



Martin A. Hanssen  
og Kjell A. Harvold

# RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER

Utgangspunkt og erfaringer

NOTAT  
2004:104

**Tittel:** **Rikspolitiske retningslinjer**  
Utgangspunkt og erfaringer

**Forfatter:** Martin A. Hanssen og Kjell A. Harvold

**NIBR-notat:** 2004:104

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 82-7071-462-3

**Prosjektnummer:** O-2078  
**Prosjektnavn:** Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet

**Oppdragsgiver:** Norges forskningsråd

**Prosjektleder:** Arvid Strand

**Referat:** I notatet drøftes rikspolitiske retningslinjer (RPR) som virkemiddel. Det gis en beskrivelse av det juridiske utgangspunktet, samt en kort oversikt over de sju retningslinjene som hittil er utarbeidet. Tidligere undersøkelser av RPR presenteres. En revitalisering av RPR som virkemiddel drøftes i lys av Planlovutvalgets utredninger.

**Sammendrag:** Norsk

**Dato:** Februar 2004

**Antall sider:** 24

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

**Vår hjemmeside:** Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2004

---

# Forord

Notatet er utviklet som ledd i et prosjekt for Norges forskningsråd; et prosjekt som tar sikte på å belyse mulighetene for å utvikle rikspolitiske retningslinjer (RPR) for jordvern.

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. Mulighetene for å benytte RPR i jordvernarbeidet søkes belyst i dette prosjektet ved en gjennomgang av erfaringer fra allerede eksisterende retningslinjer og studier av litteratur om jordverkonflikter samt nyere konfliktfylte plansaker. Videre tar prosjektet sikte på å drøfte hvordan en eventuell RPR for jordvern best kan utformes. I dette notatet ser vi i liten grad på jordvern. Søkelyset er først og fremst rettet mot de erfaringer som generelt sett er gjort når det gjelder RPR. Konkret drøfter vi:

- De formelle rammene for RPR
- De RPR som til nå er utarbeidet
- Hvilke erfaringer som er blitt gjort i forhold til eksisterende RPR-er og hva som skal til for at dette skal være et godt fungerende redskap
- RPR som styringsverktøy på nye områder

Kjell A. Harvold og Martin A. Hanssen har skrevet notatet.

Oslo, februar 2004

Arvid Stand

Forskningsjef/prosjektleder

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	3
Figuroversikt.....	3
Sammendrag .....	4
1 Rikspolitiske retningslinjer – hjemlet i lov .....	5
1.1 Innledning .....	5
1.2 Formelle begrensninger og muligheter for RPR .....	5
1.2.1 Hva gjelder RPR for? .....	5
1.2.2 På hvilken måte gjelder RPR?.....	6
1.2.3 Formelle forhold og utforming av RPR .....	6
1.3 Avslutning .....	7
2 Utarbeidede rikspolitiske retningslinjer .....	8
2.1 Rikspolitiske retningslinjer som er utarbeidet.....	8
2.2 Hvordan er RPR innholdsmessig utformet?.....	9
2.3 RPR som en <i>del</i> av en helhet; eksempelet Gardermoen.....	11
3 Erfaringer med RPR.....	13
3.1 Innledning .....	13
3.2 Hovedinntrykket av litteraturen .....	13
3.3 Hva sier litteraturen om hvilke egenskaper som er hensiktsmessige? .....	14
3.3.1 Presentasjon av mål.....	14
3.3.2 Styringsgrep .....	15
3.3.3 Geografisk avgrensning.....	15
3.3.4 Prosessen rundt utformingen av RPR.....	16
3.3.5 Andre interessante sider ved det å utforme en RPR .....	16
3.4 Avslutning .....	17
4 Hva skjer med RPR? .....	18
4.1 RPR som styringsverktøy.....	18
4.2 Revitalisering av RPR? .....	18
4.2.1 Statlige planretningslinjer .....	19
4.3 RPR - et virkemiddel som ikke har funnet sin form?.....	19
4.4 RPR for jordvern – aktuelle problemstillinger for videre arbeid .....	20
Litteratur .....	22

---

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Antall nye RPR fordelt på år</i> .....	9
Tabell 2.2	<i>Virkeområde for RPR. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag.</i> .....	9
Tabell 2.3	<i><u>Eksempel</u> på delmål i RPR-sammenheng. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag.</i> .....	10
Tabell 2.4	<i>Virkemidler i RPR. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag.</i> .....	10
Tabell 4.1	<i>Styringssignal i kommunal planlegging</i> .....	20

## Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Hovedplanarbeidets struktur; Kilde NOU 1999:28</i> .....	11
-----------	---	----

# Sammendrag

*Martin A. Hanssen og Kjell Harvold*

## **Rikspolitiske retningslinjer – utgangspunkt og erfaringer**

NIBR-notat 2004:104

I perioden 1989-1994 ble det utarbeidet sju rikspolitiske retningslinjer (RPR). Etter 1994 er det ikke blitt utarbeidet RPR på nye områder. I dette notatet drøfter vi RPR som virkemiddel. I første kapittel gis en fremstilling av hvilke formelle begrensninger og muligheter som knytter seg til RPR. Her konkluderes det med at RPR ikke bare er et sterkt politisk signal, og et betydelig redskap i avgjørelser knyttet til innsigelse etter plan- og bygningsloven, men også et redskap for å pålegge plikter i forhold til sentrale sider ved saksbehandlingen.

Det andre kapitlet presenteres de eksisterende RPR-ene som har vært vedtatt gjennom tidene, herunder deres oppbygging og virkeområde. I det tredje kapitlet gis det en presentasjon av tidligere undersøkelser og drøftinger/analyser av RPR. Disse undersøkelsene tyder på at statlige signaler synes å bli best ivaretatt når retningslinjene er *avgrensede* både med hensyn til mål og geografisk område. Dessuten kan det være en fordel om prosessen som leder fram til utformingen av en RPR, er preget av en *involvering* fra de berørte partene.

I det fjerde kapitlet presenteres de signalene om revitalisering av RPR som Planlovutvalget har kommet med i sine utredninger. I lys av en slik revitalisering kan en RPR for nye politikkområder bli spesielt aktuell. Avslutningsvis pekes det kort på hvilke problemstillinger som vil være aktuelle ved en eventuell utforming av en RPR for jordvern.

# 1 Rikspolitiske retningslinjer – hjemlet i lov

## 1.1 Innledning

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 altså en hjemmel for staten ved at ”Kongen kan 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. Loven selv bruker altså 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 også 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).

## 1.2 Formelle begrensninger og muligheter for RPR

### 1.2.1 Hva gjelder RPR for?

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 plandispensasjoner 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.

## 1.2.2 På hvilken måte gjelder RPR?

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 1999, 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 utdyper 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 allikevel 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".

## 1.2.3 Formelle forhold og utforming av RPR

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 hvordan en 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.

### 1.3 Avslutning

I dette kapittelet 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 fremstillingen i dette kapittelet 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 Utarbeidede rikspolitiske retningslinjer

### 2.1 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, jf. også tabellen nedenfor.

Tabell 2.1 *Antall nye RPR fordelt på år*

År	Nye RPR
1988 og før:	0
-----	
1989:	2
1990:	0
1991:	1
1992:	0
1993:	2
1994:	2
-----	
1995 og senere:	0

## 2.2 Hvordan er RPR innholdsmessig utformet?

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 2.2 *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 2.3 *Eksempel på delmål i RPR-sammenheng. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag.*

<b>RPR</b>	<b>Eksempel på delmål</b>
Barn og unge	”Synliggjøre og styrke barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter PBL” (jf. punkt 2 a i RPR)
Oslofjorden	”Naturgrunnlaget 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 mål)

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.

Tabell 2.4 *Virkemidler i RPR. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag.*

<b>RPR</b>	<b>Virkemidler</b>
Barn og unge	Vekt på prosess og fysisk utforming, jf. punkt 4 og 5 i RPR.
Oslofjorden	Vekt på inndeling i soner i kommuneplanen, jf. punkt 4 i RPR.
Areal og transport	Vekt på prosess og avveining mellom ulike tema (ansvar for samarbeid og samordning) jf. punkt 3 og 4 i RPR.
Gardermoen	Vekt på soneinndeling (støysoner), sikring av ressurser (grunnvann, natur) og særskilte forhold (som forsvar og Fornebu), jf. punkt 4 og 5 i RPR
Vernede vassdrag	Vekt på metode for inndeling av vassdragsbeltet i kommuneplanens arealdel, jf. punkt 4 i RPR.

Det bør understrekes at formuleringene i alle retningslinjene er relativt generelle – på samme måte som målformuleringene er det.

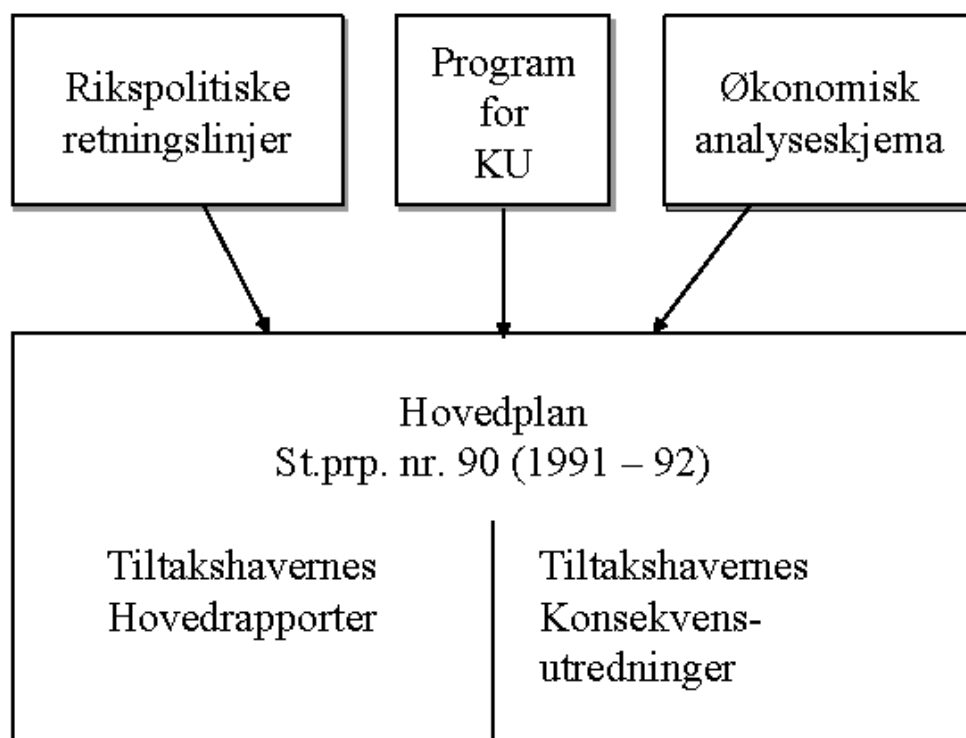
## 2.3 RPR som en *del* av en helhet; eksempelet Gardermoen

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, og 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 trafikk-mønster 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.

## 3 Erfaringer med RPR

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet 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.

### 3.2 Hovedinntrykket av litteraturen

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.

De to mest markante arbeidene om de eksisterende RPR-ene har vesentlig forskjellige innfallsvinkler. Det første arbeidet er ECON's rapport fra 1995; *Bruk av rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven*. Rapporten bygger på teoretiske reson- nementer 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, men 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.

### 3.3 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.

#### 3.3.1 Presentasjon av 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 "strukturerte, 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).



### 3.3.2 Styringsgrep

Som påpekt i kapittel 1 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 etterprøvbart. 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).

### 3.3.3 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).

### 3.3.4 Prosessen rundt utformingen av RPR

Som påpekt i presentasjonen av RPR for Gardermoen (jf. avsnitt 2.3) syntes prosessen rundt utformingen av retningslinjen å ha stor betydning. En rapport fra Statskonsult 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 (Bjørn & Grøtting 1994:16). 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. Prosessorientert 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.

### 3.3.5 Andre interessante sider ved det å utforme en RPR

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 det mest grunnleggende bærer preg av en slags oversiktsplanlegging med føringer for senere planavveining. 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.

### 3.4 Avslutning

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 en 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.

## 4 Hva skjer med RPR?

### 4.1 RPR som styringsverktøy

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 periode på nærmere ti år der det ikke er utarbeidet en eneste RPR (jf. kapittel 2). RPR er et omdiskutert virkemiddel. 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 nei. Planlovutvalget har i sine utredninger (NOU 2001:7 og NOU 2003:14) tatt til orde for en revitalisering av RPR som virkemiddel.

### 4.2 Revitalisering av RPR?

Planlovutvalget 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.

Stortingsvedtak - 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.

#### 4.2.1 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.

#### 4.3 RPR - et virkemiddel som ikke har funnet sin form?

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 målsetninger på ett bestemt og viktig politikkområde.

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

Tabell 4.1 *Styringssignal i kommunal planlegging*

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

RPR som styringssignal, i forkant av planarbeidet, hører definitivt hjemme i venstre del av tabellen (rute 1 eller 3). Den generelle form 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. Her ligger det en opplagt fare: alle vil gjerne ha særbestemmelser som sikrer sine sektorinteresser, mens kommunene i sin planlegging skal ivareta helheten.

Hvis RPR skal ha noen mening som styringsverktøy på nye områder, bør retningslinjene tydeligere enn i dag bli et felles grunnlag for både planmyndighetene og statlige sektormyndigheter. Som planlovutvalget også er inne på, bør en få et system som bidrar til at de samme overordnede politikkrammer og føringer legges til grunn både i planlegging, og ved praktisering av særlovene som samvirker med planleggingen. Dette kan gi en mer konsistent og samordnet planlegging.

#### 4.4 RPR for jordvern – aktuelle problemstillinger for videre arbeid

Jordvern er et sentralt tema i arealpolitikken og er for eksempel klart nedfelt i St. meld. nr 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk og i St. meld. nr 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. Tap av landbruksarealer som følge av nedbygging, er negativt sett fra et landbrukspolitisk ståsted fordi dette begrenser produksjonsmulighetene i landbruket. I tillegg er en slik utvikling negativ sett fra et ressurs- og miljøpolitisk

ståsted, fordi arealer for slik biologisk produksjon har en mer begrenset utstrekning i Norge 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 tiårene (jf. for eksempel Reitan 2001, Veggeland 2001). I en "fragmentert" offentlig forvaltning skal både sektorovergrepene 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.

Det er ofte en konflikt mellom de nasjonale interessene for å bevare tilgangen til dyrkbar jord og utbyggingsinteresser. Utbyggingsinteressene er som oftest lokale, og beslutningsmyndigheten i arealplanleggingssystemet er i hovedsak kommunalt – men dette skjer på bakgrunn av en rekke styringssignaler fra statlig nivå (som på en rekke andre politikkområder).

Jordvern er altså et sentralt politikkområde i kommunal planlegging, men det alene er selvsagt ikke noe argument for at det bør utarbeides en RPR på dette feltet. I det videre arbeidet tar vi sikte på å undersøke nærmere de faglige betingelsene for at en RPR for jordvernet kan være et nyttig redskap ved å belyse de følgende problemstillingene:

- Hvordan kan lærdommer fra plansaker som har vært konfliktfylte i forhold til jordvern, være nyttige i forhold til utviklingen av en RPR for jordvern?
- Hva vet vi om konflikten med utbyggingsinteressene i byområder som kan bidra til at en RPR for jordvernet håndterer dette på en måte som både fremmer jordvernet og demper konflikten?

# 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
- 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
- Bråtå, H. O. (1999): Rikspolitiske retningslinjer for biologisk mangfold : vurdering av et forslag. NIBR-notat 1999:123. 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
- Hvidsten, H. Ø. (1996): Kampen om strendene: en studie av rikspolitiske retningslinjer for planlegging i Oslofjorden som virkemiddel i miljøvernpolitikken. Hovedoppgave i statsvitenskap - Universitetet i Oslo
- Johnsen, V., J.E. Klausen & P.G. Røe (1996): "Du må ikke komme her og bygge der". Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planlegging. NIBR Rapport 1996:9. Oslo
- 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
- Moen, B. & A. Strand (2000): "Når kapasitetsproblemer i vegsystemet oppstår, skal andre ..." NIBR Prosjektrapport 2000:1. Oslo
- Norske sivilingeniørers forening (1993): Oslofjordprosjektet: rikspolitiske retningslinjer for planlegging av sjø- og kystnære arealer i Oslofjorden: 4-5 oktober 1993, Hotel Klubben, Tønsberg / arrangør: Norske sivilingeniørers forening. Studiesenteret



- 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
- Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77
- Reitan, M. (2001): "Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene" i Tranøy, B.F. & Ø. Østerud (red.): Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring. Makt- og demokratiutredningen. Gyldendal. Oslo
- Rogstad, D. (1996): Plan- og bygningsloven. Karnov kommenterte lover. Karnov forlag, Oslo
- St. meld. nr. 29 (1996-1997): Regional planlegging og arealpolitikk
- St. meld. nr. 19 (1999-2000): Om norsk landbruk og matproduksjon
- St. meld. nr. 24 (2000-2001): Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- St. prp. nr 1 (1990-91) Tillegg nr. 7
- Tangen, J. (1993): Barn og plan: en gjennomgang og sammenstilling av foreliggende data om RPR, BR og planlegging for barn og unge i norske kommuner. Arbeidsrapport telemarksforskning nr. 13/93
- Veggeland, F. (2001): "Norsk landbrukspolitikk – nye rammer" i Tranøy, B.S. & Ø. Østerud (red.): Mot et globalisert Norge? Gyldendal. Oslo

#### **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