmetode og



oppdatert og tilgjengelig nasjonal oversikt over grå arealer» og at restaurering av natur må gi balansen i naturregnskapet.

Siden oppgaven skal undersøke policydiffusjon, og antagelsen er at Sabima som organisasjon har vært en viktig aktør for spredning av denne innovasjonen legges deres definisjon og forståelse av arealnøytralitet til grunn for videre analyse. Hierarkiet «unngå, avbøte, restaurere» viser til rekkefølgen man tar valg i med tanke på nedbygging, i tillegg kommer det frem både gjennom intervju og prinsippprogram at man trenger naturregnskap og naturbudsjett for å kunne forvalte prinsippet. Som et mål på hvor sterke ambisjoner kommunene har, vil det videre i empirien også vektlegges om kommunene adresserer natur- eller arealregnskap, og om det er planer om dette. I tillegg vil det fremgå om kommunene vil jobbe for at prinsippet skal omfatte absolutt all natur, eller om det først og fremst er særlig verdifull natur

## **5.2 Felles faktorer for kommunene**

Studien skal undersøke policydiffusjon av arealnøytralitet i Norge, og Sabima er startpunktet. Casene er valgt ut fra en oversikt, dette gjøres rede for i delkapittel 42. Før kommunene beskrives hver for seg vil det presenteres noen fellesfaktorer for alle kommunene. Her er det hentet inn noen faktuelle opplysninger som er med på å beskrive de ulike kommunene geografisk og politisk. Opplysningene er hentet for å vise hvordan kommunene skiller seg fra hverandre, men også om det er noen fellestrekk ved disse kommunene som kan forklare. Oversikten laget av Sabima viser hvilke av de 80 kommunene som har innlemmet prinsippet om arealnøytralitet i arealplanen, eller i annet planverk. Følgende fem kommuner har skrevet om arealnøytralitet i kommuneplanens arealdel er; Stavanger, Trondheim, Nordre Follo, Lillestrøm og Ås. De øvrige åtte kommunene<sup>12</sup> har innlemmet det i andre type planverk, som jo ikke er juridisk bindende.

Alle kommunene må forholde seg til de samme nasjonale retningslinjer og regelverk. «Lov om forvaltning av naturens mangfold», også kalt naturmangfoldloven omfatter all natur og alle sektorer som tar beslutninger som har konsekvenser for naturmangfoldet. Loven sier også at visse naturtyper skal tas særlig hensyn til og at forringelse skal unngås. Beslutninger som berører naturmangfoldet skal også bygge på vitenskapelig kunnskap (Naturmangfoldloven, 2009). Av plan- og bygningsloven, kapittel 11 kommer det frem at «Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.» (Plan og

---

<sup>12</sup> Flakstad, Vestvågøy, Haugesund, Hammerfest, Bergen, Voss, Nesodden og Ullensaker

byggningsloven, 2008 ). Alle kommuner skal altså ha slike planer, men nøyaktig hvordan de ser ut varierer fra kommune til kommune. Mange kommunale arealplaner er gamle og vedtatt i en tid der man ikke diskuterte klimatiltak og miljøpåvirkninger. Dette er en stor utfordring i arealplanleggingen. Et steg i retning av bærekraftige arealplaner er å oppdatere de i tråd med kunnskap og overordnede nasjonale mål som er satt ettersom man får mer forskning om klima- og naturpåvirkning (Simensen et al., 2023 s. 41).

Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging skal være retningsgivende og gir en oversikt over regjeringens viktigste prioriteringer innenfor planområdet. Forventingsdokumentet som ble vedtatt i 2023 og som skal gjelde til 2027 nevner ikke «arealnøytralitet» eksplisitt, men de understreker at bærekraftig utvikling er en hovedprioritet, og at fylkeskommunen og kommunen spiller en viktig rolle. En av utfordringene det pekes på, som må løses gjennom den lokale planleggingen er bevaring av naturmangfold. (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023 s. 5). Ifølge klimaplanen skal Norge forvalte areal, skog og ressurser på en bærekraftig måte med høyt opptak og lave utslipp. For å ta vare på arealer legges det til rette for fortetting av byer og tettsteder (Meld.St. 13 (2020-2021), 2020 ).

I Stortingsmelding nr. 14 (2015-2016) ønsket regjeringen at kommunene skulle utarbeide egne kommunedelplaner for naturmangfold. «Natur for livet». Miljødirektoratet har en tilskuddsordning for å utarbeide kommunale naturmangfoldsplaner. På forespørsel til Miljødirektoratet fikk jeg tilgang til en fullstendig liste over alle kommuner som har fått midler til å utarbeide en slik plan. Når denne oversikten kryssjekkes med oversikten laget av Sabima om kommuner som ønsker å bli arealnøytrale er det noen kommuner som går igjen på begge listene<sup>13</sup>. Totalt er det 25 kommuner, og åtte av disse er valgt ut som caser i denne oppgaven og presenteres i tabellen under.

---

<sup>13</sup> I vedlegget ligger det en fullstendig tabell over alle kommuner som har fått tilskudd og som ønsker å bli arealnøytrale

Kommune	År	Type tilskudd
Haugesund	2016	Pilotkommune
Flakstad	2020	Støtte
Stavanger	2020	Støtte
Vestvågøy (og Vågan)	2020	Støtte (felles søknad)
Hammerfest	2021	Tilskudd
Lillestrøm	2022	Tilskudd
Voss	2023	Tilskudd

Tabell 2: Kommuner som har fått tilskudd<sup>14</sup> til å utarbeide naturmangfoldsplaner.

Utvalget av kommuner har også spredning i geografisk beliggenhet og i størrelse, både med tanke på areal og innbyggertall. Dette er sammenfatte i tabellen under.

Kommune	Totalt landareal (km <sup>2</sup> )	Antall innbyggere	Befolkningstetthet per km <sup>2</sup>	Areal dekket av veier (km <sup>2</sup> )	Areal dekket av bygninger (km <sup>2</sup> )	Antall hytter
Hammerfest	2558	11295	4	2,91	1,16	1428
Flakstad	169	1218	7	0,61	0,21	154
Vestvågøy	407	11552	28	2,62	1,5	887
Trondheim	469	213163	429	10,97	12,23	1175
Bergen	445	290357	650	13,85	16,34	1323
Voss	1958	16211	8	6,21	2,6	3564
Stavanger	257	146811	568	8,23	10,32	1469
Haugesund	68	38224	557	2,39	2,85	213
Nordre Follo	196	62777	318	4,29	4,31	462
Ullensaker	250	43264	171	5,19	4,1	98
Lillestrøm	410	92989	223	7,13	6,73	712
Ås	101	21419	211	2,31	1,97	559
Nesodden	61	20359	333	1,36	1,49	1510

Tabell 3: deskriptiv statistikk over størrelse og landareal i kommunene (Statistisk sentralbyrå, 2023)

<sup>14</sup> Tilskudd forstås her som et virkemiddel for å oppnå samfunnsmessige endringer, støtte som mer generell økonomisk bistand fra staten.

Statistikken som kommer frem i tabellen er hentet fra Statistisk sentralbyrå sin «Kommunefakta». Opplysningene er hentet inn november 2023, altså 2. kvartal. Andel som bor i tettsted omfattes av alle som bor der det bor minst 200 mennesker og det ikke er mer enn 50 meter mellom husene (Statistisk sentralbyrå, 2023)

Tabellen gir en oversikt over hvor store kommunene er i areal og innbyggertall, hvor mye som er bygget ut, og antall hytter. Innbyggertall fungerer også som en proxy på ressurser kommunen har. Disse opplysningene ble hentet inn for å se om det var noen geografiske eller demografiske fellestrekk ved kommunene, som kunne forklare hvorfor disse kommune ønsker arealnøytralitet. Det er stort sprik i kommunene både i størrelse der Hammerfest er den største kommunen i areal, og Nesodden den minste. Flakstad har færrest innbyggere, og Bergen flest. Det er også et stort sprik i antall hytter, hvor Voss har flest, som gjerne er en grunn til å bygge ned naturen (Lyngstad et al., 2023).

<b>Kommune</b>	<b>Ordfører</b>	<b>Varaordfører</b>	<b>Koalisjoner</b>
Hammerfest	AP	AP	AP
Flakstad	SP	SV	SP, SV
Vestvågøy	AP	SP	AP, SP
Trondheim	AP	SV	AP, SV, SP, MDG
Bergen	AP*	AP/SV**	AP, MDG, KrF, SV, R
Voss	AP	SP	AP, SP, SV
Stavanger	AP	SP	AP, SV, SP, MDG, R, FNB
Haugesund	AP	SV	AP, SV, SP, MDG, KrF
Nordre Follo	AP	MDG	AP, SP, V, KrF, SV, MDG
Ullensaker	AP	SP	AP, SP, SV, MDG, R, V
Lillestrøm	AP	SP	AP, SV, SP, MDG, KrF
Ås	AP	MDG	AP, SV, SP, MDG, R, V, KrF
Nesodden	AP	MDG	AP, MDG, SV, V

Tabell 4: viser hvem som hadde ordfører og partiflertall etter lokalvalget i 2019. Kilde: (Skodje, 2019; Statistisk sentralbyrå, 2024) \*Bergen kommune har parlamentarisk modell, Arbeiderpartiet hadde også byrådsleder denne perioden. \*\*Ved valget i 2019 hadde Arbeiderpartiet også varaordfører, men i 2022 ble rollen tildelt SV, og arealnøytralitet ble vedtatt våren 2023 (Nyhus, 2024; Svedal et al., 2022).

Det foreligger også en oversikt over hvem som hadde ordfører og var det største partiet etter kommunevalget i 2019 (se tabell 4). Fra delkapittel 3.3.2 beskrives det hvordan tidligere forskning finner at partier til venstresiden har mer klimavennlig politikk. Tabellen viser en overvekt av ordførere fra Arbeiderpartiet, og i koalisjonene består av Arbeiderpartiet (AP), Senterpartiet (SP), Sosialistisk venstreparti (SV), Miljøpartiet de grønne (MDG), Kristelig folkeparti (KrF), Rødt (R), Venstre (V) og ett tilfelle av Folkeaksjonen nei til bompenger (FNB).

### **5.3 Presentasjon av kommunene: arealnøytralitet i planverket**

I denne delen vil alle tretten kommuner presenteres. Det som blir trukket frem er det som vil benyttes til analysen i neste kapittel. Offentlige dokument kan være ett uttrykk for fremdriften av en policyinnovasjon og kan vise til utvikling i andre kommuner og forholdet til nasjonale forpliktelser (Karch, 2007, s. 117). Det er tidligere diskutert at en begrensning ved det empiriske grunnlaget er dokumentene ikke er generert med tanke på forskning (se punkt 4.5). Det varierer fra kommune til kommune hvor mye detaljer plandokumentene gir om kommunens tanker bak innføring om arealnøytralitet, prosessen bak, og hva som er neste steg. Noen av kommunene er også i gang med en planprosess.

#### **5.3.1 Hammerfest kommune**

Av alle de tretten kommunene som er med i denne analysen er Hammerfest den kommunen med størst areal. Med sine 2558 km<sup>2</sup> har kommunen et stort område å forvalte. Hammerfest ble etablert som en ny kommune i 2020 og består av by, sentrum og distrikt med tettsteder (Hammerfest kommune, 2021, s. 5).

«Kommuneplanens samfunnsdel for Hammerfest kommune 2021-2032» er det overordnede styringsdokumentet og skal «[...] gi mål og strategier for en bærekraftig og langsiktig utvikling av Hammerfest kommune og dekke alle hovedområder. Samtidig skal planen være spisset gjennom en prioritering av det som er viktigst fremover [...]» (Hammerfest kommune, 2021, s. 3). Det beskrives hvordan det grønne skiftet vil kreve mye av hver enkelt kommune, det innebærer også å gjøre endringer i gjeldende planer i henhold til den nasjonale klimaplanen. De adresserer også at samfunnsdelen som bygger på bærekraftsmålene består av en rekke motstridende hensyn, både politisk og administrativt. De identifiserer det motstridende mellom å ønske både vekst og vern, «ønsket om utvikling, vekst og velferd vil i noen tilfeller måtte komme i konflikt med natur og klima» (Hammerfest kommune, 2021, s. 4). Ifølge Hammerfest kommuneplan sin samfunnsdel skriver de også at kommunen skal ta «Grønne grep i planlegging og praksis. Vi kan ikke løse vår tids største samfunnsutfordringer ved å gjøre mer av det samme.

Et grønt skifte vil kreve stor innsats av alle, og vil også måtte gå på bekostning av en del behov og ønsker» (Hammerfest kommune, 2021, s. 6).

Under delkapittelet «Grønne Hammerfest» beskriver planen en bærekraftig strategi som skal ta vare på klima, natur og miljø på lokalt nivå. «Klimaendringene og urovekkende tap av artsmangfold og naturområder er reelle og godt dokumenterte. I vår evne til å utnytte naturen, ligger også risikoen for å undergrave vårt eget livsgrunnlag» (Hammerfest kommune, 2021, s. 10). Overgangen til et fornybart og bærekraftig samfunn er en sektorovergrepene problemstilling.

Om arealpolitikken kommer det frem at en bærekraftig utvikling skal være sentralt for alle beslutninger som tas i kommunen og som skal ivareta klima, miljø og natur. «Den største trusselen mot naturmangfoldet i Norge er arealinngrep. Vern av natur er ikke bare et spørsmål om å redde arter og naturtyper, det er også et vern av naturopplevelser som stillhet og uberørthet, ivaretagelse av naturens egenverdi og et varig bidrag til vårt livsgrunnlag, vår trivsel og helse.» (Hammerfest kommune, 2021, s. 11).

Mål forstås i samfunnsdelen som «dette skal vi oppnå» og strategi som «slik vil vi gjøre det». Mål 4. i planen sier «Vi har en kunnskapsbasert forvaltning hvor hensynet til biologisk mangfold og natur er sentralt.» Strategier for å oppnå dette er (Hammerfest kommune, 2021, s. 14):

- a) Sikre et oppdatert kunnskapsgrunnlag for naturverdier, biologisk mangfold og kulturlandskapet i kommunen
- b) Være restriktive til inngrep i de urørte fjordene våre
- c) Arealgjenvinning, kompakt arealbruk og ivaretagelse av sammenhengende naturarealer skal være førende premisser i arealforvaltningen
- d) Innføre arealregnskap i kommunen og tilstrebe arealnøytralitet.
- e) Legge til rette for fritidsbebyggelse med lavt fotavtrykk og fortetting i eksisterende hyttefelt for å unngå bruk av nye arealer
- f) Prioritere vern av viktige naturarealer i vann og på land
- g) Tilrettelegge for karbonopptak og unngå utslipp gjennom å bevare matjord, myr og skog»
- h) Tilbakeføre og restaurere skadet natur på land og i havet der dette er mulig

Hammerfest kommunes arealstrategi beskrives i samfunnsdelen som «arealgjerrig». Dette begrepet har ikke de samme kravene knyttet til seg, og oppleves som mindre rigid.

Arealgjerrighet brukes blant annet om gjenbruk og transformasjon av bebygde areal, sikre naturmangfold, videreutvikle en kompakt struktur og fortetting. Samt å restaurere og tilbakeføre natur der det er mulig (Hammerfest kommune, 2021, s. 33). Naturen skal både bevares for rekreasjon, naturopplevelser, som livsgrunnlag og for dens egenverdi (Hammerfest kommune, 2021, s. 11)

«Klima- og miljøplan 2022-2027» ble vedtatt i desember 2022. Et av hovedmålene som beskrives er «Vi har en kunnskapsbasert forvaltning hvor hensynet til biologisk mangfold og natur er sentralt», som en del av strategien for å oppnå dette skal «Arealgjennvinning, kompakt arealbruk og ivaretagelse av sammenhengende naturarealer være førende premisser i arealforvaltningen.» og de skal «Innføre arealregnskap i kommunen og tilstrebe arealnøytralitet. Planen beskriver at de skal «Sikre praksis med beregning av utslipp av klimagasser ved arealinngrep, samt vurdere tap og forringelse av biologisk mangfold» og «Aktivt bruke arealregnskap i planarbeid. Ta i bruk et arealregnskap som belyser effekter for naturmangfold og klima. Så langt som mulig skal vi unngå nedbygging av myrer og skog» (Hammerfest kommune, 2022).

Arealregnskap er en forutsetning for å kunne ivareta prinsippet om arealnøytralitet. Hammerfest kommune beskriver at arealregnskapet skal gjøre rede for utviklingsmuligheter i planavklarte områder, og vil være viktig for hvordan ny arealbruk kan forsvares, og bør være en viktig del av konsekvensutredninger ved arealnedbygging (Hammerfest kommune, 2022).

### **5.3.2 Flakstad kommune**

Flakstad kommune befinner seg i Lofoten og strekker seg over øyene Flakstadøy og Moskenesøy, og har Vestvågøy og Moskenes som nabokommune. Kommunen skriver om seg selv at primærnæringen er fiske og jordbruk. De siste årene har også reiseliv og turisme blitt stadig viktigere for kommunen. Fra 2018 har visse deler av Flakstad fått status som nasjonalpark, og Lofotodden nasjonalpark med en rik flora og fauna og har flere hekkeområder for sjøfugl (Flakstad kommune, 2019). Flakstad var den første kommunen som ønsket å bli arealnøytral (Budalen & Kristoffersen, 2019).

Arbeidet med å utarbeide prinsippet om arealnøytralitet i Flakstad kommune startet med en interpellasjon i kommunestyret<sup>15</sup>. Interpellasjonen ble presentert på et møte i kommunestyret i 2020. Slik det er vist i tabell 4 hadde Senterpartiet ordfører, og Sosialistisk venstreparti

---

<sup>15</sup> En interpellasjon er spørsmål man ønsker debattert, hvor man etterspør en redegjørelse (Prop. 46 L (2017-2018))

varaordfører (Flakstad kommune, 2020). SP og SV fremmet interpellasjonen «Prinsippvedtak om arealnøytralitet i Flakstad kommune». Forslaget er at «Flakstad kommune ønsker å være særskilt varsom med arealer av sårbar art. Kommunen ser behov for å ta vare på verdifull natur for framtidige generasjoner. Flakstad kommune skal derfor bli arealnøytral og innarbeide prinsippet for arealnøytralitet i kommuneplanens arealdel, naturmangfoldplan og annet planverk hvor dette er hensiktsmessig.». I interpellasjonen legger de frem saksopplysninger og argumenter til hvorfor å innføre arealnøytralitet. De skriver at «Miljøspørsmål og omtanke for naturverdier får stadig større oppmerksomhet både globalt, nasjonalt og lokalt.» (Kroken et al., 2020). Dokumentet refererer til Det internasjonale naturpanelet (IPBES), og at «Tapet av naturmangfold er økende og vil ha alvorlige konsekvenser for mennesker verden rundt. En million av åtte millioner arter er truet. Mange av dem risikerer å bli utryddet de nærmeste tiårene, konkluderer Naturpanelet.» (Kroken et al., 2020). I dokumentet referer de også til regjeringen og miljødirektoratets føringer for arealstrategi og bevaring av naturmangfold.

Interpellasjonen refererer også til Sabima. står det «Hver gang vi endrer eller gjør inngrep i natur påvirkes levestedet til planter, dyr og sopp. [...] Arealendringer er den største trusselen mot naturmangfold. [...] For 9 av 10 av artene på rødlista er det arealendringer som er hovedtrusselen.» (Kroken et al., 2020, s. 3). I tillegg trekker de frem at «Kommunene spiller en sentral rolle i arealforvaltningen i Norge. For at kommunene skal bidra til å stanse tapet av naturmangfold må de ha tilstrekkelig kapasitet, god naturfaglig kompetanse og kunnskap om naturmiljøet i kommunen.» (Kroken et al., 2020, s. 3). I interpellasjonen trekker de også en sammenheng mellom det å være klimanøytral og klimanøytral, og at Flakstad kommune ikke skal bygge ned mer intakt natur. Definisjonen de legger til grunn i interpellasjonen er:

Om det skal gjøres nye inngrep i fri natur, må annet areal få lov å reetableres til fri natur igjen. Om mer landbruksjord skal nedbygges, så må ny landbruksjord fristilles et annet sted i kommunen. Det er det enkle prinsippet bak arealnøytralitet. Og det er dette prinsippet vi foreslår å ta inn som en del av planbestemmelsene (Kroken et al., 2020, s. 4).

Flakstad kommune sendte i 2020 en søknad til miljødirektoratet om å utvikle en kommunedelplan for naturmangfold (Flakstad kommune, 2021). De startet arbeidet med denne planen i 2021. Tidshorizonten til planen er på 10 år (fra 2021-2031) (Walle, 2024). Det må understrekes at denne planen ikke er juridisk bindende, men bør være et styringsverktøy i saksbehandling og planlegging, og fungere som kunnskapsgrunnlag for kommuneplanens arealdel. Naturmangfoldsplanen er i 2024 under arbeid, og var på høring. Planprogrammet til naturmangfoldsplanen ble vedtatt av formannskapet i 2021, og Sabima har vært med som



«konsulentbistand» og utarbeidet planforslaget (Walle, 2024). I planprogrammet understrekes det også at arealregnskap vil være et viktig verktøy for arealnøytralitet (Flakstad kommune, 2021).

Flakstad kommune sin foreløpig gjeldende arealdel ble laget i 2010, og på dette tidspunktet bruker man ikke arealnøytralitet som begrep. Flakstad kommune fikk ny samfunnsdel i 2019, «Flakstadsamfunnet mot 2031». Den gir en overordnet ide over hva kommunen skal være og hvordan den skal utvikles, og det er den første planen som blir revidert i Flakstad kommune. Begrepet arealnøytralitet er ikke nevnt i samfunnsdelen (Flakstad kommune, 2019).

### **5.3.3 Vestvågøy kommune**

Vestvågøy kommune er nabokommune til Flakstad og befinner seg også i Lofoten. På møte i kommunestyret 9. mai 2023 ble planen «Kommunedelplan Klima, miljø og energi 2023-2030» vedtatt, og er en revisjon av «Energi- og klimaplan» fra 2010. Vedtaket er i henhold til Plan- og bygningsloven (Caesar, 2023). Formålet til kommunedelplanen er at Vestvågøy kommune skal målrettet arbeide for å redusere klimagassutslipp, dette har Norge forpliktet seg til gjennom Parisavtalen, årsaken til å utarbeide en slik plan er argumentet om at kommunen selv har lokal kunnskap. Ved å benytte seg av lokal kunnskap kan man også løse lokale utfordringer. Planen beskriver hvilke roller Vestvågøy kommune har i henhold til klima, miljø og energi. Kommunen fungerer som tjenesteleverandør, eier og drifter, innkjøper og forvalter (Vestvågøy kommune, 2023a).

Basert på kunnskapsgrunnlaget til kommunen har de utarbeidet noen hovedmål. Om arealbruk står det «Utbygging skal ikke gi tap av naturmangfold. Det betyr at vi må gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer fremfor å bygge ut mer natur, og følge arealplanen for utbygging. Utbygging skal løses på arealer som er avsatt til bebyggelse. Ved dispensasjoner reduseres planreserven tilsvarende.»(Vestvågøy kommune, 2022).

I kommunedelplanen omtaler de «balansert arealforvaltning»:

Skal vi stanse tapet av naturmangfold må arealforvaltningen bli mer balansert. Det betyr at vi må gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer fremfor å bygge ut mer natur, og følge arealplanen for utbygging. Utbygging skal løses på arealer som er avsatt til bebyggelse. Ved dispensasjoner reduseres tilsvarende areal avsatt utbyggingsformål, i revisjonen av kommuneplanens arealdel. (Vestvågøy kommune, 2023a).

Planen diskuterer også risikoen for å ikke nå målene, og derfor må det også sikres nødvendige tiltak gjennom kommunens handling- og økonomiplan. Planens handlingsdel revideres årlig for å nå målet om å redusere utslipp innen 2030 (Vestvågøy kommune, 2023a).

Formålet med planen er «[...] å finne balansen mellom klima, miljø og – energi og gi det en lokal kontekst, i Vestvågøysamfunnet og for kommunen som en virksomhet.». De lener seg også på bærekraftsmålene, og at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Kommunene sitt ansvar er å finne løsninger lokalt (Vestvågøy kommune, 2023b, s. 2). En kommunedelplan er en del av kommunens overordnede plansystem (Vestvågøy kommune, 2023b, s. 3) og av den fremgår det «Vestvågøy kommunestyre forelegges en egen utredning innen utgangen av 2023 som beskriver hvordan alternativene med arealnøytralitet og balansert arealforvaltning kan gjennomføres i praksis, samt konsekvensene av slik forvaltningspraksis.». En slik utredning har ikke kommet per vinteren 2024, og på forespørsel til kommunen skal de utrede prinsippet i forbindelse med ny samfunnsdel i løpet av vår og høst 2024. De nevner også arealregnskap, og at det «gir en oversikt over den faktiske arealbruken i kommunen, og vil være et viktig redskap i tilgjengelig areal for bruk, vern og bebyggelse. I Vestvågøy kommune er det høy tomteutvikling og byggeaktivitet.» (Vestvågøy kommune, 2023b, s. 48).

#### **5.3.4 Trondheim kommune**

Trondheim kommune er en av de større kommunene som er valgt ut som case i denne oppgaven. På møte med Bygningsrådet i Trondheim kommune i september 2021 beskrives det at ved rullering av kommuneplanens arealdel skal målet om arealnøytralitet vurderes (Bygningsrådet, 2021). Arealnøytralitet skal vurderes, men besluttet endelig ved sluttbehandling. Noen av endringene som foreslås etter høringsforslag i Bygningsrådet i 2022 påvirker arealnøytralitet i form av at flere arealer ble satt av til bebyggelse, noe som påvirker arealregnskapet, og da kan man ikke kalle høringsforslaget for arealnøytralt (Byplankontoret Trondheim kommune, 2022). I høringsforslaget til planbeskrivelse av kommuneplanens arealdel er ett av de vedtatte hovedgrepene å «bevare og tilbakeføre områder for landbruk, natur og friluftsliv, og sikre arealnøytral byutvikling» (Trondheim kommune, 2022, s. 9). Forslaget er utarbeidet etter forslag på å tilbakeføre LNF områder. En arealnøytral utvikling beskrives som «... gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer, fremfor å bygge ned mer natur. Byutviklingsstrategiens hovedgrep – ikke bygge på nytt land, men fortette og transformere eksisterende byggeområder» (Trondheim kommune, 2022, s. 18). Det vises også til et arealregnskap, som i høringsforslaget viser at den nye arealdelen som er foreslått ikke er helt arealnøytral, dette forklares med at

arealer for massedeponi ble vist med formålet for etterbruk, altså LNFR-områder i plankartet, men at det nå vises som massedeponi (Trondheim kommune, 2022, s. 19).

Våren 2024 er de i gang med arbeidet med en ny arealdel, og derfor er utfallet av prosessen foreløpig uklar, men i høringsforslaget har de skissert opp prinsippet om arealnøytralitet. Siste høringsfrist var 6. april 2024. I «Beskrivelse av forslag til endringer – Oppfølging av bygningsrådets vedtak 7. desember 2023» nevnes ordet arealnøytralitet 20 ganger. Det gjelder blant annet at et område som er avsatt til byggesone, hvor kommunedirektøren vurderer dette til å være i strid med målet om arealnøytralitet (Trøndelag fylkeskommune, 2024, s. 6).

I kommunedirektørens forslag til planbeskrivelse for arealplanen, som ikke er endelig vedtatt av kommunestyret, beskrives en «arealnøytral byutvikling betyr at vi må gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer, fremfor å bygge ned mer natur. Byutviklingsstrategiens hovedgrep – ikke bygge på nytt land, men fortette og transformere eksisterende byggeområder – legger prinsippet opp til dette.» (Trondheim kommune, 2024, s. 22). Forslaget til planforslaget gir også et arealregnskap og en oversikt over de store tallene for å forklare arealnøytralitet (Trondheim kommune, 2024).

Planbeskrivelsen nevner også målkonflikter, og at arealnøytralitet og en fortettet utvikling kan være krevende når man også skal sikre transportmønstre, næringsareal (Trondheim kommune, 2024, s. 10).

### **5.3.5 Bergen kommune**

Bergen kommune er nest største by i Norge, og er den største kommunen blant utvalget for denne studien. Arealnøytralitet gjøres rede for i både «Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen» og «Naturstrategi for Bergen». Sistnevnte plan er fra 2023 og nyest, og Sabima nevnes som en av flere interesseorganisasjoner som har bidratt med kunnskap om naturverdier i kommunen (Bergen kommune, 2023, s. 39). I den beskrives behovet for prinsippet fordi hensynet til naturen ofte må vike når man prioriterer arealene, og at prinsippet vil føre til endringer i hvordan man forvalter arealene. De skriver også at «Det er få andre kommuner som har vedtatt arealnøytralitet, og det finnes ulike metoder for både gjennomføring og måling av restaurering og kompensering» (Bergen kommune, 2023, s. 19). Videre beskriver de at Bergen kommune skal «Være arealnøytrale. Ikke bygge på naturarealer så langt det er mulig, og kompensere dersom det skjer.» Planen skal også sikre de naturarealene med særlig verdi, og ga gjennom lovverk og forvaltningsstrategier. Planen beskriver også at de vil «Sikre naturtilpasset

utbygging. Ta vare på små og store rester av opprinnelig landskap og verdifulle naturarealer i fortettingsområdene» (Bergen kommune, 2023, s. 19).

I «Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen» står det at «[...] Bergen skal være en arealnøytral kommune der vi gjenbraker allerede utbygde arealer fremfor å bygge ned natur, jordbruksarealer og grøntområder.» (Bergen kommune, 2022, s. 8). I en begrepsavklaring defineres det som:

Arealnøytralitet innebærer å stanse forbruk av natur ved å heller gjenbruke allerede utbygde areal til utbyggingsformål. Dersom nedbygging av natur ikke kan unngås, (fra høy til lav prioritet: 1) begrense vesentlige skadevirkninger som ikke kan unngås, 2) restaurere skadevirkninger som ikke kan unngås, 3) kompensere for vesentlige skadevirkninger som ikke kan unngås, begrenses eller restaureres (Bergen kommune, 2022, s. 78).

De anerkjenner at prinsippet er nytt for kommunen, og at det krever endringer i hvordan man forvalter arealer. De beskriver også behovet for mer kunnskap om naturen, og kompetanse på hvordan man restaurere natur. De viser også til alle målkonfliktene og ulike behov arealforvaltningen skal ivareta (Bergen kommune, 2022, s. 56). «Grønn strategi» nevner ikke arealregnskap, men det gjør «Naturstrategi». Der defineres arealregnskap som «[...] oversikt og indikatorer for å måle utvikling i naturarealer i kommunen, og et verktøy for å vurdere arealnøytralitet- og positivitet. Også kalt naturregnskap eller økosystemregnskap.» (Bergen kommune, 2023, s. 43).

På et møte i mars 2023 har utvalget for miljø og byutvikling ble «Naturstrategi for Bergen» vedtatt av bystyret. Når det gjelder arealnøytralitet viser møtereferatet at det var uenighet blant partiene. I kjølvannet av at Bergen kommune har endret strategi og retning etter valget er det interessant å se på. Høyre foreslår at arealnøytralitet tas ut av naturstrategien, men at man beskytter områder som er viktige for karbonlagring, og at terskelen for å bygge ut ubebygde arealer skal være høy. Et argument som trekkes frem er at klima- og miljøutfordringene ikke stopper ved kommunegrensene, og at arealnøytralitet kan gjøre at arealutbyggingen bare gjøres i andre kommuner. SV foreslår å legge til følgende i naturstrategien «[...] sjeldne naturtyper og natur med særlig høyt biomangfold eller evne til å binde klimagasser krever et særlig vern». MDG har også tilleggsforslag, blant annet at det skal være førende prinsipp ved oppstart av reguleringsplaner og arealdel, og at man på sikt skal jobbe mot arealpositivitet, og at «[...] byrådet skal følge en rekkefølgebestemmelse i all planlegging med naturkonsekvenser som følger hierarkiet unngå, avbøte, restaurere og kompensere» (Bergen kommune, 2024).

Etter kommune- og fylkestingsvalget i 2023 fikk Høyre flertall til å danne byråd. I den nye Byrådsplattformen til Bergen kommer det frem at det nye byrådet ikke viderefører prinsippet om arealnøytralitet, de ønsker å føre en mer offensiv byutviklingspolitikk, samtidig som de tar vare på natur, jordbruksarealer og grøntområder (Meyer et al., 2023 s. 25). Gitt at tidsperioden for studien er før valget i 2023 vil Bergen inkluderes i studien fordi de har vedtatt arealnøytralitet og utarbeidet planverk, dette er gitt av oversikten som caseutvelgelsen baserer seg på. Allikevel kan uttalelsen fra det nye byrådet bidra til å belyse hvordan politiske parti kan fungere som drivkrefter for ulike arealforvaltningsprinsipp, men det vil ikke redegjøres videre for dette i analysen.

### **5.3.6 Voss kommune**

Voss, som ligger i Vestland fylke, har i sin kommunedel plan fra 2022 «Vossaklima 2030 – frå krise til handling og framtidstru» beskrevet at formålet med strategien er å redusere klimagassutslippene, men også å øke satsningen på naturen som karbonlager. I tillegg er hensynet til natur og naturmangfoldet ivaretatt i planen, og de uttrykker at de ønsker en balanse mellom alle målkonfliktene. Gjennom tretten ulike satsningsområder og over hundre strategier skal planen vise hvordan Voss skal nå sine mål innen 2030 (Voss herad, 2022b, s. 5).

Et av satsningsområdene Voss har for å nå klimamålene sine er «Naturen som karbonlager», her viser de til argumentet om å bevare natur som et klimatiltak. En av strategiene for å oppnå dette er «Sikra at all framtidig arealutbygging i Voss herad som eit minimum er arealnøytral». De utbroderer eller definerer ikke begrepet. Videre står det at de også skal «Stilla krav om arealrekneskap og klimabudjsett for nye plansaker og større byggesaker» (Voss herad, 2022b, s. 26). Voss herad ønsker å være en pådriver for nullutslepp. Kunnskapsgrunnlaget til «Vossaklima 2030» referer til Sabima sin naturkamp (Voss herad, 2022a, s. 59).

Voss har også fått utarbeidet en temaplan for naturmangfold, som stiftelsen Biofokus har utarbeidet. Arbeidet med denne var ferdig i mars 2024. Naturmangfoldsplanen skal være et forvaltningsverktøy for å ivareta naturen, de nevner også at kommunen har mulighet til å jobbe i retning av forpliktelsene fra Naturavtalen (Kunming-Montreal) (Khalsa et al., 2024, s. 9). Naturmangfoldsplanen viser til vedtaket om arealnøytralitet gjennom «Vossaklima 2030». Den refererer også til at rundt 80 andre kommuner også ønsker å bli arealnøytrale, og at det er økende interesse for begrepet. De har ett avsnitt om «Korleis arbeidar andre kommunar med arealnøytralitet?», og her nevner de Nordre Follo som et godt eksempel (Khalsa et al., 2024, s. 66)

Naturmangfoldsplanen definerer begrepet i større grad enn «Vossaklima 2030», og skriver at «Arealnøytralitet går ut på å ha ein stabil mengd natur, og at ein fremjar forvaltning framfor forbruk av areal. Over tid er målet å ha netto null tap av natur», og at det er tre forutsetninger for å komme i mål; man må føre et areal- eller naturregnskap som definerer hvilken type natur og verdi den har, definere et nullpunkt og hvor mye natur kommunen skal ha og man må definere hvordan økologisk kompensasjon ved utbygging skal foregå (Khalsa et al., 2024, s. 66). Videre beskriver også planen at et vedtak i seg selv ikke er nok, men at det må følges opp i praksis, og at arealnøytralitet ikke skal være en form for grønnvasking (Khalsa et al., 2024, s. 66).

### 5.3.7 Stavanger kommune

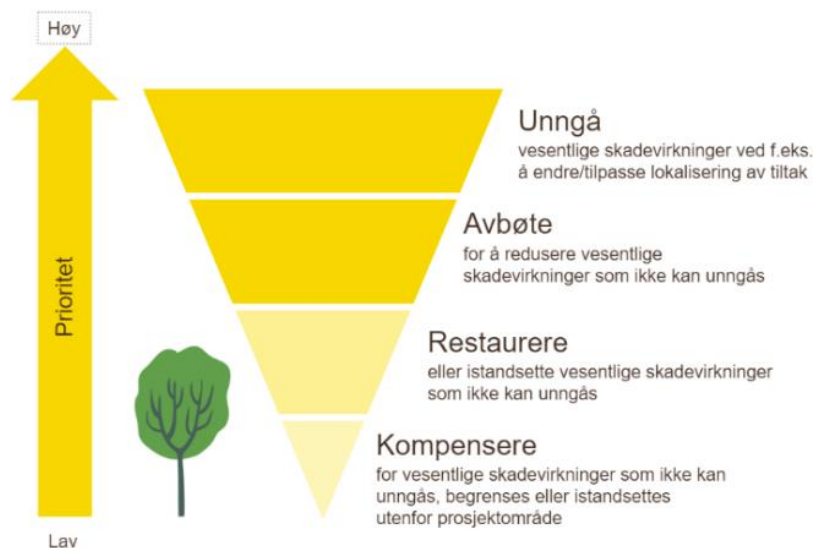
Stavanger kommune er Norges fjerde største by med litt i overkant av 146 000 innbyggere. I 2023 ble «Grønn plan – Temaplan for grønnstruktur, naturmangfold og friluftsliv – del 1» vedtatt, planen gir en oversikt over grøntarealer i Stavanger, både bebygde og ubebygde arealer. Kommuneplanens arealdel ble vedtatt i Stavanger kommunestyre 19. juni 2023 og «Grønn plan» er et av plandokumentene. Den største utfordringen for naturområder, eller det grønne plan omtaler som *grønnstrukturer*, er arealendringer, tap og fragmentering som skjer gjennom utbygging og prosjekter for samferdsel og infrastruktur. Befolkningsvekst gir økt press og forventinger til arealene, også klimaendringer påvirker grønnstrukturen og økonomiske ressurser. Grøntarealene må prioriteres også økonomisk (Heimann, 2024b). «Grønn plan – del 2» skal følge opp del 1, og er foreløpig i en forberedende fase, denne planen skal også konkretisere handlinger, strategiske grep og prinsipper (Heimann, 2024a). Formålet er å sikre en sammenhengende og tilgjengelig grønnstruktur, og «... skal følge opp nasjonale og regionale føringer for grønnstruktur, naturmangfold og friluftsliv.». Planen fungerer både som en overordnet plan og et verktøy.

«Grønn plan» er et delprosjekt for å revidere kommuneplanens arealdel og skal fungere som kunnskapsgrunnlag for de grønne områdene i kommuneplanens arealdel, men den fungerer også som en selvstendig temaplan for naturmangfold i Stavanger kommune (Stavanger kommune, 2023b, s. 8). Stavanger er en av kommunene som fikk støtte fra Miljødirektoratet for å utarbeide kommunedelplan om naturmangfold. Hovedmålet for Stavangers grønnstruktur er at de «[...] skal bevares og videreutvikles som bruks- og rekreasjonsområder for mennesker, for naturmangfold og for å bidra til klimatilpasning.» (Stavanger kommune, 2023b, s. 9)

«Grønn plan» må ses i sammenheng med kommuneplanens samfunnsdel hvor de beskriver ulike overordnede mål for Stavanger kommune, et av disse er *grønn spydspiss*, hvor «Stavanger skal ta vare på naturen og sikre naturmangfoldet og kulturlandskapet.». Derfor vil de utvikle og ivareta en sammenhengende offentlig grønnstruktur. Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i 2020, og nevner ikke begrepet arealnøytralitet (Stavanger kommune, 2020).

Strategiområdene i «Grønn plan» er natur og landskap, grønt næringsmiljø, friluftsliv og trær, og på tvers av alle disse er det en rekke innsatsområder. Et av disse såkalte felles innsatsområdene som skal prioriteres er arealnøytralitet. «Grønn plan» bruker begrepet arealnøytralitet og skriver at «Stavanger skal ha som mål å være en arealnøytral kommune uten tap av grønne områder og naturverdier» (Stavanger kommune, 2023b, s. 99). Tap av arealer og sammenhengende naturområder er den største trusselen og utfordringen for grønnstrukturen, og man må da integrere grøntareal i den kommunale arealplanleggingen. De definerer arealnøytralitet for naturverdier som «[...] å bevare naturverdiene, særlig mot nedbygging og omdisponering som er den største trusselen mot naturmangfoldet. Med et mål om å være arealnøytral kommune menes at Stavanger kommune bremser eller stanser nye naturinngrep, i tillegg til å restaurere eller tilbakeføre naturområder slik at naturverdiene i sum bevares.» (Stavanger kommune, 2023b, s. 104).

De beskriver de ulike forutsetningene for å være nøytrale med at man skal ha så lite som mulig utbygging av nye områder, men dersom nye områder må bygges ut må dette kompenseres enten ved restaurering eller tilbakeføre tilsvarende naturområde. De anerkjenner også at noen naturtyper er vanskelig å erstatte, slik som myr (Stavanger kommune, 2023b, s. 104). De har også utarbeidet en tiltakspyramide og understreker at prinsippet om arealnøytralitet må brukes i alle planer og prosjekter skal det være mulig å oppnå (Stavanger kommune, 2023b, s. 106). Tiltakspyramiden skal være et verktøy for å oppnå arealnøytralitet, og passer godt overens med Sabima sin beskrivelse og hierarki.



Figur 5: Skjermdump av «Tiltakspyramiden» (Stavanger kommune, 2023b, s. 106).

For å følge opp prinsippet om arealnøytralitet må kommunen føre arealregnskap som skal gi en oversikt over omdisponert og restaurert areal. Dette er det mange kommuner som jobber med (Stavanger kommune, 2023b, s. 105)

Stavanger kommune beskriver hvordan tanken om arealnøytralitet ble lansert tidlig i planarbeidet med ny arealdel, man har gått igjennom alle uregulerte utbyggingsarealer som lå i tidligere kommuneplaner og vurdert om de kan tilbakeføres, og flere av disse arealene er viktige naturområder (Stavanger kommune, 2023a, s. 44). De referer også til Nordre Follo kommune som har tatt prinsipp om arealnøytralitet inn i bestemmelsene til kommuneplanen, men også det på skrivende tidspunkt er uklart hvordan de vil praktisere prinsippet. (Stavanger kommune, 2023a, s. 46).

Stavanger kommune omtaler også Sabima i «Grønn plan», dette tyder på at de kjenner til organisasjonen, og bruker dem som en kilde til kunnskap. De referer også til «Naturkampen» som samler data fra alle norske kommuner og rangerer dem i henhold til valg som påvirker naturmangfold basert på tretten vurderingskriterier. De skriver at Stavanger skårer «... bra på at det satses på naturen, men skårer særlig dårlig på beskyttelse av naturen. Her inngår nedbygging av areal f.eks. for hytter, på jordbruksareal eller langs vassdrag. En stor andel er disposisjoner som gis fra arealplaner. Det er gitt flere dispensasjoner i 2020/21 enn i 2019.» (Stavanger kommune, 2023b, s. 42)

«Arealregnskap» er en del av kommuneplanens arealdel 2023-2040 i Stavanger kommune, og ble vedtatt i juni 2023. Også denne delen av arealdelen beskriver arealnøytralitet. De sammenligner arealnøytralitet med målet om å bli karbonnøytral, et netto null tap av natur, og



dette gjøres ved «[...] å innføre prinsippet om arealnøytralitet for naturverdier.» (Stavanger kommune, 2023a, s. 43). I denne delen beskriver de at arealnøytralitet er lagt til grunn for utarbeidingen av kommuneplanens arealdel og som utgangspunkt for utarbeidelse av nye planer. En forutsetning for å etterstrebe arealnøytralitet er «[...] at kommunen fører arealregnskap og naturregnskap som viser summen av konsekvensene av små og store arealvedtak. Naturregnskap vil gi oversikt over omdisponert og restaurert naturreal og informasjon om naturtypens tilstand, funksjon og omfang.» (Stavanger kommune, 2023a, s. 43). Planen går også langt i å understreke at arealnøytralitet må konkretiseres i kommuneplanens arealdels bestemmelser og retningslinjer, og at man trenger gode rutinger for at prinsippet og hierarkiet over tiltak blir en del av prosessen med planlegging og prosjekter (Stavanger kommune, 2023a, s. 46).

### **5.3.8 Haugesund kommune**

Haugesund ligger også i Rogaland fylkeskommune, og i likhet med Stavanger har kommunen fått midler fra Miljødirektoratet til å utarbeide en naturmangoldsplan. Haugesund startet prosessen med å lage en ny arealdel i 2022. «Planprogram for kommuneplanens arealdel – Haugesund mot 2030 og forbi» ble vedtatt i oktober 2022 og tar for seg planprosessen med å lage en ny arealdel, frister, alternativer som vurderes, og behov for utredninger. Etter høring starter selve revisjonsarbeidet med arealdelen som da skal være i henhold til det planprogrammet som er vedtatt (Haugesund kommune, 2022, s. 4). Den lister opp ulike mål og føringer for planarbeidet, og et av disse er arealnøytralitet. De skriver at «Skal vi stanse tapet av naturmangfold må Norge bli arealnøytralt. Det betyr at vi må gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer fremfor å bygge ut mer natur, og stanse arealforbruket.» (Haugesund kommune, 2022, s. 7).

I «Handlingsdel – Vedlegg til kommunedelplan for klima og energi» skisseres det opp strategier som at «Haugesund kommune skal gjøre en ekstraordinær innsats for klima, miljø og naturmangfoldet, og forberede og tilpasse kommune på klimaendringene.» Et av delmålene for å oppnå dette er å «Ivareta karbon- og artsrike arealer på land og i sjø», og et av tiltakene for dette er å «Være en arealnøytral kommune utenfor dagens bebygde områder.» (Haugesund kommune, 2021).

### **5.3.9 Nordre Follo kommune**

Nordre Follo nevnes som en foregangskommune av Sabima, og andre kommuner som brukes som case i denne oppgaven nevner også arbeidet kommunen har gjort med å bli arealnøytrale.

Nordre Follo var i 2023 en del av Viken fylke og har rundt 63 500 innbyggere. Kommunen ble etablert 1. januar 2020 etter sammenslåing av Ski kommune og Oppegård kommune. Før de to kommunene ble slått sammen samarbeidet de om ny kommuneplan, både samfunns- og arealdel. Disse ble vedtatt av kommunestyrene i begge kommunene i 2019, gjennom planstrategien ble det også vedtatt at arealdelen skulle revideres i 2021. I planprosessen for å revidere arealplanen ble det blant annet gjort en vurdering av ni områder som finnen i gjeldende kommuneplan, de skal vurderes på nytt på bakgrunn av målet om arealnøytralitet (Nordre Follo kommune, 2023, s. 2).

En masteroppgave som ble levert i 2023 ved NMBU undersøker innføringen av arealnøytralitet i Nordre Follo. Masteroppgaven konkluderer med at politikerne som har ønsket å innføre arealnøytralitet i kommunen har et sosialt engasjement og et engasjement for naturen. Samtidig har de klart å overstige barrieren, eller målkonflikten, som man kan oppleve fordi man frykter at prinsippet skal hindre vekst. Nordre Follo har store arealer som kan transformeres, selv med arealnøytralitet (Løken, 2023, s. 55)

På kommunene egne nettsider skriver de om arealnøytralitet og at «Ideen og konseptet om arealnøytralitet kom fra naturorganisasjonen Sabima.» Når den felles kommuneplanen ble vedtatt i 2019 så inkluderte den målet om arealnøytralitet (Nordre Follo kommune). Nordre Follo er en pilotkommune for testing av økosystemregnskap i et prosjekt som ledes av by- og regionsforskningsinstituttet, NIBR ved OsloMet i samarbeid med NINA. De har utarbeidet et vedlegg til kommuneplanens arealdel om «Arealnøytralitet, prioritering av utbyggingsområder og dimensjonering av vekst i kommuneplanperioden» (NOU 2024:2, s. 237). Nordre Follo er en del av EcoGap som er et prosjekt som går fra 2021 og til 2025. Formålet er å «... studere hvordan økosystembaserte retningslinjer og beslutningsprosesser kan oppnås gjennom forbedre administrativ praksis og verktøy i konsekvensanalyser og økosystemregnskap/budsjettering i ulike politisk-administrative miljøer.» (By- og regionsforskningsinstituttet, 2021).

Kommuneplanens arealdel består av plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. I analysen vil det i all hovedsak være planbeskrivelsen som er førende for hvordan kommunen forholder seg til arealnøytralitet (Nordre Follo kommune). I Nordre Folløs arealplan vektlegger de også at kommunen skal bidra til å jobbe for FNs bærekraftsmål og gi en bærekraftig utvikling, både sosialt, økonomisk og miljømessig. De definerer arealnøytralitet som å «[...] gjenbruke og fortette områder som allerede er utbygd framfor å bygge ned natur. [...] Sikre at arealnøytralitet skal gjelde for alle naturområder regulert til bebyggelse, slik at alle skoghold, hundremeterskoger og parker ikke endres» (Nordre Follo kommune, 2023, s. 5). Det

overordnede prinsippet er altså at ubebygde arealer ikke bygges ned, dette krever også kunnskap om arealene, og at arealer har ulik verdi. Et annet prinsipp er et kompenserende tiltak, også kalt økologisk kompensasjon som handler om restaurering av arealer eller økonomisk kompensasjon som kan gå til et fond for større restaureringstiltak (Nordre Follo kommune, 2023, s. 6). Planbeskrivelsen redegjør også for hvilke juridiske og planmessige konsekvenser disse prinsippene har for videre arealforvaltning. Arealnøytralitet gjelder ikke for reguleringsplaner vedtatt etter 1.1.2020 og frem til kommuneplanens vedtak (Nordre Follo kommune, 2023). Det kommer frem at:

Kommuneplanens bestemmelser om arealnøytralitet og økologisk kompensasjon gjelder alle nye reguleringsplaner fra vedtaksdato for ny kommuneplan. Dersom nye reguleringsplaner innebærer nedbygging av natur eller dyrket og dyrkbar mark, vil det utløse krav om økologisk kompensasjon for å oppnå arealnøytralitet. ... Ambisjonen om å tilstrebe arealnøytralitet og nullvisjon for nedbygging av matjord gjelder selv om de juridiske bestemmelsene ikke trer inn. (Nordre Follo kommune, 2023, s. 6).

«Kommunedelplan for naturmangfold», som ble vedtatt i 2022, skal blant annet «sikre at arealnøytralitet skal gjelde for alle naturområder innenfor områder regulert til bebyggelse, skal at alle hundremeterskoger og parker ikke endres.» (Nordre Follo kommune, 2022, s. 4). Planen er ikke juridisk bindende, men fungerer som kunnskapsgrunnlag. Planen viser til at arealendringer er den største trusselen mot naturmangfoldet, og at det skyldes utbygging, skogbruk og jordbruk (Nordre Follo kommune, 2022, s. 5).

Naturmangfoldsplanen gir også en «Innføring i landskapsøkologi» og mekanismer for å bevare naturmangfold i praksis, som skal gi et helhetlig bilde for videre beslutningsgrunnlag (Nordre Follo kommune, 2022, s. 10). Planen bygger på lokal kunnskap, og gjennom prosessen har organisasjoner og enkeltpersoner blitt invitert for å komme med innspill (Nordre Follo kommune, 2022, s. 16). Et av tiltakene for ivaratakelse av naturmangfoldet er altså arealnøytralitet. Planen sier at «De to viktigste enkelttiltakene kommunen kan gjøre for å ivareta og stanse tapet av naturmangfold, er å bli arealnøytrale og å utarbeide et arealregnskap (også kalt naturregnskap).» (Nordre Follo kommune, 2022, s. 24). Arealregnskap beskrives som verktøyet for å styre mot arealnøytralitet, og de arbeider med å lage metodikk for arealregnskap på kommunenivå. De adresserer også «[...] behov for en nasjonal standard for hvordan areal/naturregnskap skal føres i norske kommuner.» (Nordre Follo kommune, 2022, s. 24).

### 5.3.10 Ullensaker kommune

Ullensaker kommune har flere tettsteder og Jessheim er kommunesenter og har i overkant av 43000 innbyggere. Ifølge kommunens nettsider har de en befolkningsvekst på rundt 1000 mennesker i året (Ullensaker kommune, 2017). Ullensaker kommune har foreløpig ikke tatt prinsippet om arealnøytralitet inn i kommuneplanens arealdel. I desember 2021 vedtok kommunestyret et verbalforslag som handler om arealnøytralitet. I «Rødgrønt» budsjettforslag for 2022-2025 skriver de en tiltaksbeskrivelse for at kommunen skal være en «Grønn foregangskommune» og at «Det avsettes midler til å styrke Ullensakers rolle som grønn foregangskommune. Arealnøytralitet, vern av natur og dyrket mark, samt klima og miljø settes i system og løftes frem.» (Ullensaker kommune, 2021a). Et verbalforslag er forslag som fremmes i forbindelse med budsjettsaker i et kommunestyret, det kommer ingen konkrete økonomiske alternativ til poster ved et verbalforslag, men det uttrykker en retning og noe man ønsker oppmerksomhet rundt (Ordbok).

I 2023 vedtok kommunestyret «2023-2030. Strategi for klima og energi». Her defineres det fem hovedmål og syv satsningsområder. Et av satsningsområdene er «Arealbruk og mobilitet». De jobber også med å lage et klimabudsjett som skal kople sammen alle klimatiltakene Ullensaker kommune jobber med (Ullensaker kommune, 2023, s. 1). FNs bærekraftsmål fungerer som et overordnet rammeverk. Om arealbruk beskriver strategidokumentet at naturen er viktig for karbonlagring, og derfor et viktig klimatiltak. Som strategier for å oppnå dette beskriver de at de ønsker en «[...] restriktiv praksis for åpning av nye arealer for utbygging og nye arealer som åpnes for utbygging skal erstattes ved restaurering av arealer med tilsvarende, eller annen hensiktsmessig, naturtype» (Ullensaker kommune, 2023, s. 17). I strategidokumentet står det ikke at dette er arealnøytralitet, men dette minner om hierarkiet fra Sabima sin definisjon.

I april 2024 vedtok kommunestyret «2024-2040. Strategi for naturmangfold», der nevnes verbalforslaget fra 2021, og strategien utbroderes. Formålet med planen er at den skal fungere som et verktøy for kommunen for å følge opp konkrete målsetninger, og grep de «[...] bør ta for å stanse naturmangfold, og restaurere og styrke ødelagte områder i de kommende årene, og skal ligge til grunn for daglig saksbehandling som angår naturmangfold.» (Ullensaker kommune, 2024a, s. 2). Hovedmålet som beskrives i planen er at «Kommunen skal bidra til de nasjonale og internasjonale målene for naturmangfold» og «Kommunen skal ha et stort mangfold av sunne økosystemer». Av satsningsområder som er særlig relevante for denne oppgaven finner vi «Arealforvaltning: Hvordan kommunen skal skaffe, håndtere og tilgjengeliggjøre informasjon om naturmangfold, og hvordan den skal brukes for å forvalte

arealene på en naturvennlig måte. Har fire mål, tre strategier og åtte tiltak knyttet til seg.» (Ullensaker kommune, 2024a, s. 1). De er tydelige på at den største årsaken til tap av naturmangfold er arealendringer og at dette hensynet må balanseres av andre behov i kommunen. Dette skal de gjøre med å øke kunnskapen, ha en restriktiv arealbruk vern.

Ett av målene for arealforvaltningen er at «Kommunen skal praktisere arealnøytralitet etter rullering av kommuneplanen». Siste utgave av Kommuneplanens arealdel ble vedtatt i 2021 og skal gjelde fra 2021 til 2030, og kommuneplanbestemmelsene i denne planen har hatt som fokus å sette tydelige rammer for arealutvikling sett i lys av klima- og miljøutfordringer (Ullensaker kommune, 2024b). I arealdelens planbeskrivelse nevnes ikke arealnøytralitet. Verbalforslaget som er nevnt over kom i desember, men arealdelen ble vedtatt i mars samme året, altså et halvt år før arealnøytralitet ble tatt opp som tema. Selv om planbeskrivelsen ikke nevner arealnøytralitet, så nevner den arealregnskap hvor det gis en oversikt over ulike type areal og at 371 dekar skal tilbakeføres til LNF-områder. (Ullensaker kommune, 2021b, s. 14). Passasjen om arealregnskap beskriver mest hvor det er jordbruks- og dyrkbare arealer. Men fra Sabima sin forståelse av arealnøytralitet er det viktig å ha en oversikt over tilgjengelige arealer gjennom en type regnskap for at man kan kontrollere et netto null tap av natur.

Så det er altså ikke før «2024-2040. Strategi for naturmangfold» at prinsippet om arealnøytralitet utbroderes. I planen skriver de at de må «Definere hva formålet med prinsipp om arealnøytralitet er og hvordan det skal praktiseres i kommuneplanen» (Ullensaker kommune, 2024a, s. 14). Arealnøytralitet er et prinsipp de skal utvikle kommunen etter. Om begrepet skriver de:

I grunn handler arealnøytralitet om netto null tap av grønne arealer gjennom å unngå nedbygging av natur så langt det er mulig, og kompensere med etablering av natur et annet sted hvis nedbygging er nødvendig. I neste kommuneplan må kommunen blant annet definere hvilken funksjon som skal kompenseres ved etablering av natur, hvem det skal gjelde for og hvordan det skal følges opp (Ullensaker kommune, 2024a, s. 14).

Det poengteres også i planen at kommunen skal være en pådriver for naturmangfold, ansatte og politikere skal ha god kunnskap og at kommunen skal jobbe for å skape et engasjement for naturen. De har laget noen indikatorer for å måle dette; antall aktiviteter som er kompetansehevende, antall dokument der naturhensyn vurderes, samarbeidsprosjekter og incentivordninger, og antall brukere som synes at informasjonen er lett tilgjengelig (Ullensaker kommune, 2024a, s. 17)

Handlingsplanen for strategiplanen for naturmangfold inneholder en handlingsplan som skal revideres annethvert år. Ullensaker kommune har mål om å gjennomføre en kartlegging av naturtyper, og at denne må gjennomføres av fagpersoner, dette skal gjøres for å kunne praktisere arealnøytralitet. I tillegg har de planer om å utarbeide et naturregnskap som skal startes i 2025. Om det skriver de:

Tiltaket har til hensikt å danne et grunnlag for praktisering av arealnøytralitet og annen naturforvaltning. I FNs standard er et naturregnskap kartfestet informasjon om hvilke arealer kommunen har, og hvilken tilstand arealene har, hvilke goder arealene gir og hva disse tingene betyr i økonomiske termer. Tilgang til et naturregnskap gir forutsetninger for helhetlig forvaltning av kommunens arealer (Ullensaker kommune, 2024a, s. 18).

### **5.3.11 Lillestrøm kommune**

Lillestrøm har vedtatt arealnøytralitet som en del av kommuneplanens arealdel, og den ble vedtatt i juni 2023, etter at det i desember 2019 kom et verbalvedtak om at de ønsket å gå i retning av arealnøytralitet. Samfunnsdelen er fra 2020 og nevner ikke arealnøytralitet, men beskriver hvordan kommunens arealforvaltning er et viktig ledd for å sikre en klima- og miljøvennlig kommune. Et av delmålene i samfunnsdelen er «Kunnskapsbasert og varsom arealforvaltning», hvor de uttrykker en føre-var-holdning til arealinngrep, og at Lillestrøm som kommune må ta vare på naturmangfoldet og at de har unike naturtyper og arter (Lillestrøm kommune, 2020, s. 15). Selv om denne planen ikke nevner arealnøytralitet, så ble det allerede i desember 2019 vedtatt i kommunestyret at det skal utarbeides et arealregnskap for Lillestrøm kommune, forslaget fikk 36 stemmer (AP, SP, MDG, SV, KRF, R, PP og FRBBL).

De skriver at «Formålet (med arealregnskap) er å kartlegge og sikre eksisterende naturverdier og i tillegg avklare hvilke stedeagne naturtyper som bør tilbakeføres eller restaureres. Formålet med arealregnskapet skal være å styre mot arealnøytralitet.». I tillegg ble det vedtatt å lage en naturmangfoldsplan som er en plan for ivaretagelse av naturtyper, landskapsformer og landskapsformer (Lillestrøm kommune, 2019, s. 44). Naturmangfoldsplanen ble vedtatt i april 2024, og arealregnskapet i april 2023. Arealregnskapet er en viktig forutsetning for arealnøytralitet. De skriver at «Forenklet kan arealnøytralitet tolkes som at utvikling skal skje ved gjenbruk og fortetting av allerede utbygde arealer, fremfor å bygge ned mer natur, og stanse arealforbruket» I samme avsnitt nevner de Sabima, og skriver at Sabima innførte begrepet i 2013 «[...] som et verktøy for å stanse tapet av naturmangfold». Arealregnskapet gjør også rede for den historiske arealbruken for å kunne avgjøre om man styrer mot arealnøytralitet (Lillestrøm kommune, 2023b, s. 16)

Arealdelen, som er juridisk bindende, nevner også Sabima. I planen beskriver de hvordan arealregnskap, arealbudjett og arealnøytralitet henger sammen. De skriver at «For å kunne vurdere om kommunen i kommende kommuneplanperiode styrer mot arealnøytralitet, det vil si om kommunen åpner opp for å bygge ned mindre arealer enn tidligere, kreves kunnskap om den historiske arealbruken (Lillestrøm kommune, 2023a).

### **5.3.12 Ås kommune**

«Kommuneplanen 2022-2034. Planbeskrivelse» ble vedtatt av kommunestyret juni 2022. I henhold til planen er målet med arealforvaltningen i Ås å bli et «[...] arealnøytralt nullutslippssamfunn med trygge, inkluderende og attraktive tettsteder og lokalsamfunn som ivaretar kommunens historie og særpreg» (Ås kommune, 2022, s. 32). Prinsippet defineres ikke ut over dette, men det er en uttalt strategi for kommunen å være arealnøytral. I Planen kommer det også frem at kommunen har arealregnskap som tydeliggjør hvor store arealer som skal bygges ut i årene fremover (Ås kommune, 2022, s. 11).

### **5.3.13 Nesodden kommune**

Vinteren 2021 vedtok Nesodden som politisk vedtak at de skulle være arealnøytrale, ett av temaene som er nytt i «Kommuneplan 2022-2046. Arealdelens planbeskrivelse» er nettopp prinsippet om arealnøytralitet.

I januar 2021 vedtok kommunestyret på Nesodden at kommunen skal bli arealnøytral (saksnummer 006/21), de «[...] legger til grunn prinsippet om arealnøytralitet ved oppstartet rullering av kommuneplanen [...]» og at begrepet skal innarbeides i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Bakgrunnen for vedtaket var en orientering fra avdelingsleder for planavdelingen og miljørådgiver som orienterte om arealnøytralitet i september 2020, og plan- og bygningsutvalget ba om at det skulle fremmes en sak som skulle vurdere prinsippet og hvordan det skal forstås (Nesodden kommune, 2021b, s. 3). I saksfremlegget beskrives kommunedirektørens, øverste administrative sjef, vurdering av arealnøytralitet. Her blir viser de til at det ble definert og først brukt av Sabima i 2013 og at det defineres som «Planstyrt arealbruk som sikrer at størrelsen av, og kvaliteten på, alle naturtypene ikke endres». De skriver at «Ifølge Sabima innebærer arealnøytralitet økt gjenbruk og fortetting av arealer som allerede er utsatt for menneskelige inngrep og at det utarbeides arealregnskap. I tillegg mener de det innebærer arealavgift for å redusere natur, og at det i planlegging må lages rekkefølgebestemmelser som følger hierarkiet: unngå, avbøte, restaurere, kompensere» (Nesodden kommune, 2021b, s. 3).

Arealregnskap i kommunen ble utarbeidet i 2020 og oppdateres årlig, og allerede i 2017 vedtok kommunestyret en kommunedelplan for klima- og biologisk mangfold. Kommunen har altså jobbet med tematikken før de politisk vedtok prinsippet om arealnøytralitet, ved fortetting og utvidelse av LNF-områder. (Nesodden kommune, 2021b, s. 4). kommunedirektøren anbefaler i saksfremlegget fra 2021 at prinsippet synliggjøres i kommuneplanen, og fortsette å jobbe mot det, men at de bør avvente et generelt vedtak på grunn av manglende kunnskapsgrunnlag ved totale konsekvenser (Nesodden kommune, 2021b, s. 8).

I tillegg viser saksfremlegget til at Flakstad var den første norske kommunen med et politisk vedtak. De nevner også Nordre Follo som har «[...] innarbeidet i sin kommuneplan at gjenbruk og fortetting må skje i områder som allerede er utbygd, framfor å bygge ned natur» (Nesodden kommune, 2021b, s. 3). De vedtar også at «Ved søknad om dispensasjon skal det gjøres en grundig vurdering av arealnøytralitet ved det omsøkte tiltak» og «Arealregnskap for kommunen som synliggjør arealbruk og ivaretagelse av naturtyper og arter utarbeides årlig» «Klima- og arealregnskap utarbeides for alle nye reguleringsplaner. Det skal synliggjøres konsekvenser for klima, miljø og naturmangfold sett i forhold til kommunens klimamål og ambisjoner». I tillegg beskriver innstillingen som vedtaket er tatt på at kunnskapsgrunnlaget jevnlig skal oppdateres og at det skal «[...] innhentes kunnskap og erfaring for å vurdere politisk vedtak om arealnøytralitet på et senere tidspunkt» (Nesodden kommune, 2021b, s. 2).

Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i 2021, i kapittel 7 «Bærekraftig steds- og samfunnsutvikling, det grønne skiftet» beskrives formålet med arealnøytralitet, som er å unngå nedbygging av arealer som fører til tap av biologisk mangfold (Nesodden kommune, 2021a). I «Kommuneplan 2022-2046. Arealdelen planbeskrivelse» utbrodere prinsippet om arealnøytralitet ytterligere. De anser den forrige kommuneplanens arealdel fra 2018-2048 som arealpositiv og at «Ved denne rulleringen av kommuneplanens arealdel er det ikke avsatt nye arealer til utbygging, og den positive arealbalansen fra forrige plan videreføres dermed. Kommuneplanens arealdel 2022-2046 anses derfor som arealnøytral» (Nesodden kommune, 2022, s. 63). Planen viser også til vedtak om grundige vurderinger ved søknad om dispensasjon, og flere områder som tidligere var satt av til bli tilbakeført til LNF-områder – dette er i tråd med prinsippet om arealnøytralitet (Nesodden kommune, 2022, s. 64). I arealdelens planbeskrivelse presiseres også arealnøytralitet i forhold til vekstgrenser. Innenfor vekstgrensen har utbygging prioritet, men naturområder med høy økologisk verdi skal vernes, og tiltak som knyttes til landbruk, skogdrift og gårdsdrift omfattes ikke av arealnøytralitet (Nesodden kommune, 2022, s. 65).



Definisjonen som legges til grunn er

Prinsipp om arealnøytralitet skal bidra til å stanse forbruket av natur. Det går ut på at kommunen skal fortette og gjenbruke arealer som allerede er bebygget, herunder vei og infrastruktur og områder avsatt til bolig og anlegg. Samtidig skal kommunen sikre at viktige naturtyper ikke går tapt og at økosystemtjenester og – tilstand bevares i størst mulig grad. Det skal tilstrebes balanse i arealregnskapet (Nesodden kommune, 2022, s. 65).

Planbeskrivelsen har et eget punkt om «Arealnøytralitet i forhold til boligpolitikk», her skriver de at «Arealinngrep og nedbygging eller oppsplitting av arters leveområder er den største trusselen mot biologisk mangfold. Inngrepene omfatter ulike former for bygg og anlegg som hus, veger, vassdragsreguleringer, kraftlinjer, masseuttak m.m.» (Nesodden kommune, 2022, s. 42). «Prinsipp om arealnøytralitet skal bidra til å stanse forbruket av urørt natur. Prinsippet om arealnøytralitet går ut på at kommunen skal fortette og gjenbruke arealer som allerede er bebygget, herunder vei, infrastruktur og områder avsatt til bolig og anlegg» videre skriver de at «Dette må også ses i sammenheng med boligpolitikk. Ved konsentrert boligbygging, vil flere sammenhengende naturområder og deres økologiske funksjon ivaretas. Ved spredt boligbygging og tilhørende infrastruktur, vil det være større sannsynlighet for større oppstyking av sammenhengende naturområder, som forringer deres økologiske funksjoner og reduserer levevilkår for arter som er avhengige av større, ubrutte naturområder» (Nesodden kommune, 2022, s. 43).

I tillegg inneholder arealdelens planbeskrivelse en del om måling av arealnøytralitet, og det måles gjennom et arealregnskap som rulleres hvert fjerde år, opprinnelig var det tenkt at det skulle skje hvert år. I planen viser de til at Nesodden har utarbeidet et arealregnskap «i påvente av en felles metodikk»

Nesodden sin «Klima- og miljøplan 2022-2034» er en temaplan og er delt inn i temaene «reduksjon av klimagassutslipp (klima og energi)», «tiltak for å bevare og øke biologisk mangfold (naturmangfold)» og «tilrettelegging for mer miljøvennlig hverdag og reduksjon av forsøpling (avfall og forbruk)». De omtaler klimaendringer og tap av biologisk mangfold som to av de største utfordringene i verden i dag. Temaplanen skal gi et kunnskapsgrunnlag til både administrasjon, politikere og innbyggere i Nesodden kommune, den skal tilby det strategiske grunnlaget for å ta vare på naturmangfoldet og bidra til holdningsskapende arbeid (kommune, 2022).

## 6 Analyse

Formålet med studien er å undersøke hvordan arealnøytralitet har oppstått i norske kommuner. Dette kapittelet har som hensikt å kople sammen det empiriske grunnlaget som er presentert i kapittel 5 med det teoretiske rammeverket som beskrives i kapittel 3. Studien undersøker policydiffusjon av arealnøytralitet i norske kommuner, og for å undersøke om dette har funnet sted i de utvalgte casene vil analysen bestå av en tabell som viser de tretten kommunenes definisjon av arealnøytralitet. I tillegg gis det en oversikt over når kommunene valgte å ta i bruk prinsippet om arealnøytralitet, denne kommer til uttrykk gjennom en tidslinje, og er en form for prosess-sporing. De deskriptive tabellene over størrelse i kommunen (se tabell 3) og partiflertall (se tabell 4) vil også bli diskutert for å undersøke om noen av sammenhengene eller forskjellene kan forklare hvorfor disse kommunene har valgt å innføre arealnøytralitet.

Det er også gitt noen antagelser fra det teoretiske perspektivet. Først og fremst må man vite om de andre som innfører samme policy for at policydiffusjon finner sted vet om andre aktører. Det andre er at interesseorganisasjoner kan fungere som en premiss- og kunnskapsleverandør, og være viktige for policyformulering. Det er også en antagelse om at man lærer av hverandre, og at de enhetene som er senere med å ta i bruk en policyinnovasjon vil ha en mer utbrodert politikk fordi de ser til de andre kommunene og baserer sitt arbeid på det, særlig de tilfellene som har vært suksessfulle.

### 6.1 Definisjoner av arealnøytralitet

Fra Sabimas definisjon som presenteres i empirikapittelet kan vi finne igjen visse ord og uttrykk som utgjør prinsippet om arealnøytralitet. For å undersøke hvordan Sabima som interesseorganisasjon kan være en premissleverandør, vil definisjonene av arealnøytralitet som de ulike kommunene har gjort sammenlignes med Sabima sin. Disse definisjonene er som er viktige for å forstå policyformulering, og dersom det er likhet mellom Sabima sin definisjon og kommunenes, vil det styrke antagelsen om at ideen har spredt seg.

Sabima beskriver arealnøytralitet som et «netto null tap av natur», i tillegg legger de til grunn hierarkiet for beslutningstaking. Rekkefølgen er:

1. Først skal man unngå å ødelegge natur (unngå nedbygging), og utbygging skal skje på allerede utbygde arealer gjennom fortetting
2. Dersom man må bygge ned naturen må man avbøte dette, og det kan gjøres gjennom å restaurere eller kompensere for naturtapet

Et viktig premiss for arealnøytralitet er å ha oversikt over kommunenes arealer, og dette gjøres ved et arealbudsjettt eller arealregnskap. Det vil videre legges til grunn av de kommunene som ikke har operasjonalisert arealnøytralitet, og de som ikke har utarbeidet et arealregnskap og arealbudsjettt har ikke kommet like langt som de kommunene som har innført det. Kommunenes definisjoner er oppsummert i en tabell.

<b>Kommune</b>	<b>Definisjon arealnøytralitet</b>	<b>Type dokument</b>	<b>Type regnskap</b>
Hammerfest	Tilstrebe arealnøytralitet, arealstrategi omtales som «arealgjerrig»; gjenbruk og transformasjon av bebygde areal, sikre naturmangfold og videreutvikle fortetting og tilbakeføre natur der det er mulig	Samfunnsdel Klima- og miljøplan	Arealregnskap
Flakstad	Om det skal gjøres nye inngrep i fri natur, må annet areal få lov å reetableres til fri natur igjen. Om mer landbruksjord skal nedbygges, så må ny landbruksjord fristilles et annet sted	Interpellasjon (Kommende naturmangfoldsplan)	Arealregnskap
Vestvågøy	«Balansert arealforvaltning» <sup>16</sup> betyr å gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer fremfor å bygge ut mer natur	Kommunedelplan Klima, miljø og energi	Arealregnskap
Trondheim	Gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer, fremfor å bygge ned mer natur. Ikke bygge på nytt land, men fortette og transformere byggeområder	Planbeskrivelse (Kommende arealdel)	Arealregnskap
Bergen	Ikke bygge på naturarealer så langt det er mulig, og kompensere dersom det skjer. Stanse forbruk av natur ved å heller gjenbruke utbygde areal. Dersom det ikke kan unngås må man 1) begrense skadevirkninger 2) restaurere skadevirkninger og 3) kompensere for skadevirkninger	Grønn strategi Naturstrategi	Arealregnskap
Voss	En stabil mengde natur, fremme forvaltning framfor forbruk av areal. Netto null tap av natur. Forutsetninger er arealregnskap, definere et nullpunkt og definere hvordan økologisk kompensasjon skal foregå	Vossaklima Naturmangfoldsplan <sup>17</sup>	Arealregnskap

<sup>16</sup> Vestvågøy kommune er ikke ferdig med å utarbeide arealnøytralitet som strategi

<sup>17</sup> Utarbeidet av Biofokus for Voss herad

Stavanger	Å bevare naturverdiene, særlig mot nedbygging og omdisponering. Bremses eller stanses nye naturinngrep, restaureres eller tilbakeføres naturområder. Tiltakspyramide: unngå, avbøte, restaurere og kompensere	Grønn plan Arealdel	Arealregnskap
Haugesund	Være arealnøytral utenfor dagens bebygde områder. Gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer fremfor å bygge ut mer natur, og stanse arealforbruket	Planprogram arealdel	Ikke i nevnte planprogram
Nordre Follo	Gjenbruke og fortette områder som allerede er utbygd framfor å bygge ned natur. Skal gjelde alle naturområder som er regulert til bebyggelse	Arealdel Naturmangfoldsplan	Arealregnskap Økologisk kompensasjon
Ullensaker	Netto null tap av natur. Unngå nedbygging av natur så langt det er mulig og kompensere med etablering av natur et annet sted hvis nedbygging er nødvendig.	Strategi for naturmangfold	Naturregnskap
Lillestrøm	Utvikling skal skje ved gjenbruk og fortetting av allerede utbygde arealer, fremfor å bygge ned mer natur, og stanse arealforbruket	Arealdel	Arealregnskap
Ås	Prinsippet defineres ikke	Planbeskrivelse arealdel	Arealregnskap
Nesodden	Økt gjenbruk og fortetting av arealer som allerede er utsatt for menneskelige inngrep. Samtidig skal kommunen sikre at viktige naturtyper ikke går tapt og at økosystemtjenester bevares.	Vurdering arealnøytralitet Samfunnsdel	Arealregnskap

Tabell 5: Oversikt over kommunenes definisjon av arealnøytralitet.

Tabellen over sammenstiller de utvalgte kommunenes definisjoner basert på det kommunale planverket som utgjør det empiriske grunnlaget i denne studien. Alle kommuner, utenom Haugesund, nevner at en forutsetning for arealnøytralitet er arealregnskap. Kommunene benytter seg også av ulike definisjoner av arealnøytralitet. Dette er interessant og viser at det er hver enkelt kommune som utarbeider arealplanene. Noen av kommunene nevner Sabima og legger deres definisjon til grunn, men alle kommunene nevner en form for hierarki. Det øverste målet er å unngå nedbygging av urørt natur, og så har de ulike måter å formulere hvordan man skal kompensere. Nordre Follo er den kommunen som har en mest utbrodert plan for hvordan dette

I det teoretiske rammeverket beskrives årsaken til å innlemme en policyinnovasjon å være at dersom det finnes en synlig løsning på et problem man har så vil det være tidsbesparende å velge den. En forklaring på kommunenes ulike definisjoner kan være at arealnøytralitet eksisterte som et svar på naturkrisen, de kommunene som har ønsket en politikk på dette har dermed valgt den. Etter at policyen er valgt må man tilpasse den til sin kommunale kontekst. Det innebærer også å innlemme prinsippet i de kommunale planene, og dette er også en tidkrevende prosess, særlig når det ikke er utviklet en standard for hvordan det gjøres.

## **6.2 Har senere kommuner mer utviklet politikk?**

For å lage tidslinje har jeg benyttet meg av kommunale dokumenter, slik som møtereferat, planer, og baserer seg på det som er presentert som det empiriske grunnlaget. Tidslinjen viser til Dur sin metodologi om å spore prosesser. Tanken er at man ved å spore prosesser, så kan man også si noe om hvor påvirkningen kommer fra. Tidslinjen er avgrenset til å vise hvilke norske kommuner som har kommet i gang med å innføre arealnøytralitet i sine planer. Den viser det som er tolket som første bestemmelse om arealnøytralitet basert på dokumentene som utgjør det empiriske grunnlaget. Den vil brukes til å se hvorvidt de senere kommunene har en mer utviklet politikk i henhold til antagelsen fra det teoretiske rammeverket.



*Figur 6: Tidslinje over kommunene, baserer seg på det empiriske grunnlaget som er presentert i kapittel 5*

Antagelsen er at de kommunene som har vedtatt arealnøytralitet på et senere tidspunkt vil ha en mer utbrodert policyformulering. Når det gjelder arealnøytralitet vil det å ha på plass redskap for å måle arealbruken være et mål på dette, altså et arealregnskap eller et arealregnskap. I tillegg vil det å ha oversikt over hvilke områder man kan bygge ut og områder man kan restaurere være viktig for å kunne etterleve prinsippet.

Det kan også tenkes at de kommunene som har vedtatt arealnøytralitet i kommuneplanens arealdel har kommet lengre enn de som har prinsippet som en del av en naturmangfoldsplan. Siden mange av disse casene er nye, er det nok mange av kommunene som ikke har rukket å lage nye arealdeler, da dette er en tidkrevende prosess. Så selv om det kan være et mål på hvor utviklet politikk man har kan det også være unøyaktig.

En mulig forklaring til at Nordre Follo har kommet langt i prosessen, til tross for at de var tidlig ute blant de norske kommunene, er at de har hatt engasjerte lokalpolitikere. Det er også tenkelig at ivaretagelse av naturmangfold, og å unngå forringelse av naturen har vært på agendaen i kommunen i en lengre tid. I tillegg er kommunen med i en rekke prosjekter som bidrar til å utvikle metodikk for arealnøytralitet. Prosjektene skjer i regi av OsloMet, og kommunen ligger sentralt til i Osloområdet. Ved å være med på slike prosjekter får man ressurser de andre kommunene ikke har tilgang på. En antagelse videre er at andre kommuner som kommer etter vil se til den kommunen med en «suksesshistorie». Nordre Follo trekkes frem som en foregangskommune av både Sabima og andre kommuner, og det er tenkelig at den også vil bli et viktig eksempel for de resterende kommunene på Sabima sin oversikt som viser 80 kommuner som ønsker arealnøytralitet.

### **6.3 Forutsetninger for spredning av arealnøytralitet**

Gitt det teoretiske rammeverket kan kommunenes definisjoner av arealnøytralitet si noe om policyformuleringen og tilpasningen til en lokal kontekst. Fra det teoretiske rammeverket om policydiffusjon er det presentert at tilpasninger kan skje på bakgrunn av tidligere erfaringer fra andre enheter. Det nyinstitusjonelle perspektivet forklarer at enheter gjerne ønsker å ligne hverandre, og at omgivelsene er viktige for å forstå beslutninger som tas. Dette kan bidra til å forklare at de bare er noen fylker, som er representert i kommuneutvalget, og at kommunene som befinner seg innenfor samme fylke påvirkes av hverandre. Det finnes også eksempel på nærliggende kommuner i denne studien. Slik som Vestvågøy og Flakstad som begge har valgt å jobbe for målet om å være en arealnøytral kommune, men deres felles nabokommune Moskenes har ikke det. Hva årsaken til dette er kommer ikke frem av studien, men det

underbygger poenget om at politikk aldri skjer i et vakuum og kan forklares ved hjelp av en teori. Ås kommune utbroderer ikke prinsippet om arealnøytralitet ut over at de har som målsetning å bli arealnøytrale. Hvorvidt dette skal gjøres på et senere tidspunkt kommer ikke frem av planverket som presenteres i denne studien. Forstått fra et nyinstitusjonelt perspektiv kan dette være ett uttrykk for en oppskrift man har tatt inn, uten at man nødvendigvis tar den i bruk. Det kan selvsagt også tenkes at prinsippet vil operasjonaliseres, det er ressurskrevende å lage kommuneplaner, og prinsippet om arealnøytralitet er omfattende dersom det skal følges opp.

Det vises også noen nyanser i hvordan kommunene tilnærmer seg målet om arealnøytralitet og hvordan prinsippet innlemmes i planverket. Hammerfest kommune vil «tilstrebe» arealnøytralitet», altså fungerer dette som et ideal å strekke seg etter, men selve arealstrategien omtaler de som «arealgjerrig». Vestvågøy omtaler arealstrategien som «balansert arealforvaltning». Både Hammerfest og Vestvågøy har et arealregnskap, slik at det er mulig å ha oversikt over arealbruken. De ulike definisjonene og variasjonene av arealstrategien underbygger behovet for lokal tilpasning, og at arealnøytralitet som en policyinnovasjon er et kommunalt initiativ, og hver kommune utarbeider måter å gjøre dette på, dette henger sammen med steget om policyformulering og tilpasning i policysirkelen (se figur 2). Hvordan kommunene velger å innlemme prinsippet varierer, dette viser at tematikken er kompleks. Når hver enkelt kommune på eget initiativ velger å gå i retning av arealnøytralitet tillater det en fleksibilitet, der man kan tilpasse prinsippet i den arealforvaltningen man allerede har. Dette viser at å innlemme en policyinnovasjon ikke behøver å være en alt-eller-ingenting situasjon.

Gjennom empirien viser det seg at flere av kommunene nevner Sabima, blant annet Flakstad som nevner organisasjonen og deres forståelse av arealnøytralitet i interpellasjonen som startet prosessen. Dette er et tydelig funn på at de har fungert som en premissleverandør for Flakstad, og at det er partier til venstresiden som benytter seg av informasjonen. Dette underbygges av det informantene forteller i intervjuet. Kunnskapsgrunnlaget til «Vossaklima 2030» refererer til Sabima sin naturkamp, dette viser til at kommunen kjenner til dem. Voss har i tillegg benyttet seg av Biofokus til sin naturmangfoldsplan som er en uavhengig stiftelse. De nevner at «80 andre kommuner» har ønsket arealnøytralitet og trekker frem Nordre Follo som et godt eksempel. Dette underbygger at de kjenner til arbeidet andre kommuner har gjort, og at innovasjonen har spredt seg, altså en policydiffusjon. Stavanger kommune referer til både Sabima sin naturkamp og Nordre Follo i sin beskrivelse. Tiltakspyramiden de har laget (se figur 5) er i tråd med tiltakshierarkiet Sabima legger til grunn som prinsippet om arealnøytralitet.



Også Lillestrøm nevner Sabima i sin plan for arealregnskap fra 2023 hvor de nevner at det var de som innførte begrepet i Norge. Nesodden kommune referer også til Sabima og skriver at «Ifølge Sabima innebærer arealnøytralitet økt gjenbruk og fortetting av arealer som allerede er utsatt for menneskelige inngrep.». Nesodden nevner også Flakstad og Nordre Follo som kommuner som har tatt i bruk prinsippet. Dette viser at samtlige kommuner har hatt kjennskap til organisasjonen og bygger sin kunnskap på deres fremstilling. Funnet passer overens med antagelsen om at interesseorganisasjoner fungerer som premissleverandører og som en aktør i policydiffusjon.

I tillegg til interesseorganisasjoner, slik som Sabima, kan også politiske parti fungere som en viktig aktør. Oversikten over de politiske partiene (tabell 4) viser rødgrønne sammensetninger i kommunene. Dette funnet underbygges også av noen av møtedokumentene som viser den bakenforliggende prosessen. Saksfremlegget til Bergen kommune sin «Naturstrategi» (2024) viser partiene ulike argument, Høyre ønsker å gå bort fra prinsippet fordi nedbygging av natur ikke stopper ved kommunegrensene. MDG på sin side vil at man på sikt skal bli «arealpositive». Interpellasjonen som startet prosessen i Flakstad, ble fremmet av SP og SV. Verbalforslaget i Lillestrøm omtales som «rødgrønt». Informanten fra Sabima underbygger dette, og beskriver at det ofte er progressive parti som tar kontakt angående arealnøytralitet. Dette tyder på at politiske parti er viktige pådrivere i denne saken, og at de er en aktør som fører til at det kommer på den politiske agendaen.

Tidslinjen viser når kommunene har innlemmet prinsippet om arealnøytralitet, og fungerer som et verktøy for å undersøke antagelsen om at de kommunene som innlemmet prinsippet om arealnøytralitet på et senere tidspunkt har en mer utbrodert politikk enn de som kom til på et tidlig tidspunkt. Denne antagelsen er utledet fra det teoretiske rammeverket om policydiffusjon. Tidslinjen viser at Nordre Follo er en tidlig kommune, den trekkes også frem som en foregangskommune av Sabima, og av samtlige kommuner i denne studien. De har fått på plass en plan for økologisk kompensasjon. Dette funnet kan ikke fullt ut forklares med forståelsen av policydiffusjon, til tross for at de var tidlig ute har de utviklet en metodikk for å etterleve prinsippet om arealnøytralitet. Allikevel var de ikke først ute, Flakstad, som var første kommune i Norge, har ikke kommet like langt som Nordre Follo. De har allikevel hatt en viktig funksjon i henhold til spredning av prinsippet. Ifølge informanten i Sabima ga Flakstad sitt valg om å bli arealnøytralitet en del oppmerksomhet fordi «de er de første». Dette er

Tidsbegrensning er en av forutsetningene for policydiffusjon av policyinnovasjoner der beslutningstakerne finner en eksisterende løsning på et problem de har. Dette legges til grunn

som en av forklaringene for hvorfor kommunene har valgt arealnøytralitet som strategi. Kommunene opplever at de ønsker å ivareta naturmangfoldet og at nedbygging er et problem som skal løses politisk. De kommunene som har søkt og fått innvilget midler til en naturmangfoldsplan fra miljødirektoratet (se tabell 2) kan indikere at naturmangfold er en tematikk som har vært på agendaen. Haugesund var en pilotkommune og fikk støtte i 2016, og det er tenkelig at naturmangfold har vært på den politiske agendaen. Når arealnøytralitet som arealstrategi har blitt tatt i bruk av andre kommuner og derfor blitt mer synlig som løsning på naturkrisen, så har dette vært noe Haugesund har tatt interesse for i lys av å jobbe med naturmangfold.

Det er også tid- og ressurskrevende å lage kommunale planer, en av årsakene til dette er alle målkonfliktene og hensynene kommunene må ta. Det tar tid å utarbeide et nytt planarbeid, det kan synes særlig krevende å lage nye arealdeler. Mange av kommunene har et mål om å innlemme prinsippet i arealdelen, men det krever et grundig forarbeid. De fleste kommunene starter med å utarbeide et strategidokument, eller en naturmangfoldsplan. Mindre kommuner har mindre kapasitet og kunnskap, vise til rapport som er bestilt om fagmiljøer i norske kommuner (Pedersen et al., 2023). I tabell 3 som viser størrelse i areal og antall innbyggere, så kan man se sammenheng med hvor langt de har kommet i arbeidet med arealnøytralitet. Innbyggertall fungerer som en proxy, altså et mål på fagkompetanse og ressurser i kommunen. Flakstad som er en liten kommune har ikke utarbeidet en endelig plan og metodikk enda, fordi dette er ressurskrevende, og tar lang tid. Stavanger som en av de største byene har utarbeidet prinsippet om innlemmet det i sin arealdel. Dette kan både tyde på at de

#### **6.4 Kommunene som initiativtakere: et nedenfra-og-opp perspektiv**

Policydiffusjon starter på et lokalt nivå og dette stemmer overens med funnene i denne studien. Informanten i Sabima beskriver hvordan det er kommunene som tar kontakt med dem for mer kunnskap. I en norsk sammenheng vil Sabima være en viktig premissleverandør for arealnøytralitet da det var de som innførte prinsippet og jobber med tematikken. I tillegg har organisasjonen høy legitimitet hos kommunene fordi de besitter mye fagkunnskap. Sabima tilbyr detaljert, tilgjengelig og betimelig informasjon, og for politikere og beslutningstakere. At kommunene har definisjoner av arealnøytralitet som gjenforteller hierarkiet Sabima beskriver kan vise til påvirkning fra Sabima. Men de benytter seg også av et internasjonalt rammeverk, og hierarkiet er globalt anerkjent. Informanten fra Sabima nevner i intervjuet EU og England som pådrivere for arealnøytralitet, og at de plukket opp denne tendensen. Altså er begrepet noe

som har spredt seg fra en internasjonal kontekst, og har blitt presentert som løsning på et problem man også hadde i Norge. Dette er et annet nivå av diffusjonen, men kan vise til at policyinnovasjoner også kan spres på et internasjonalt nivå.

Med mindre kommunen uttrykker at de bruker Sabima sin definisjon er det vanskelig å si om kommunen er påvirket av dem eller ikke. Mange av kommunene referer allikevel til Sabima i ulike sammenhenger, og uttrykker at de kjenner til organisasjonen.

Selv om policyinnovasjonen, arealnøytralitet i bred forstand er det samme, har vi gjennom det empiriske grunnlaget sett forskjeller og ulike forbehold fra ulike kommuner. Noen av kommunene har også hatt raskere prosesser, det kan tyde på at har hatt en klar formening fra start og hatt mye informasjon og kunnskap tilgjengelig, men det kan også tyde på at det har vært politisk uenighet, og dermed tar det tid å realisere ideen.

Sitatet fra informanten (5.1) om handlingsfriheten som Plan- og bygningsloven gir sier noe viser til det initiativet noen kommuner har valgt å ta. Loven gir noen statlige føringer ovenfra, som kommunen kan tolke, og kommunen skal kunne ta beslutninger som angår deres arealer. Kommunene bruker sitt handlingsrom, dette stemmer overens med fremstillingen i policydiffusjon. Det starter fra bunn, men mange ønsker at staten skal legge mer føringer. I tillegg ligger det en spenning mellom det statlige og kommunale, og graden av autonomi for kommunene å håndtere naturkrisen.

Man kan anta at kommuner som ligger nært hverandre, og i hvert fall i samme fylke er klar over prosessene som er startet i andre nærliggende kommuner. Fra definisjonen om policydiffusjon, der policydiffusjon innebærer at man er klar over andre som har innført arealnøytralitet, policyinnovasjonen (Karch s. 3) Det kan tenkes at geografisk nærliggende enheter er viktige, såkalte kommune-klynger. I hvert fall dersom kommunene inngår i et interkommunalt samarbeid, fylkeskommunen kan også arrangere felles seminar. Dette understrekes av intervjuet med informanten i Sabima. For de kommunene som befinner seg i tidligere Viken fylke (Nordre Follo, Ullensaker, Lillestrøm, Ås og Nesodden) har tre av de vedtatt prinsippet om arealnøytralitet i arealdelen. Differansen i definisjonene kommunene benytter seg av viser at «alt-eller-ingenting» ikke er gjeldende, man ser at de ulike kommunene trekker begrepet i ulik grad, og tilpasser det til sin lokale kontekst, både geografisk og politisk.

Informanten fra Sabima nevner at fylkeskommune og KS arrangerer møter om arealnøytralitet og bruker deres definisjon. Dette blir ikke kryssjekket, men legger vi det til grunn styrker det

antagelsen om Sabima som en viktig aktør for agendasetting på akkurat dette temaet. Informanten nevner også at Flakstad som første kommune fikk en del oppmerksomhet.

Det er også noen kommuner som skiller seg ut som forbilder eller foregangskommuner. Flakstad som den første kommunen bidro til at temaet fikk økt oppmerksomhet. Ullensaker kommune beskriver at de ønsker å være en pådriver for naturmangfoldet. Nordre Follo, som også var tidlige ses som en foregangskommune. Sabima nevner Nordre Follo som en foregangskommune, og at de også holder masse foredrag. Dette må ses som ett uttrykk for at policydiffusjon har funnet sted, og at Nordre Follo deler av sine erfaringer til andre aktører. Dette er erfaringer de andre kan ta innover seg i arbeidet, og ta innovasjonen videre, videreutvikle basert på erfaringer, både over hva som har fungert og hva som ikke har fungert (Karch, 2007, s. 106). Disse kommunene viser også at en policyinnovasjon spres nedenfra-og-opp. Nesodden utarbeidet et arealregnskap i 2020, altså før vedtak om arealnøytralitet i «påvente av en felles metodikk». Dette kan illustrere at kommunene selv tar initiativ, og at de må finne egne løsninger på prinsippet.

Et viktig poeng, som også Karch understreker, er at ingen politikk oppstår eller spres i et vakuum, og prosesser kan foregå parallelt på flere nivå samtidig (Karch, 2007, s. 101). Sabima opplever at Kommunaldepartementet ikke utarbeider nasjonale standarder fordi det ikke er noen nasjonale målsetninger om dette enda. De har også et ønske om en standardisert metodikk for naturregnskap og naturbudsjett. Per i dag er dette noe kommunene selv må utarbeide, og det er også knyttet usikkerhet til det juridiske handlingsrommet. Dette viser seg blant annet i variasjonene og tilpasningene kommunene gjør av arealnøytralitet.

Policydiffusjon legges til grunn som teoretisk utgangspunkt. Tidslinjen over hvilke kommuner som har startet prosessen, sammen med beskrivelse av policyformulering viser ikke entydig antagelsen om at de kommunene som velger å innføre arealnøytralitet senere utvider politikken i større grad enn de tidligere kommunene. Man får en form for stegvis oppbygning gjennom at kommunene ser til hverandre. Fra intervjuet med Sabima trekkes også Nordre Follo frem som en foregangskommune, og som har kommet langt i å både vedta og iverksette og ivareta arealnøytralitet.

Alle interesseorganisasjoner bevisst velger ut informasjon, og kunnskap, og presenterer dette på bakgrunn av interessene som skal ivaretas. I Sabima sin definisjon av arealnøytralitet vektlegges det i liten grad bredden av alle hensyn og oppgaver en kommune må løse. Hvilke aspekter er det Sabima ikke ser? De er opptatt av å fremme naturmangfold, som er den viktigste

saker for dem, og for medlemmene. Men kommunene har også andre hensyn og dilemma, og fra kontekstkapittelet ser vi hvor mange hensyn arealpolitikken skal ivareta. Dette kan bidra til den ferdigformulerte policyen ikke fungerer fullt ut i praksis. Gjennom litteraturen knyttes interesseorganisasjoner til policyformulering (Daugbjerg et. al., 2017) og dette forklares også i policydiffusjon. Altså at man tar en policyinnovasjon og implemeterer denne. I dette tilfellet virker det som at Sabima er avsender, og at de kommunene med et fokus på naturmangfold har innlemmet en policy som er ferdig formulert.

De nasjonale forventningene til arealplanlegging nevner ikke arealnøytralitet, og gjennom informanten i Sabima kommer det frem at de statlige departementene ikke vil utarbeide politikk om arealnøytralitet fordi det ikke foreligger noen nasjonale retningslinjer. Denne studien illustrerer at det er kommunene selv som er initiativtakere. Dersom den teoretiske antagelsen stemmer vil arealnøytralitet etter hvert som den blir tatt i bruk av flere og mer synlig, bevege seg til den nasjonale agendaen, noe som igjen kan føre til ytterligere spredning av ideen. Men det finnes ingen belegg for dette i denne studien.

## 7 Avslutning

Denne studien har hatt som formål å undersøke hvordan prinsippet om arealnøytralitet har oppstått i norske kommuner. Det ble også utformet noen forskningsspørsmål som bidrar til å svare på den overordnede problemstillingen. Det første forskningsspørsmålet om hvor prinsippet om arealnøytralitet kommer fra i en norsk kontekst presenteres både i kapittelet om kontekst og bakgrunn, og utbroderes så i empirikapittelet. Det viser seg at Sabima både innførte begrepet i 2013 på bakgrunn av internasjonale tendenser, og at de er en viktig premissleverandør til norske kommuner. Empirikapittelet bidrar også til å svare på om det finnes noen fellestrekk ved kommunene, som var det andre forskningsspørsmålet. Geografisk er kommuneutvalget ganske ulikt, både beliggenhet og størrelse i areal og antall innbyggere. Et fellestrekk illustreres i tabell 4 som viser ordfører og koalisjon i de ulike kommunene, koalisjonene kan omtales som venstreside-koalisjoner, men med ulike partisammensetninger. Utvalget er for lite til å generalisere, men det viser en tendens, og dette funnet støttes også opp av tidligere forskning som sier at venstresiden koples til politikk om klimautfordringer, herunder forstår vi også naturmangfold som en type klimapolitikk.

For å undersøke hvorvidt policydiffusjon har funnet sted ble det redegjort for hvordan kommunene har definert prinsippet om arealnøytralitet, og hvorvidt disse ligner hverandre eller Sabima sin definisjon, dette ble presentert i empirikapittelet, og så sammenfattet i tabell 5 som presenteres i analysen. I beskrivelsen av alle kommunene og hvordan arealnøytralitet presenteres i planverket trekkes det også frem dersom planene referer til Sabima, enten som kunnskapsleverandør eller deres definisjon av prinsippet. Dette viser en tendens til at Sabima har vært viktig, samtidig som at kommunene har tatt handlingsrommet den kommunale arealforvaltningen gir dem i form av å innføre prinsippet om arealnøytralitet, men også ved å gjøre tilpasninger. Det er nyanseforskjeller i hvordan kommunene definerer prinsippet, og dette understreker behovet for lokale tilpasninger av en policyinnovasjon. Samtidig så presenterer kommunene mange viktige elementer for arealnøytralitet, som også er gitt av Sabima. Det er ikke konsekvent slik at de senere kommunene har en mer utbrodert politikk enn de første kommunene.

### 7.1 Hovedfunn

Studiens overordnede problemstilling er: hvordan har prinsippet om arealnøytralitet oppstått i norske kommuner? Ved å benytte seg av rammeverket for policydiffusjon besvares dette ved at arealnøytralitet har spredt seg fra Sabima, og til kommuner som har hatt et ønske om å lage en

arealstrategi som ivaretar naturmangfoldet i deres kommune. Studien viser også at det finnes noen foregangskommuner som andre kommuner støtter seg på, dette er først og fremst Nordre Follo. Flakstad som første kommune har også bidratt til å synliggjøre arealnøytralitet som løsning på hvordan man kan ivareta naturmangfoldet. Det er også en tendens til at «rødgrønne» partier har vært pådrivere for policyen.

## **7.2 Teoretiske og praktiske begrensinger og implikasjoner**

Det vil være noen begrensninger ved enhver studie, og det er viktig å være bevisst på dette. Det teoretiske rammeverket for policydiffusjon er i denne studien beskrevet basert på Andrew Karch sin fremstilling. Det er brukt for å analysere policydiffusjon av velferdsinnovasjoner i amerikanske stater, men Karch oppfordrer til å teste teorien i andre kontekster og til andre type policyinnovasjoner. Denne oppgaven viser at Karch sin fremstilling kan fungere i en norsk kontekst, men det kreves flere studier for si noe sikkert, og å justere den, slik at den passer andre kontekster. For eksempel kan det tenkes at geografisk beliggenhet har mer å si i en norsk kontekst, og at dette er en av forutsetningene for diffusjon. Videre i en norsk kontekst kan teorien testes på felt som kommunen er ansvarlig for og man kan undersøke hvorvidt interkommunale samarbeid og fylkeskommune påvirker diffusjonen. Gitt den abduktive tilnærmingen kunne man også testet andre teorier for å forklare hvordan prinsippet om arealnøytralitet har oppstått, eller det kunne være nyttig å sammenligne kommuner som har valgt arealnøytralitet som arealstrategi for å bevare naturmangfoldet med kommuner som ikke har det og som har andre strategier.

En praktisk begrensning ved studien er at det er noe ulikt dokumentgrunnlag for de utvalgte kommunene, en styrke ved å benytte offentlige dokument er at det er mulig å gjenskape funnene fordi dokumentene består. På den andre siden er ikke dokumentene laget med forskning som hensikt, det er varierende hvordan kommunene beskriver sine prosesser for å bli arealnøytrale, og dette vil være en svakhet ved denne studien. Samtidig som det empiriske grunnlaget kan bidra til å forklare policydiffusjon. Mye av arbeidet med planene foregår fremdeles, og mange prosesser er ikke ferdige, dette kan være en svakhet. På en måte blir studien et «øyeblikksbilde» samtidig som den sier noe om hvordan prinsippet har spredt seg.

I tillegg til dokumentene ble det gjennomført ett intervju med en nøkkelinformant i Sabima på bakgrunn av at de som organisasjon innførte begrepet om arealnøytralitet i en norsk kontekst. Det finnes også andre interesseorganisasjoner som jobber med naturmangfold som kunne belyst problemstillingen.

### 7.3 Videre forskning

Gitt at mange av prosessene i kommunene er i en tidlig fase, og at denne studien har fokusert på de første stegene i policysirkelen ville et naturlig neste steg være å se på implementering, og også evaluering av arealnøytralitet i norske kommuner. Her kan man også trekke inn og skille mellom det politiske arbeidet som er gjort, og oppfølgingen fra administrasjonen

En faktor som er viktig i policydiffusjon er at folkevalgte politikere som ønsker å beholde posisjonen sin må svare på forventninger fra sine velgere, politikere har et ønske om å bli gjenvalgt, dermed velger man de ideene som velgeren sannsynligvis vil støtte gjennom at de har vært populære andre steder (Karch, 2007, s. 10). Videre forskning kan se dette i sammenheng med policysteget for evaluering.

I det empiriske grunnlaget presenteres også Miljødirektoratet sin tilskuddsordning for naturmangfold, her kunne det vært interessant å gå enda grundigere til verks og undersøke hvordan kommunene har fulgt opp disse planene, og om det har ført til ulike strategier i de ulike kommunene.

Det kan se ut som at partier som tilhører den tradisjonelle venstresiden er mer tilbøyelig for å ta i bruk arealnøytralitet som prinsipp for arealforvaltning og naturmangfold. Selv om man ved valg kan få andre kandidater, kan det virke som at kommuner som har fått prinsippet inn i arealdelen er mer stabile. Det er en lang og tidkrevende prosess å lage arealplan fordi den er juridisk bindende. Bergen kommune er en av kommunene som fikk ett nytt kommunestyre etter valget i 2023 der Høyre leder flertallskoalisjonen, og gjennom sin byrådsplattform har de uttalt at de ikke ønsker å videreføre prinsippet om arealnøytralitet. Dette kan virke som en konsekvens av et politisk skifte i byen, men dette må undersøkes i videre studier.

I henhold til det teoretiske rammeverket, så vil en policydiffusjon starte nedenfra, et såkalt nedenfra-og-opp perspektiv. Når policyinnovasjonen har fått synlighet og fungert kan den spres fra en ovenfra-og-ned perspektiv. Dermed kan det tenkes at jo flere kommuner som vil bli arealnøytrale, jo mer snakkes det om og det havner på en nasjonal agenda. Det er ikke gitt at dette vil skje, men ut ifra rammeverket i denne studien vil det være «neste» steg av diffusjonen. Dette vil det være opp til videre forskning å undersøke. I tillegg har Norge vedtatt Naturloven og det er ventet at de vil komme med en strategi for å etterkomme avtalen. Det kan også tenkes at dersom mange kommuner har kommet i gang med arealnøytralitet og miljøorganisasjoner er enige om dette som en løsning, at den er synlig. Hvis vi legger til grunn at politikere har



begrenset med tid, og er på jakt etter populær politikk kan arealnøytralitet velges fordi det er en «ferdig» ide som har fungert i en norsk kontekst i kommunene.

Den norske arealforvaltningen preges av kommunal selvbestemmelse der de er gitt et visst handlingsrom fra Plan- og bygningsloven, noe som gir stort ansvar og mye av makten til kommunene. Derfor er det viktig å studere den norske arealforvaltningen og å forstå alle hensyn som må tas.

## 8 Litteraturliste

- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(3), 278-298. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2006-03-03>
- Bergen kommune. (2022). *Grønn strategi - Klimastrategi for Bergen*. <https://www.bergen.kommune.no/styringsdokument/9938788>
- Bergen kommune. (2023). *Naturstrategi for Bergen*. <https://www.bergen.kommune.no/api/rest/filer/V19396370>
- Bergen kommune. (2024). *Innstilling - vedtak: Naturstrategi for bergen*. <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/7743731/Innstilling-vedtak-Naturstrategi-for-Bergen>
- Beyers, J., Eising, R. & Maloney, W. (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics*, 31(6), 1103-1128. <https://doi.org/10.1080/01402380802370443>
- Bos, J. (2020). *Research Ethics for students in the Social Sciences*. Springer. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-48415-6>
- Boswell, C. (2009). Knowledge, Legitimation and the Politics of Risk: The Functions of Research in Public Debates on Migration. *Political Studies*, 57(1), 165-186. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00729.x>
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bruff, G. E. & Wood, A. P. (2000). Making Sense of Sustainable Development: Politicians, Professionals, and Policies in Local Planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18(5), 593-607. <https://doi.org/10.1068/c9941>
- Brundtlandkommisjonen. (1988). *Vår felles framtid*. Felleskampanjen for jordas miljø og utvikling. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2014062307113](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014062307113)
- Bryan, B. A., Crossman, N. D., Nolan, M., Li, J., Navarro, J. & Connor, J. D. (2015). Land use efficiency: anticipating future demand for land-sector greenhouse gas emissions abatement and managing trade-offs with agriculture, water, and biodiversity. *Global Change Biology*, 21(11), 4098-4114. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/gcb.13020>
- Budalen, A. & Kristoffersen, K. J. (2019). Naturperlen i Lofoten skal som første kommune i Norge bli "arealnøytral". *nrk.no*. <https://www.nrk.no/nordland/naturperlen-i-lofoten-skal-som-forste-kommune-i-norge-bli-arealnoytral-1.14737677>
- Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitksapelege forskningsprosjekt* (2. utg.). Universitetsforlaget
- By- og regionsforskningsintitutet. (2021). *Mind the gap: Bridging knowledge and decision-making across sectoral silos and levels of governance in ecosystem based management (EcoGaps)*. <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/mind-the-gap-bridging-knowledge-and-decision-making-across-sectoral-silos-and-levels-of-governance-in-ecosystem-based-management>
- Bygningsrådet. (2021). *Saksprotokoll - Kommuneplanens arealdel KPA, igangsatt planarbeid og offentlig ettersyn av forslag til planprogram*. Trondheim kommune. [https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/byplankontoret/1a\\_igangsatt-plan/2021/kommuneplanens-nye-arealdel-oppstart-av-planarbeid-og-forslag-til-planprogram-k20210049/saksprotokoll.pdf](https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/byplankontoret/1a_igangsatt-plan/2021/kommuneplanens-nye-arealdel-oppstart-av-planarbeid-og-forslag-til-planprogram-k20210049/saksprotokoll.pdf)
- Byplankontoret Trondheim kommune. (2022). *Vedlegg 1B - Tillegg til planbeskrivelsen. Kommuneplanens arealdel 2022-2034, beskrivelse av vedtatte endringer i høringsforslaget etter bygningsrådet 18.10.2022*. [https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/byplankontoret/1b\\_off-ettersyn/2022/kommuneplanens-arealdel-2022-2034/beskrivelse-av-vedtatte-endringer-i-horingsforslaget-etter-bygningsradet-18.10.22.pdf](https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/byplankontoret/1b_off-ettersyn/2022/kommuneplanens-arealdel-2022-2034/beskrivelse-av-vedtatte-endringer-i-horingsforslaget-etter-bygningsradet-18.10.22.pdf)
- Båtstrand, S. (2014). Giving content to new politics: From broad hypothesis to empirical analysis using Norwegian manifesto data on climate change. *Party Politics*, 20(6), 930-939. <https://doi.org/10.1177/1354068812462923>

- Caesar, J. (2023). Kunngjøring av vedtak - kommunedelplan for klima, miljø - og energi - 2023-2030 - Vestvågøy kommune <https://www.vestvagoy.kommune.no/organisasjon/kunngjoringer-horinger/kunngjoringer/kunngjoring-av-vedtak-kommunedelplan-for-klima-miljo-og-energi-2023-2030-vestvagoy-kommune.13518.aspx>
- Carter, N., Ladrech, R., Little, C. & Tsagkroni, V. (2018). Political parties and climate policy: A new approach to measuring parties' climate policy preferences. *Party Politics*, 24(6), 731-742. <https://doi.org/10.1177/1354068817697630>
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Bd. 3. utgave). Universitetsforlaget
- COP15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. (2022). *Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold* <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kld/aktuelt/2023/norsk-oversettelse-av-kunming-montreal-global-biodiversity-framework.pdf>
- Cowie, A. L., Orr, B. J., Castillo Sanchez, V. M., Chasek, P., Crossman, N. D., Erlewein, A., Louwagie, G., Maron, M., Metternicht, G. I., Minelli, S., Tengberg, A. E., Walter, S. & Welton, S. (2018). Land in balance: The scientific conceptual framework for Land Degradation Neutrality. *Environmental Science & Policy*, 79, 25-35. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.10.011>
- Cusens, J., Barraclough, A. M. D. & Måren, I. E. (2022). Participatory mapping reveals biocultural and nature values in the shared landscape of a Nordic UNESCO Biosphere Reserve. *People and Nature*, 4(2), 365-381. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pan3.10287>
- Daugbjerg, C., Farussen, B. & Halpin, D. (2017). Interest groups and policy capacity: Modes of engagement, policy goods and networks. I X. Wu, M. Howlett & M. Ramesh (Red.), *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice* (s. 243-261). Publishing AG.
- Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R. & van Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. *Human Relations*, 62(2), 155-193. <https://doi.org/10.1177/0018726708100356>
- Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology. *European Union Politics*, 9(4), 559-576. <https://doi.org/10.1177/1465116508095151>
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Falleth, E. & Holsen, T. (2018). Introduksjon til norsk planlegging IN. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & Ø. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn - System, praksis, teori*. Cappelen Damm Akademisk
- Falleth, E. & Saglie, I.-L. (2018). Kommunal arealplanlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn - system, praksis, teori* (s. 69-85). Cappelen Damm Akademisk.
- Feldman, M. S. & March, J. G. (1981). Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 171-186. <https://doi.org/10.2307/2392467>
- Flakstad kommune. (2019). *Flakstadsamfunnet mot 2031. Flakstad kommune - Kommuneplanens samfunnsdel 2019-2031* <https://flakstad.kommune.no/f/p1/i1d50404b-339d-4a16-802b-3fe4d259c3b7/flakstad-samfunnsplan-godkjent-utskrift.pdf>
- Flakstad kommune. (2020). *Møte i Kommunestyret den 06.10.2020* <https://flakstad.kommune.no/innsyn.aspx?response=mote&moteid=164&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=266&>
- Flakstad kommune. (2021). *Planprogram. Kommunedelplan for naturmangfold Flakstad kommune*. Flakstad kommune.
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research - One researcher's praxis story. *Journal of Planning Education and Research*, 21(4), 353-366. <https://doi.org/Doi.10.1177/0739456x0202100401>
- FNI. (2023). *Hvem har makt i norsk klimapolitikk? 15 bidrag og en analyse på tvers*. (FNI-Rapport 2-2023). Fridtjof Nansens Institutt

- Friedmann, J. (1998). Planning theory revisited. *European Planning Studies*, 6(3), 245-253. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/09654319808720459>
- Gerring, J. (2017). Qualitative Methods. *Annual Review of Political Science*, 20(1), 15-36. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-092415-024158>
- Grødem, A. S. (2014). *Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid* (Rapport 2014:16). I. f. samfunnsforskning. [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2387331/Rapport\\_2014-16%2b%2528Anne%2bSkevik%2bGr%25C3%25B8dem%2529.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2387331/Rapport_2014-16%2b%2528Anne%2bSkevik%2bGr%25C3%25B8dem%2529.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Hammerfest kommune. (2021). *Kommuneplanens samfunnsdel for Hammerfest kommune 2020-2032*. H. kommune.
- Hammerfest kommune. (2022). *Klima- og miljøplan. 2022-2027*. <https://pub.framsikt.net/plan/hammerfest/plan-d47149d1-b9ca-4ecb-ade3-4a223196381f-25445/#/home>
- Hansson, O. (1976). *Ny planleggingslov*. Universitetsforlaget. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2013083006006](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013083006006)
- Haugesund kommune. (2021). *Handlingsdel - Vedlegg til Kommunedelplan for klima og energi 2021-2030*. <https://www.haugesund.kommune.no/f/i0c59c87e-af42-4513-b7af-cee9136fa52c/handlingsdelen-2022-vedlegg-til-kommunedelplan-for-klima-og-energi-2021-2030.pdf>
- Haugesund kommune. (2022). *Planprogram for kommuneplanens arealdel - Haugesund mot 2030 og forbi*. H. kommune. Haugesund kommune. [https://www.haugesund.kommune.no/f/p1/icac75b97-b98e-418c-a963-0aecba2e16e7/planprogram\\_vedtatt-05-10-2022.pdf](https://www.haugesund.kommune.no/f/p1/icac75b97-b98e-418c-a963-0aecba2e16e7/planprogram_vedtatt-05-10-2022.pdf)
- Heimann, F. (2024a). *Grønn plan - del 2*. Stavanger kommune. <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/temaplaner/gronn-plan-del-2--temaplan/#>
- Heimann, F. (2024b). *Grønn plan - kortversjon*. Stavanger kommune. <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/temaplaner/gronn-plan-kort-fortalt/#29904>
- Higdem, U. & Hagen, A. (2018). Regional planlegging - mellom stat og kommune. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristensen (Red.), *Plan og samfunn - system, praksis, teori* (s. 87-105). Cappelen Damm Akademisk.
- Holm, H. H. (1941). *Om norsk folkesjel*. Gyldendal. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2015091706014](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2015091706014)
- IPBES. (2019). *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services*. IPBES secreteriat
- Jacobsen, D. I. (2020). *Perspektiver på kommune-Norge - En innføring i kommunalkunnskap* (2. utg.).
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (4. utg.). Cappelen Damm.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Jakobsson, S. & Pedersen, B. (2020). *Naturindeks for Norge 2020 - Tilstand og utvikling for biologisk mangfold* Norsk institutt for naturforskning <https://hdl.handle.net/11250/2686068>
- Jaureguiberry, P., Titeux, N., Wiemers, M., Bowler, D. E., Coscieme, L., Golden, A. S., Guerra, C. A., Jacob, U., Takahashi, Y., Settele, J., Díaz, S., Molnár, Z. & Purvis, A. (2022). The direct drivers of recent global anthropogenic biodiversity loss. *Science Advances*, 8(45), eabm9982. <https://doi.org/doi:10.1126/sciadv.abm9982>
- Johannessen, L. E. F. (2022). Utenfor akademien: mot en utvidet forståelse av «abduktiv analyse» og teoriutvikling. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 6(2), 1-16. <https://doi.org/10.18261/nost.6.2.4>
- Kalbro, T. & Røsnes, A. (2013). Public Planning Monopoly – or Not? The Right to Initiate Development Plans in Norway and Sweden. I. <https://doi.org/10.13140/2.1.1202.3045>
- Karch, A. (2007). *Democratic Laboratories : Policy Diffusion among the American States*. University of Michigan Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bergen-ebooks/detail.action?docID=3414804>

- Khalsa, S., Gammelmo, Ø., Lønnve, O. J., Høitomt, T., Thylen, A. & Rui, H. S. (2024). *Temaplan for naturmangfold i Voss herad* (Biofokus rapport 2024-023). Stiftelsen Biofokus.  
<https://lager.biofokus.no/biofokus-rapport/biofokusrapport2024-023.pdf>
- Kingdon, J. W. (1993). How do issues get on public policy agendas? I W. J. Wilson (Red.), *Sociology and the public agenda* (s. 40-51). SAGE Publications, Incorporated.
- Knill, C. & Tosun, J. (2020). *Public Policy. A new introduction* (2. utg.). Red Globe Press
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Kommuneplanens arealdel K.-o. distriktdpartementet*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/135bf8fa9f264d7b86700a7711863578/no/pdfs/h-2481-b-kommuneplanens-arealdel.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023 ). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonale-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf>
- kommune, N. (2022). *Klima- og miljøplan 2022-2034. Temaplan*.  
<https://pub.framsikt.net/plan/nesodden/plan-86932510-6f9f-4222-9186-007ba3ef364b-28700/#/>
- Kroken, T., Nissinen, N., Dahlmo, K. E. & Johnsen, S. M. (2020). *INTERPELLASJON - Prinsippvedtak om arealnøytralitet i Flakstad kommune* F. kommune.  
<https://innsyn.lofoten.nu/Flakstad/innsyn/wfdocument.ashx?journalpostid=2020003536&dokid=1364678&versjon=3&variant=A&>
- Ladrech, R. & Little, C. (2019). Drivers of political parties' climate policy preferences: lessons from Denmark and Ireland. *Environmental Politics*, 28(6), 1017-1038.  
<https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1625157>
- Lillestrøm kommune. (2019). *Møteprotokoll. Kommunestyret. 17.12.2019*.  
<https://opengov.360online.com/Meetings/LILLESTROMKOM/File/Details/201184.PDF?fileName=Protokoll%20Kommunestyret%2017.12.2019&fileSize=2683744>
- Lillestrøm kommune. (2020). *Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2031*.  
[https://www.lillestrom.kommune.no/globalassets/pdf/kultur-miljo-og-samfunn/kommuneplan/kommuneplanens\\_samfunnsdel.pdf](https://www.lillestrom.kommune.no/globalassets/pdf/kultur-miljo-og-samfunn/kommuneplan/kommuneplanens_samfunnsdel.pdf)
- Lillestrøm kommune. (2023a). *Kommuneplanens arealdel 2023-2035. Dokument 1. Planbeskrivelse og konsekvensutredning*. <https://www.lillestrom.kommune.no/globalassets/pdf/kultur-miljo-og-samfunn/kommuneplan/1.-planbeskrivelse.pdf>
- Lillestrøm kommune. (2023b). *Vedlegg 7 Arealregnskap. Utredning til sluttbehandlingen av kommuneplanens arealdel 2023-2035*.  
<https://www.lillestrom.kommune.no/globalassets/pdf/kultur-miljo-og-samfunn/kommuneplan/7.-arealregnskap.pdf>
- Lyngstad, A., Simensen, T. & Kyrkjeide, M. O. (2023). *Naturreikneskap for ei hyttegrennd. Otrosåsen på Hovden i Bykle kommune* (NINA Rapport 2354). Norsk institutt for naturforskning.  
<https://hdl.handle.net/11250/3103075>
- Løken, M. (2023). *Politiske rasjonaler bak innføringen av arealnøytralitet i Nordre Follo kommune* [Masteroppgave, Institutt for By- og regionplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet]. nmbu.brage.unit.no. !
- March, J. G. (1955). An Introduction to the Theory and Measurement of Influence. *The American Political Science Review*, 49(2), 431-451. <https://doi.org/10.2307/1951813>
- Marini, M. M. & Singer, B. (1988). Causality in the Social Sciences. *Sociological Methodology*, 18, 347-409. <https://doi.org/10.2307/271053>
- Maron, M., Ives, C. D., Kujala, H., Bull, J. W., Maseyk, F. J. F., Bekessy, S., Gordon, A., Watson, J. E. M., Lentini, P. E., Gibbons, P., Possingham, H. P., Hobbs, R. J., Keith, D. A., Wintle, B. A. & Evans, M. C. (2016). Taming a Wicked Problem
- Resolving Controversies in Biodiversity Offsetting. *BioScience*, 66(6), 489-498.  
<https://www.jstor.org/stable/90007613>
- McKenney, B. A. & Kiesecker, J. M. (2010). Policy Development for Biodiversity Offsets: A Review of Offset Frameworks. *Environmental Management*, 45(1), 165-176.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s00267-009-9396-3>

- Meld.St. 13 (2020-2021). (2020 ). *Klimaplan for 2021-2030* K.-o. miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a78ecf5ad2344fa5ae4a394412ef8975/nn-no/pdfs/stm202020210013000dddpdfs.pdf>
- Meyer, C. B., Monstad, M. & Digranes, R. (2023 ). *Klosterhagenerklæringen. Det politiske grunnlaget for et byråd utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet 2023-2027*. B. byråd. Miljødirektoratet. (2023). *Den inngrepsfrie naturen i Norge ble redusert med 830 kvadratkilometer fra 2018 til 2023*. Miljødirektoratet. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/naturomrader-pa-land/inngrepsfri-natur/>
- Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturen mangfold* (LOV-2009-06-19-100). Lovdata.no. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>
- Naustdalslid, J. (2019). Klimatilpassing som utfordring for kommunal planlegging. *Plan*, 51(3), 50-55. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2019-03-13>
- Naustdalslid, J. & Reitan, M. (1994). *Kunnskap og styring. Om forskningens rolle i politikk og forvaltning* TANO
- Nesodden kommune. (2021a). *Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2046. Nesodden kommune*. <https://appublishframsikt-staging.azurewebsites.net/plan/nesodden/188cf834-656e-4379-816e-bcee3c014606/plan-f5035175-8789-49bb-824d-6ff865f2eb16-11607/#/home>
- Nesodden kommune. (2021b). *Vurdering, arealnøytral kommune*. [https://www.nesodden.kommune.no/politikk/politisk-moter-og-sakspapirer/#/details/m-00352745\\_b012\\_4fe4\\_8c15\\_6038c282cdc9-1531!nU1a4l/d-00352745\\_b012\\_4fe4\\_8c15\\_6038c282cdc9-2020052416!m-1531!cVZHHA](https://www.nesodden.kommune.no/politikk/politisk-moter-og-sakspapirer/#/details/m-00352745_b012_4fe4_8c15_6038c282cdc9-1531!nU1a4l/d-00352745_b012_4fe4_8c15_6038c282cdc9-2020052416!m-1531!cVZHHA)
- Nesodden kommune. (2022). *Kommuneplan 2022-2046. Arealdelens planbeskrivelse*. <https://www.arealplaner.no/nesodden3212/dokumenter/11053/Planbeskrivelse%20%e2%80%93%20kommuneplanens%20arealdel%202022%e2%80%932046.pdf>
- Nordre Follo kommune. *Arealnøytralitet*. <https://www.nordrefollo.kommune.no/vi-utvikler-nordre-follo/klima-og-miljo/arealnøytralitet/>
- Nordre Follo kommune. (2022). *Kommunedelplan for naturmangfold*. <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/kommuneplan/kommunedelplan-for-naturmangfold-2022.pdf>
- Nordre Follo kommune. (2023). *Kommuneplanens arealdel 2023-2034 - Planbeskrivelse*.
- NOU 2003: 14. (2003). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a8cb45e34aeb40cd8fae53343158a172/no/pdfs/nou200320030014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2004: 28. (2004). *Lov om bevaring av natur landskap og biologisk mangfold* (Naturmangfoldloven). <https://www.regjeringen.no/contentassets/149bde12e1e24fe983663d38ec6d41e0/no/pdfs/nou200420040028000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023:25. (2023 ). *Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/479/2023/10/Klimautvalget-2050.pdf>
- NOU 2024:2. (2024). *I samspill med natuen - naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a653320aa3f949038bb0e7ad92de1234/no/pdfs/nou202420240002000dddpdfs.pdf>
- Nyhus, H. (2023). 80 kommunar vil stanse alt naturtap. *Nrk*. [https://www.nrk.no/vestland/val-2023\\_-80-kommunar-vil-stanse-alt-naturtap-1.16542929](https://www.nrk.no/vestland/val-2023_-80-kommunar-vil-stanse-alt-naturtap-1.16542929)
- Nyhus, H. (2024). Bergen droppar mål om å stanse naturtap. *Nrk*. [https://www.nrk.no/vestland/ending-i-arealpolitikken-i-bergen\\_-byen-gir-opp-malet-om-arealnøytralitet-1.16744819](https://www.nrk.no/vestland/ending-i-arealpolitikken-i-bergen_-byen-gir-opp-malet-om-arealnøytralitet-1.16744819)
- Næss, P. (2023). Klimakrise, naturkrise og ulikhetskrise: Utfordringer for forskere og planleggere. *Plan*, 55(2), 18-27. <https://doi.org/10.18261/plan.55.2.4>
- O'Brien, K. L. & Wolf, J. (2010). A values-based approach to vulnerability and adaptation to climate change. *Wiley Interdisciplinary Reviews-Climate Change*, 1(2), 232-242. <https://doi.org/10.1002/wcc.30>
- Offentleglova. (2006). *Full tittel* (LOV-2006-05-19-16). Lovdata.no. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>
- Ordbok, D. N. A. Verbalforslag. I <https://naob.no/ordbok/verbalforslag>

- Oseland, S. E. & Haarstad, H. (2018). Norske byers rolle i grønn omstilling: Hva gjør vi med målkonfliktene? I H. Haarstad & G. Rusten (Red.), *Grønn omstilling - norske veivalg* (s. 63-77). Universitetsforlaget
- Ostrom, E. (2015). Reflections on the commons. I E. Ostrom (Red.), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (s. 1-28) (Canto Classics). Cambridge University Press. [https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9781316423936.002](https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9781316423936.002)
- Parisavtalen. (2015). *Paris agreement* (12-12-2015 nr 32 Multilateral). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2015-12-12-32>
- Pedersen, S., Winter-Larsen, S., Rødal, M. & von Hanno, I. L. (2023). *Størrelse teller - En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge* (Menon-publikasjoner nr. 23/2023). Menon. <https://www.naturviterne.no/getfile.php/1396556-1684919313/Nettside%202023/Dokumenter/Diverse/Menon-rapport%2034-2023%20-%20St%C3%B8rrelse%20teller.pdf>
- Plan og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Kommunal- og distriktsdepartementet <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Riksrevisjonen. (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering* Riksrevisjonen
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations, 5th Edition*. Free Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bergen-ebooks/detail.action?docID=4935198>
- Ruiz-Alejos, C. & Prats, V. (2022). In quest of implementing degrowth in local urban planning policies. *Local Environment*, 27(4), 423-439. <https://doi.org/10.1080/13549839.2021.1983789>
- Røvik, K. A. (2019). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Sabima. (u.å.). *Hvem er Sabima?* <https://www.sabima.no/om-sabima/hvem-er-sabima/>
- Safriel, U. (2017). *Land Degradation Neutrality (LDN) in drylands and beyond – where has it come from and where does it go* (Bd. 51). <https://doi.org/doi:10.14214/sf.1650>
- Shukla, P., Skea, J., Calvo Buendia, E., Masson-Delmotte, V., Pörtner, H.-O., Roberts, D., Zhai, P., Slade, R., Connors, S., Van Diemen, R., Ferrat, M., Haughey, E., Luz, S., Neogi, S., Pathak, M., Petzold, J., Portugal Pereira, J., Vyas, P., Huntley, E., . . . Malley, J. (2019). *IPCC, 2019: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems* I. P. o. C. C. (IPCC).
- Simensen, T., A'Campo, W., Atakan, A., Heggdal, J. E., Aune-Lundberg, L., Vagnildhaug, A., Kristensen, Ø. & Lindaas, G. O. (2023). *Planlagt utbyggingsareal i Norge. Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven* (2310). Norsk institutt for naturforskning (NINA)
- Skodje, M. (2019). Kari Nessa Nordtun (Ap) er Stavangers nye ordfører. *Nrk*. <https://www.nrk.no/rogaland/kari-nessa-nordtun-ap-er-stavangers-nye-ordforer-1.14714079>
- Statistisk sentralbyrå. (2023). *Kommunefakta*. <https://www.ssb.no/kommunefakta>
- Statistisk sentralbyrå. (2024). *13099: Ordførere og varaordførere, etter region, politisk parti, statistikkvariabel og fireårlig* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/13099/tableViewLayout1/>
- Stavanger kommune. (2020). *Dette skal vi jobbe for de neste 15 årene - Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2034*. <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/kommuneplan/samfunnsdelen-2019/kommuneplanens-samfunnsdel-2020-2034.pdf>
- Stavanger kommune. (2023a). *Arealregnskap - Kommuneplanens arealdel 2023-2040*. <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/kommuneplan/kpa-2023-2040/vedlegg-4-arealregnskap-27.6.2023.pdf>
- Stavanger kommune. (2023b). *Grønn plan - Temaplan for grønnstruktur, naturmangfold og friluftsliv*. <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/kommuneplan/kpa-2023-2040/vedlegg-10-gronn-plan-dell.pdf>
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300. <https://doi.org/10.2307/2151585>

- Støstadm, M. N., Mon, S. T. & Solvang, R. (2023). Norge i rødt, hvitt og grått. NRK. [https://www.nrk.no/dokumentar/xl/nrk-avslorer\\_-44.000-inngrep-i-norsk-natur-pa-fem-ar-1.16573560](https://www.nrk.no/dokumentar/xl/nrk-avslorer_-44.000-inngrep-i-norsk-natur-pa-fem-ar-1.16573560)
- Svedal, M. G., Reikerås, M. & Ågotnes, T. (2022). Både ordføreren og varaordføreren i Bergen er i 20-åra. *Nrk*. [https://www.nrk.no/vestland/eira-garrido-26\\_-fra-sv-er-ny-varaordforar-i-bergen-saman-med-ordforar-linn-engo-1.16221163](https://www.nrk.no/vestland/eira-garrido-26_-fra-sv-er-ny-varaordforar-i-bergen-saman-med-ordforar-linn-engo-1.16221163)
- Thomassen, Ø. (1997). *Herlege tider*. Historisk institutt, HF-fakultetet, NTNU. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2011080908016](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011080908016)
- Toshkov, D. (2016). *Research design in political science*. Bloomsbury Publishing
- Trondheim kommune. (2022). *Høringsforslag Kommuneplanens arealdel 2022-2034 Planbeskrivelse* [https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/byplankontoret/1b\\_off-ettersyn/2022/kommuneplanens-arealdel-2022-2034/planbeskrivelse.pdf](https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/byplankontoret/1b_off-ettersyn/2022/kommuneplanens-arealdel-2022-2034/planbeskrivelse.pdf)
- Trondheim kommune. (2024). *Kommuneplanens arealdel 2022-2034. Planbeskrivelse. Kommunedirektørens forslag 07.05.2024.* [https://drive.google.com/file/d/1U2PoFJZi\\_n4AhfniKiN7B7UXHsCIgeXo/view](https://drive.google.com/file/d/1U2PoFJZi_n4AhfniKiN7B7UXHsCIgeXo/view)
- Trøndelag fylkeskommune. (2024). *Trøndelagsplanen - Regional planstrategi for 2024-2027 - Høringsutkast 28.02.2024.* [https://www.trondelagfylke.no/contentassets/fdb244a8c8b44f9c89791afd3f6975a5/regional-planstrategi-2024-2027\\_horingsversjon28.2.2024.pdf](https://www.trondelagfylke.no/contentassets/fdb244a8c8b44f9c89791afd3f6975a5/regional-planstrategi-2024-2027_horingsversjon28.2.2024.pdf)
- Ullensaker kommune. (2017, 18.01.2024). *Ullensaker kommune.* <https://www.ullensaker.kommune.no/publisert-innhold/politikk-og-organisasjon/om-oss/>
- Ullensaker kommune. (2021a). *Møteinncalling 14.12.2021.* <https://innsyn.acosky.no/ullensaker/mote/wfdocument.aspx?journalpostid=1000139122&doki=283872&versjon=12&variant=A&ct=RA-PDF>
- Ullensaker kommune. (2021b). *Ullensaker - Mulighetslandet. Kommuneplan for Ullensaker. Planbeskrivelse 2021-2030.* <https://www.ullensaker.kommune.no/siteassets/10-tekstbibliotek/planer/plan-og-naring/kommuneplan/kommuneplan-2021-2030-vedtak-mars-2021/planbeskrivelse-revidert-12.04.21.pdf>
- Ullensaker kommune. (2023). *2023-2030. Strategi for klima og energi. E. f. k. o. energi.* <https://www.ullensaker.kommune.no/contentassets/a3d9e430458b49678fcfc759568180ae/strategi-for-klima-og-energi-2023-2030.pdf>
- Ullensaker kommune. (2024a). *2024-2040. Strategi for naturmangfold. Del 1: Plandel. E. f. p. o. næring.* <https://www.ullensaker.kommune.no/contentassets/97dbaa2ba1904bda901d351e0d364447/strategi-for-naturmangfold-2024-2040---del-1---plandel.pdf>
- Ullensaker kommune. (2024b). *Kommuneplan og kommunedelplaner.* <https://www.ullensaker.kommune.no/publisert-innhold/politikk-og-organisasjon/kommuneplaner/>
- United nations. (2015). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.* <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/89/pdf/n1529189.pdf?token=6jagw9eCFFN1BGx8Sr&fe=true>
- Vestvågøy kommune. (2022). *Klima og miljø* [https://appublishframsikt-staging.azurewebsites.net/2023/vestvagoy/0b9527e5-2d28-41cb-ac63-81a9448f98f7/bm-2023-utfordringsdokument\\_2023-2026/#/generic/summary/bb415725-11a5-49d2-b6fc-30871ee6540f-cn](https://appublishframsikt-staging.azurewebsites.net/2023/vestvagoy/0b9527e5-2d28-41cb-ac63-81a9448f98f7/bm-2023-utfordringsdokument_2023-2026/#/generic/summary/bb415725-11a5-49d2-b6fc-30871ee6540f-cn)
- Vestvågøy kommune. (2023a). *2. gangsbehandling - kommunedelplan klima, miljø - og energi - 2023-2030 - Vestvågøy kommune* [https://www.vestvagoy.kommune.no/\\_f/p1/i50e0ba93-6259-4d1c-8cf4-1203b5bc71ab/saksfremlegg-med-vedtak-2gangsbehandling-kommunedelplan-klima-miljo-og-energi.pdf](https://www.vestvagoy.kommune.no/_f/p1/i50e0ba93-6259-4d1c-8cf4-1203b5bc71ab/saksfremlegg-med-vedtak-2gangsbehandling-kommunedelplan-klima-miljo-og-energi.pdf)
- Vestvågøy kommune. (2023b). *Planbeskrivelse - Klima, miljø og energi - Kommunedelplan 2023-2030 - Vestvågøy kommune* [https://www.vestvagoy.kommune.no/\\_f/p1/i4d1994fe-0c74-4dc4-9382-0f539ccf97ba/planbeskrivelse-150523.pdf](https://www.vestvagoy.kommune.no/_f/p1/i4d1994fe-0c74-4dc4-9382-0f539ccf97ba/planbeskrivelse-150523.pdf)
- Vikse, F. (u.å). *Et arealnøytralt Norge*. Sabima. <https://www.sabima.no/et-arealnøytralt-norge/>



- Vinge, H. (2020). Det som teller eller det som kan telles? *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 4(5), 260-274. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2020-05-01>
- Voss herad. (2022a). *Kunnskapsgrunnlag Vossaklima 2030*. <https://voss.herad.no/tenester/samfunnsutvikling/planar-og-rapportar/kunnskapsgrunnlag/kunnskapsgrunnlag-klima/>
- Voss herad. (2022b). *Vossaklima 2030 - frå krise til handling og framtidstru. Kommunedelplan for klima, klimatilpasning og grøn omstilling*. [https://voss.herad.no/f/p1/idc999aad-92f0-41f7-97ed-3bd2ed78319e/020622\\_hoyringsutkast\\_vossaklima2030.pdf](https://voss.herad.no/f/p1/idc999aad-92f0-41f7-97ed-3bd2ed78319e/020622_hoyringsutkast_vossaklima2030.pdf)
- Walle, D. (2024). *Naturmangfoldplan for Flakstad kommune - 1-gangsbehandling*. F. kommune. <https://flakstad.kommune.no/f/p1/ifb544e8e-d903-461e-8565-2cd85ccb8031/naturmangfoldplan-for-flakstad-kommune-1-gangsbehandling-142970.pdf>
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431. <https://doi.org/10.2307/3109916>
- Winge, N. K. & Holth, F. (2018). Svak kontroll i plan- og bygningsretten. *Plan*, 50(3), 8-13. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2018-03-03>
- Waade, J. (2023 ). "Planvask": Verktøyet som kan stoppe fremtidens hytteutbygging *Morgenbladet* <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2023/06/09/verktoyet-som-kan-stoppe-fremtidens-hytteutbygging-planvask/>
- Xue, J. (2022). Urban planning and degrowth: a missing dialogue. *Local Environment*, 27(4), 404-422. <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1867840>
- Aarsæther, N. & Jakobsen, K. K. (2018). Planlegging på kommunenivå: Rammer og ambisjoner. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn - System, praksis, teori* (s. 44-67). Cappelen Damm Akademisk.
- Ås kommune. (2022). *Kommuneplanen 2022-2034. Planbeskrivelse*. [https://img3.custompublish.com/getfile.php/5055504.2703.lstppmqz7n7kib/Kommuneplanen+%C3%85s+2022-2034\\_Planbeskrivelse\\_vedtatt+15062022++\(1\)+\(2\).pdf?return=www.as.kommune.no](https://img3.custompublish.com/getfile.php/5055504.2703.lstppmqz7n7kib/Kommuneplanen+%C3%85s+2022-2034_Planbeskrivelse_vedtatt+15062022++(1)+(2).pdf?return=www.as.kommune.no)

## Vedlegg

### Liste over dokument som ble brukt i dokumentanalysen om kommunene

*Denne oversikten viser kommunevis de dokumentene som er presentert i Kapittel 5: Empiri og Kapittel 6: Analyse. Fullstendig referanse finnes i litteraturlisten.*

#### Hammerfest

- Kommuneplanens samfunnsdel for Hammerfest kommune 2020-2032
- Klima- og miljøplan 2022-2027

#### Flakstad

- Flakstadsamfunnet mot 2031. Flakstad kommune – Kommuneplanens samfunnsdel 2019-2031
- Møte i kommunestyret 06.10.2020
- Planprogram. Kommunedelplan for naturmangfold for Flakstad kommune
- Interpellasjon – Prinsippvedtak om arealnøytralitet i Flakstad kommune
- Naturmangfoldplan for Flakstad kommune – 1. gangsbehandling

#### Vestvågøy

- Klima og miljø
- 2. gangsbehandling – kommunedelplan klima, miljø og energi 2023-2030 – Vestvågøy kommune
- Planbeskrivelse – Klima, miljø og energi – Kommunedelplan 2023-2030 – Vestvågøy kommune
- Kunngjøring av vedtak – kommunedelplan for klima, miljø- og energi – 2023-2030 – Vestvågøy kommune

#### Trondheim

- Saksprotokoll – Kommuneplanens arealdel KPA, igangsatt planarbeid og offentlig ettersyn av forslag til planprogram
- Høringsforslag Kommuneplanens arealdel 2022-2034. Planbeskrivelse
- Kommuneplanens arealdel 2022-2034. Planbeskrivelse. Kommunedirektørens forslag 07.05.2024

#### Bergen

- Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen
- Naturstrategi for Bergen
- Innstilling – vedtak: Naturstrategi for Bergen

## Voss

- Vossaklima 2030 – frå krise til handling og framtidstru. Kommunedelplan for klima, klimatilpasning og grøn omstilling
- Kunnskapsgrunnlag Vossaklima 2030
- Temaplan for naturmangfold i Voss herad

## Stavanger

- Dette skal vi jobbe for de neste 15 årene – Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2034
- Grønn plan – Temaplan for grønnstruktur, naturmangfold og friluftsliv
- Arealregnskap – Kommuneplanens arealdel 2023-2040

## Haugesund

- Handlingsdel – Vedlegg til kommunedelplan for klima og energi 2021-2030
- Planprogram for kommuneplanens arealdel – Haugesund mot 2030 og forbi

## Nordre Follo

- Kommunedelplan for naturmangfold
- Kommuneplanens arealdel 2023-2034 – Planbeskrivelse

## Ullensaker

- Møteinnkalling 14.12.2021
- Ullensaker – Mulighetslandet. Kommuneplan for Ullensaker. Planbeskrivelse 2021-2030
- 2023-2030. Strategi for klima og energi
- 2024-2040. Strategi for naturmangfold. Del 1: Plandel

## Lillestrøm

- Møteprotokoll. Kommunestyret 17.12.2019
- Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2031
- Kommuneplanens arealdel 2023-2035. Dokument 1. Planbeskrivelse og konsekvensutredning
- Vedlegg 7 Arealregnskap. Utredning til sluttbehandlingen av kommuneplanens arealdel 2023-2035

## Ås

- Kommuneplanen 2022-2034. Planbeskrivelse
- Møteprotokoll. Kommunestyret 15.06.2022

## Nesodden

- Klima- og miljøplan 2022-2034. Temaplan
- Vurdering, arealnøytral kommune
- Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2046. Nesodden kommune
- Kommuneplan 2022-2046. Arealdelens planbeskrivelse

## Oversikt: kommuner som har søkt midler til naturmangfoldsplan og uttrykt ambisjon om å bli arealnøytrale

Tabellen bygger på to oversikter. Den ene er laget av Miljøverndirektoratet, og ble tilsendt på forespørsel. Den andre oversikten er Sabima sin, over kommuner som ønsker å bli arealnøytrale, og er samme som brukes som grunnlag for caseutvelgelse. Årstallet som er oppgitt er året for tilskudd, og ikke for vedtak av arealnøytralitet. Kolonnen til høyre «Vedtak til arealnøytralitet» viser til om kommunen har startet arbeid med arealnøytralitet i et planverk, eller om de har uttalt en intensjon om å bli arealnøytrale.

	Kommune	År	Type tilskudd	Vedtak til arealnøytralitet
1	Haugesund	2016	Pilotkommune	Frittstående planverk
2	Giske	2017	Pilotkommune	Oppgir selv at de er i prosessen
3	Flakstad	2020	Støtte	Frittstående planverk
4	Stavanger	2020	Støtte	Arealplan
5	Vestvågøy*	2020	Støtte	Frittstående planverk
6	Arendal	2021	Tilskudd	Oppgir selv av de er i prosessen
7	Eidsvoll	2021	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
8	Gol	2021	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
9	Gulen	2021	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
10	Hammerfest	2021	Tilskudd	Frittstående planverk
11	Hemsedal	2021	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
12	Sarpsborg	2021	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
13	Sunn dal	2021	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
14	Austrheim	2022	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
15	Bærum	2022	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
16	Aurskog-Høland**	2022	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
17	Lillestrøm	2022	Tilskudd	Arealplan
18	Ulstein	2022	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
19	Utsira	2022	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
20	Vang	2022	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
21	Alver	2023	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
22	Lørenskog	2023	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen
23	Ullensaker	2023	Tilskudd	Frittstående planverk
24	Voss	2023	Tilskudd	Frittstående planverk
25	Værøy	2023	Tilskudd	Oppgir selv at de er i prosessen

\*Vestvågøy søkte tilskuddsordningen sammen med Vågan, men Vågan har ikke oppgitt at de ønsker å bli arealnøytrale

\*\*Aurskog-Høland søkte tilskuddordningsordning sammen med Halden og Marker for en interkommunal plan, foreløpig er det bare førstnevnte kommune som har oppgitt at de vil bli arealnøytrale

## **Informasjonsskriv og samtykkeerklæring**

### **Informasjonsskriv**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke prosessen i tretten norske kommuner som har valgt å innføre prinsippet om arealnøytralitet. Å delta i dette forskningsprosjektet innebærer å delta i intervju. I dette skrivet får du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

### **Formål**

Dette prosjektet er en masteroppgave på Institutt for Politikk og Forvaltning ved Universitetet i Bergen. Formålet med masteroppgaven er å undersøke norsk arealforvaltning.

Arealpolitikken i Norge styres i all hovedsak av kommunene, og jeg vil undersøke hvordan noen norske kommuner har valgt å innføre prinsippet om arealnøytralitet, et netto null tap av natur, i sine kommuner.

Casene i oppgaven er valgt ut basert på en oversikt som er laget av Sabima som oppsummerer hvilke norske kommuner som er i gang med å innføre arealnøytralitet. Analysen i masteroppgaven bygger i all hovedsak på offentlige plandokument, men det er også nødvendig å få informasjon om hvordan Sabima har jobbet med dette, og derfor vil det være nødvendig med en samtale med dem. Intervjuet skal forhåpentligvis samle inn opplysninger om hvordan Sabima strategisk jobber med arealnøytralitet.

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i et intervju. Det vil ta mellom 30-60 min. Intervjuet vil inneholde spørsmål om Sabimas rolle i å jobbe med å innføre prinsippet om arealnøytralitet.

Dine svar vil bli registrert i form av notater og lydopptak (med respondents tillatelse)

- Dersom det vil være vanskelig for respondentene å møtes til fysisk intervju, vil det være fullt mulig å ta det over telefon eller over epost.
- Dersom intervjuet blir gjennomført over telefon vil svar blir registrert med lydopptak (med tillatelse)

Det er Universitetet i Bergen, Institutt for Politikk og Forvaltning som er ansvarlig for forskningsprosjektet.

## **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet og du kan når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

## **Personvern**

Opplysningene som gis av deg vil kun brukes til formålet som er beskrevet i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Forskningsgruppen Global Governance ved Institutt for Politikk og Forvaltning, medstudenter på masterkullet og veileder vil ha tilgang på data som blir samlet inn.
  - o Opplysninger som blir delt med medstudenter vil bli anonymisert dersom det er respondentens ønske. Det som vil bli delt vil være opplysninger på vegne av partiet respondenten opplyser om, ikke personlig.
- Dersom det er ønskelig kan informantene anonymiseres
- Masteroppgaver blir publisert i BORA tjenesten av Universitetet i Bergen dersom studenten godkjenner dette. Dette innebærer at den vil ligge åpent for alle å lese på internett. Dette kan respondenten si ifra om de ikke ønsker skal skje.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

- Prosjektet vil etter planen avsluttes ved publisering av sensur av masteroppgaven ca. 3 uker etter innleveringsfrist 3. juni 2024. Etter prosjektslutt vil datamateriale med dine personopplysninger anonymiseres, og personidentifiserbare opplysninger vil bli fjernet. Opplysninger hentet fra intervjuet vil ikke bli lagret ved prosjektets slutt. Dette vil si at personvernsopplysninger det ikke vil være mulig for utenforstående å koble respondenten til prosjektet.

## **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitet i Bergen ved Linn Olaussen, epost [linn.e.olaussen@student.uib.no](mailto:linn.e.olaussen@student.uib.no) eller telefon 45 88 30 17
- Veileder ved UiB: Endre Tvinnereim, epost [endre.tvinnereim@uib.no](mailto:endre.tvinnereim@uib.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med Personverntjenester på epost ([personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no)) eller på telefon 53 21 15 00.

### **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Arealnøytralitet i norske kommuner*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i strukturert intervju
- at data hentet fra intervjuet, blir brukt i masteroppgaven
- at intervjuet blir tatt opp på lydopptak
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## **Intervjuguide**

*Sabimas rolle som organisasjon:*

Hva er Sabimas viktigste oppgaver som organisasjon?

Hva var årsaken til at Sabima valgte å innføre begrepet om arealnøytralitet som første norske aktør i 2013?

*Sabima og kommuner*

Hvilken rolle/status ønsker Sabima å ha i norske kommuner?

Hvordan jobber Sabima i det daglige med arealnøytralitet?

Opplever du at Sabima er godt kjent i norske kommuner? Evt. hvorfor/hvorfor ikke?

Har kommunene selv tatt kontakt med Sabima for å få råd om arealnøytralitet eller motsatt?

Hvor mye kan Sabima bistå kommuner i å innføre prinsippet om arealnøytralitet?

I ditt syn, er det andre viktige aktører som bidrar på feltet arealnøytralitet?

Har du noe inntrykk av hvordan kommuner som ligger nært hverandre geografisk påvirker arbeidet med arealnøytralitet? I prosjektet ser man flere «klynger» med kommuner som ligger forholdsvis nær hverandre, utenom Trondheim og Hammerfest.

Har du noen tanker om hvor initiativet til arealnøytralitet i norske kommuner kommer fra? Er det noen særskilte drivere?

Hvordan har Sabima jobbet med kommuner som ønsker å bli arealnøytralitet?

- Finnes det en overordnet strategi?

Har du noen tanker rundt hvordan arealnøytralitet som prinsipp kan innføres (hierarkiet) og følges i så mange forskjellige kommuner som vi har i Norge?

- Finnes det like mange måter å gjøre det på som vi har kommuner?

Dere har laget en oversikt over norske kommuner hvor de får poeng i «Naturkampen» der all tilgjengelig data om kommunen som handler om natur settes sammen, og i 2023 var Nesodden på topp (samlet sett). Er det noen kommuner som kan ses på som forbilder for andre kommuner når det gjelder arealnøytralitet?

*Videre tanker om arealnøytralitet*

Har du merket om det er noen særskilte innsigelser eller motargument for arealnøytralitet som går igjen?

- Praktiske implikasjoner?

Hvordan opplever du at diskusjonen rundt arealnøytralitet er i dag? I kommunene, nasjonalt, i media?

Hva er det endelige målet for Sabima, hva jobber dere mot nå?

Har du noe mer du ønsker å legge til?