

Kjell Harvold, Martin A. Hanssen og Arvid Strand

Rikspolitiske retningslinjer for jordvern?



Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet?

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2004:21

**Byggesaksreformen
- kvalitet gjennom
papirflommen?**
135 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2003:12

**Statlig vern og kommunal
planlegging i kystsonen**
En studie av forvaltningen i
Froan landskapsvernområde
og kystzoneplanleggingen i
Bjugn kommune
111 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2003:6

**Jordbruk, arealplanlegging
og landbruksplaner**
151 sider. Kr 250,-

Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene.

Publikasjonene kan bestilles
fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

berit.willumsen@nibr.no

Se også NIBRs hjemmeside

www.nibr.no

Kjell Harvold, Martin A. Hanssen
og Arvid Strand

Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet?

NIBR-rapport 2004:24

Tittel: **Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet?
jordvernet?**

Forfatter: Kjell Harvold, Martin A. Hanssen og Arvid Strand

NIBR-rapport: 2004:24
ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-

Prosjektnummer: 0-2078
Prosjektnavn: Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet?
Oppdragsgiver: Norges forskningsråd
Prosjektleder: Arvid Strand

Referat: I arealpolitikken kommer spørsmålet om jordvern til uttrykk som konflikter i planprosessene. Et verktøy som hittil ikke har blitt benyttet innenfor jordvern er rikspolitiske retningslinjer (RPR). I rapporten drøftes etablering av en egen jordvern-RPR. Konklusjonen er at en slik RPR vil ha begrenset nytte, gitt det allerede foreliggende store tilfang av signaler i offentlige dokumenter om hvordan jordvernet skal forvaltes og gitt eksisterende praksis i innsigelsessaker. Våre undersøkelser viser at fylkeslandbruksstyrenes innsigelsespraksis har bred støtte i andre organer, men når likevel sjelden fram i Miljøverndepartementets saksbehandling. Andre og konkurrerende interesser prioriteres ofte.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2004
Antall sider: 82
Pris:

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gautstadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.

Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2004

Forord

Med denne rapporten sluttrapporter vi prosjektet ”Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for jordvernet” finansiert av Norges forskningsråd.

Jordvern er et sentralt tema i arealpolitikken, noe som ikke minst kommer til uttrykk som konflikter i kommunale planprosesser. Et styringsverktøy som hittil ikke har blitt benyttet innen jordvern, er rikspolitiske retningslinjer. Nettopp mulighetene for å benytte RPR i jordvernarbeidet - og hvordan en slik RPR eventuelt skal utformes - er et hovedtema i denne rapporten.

Det er tidligere publisert to notater i prosjektet. I NIBR-notat, nr 2004:104, ”Rikspolitiske retningslinjer. Utgangspunkt og erfaringer” (skrevet av Martin A. Hanssen og Kjell Harvold) ble det gitt en beskrivelse av de erfaringene som hittil er gjort når det gjelder RPR som virkemiddel. I NIBR-notat nr 2004:115 ”Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet – en god idé” (skrevet av Kjell Harvold) ble resultatene fra en spørreskjemaundersøkelse rettet mot lederne i landets fylkeslandbruksstyrever gjennomgått.

Denne rapporten er skrevet av Kjell Harvold, Martin Hanssen og Arvid Strand.

Oslo, desember 2004

Arvid Strand

Forskningssjef/prosjektleder

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	6
Summary	8
1 Introduksjon og problemstillinger	11
1.1 Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet?	11
1.2 Kommunal planlegging; en prosess med mange aktører	12
1.3 Planlegging, samordning og politikk	15
1.4 Gjennomføring og metode	16
2 Erfaringer med rikspolitiske retningslinjer	19
2.1 Det juridiske utgangspunktet for RPR	19
2.2 Rikspolitiske retningslinjer som er utarbeidet	22
2.3 Erfaringer med RPR	27
2.4 RPR et virkemiddel som ikke har funnet sin form?	33
3 Fylkeslandbruksstyret; positive til RPR for jordvern	37
3.1 Fylkeslandbruksstyret	37
3.2 Fylkeslandbruksstyret: relasjoner til kommune og stat	40
3.3 Rikspolitisk retningslinje for jordvern?	42
4 Miljøverndepartementets behandling av innsigelsessaker	46
4.1 Departementets rolle i innsigelsessaker	46
4.2 Datamaterialet	47
4.3 Kort om referanser og ordbruk i avgjørelsesbrevene	48
4.4 Jordvern og innsigelsesbehandlingen	51
4.4.1 Antall innsigelser fra fylkeslandbruksstyret	51
4.4.2 Behandlingen av innsigelser	52
4.4.3 Søkelys på bestemte områder	54
4.5 Ikke avvisning av et regionalt nivå, men av landbrukssektoren?	67

5	RPR for jordvern?	68
5.1	Myk samordning i de eksisterende RPRene.....	68
5.2	Dagens jordvernpolitikk.....	69
5.3	Jordvern mellom politikk og retningslinjer.....	71
	Litteratur	73
Vedlegg 1	Oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven	78
Vedlegg 2	Kort spørreskjemaundersøkelse til fylkeslandbruksstyrene i Norge.....	80

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Viktige faser i kommuneplanprosessen etter plan – og bygningsloven	13
Tabell 1.2	Faser i kommuneplanprosessen og datainnsamlingen i prosjektet	18
Tabell 2.1	Virkeområde for RPR. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag	23
Tabell 2.2	<u>Eksempel</u> på delmål i RPR-sammenheng. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag	24
Tabell 2.3	Styringsignal til kommunal planlegging	36
Tabell 3.1	Fylkeslandbruksstyrene, ledere og nestledere i perioden 2004-07	38
Tabell 3.2	Vurdering av fylkeslandbruksstyrets rolle i kommuneplanprosessen <u>etter</u> at planen er sendt på høring	41
Tabell 3.3	Vurdering av hvor opptatt nasjonalt nivå er av jordvern	41
Tabell 3.4	Vurdering av fylkeslandbruksstyrets framtid (om ti år)	42
Tabell 3.5	RPR vil føre til bedre forvaltning av jordressurser	43
Tabell 4.1	Antall saker behandlet og avgjort av Md i perioden 2000 til september 2004	48
Tabell 4.2	Antall treff på ordene ”bærekraftig”, ”samordning” og ”økonomisk” i Mds innsigelseskrev	49
Tabell 4.3	Antall treff på noen nasjonale styringsdokument i Mds innsigelseskrev	50
Tabell 4.4	Antall treff på de ulike rikspolitiske retningslinjer i Mds innsigelseskrev	50
Tabell 4.5	Innsigelser behandlet i Md, fordelt på instanser, 2000-2004	52
Tabell 4.6	Mds behandling av innsigelseskrev, totalt og fordelt på fylkeslandbruksstyrene og øvrige instanser (n=196)	53
Tabell 4.7	Mds behandling av innsigelseskrev. <u>Prosentvis</u> fordeling for fylkeslandbruksstyrene og øvrige instanser	53

Tabell 4.8	Innsigelser fra fylkeslandbruksstyret og Mds behandling – innenfor ulike saksområder	54
Tabell 4.9	Innsigelser i golfsaker knyttet til jordvern , avgjort i Md 2000-2004.....	61
Tabell 4.10	Innsigelse i næringssaker knyttet til jordvern, avgjort i Md 2000-2004.....	66

Figuroversikt

Figur 2.1	Hovedplanarbeidets struktur; Kilde NOU 1999:28.....	26
-----------	---	----

Sammendrag

Kjell Harvold, Martin Hanssen og Arvid Strand

Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet?

NIBR-rapport 2004:24

I rapporten presenteres resultatene fra prosjektet ”Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for jordvernet”, finansiert av Norges forskningsråd.

Jordvern er et sentralt tema i arealpolitikken. I St.meld. nr 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* slås det fast at jordsmonnet er en grunnleggende verdi. Tap av landbruksarealer som følge av nedbygging, er negativt sett fra et landbrukspolitisk ståsted fordi det begrenser produksjonsmulighetene i landbruket. Til tross for at jordvern i lang tid har vært et nasjonalt prioritert mål, må det kunne konstateres at omdisponeringstakten i områder med sterkt arealpress fortsatt er svært høy. Omdisponering av jord skjer ikke bare til ”klassiske” utbyggingsformål som boliger og vei. Norges Golfforbund ser for seg en dobling av antall golfbaner i Norge i løpet av ti år. Denne ”golfboomen” er ett eksempel på nye aktiviteter som kan legge beslag på dyrkbar jord. I arealpolitikken kommer spørsmålet om jordvern til uttrykk som konflikter i planprosessene. Et verktøy som hittil ikke har blitt benyttet innenfor jordvern er rikspolitiske retningslinjer. Hovedproblemstillingen i rapporten er om etablering av en egen jordvern-RPR er et egnet styringsverktøy for å ivareta jordvernhensyn.

I kapittel 2 drøfter vi RPR, med utgangspunkt i de erfaringene en hittil har hatt med dette styringsverktøyet. I løpet av noen få år fra slutten av 1980-tallet, ble det utarbeidet sju rikspolitiske retningslinjer. De siste ti årene har det derimot ikke blitt utarbeidet RPR for noen nye temaområder. Erfaringene med de retningslinjene som allerede fins er noe varierende. Ofte fokuserer de rikspolitiske retningslinjene på prosedyrer, mens de er mer uklare når det gjelder konkretisering av operative mål. Det betyr ikke at RPR som idé er dårlig. Det er ofte et problem at sentrale instanser gir sine innspill sent i

kommuneplanprosessen. Ideelt sett skal en RPR motvirke dette, ved at retningslinjene foreligger før planprosessen begynner. Hvis RPR skal ha noen mening på nye områder, bør de tydeligere enn i dag bli et felles grunnlag for både planmyndighetene og statlige sektormyndigheter.

I kapittel 3 presenterer vi resultatene fra en spørreskjemaundersøkelse rettet mot lederne og nestlederne av landets fylkeslandbruksstyret. Dette styret behandler saker etter bl.a. jord- og skogbruksloven, og er det eneste organet som formelt sett har innsigelsesmyndighet innenfor jord- og skogbruksområdet på kommunenes arealplaner.

Undersøkelsen tyder på at et flertall av representantene mener at en RPR for jordvern vil føre til en bedre forvaltning av jordressursene. Mange vurderte en RPR for jordvern som et redskap for å styrke og klargjøre det juridiske vernet for jord.

I rapportens kapittel 4 drøftes Miljøverndepartementets (Md) behandling av innsigelsessaker. Her finner vi blant annet at innsigelser knyttet til jordvern fikk en annen behandling i departementet, enn øvrige innsigelsessaker: Md synes i større grad å avvise innsigelser på dette området enn på andre områder. Dette skyldes ikke at den regionale innsigelsen (fylkeslandbruksstyret) blir stående alene med sitt syn. Tvert imot synes innsigelsen fra fylkesnivå gjennomgående å få støtte fra Landbruksdepartementet – og ofte også av andre instanser både på statlig og regionalt nivå. Til tross for dette velger Md ofte å avvise innsigelsen. Når Md i liten grad støtter regionale jordverninnsigelser, kan dette neppe sies å være uttrykk for at en på fylkesnivå har misforstått signalene fra statlig hold. Vi mener det er mer korrekt å si at de mange avviste innsigelsene på landbrukssiden er et uttrykk for at denne *sektoren* ikke vinner gehør i Md. Sektorens interesser for vern av jord taper for utbyggingsinteresser av ulike slag.

Avslutningsvis (kapittel 5) drøfter vi om det bør etableres en RPR for jordvern. Vår konklusjon er at en slik RPR vil ha begrenset nytte, dersom den formes etter samme lest som de retningslinjene vi allerede har. Utfordringene innenfor jordvernet i dag er ikke først og fremst å utarbeide flere generelle og vagt formulerte samordningsdokumenter. Vi har avdekket at det i mange saker synes å være reell uenighet mellom landbruksmyndighetene og Md i beslutninger som treffes i jordvernspørsmål. Vi mener det kunne vært hensiktsmessig at den politikken som det overordnende plandepartementet (Md) reelt sett fører, burde komme til uttrykk – enten gjennom å oppdatere de styringsdokument som allerede eksisterer – eller ved å revitalisere RPR som verktøy. Sentralt i en slik revitalisering, står behovet for at retningslinjene blir oppdatert etter hvert som politikken endrer seg.

Summary

Kjell Harvold, Martin A. Hanssen and Arvid Strand
A Set of National Policy Guidelines for Soil Conservation?
NIBR Report 2004:24

In this report we present the results of a Research Council of Norway-funded project on “National Policy Soil Conservation Guidelines” [Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for jordvernet].

Soil conservation is a key issue area in land use policy. The Report to the Storting no 19 (1999–2000) *On Norwegian Agriculture and Food Production* [St.meld. nr 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*] states that the soil represents an asset of the highest value. Loss of agricultural land from downsizing is negative from the point of view of agricultural policy because it reduces agricultural production capacity. Although soil conservation has long been a high priority area for the government, the pace at which farmland in high-pressure areas is being converted to non-agricultural uses remains at an alarming level. Land is converted not only for the “usual” reasons of housing or highway development. Norway’s Golf Association envisages a 200 per cent rise in the number of golf courses over the next decade, and the “golf boom” is only one of several new activities likely to take more acreage from arable land. In the practice of land use policy, soil conservation concerns are visible when objections are raised to municipal plans. There is, however, policy instrument that has not been tried in the soil conservation issue area, and that is a set of national policy guidelines. The report asks whether setting up a dedicated set of national policy guidelines for soil conservation represents a feasible approach to ensure that soil conservation is taken seriously.

Chapter 2 is devoted to a discussion of the national policy guidelines in light of past and current experiences. During a few years in the Eighties, seven national policy guidelines were produced. Over the past decade, however, no thematic areas have been added. Experiences of existent guidelines are not entirely uniform, but

national policy guidelines tend to focus more on procedure, and are less clear when it comes to setting effective targets and formulating clear purposes. This does not mean that national policy guidance is a bad idea. One of the problems is that central authorities tender their opinions at a late stage of the municipal planning process. Ideally, national policy guidelines would be expected to improve this particular drawback, since they would be on hand before planning commences. But if national policy guidelines are to have any impact in other areas, steps need to be taken to make sure that planning and government sector authorities use them as a common starting point.

Chapter 3 sets out the results of the survey of chairs and deputy chairs of the county agricultural commissions. These commissions deal with issues under the Land and Forestry Act, among other things, and alone enjoy the legal prerogative to file objections to municipal land-use plans in agricultural matters. The findings of the survey indicate that a majority of respondents believe that national policy soil conservation guidelines would improve soil and land-use management. Many see national policy guidelines as a method to reinforce and clarify soil conservation by means of legislation.

Chapter 4 of the report discusses planning objection review procedures at the Ministry of the Environment. We found that objections related to soil conservation received different treatment from all other types of objection. The Ministry seems to reject objection applications in this area more frequently than in others. This is not because the regional source of the objection (the county agricultural commission) is alone in its views. On the contrary, objections from county authorities tend to be backed by the Ministry of Agriculture and Food – and often by other national and regional bodies as well. But despite the wide range of support, the Ministry of the Environment still tends to turn down objection applications. Nor is the reason that the county authorities have misinterpreted government signals. We believe the high objection refusal rate has more to do with a generally low regard for the sector at the Ministry of Environment. Sectoral soil conservation issues trail behind the needs of developers of different categories.

In the final chapter we ask if putting a system of national policy soil conservation guidelines in place would be a sensible move. Our answer is that it would probably not be very useful if it were modelled on the guidelines we have already. The challenges facing soil conservation today would not be helped by more general and vaguely worded coordination documents. We discovered many instances of genuine disagreement between agricultural authorities and the

Ministry of the Environment on decisions affecting soil conservation. We believe it would be useful if the policies ostensibly pursued by the planning department (Ministry of the Environment) actually made a difference in practice, either by updating current policy documents or revitalizing national policy guidance as a policy instrument. If the latter option were to be chosen, ensuring that the guidelines should be continually updated always reflecting the latest changes in policy would be of paramount importance.

1 Introduksjon og problemstillinger

1.1 Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet?

I arealpolitikken kommer spørsmålet om jordvern til uttrykk som konflikter i kommunale planprosesser. Et styringsverktøy som hittil ikke har blitt benyttet innenfor jordvern, er rikspolitiske retningslinjer (RPR). I denne rapporten studerer vi hvordan jordvern ivaretas i arealplanprosessen og vi drøfter spesielt RPR som virkemiddel; er dette et egnet styringsverktøy for å ivareta jordvern hensyn?

Rikspolitiske retningslinjer blir fastsatt av Regjeringen med hjemmel i plan- og bygningsloven. Gjennom slike retningslinjer blir det satt fokus på ett bestemt politikkområde. Jordvern kan sies å være et slikt avgrenset felt og flere utviklingstendenser har aktualisert spørsmålet om hvordan dette vernet best kan ivaretas: De siste årene har det blitt en økende konkurranse om arealene. Presset for å omdisponere store landbruksarealer til bygging eller til fritidspregede formål har blitt større. De reelle arealkonfliktene synes å øke, og den økte konkurransen om arealressursene tilsier at kommunene - og andre instanser - som skal ivareta jordvern hensyn, blir utsatt for et sterkere press enn tidligere.

Jordvern er et sentralt tema i arealpolitikken, jf. St. meld. nr 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* og St.meld. nr 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. I sistnevnte stortingsmelding slås det fast at jordsmonnet er en grunnleggende verdi. Tap av landbruksarealer som følge av nedbygging, er negativt sett fra et landbrukspolitisk ståsted fordi det begrenser produksjonsmulighetene i landbruket. Til tross for at jordvern i lang tid har vært et nasjonalt prioritert mål, må det likevel konstateres at omdisponeringstakten i

områder med sterkt arealpress fortsatt er svært høy. Ifølge tall gjengitt i planlovutvalgets første delinnstilling, ble det i perioden 1975-1998 omdisponert 362 000 da, noe som etter Landbruksdepartementets (Ld) syn ikke er bærekraftig arealbruk (NOU 2001:7).

Omdisponering av jord skjer ikke bare til ”klassiske” utbyggingsformål som boliger og vei. Etablering av golfbaner er et relativt nytt fenomen i Norge. Ifølge en melding fra Natur og Ungdom og Naturvernforbundet (2001) er dette et godt eksempel på en ny alvorlig trussel mot dyrka mark i årene framover. Norges Golf forbund ser for seg en dobling av antall golfbaner i Norge i løpet av ti år. Denne ”golfboomen” berører ifølge motmeldingen fra Natur og Ungdom og Naturvernforbundet hele landet, selv om den er særlig framtreddende i hovedstadsregionen og ellers på Østlandet.

Det har blitt argumentert for at omdisponeringen av jord er særlig uheldig i Norge fordi jordbruksarealene har en mer begrenset utstrekning her til lands enn i nær sagt noe annet europeisk land. Dette er noe av begrunnelsen for at jordvern er gjort til en del av den nasjonale miljøvernpolitikken, jf. for eksempel St.meld. nr 24 (2000-01) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

Både norsk landbrukspolitikk og miljøpolitikk har blitt stilt overfor helt nye rammer og forutsetninger i løpet av de siste decenniene (jf. for eksempel Reitan 2001, Veggeland 2001). I en ”fragmentert” offentlig forvaltning skal både sektorovergripende og mer sektoriserte oppgaver løses. Jordvernet befinner seg på mange måter midt i dette spenningsfeltet, noe som ikke minst kommer til uttrykk i lokal planlegging. I prinsippet skjer som kjent arealplanleggingen i kommunene. Det betyr selvsagt ikke at regionale og – ikke minst – statlige aktører er uten innflytelse i de lokale planprosessene. Tvert imot kan disse aktørene direkte eller indirekte påvirke arealbeslutningene.

1.2 Kommunal planlegging; en prosess med mange aktører

I forhold til den ”gamle” bygningsloven fra 1965 legger plan- og bygningsloven (PBL) som trådte i kraft i 1986, stor vekt på planprosessen. Kontakt, samordning og samråd framheves i flere av paragrafene. Blant de instanser som den planleggende kommunen må forholde seg til, er fylkeskommunen, andre kommuner og statlige myndigheter på regionalt nivå. Kommunen skal fra et tidlig tidspunkt i

planleggingen drive aktivt opplysningsarbeid. I loven markerer tidspunktet for utsendelse av planutkast til formell høring et viktig skille. Mens loven setter relativt vide rammer for prosessen fram til høring, er reglene strammere for prosessen etter at planutkastet foreligger. Både fylkeskommunen og ”berørte statlige fagmyndigheter” kan gi innsigelse til kommuneplanens arealdel. Dersom det ikke gis innsigelser, kan kommunestyret egengodkjenne planen. Hvis det gis innsigelse, blir det normalt mekling, for å komme til enighet før saken tas opp til endelig behandling i kommunestyret. Meklingen ledes av fylkesmannen.

Dersom det ikke oppnås enighet i meklingen og kommunestyret etter nytt vedtak fremdeles står fast på planen, sendes planen til Miljøvern-departementet for endelig godkjenning. I tabellen nedenfor er hovedmomentene i en planprosess etter plan- og bygningsloven satt opp.

Tabell 1.1 *Viktige faser i kommuneplanprosessen etter plan – og bygningsloven*

<i>Faser i planarbeidet</i>	<i>Sentrale aktører</i>
Oppstartingsfasen	Kommunen starter arbeidet og tar kontakt med aktuelle organ Fylkeskommunen skal gi planfaglig hjelp og rettleiding
Fasen etter at planutkast er sendt til formell høring	Fylkeskommune, regionale statsetater og andre ”berørte” kan gi uttalelse i løpet av høringsperiode på minst 30 dager Dersom det ikke gis innsigelser, kan kommunestyret egengodkjenne planen
Prosess ved innsigelse	Dersom det foreligger innsigelser, og kommunestyret ikke tar hensyn til dem, går planen vanligvis til mekling (ledet av fylkesmannen) Hvis meklingen ikke lykkes, sendes planen til Miljøvern-departementet for endelig avgjørelse

Jordvernet i kommuneplanleggingen

Jordloven fra 1995, som erstattet loven fra 1955, gir klare regler for disponeringen av landbruksareal. Den nye loven har en langt sterkere kopling til plansystemet enn den gamle loven. Hensynet til godkjente planer er et sentralt element i vurderingen av delings- og omdisponeringssaker. Jordloven forutsetter at areal skal disponeres ut fra hensynet til framtidige generasjoners behov. Forvaltningen av arealressursene skal være miljøforsvarlig – og en skal ta hensyn til vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor og for å ta vare på kulturlandskapet.

I den allerede nevnte St.meld. nr 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* legges det opp til et strengt jordvern, og det presiseres at det må stilles krav til høy arealutnytting i eksisterende og nye byggeområder, om jordbruksareal skal kunne omdisponeres til utbygging. I T-rundskriv 2/98 "Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen" følger Miljøverndepartementet opp de uttrykte intensjonene i stortingsmeldingen. I rundskrivet heter det at jordvernhensyn må tillegges større vekt, og det blir framhevet at fylkesplanene i større grad må gi signal om arealpolitikken, bl.a. for å bidra til en mer effektiv utnytting av eksisterende byggeområder.

I plansaker hvor jordvern kommer i fokus, spiller fylkeslandbruksstyrene en sentral rolle. Styrene har et særlig ansvar for landbruks-spørsmål og dette organet er dessuten tillagt innsigelseskompetanse i jord- og skogbruksspørsmål. Det betyr selvsagt ikke at fylkeslandbruksstyret er det eneste organet som kan engasjere seg i spørsmål knyttet til disponering av jord. Fylkesmennene, med innsigelseskompetanse innenfor bl.a. naturvern og landskapshensyn, kan være en aktuell aktør - på samme måte som for eksempel Statens vegvesen og de regionale vegkontorene (med innsigelseskompetanse på riksveier og veitransport) kan engasjere seg. I alt er over 20 ulike instanser gitt innsigelseskompetanse (jf. også vedlegg 1).

Det er opp til innsigelsesmyndigheten å avgjøre hvilke saker som er så vesentlige at de bør føre til innsigelse. Den skal imidlertid være forankret i og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer; for eksempel stortingsmeldinger, Regjeringens langtidsprogram, rikspolitiske retningslinjer, fylkesplan, rundskriv og retningslinjer i tilknytning til lovverk. Rikspolitiske retningslinjer er altså ett – av mange – styringsdokument som kan gi grunnlag for innsigelse.

1.3 Planlegging, samordning og politikk

Kommuneplanprosessene har mange deltakere og det stilles høye krav til samordning av ulike hensyn. Sett ut fra et *samordningsperspektiv* er det naturlig å legge vekt på planlegging som en læringsprosess, der ulike aktører i et samspill utvikler en felles verdiforståelse av en situasjon. For at en slik læringsprosess skal fungere, kreves det bl.a. at aktørene har best mulig kjennskap til kontekst, rammer og perspektiv som ligger til grunn for planleggingen (se for eksempel Bukve 1992:196-198). Hvis de grunnleggende forutsetningene mangler hos en eller flere av aktørene, vil muligheten for en gjensidig læringsprosess bli mindre. Sett i et slikt samordningsperspektiv er det altså viktig å legge til rette forholdene slik at aktørene har mest mulig kunnskap og informasjon om grunnleggende planpremisser.

Samordning står altså sentralt i planlegging, men hvis offentlig planlegging skal ha legitimitet, må den også underlegges *politisk* behandling. Som det framgår av tabell 1.1 er kommuneplanprosessen styrt av kommunestyret. Samtidig kan politiske (i tillegg til faglige) organ på andre nivåer engasjere seg. Fylkeslandbruksstyret er ett eksempel på et slikt politisk organ. Ofte vil den politiske tilnærmingen til plansaker være preget av andre typer problemløsning enn en konsensusorientert samordning. I politikken oppstår det konflikt og det skapes tapere og vinnere. Studier av politisk styrte planprosesser viser at de ofte blir preget av inkrementalisme. I stedet for å se på helheten, velger en å fokusere på relativt kortsiktige delløsninger (Wildavsky 1964).

RPR; planredskap mellom samordning og politikk?

De rikspolitiske retningslinjene står som planverktøy i spenningsfeltet mellom politikk og samordning. RPR har blitt sett på som et forsøk på ”myk samordning” (Kleven 1999). I retningslinjene gis det riktignok føringer, men samtidig oppfatter mange planleggere føringene i de eksisterende RPRene som svake og generelt formulerte. Retningslinjene uttrykker mye ”bør” og lite ”skal” og bærer preg av å være et kompromiss mellom statlige organer med kryssende interesser (Strand 1993).

Det er likevel ikke riktig å si at RPR bare handler om myke formuleringer. Retningslinjene kan gi grunnlag for regionale myndigheter til å fremme innsigelse på planer. Denne muligheten kan være et ris bak speilet, som får kommunene til å ta hensyn til føringene i RPR, selv om de reelt sett er uenige i dette. Det kan også være en mulighet for regionale myndigheter til å ta opp kampen mot en kommune som ikke

vil rette seg etter de samordningssignalene som ble gitt tidligere i planprosessen. Dette forutsetter imidlertid at den regionale myndigheten gjennomgående kan regne med støtte for sitt syn fra Miljøverndepartementet når saken fremmes sentralt.

En slik støtte fra plandepartementet er imidlertid ikke uten videre gitt. Staten har flere og delvis motstridende interesser i arealpolitikken. En av disse interessekonfliktene er uttrykt i en stortingsmelding fra Miljøverndepartementet (St. meld. nr. 24 (2000-2001): kap 3.3.6). Her uttrykker Regjeringen et ønske om ”å legge opp til et utbyggingsmønster som er mindre areal- og transportkrevende”. Detter er en målsetning i forhold til en konfliktlinje som går langt tilbake, nemlig utbyggings- versus verneinteressene i byområdene (Stigen 2002). En eventuell RPR for jordvernet må altså kunne håndtere slike konfliktlinjer og det må i så fall sannsynligvis skje gjennom en samordning med de eksisterende føringer.

Ivaretagelse av jordvernet er en av de største utfordringene vi står overfor i norsk arealplanlegging. Utforming av en RPR for jordvern vil være et virkemiddel som vil påvirke aktører både på regionalt og sentralt hold – i tillegg til kommunene som har ansvaret for å integrere jordvern hensyn i sin planlegging. I vår studie har vi derfor lagt vekt på å belyse jordvernproblematikken fra ulike ståsteder, men med den kommunale planprosessen som utgangspunkt: Hva forteller forskning og evaluering som har blitt gjort i forhold til eksisterende RPR-er om hva som skal til for at dette skal være et godt fungerende redskap – og hvordan kan slike lærdommer danne utgangspunkt for et arbeid med en eventuell RPR for jordvern?

Kommunal planlegging handler som nevnt ikke bare om samordning, men også om politiske avveininger som kan være konfliktfylte. Hvilken lærdom kan vi trekke av slike konfliktfylte saker innenfor jordvernet – og vil en RPR for jordvern bidra til å dempe slike konflikter?

1.4 Gjennomføring og metode

Vår studie har vært todelt. I første del av prosjektet ble søkelyset rettet mot RPR som *virkemiddel* ut fra eksisterende erfaringer. I denne delen av prosjektet var fokus rettet mot de rikspolitiske retningslinjene som allerede foreligger og det ble foretatt en litteraturgjennomgang av tidligere studier knyttet til RPR. Denne delen av prosjektet ble rapportert i et eget NIBR-notat (NIBR-notat 2004:104). Hovedmomentene i notatet er gjengitt i kapittel 2 i denne rapporten.

I den andre delen av prosjektet ble fokus rettet mot *jordvern* - og i hvilken grad RPR kan være et hensiktsmessig verktøy innenfor dette politikkområdet. I denne delen av prosjektet ble det dels samlet inn egne data og dels foretatt en bearbeiding av allerede eksisterende data. Det ble gjennomført en spørreskjemaundersøkelse rettet mot lederne og nestlederne av landets fylkeslandbruksstyrer. Resultatene fra denne undersøkelsen ble publisert i NIBR-notat (2004:115). Hovedmomentene er her gjengitt i rapportens kapittel 3. Den metodiske tilnærmingen i denne konkrete undersøkelsen er også kort omtalt i kapittel 3.

I tillegg til spørreskjemaundersøkelsen ble det gjennomført telefonintervju med noen aktører på kommunenivå og regionalt nivå omkring dagens praktisering av jordvernet. For å få innblikk i sentrale statlige myndigheters håndtering av jordvernsaker, ble det foretatt en gjennomgang av Miljøverndepartementets behandling av innsigelsesaker. Alle innsigelsessaker behandlet av departementet f.o.m. år 2000 ligger tilgjengelig på nettet (www.dep.no/md). Disse sakene danner utgangspunkt for analysen av innsigelser i jordvernsaker. Analysen er presentert i kapittel 4. Gjennom prosjektarbeidet ble det for øvrig også gjort en mer generell vurdering av Mds behandling av innsigelsesaker under ulike statsråder i en egen artikkel publisert i Regionale Trender (nr 1/04).

RPR er et dokument som har som intensjon å klargjøre premissene for kommunens planarbeid og som sådan kan det sies å ha relevans gjennom *hele* planprosessen. Det er et relevant dokument også for regionale myndigheter, både som veiviser i jordvernpolitikken og som grunnlag for innsigelse. I tilfelle innsigelse, blir en RPR for jordvern også relevant når Md skal foreta sin vurdering av innsigelsen. I tabellen nedenfor har vi forsøkt å illustrere vår innsamling av data i forhold til kommuneplanprosessen.

Tabell 1.2 *Faser i kommuneplanprosessen og datainnsamlingen i prosjektet*

<i>Faser i planarbeidet</i>	<i>Sentrale aktører</i>	<i>Data i prosjektet</i>
Oppstartingsfasen	Kommunen starter arbeidet og tar kontakt med aktuelle organer Fylkeskommunen skal gi planfaglig hjelp og rettleiding	Spørreskjemaundersøkelse rettet mot leder/nestleder av fylkeslandbruksstyrene Telefonintervju med noen aktører på kommunenivå og regionalt nivå
Fasen etter at planutkast er sendt til formell høring	Fylkeskommune, regionale statsetater og andre "berørte" som kan gi uttalelse i løpet av høringsperiode på minst 30 dager Dersom det ikke gis innsigelser, kan kommune-styret egengodkjenne planen	Spørreskjemaundersøkelse rettet mot leder/nestleder av fylkeslandbruksstyrene Telefonintervju med noen aktører på kommunenivå og regionalt nivå
Prosess ved innsigelse	Dersom det foreligger innsigelser, og kommunestyret ikke tar hensyn til dem, går planen vanligvis til mekling (ledet av fylkesmannen) Hvis meklingen ikke lykkes, sendes planen til Md for endelig avgjørelse	Dokumentstudie av Mds behandling av innsigelses-saker knyttet til jordvern

2 Erfaringer med rikspolitiske retningslinjer

2.1 Det juridiske utgangspunktet for RPR

Plan- og bygningsloven gir staten en rekke virkemidler for å styre og påvirke kommunenes planlegging. Noen av disse er utformet med sikte på å påvirke planleggingen *før* den tar til, mens andre handler om å gripe inn i planleggingen. Rikspolitiske retningslinjer (RPR) er, slik vi ser det, mest det første, men er også et hjelpemiddel for flere aktører i arbeidet med kommunens planlegging.

Loven gir staten hjemmel til å kunne ”..stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov”, som det heter i § 17-1 første ledd i plan- og bygningsloven. I lovteksten benyttes ikke betegnelsen *Rikspolitiske retningslinjer*, men i overensstemmelse med en utbredt praksis, velger også vi å bruke den betegnelsen. RPR vedtas ved kongelig resolusjon, men vil i praksis ofte måtte klareres med Stortinget (Rogstad 1996:18). Siden RPR ikke er et pålegg om hvordan et bestemt hensyn skal ivaretas i planleggingen, dreier det seg ”om en formidling av nasjonale mål og interesser med særlig politisk autoritet” (Backer 1995:133).

Selv om lovens bokstav er tydelig nok når den sier at RPR skal gjelde planlegging etter denne loven, ser vi at juridiske forfattere velger å problematisere en slik avgrensning både i forhold til ”planlegging” og ”denne lov”. Backer (1995:134) er inne på at RPR-en ”*kan* legges vekt på ved vedtak etter annen lovgivning”, men sier ikke noe om hva ’kan’ innebærer og hvilken annen lovgivning det er snakk om. Da er Backer tydeligere når han sier at RPR ”i allfall” gjelder for plan-dispensasjoner på samme måte som for planvedtak (ibid). Han skriver også at ”flere av de fastsatte retningslinjene forutsetter at de skal

gjelde like godt i forhold til enkeltsaker etter pbl” som for plansaker. Dette gjelder ”særlig saker om dispensasjon fra planer, men også saker om dispensasjon fra strandvernet og ved byggesaksbehandling” (ibid:134). Med andre ord er det ikke bare en vurdering fra en juridisk teoretiker at RPR også *kan* rette seg mot enkelte andre beslutningsformer enn planlegging etter plan- og bygningsloven, det er også mulig å peke på at de myndigheter som har utformet flere av RPR-ene har forutsatt dette.

En vanlig fremstilling av RPRs rolle i planleggingen, er at den ikke er bindende, men at den vil spille en vesentlig rolle i planleggingen, i alle fall dersom myndigheter som kan legge ned innsigelse velger å bruke RPR som et grunnlag for dette. Mer detaljerte undersøkelser av hvilke muligheter og begrensninger hjemmelen til å utforme RPR medfører, er imidlertid gjort (Backer 1995, Lindemark 1999). De viser at bildet av RPR som *ikke bindende* med fordel kan nyanseres.

Den juridiske litteraturen er opptatt av noen nyanser i hvilke føringer RPR kan gi i forhold til forskjellige sider ved de beslutningsprosessene som omfattes. Ikke minst er man opptatt av hvilke plikter RPR eventuelt kan pålegge, og i hvilken utstrekning de bare er å anse som retningslinjer, dvs. at man kan velge å ikke følge dem dersom andre hensyn veier tyngre. Loven slår fast at RPR ”skal legges til grunn for planleggingen”, jf § 17-1. Ut fra dette kan vi lese et tydelig pliktelement, og Lindemark utdypet dette ved å si at ”RPR kan pålegge kommunen plikter med hensyn til hvilke faktorer som skal avveies og hvilken vekt de skal tillegges” (Lindemark 1999:70). Backer skriver at i ”arealplanleggingen” er det en plikt å ”legge vekt på dem” (Backer 1995:134). Backer understreker, under tematikken overtredelse av RPR, hvor sterkt dette er ved å si at ”en svikt i saksbehandlingen (mangelfull utredning) eller i skjønnsutøvingen kan tenkes å lede til ugyldighet” (Backer 1995:134). Vi tolker dette som et uttrykk for at Backer mener at RPR kan uttrykke plikter i alle fall i forhold til utredningsbehov og det at skjønn skal utøves.

Hvilke andre elementer hjemmelen eventuelt åpner for å pålegge plikter i forhold til, sier ingen av dem noe om. Det kan være at adgangen til å pålegge utredning, slik Backer omtaler den, utledes av adgangen til å pålegge å vektlegge det aktuelle hensynet. Man kan argumentere for at det å vektlegge hensynet ikke blir tilstrekkelig effektivt dersom utredningsgrunnlaget ikke er godt nok. Lindemark er inne på et tilsvarende resonnement når hun sammenlikner RPR med konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, og sier at man i begge tilfeller har plikt til å arbeide med forberedelsene til et vedtak

for å oppfylle den intensjonen, for RPRs vedkommende, at retningslinjen blir tatt i betraktning (Lindemark 1999:80).

I forhold til de planvalgene kommunene skal gjøre, har likevel RPR klare rettslige begrensninger. Lindemark (1999:79) skriver at ”RPR kan ikke diktere innholdet i planene. Retningslinjene kan fremheve et hensyn sterkt, men ikke avgjøre at det skal veie tyngst, uansett mothensyn”.

Som vist over, er Backer inne på at brudd på en RPR kan føre til ugyldighet. Forvaltningslovens krav til dette er imidlertid høye, jf § 42, så det er neppe nærliggende å se på denne muligheten som en form for virkemiddel ved utformingen av RPR-er.

Lindemark (1999:119) er opptatt av at det etter loven er opp til departementet å bestemme sanksjonene dersom RPR brytes, og at det i dette ligger en mulighet for tilpasning fra statens side. Det er en interessant problemstilling om staten bare kan reagere i henhold til hvordan plan- og bygningsloven selv beskriver at staten kan reagere på kommunenes planlegging, for eksempel gjennom det å avgjøre innsigelsessaker eller innkalle og gjøre endringer i planen, eller om det også finnes andre muligheter. Lindemark selv svarer ikke på det. Vi anser vel at denne problemstillingen ikke er blant de mest sentrale i forhold til spørsmålet om vi bør ha en RPR for jordvern og eventuelt hvordan en slik RPR kan utformes.

RPR for samordnet areal- og transportplanlegging (ATP) viser direkte til muligheten for å belønne planlegging i overensstemmelse med retningslinjene. I pkt. 4.3 heter det at ”vedtatte arealplaner i tråd med disse retningslinjene skal legges til grunn for statlige tilskudd og lån til utbygging av større utbyggingsområder og samferdselstiltak, samt etableringstillatelser, innenfor de retningslinjer som for øvrig gjelder for disse ordningene eller tiltakene”. Det at staten tydeligvis har en stor frihet til å innarbeide denne typen virkemidler, er et interessant utgangspunkt også for vårt arbeid.

I dette avsnittet har vi gitt en fremstilling av hvilke formelle begrensninger og muligheter som knytter seg til RPR. Vi opplever at en slik oversikt gir innsikt i hva man kan gjøre og ikke kan gjøre med en RPR, noe som blir svært nyttig i forhold til det å gi råd til en mulig RPR for jordvernet. Basert på denne fremstillingen fremstår det som rimelig å konkludere med at RPR kan pålegge *plikt* ikke bare i forhold til at det skal redegjøres for hvordan de hensynene RPR tar opp er avveid, men også hvordan man skal gjennomføre helt bestemte utredninger, med det formålet å *kunne* vurdere planspørsmålene slik RPR krever. Dette kommer i tillegg til at RPR er et sterkt politisk

signal, og et betydelig redskap i avgjørelser knyttet til innsigelse etter plan- og bygningsloven.

2.2 Rikspolitiske retningslinjer som er utarbeidet

Det er i alt utarbeidet sju rikspolitiske retningslinjer (RPR). Den første RPR som ble utarbeidet var ”Rikspolitiske retningslinjer for regional planlegging og miljøkrav i forbindelse med Hurumprosjektet (Hovedflyplass og tilbringersystem)”. Denne RPR-en ble gitt som kongelig resolusjon 30. juni 1989. Noen måneder senere kom den andre, ”RPR for å styrke barn og unges interesser i planleggingen”, gitt ved kongelig resolusjon 1. september 1989.

Listen nedenfor viser titlene på de syv rikspolitiske retningslinjene. I parentes står årstallet de ble gitt ved kongelig resolusjon.

- RPR for regional planlegging og miljøkrav i forbindelse med Hurumprosjektet (Hovedflyplass og tilbringersystem) (1989)
- RPR for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1989)
- RPR for regional planlegging og miljøkrav i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen (1991)
- RPR for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (1993)
- RPR for samordnet areal- og transportplanlegging (1993)
- RPR for planlegging i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen (1994)
- RPR for vernede vassdrag (1994)

Listen viser at samtlige sju RPR ble utarbeidet i seksårs-perioden 1989-1994. Tre av retningslinjene omhandler planlegging i forbindelse med ny hovedflyplass og to av disse er ikke lenger aktuelle; RPR for Hurumprosjektet fra 1989 og den første retningslinjen for Gardermoen fra 1991, som ble erstattet med en ny RPR for Gardermoen i 1994. Det er altså fem rikspolitiske retningslinjer som fortsatt gjelder.

RPR er, som tidligere nevnt, hjemlet i plan- og bygningsloven, som trådte i kraft i 1986. Den første RPR ble altså utformet tre år etter loven, i 1989. Deretter fulgte en periode da relativt mange nye RPR så

dagens lys. Etter at RPR for vernede vassdrag ble gitt i november 1994 har imidlertid ikke dette virkemiddelet blitt benyttet som styringsverktøy på nye områder.

Innholdsmessig utforming

De rikspolitiske retningslinjene er korte. Typisk er de på tre til fire sider og inndelt i fem til seks hovedavsnitt. Retningslinjene er ikke standardisert i disposisjonsmessig forstand, for eksempel med likelydende punktoverskrifter. Likevel er det en viss likhet i selve oppbyggingen av dokumentene.

Det virkeområdet RPR-en omhandler er presisert, når retningslinjene ikke omhandler alle landets kommuner og fylkeskommuner. Videre blir overordnende eller nasjonale mål omtalt – og deretter blir dette presisert med delmål og mer konkrete retningslinjer.

Vanligvis omtales retningslinjens virkeområde eksplisitt. Tabellen nedenfor viser hvordan det kommunale og fylkeskommunale nivået berøres av de ulike RPR. Som det framgår av tabellen, er det bare to rikspolitiske retningslinjer som gjelder alle kommuner ('Barn og unge' og 'Areal- og transportplanlegging'). Retningslinjene for Oslofjorden og Vernede vassdrag er eksempler på RPR som bare gjelder et begrenset antall kommuner. I begge disse tilfellene gjelder for øvrig heller ikke RPR hele arealet i kommunen.

Tabell 2.1 *Virkeområde for RPR. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag.*

RPR	Virkeområde
Barn og unge	Gjelder alle kommuner og fylkeskommuner
Oslofjorden	Berører 37 kommuner og fem fylkeskommuner
Areal og transport	Gjelder alle kommuner og fylkeskommuner. I by- og tettstedsområder stilles det særskilte samarbeidskrav
Gardermoen	Gjelder 14 kommuner samt det fylkeskommunale nivå
Vernede vassdrag	"Berørte kommuner og fylkeskommuner" (i praksis alle fylkeskommuner og 319 kommuner)

Den første RPR om Gardermoen (fra 1991) hadde samme virkeområde som den som kom i 1994. RPR om Hurum fra 1989 omfattet 11 kommuner og fire fylkeskommuner.

Alle retningslinjene har generelle målformuleringer innarbeidet. Av de fem retningslinjene som fortsatt gjelder, omtaler tre (barn og unge, vernede vassdrag, Oslofjorden) eksplisitt nasjonale mål. De to øvrige omtaler også overordnede mål, selv om de her ikke blir kalt "nasjonale". Disse målsetningene er, ikke overraskende, generelt formulert. Deretter omtaler alle retningslinjene mer eksplisitte formål eller delmål. Felles for alle RPR-ene er at også disse delmålsetningene er *vagt* formulert, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 2.2 *Eksempel på delmål i RPR-sammenheng. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag.*

RPR	Eksempel på delmål
Barn og unge	"Synliggjøre og styrke barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter PBL" (jf. punkt 2 a i RPR)
Oslofjorden	"Naturgrunnet skal forvaltes på lang sikt, ut fra hensynet til naturens mangfold, produktivitet og evne til fornyelse" (jf. punkt 3.2.1, første del, i RPR)
Areal og transport	"Planlegging av utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør samordnes slik at det kan legges til rette for en best mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport, og slik at transportbehovet kan begrenses" (jf. punkt 3.1, første del, i RPR)
Gardermoen	"Ved planlegging av areal og utbygging skal det legges til rette for et utbyggingsmønster som vektlegger en funksjonsdyktig hovedstadsregion sammen med ivaretagelse av helse-, miljø- og ressurs hensyn" (jf. punkt 3.1, første del, i RPR)
Vernede vassdrag	"..unngå inngrep som reduserer verdien av landskapsbilde, naturvern, friluftsliv, vilt, fisk, kulturminner og kulturmiljø" (jf. punkt 3a i RPR, som er ett av fem mål som presiserer de nasjonale målene)

Etter å ha presentert virkeområde og ulike typer målsetninger (nasjonale mål og delmål), kommer det typisk et punkt fire som angir retningslinjer for arbeidet innenfor det feltet RPR-en dekker.

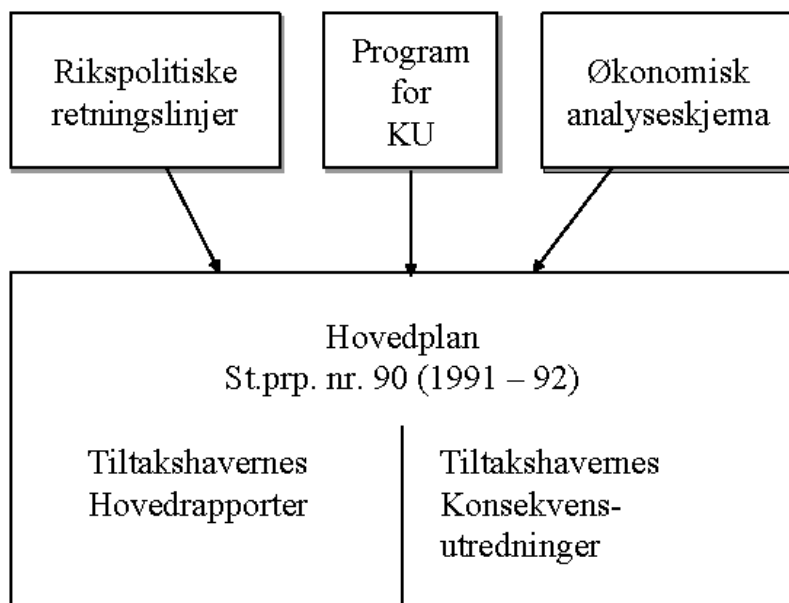
RPR som en del av en helhet; eksempelet Gardermoen

De RPR som hittil er formulert er nokså generelle, og kan ikke forstås isolert, men må vurderes i forhold til andre dokumenter som har relevans for planleggingen. I NOU 1999:28 "Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring", som gjennomgår prosessene rundt arbeidet knyttet til hovedflyplassen, belyses dette godt. De (i alt tre) RPR som ble utarbeidet om ny hovedflyplass kunne bare forstås i sammenheng med andre dokument og prosesser.

Da det ble klart at Gardermoen, og ikke Hurum, var lokaliseringsstedet, ble det relativt raskt definert en rekke typer ulike prosjekt som skulle pågå parallelt. Ett av disse var et regionalt planprosjekt, for kartlegging av muligheter og virkninger av Gardermoprojektet, samt å legge til rette for en positiv regional utvikling, jf. også St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 7 (1990 - 91) *Om bevilgning til planlegging av hovedflyplass på Gardermoen*. Andre prosjekter omfattet selve flyplassanlegget og tilbringersystemet med planlegging av veier, jernbane osv.

Hovedplanarbeidets struktur kan illustreres slik det er gjort i figuren nedenfor. NOU-en framhever betydningen av RPR som et ledd i utbyggingen av flyplassen. Den første RPR om Gardermoen (gitt som kongelig resolusjon 18. januar 1991) konkretiserte Stortingets utrednings- og planleggingsvedtak fra året før (og var i stor grad bygget over samme lest som for Hurum). Gjennom et interdepartementalt koordineringsutvalg (IKU) ble RPR-ens innhold avklart, første gang i forbindelse med høringsutkast og siste gang i forbindelse med endelig vedtak. I dette utvalget drøftet en blant annet tilbringersystemet, kollektivandelen, Fornebus etterbruk og innskrenkninger av arealbruken i flystøysoner.

Figur 2.1 Hovedplanarbeidets struktur; Kilde NOU 1999:28



I forbindelse med NOU-arbeidet om Gardermoprojektet, ble sentrale aktører fra prosessene på første del av 1990-tallet intervjuet om rikspolitiske retningslinjer. Noen av de viktigste synspunktene er presentert i det følgende, og som man kan se, er oppfatningene varierende, men i hovedsak framheves det at RPR hadde stor betydning:

For det første ble utarbeidelsen av retningslinjene sett på som en meget viktig prosess. Rikspolitiske retningslinjer var på dette tidspunktet et nybrottsarbeid for Miljøverndepartementet, som i dette ble støttet av Samferdselsdepartementet og tiltakshaverne. Det ferdige dokumentet reflekterte det man ble enige om og var meget viktig som felles planforutsetninger. Det ble derfor først og fremst et strategisk dokument for å styre fremtidige handlinger.

For det andre var RPR et meget styrende dokument for tilbringer-tjenesten gjennom de konkrete mål som ble satt for kollektivandelen, bl.a. ved at det fastslo at tilbringer-tjenesten ikke bare skulle være rettet mot flyplassens behov, men også støtte opp under det samlede regionale trafikkmønsteret og ved at RPR-en la grunnlaget for valg av de store linjer for både vei og jernbane.

Videre var RPR viktig fordi den trakk opp retningslinjer for bebyggelse i flystøysonen.

I sin utforming rettet RPR seg først og fremst mot kommunal og fylkeskommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Når det gjaldt statens egen planlegging – Samferdselsdepartementet og tiltakshaverne - ga RPR kun innholdsmessige premisser og ikke retningslinjer for hovedplanleggingen, med unntak av konsekvensutredningen. RPR kom derfor til å spille en begrenset rolle for tiltakshaverne i det mer konkrete utrednings- og planarbeidet. Etter at RPR var vedtatt, var det først og fremst fylkeskommunen og kommunene samt miljømyndighetene som aktivt kom til å bruke RPR i hovedplanfasen.

Det viktigste ved Rikspolitiske retningslinjer var i følge NOU-ens evaluering, selve *prosessen* for utarbeidelsen av disse og de avklaringer dette innebar. Deretter fikk RPR-en en mer begrenset betydning.

Blant aktørene var det ulike oppfatninger av hvor bindende RPR var. I NOU-en konkluderes det med at RPR-en har hatt betydning for hovedplan*prosessen*, men mindre for utfallet av denne. Betydningen var størst der formuleringene i RPR var konkrete (kollektivandel, støy). RPR fungerte strukturerende og som et felles referansegrunnlag for aktørene i prosessen. Likevel er det klart at RPR ikke hadde styrke til å styre prioriteringene på en rekke områder i særlig grad. Til det er RPRs formelle status for svak, innholdet for generelt og den mangler anvisninger på hvordan en skal avveie mellom de forskjellige hensynene som omtales i retningslinjen. Som et ledd i en planprosess kan imidlertid RPR spille en viktig rolle.

2.3 Erfaringer med RPR

I dette delkapittelet vil vi formidle et bilde av forskning og utredning om de eksisterende RPR-ene. Formålet med det er å finne konklusjoner som sier noe om hvilken innholdsmessig utforming RPR bør ha og hvordan prosessen rundt det å lage en RPR bør bygges opp. Vi gjør et utvalg av observasjoner som tar sikte på å si noe allment om RPR-ene. Det er dermed sannsynlig at de også vil være relevante for en RPR for jordvernet.

Vi ser flere sentrale temainndelinger i litteraturen. Fremstillingen under har både en deling i det innholdsmessige og den prosessen som har ledet til den innholdsmessige utformingen. Deler av litteraturen

har et hovedfokus på hva som er kriterier for hvilken type utforming (og virkemåte) som gjør en RPR egnet til å fremme statlige interesser. Disse bidragene berører alle RPR-ene, og har et sammenliknende fokus. Men de fleste rapportene om RPR handler bare om én av dem, og er ofte forsiktige i forhold til det å si noe som kan være gyldig for flere RPR-er. Vi har allikevel også funnet interessante poeng i slike arbeider.

I drøftingen nedenfor tar vi utgangspunkt i to markante arbeider, som begge tar utgangspunkt i de eksisterende RPR-ene, men med vesentlig forskjellige innfallsvinkler. Det ene er utført av ECON, det andre av NIBR.

Det første arbeidet er ECON's rapport fra 1995; *Bruk av rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven*. Rapporten bygger på teoretiske resonnementer og gir anbefalinger om hvilke egenskaper en RPR bør ha. Det legges mindre vekt på å begrunne hvordan disse utledes enn det vi har behov for i forhold til en mer konkret anvendelse av slike kriterier. I stor utstrekning får man en opplevelse av å forstå dem "intuitivt". Dette er en opplevelse som eventuelt kan bli svekket ved nærmere gjennomgang av hva påstandene representerer. Mulighetene for å gjennomføre en slik kritisk gjennomgang er imidlertid begrenset her, så det mest nærliggende for oss er derfor i hovedsak å legge disse forestillingene til grunn, men problematisere dem i den utstrekning det virker nærliggende i forbindelse med behandlingen av dem i forhold til jordvernet.

Det andre arbeidet er utført av NIBR: *"Du må ikke komme her og bygge der"*. *Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planleggingen* (Johnsen, Klausen & Røe 1996). Her er det gjennomført et empirisk studium av RPRs virkemåte. Konklusjonen er ikke så entydig fokusert som ECONs på å utvikle kriterier for når en RPR vil fungere bra. Man formulerer en målsetning om å forklare variasjoner i bruk, og de aller fleste konklusjonene har et fokus på konsekvenser av RPR eller hvordan de brukes, uten at disse særlig ofte knyttes til bestemte utformingstrekk. Det ligger likevel underforstått at konsekvensene kunne vært annerledes dersom RPR-en hadde vært formulert på en annen måte. Man går allikevel sjelden inn på slike alternative utformingsmuligheter. Slik sett er det vanskeligere for oss å bruke NIBRs resultater enn ECONs. Vi har imidlertid gjort noen utvalg fra NIBRs rapport som vi mener bidrar til å belyse mer allment hva som skal til for at en RPR skal fungere godt.

Ingen av de andre bidragene vi refererer, har som formål å uttale seg samlet om RPR-ene. Erfaringene fra disse bidragene har dermed verdi

i vår sammenheng i den utstrekning vi vurderer det slik at de kan overføres til andre RPR-er. Det har styrt utvalget vårt av hvilke konklusjoner vi har valgt å hente fra disse bidragene.

Hva sier litteraturen om hvilke egenskaper som er hensiktsmessige?

I dette avsnittet vil vi først operere med noen temainndelinger i forhold til de mest sentrale dimensjonene vi er opptatt av. Dette er først og fremst presentasjon av mål, styringsgrep, geografisk avgrensning og prosessen rundt utformingen av RPR-en. Deretter vil vi gjengi en del andre konklusjoner, som vi ikke plasserer under sentrale dimensjoner, men som allikevel sier noe om hvilke egenskaper en RPR bør ha.

Mål: I ECONs studie, som omfattet en vurdering av alle de eksisterende retningslinjene, framheves RPR for vernede vassdrag som den sterkeste. ”Dette skyldes for det første at de er klart forankret i verneplaner vedtatt av Stortinget, hvor retningslinjene kommer inn som en oppfølging av disse” (ECON 1995:29). Vi ser det som interessant i et litt bredere perspektiv at RPR kan knyttes til andre vedtak som berører det samme feltet, og dermed bruke disse som redskap for å fremme RPR-ens egen effektivitet.

ECON fremhever videre RPR for vernede vassdrag ved å si at de er ”strukturete, og delmålene er i stor grad formulert slik at de kan knyttes opp mot observerbare størrelser, noe som styrker mulighetene for ens praktisering og etterprøving” (ECON 1995:29). Johnsen et. al (1996:108) har noen tilsvarende betraktninger: RPR må ikke være ”vag” eller ”teoretisk”.

Ett aspekt ved målformulering knytter an til et grunnleggende utgangspunkt for statlig styring som ECON er opptatt av. De formulerer det slik at skal kommunene arbeide etter statens mål, må målsetningene være sammenfallende (ECON 1995:6). Man viser også til at dette ”trolig” er tilfelle i en eller flere av RPR-ene. NIBR er også opptatt av at målkonflikter ”påvirker” bruken av RPR (Johnsen et. al 1996:125), presumptivt på en uønsket måte.

ECON er videre av den oppfatningen at RPR må kunne anvendes direkte i planleggingen (ibid:12), og bør bare brukes innenfor så viktige saksfelt at nasjonale myndigheter er innstilt på aktiv medvirkning og oppfølging.

Forståelse av retningslinjenes innhold er naturlig nok sentral. RPR har et faglig innhold som kan være vanskelig å forstå for forvaltere uten spesielle forutsetninger. Dermed blir det problematisk når de delene

som det kanskje er størst behov for skal være tydelige, nemlig retningslinjene for innholdet i planene, blir de mest utydelige. Innholdsmålsetningene er ofte preget av generell politikk, og det kan være vanskelig å etablere relevante forbindelseslinjer til kommuneplanleggingen. Det er et behov for at RPR formulerer presise mål, og er saksmessig avgrenset, skriver ECON (1995:24).

Styringsgrep: Som tidligere påpekt setter lovbestemmelsen rammer for utformingen av retningslinjene. Disse rammene bidrar trolig en del til at RPR-ene ikke får en så entydig form som for eksempel forskrifter. En del av funnene i evalueringene går på at dette er problematisk. Med 'styringsgrep' sikter vi til variasjoner i formuleringene som går ut på å pålegge eller retningsgi.

En RPR bør ha et fokus på "skal" i stedet for "bør", og dette vil *påvirke* hvordan retningslinjene forstås, i følge Johnsen et. al (1996:125). Vi tolker det slik at dette poenget følger av et resonnement om *tydelighet*, som også anføres i forhold til målmessig konkretisering. Denne rapporten tar med andre ord ikke opp diskusjonen om hva RPR kan styre, den bare slår fast at tydelig styring er bedre enn utydelig styring.

Det er likevel klart at noen RPR-er oppfattes mer forpliktende og styrende enn andre. Det knytter seg usikkerhet til den formelle statusen og til RPRs rolle i den politiske beslutningsprosessen, i følge ECON. Man mener at dette bør bli klarere. ECON skriver videre at RPR illuderer rettslig regulering, men ikke er det. Det er store forskjeller mellom de eksisterende retningslinjene i forhold til hvor forpliktende de kan oppfattes, fordi enkelte er generelt utformet og har lite konkrete instruksjoner til kommunene, mens andre inneholder konkrete kravliknende elementer (ECON 1995:15). Det å klargjøre dette overfor brukerne, fremstår altså som fornuftig.

ECON påpeker også at de mest konkrete delene av RPR handler om prosedyrer, samarbeid og konkrete forhold som skal vurderes (ECON 1995:24). I denne gjennomgangen påpekes det at målsetningene ofte er uklart formulert – og at de kanskje må være det - i og med at de er gitt som retningslinjer i planleggingen. Det kan dermed se ut som det er en sammenheng mellom konkretiseringsgrad og hvilken adgang man har til å pålegge plikter (jf kapittel 1). Desto sterkere restriksjoner et område i RPR-en har i forhold til det å pålegge plikter, desto mindre konkret ser det ut til at dette området blir behandlet.

ECON er også opptatt av gjennomførbarhet og etterprøvbarhet. Det framheves at gjennomførbarhet varierer med anvendelighet, forståelighet og konkretisering. Man er også opptatt av at krav knyttet

til prosess og konkrete vurderinger som skal gjøres, både er lettere gjennomførbart og etterprøvbart (ibid:25).

Geografisk avgrensning: Geografisk avgrensning av virkeområdet er også en interessant dimensjon. ECON argumenterer for at en slik avgrensning gir bedre forutsetninger for at RPR blir fulgt opp. Man vil ha det til at desto mer avgrenset geografisk område RPR-en omfatter, desto større er muligheten for å konkretisere innholdet i RPR-en, fordi dette gjør det enklere for den enkelte planansvarlige å koble retningslinjene opp mot de konkrete problemstillingene i planleggingen (ECON 1995:26).

ECON konkluderer med at RPR fremstår som å ha begrenset effektivitet, men kan være egnet i visse "situasjoner", nemlig konkrete, saklige og/eller geografisk avgrensede problemstillinger (ECON 1995:9).

Proessen rundt utformingen av RPR: Som påpekt i presentasjonen av RPR for Gardermoen, syntes prosessen rundt utformingen av retningslinjen å ha stor betydning. En rapport fra Statskonsult (Bjørn & Grøtting 1994:16) synes å bekrefte dette. Forfatterne av rapporten mener det kan være en fordel om viktige problemstillinger for utformingen av en RPR går gjennom en prosess som involverer mange av de som vil være involvert i anvendelsen av den. Det blir pekt på som en mulig årsak til dårlig virkemåte for de RPR-ene som ikke har vært igjennom en slik prosess. Man viser konkret til at en "omfattende prosess var nødvendig for å oppnå tilstrekkelig påvirkning, entusiasme og forståelse for problemområdet og at mange i kommunene føler seg mer forpliktet til å følge opp intensjonene i RPRO (RPR for Oslofjorden) fordi de har fått et eierforhold til problemene" (ibid). Bjørn & Grøtting setter også RPR i et målstyringsperspektiv, og sier at "all erfaring med målstyring tilsier at betydelig kommunikasjon og medvirkning fra underliggende nivåer er nødvendige faktorer for at resultater skal oppnås. Proessorientert arbeid ivaretar ofte behovet for dette" (ibid:16).

Abrahamsen (2000) avdekker at høringen av RPR for Oslofjorden hadde stor betydning for de endringene som ble gjort i den. Den lærdommen vi kan trekke av dette er at offentlig høring av fremtidige RPR-er sannsynligvis er en god ide. Det at slik høring ikke er lovpålagt, gjør dette til et viktig poeng.

Andre interessante sider: Johnsen et. al (1996:126) peker på at det generelt sett er vanskelig å vurdere virkningene av RPR isolert, for eksempel fordi det allerede er sammenfall mellom retningslinjene og kommunal politikk. Retningslinjen eller lovhjemmelen gir ingen

veiledning i hvilke lokale hensyn som kan begrunne avvik fra retningslinjene eller hvor tungt de må veie (Lindemark 1999:119). Dette skaper usikkerhet. Hvorvidt denne usikkerheten bidrar til å fremme eller svekke den interessen RPR-en er utarbeidet for, er usikkert. Vi finner ingen evalueringer om hvordan dette slår ut.

Bråtå (1999) opererer med et ”kunnskapskrav for RPR”. Konkret handler det for Bråtås del om kunnskap om og kartfesting av de 56 mest truede og hensynskrevende naturtypene, og kunnskapskrav til viktige funksjonsområder for arter. Slik legger han et grunnlag for hva han mener skal til for at en RPR for biologisk mangfold skal fungere. Bråtås vurderinger er knyttet saksspesifikt til biologisk mangfold, og tilnærmingen må analyseres nærmere før man kan etablere en overføringsverdi til arbeidet med RPR for jordvernet.

Hanssen (1999) drar veksler på konseptet om å *innarbeide* retningslinjene. Studiet handler om kommunenes innarbeiding av RPR for vernede vassdrag i sine planer. I vår undersøkelse ønsker vi å studere ”innarbeidelses”-konseptet som en mulig modell for RPR. Problemstillingen blir hvordan kan RPR utformes slik at den kan *innarbeides*. RPR for vernede vassdrag angir et klassifikasjonssystem for vassdragene (inkludert nedbørsfeltene), og kommunen blir oppfordret til å bruke dette. Formålet med dette er å få frem ulike kriterier for interesseavveining. På den måten engasjerer man kommunene i flere faser, der de mest grunnleggende bærer preg av en slags oversiktsplanlegging med føringer for senere planavveininger. Det å ta i bruk dette første trinnet representerer da en form for innarbeiding av RPR-en.

Gunleiksrud (1999:20) er opptatt av hvordan RPR kan brukes til å presisere et krav som allerede finnes i regelverket. Hvorvidt denne muligheten kan være et slags primær-motiv for å vedta en RPR skal vi ikke ha sagt. Men det å være oppmerksom på muligheten for også å gjøre noe sånt kan være nyttig, dersom man skal utarbeide en RPR.

Gjennomgangen av litteraturen har gitt en rekke innspill til hva man bør gjøre med en RPR for at den skal kunne egne seg til å fremme de statlige interessene den tar sikte på. Det viktigste her er nok at det hjelper om den er tydelig avgrenset i forhold til hva den gjelder, også geografisk. Det er viktig at den har tydelige mål uten tolkningsrom og uten målkonflikter. Den bør også være tydelig på hva som er plikter og hva som er avveininger kommunen har adgang til å gjøre. Det kan virke hensiktsmessig at RPR-en viser til andre vedtak på det området den gjelder, og bruker disse som redskap. Til slutt bør selve arbeidet med å utforme RPR-en være preget av involvering fra de som kommer til å anvende den. Vi kan kanskje savne mer omfattende begrunnelser

og mer empirisk dekning for mange av konklusjonene i den litteraturen vi har sett på, men gjennomgangen har i det minste gitt oss en del punkter som kan se ut til å si noe interessant om RPR, uavhengig av hvilket område den dekker.

2.4 RPR et virkemiddel som ikke har funnet sin form?

De studier som har vært gjort, tyder på at RPR ikke bare kan vurderes ut fra selve teksten i retningslinjene, jf. også avsnitt 2.3. I tillegg har både prosessen i forkant av selve RPR-en og forholdet til andre bestemmelser stor betydning.

Etter en relativt aktiv fase i seksårsperioden 1989-1994, hvor det ble gitt syv ulike rikspolitiske retningslinjer, har det nå fulgt en tiårsperiode der det ikke er utarbeidet en eneste RPR. Det har blitt stilt spørsmål ved hvor relevant RPR er, og om ikke lov, forskrift, rundskriv og andre styringsverktøy er like hensiktsmessige. Det faktum at staten ikke har utarbeidet en eneste rikspolitisk retningslinje siden 1994, indikerer at virkemidlet ikke har blitt sett på som spesielt interessant som styringsverktøy på nye områder.

Betyr dette at RPR på nye områder ikke er aktuelt? Svaret på dette spørsmålet er ikke ubetinget ja. Planlovutvalget har i sine utredninger (NOU 2001:7 og NOU 2003:14) tatt til orde for en revitalisering av RPR som virkemiddel. Utvalget tar til orde for å opprettholde hjemmelsgrunnlaget for RPR, selv om erfaringene så langt ikke har vært entydig positive. Utvalget mener også at dette virkemidlet bør benyttes mer *aktivt* av staten, innenfor det virkeområdet som i hovedsak er etablert for de rikspolitiske retningslinjene i dag.

Utvalget framhever at plan- og bygningsloven §17-1 første ledd ikke regulerer saksbehandlingen ved utarbeiding av rikspolitiske retningslinjer. Tatt i betraktning at de rikspolitiske retningslinjene et stykke på veg vil kunne virke bestemmende for innholdet i kommunale og fylkeskommunale planer, kan dette synes som et paradoks. For all annen planlegging etter loven er det gitt til dels ganske omfattende og detaljerte saksbehandlingsregler (jf. NOU 2001:7, side 157). På bakgrunn av dette argumenterer utvalget for at loven bør inneholde uttrykkelige saksbehandlingsregler også for rikspolitiske retningslinjer, fordi en formalisering av saksbehandlingsreglene vil kunne bidra til å styrke selve ordningen med RPR.

Storingsvedtak - eventuelt føringer som gis i stortingsmeldinger med påfølgende stortingsdebatt - har en noe uklar status i forhold til kommunal og fylkeskommunal planlegging. Årsaken til dette er at vedtak som treffes - eller føringer som gis - av Stortinget, ikke har noen direkte bindende virkning overfor kommunene eller fylkeskommunene. Planlovutvalget mener at en direkte kopling opp mot plan- og bygningsloven, for eksempel slik at visse vedtak Stortinget treffer skal ha virkning som rikspolitiske retningslinjer, kan avhjelpe dette. Utvalget understreker samtidig at det i alminnelighet vil være nødvendig at regjeringen «omsetter» og konkretiserer Stortingets synspunkter til en rikspolitisk retningslinje, som fortsatt som hovedregel bør gis som kongelig resolusjon.

Statlige planretningslinjer

I sin andre delutredning (NOU 2003:14, side 16), tar planlovutvalget til orde for en sterkere markering av RPR i en ny plan- og bygningslov. I del II i den nye loven, "Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen", under kapittel 4 "Statlige planretningslinjer og planvedtak", foreslås det blant annet en § 4-1 og en § 4-2 gjengitt nedenfor:

”§ 4-1 Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging

Kongen skal hvert fjerde år, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene, utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for eller innpasses i planleggingen etter denne lov, og legges til grunn for statens oppfølging.

§ 4-2 Statlige planretningslinjer

Kongen kan stille opp mål og rammer og gi planretningslinjer for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i fylker og kommuner, og om nødvendig samordning mellom slike hensyn og interesser. Planretningslinjene kan gjelde landet som helhet eller et geografisk avgrenset område. Planretningslinjene skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter denne lov. Statlige, fylkeskommunale og kommunale organer skal også følge retningslinjene ved enkeltvedtak etter denne lov og annen lovgivning som retningslinjen har betydning for. Når statlige planretningslinjer vedtas, skal reglene i

forvaltningsloven kap. VII om forskrifter anvendes så langt de passer. Berørte kommuner og fylkeskommuner skal gis anledning til å uttale seg.

Departementet har ansvaret for å gjøre statlige planretningslinjer kjent for alle berørte offentlige organer, interesserte organisasjoner og institusjoner, og allmennheten”.

Planlovutvalget foreslår videre en § 4-3 om statlige planbestemmelser (som vil erstatte dagens rikspolitiske bestemmelser i PBLs § 17-2). Hvis planlovutvalgets forslag skulle bli tatt til følge, ville dette innebære en avklaring og opprustning av RPR-bestemmelsene i forhold til dagens lov. Dersom utarbeidelse av en ny lov skulle vise seg uaktuelt, foreslår planlovutvalget en utbygging av den eksisterende § 17-1.

Planlovutvalgets forslag er interessante. Samtidig er de uttrykk for at dagens plattform for RPR er uklar. Det kan ikke herske tvil om at erfaringene med bruk av RPR hittil har vært blandete. Dette skyldes både at anvisningene i retningslinjene har vært uklare og at de har vært dårlig forankret i forhold til øvrige prosesser og dokumenter.

RPR som *idé* er god, i den forstand at den er et innspill til planleggingen tidlig i prosessen, samtidig som den sier noe om viktige statlige prioriteringer. Et problem i kommunal planlegging er at viktige instanser ofte gir innspill sent i prosessen. Ideelt sett skal RPR motvirke dette, ved at retningslinjene foreligger *før* planprosessen begynner – og formidler målsettinger på ett bestemt og viktig politikkområde.

Tabell 2.3 gir en enkel oversikt, med eksempler, over ulike måter styringssignal kan formidles til kommune.

RPR som styringssignal, i forkant av planarbeidet, hører definitivt hjemme i venstre del av tabellen (rute 1 eller 3). Den generelle formen de eksisterende retningslinjene har fått, gjør at det kanskje er riktig å plassere dem i rute 1, sammen med for eksempel generelle målformuleringer gitt i stortingsmeldinger. Noe av problemet med RPR i dag, er kanskje nettopp denne generelle formen. Hvis RPR hadde vært mer konkretisert og spesifikk – dvs. mer på linje med formuleringene i paragraf 17.2 om 100-metersbeltet – hadde den sannsynligvis vært et mer hensiktsmessig styringsverktøy. Det er interessant å merke seg at en hovedvekt av *høringsinstansene* i forhold til planlovutvalgets arbeid, slutter seg til behovet for å klargjøre

reglene for bruk av RPR og at en rekke høringsinstanser er positive til bruk av rikspolitiske retningslinjer innenfor deres interesseområde.

Tabell 2.3 *Styringssignal til kommunal planlegging*

	Styringssignal i forkant av planarbeidet	Styringssignal underveis eller i etterkant av planarbeidet
Generelle styringssignal	Eks: Generelle målformuleringer i stortingsmeldinger	Eks: Fylkeskommunens veiledningsansvar etter PBL
	RPR i dag? 1	2
Mer spesifikke styringssignal	3 Eks: Bestemmelsen i PBL § 17-2 om 100-metersbeltet	4 Eks: Innsigelse etter at plan foreligger

Samtidig ligger det en opplagt fare i en konkretisering og spesifisering: "alle" vil gjerne ha særbestemmelser som sikrer sine sektorinteresser. Kommunene skal på sin side sørge for at planleggingen ivareta helheten. Desto flere konkrete bestemmelser kommunene må ta hensyn til på sektorområder, jo vanskeligere blir det å ivareta en lokal avveining og samordning.

På generelt grunnlag kan det pekes på argumenter både for og mot RPR. I de neste kapitlene vil vi studere hensynet til *jordvern* mer konkret. Vi vil spesielt se på det regionale og det sentrale leddet. I kapittel 3 retter vi søkelyset mot det regionale nivået som er tillagt innsigelsesmyndighet på jordvernområdet, fylkeslandbruksstyrene: Hvordan oppfatter fylkeslandbruksstyrene situasjonen i dag - og hvordan vurderer de RPR som virkemiddel innenfor jordvern? I kapittel 4 vurderer vi den sentrale statlige praksisen ovenfor innsigelsessaker som havner på Miljøverndepartementets bord: Hvordan turnerer departementet disse sakene? Gir departementets behandling grunnlag for å hevde at det bør utarbeides en RPR for jordvern?

3 Fylkeslandbruksstyret; positive til RPR for jordvern

3.1 Fylkeslandbruksstyret

I Landbruksdepartementets "Føresegner for Fylkeslandbruksstyra" understrekes det at styret har et særlig ansvar for å sikre arealressursene i landbruket¹. I den forbindelse framhever departementet landbruksstyrets innsigelsesmyndighet til planer utarbeidet etter plan- og bygningsloven, samtidig som fylkesmannen har en meglerrolle i slike saker. For Landbruksdepartementet er altså fylkeslandbruksstyret et viktig redskap i arbeidet for å ivareta jordhensyn. Dette styret kan i en viss forstand sies å være mellom barken og veden. På den ene siden skal det respektere det kommunale selvstyret og ikke gripe unødig inn i lokale saker. På den andre siden skal fylkeslandbruksstyret ivareta et overkommunalt regionalt perspektiv. For å ivareta et slikt regionalt perspektiv bør en ha en viss ryggdekning fra nasjonalt nivå.

Vår hovedproblemstilling er om utforming av en RPR for jordvern er en hensiktsmessig tilnærming om en vil etablere et sikrere vern av produktive arealressurser. Som ledd i arbeidet med å belyse dette spørsmålet, fant vi – i tråd med det som er nevnt ovenfor – medlemmene av fylkeslandbruksstyrene som sentrale informanter. Lederne og nestlederne av landets 19 fylkeslandbruksstyret ble tilsendt et spørreskjema med spørsmål knyttet til våre hovedproblemstillinger: Er det behov for en RPR for jordvern? Hvilke elementer bør en slik RPR eventuelt inneholde?

I tillegg ble det i spørreskjemaet reist spørsmål om fylkeslandbruksstyrets vurderinger av utvalgets posisjon i forhold til kommunale planprosesser og av det nasjonale nivåets prioritering av jordvern-

¹ Jf. Rundskriv M-55/1993. R-364. "Føresegner for fylkeslandbruksstyra" sendt til fylkeslandbruksstyra og fylkesmennene i september 1995.

spørsmål. I lys av den senere tids stadig større usikkerhet knyttet til fylkesnivåets skjebne, ba vi også om en vurdering av utvalgets framtid.

Disse problemstillingene drøftes i dette kapitlet. Innledningsvis gis det en kort presentasjon av dagens fylkeslandbruksstyrer, med særlig vekt på hvem som bekler funksjonen leder/nestleder. Metoden for innsamling av data er presentert bakerst i delkapittelet.

Fylkeslandbruksstyret har sju medlemmer som velges av fylkestinget. Fylkestinget velger også leder/nestleder. Styret blir valgt i samsvar med retningslinjer gitt av Landbruksdepartementet (Ld) og behandler saker etter jordloven, konsesjonsloven, skogbruksloven og andre saker staten legger på styret, saker det selv tar opp eller saker etatssjefer legger fram. Styret har politisk tilknytning til fylkestinget. Det er imidlertid fylkesmannen, ved landbruksavdelingen, som har sekretæransvar for styret.

Senterpartiet framstiller seg selv som et jordvernparti. I *Landbruks-politisk plattform* vedtatt på Senterpartiets landsstyremøte 6-7. april 2002, slås det fast at det ”må praktiseres et langt sterkere jordvern” (www.senterpartiet.no). Samtidig er Senterpartiet opptatt av å gjøre ”hverdagen enklere og friere for bonden”, noe som ifølge den samme plattformen innebærer at en bør åpne for mer ”fleksibilitet og samarbeid i næringen”. Sett i lys av partiets plattform, har Senterpartiet åpenbart en særskilt interesse av ledervervet i fylkeslandbruksstyret. Dette kommer også til uttrykk i den faktiske fordelingen av verv: Hele åtte av 19 ledere i fylkeslandbruksstyrene kommer fra dette partiet (jf. tabellen nedenfor).

Tabell 3.1 *Fylkeslandbruksstyrene, ledere og nestledere i perioden 2004-07*

	Ledere	Nestledere	Totalt
Arbeiderpartiet	4	9	13
Senterpartiet	8	3	11
Sosialistisk Venstreparti	2	4	6
Høyre	3	1	4
Fremskrittspartiet	1	2	3
Kristelig Folkeparti	1	0	1
Totalt	19	19	38

Når en ser leder og nestlederverv under *ett*, blir imidlertid ikke skjevfordelingen så sterk. Som det framgår av tabellen, har Arbeiderpartiet – det største partiet ved fylkestingsvalget i 2003 -

mange nestledere (ni), og når en ser leder/nestlederverv i sammenheng, har dette partiet flest lederverv, med Senterpartiet på andreplass. Det er også verd å merke seg at selv om en inkluderer nestledertallene, kommer landets nest største parti ved fylkestingsvalget i 2003, Fremskrittspartiet, langt ned på listen, med totalt tre leder/nestlederverv².

Fremskrittspartiet er det eneste partiet som åpent uttrykker skepsis til dagens jordvernregler. I partiets program heter det at en vil "Endre jordvernreglene slik at virksomhet og bosetning som ikke er jord- eller skogorientert lettere kan etableres" (www.frp.no). Sett i lys av dette, er det interessant å merke seg at Frp er relativt svakt representert med lederverv i fylkeslandbruksstyret (med én leder og to nestledere).

Fordelingen av kvinner og menn i fylkeslandbruksstyrenes lederverv er relativt jevn. Totalt innehar 16 kvinner leder/nestlederverv (dvs. 42 prosent av ledervervene), mens menn innehar 22 av leder/nestledervervene.

Metode

Gjennom undersøkelsen ønsket vi å kartlegge hvordan sentrale aktører i fylkeslandbruksstyrene vurderte spørsmål knyttet til jordvern, og spesielt deres syn på behovet for og utformingen av en rikspolitisk retningslinje for jordvern.

I utgangspunktet var intensjonen å sende skjemaet utelukkende til *styrelederne*. Vi så imidlertid en del problemer ved å velge et så begrenset utvalg. Blant annet ville undersøkelsen i stor grad bli en "Senterpartiundersøkelse" i og med at over 40 prosent av lederne utgikk fra dette partiet. Vi valgte derfor å inkludere nestlederne i undersøkelsen. Når nestlederne ble inkludert, ble den partipolitiske sammensetningen av vårt utvalg mer i samsvar med partifloraen slik den kom til uttrykk ved siste fylkestingsvalg. Selv når nestledervervet er tatt med, er det imidlertid selvsagt fortsatt skjevheter. Det bør derfor understrekes at undersøkelsen ikke er representativ for partiens styrkeforhold i landets fylkesting eller for fylkeslandbruksstyrene som helhet.

Selve spørreskjemaet var kort. Svaralternativene var strukturerte, med unntak av ett avsluttende spørsmål. Spørreskjemaet er vedlagt (vedlegg 2). Spørreskjemaet ble sendt ut i mars 2004. Det ble dessuten

² For en detaljert oversikt over partiene styrkeforhold ved fylkestingsvalget i 2003, vises til NIBR-notat 2004:115 (tabell 1.1).

gjennomført en ”purring” av de som ikke hadde svart etter tre uker (i april 2004).

Svarprosenten i undersøkelsen er høy: 34 av 38 representanter svarte, dvs. en svarprosent på 89. De som har returnert skjemaet, synes å ha forholdt seg aktivt til alle spørsmål. Med noen få unntak har alle besvart alle spørsmål.

Det er få skjevheter i utvalget. Svarene er med andre ord representative for undersøkelsesutvalget: Alle landets 19 fylker er representert i datamaterialet. I 15 fylker har både leder og nestleder svart, mens det fra fire fylker har kommet ett svar. 18 av 19 ledere og 16 av 19 nestledere har svart. Svarprosenten er også relativt lik for menn, 86 prosent, og kvinner, 94 prosent. Svarprosenten fordelt på parti er jevnt høy.

3.2 Fylkeslandbruksstyret: relasjoner til kommune og stat

Fylkeslandbruksstyret anser at de har en sentral rolle i kommuneplanprosessen

Tidligere undersøkelser har vist at landbruksinteressene ofte har vært lite involvert i kommuneplanprosessen *før* kommuneplanens høringsutkast foreligger. Derimot har kontakten mellom kommunen og landbruksinteresser gjerne vært stor i fasen etter at høringsutkastet foreligger. Innsigelser knyttet til landbruksspørsmål har således tradisjonelt vært hyppig forekommende (Bråtå & Harvold 1991:46-47).

Det er interessant å merke seg at et klart flertall av ledere/nestledere i fylkeslandbruksstyrene anno 2004 anser at styret har en sentral rolle også i fasen fram til kommuneplanens høring. Knapt halvparten av respondentene vurderer fylkeslandbruksstyrets rolle som svært sentral eller sentral. En knapp sjettedel (fem av 34) anser at styret har liten eller ingen betydning i denne fasen.

I fasen *etter* at kommuneplanen er sendt ut på høring, vurderer lederne/nestlederne fylkeslandbruksstyrenes rolle som enda mer sentral. Oversikten i tabellen nedenfor er basert på spørsmål 3 i spørreskjemaet. Nærmere 60 prosent (19 av 33) anser at styret har en svært sentral/sentral rolle i denne fasen.

Tabell 3.2 *Vurdering av fylkeslandbruksstyrets rolle i kommuneplanprosessen etter at planen er sendt på høring*

Svært sentral/sentral	19	(58 %)
Nokså sentral	9	(27 %)
Liten/ingen betydning	5	(15 %)
Totalt ³	33	(100 %)

De ledende representantene i fylkeslandbruksstyret vurderer altså seg selv som en sentral instans for kommunene gjennom hele kommuneplanprosessen. Partipolitisk tilhørighet synes ikke å ha betydning for respondentenes svar.

Delte oppfatninger av nasjonale myndigheters opptatthet av jordvern

For et regionalt organ som skal ivareta jordverninteresser, er det selvsagt av stor betydning at det nasjonale nivået er opptatt av dette politikkområdet. I jordvernspørsmål er dette viktig ikke bare fordi det nasjonale nivået kan sende ut retningslinjer for forvaltning av jordvernressurser. Det er også viktig fordi det nasjonale nivået, ved Miljøverndepartementet, kan overprøve den politikken regionale myndigheter legger seg på. Md fungerer som siste ankeinstans dersom innsigelser ikke blir løst i en tidligere fase i kommunens planprosess.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvordan respondentene vurderer det nasjonale nivåets opptatthet av jordvern. Tabellen, som er basert på spørsmål 4 i spørreskjemaet, viser at lederne/nestlederne i fylkeslandbruksstyrene kan deles i tre nesten like store grupper. En drøy tredel (12 av 34) oppgir at de har inntrykk av at myndighetene på nasjonalt nivå er svært opptatt/opptatt av jordvern. 10 respondenter mener situasjonen er mer ”midt på treet”, dvs. nokså opptatt. De siste 12 mener at en på nasjonalt nivå er lite eller ikke opptatt av jordvern.

Tabell 3.3 *Vurdering av hvor opptatt nasjonalt nivå er av jordvern*

Svært opptatt/opptatt	12	(35 %)
Nokså opptatt	10	(29 %)
Lite/ikke opptatt	12	(35 %)
Totalt	34	(99 %)

³ En respondent hadde ikke besvart dette spørsmålet. N er derfor 33.

Representantene fra fylkeslandbruksstyrene er altså nokså delte i synet på nasjonale myndigheters fokus på jordvern. Dette delte synet gir seg omtrent likt uttrykk i de ulike partiene som er representert i undersøkelsen.

Framtiden for fylkeslandbruksstyret?

Selv om lederrepresentantene er relativt delt i synet på hvor opptatt nasjonale myndigheter er av jordvern, gir de – som tidligere nevnt - uttrykk for at fylkeslandbruksstyret spiller en viktig rolle i kommuneplanprosessen. I egne øyne er de altså et viktig organ i forhold til den jordvernpolitikken som føres lokalt. Til tross for dette, oppfatter overraskende mange at utvalget er i ferd med å legge sine beste år bak seg.

Ni (av 33) tror at utvalget vil være nedlagt om ti år. Like mange tror at styret vil stå svakere om et decennium. Til sammen tror over halvparten (18 av 33) at fylkeslandbruksstyret har sett sine beste dager (jf. tabellen nedenfor).

Tabell 3.4 *Vurdering av fylkeslandbruksstyrets framtid (om ti år)*

Vil stå sterkere	9	(27 %)
Samme rolle	6	(18 %)
Svakere eller nedlagt	18	(55 %)
Totalt⁴	33	(100 %)

Framtidspessimismen på vegne av fylkeslandbruksstyret er, som det framgår av tabellen, ikke entydig. En knapp fjerdedel av respondentene (ni av 33) tror at styret vil stå sterkere enn i dag om ti år. Seks personer tror på en status quo-situasjon.

3.3 Rikspolitisk retningslinje for jordvern?

Avslutningsvis i spørreskjemaet, ble det spurt om respondentenes syn på innføringen av en RPR for jordvern. Mange av lederne/nestlederne i fylkeslandbruksstyrene synes åpenbart dette vil føre til en bedre forvaltning av jordressurser. Halvparten av de spurte var helt eller nokså enig i at en RPR for jordvern vil gi en mer fornuftig ressurs-

⁴ En respondent hadde ingen synspunkt og er ikke inkludert. N er derfor lik 33. En respondent oppga at han *trodde* styret ville være nedlagt om 10 år, men vedkommende *håpet* på at det ville ha samme rolle som i dag. Dette svaret er her rubrisert som nedlagt.

forvaltning. Bare 19 prosent (seks av 32) var helt eller nokså uenig i å benytte RPR som virkemiddel.

Tabell 3.5 RPR vil føre til bedre forvaltning av jordressurser

Helt/nokså uenig	6	(19 %)
Verken enig eller uenig	10	(31 %)
Nokså/helt enig	16	(50 %)
Totalt ⁵	32	(100 %)

Det er vanskelig å finne klare mønstre i svarene fordelt på region eller parti. Når det gjelder parti kan det se ut til at det er en *tendens* til at SV-representantene er mer positive enn representanter fra andre partier: Fire av fem SV-representanter var helt/nokså enig i at RPR ville føre til en bedre jordressursforvaltning og én var verken enig eller uenig.

I de andre partiene synes det å være noe større skepsis enn i SV til RPR. De to store partiene i vårt utvalg, Senterpartiet og Arbeiderpartiet har begge representanter som sier seg uenige i at innføring av retningslinjer vil gi en bedre jordressursforvaltning. En større gruppe i begge partier er imidlertid tilhengere av RPR.

Innholdet i en RPR for jordvern

I et åpent avsluttende spørsmål ble respondentene bedt om å utdype hva en RPR for jordvern konkret bør inneholde. Svært mange har benyttet anledningen til å gi kortere eller lengre kommentarer. I alt har 24 av 34 gitt kommentarer. De aller fleste som har formulert slike kommentarer, er tilhengere av at det utformes rikspolitiske retningslinjer for jordvernet, men noen få uttrykker seg også *mot* en RPR. Disse understreker verdien av det kommunale selvstyret, og at en ikke bør lage bestemmelser som bryter med dette selvstyret. En respondent hadde således

...ikkje tru på RPR som virkemiddel. Jordvern må utøvast lokalt

Noen av talerørene i *favør* av en RPR framhevet også at dette virkemiddelet måtte brukes for å fremme helhetstenkning lokalt. En RPR for jordvern må med andre ord være samordnet i en helhetlig arealpolitikk. Hvis en "spisser" en sektor, kan en altså risikere økte konflikter, der jordvernet taper.

⁵ To respondenter hadde ikke besvart spørsmålet. N er derfor lik 32.

Langt flere respondenter understreket imidlertid behovet for RPR-bestemmelser som konkret kunne gripe inn i de lokale avveiningene:

Nå som kommunene har fått avgjørelsesmyndighet i forhold til lovverk som er ment å beskytte matjord, er det viktig å innføre RPR for jordvern. Næringspolitikken står sterkt i kommunene og matjorda blir ikke prioritert ved interessekonflikter. Dette var lettere før når sakene også måtte behandles i fylkeslandbruksstyrene. RPR for matjord vil gi en ekstra beskyttelse for de 3 prosent vi har av dyrkbart land i Norge⁶

Denne respondenten var på linje med mange andre når det gjaldt å understreke behovet for å styrke beskyttelsen av jord. En uttrykte også at det burde formuleres et pålegg om å finne alternative tomter/løsninger i en RPR om jordvern.

Rikspolitiske retningslinjer ble sett på som et redskap til å styrke og klargjøre det juridiske vernet av jord. En respondent mente det var behov for å:

forsterke og utdype kravet fra jordloven om ”samfunnsinteresser av større vekt”, krav til konsekvensanalyse ved omdisponering av dyrka og dyrkbar jord

Selv om mange var opptatt av juridiske virkemidler – og behovet for å styrke disse – ble også andre virkemidler trukket fram. En representant så behov for å utvikle:

Retningslinjer om prisfastsetjing som ikkje gjer det lønnsomt å bygge ned jordbruksareal der det ikkje er nødvendig for overordna samfunnsinteresser

De fleste synes å være opptatt av at jordvernet bør være ”overordnet annen bruk”, og at en bør ha strenge kriterier for å avvike fra en praksis der jordvernet har forrang. Flere mente det var behov for en ”klar og entydig tekst” eller ”klare målformuleringer, hjemlet i lovverk” og ”tydelige prioriteringer”.

Differensiering av jordvernet

Selv om et flertall av respondentene var opptatt av å bevare dyrka mark mer eller mindre slik situasjonen er i dag, var det noen som mente at en burde ta hensyn til forskjeller mellom ulike deler av landet. En respondent understreket at hensynet til jordvern ble påbydd

⁶ Originale understrekinger.

avveid i arealplanleggingen, og at adgangen til å gi dispensasjon fra vedtatte planer ble innskrenket i kommuner innen de sterkeste pressområdene på Østlandet og i andre bynære områder. En annen ga uttrykk for at det var behov for en generell differensiering mellom by og land:

Jordvern må differensieres mellom sentrale strøk og distriktene som har helt andre problemer. Næring må prioriteres i utkantene

Klimatiske og arealmessige forskjeller i Norge må vurderes dersom det skal utarbeides en rikspolitisk retningslinje, for som en hevdet:

100 dekar er ikke det samme på Jæren som i Nordland

En annen så for seg at marginale grasareal vil få mindre betydning samfunnsmessig, som produksjonsgrunnlag. Utfordringen i en RPR for jordvern blir dermed å sikre rasjonelle arronderinger og vern av høyproduktive arealer.

Oppsummering

Norsk landbrukspolitik har blitt stilt overfor helt nye rammer og forutsetninger i løpet av de siste tiårene (Veggeland 2001). I en offentlig forvaltning som ofte kan virke fragmentert, skal både sektorovergrepene og mer sektoriserede oppgaver løses. Jordvernet befinner seg i dette spenningsfeltet – der det i den kommunale planprosessen skal foretas de nødvendige avveininger. Kan en ny RPR for jordvern bidra til å gjøre denne planprosessen bedre?

Svaret på dette spørsmålet er gjennomgående ja, når en retter det til lederne og nestlederne i landets fylkeslandbruksstyrene. De fleste av våre respondenter er opptatt av at bestemmelsene i en RPR må gjøre det klart at jord ikke kan bygges ned – og at det i den forbindelse bør etableres mekanismer som gjør at kommunene må vurdere alternative utbyggingsområder. Og flere ønsker altså at jordvernreglene styrkes og framheves gjennom en ny RPR.

4 Miljøverndepartementets behandling av innsigelsessaker

4.1 Departementets rolle i innsigelsessaker

Miljøverndepartementets rolle i innsigelsessaker er avklart i plan- og bygningslovens paragraf 20-5. Her slås det fast at dersom noen instanser (dvs. fylkeskommune, nabokommune eller berørt statlig fagmyndighet) har hatt innsigelse til kommuneplanens arealdel⁷, skal planen etter vedtak i kommunestyret sendes departementet til godkjenning i de tilfeller der kommunestyret ikke har tatt hensyn til innsigelsene. Miljøverndepartementet avgjør i slike tilfeller om innsigelsene skal tas til følge. Departementet kan i forbindelse med sin behandling gjøre de endringer i planen, som de finner påkrevd.

Når plansaker sendes til Miljøverndepartementet for avgjørelse, er dette en siste utvei for å finne fram til en løsning. De fleste utfordringer knyttet til kommunal planlegging løses på andre nivå, enten i de prosesser kommunen selv leder, eller gjennom de meklingsmøter som ledes av fylkesmannen. Det antall saker som havner på departementets bord er altså lite, men de er likevel viktige fordi det kan gi føringer for hvordan prinsipielle spørsmål bør håndteres. Ofte kan statlige målsetninger være uklare og til dels motstridende. Departementets behandling av innsigelsessaker er interessante fordi de er uttrykk for konkrete politiske prioriteringer i (konfliktfylte) enkeltsaker.

På Mds nettsider (www.dep.no/md) er avgjørelser i innsigelsessaker fra og med år 2000 lagt ut. Oversikten omfatter innsigelsessaker og egenerkjente planer som departementet har tatt opp til behandling.

⁷ I praksis gjelder dette også kommunedelplaner og reguleringsplaner

Oversikten på departementets nettsider omfatter alle saker departementet har behandlet. Avgjørelsene er sortert etter dato, de viser hvilken kommune hver avgjørelse gjelder, formålet med den innklagede planen og grunnlaget for innsigelsen. I dette kapitlet ser vi nærmere på dette materialet, først og fremst med sikte på å belyse hvordan jordvernsaker behandles.

4.2 Datamaterialet

Vi har gått gjennom alle sakene behandlet i departementet fra januar 2000 til september 2004 (den første saken som er lagt ut på nettet, gjelder Skaun kommune, datert 26.01.00 og den siste saken i vårt materiale er knyttet til Kragerø kommune, datert 23.09.04). I alt omhandler materialet 163 innsigelsessaker⁸. Noen saker gjelder beslutninger i én konkret enkeltsak, noen gjelder reguleringsplaner og noen hele kommuneplaner der det kan være snakk om flere innsigelser på ulike områder.

Analysen viser behandlingen av innsigelsessaker over fire og et halvt år. I noen sammenhenger kunne en ønske seg et lengre analyse-tidsrom. Samtidig omhandler vårt datamateriale et betydelig antall saker, behandlet under fire ulike statsråder. Vi tror derfor at materialet gir et godt bilde av departementets behandling av innsigelsessaker. Tabellen nedenfor gir en oversikt over antall saker behandlet pr. år.

⁸ Noen få av disse 163 sakene har vi ikke analysert nærmere. Det gjelder én sak fra 2000 (datert 27.10.00) med tittelen "Mandal- Hytter (standsone)", der selve saksdokumentene/MDs beslutning ikke er lagt ut på nettet. Vi har heller ikke inkludert en sak som omhandler Svalbard (datert 13.03.00) og en sak om Bremanger (datert 17.01.02), der departementet ikke har truffet noen avgjørelse.

I dataanalysene i avsnitt 4.4 har vi heller ikke inkludert tre saker Md har behandlet ut fra nasjonale interesser. Dette er saker hvor det ikke foreligger innsigelse, men som Md likevel har vurdert. Dette gjelder Bodø (29.10.02), Arendal (24.08.00) og Oppegård (29.05.00). Vi har heller ikke inkludert en sak knyttet til statlig reguleringsplan (Moss, 16.02.01).

Tabell 4.1 *Antall saker behandlet og avgjort av Md i perioden 2000 til september 2004*

<u>År</u>	<u>Saker behandlet</u>
2000:	43
2001:	32
2002:	28
2003:	36
2004:	24
<u>Sum</u>	<u>163</u>

Antall saker som blir behandlet hvert år ligger altså relativt stabilt. I perioden 2000 til 2003, ble det gjennomsnittlig behandlet ca 35 saker pr. år, og i 2004 er det altså behandlet 24 saker mellom januar og september. Saker fra kommuner i alle landets fylker er representert i utvalget.

Brevet fra Md som avslutter saksbehandlingen (avgjørelsesbrevet), er vanligvis relativt kort. Selve saksframstillingen, slik den er lagt ut på nettet fra Mds hjemmesider, er vanligvis relativt kort. Saken presenteres, deretter refereres det til kommunes og innsigerens synspunkter. Videre gjengis berørte departement/direktorats standpunkt i saken. Til slutt kommer Miljøverndepartementets merknader og konklusjon. Lengden på dokumentet varierer, men en lengde på avgjørelsesbrevet på 2-3 sider er ikke uvanlig.

4.3 Kort om referanser og ordbruk i avgjørelsesbrevne

Hvilke typer argumentasjon, hvilke typer ord og uttrykk, og hvilke dokumenter en refererer til, kan si noe – men selvsagt langt fra alt, om hva en anser som viktige momenter i vurderingen av innsigelsessaker. Vi har sett kort på et utvalg av de ordene som har blitt brukt i innsigelsesbrevne. Selv om det er Md som fører brevene i pennen, bør det understrekes at andre instanser blir referert i brevene. Argumentasjon og ordvalg kan altså ikke bare knyttes til det ansvarlige departementet, men gjenspeiler til en viss grad den

diskursen som er knyttet til innsigelsesprosessen. Vi har søkt gjennom samtlige brev⁹ for å studere hvilke ord og referanser som ble brukt.

Generelt

Vi gjorde et søk på tre ord som vi i utgangspunktet tenkte ville være hyppig brukt i denne typen dokument; ”bærekraftig”, ”samordning” og ”økonomisk”. Med utgangspunkt i at den ansvarlige instansen i dette tilfellet er Miljøverndepartementet, antok vi at ”bærekraftig utvikling” kunne være et begrep som ble brukt en del i vurderingene og argumentasjonen. Innenfor planlegging er samordning et honnørord – og vi antok derfor at dette ordet kunne bli brukt hyppig. Samtidig må en selvsagt ta økonomiske hensyn i slike planmessige avveininger. Tabellen nedenfor viser hvor mange treff vi fikk på disse tre ordene i innsigelsesbrevene.

Tabell 4.2 *Antall treff på ordene ”bærekraftig”, ”samordning” og ”økonomisk” i Mds innsigelsesbrev*

	Antall treff
”Bærekraftig”	27
”Samordning”	7
”Økonomisk”	72

Som det framgår av tabellen er ”økonomisk” et klart hyppigere brukt ord enn både ”samordning” og ”bærekraftig”. Det trenger selvsagt ikke å indikere at en ikke har tatt samordningshensyn eller bærekraft-hensyn. Det kan likevel være en indikasjon på at det i diskursen rundt innsigelsessakene legges like stor vekt på å få fram andre typer argumenter.

Referanse til dokumenter

I argumentasjonen rundt innsigelsessaker, er det rimelig at en bygger på relevante plandokumenter: på nasjonalt nivå kan dokumenter som stortingsmeldinger, rundskriv, veiledere og rikspolitiske retningslinjer tenkes å være viktige referansedokument. Tabellen nedenfor viser antall treff på disse dokumentene i innsigelsesbrevene fra Md.

⁹ Av tekniske årsaker, var det ikke mulig å legge to av brevene inn i vårt world-dokument. Vi tror likevel vi har et representativt samledokument. Totalt er dette dokumentet på nærmere 500 sider og består av ca 250.000 ord.

Tabell 4.3 *Antall treff på noen nasjonale styringsdokument i Mds innsigelsesbrev*

	Antall treff
Veileder	6
Rundskriv	30
Stortingsmelding	67
Rikspolitisk retningslinje	111

Det er interessant å merke seg at rikspolitiske retningslinjer blir hyppig referert i innsigelsesbrevene – nesten dobbelt så hyppig som stortingsmeldinger, og langt oftere enn rundskriv og veiledere. Dette indikerer at det i argumentasjonen rundt innsigelsessakene oppleves som naturlig å knytte an mot RPR (men det betyr ikke nødvendigvis at RPR reelt sett har stor gjennomslagskraft som styringsdokument).

I kapittel 2 viste vi at to av de fem gjeldende RPRene; barn og unge og areal og transport gjelder for hele landet. De tre øvrige gjelder for mer eller mindre avgrensede deler av landet; Oslofjorden, Gardermoen og Vernede vassdrag. I utgangspunktet kunne en tenke seg at de landsdekkende RPRene ble hyppigst referert i innsigelsesbrevene. Tabellen nedenfor viser antall treff, fordelt på retningslinje.

Tabell 4.4 *Antall treff på de ulike rikspolitiske retningslinjer i Mds innsigelsesbrev*

	Antall treff
Areal- og transport	61
Oslofjorden	27
Vernede vassdrag	11
Barn og unge	8
Gardermoen	1
Generell referanse til RPR	3
<u>Totalt</u>	<u>111</u>

Det framgår av tabellen at over halvparten (61 av 111) av samtlige RPR-referanser, er knyttet til RPR for areal og transport. Den andre landsdekkende RPRen, for barn og unge, har relativt få treff (8).

Vi har også sett på antall treff for styringsdokumenter under det nasjonale nivået. Her får "Fylkesplan" relativt mange treff; 59. "Fylkesdelplan" får imidlertid langt flere treff; 127.

4.4 Jordvern og innsigelsesbehandlingen

Jordvern er som tidligere nevnt, et viktig hensyn som skal innarbeides i kommunes planarbeid. Gir datagrunnlaget når det gjelder innsigelse grunnlag for å hevde at dette er et spesielt problematisk område i kommuneplanleggingen? I forhold til innsigelsesbehandlingen i Md, mener vi at det er **tre** forhold som kan indikere at dette er problematisk.

For det første: Dersom svært mange av de innsigelsessakene som kommer på Mds bord er knyttet til jordvern, kan dette være en indikasjon på stor uenighet blant de aktuelle aktørene om hvordan jordvernet skal ivaretas. Vårt første spørsmål er derfor: *Er det en uforholdsmessig stor del av det totale antall innsigelser som kan knyttes til jordvern?* Dette spørsmålet drøfter vi i avsnitt 4.4.1.

For det andre: Selv om antall innsigelsessaker ikke er spesielt høyt, kan det tenkes å være problematiske forhold knyttet til forvaltningen av jordvern: Hvis Md i høyere grad enn i andre saker overprøver innsigelsesinstansenes vurderinger, kan dette være en indikasjon på stor uenighet mellom sentral stat og de regionale aktørene. Vårt andre spørsmål er derfor: *Avviker Mds behandling av jordvernsakene vesentlig fra andre typer innsigelser?* Dette spørsmålet drøfter vi i avsnitt 4.4.2.

For det tredje: Selv om antall saker ikke er spesielt stort, og selv om behandlingen generelt sett ikke avviker fra andre felt, kan det tenkes å være segmenter innenfor jordvernområdet hvor det er særskilte problem. Vårt tredje spørsmål er derfor: *Er det bestemt områder innen jordvernfeltet, der det er stort avvik mellom aktørenes forståelse?* Dette spørsmålet drøfter vi i avsnitt 4.4.3.

4.4.1 Antall innsigelser fra fylkeslandbruksstyret

I det foreliggende materialet er det totalt sett 163 saker. I tilknytning til disse er det i alt gitt 196 innsigelser. Antall innsigelser er større enn antall saker fordi flere instanser kan gi innsigelse på den samme saken. Én av de instansene som kan gi innsigelse er fylkeslandbruksstyret – og formelt sett er dette den eneste instansen som kan gi innsigelse i jord- og skogbrukssaker (jf. vedlegg 1). I praksis engasjerer også andre instanser seg av og til i jordvernsaker. Det er altså ikke en entydig sammenheng mellom antall innsigelser fra fylkeslandbruksstyret og antall innsigelser som omhandler jordvern. Vi tror likevel at antall innsigelser fra dette styret kan gi nyttig

informasjon om konfliktnivået innenfor jordvern: Hvis mange av de innsigelsene som behandles av Miljøverndepartementet, kommer fra fylkeslandbruksstyret, kan det være en indikasjon på at det er spesielle problem knyttet til planleggingen av jordressursene. Vi har gått gjennom innsigelsessakene for å kartlegge hvordan antall saker fordeler seg på de ulike instansene. Innsigelsestallene er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tallene viser at fylkesmannen ligger klart på topp når det gjelder antall innsigelser. Deretter følger fylkeskommunene og fylkeslandbruksstyrene. Veivesenet og Riksantikvaren er også instanser som fremmer en del innsigelser, og som går helt til departementet. Mønsteret som vi finner, stemmer i grove trekk godt overens med det en har funnet i tidligere studier av kommuneplanlegging (se for eksempel Bråtå & Harvold 1991). Fylkeslandbruksstyrets andel av innsigelsene er ikke uvesentlig; 24 av 196, dvs. 12 prosent av det totale antall innsigelser. Samtidig kan en ikke ut fra dette tallet alene slutte at det ligger uforholdsmessig store problemer knyttet til jordvernsspørsmål.

Tabell 4.5 *Innsigelser behandlet i Md, fordelt på instanser, 2000-2004*

<u>Innsigelse fra</u>	<u>antall</u>
Fylkesmann	68
Fylkeskommunene	31
Fylkeslandbruksstyrene	24
Veivesen	19
Riksantikvaren	15
<u>Andre</u>	<u>39</u>
<u>Sum</u>	<u>196*</u>

**) Antall innsigelser er større enn antall saker fordi flere instanser har gitt innsigelse på den samme plansaken.*

4.4.2 Behandlingen av innsigelser

Antall innsigelser fra fylkeslandbruksstyrene er altså ikke spesielt høyt, men hvordan håndteres disse innsigelsene i Miljøverndepartementet? I departementets behandling kan en innsigelse få støtte, den kan få delvis støtte, eller den kan bli avvist. I tabellen nedenfor er Mds behandling av innsigelser satt opp for fylkeslandbruksstyrene og for øvrige instanser.

Tabell 4.6 *Mds behandling av innsigelsessaker, totalt og fordelt på fylkeslandbruksstyrene og øvrige instanser (n=196)*

	<i>Md støtter innsigelse</i>	<i>Md gir delvis støtte</i>	<i>Md avviser innsigelse</i>	<i>Totalt</i>
<i>Fylkeslandbruksstyrene</i>	5	4	15	24
<i>Øvrige innsigelsesinstanser</i>	74	35	63	172
<i>Totalt</i>	79	39	78	196

Som det framgår av tabellen støttet Md totalt sett innsigelsene i 79 av 196 tilfeller (dvs 40 prosent av tilfellene). Departementet ga delvis støtte i 39 tilfeller (20 prosent) og avviste 78 innsigelser (40 prosent). Prosenttallene for Mds støttede, delvis støtte og avvisning av innsigelser for fylkeslandbruksstyret og for øvrige instanser framgår av tabellen nedenfor.

Tabell 4.7 *Mds behandling av innsigelsessaker. Prosentvis fordeling for fylkeslandbruksstyrene og øvrige instanser*

	<i>Md støtter innsigelse</i>	<i>Md gir delvis støtte</i>	<i>Md avviser innsigelse</i>	<i>Totalt</i>
<i>Fylkeslandbruksstyrene</i>	21 %	17 %	63 %	101 %
<i>Øvrige instanser</i>	43 %	20 %	37 %	100 %

Tabellen viser at Md har en dobbelt så stor tilbøyelighet til å støtte innsigelser fra andre instanser enn fra fylkeslandbruksstyrene (henholdsvis 43 prosent og 21 prosent). Md avviser innsigelser fra fylkeslandbruksstyrene i 63 prosent av tilfellene, mot bare 37 prosent av tilfellene for de øvrige instansene. Når det gjelder delvis støttede innsigelser, er forskjellen relativt liten (17 prosent for fylkeslandbruksstyrene og 20 prosent for de øvrige innsigelsesinstansene). Totaltallet for innsigelser for fylkeslandbruksstyrene er relativt lite (n=24). Den prosentvise forskjellen er likevel så stor, at det kan være en indikasjon på at Md gjennomgående er mindre tilbøyelig til å støtte innsigelser fra fylkeslandbruksstyrene, enn fra andre instanser.

4.4.3 Søkelys på bestemte områder

Miljøverndepartementet støtter altså innsigelsene fra fylkeslandbruksstyret i mindre grad enn innsigelser fra andre instanser. Er det spesielle områder innen jordvern dette kommer til uttrykk? For å kartlegge dette, har vi gått nærmere inn i de 24 sakene.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over innsigelsessakene fordelt på saksområder.

Tabell 4.8 *Innsigelser fra fylkeslandbruksstyret og Mds behandling – innenfor ulike saksområder*

Saksområde	Md støtter innsigelse	Md støtter delvis innsigelse	Md avviser innsigelse	Totalt
Golf	0	0	3	3
Næring	0	1	4	5
Offentlige anlegg	1	0	2	3
Vei	2	0	2	4
Bolig	2	2	3	7
Annet	0	1	1	2
Totalt	5	4	15	24

Tallene er små, men det synes å være særlig to saksområder hvor det er stor forskjell mellom fylkeslandbruksstyrets og departementets vurderinger; det gjelder etablering av golfbaner og i næringsaker. Hvis en ser bort fra disse to saksområdene blir Mds tilbøyelighet til å avvise innsigelse fra fylkeslandbruksstyret noe mer lik det mønsteret vi ser for andre innsigelsesinstanser¹⁰.

For å belyse spenningen som åpenbart fins mellom Md og de som skal ivareta jordverninteressene, har vi valgt å gå nærmere inn på de to feltene der uenigheten synes å være størst, nemlig saker knyttet til golf og næringsområder. De to områdene er relativt forskjellige når det gjelder historikk. Utbygging av næringsområder på landbruksmark må sies å være et eksempel på en ”tradisjonell” arealkonflikt; spørsmålet om omdisponering av dyrkbar jord til næringsformål har eksistert

¹⁰ Hvis en ser bort fra golf- og næringsaker, støtter Md fylkeslandbruksstyrets innsigelser i 31 prosent av tilfellene (5 av 16), departementet gir delvis støtte i 16 prosent av tilfellene (3 av 16) og avviser innsigelsene i 50 prosent av sakene (8 av 16).

lenge. Omdisponering av landbruksjord til golfformål er derimot en relativt ny foreteelse i Norge.

Når en innsigelse ikke trekkes tilbake, tyder det på at kommunen og innsigelsesmyndigheten står steilt mot hverandre. Det vi vil se spesielt på i vår gjennomgang av konkrete saker, er hvilken støtte innsigelsesmyndigheten får fra andre instanser. I utgangspunktet kan en tenke seg at en innsigelse på regionalt nivå vil stå sterkere hvis den får støtte fra andre instanser. I denne sammenheng vil støtte fra andre regionale myndigheter ha betydning, men det vil kanskje være vel så viktig om det aktuelle fagdepartementet (Landbruksdepartementet i jordvernsaker) støtter innsigelsen.

På den andre siden vil vi anta at en innsigelse som blir stående uten støtte fra andre, vil stå svakere når Miljøverndepartementet skal ta sin endelige beslutning. I golfsaker har Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet utarbeidet et eget rundskriv "Om arealplanlegging og golfbaner". Her heter det bl.a. at det "er viktig at de produktive arealene prioriteres brukt til jordbruksdrift, og at verdifulle landbruksarealer ikke omdisponeres til andre formål". Det er i utgangspunktet rimelig å anta at Md vil tillegge Lds uttalelser vekt i slike saker. Hvis innsigelser knyttet til golf ikke støttes av Ld, kan det tyde på at innsigeren har tillagt hensynet til vern av landbruksjord *for* stor vekt: Er dette tilfellet når det gjelder innsigelser i jordvernsaker: blir innsigeren ofte stående alene – eller får innsigeren gjennomgående støtte fra andre instanser?

Jordvern - golf

Totalt sett har Miljøverndepartementet behandlet innsigelse på *seks* golfsaker i perioden 2000 til september 2004. Som det framgikk av tabellen over har fylkeslandbruksstyret kun gitt innsigelse i tre av disse sakene. Vi finner det hensiktsmessig å presentere alle de seks sakene her, fordi jordverninteressene på en eller annen måte har engasjert seg i alle seks sakene. I én sak har fylkeslandbruksstyret etter en samlet vurdering unnlatt å gi innsigelse (Gran). Dette henger sammen med styrets innsigelse i en annen golfsak (i Lunner kommune). I én sak, Aurskog-Høland, har fylkesmannens landbruksavdeling gitt innsigelse (p.g.a. forsøket i Akershus har fylkesmannen den innsigelsesmyndighet fylkeslandbruksstyret normalt ville hatt). I én sak, i Sandnes kommune, har fylkeslandbruksstyret ikke gitt innsigelse og det framgår ikke av sakspapirene til Md i hvilken grad fylkeslandbruksstyret har engasjert seg. Landbruksinteressene ble likevel involvert i saken, gjennom Landbruksdepartementet.

Samlet har altså Md vurdert golfsaker i kommunene Stange, Lunner, Gran, Bergen, Sandnes og Aurskog-Høland i perioden. Nedenfor er det gitt en kort gjennomgang av de seks sakene. I presentasjonen har vi lagt vekt på å få fram de ulike aktørenes standpunkt. Disse standpunktene er også oppsummert i en egen tabell i slutten av avsnittet.

Stange kommune: Saken gjaldt båndlegging av jordbruksarealer for regulering til golfbane. Det ble fremmet innsigelse *både* fra fylkeslandbruksstyret og fylkesmannen. Innsigelsene er begrunnet med hensynet til jordvern ettersom den valgte lokaliseringen ville føre til at høyproduktivt matkornareal ble tatt i bruk til annet formål. Det ble vist til at jordvernpolitikk er nedfelt i bl.a. St meld nr 29 (1996-1997) Om regional planlegging og arealpolitikk og St meld nr 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matvareproduksjon. Det ble også vist til Rundskriv T-2/2001 Om arealplanlegging og golfbaner. Fylkesmannens miljøvernavdeling viser også til at sikring av dyrket mark er et av de strategiske innsatsområdene for å oppnå bærekraftig miljø- og arealforvaltning i henhold til fylkesplanen for Hedmark.

I forbindelse med behandlingen av saken uttalte også Hedmark fylkeskommune seg. Fylkeskommunen påpekte at det i forbindelse med konsekvensutredningen ble funnet spor etter automatisk freda kulturminner flere steder innenfor planområdet. Fylkesutvalget uttalte på eget møte at det var prinsipielt sterkt betenkelig å beslaglegge noe av den beste landbruksjorda i landet til golfbane. Utvalget ville imidlertid ikke motsette seg kommunens planforslag.

I sin uttalelse til Md framhevet Landbruksdepartementet at planområdet var en del av et stort sammenhengende landbruksområde som var meget godt egnet til å dyrke matkorn. Det representerte noe av den mest næringsrike jorda i landet. Ld påpekte videre at arealene var av høyest nasjonal verdi og burde derfor forbeholdes landbruk, og vernes så langt som mulig mot nedbygging og omdisponering. Ld støttet derfor innsigelsene. Riksantikvaren uttalte at etablering av en golfbane ville komme i konflikt med landskap, kulturmiljø og kulturminner av regional og nasjonal verdi, mens Direktoratet for naturforvaltning ut fra en vurdering av tiltakets direkte virkninger i forhold til miljøvernets sektorinteresser, ikke har merknader til kommunens forslag.

Md avviste innsigelsene. Dette ble bl.a. begrunnet i at det var positivt at kommunen hadde fått i stand en interkommunal utredning av alternative lokaliseringer av golfbane i Hamarregionen. Det ble framhevet at en golfbane ville være optimalt rent sportslig, og at det

ville bli en kvalitetsbane som vil kunne hevde seg både i nasjonal og internasjonal sammenheng. Det ble videre lagt til grunn at etableringen av et golfanlegg med høy kvalitet ville få positive ringvirkninger for næringslivet i regionen, blant annet i forbindelse med rekruttering av nøkkelpersonell og etablering av nye bedrifter.

Lunner kommune: Saken gjaldt regulering av golfbane på areal båndlagt til jordbruk. Fylkeslandbruksstyrets innsigelse var basert på at det var tale om regionalt viktige jordbruksarealer. Styret mente at spørsmålet om båndlegging av arealer til golf i Hadelandsregionen burde vurderes i større sammenheng. I oversendelsesbrevet fra fylkesmannen til Md ble det anbefalt å ta innsigelsen til følge. Landbruksdepartementet støttet innsigelsen med begrunnelse at arealbruksinteressene burde styres gjennom helhetlig planlegging som sikrer framtidige miljø- og ressursvennlige løsninger. Ld understreket at den landbruksmessige verdien av de berørte arealene både var av nasjonal og regional interesse.

Etter en samlet vurdering - der også en golfsak i Gran kommune ble vurdert (se nedenfor) - kom Md til at det ikke forelå tilstrekkelig tungtveiende og entydige regionale eller nasjonale interesser til å overprøve kommunes forslag til å etablere golfbane. Innsigelsen ble derfor avvist.

Bergen kommune: Saken gjaldt en tidligere behandlet reguleringsplan, der Md ikke stadfestet planvedtaket i kommunestyret. Etter at departementet fattet vedtak i saken, vurderte kommunen planområdet og ulike konsekvenser på ny, og en endret reguleringsplan ble vedtatt. I tiden mellom det siste planvedtaket og oversendelsen av saken til departementet hadde kommunen også søkt å avklare enkelte forhold knyttet til planen og hadde hatt kontakt med regionale etater. I den forbindelse fremmet fylkeslandbruksstyret innsigelse. Det ble anmodet om at planen burde returneres til fylkesmannen, slik at en gjennom eventuell mekling kunne finne en akseptabel løsning på regionalt nivå. Det ble også foreslått en ny alternativ plassering av golfbane fra fylkeslandbruksstyret side. Styret mente at den alternative plasseringen var velegnet til golfformål.

Fylkesmannen la til grunn at fylkeslandbruksstyret ikke hadde funnet det hensiktsmessig å behandle golfbanesaken på et tidligere tidspunkt. Det ble framhevet at mekling bare unntaksvis burde skje etter at kommunestyret har fattet vedtak i saken. På denne bakgrunn vurderte fylkesmannen at det ikke var grunnlag for å kalle inn til mekling.

I sin vurdering påpekte fylkeskommunen at en arbeidet med revisjon av fylkesplanen for idrett og friluftsanlegg og at en der hadde pekt på

et behov for ca. fem golfbaneanlegg i fylket, herav 1-2 i Bergens-regionen. Landbruksdepartementets eventuelle vurderinger er ikke gjengitt i Mds saksframstilling.

I sin vurdering påpekte Md at jordsmonnet i det aktuelle området ikke var egnet for matkornproduksjon, og at det var et relativt lite område (ca. 13 daa) som synes å ha høy konfliktgrad. Av golftekniske hensyn og hensyn til miljøverdier hadde det vært vanskelig å finne en bedre arrondering. Konsekvensene i forhold til landbruket ble ikke ansett for å være av en slik tyngde at departementet kunne finne grunnlag for å sette til side kommunestyrets vedtak om lokalisering av golfbanen. Dessuten ble det påpekt at det syntes å være vanskelig å innpasse en golfbane i Bergen som berørte mindre dyrket mark, og innsigelsen fra fylkeslandbruksstyret ble altså ikke tatt til følge.

Aurskog-Høland kommune; saken gjaldt omdisponering av areal fra dyrket mark og skogsmark til golfformål. Innsigelsen ble reist av fylkesmannens landbruksavdeling. I fylkesmannens vurdering ble det blant annet lagt vekt på at en av hovedmålsetningene i golfgrundskrivet er å unngå etablering av golfbaner på jordbruksarealer som ut fra klima og jordkvalitet er egnet til matkornproduksjon. Videre framhevet fylkesmannen at lokaliseringen ikke ble foretatt gjennom kommuneplanprosessen og at det i Aurskog-Høland fantes betydelige arealer med lavere kvalitet enn de arealer som inngikk i reguleringsplanen.

Fylkeskommunen på sin side vektla bl.a. at den planlagte golfbanen vil gi arbeidsplasser og være en attraksjon for innbyggere og næringsliv. Landbruksdepartementet uttalte på sin side at behovet for en golfbane regionalt ikke representerte en samfunnsinteresse som tilsa at landbruksinteressene burde vike i dette tilfellet, og Ld anbefalte at innsigelsen ble tatt til følge.

Miljøverndepartementet konkluderte med at lokaliseringen av en golfbane ikke ville skape press på nærliggende jordbruksarealer. Golfbanen ville derimot kunne gi positive ringvirkninger med hensyn til trivsel og ville kunne tiltrekke seg ny næringsvirksomhet. Det lå ubenyttede næringsarealer i nærheten av banen. Nærheten til hovedstaden og god kollektivdekning ville ifølge Md også avlaste presset for golfarealer i hovedstadsområdet der arealbehovet for boliger og friluftsområder tilsier at det er vanskeligere å anlegge golfbaner. Etter en helhetlig vurdering fant altså departementet at lokaliseringen kunne godkjennes.

Gran kommune; Saken gjaldt lokalisering av golfbane i et kulturhistorisk landskap, nærmere bestemt mellom søsterkirkene fra

middelalderen på Granavollen og middelalderkirken på Tingelstad. Det ble reist innsigelse fra Riksantikvaren fordi golfbanen ville komme i konflikt med kulturminner, kulturlandskap og kulturmiljø av nasjonal betydning. Fylkesmannen ved miljøvernavdelingen reiste også innsigelse fordi de miljømessige sumeffektene av golfanlegg ble vurdert som uakseptable.

Direktoratet for naturforvaltning støttet innsigelsen fra Fylkesmannen, med bakgrunn i de biologiske verdiene sammenholdt med de nasjonale kulturminneverdiene og dekningen av golfbaner i regionen.

Landbruksdepartementet anbefalte også at innsigelsen ble tatt til følge, etter på eget initiativ å ha bedt om å få saken til uttalelse. Ld anførte at landbruksarealene i området samlet sett har en vesentlig regional og nasjonal verdi, og foreslo derfor at golfbanen ikke ble godkjent.

Md konkluderte i sin vurdering at hovedspørsmålet i saken først og fremst var hvorvidt en golfbane kunne inngå i et kulturlandskap med nasjonalt viktige kulturhistoriske spor, uten at kulturminneverdiene ble redusert. Departementet var på generelt grunnlag enig med Gran kommune i at enkelte kulturminner og -miljøer kan fungere godt sammen med en golfbane, der planen ivaretar kulturminneinteressene. I det kulturhistoriske landskapet en her stod overfor, så imidlertid ikke departementet dette som noen god løsning. Departementet framhevet at uttalelsene fra de ulike sentrale høringsinstansene var relativt entydige i sitt syn på saken, og fant på bakgrunn at dette ikke grunnlag for å godkjenne det aktuelle området som golfbane. Innsigelsene ble altså tatt til følge.

Sandnes kommune: saken gjaldt etablering av en golfbane i et område som berørte både landbruks- og naturverninteressene. Ved gjennomføring av planen ville ca. 300 daa dyrka mark/eng og ca. 73 daa beiteareal bli omdisponert fra landbruksdrift til golfformål. Fylkesmannen i Rogaland reiste innsigelse mot planen ut fra hensynet til naturvern og biologisk mangfold. Det ble særlig påpekt at fjerning av restmyr ville virke negativt i forhold til regionens grunnlag for biologisk mangfold. Kombinasjonen naturendring og økt ferdsel ville kunne redusere områdets verdi og fremtidige potensial som fuglebiotop.

Direktoratet for naturforvaltning ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at planen berørte regionale/nasjonale verdier knyttet til biologisk mangfold, friluftsliv/grøntstruktur og jordvern, og anbefalte på den bakgrunn at innsigelsen ble tatt til følge. Landbruksdepartementet kunne heller ikke anbefale at området ble omdisponert til golf. Det ble særlig vektlagt at de aktuelle arealene var av høy produktivitet og at

det ikke var forenlig med målene i landbrukspolitikken at høyproduktive arealer tas ut av landbruksproduksjon og nyttes til sport, rekreasjon eller fritidsformål. En golfbane ville også kunne tiltrekke seg annen virksomhet, noe som på sikt kunne gi ytterligere fragmentering av landbruksarealene.

Miljøverndepartementet konkluderte med at miljøverninteressene syntes relativt grundig dokumentert i saken. Samtidig konstaterte departementet at en del våtmark og myrareal allerede var utfylt i området, noe som i vesentlig grad hadde redusert verdien av restarealet. Etter en helhetsvurdering av de hensyn som dannet grunnlag for innsigelsen, kunne ikke Md se at reguleringsplanen var i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser på en slik måte at kommunens vedtak ikke kunne stadfestes. Md sa seg samtidig på prinsipielt grunnlag enig med Landbruksdepartementet i at det er uheldig at de beste jordbruksområdene i landet omdisponeres til annen bruk. Dette hensynet måtte likevel i plansammenheng veies opp mot det kommunale selvstyret og øvrige hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Etter en totalvurdering fremstod – i følge Md – derfor den valgte lokaliteten som et akseptabelt kompromiss i forhold til ulike interesser. Innsigelsene ble derfor avvist.

Innsigelsessakene knyttet til Golf, en oppsummering

I tabellen nedenfor er de sentrale aktørenes og deres standpunkter i de seks golfsakene vi har presentert, sammenstilt. Som det framgår av tabellen, har Md, med ett unntak, avvist alle de aktuelle innsigelsessakene. I den ene saken departementet støttet, ble det gitt innsigelse både ut fra kulturminnevern (Riksantikvaren) og miljøvern hensyn (fylkesmannens miljøvern avdeling). I den etterfølgende runden ble innsigelsen støttet av både fylkesmannen, Direktoratet for naturforvaltning og Landbruksdepartementet. Det var m.a.o. en nokså massiv skepsis til denne golfbanen, blant de aktørene som uttalte seg. I de øvrige fem sakene viste Md en konsekvent velvillig holdning til de kommunale golfforslagene, til tross for innsigelser som i stor grad har vært knyttet til jordvern – og i noen tilfeller også knyttet til hensynet til miljø/naturvern.

Med unntak av saken i Bergen kommune, har innsiger fått støtte av andre innstanser. I saksframstillingen fra Bergen fremgår det ikke om Ld hadde noe synspunkt, i alle de øvrige fem sakene har Landbruksdepartementet støttet innsigelsen.

I de golfsakene vi har gjennomgått, er altså hovedregelen at innsiger ikke har stått alene, men at Md likevel velger å støtte kommunens standpunkt: Det er altså ikke slik at innsigelsessakene innfor jordvern

er preget av soloutspill fra én instans på regionalt nivå. Gjennomgående støtter fagdepartementet innsigelsen. Basert på de seks golfsakene kan det virke som om innsigelsene basert på jordvern og eller miljø/naturvern ikke er nok for at Md skal ta innsigelsen til følge. Bare i det tilfellet hvor også kulturminnevern hensyn ble knyttet til innsigelsen, ble den støttet av Md (i Gran kommune). Det paradoksale i denne saken er at fylkeslandbruksstyret - etter en totalvurdering – åpnet for golfbane nettopp i dette området.

Tabell 4.9 *Innsigelser i golfsaker knyttet til jordvern , avgjort i Md 2000-2004*

Kommune	Innsiger	Støtter innsigelse	Mds behandling
Bergen	Fylkeslandbruksstyret		Avviser
Lunner	Fylkeslandbruksstyret	Fylkesmannen Landbruksdep.	Avviser
Stange	Fylkeslandbruksstyret Fylkesmannens miljøvernadv.	Fylkesmannen Landbruksdep.	Avviser
Sandnes	Fylkesmannen	Landbruksdep. Direktoratet for naturforvaltning	Avviser
Gran	Riksantikvaren Fylkesmannens miljøvernadv.	Fylkesmannen Direktoratet for naturforvaltning Landbruksdep.	Støtter
Aurskog-Høland	Fylkesmannens landbruksadv.	Fylkesmannen ¹¹ Landbruksdep.	Avviser

Næring -jordvern

I alt presenterer vi her sju saker. De er knyttet til seks saker der fylkeslandbruksstyret fremmet innsigelse på næringsområder. Det gjelder kommunene Kongsberg, Trondheim, Borre, Ølen, Lier og Sandnes. I oversiktstabellen tidligere i kapittelet var den sistnevnte kommunen ikke plassert under ”næring” fordi fylkeslandbruksstyret hadde i alt tre innsigelser til planen fra Sandnes. Én av disse gjaldt omdisponering av jordbruksområder til næring (jf. også fotnote til

¹¹ Fylkesmannen krevde at saken ble behandlet i departementet, jf. forskrift om vedtekter for forsøk i Akershus fylkeskommune.

tabellen). Denne næringsssaken presenterer vi her. I tillegg presenterer vi en sjuende sak, som gjelder Molde kommune, hvor fylkesmannen (og ikke fylkeslandbruksstyret) fremmet innsigelse p.g.a. forslag om omdisponering fra landbruk til næringsformål.

Nedenfor er det gitt en kort gjennomgang av de syv sakene:

Kongsberg kommune: saken gjaldt omdisponering av et dyrkbart område til næringsformål. Fylkeslandbruksstyret fremmet innsigelse fordi omdisponeringen i følge styret ville punktere et større sammenhengende landbruksområde. Fylkesmannen anbefalte i sin oversendelse at innsigelsen ikke tas til følge.

Landbruksdepartementet uttalte i forbindelse med den sentrale behandlingen at området bestod av skogsmark av høy bonitet. Arealet var lett dyrkbart, men jorda var opplyst å være noe tørkesvak. Landbruksdepartementet konkluderte med at arealet som var ønsket omdisponert, var egnet for matkorndyrking, og det var viktig med en restriktiv holdning til omdisponering av slike områder. Ld vurderte hensynet til jordvernet som tungtveiende og anbefalte at innsigelsen ble tatt til følge.

Miljøverndepartementet framhevet at kommunen hadde utarbeidet "Samordnet areal- og transportplan for Kongsberg 1998 - 2015" (SATP). Utredningen var utført i tråd med intensjonene i de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging. Det aktuelle utbyggingsområdet var innarbeidet i SATP-utredningen.

Md var enig med Lds prinsipielle holdning når det gjelder omdisponering av større dyrkbare områder, og krav om høy utnyttingsgrad. Md la samtidig vekt på at kommuneplanlegging skal være langsiktig og må derfor tilrettelegge for arealdisponering som ligger innenfor realistiske utviklingsbehov i planperioden. I den sammenheng konstaterte departementet at kommunen har hatt en jevn sysselsettingsvekst og ekspanderende næringsutvikling. For å kunne ha en tilfredsstillende forutsigbarhet i forhold til fremtidige arealbruksbehov, fant Md det rimelig at et større næringsområde ble fastlagt i den gjeldende planperioden.

Departementet godkjente derfor kommunens vedtak – og innsigelsen ble avvist.

Trondheim kommune: saken gjaldt reguleringsplan og etablering av IKEA varehus. I den forbindelse var det bl.a. reist innsigelse fra fylkeslandbruksstyret. Innsigelsen var begrunnet med at en slik

etablering ville medføre en sterk begrensning av utviklingsmulighetene for næringsmiddelindustrien på stedet, og for øvrig være til ulempe for denne.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag anbefalte at innsigelsen ikke tas til følge. Heller ikke Landbruksdepartementet vurderte det slik at hensynet til de etablerte næringsmiddelbedriftene i området burde veie så tungt at innsigelsen burde tas til følge. Ifølge Ld var fylkeslandbruksstyrets innsigelse i denne saken ikke i tråd med den typen regionale eller nasjonale interesser som berettiger bruk av innsigelsesinstituttet. Miljøverndepartementet samtykket i etableringen av IKEA, og innsigelsen fra fylkeslandbruksstyret ble avvist.

Borre kommune; saken gjaldt innsigelse fra fylkeslandbruksstyret mot kommuneplanen. Styret mente at planen stred mot viktige nasjonale og regionale interesser, og kunne ikke akseptere at et jordbruksareal på 52 dekar ble omdisponert til byggeområde for næringsformål.

Fylkesmannen i Vestfold anbefalte derimot at Miljøverndepartementet godkjente næringsområdet slik kommunen hadde foreslått i sin plan. Landbruksdepartementet anbefalte at innsigelsen fra fylkeslandbruksstyret ble tatt delvis til følge. Ld vurderte behovet for areal til næringsformål i forhold til den ressurs- og landbruksmessige verdi det aktuelle arealet representerer. Fra Lds side ble det lagt vekt på at det i Vestfold kreves et sterkt fokus på arealøkonomisering og fortetting.

Miljøverndepartementet var langt på vei enig med Landbruksdepartementet, og framhevet at Vestfold har områder med stort arealpress samtidig som store deler av fylket består av nasjonalt viktige landbruksområder. På bakgrunn av dette mente Md at jordvernet må være en viktig premiss i arealplanleggingen, noe som innebærer at det må stilles krav om arealøkonomisering og fortetting innenfor eksisterende byggeområder før nye arealer kan tas i bruk. Departementet viste også til rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, og de prinsipper for bevaring av jordbruks- og naturområder, omdisponering av arealer, utbyggingsmønster og fortetting, som er nedfelt der.

Etter en samlet vurdering tok Miljøverndepartementet innsigelsen delvis til følge.

Ølen kommune; saken gjaldt innsigelse fra fylkeslandbruksstyret fordi den aktuelle planen fra kommunen ikke tok stilling til innløsning av jordbruksareal som ble foreslått regulert til industriformål. Fylkesmannen støttet ikke innsigelsen, og framhever at innsigelsen etter fylkesmannens syn ikke oppfylte de krav som blir stilt i rundskrivet

om "Innsigelser i plansaker mv.". Fylkesmannen hadde heller ikke gjennomført mekling i saken. Landbruksdepartementet var på linje med fylkesmannen og framhevet at grunnlaget for innsigelse neppe var i tråd med de utarbeidede retningslinjene. Ld mente derfor at det ikke var grunnlag for å støtte innsigelsen.

Miljøverndepartementet konkluderte med at begrunnelsen for fylkeslandbruksstyrets innsigelse ikke var i samsvar med retningslinjene, og innsigelsen ble avvist.

Sandnes kommune; saken gjaldt kommuneplanen, som det var fremmet en rekke innsigelser til. Fylkeslandbruksstyret var blant innsigerne. Saken som fylkeslandbruksstyret hadde innsigelse på gjaldt Forus næringsområde. Innsigelsen fra fylkeslandbruksstyret var rettet mot forslaget om å utvide det eksisterende næringsområdet med 290 daa. Styret fremmet også innsigelse mot det samme arealet ved forrige kommuneplanrullering. Innsigelsen ble da tatt til følge av Miljøverndepartementet. Fylkesmannen har også gitt innsigelse på den samme saken.

Landbruksdepartementet stilte seg negativ til næringsutbygging i sin uttalelse og mente det var behov for å se utviklingen i flere berørte kommuner i sammenheng – og i sammenheng med den gjeldende fylkesdelplanen.

Miljøverndepartementet avviste imidlertid innsigelsen i sin vurdering.

Lier kommune; saken gjaldt behandlingen av kommuneplanens arealdel, hvor det i alt forelå innsigelser fra Fylkesmannen, Fylkeslandbruksstyret, Statens vegvesen og Jernbaneverket. Innsigelsene gjaldt ulike deler av planen. Her presenterer vi bare innsigelsen fra fylkeslandbruksstyret som var knyttet til et foreslått næringsområde (etablering av hotell og konferansesenter).

Etter fylkeslandbruksstyrets syn brøt det foreslåtte næringsområdet en viktig barriere ved at det åpnet for utbygging av arealer som selv om de ikke var i drift på innsigelsestidspunktet, hadde et meget høyt produksjonspotensial. Styret mente at de sterke landbruksinteressene som var knyttet til omkringliggende arealer gjorde at etablering av annen næring på området ikke er ønskelig.

Vegvesenet hadde også innsigelse, men på et annet grunnlag. Vegvesenet påpekte at området var et svært viktig knutepunkt i veisystemet, med transportfunksjon av nasjonal og regional betydning. Vegvesenet kunne derfor ikke akseptere at det ble etablert ytterligere trafikkrettet virksomhet i dette kryssområdet. Virksomheten ville i

følge veietaten bli bilbasert og dermed være i strid med rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-ATP).

Fylkesmannen anbefalte at innsigelsene fra fylkeslandbruksstyret og vegvesenet ble tatt til følge. Landbruksdepartementet understreket at landbruksnæringen hadde behov for klare og langsiktige grenser mellom utbyggingsområder og landbruksarealer. Departementet anbefalte derfor også at innsigelsen ble tatt til følge. Samferdselsdepartementet mente at den foreslåtte utbyggingen vil medføre redusert trafikksikkerhet og anbefalte at innsigelsen fra vegvesenet ble tatt til følge.

Miljøverndepartementet fastslo i sin vurdering at det planlagte næringsområdet var lokalisert på et inneklemt areal som ikke var i bruk til jordbruksproduksjon, og fant ikke at landbruksinteressene var tilstrekkelig tungtveiende til å gå imot kommunens planforslag.

Imidlertid mente departementet at etablering av ny trafikkgenererende virksomhet i direkte tilknytning til det eksisterende krysset ikke kunne aksepteres ut fra den nasjonale målsettingen om å utvikle arealbruk og trafikksystem slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, miljømessig gode løsninger og effektiv trafikkavvikling. Md støttet ut fra dette innsigelsen fra Statens vegvesen.

Molde kommune; saken gjaldt innsigelse reist fra fylkesmannen mot næringsområdet fordi arealene etter fylkesmannens syn i regional sammenheng var et stort og attraktivt landbruksareal med meget god jordkvalitet, noe som i praksis ville medføre at landbruksdriften på eiendommen blir lagt ned. Fylkesmannen la også vekt på at det vil gi en negativ signaleffekt for landbruket om et så sentralt og eksponert landbruksareal ble tatt ut av landbruksproduksjon og omdisponert til utbyggingsformål. Statens forurensningstilsyn (SFT) uttalte seg til saken og anbefalte at innsigelsene ikke ble tatt til følge. Dette ble begrunnet med behovet for å legge til rette for en langsiktig utvikling av byen som regionsenter, og at den foreslåtte arealbruken bygde opp under en strategi som ville kunne gi grunnlag for redusert transportomfang i samsvar med rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.

Landbruksdepartementet anbefalte derimot at innsigelsen ble tatt til følge. Området hadde etter Lds syn en god jordkvalitet og godt klima i regional sammenheng og framstod som et enhetlig LNF-område.

Md støtter innsigelsen fra fylkesmannen med hensyn til næringsområdet¹².

Innsigelsessakene knyttet til næring, en oppsummering

I tabellen nedenfor er de sentrale aktørene og deres standpunkter i de sju nærings sakene vi har presentert, sammenstilt. I likhet med i golfsakene avviste Md de fleste av innsigelsene knyttet til næring og jordvern. Heller ikke når det gjelder nærings sakene, står den regionale innsiger alene. Gjennomgående støtter fagdepartementet (Ld) innsigelsene – på samme måte som Ld støttet innsiger i golfsakene.

Tabell 4.10 *Innsigelse i nærings saker knyttet til jordvern, avgjort i Md 2000-2004*

Kommune	Innsiger	Støtter innsigelse	Mds behandling
Kongsberg	Fylkeslandbruksstyret	Landbruksdep.	Avviser
Trondheim	Fylkeslandbruksstyret		Avviser
Borre	Fylkeslandbruksstyret	Landbruksdep. støtter delvis	Støtter delvis
Ølen	Fylkeslandbruksstyret		Avviser
Sandnes	Fylkeslandbruksstyret Fylkesmannen	Landbruksdep.	Avviser
Lier	Fylkeslandbruksstyret	Fylkesmann Landbruksdep.	Avviser ¹³
Molde	Fylkesmannens landbruksavd.	Landbruksdep.	Støtter

¹² I avgjørelsesbrevet fra departementet heter det riktignok at innsigelsen delvis er tatt til følge, men dette skyldes at innsigelsen totalt sett omfatter to forhold. Ett forhold knyttet til boligutbygging, som ble avvist og altså ett forhold knyttet til næring – der det altså ble gitt støtte.

¹³ Som tidligere nevnt hadde Statens veivesen innsigelse på samme område, støttet av Samferdselsdepartementet. Disse er ikke ført opp da de ble fremmet på et annet grunnlag. Md støttet for øvrig samferdselsmyndighetens innsigelse.

4.5 Ikke avvisning av et regionalt nivå, men av landbrukssektoren?

I innledningen av avsnitt 4.4 stilte vi tre spørsmål. Først reiste vi spørsmål om det totale antallet innsigelsessaker reist av fylkeslandbruksstyret, som ble behandlet av Md var uforholdsmessig stort. Svaret på dette synes å være nei. Antallet innsigelsessaker fra styret er betydelig, men skiller seg ikke vesentlig ut fra innsigelsesinstanser som representerer andre viktige sektorinteresser (jf. avsnitt 4.4.1).

Dernest spurte vi om det var indikasjoner på at innsigelser knyttet til jordvern fikk en annen behandling i Md, enn øvrige innsigelsessaker. Her synes svaret å være ja. Miljøverndepartementet synes i større grad å avvise innsigelser knyttet til jordvern, enn innsigelsessaker knyttet til andre hensyn (jf. avsnitt 4.4.2).

Til slutt så vi på to områder der Md i utgangspunktet virker å ha aller størst tilbøyelighet til å avvise innsigelser på jordvern; golf og næringsformål. Vårt hovedspørsmål i denne gjennomgangen var om innsigeren ofte ble stående alene med sitt syn. Svaret på dette er nei: Det typiske er at den regionale innsigelsen får støtte fra Landbruksdepartementet – og i noen tilfeller også andre instanser. Til tross for dette velger Md oftest å avvise innsigelsen.

Vår gjennomgang viser at innsigelsene fra fylkeslandbruksstyrene ikke kan kalles soloutspill, som mangler støtte fra styrenes fagdepartement. Tvert i mot synes landbruksinteressene å være de samme på regionalt og statlig nivå. Når Md i liten grad støtter innsigelsene fra fylkeslandbruksstyrene, kan dette neppe sies å være et uttrykk for at det regionale nivået har misforstått signalene fra det statlige nivået. Det er sannsynligvis mer korrekt å si at de mange avviste innsigelsene på landbrukssiden er et uttrykk for at denne sektoren ikke vinner gehør i Miljøverndepartementet.

5 RPR for jordvern?

5.1 Myk samordning i de eksisterende RPRene

Det har nå gått ti år uten at nye RPR har blitt utarbeidet, som nevnt i kapittel 2. De retningslinjene som fins er imidlertid ikke glemt¹⁴. I kapittel 4 pekte vi på at det i Miljøverndepartementets behandling av innsigelsessaker, knapt fins noen styringsdokument fra sentralt nivå som det refereres hyppigere til enn rikspolitiske retningslinjer. Når det likevel har gått et decennium uten at nye retningslinjer har kommet til, kan det være et uttrykk for at en fra statlig hold ikke vurderer dette som hensiktsmessig styringsverktøy på nye områder. Er dette en fornuftig tilpasning – eller er det nå på tide å lage nye rikspolitiske retningslinjer?

Innledningsvis – i kapittel 1 – påpekte vi at RPR i *utgangspunktet* er et virkemiddel i planleggingen som står i spenningsfeltet mellom politikk og samordning. I kapittel 2 presenterte vi erfaringene fra de retningslinjene som allerede eksisterer. Disse erfaringene peker ikke entydig i én retning, og ulike aktører i planprosessen kan ha ulike oppfatninger om hvor bindende en RPR er. Likevel synes erfaringene å peke mot at RPR i praksis først og fremst er et samordningsdokument. I evalueringen i etterkant av arbeidet med hovedflyplassen på Gardermoen (jf. NOU 1999:28) framheves det for eksempel at de RPRene som ble utarbeidet, hadde begrenset verdi i seg selv: de kunne bare forstås i sammenheng med andre dokumenter og prosesser, og det konkluderes med at retningslinjen(e) hadde mindre betydning for

¹⁴ Selv om det er lenge siden det sist ble utarbeidet en ny RPR, er det å utforme nye retningslinjer ikke ”glemt” som virkemiddel. I *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne* heter det at en for å styrke interessene til personer med nedsatt funksjonsevne i planleggingen, vil utarbeide en RPR om universell utforming i 2006.

utfallet, men større betydning for selve planprosessen. I ECON-analysen (referert i kapittel 2) blir det påpekt at de mest konkrete delene av RPR handler om prosedyrer, samarbeid og konkrete forhold som skal vurderes.

I hovedsak synes altså de RPRene vi har i dag å være preget av myk samordning. Mulighetene for å legge sterkere føringer inn i retningslinjene er til stede, men det har i liten grad blitt gjort i de RPR som i dag gjelder. Nettopp disse svake føringene i eksisterende dokumenter, har kanskje ført til at RPR på generelt grunnlag blir oppfattet som et relativt svakt styringsdokument. Slik trenger det pr definisjon ikke å være. Som nevnt i kapittel 2 er RPR som *idé* god; retningslinjer kan gi styringssignal tidlig i planleggingsprosessen, samtidig som den sier noe om viktige nasjonale prioriteringer. I sin andre delinnstilling tar planlovutvalget også til orde for en avklaring og opprustning av RPR-bestemmelsene i forhold til dagens lov. Ut fra et slikt perspektiv, der en klargjør og revitaliserer RPR-bestemmelsene i plan- og bygningsloven, kan utforming av nye retningslinjer ha mye for seg.

5.2 Dagens jordvernpolitikk

Jordvern er et viktig politikkområde i dagens kommunale arealplanlegging. Fins det spesielle argumenter for å innføre en RPR for jordvern?

Undersøkelsen som er referert i kapittel 3, indikerer at lederne i landets fylkeslandbruksstyrene opplever at styret spiller en viktig rolle gjennom *hele* kommuneplanprosessen. Styret – som er den eneste innsigelsesmyndighet i jordvernsaker - gjør seg altså ikke bare gjeldende overfor kommunene i perioden etter at kommuneplanen sendes ut på høring. Også i den første fasen, før planen sendes på høring, anser de spurte representantene fra fylkeslandbruksstyrene at styret spiller en sentral rolle. Dette er interessant, fordi det indikerer at aktører som er opptatt av jordvern på regionalt nivå allerede på et tidlig tidspunkt kan formidle sine synspunkter til kommunene. I tillegg til denne direktekontakten med fylkeslandbruksstyret, har selvsagt kommunene tilgang på informasjon om jordvern gjennom en rekke informasjonskanaler. Det er altså grunn til å tro at kommunene gjennomgående er godt oppdatert om jordvernproblematikk før de utarbeider sine arealplaner.

Likevel syntes en stor del av lederne/nestlederne i landets fylkeslandbruksstyrene å være tilhengere av at det utarbeides flere styringsverktøy knyttet til jordvern. Som det framgår av kapittel 3, er

mange av de spurte representantene tilhengere av at det utarbeides en rikspolitisk retningslinje for jordvern. 50 prosent oppga at de var nokså eller helt enig i at en RPR ville føre til en bedre forvaltning av jordressursene (mens bare knapt 20 prosent var helt eller nokså uenig i dette standpunktet). Mange oppga at jordvernet burde være overordnet annen bruk, og at det burde være strenge kriterier for å avvike fra en praksis der jordvernet har forrang. Flere mente dessuten at det var behov for en klar og entydig tekst med klare målformuleringer hjemlet i lovverk og med tydelige prioriteringer.

Ledelsen i fylkeslandbruksstyrene vil altså ha en RPR som *styrker* jordvernet. Det er snakk om noe mer enn en retningslinje som på en myk måte sørger for at jordvernhensyn samordnes med andre hensyn. Vår undersøkelse viser som nevnt at kommunene allerede i dag samrår seg med fylkeslandbruksstyrene: Styrene spiller en viktig rolle i planprosessen både før og etter den formelle høringsrunden. Likevel velger noen kommuner å prioritere andre hensyn enn de som reflekteres gjennom fylkeslandbruksstyrene. Jordvernet blir ned-prioritert, ikke fordi kommune mangler kunnskap, men fordi de gjør prioriteringer som går på tvers av det syn landbruksstyrene reflekterer. Når representantene fra styrene er tilhengere av en RPR for jordvern, er det fordi det kan gi ”ekstra beskyttelse” av dyrkbart land.

I kapittel 4 viste vi at Md i jordvernsaker, i større grad enn i andre typer innsigelsessaker, overprøver det regionale nivået. Det som etter vårt syn er like interessant, er at det overordnede plandepartementet også i stor grad velger å overse den støtten Landbruksdepartementet gir til innsigelsene i jordvernsspørsmål.

Miljøverndepartementet velger altså ikke bare å se bort fra et regionalt nivå, departementet velger i stor grad å se bort fra *sektoren* landbruk, særlig på saksområder knyttet til nærings- og golfsaker. Mye tyder med andre ord på at det er reell uenighet mellom ulike statlige sektorer om hvordan landbruksareal skal disponeres. Dermed er det ikke uten videre uproblematisk å innføre nye styringsdokument. Reell uenighet betyr likevel ikke at en skal unnlate å gjøre noe. Tvert imot kan det være nyttig å få oppklart uenigheten – og på bakgrunn av dette formidle nye styringssignaler til kommuner og regionalt nivå.

5.3 Jordvern mellom politikk og retningslinjer

De kommunale planprosessene har mange deltakere, og det stilles høye krav til samordning av ulike hensyn. Sett ut fra et *samordningsperspektiv* er det naturlig å legge vekt på planlegging som en læringsprosess, der ulike aktører i et samspill utvikler en felles verdiforståelse av en situasjon. For at en slik læringsprosess skal fungere, kreves det bl.a. at aktørene har best mulig kjennskap til kontekst, rammer og perspektiv som ligger til grunn for planleggingen. Hvis de grunnleggende forutsetningene mangler hos en eller flere av aktørene, vil muligheten for en gjensidig læringsprosess bli mindre. Sett i et slikt samordningsperspektiv er det altså viktig å legge til rette forholdene slik at aktørene har mest mulig kunnskap og informasjon om grunnleggende planpremisseser.

Når det gjelder jordvernet virker det som om informasjonssiden er relativt godt ivaretatt.

Det er allerede utarbeidet en rekke dokumenter som på et mer generelt nivå understreker betydningen av at verdifulle landbruksarealer ikke omdisponeres til andre formål. Disse dokumentene synes å være vel kjent, ikke bare i departementene i Oslo, men også på regionalt nivå og i kommunene. Planleggingsaktørene på alle nivå synes å ha relevant kunnskap om problemstillinger knyttet til jordvern. Sannsynligvis vil nytten av (enda) et mykt samordningsdokument på jordvernssiden være begrenset.

Selv om samordning er sentralt i planleggingen, kan den ikke ha legitimitet, hvis den ikke også underlegges *politisk* behandling. Ofte vil den politiske tilnærmingen til plansaker være preget av andre typer problemløsning enn en konsensusorientert samordning. I politikken oppstår det konflikt og det skapes tapere og vinnere. De avgjørelsesprosessene vi har studert når det gjelder Miljøverndepartementets håndtering av innsigelsessaker passer inn i en sånn politisk virkelighet – og den politiske ledelsen i departementet har selv framhevet at beslutningen i disse sakene nettopp handler om politikk¹⁵ - og politikken kan som kjent skifte fra en statsråd til den neste. Samtidig skal en i planlegging, ikke minst arealplanlegging, ideelt sett ha et

¹⁵ Jf. tidligere statssekretær André Støylens uttalelse på et planseminar 1/10 2002 der han bl.a. uttalte at ”et er overraskende når noen kan spørre om innsigelsesvedtak i departementet har vært ”rent politiske”. Jeg vil gjøre det helt klart at alle vedtak i departementet er politiske!” (www.dep.no/md/planlegging/kommune/vedtak).

relativt langt tidsperspektiv. I en viss forstand er dette et dilemma - et dilemma som kan sies å gjenspeile seg i styringsverktøyet riks-politiske retningslinjer: På den ene siden skal de gi føringer som gjelder for en viss tidshorisont. De vi nå har, ble alle nedfelt for 10-15 år siden. Tittelen på dokumentene antyder at de skal gi *politiske* føringer – men denne siden kan det være vanskeligere å oppfylle, hvis en ikke endrer RPRene i takt med regjeringsskiftene. Det har en som kjent ikke gjort. Her ligger kanskje den største svakheten ved verktøyet rikspolitiske retningslinjer. De har i praksis blitt mer (generelle) retningslinjer, enn et signal om den reelle politikken som til en hver tid føres på et politikkområde.

Vi tror derfor at en RPR for jordvern – bygd etter samme lest som de retningslinjene vi allerede har - vil ha begrenset nytte. Utfordringen innefor jordvernet i dag er ikke først og fremst å utarbeide flere generelle og vagt formulerte samordningsdokument. Samtidig har vi avdekket at det i mange saker synes å være reell uenighet mellom landbruksmyndighetene og Md i de beslutninger som treffes i viktige jordvernspørsmål. Vi mener at denne uenigheten burde komme til uttrykk som noe mer enn enkeltvedtak i innsigelsessaker. Den velviljen som kommer til uttrykk i Md når det gjelder å omdisponere landbruks-areal til golfbaner kunne for eksempel vært nedfelt klarere i det rundskrivet som allerede er utarbeidet og kalt ”Om arealplanlegging og golfbaner”.

En annen mulighet er selvsagt å revitalisere RPR som verktøy. Vi tror i den sammenheng at planlovutvalgets forslag om å etablere statlige planretningslinjer, har mye for seg (som vi har omtalt i kapittel 2.4). Vi synes forslaget om en stadig oppdatering av retningslinjene, er særlig interessant. Planlovutvalget foreslår at dette skal skje hvert fjerde år. Gjennom en slik jevnlig fornying kan en RPR framstå, ikke bare som en generell retningslinje, men også som et dokument som gir reelle politiske føringer.

Litteratur

Abrahamsen, I. (2000) Høringsordninger - en kanal for innflytelse: en analyse av høringsprosessen til forslaget om rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden. Hovedoppgave i statsvitenskap - UiO 2000

Arbeids- og sosialdepartementet/miljøverndepartementet (2004):
Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder (versjon 22.11.04).

Backer, I. L. (1995): Innføring i Naturressurs og miljørett. Ad Notam Gyldendal. Oslo

Bjørn, Ø., S. Grøtting (1994): Evaluering av prosessen med utvikling og innføring av rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. Rapport / Statskonsult; 1994:2. Oslo

Bråta, H. O. (1999): Rikspolitiske retningslinjer for biologisk mangfold : vurdering av et forslag. NIBR-notat 1999:123. Oslo

Bråta, H.O. & K. Harvold (1991): Samråd i kommuneplanleggingen. NIBR-rapport 1991:33. NIBR. Oslo.

Bukve (1992): Kommunal forvaltning og planlegging. Det Norske Samlaget. Oslo.

ECON (1995): Bruk av rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven. Rapport 337/95. Oslo

Gunleiksrud, E. (1999): Dispensasjonspraksis i RPR-sonen langs Oslofjorden: en undersøkelse av dispensasjonssaker i Akershus fylke. Hovedoppgave Norges Landbrukshøgskole

- Hanssen, M. (1999): Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag. En undersøkelse av bruken i kommunenes og fylkenes planlegging. NIBR Notat 1999:130. Oslo
- Hanssen, M. & K. Harvold (2004): Rikspolitiske retningslinjer. Utgangspunkt og erfaringer. NIBR-notat 2004:104. NIBR. Oslo.
- Harvold, K. (2004): ”Rikspolitiske retningslinjer for jordvern – en god idé”. Rapportering av en spørreskjemaundersøkelse blant fylkeslandbruksstyrets ledere og nestledere. NIBR-notat 2004:115. NIBR. Oslo.
- Harvold, K. (2004): Skifte i politikk? Miljøverndepartementets behandling av innsigelsessaker. Regionale Trender nr 1/04.
- Johnsen, V., J.E. Klausen & P.G. Røe (1996): ”Du må’kke komme her og bygge der”. Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planlegging. NIBR Rapport 1996:9. Oslo
- Kleven, T. (1999): ”Planlegging og samordning” i Kleven T. (red.): En dagsorden for norsk planlegging. NIBRs pluss serie 1-99. NIBR. Oslo.
- Landbruksdepartementet (1995): *Føresegner for fylkeslandbruksstyra* Rundskriv M-55/1993 R-364. Sendt fylkeslandbruksstyrene og fylkesmennene, september -95.
- Landbruksdepartementet (udatert a): Jordvern og arealbruk. <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/areal/Jordvern/020021-990009/dok-bn.html>
- Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet (2001): Om arealplanlegging og golfbaner. Rundskriv T-2/2001.
- Lindemark, S.L. (1999): Rikspolitiske retningslinjer: et virkemiddel i miljøpolitikken. Institutt for offentlig retts skriftserie; nr 1/1999 Miljørettslige studier; nr 15. Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo
- Miljøverndepartementet (1998): Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen. Rundskriv T-2/98.

-
- Natur og Ungdom, Naturvernforbundet, Stange Landbruksråd (2001):
Mat eller golf? Motmelding og høringsuttalelse til
konsekvensutredning av golfbane på Atlungstad.
- NOU 1999:28 Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og
gjennomføring
- NOU 2001:7: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og
bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning
- NOU 2003:14: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan-
og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag
- Reitan, M. (2001): "Den nye miljøpolitikken og de etablerte
institusjonene" i Tranøy, B.F. & Ø. Østerud (red.): Den
fragmenterte staten. Reform, makt og styring. Makt- og
demokratiutredningen. Gyldendal. Oslo
- Rogstad, D. (1996): Plan- og bygningsloven. Karnov kommenterte
lover. Karnov forlag, Oslo
- Stigen, I. M. (2002): "Kryssende hensyn i jordvernet" i Rommetvedt,
H. (red.): Matmakt. Politikk, forhandling, marked.
Fagbokforlaget. Bergen.
- St. meld. nr. 24 (2000-2001): Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets
miljøtilstand
- St. meld. nr. 19 (1999-2000): Om norsk landbruk og matproduksjon
- St. meld. nr 29 (1996-1997): Regional planlegging og arealpolitikk.
- St. prp. nr 1 (1990-91) Tillegg nr. 7
- Strand (1993): "Areal- og transportplanlegging. Ny nedtur" i
Samferdsel ss 5-7.
- Veggeland, F. (2001): "Norsk landbrukspolitikk – nye rammer" i
Tranøy, B.S. & Ø. Østerud (red.): Mot et globalisert Norge?
Gyldendal. Oslo.
- Wildavsky, A. (1964): The Theory of the Budgetary Process. Boston.
- www.dep.no/md: Innsigelsessaker.

www.dep.no/md/planlegging/kommune/vedtak

www.frp.no: ”Prinsipp- og handlingsprogram 2001-2005”

www.senterpartiet.no: ”Landbrukspolitisk plattform”

Relevante publikasjoner fra Miljøverndepartementet:

Miljøverndepartementet (1989): Rikspolitiske retningslinjer og miljøkrav i forbindelse med Hurumprosjektet (Hovedflyplass og tilbringersystem). T-729

Miljøverndepartementet (1992): Barn og planlegging: rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen om plan- og bygningslovens §10-2 -krav om at kommunestyret utpeker en etatssjef eller tjenestemann med særskilt ansvar for barns interesser i bygningsrådet(T-745) om gjenoppnevning av etatssjef eller tjenestemann med særskilt ansvar for barns interesser i bygningsrådet / Miljøverndepartementet. T-2/92

Miljøverndepartementet (1993): Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen: utfyllende kommentarer til Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. T-4/93

Miljøverndepartementet (1993): Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. "Rundskriv T-5/93."

Miljøverndepartementet (1994): Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag. T-1082.

Miljøverndepartementet (1994): Oslofjordprosjektet 1991-93 : sluttrapport. - Korrigert utg. T-1001

Miljøverndepartementet (1994): Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen: med utfyllende kommentarer og støysonekart av 30.8.93 for hovedflyplassen: retningslinjer. T-1019

Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet (1994): Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven: med vedlegg "Rikspolitiske

retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging". T-1057

Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet (1994): Regionale konferanser om rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Fire regionale konferanser ble holdt i Oslo, Drammen, Bergen og Tromsø under ulike perioder i 1994

Miljøverndepartementet (1995): Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden: natur, kultur, rekreasjon: oppfølgingsprogrammet 1995-97. T-1100

Miljøverndepartementet (1996): Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden: natur - kultur - rekreasjon. Miljøprosjekt T-1134

Miljøverndepartementet (199?): Rikspolitiske retningslinjer for regional planlegging og miljøkrav i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen. T-838

Miljøverndepartementet (1996): Presseklipp som vedrører RPR (rikspolitiske retningslinjer) for Oslofjorden : ultimo -95, januar/februar/mars/april -96. Planavdelingen, 1996

Miljøverndepartementet (1997): Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden: natur - kultur rekreasjon. Miljøprosjekt. - Mai 1997: Bulletin ; nr 6 : T-1182

Miljøverndepartementet (2000): Planer og bestemmelser for kjøpesentre, 2000

Miljøverndepartementet (2001): §4-veileder. Avklaring om konsekvensutredning av tiltak på vedlegg II i forskrift om konsekvensutredninger av 21. mai 1999

Vedlegg 1

Oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven

(Kilde : www.dep.no/md)

Bergvesenet: Massetak, bergverk (NHD)

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern: Brann- og eksplosjonsfare/forebygging (KRD)

Fiskeridirektoratets regionkontor: Havbruk og havbeite, fiskeri, tang- og tarehøsting (FID)

Forsvarsbygg: Bygninger og eiendommer for forsvaret (FD)

Fylkesmennene: Forurensning/miljø-, naturvern, landskapshensyn og friluftsliv (MD), miljørettet helsevern (etter forelegging for fylkeslegen) (HD). Barn og unges interesser (BFD). Beredskap, tilfluktsrom, risiko og sårbarhet (JD)

Fylkesfriluftsnemnda: Allmennhetens friluftinteresser (MD)

Fylkeskommunene: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapshensyn fylkesplan/regionale planinteresser/planfaglig

kvalitet (MD)

Fylkeslandbruksstyrene: Jord- og skogbruk (LD)

Mattilsynet: Fiskesykdommer (HD)

Oljedirektoratet: Etablerte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knyttet til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel (OED)

Luffartsverket: Lufthavner, lufttransport (SD)

Kystverkets distriktskontorer: Havne- og farvannsforvaltning, utnyttelse av sjøområder, kaianlegg, sjøverts transport (FID)

Nabokommune

Jernbaneverket: Jernbaner, jernbanetransport (SD)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE): Energi-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål (OED)

Områdestyrene for reindriftssaker: Reindrift (LD)

Riksantikvaren: Kulturminne-, kulturmiljø- og landsakpsinteresser (MD)

Sametinget: Samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landsakpsinteresser (MD)

Telenor A/S: Infrastruktur for elektronisk kommunikasjon. (SD)

Statens vegvesen regionvegkontorene: Riksveger, vegtransport (SD/Vegdirektoratet)

Statsbygg: Bygninger og eiendommer for Staten (AAD)

Stiftsdireksjonene/bispedømmeråda: Kirker og kirkegårder (KKD)

Vedlegg 2

Kort spørreskjemaundersøkelse til fylkeslandbruksstyrene i Norge

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) er i ferd med å gjennomføre en undersøkelse om Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for jordvern, og krav til utforming av slike retningslinjer. Undersøkelsen er finansiert av Norges forskningsråd. I den sammenheng vil vi gjennomføre en spørreskjemaundersøkelse rettet mot lederne og nestledere av landets fylkeslandbruksstyrene.

Materialet fra undersøkelsen vil bli videreformidlet på ulike måter. Bl.a. vil det bli utarbeidet en rapport, der data fra denne undersøkelsen vil inngå. Undersøkelsen er anonym, men vi ber om at du fører på navn og fylke innledningsvis. Vi ber også om at du benytter vedlagte svarkonvolutt for å returnere skjemaet. Hvis du har spørsmål kan du ta kontakt med forsker Kjell Harvold (tlf. 22 95 89 74/forværelse 22 95 88 00 eller email: kjell.harvold@nibr.no). NIBRs adresse er Pb 44, Blindern, 0313 Oslo. Fax: 22 60 77 74

Navn:

Leder/nestleder av fylkeslandbruksstyret
i:.....
(fylke)

I. Allment om jordvern:

1. Når det gjelder kommunal planlegging i ditt fylke: Vil du si at fokus på jordvern har endret seg de siste årene?

- Jordvern er viktigere enn før 1
- Uendret (jordvern like viktig som før) 2
- Jordvern mindre viktig enn før 3
- Har ingen oppfatning 4

II. Samarbeid/relasjoner til andre instanser:

2. Har du inntrykk av at fylkeslandbruksstyret blir ansett som en sentral instans for kommunene i prosessen fram til kommuneplanen er klar for høringsrunde (fra 1 til 5 der 1=svært sentral og 5= ingen betydning)?

- 1 2 3 4 5

3. Har du inntrykk av at fylkeslandbruksstyret blir ansett som en sentral instans for kommunene i prosessen etter at kommuneplanen har vært sendt ut til høring (fra 1 til 5 der 1=svært sentral og 5= ingen betydning)?

- 1 2 3 4 5

4. Har du inntrykk av at myndighetene på nasjonalt nivå er opptatt av jordvern (fra 1 til 5, der 1= svært opptatt og 5=ikke opptatt)?

- 1 2 3 4 5

