

**Hvordan kan statsforvalterens inngrep i arealsaker illustrere spenningen mellom stat og kommune?**



Bacheloroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Stavanger

**Eva Bringeland**

Studentnummer:261004

Veileder: Solveig Grønnestad

Lvert dato:11.05.23

Antall ord: 7507

## Sammendrag

Denne oppgaven handler om lokalt selvstyre og spenningen som noen ganger oppstår mellom stat og kommune. Jeg har satt søkelys på arealforvaltning, avgrenset til landbruksområder, der kommunen og staten har et felles ansvar for å planlegge og forvalte bruken av arealene. Jeg ville se på hvordan hensynet til lokaldemokrati basert på nærhet er avstemt mot statens interesser og mål for landbruksområdet. Hensikten er å se etter hvordan uenigheter om løsninger kan knyttes til myndighet og vurdering av mål og virkemidler.

Det teoretiske grunnlaget tar utgangspunkt i enhetsstaten og avledet statsmakt.

Styringsmodeller mellom stat og kommune uttrykt som delegasjon og integrasjon, samt spenningspotensialet som kan forklares ut fra disse, er innfallsport.

Jeg har tatt utgangspunkt i to konkrete eksempler på saker som har vært omstridt og omtalt i media. To kommuner i Rogaland som fikk sine vedtak omgjort av statsforvalteren brakte sakene inn til kommunaldepartementet, som opphevet omgjøringen i favør av kommunene. Jeg ville se på forskjellene i argumentasjonen og vurderingene på de ulike nivåene, om disse kunne si noe om vurderinger av måloppnåelse. For å kunne gjøre disse vurderingene var det nødvendig å avdekke hvordan delegasjon av myndighet, kriterier for medvirkning og samarbeid, samt oppstilling av de relevante målene for landbrukspolitikken er fastsatt. Studien innledes derfor med en gjennomgang og oversikt over delegasjon av myndighet i lov, samt føringer for fortolkninger i lovforarbeider. Jeg ser også til bidrag om nasjonale interesser og innhold i begreper i politikktutforming.

Teorien, metoden og det empiriske grunnlaget ligger til grunn for drøftingene av funnene.

Gjennomgangen av lovgrunnlaget viste ulik grad av delegasjon mellom jordloven og plan- og bygningsloven. Definisjonen av mål for politikkområdet er klar, uenigheten synes å være hvordan de ulike nivåene oppfatter målene, og hva som er rette virkemiddel. Kommunen er delegert myndighet til forvaltning og skjønnsutøvelse etter jordloven, også ved forvaltning av LNF – områder etter plan- og bygningsloven. Plan og bygningslovens forarbeider innskrenker imidlertid det kommunale skjønn ved behandlinger etter denne loven.

Konklusjonen understøtter teorien om at spenninger mellom forvaltningsnivåene kan oppstå som en konsekvens av hvordan myndighet er delegert.

## Forord

Å skrive bacheloroppgave i statsvitenskap har vært en utfordrende og lærerik glede. Da jeg trodde jeg hadde oversikt dukket det stadig opp nye spørsmål, og for meg var det nødvendig å bruke mye tid og ressurser på spor som førte sideveis og ikke fram.

Det har vært mye arbeid, og jeg hadde ikke kommet i mål uten hjelpere.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Solveig Grønnestad for å ha sett meg, plassert meg i landskapet, og hjulpet meg inn fra sidesporene. Din medvirkning var svært nyttig, inspirerende og hyggelig.

Videre har jeg fått gode tips og tilbakemeldinger fra flere medstudenter, og jeg har fått korrekturlesing og oppklarende spørsmål fra familie og venner.

Den største takken går til min mann, som også i dette prosjektet har stått vekselvis bak og på siden av meg – og som alltid vet når jeg trenger en kopp kaffe. Tusen takk!

11. mai 2023

Eva Bringeland

# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	2
<b>Forord</b> .....	3
<b>1. Innledning</b> .....	5
<b>2. Kunnskapsgrunnlag</b> .....	9
<b>2.1 Stat og kommune – forbindelse i enhetsstaten og konfliktpotensialet</b> .....	9
<b>2.2 Lokalt selvstyre</b> .....	10
<b>2.3 Lokalt selvstyre som forutsetning for demokrati og gjennomføring av statlig politikk</b> .....	10
<b>2.4 Spenninger mellom lokale og nasjonale hensyn</b> .....	10
<b>2.5 Styring og kontroll</b> .....	11
<b>2.6 Nasjonale interesser og nasjonal politikk.</b> .....	12
<b>3. Metode</b> .....	13
<b>4. Dokumentgjennomgang og analyse</b> .....	16
<b>4.1 Arealbruk i landbruksområder styres av plan- og bygningsloven og jordloven.</b> ..	16
<b>4.1.1 Plan-og bygningsloven</b> .....	16
<b>4.1.2. Jordloven</b> .....	17
<b>4.1.3 Sammenstilling og sammenligning av plan- og bygningsloven og jordloven</b> ..	19
<b>4.2. Kommuneloven og kommunalt selvstyre</b> .....	20
<b>4.3 Nasjonale mål og nasjonale interesser</b> .....	21
<b>4.4 Gjennomgang av 2 eksempler</b> .....	21
<b>4.5 Drøfting</b> .....	23
<b>4.5.1. Spenning i praksis</b> .....	23
<b>4.5.2. Nasjonale målsettinger</b> .....	23
<b>4.5.3. Ulike innhold i begrepene</b> .....	24
<b>4.5.4 Når kan lokalt selvstyre settes til side?</b> .....	24
<b>4.5.5 Reaksjoner og mulige konsekvenser</b> .....	25
<b>5. Konklusjon og avslutning</b> .....	26
<b>6. Bibliografi</b> .....	29

## 1. Innledning

Lokal innflytelse over samfunnsutviklingen er vesentlig del av styringen av staten Norge. Myndighet og innflytelse over egne ressurser og nærområder er kjerneverdier i det lokale selvstyret. Det er en etablert sannhet at lokal skjønnsutøvelse gir det beste grunnlaget for beslutninger, og lokalt folkestyre en forutsetning for demokrati (Baldersheim & Smith, 2011). Kommunens oppgave er å gjennomføre nasjonal politikk på sitt territorium. I de tilfellene kommunens beslutninger kan komme i konflikt med nasjonal politikk, oppstår spenninger mellom forvaltningsnivåene (Christensen et al., 2021). Spenninger kan gå over til konflikter når lokalpolitiske vedtak blir satt til side eller opphevet av staten (Iris Nguyễn-Duy et al., 2011).

Lokalt selvstyre springer ut av enhetsstaten, der lovgiver delegerer myndighet til lokale nivåer. Kommunene er sikret en viss autonomi gjennom kommuneloven, samtidig som de er satt til å gjennomføre statlige mål for politikken. Kommunene er forvaltningsmyndighet på en rekke områder, og staten skal se til at nasjonale mål oppfylles og at innbyggernes rettigheter ivaretas. (Jacobsen, 2009 s 158) Dette gir grobunn for spenninger, i de tilfellene kommunenes prioriteringer og valg kan komme på kant med, eller oppfattes som i strid med, nasjonens felles interesser.

Litteraturen på området favner i noen grad statlig styring og kontroll med innbyggernes rettigheter, kommunens økonomi og generelle autonomi (Baldersheim, Harald, 2018). Enkelte bidrag peker på at det er innenfor områdene stedsutvikling og arealbruk i kommunene konfliktnivået er høyest (Iris Nguyễn-Duy et al., 2011) (Ølberg, Bjørn, 2015), men det er overraskende lite forskning på hvordan denne typen spenninger kan komme til uttrykk og oppleves i praksis.

Manglende kunnskap om hvordan slike konflikter arter seg i praksis, gjør det vanskelig å peke på rom for forbedringer eller utvikling. Etersom arealforvaltning synes å være et velkjent konfliktområde mellom forvaltningsnivåene, er det viktig å avdekke ulike årsaker eller problemstillinger for å kunne møte spenningene på dette området. For å få kunnskap om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune undersøker jeg hvordan ansvar og myndighet er tildelt gjennom lovverket, og for å få et inntrykk av praksis i forvaltningen ser jeg på to konkrete eksempler på kommunale vedtak som har gjennomgått kontroll av staten. Undersøkelsen baserer seg på offentlige dokumenter fra regjeringens

hjemmesider og lovdata, og på offentlige saksdokumenter som hentes ut fra det aktuelle forvaltningsorgans saksarkiver.

Arealforvaltning er kjernen i all stedsutvikling, og påvirker i stor grad innbyggernes livsvilkår. Riktig arealbruk til riktig formål påvirker alle samfunnsområder; infrastruktur, matproduksjon, øvrig næring og arbeidsplasser, bolig – og helse- og oppveksttjenester. Det er avgjørende for å oppfylle innbyggernes behov, rettigheter og ønsker. Utvikling av lokalsamfunnet er lokalpolitikernes oppdrag fra innbyggerne. Utøvelsen av lokal myndighet skjer i en større sammenheng, og kontroll med arealbruken er organisert gjennom planlegging på regionalt og kommunalt nivå. Enkeltsaker behandles etter vedtatte planer, og statens medvirkning og kontroll med arealbruken skjer både gjennom medvirkning i utarbeidelse av planer, og senere kontroll med at kommunens vedtak er i samsvar med gjeldende lovverk, planer og retningslinjer. Mange kommuner har til dels store arealer avsatt til landbruks- natur og friluftsmål (LNF) i sine planer. Arealbruken i disse områdene er i en særstilling fordi det ofte utløser søknad om dispensasjon fra plan-og bygningsloven (pbl) (Plan-og bygningsloven, 2008) Slike saker innebærer statlig medvirkning og kontroll, og kommunenes vurderinger blir satt på prøve.

Rammene for det lokale selvstyret og statens medvirkning er gitt i lover og stortingsvedtak. En beslutning kommer til etter vurderinger og avveininger av flere hensyn, både lokalt og nasjonalt. Dersom lokale vedtak kommer på kant med hensyn som angår felles interesser kan kommunenes vedtak bli satt til side eller opphevet. I noen tilfeller ser vi at det lokale nivået blir overstyrt med begrunnelser de ikke forstår, eller som de er uenige i. Eksempler på slike saker kan vi noen ganger se i media. Det kan være lokalpolitikere som uttrykker frustrasjon over at en ung familie ikke får bygge et hus i en utkant, at en brygge må rives, eller at en gårdbruker ikke får selge en bolig hen ikke trenger, til noen utenom gården. Slike eksempler setter spenningene på spissen. Når kommunen ikke får avgjøre det som oppfattes som små enkeltsaker, kan frustrasjonen hos politikerne komme til uttrykk.

Lokalt selvstyre har lovgrunnlag tilbake til formannskapslovene i 1837. Kommunene har ansvar for å gjennomføre statens politikk, ofte i samarbeid med statlige myndigheter som har en lokal representasjon. Slikt samarbeid kalles integrasjon, og tar kommunen inn i det statlige styringsverket. Kommunen har også en stor grad av frihet som generalistkommuner, de har på mange områder frihet til å tilpasse utførelsen av oppgavene til sine lokale forhold. Det lokalpolitiske handlingsrommet varierer med ulike oppgaver (Christensen et al., 2021). Statlig styring av kommunene er sjelden gitt som absolutte krav til utførelse. De formulerte målene fra staten må avveies mot flere hensyn som kommunen skal ivareta. (Baldersheim,

Harald, 2019 s248). Lokalt selvstyre har fått rettsvern i grunnloven. Bakgrunnen for dette er det europeiske charteret for lokalt selvstyre, som legger føringer for samvirke mellom lokal og statlig myndighet, der statens rolle er å være støttende, men ikke gå inn i rommet som tilhører det lokale nivået (Baldersheim, Harald, 2018).

Studien undersøker hvordan spenninger i arealforvaltningen kan knyttes til styringsmodell, særlig i spennet mellom delegasjon og integrasjon av myndighet mellom forvaltningsnivåene.

For å forstå og møte disse spenningene mellom de ulike forvaltningsnivåene er det viktig å skape kunnskap om hvordan beslutninger om arealbruk begrunnes på de ulike forvaltningsnivåene. Hvilke kriterier vektlegges, og hvor går grensen for kommunenes handlingsrom? Dette formuleres i følgende problemstilling:

*Hvordan kan statsforvalterens inngrep i arealsaker illustrere spenningen mellom stat og kommune?*

For å kunne besvare problemstillingen finner jeg det nødvendig å belyse spørsmålet gjennom noen utdypende forskningsspørsmål. Myndighet delegeres gjennom lov. For å forstå de ulike nivåenes handlingsrom og ansvarsområde er det vesentlig å vite hvilke plikter, rettigheter og eventuelle forventninger om samarbeid som er bestemt. Det første forskningsspørsmålet blir derfor: «*Hvordan er myndighet til å forvalte landbruksarealer delegert mellom nivåene?*»

En forutsetning for å forstå bakgrunnen for de ulike vurderingene er å avklare hva som er de nasjonale hensynene staten skal sikre i disse sakene. Det meste av statens virksomhet kan falle inn under begrepet «nasjonale interesser». Det andre forskningsspørsmålet blir derfor: «*Hva er nasjonale interesser på landbruksområdet?*»

For at inngrep fra staten i kommunenes myndighet skal oppfattes som rimelige og nødvendige er det avgjørende at begrunnelsen henger sammen med kjente og aksepterte føringer. Det siste forskningsspørsmålet blir derfor: «*Er det gitt klare føringer for når staten må gripe inn og overprøve kommunenes beslutninger på dette området?*»

Jeg har tatt noen valg for å holde oppgaven innenfor håndterlige rammer. Jeg har undersøkt grunnlaget for delegasjon av myndighet og beskrivelse av ansvarsområder utelukkende gjennom lover, forarbeider i proposisjoner og meldinger til stortinget. Jeg har ikke sett til utdypende tolkingsveiledninger i brev, rundskriv eller forventningsdokumenter. Unntatt fra dette er veilederen til kommuneloven. Jeg vurderer at dette ikke svekker funnene, ettersom delegasjon av myndighet skjer gjennom lov og ikke gjennom veiledninger og rundskriv.

For studien har jeg sett til plan- og bygningsloven(Plan -og bygningsloven, 2008) og jordloven (Jordlova - jl, 1995), og ikke trukket inn andre lover knyttet til miljøvern, forurensing, friluftsløven, kulturminner eller lignende. Disse vil også være av betydning på arealområdet, de regulerer interesser som skal ivaretas, men gir ikke selvstendig grunnlag for vedtak om arealbruk. Jeg har videre avgrenset all omtale av «nasjonale interesser» til de interessene som berører landbruksområdet. I det lovverket omtaler «kommuner og fylkeskommuner» har jeg i denne oppgaven avgrenset til kommuner.

Etter en innledende gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget redegjør jeg for undersøkelsesopplegget og begrunner de valg jeg har tatt. Deretter følger en empirisk gjennomgang i to deler – først undersøkes lovgrunnlaget for hvordan myndighet er delegert, samt bestemmelser om overprøving og omtale av nasjonale interesser. Funnene drøftes løpende. Deretter følger en gjennomgang av de to valgte sakene som vurderes i forhold til delegasjonen som vist i del 1, og i forhold til teorier om spenninger mellom forvaltningsnivåene. Kapittelet avsluttes med drøftinger og eksempler på konsekvens fra to avisartikler. Oppgaven avsluttes med en oppsummerende konklusjon og noen tanker om videre arbeid.



## 2.Kunnskapsgrunnlag

### 2.1 Stat og kommune – forbindelse i enhetsstaten og konfliktpotensialet

Norge er en enhetsstat, det vil si at styring og lovgivning er tillagt nasjonalforsamlingen – stortinget, og iverksetting og gjennomføring av lover og vedtak er delegert til de kommunale nivåene. I denne oppgaven ser jeg på kommune og stat, representert ved kommunen og statsforvalteren. Stortinget omtales som lovgiver. Myndighetsutøvelsen som foregår i fylkeskommuner og kommuner er derfor å anse som delegert statsmakt (Christensen et al., 2021, s. 145). Lovene i enhetsstaten er derfor felles for hele landet, de er sentralt bestemt og fundert på at alle innbyggerne omfattes har felles og like rettigheter og plikter. Dette skiller seg fra forbundsstater som for eksempel Tyskland og USA, der de ulike delstatene har en konstitusjonelt bestemt lokal myndighet på mange områder (Iris Nguyễn-Duy et al., 2011 s 13).

Kommunene er satt til å gjennomføre statlige mål for politikken, og er forvaltningsmyndighet på en rekke områder. Staten skal se til at nasjonale mål oppfylles, og at rettighetene til innbyggerne ivaretas. Styringen av kommunene gjøres dels gjennom lover og instruksjer, dels gjennom veiledning og økonomi. (Jacobsen, 2009 s 158)

Delegasjon av myndighet i *forvaltningen* er ikke det same som desentralisert myndighet:

Delegasjon av myndighet innebærer at kommunen får ansvaret for å løse en oppgave.

Desentralisert myndighet brukes om lokale og regionale statsorganer som fysisk er plassert og utøver statens myndighet på lokalt nivå. Eksempler er NAV og statsforvalteren.

Kommunenes frihet til å utforme mål og vedta politiske virkemidler kan ses som *politisk desentralisering* (Christensen et al., 2021 s 146).

Med en delegert myndighet følger et lokalpolitisk handlingsrom for kommunene.

Handlingsrommet varierer etter saksfelt, og delegasjon av myndighet skjer på to måter; gjennom lov eller gjennom tildeling av økonomiske midler (Iris Nguyễn-Duy et al., 2011 s14).

Selvstyre kan betegnes som autonomi, frihet fra inngrep. En annen modell for styring er integrasjon, der forholdet mellom stat og kommune preges av samarbeid. Staten er politisk suveren, men det kan delegeres myndighet (Iris Nguyễn-Duy et al., 2011 s 16).

Delegasjon skjer på to måter- gjennom lov eller tildeling av økonomiske midler. Denne oppgaven har utgangspunkt i forvaltningen av arealer. Dermed er det delegasjon av

myndighet gjennom lov som er det sentrale. Myndighet skal komme fra lovgiver. Strukturen og fordelingen av myndighet kan være vanskelig å orientere seg i.

## **2.2 Lokalt selvstyre**

Prinsippet om lokalt selvstyre har en sterk tradisjon i Norge, og har hatt grunnlag i lov siden formannskapslovene av 1837. Disse skulle sikre et bredt grunnlag for «forfatningen» slik at den skulle hvile på og henge sammen med folkets dagligliv og virksomhet, og få best mulig virkning (Christensen et al., 2021s 145).

Kommunalt selvstyre regnes som en styrke. Det vurderes som funksjonelt, avgrenset og knyttet til identitet. Videre er kommunens autonomi – frihet fra statlig «overstyring» en viktig verdi, som også kan betraktes som maktspredning. Autonomi er også viktig fordi saker bør avgjøres nærmest mulig dem det berører. Det styrker demokratiet. (Jacobsen, 2009 s 15).

## **2.3 Lokalt selvstyre som forutsetning for demokrati og gjennomføring av statlig politikk**

Kommunene har historisk hatt rollen som organ for å løse felles utfordringer på lokalt nivå. Det er avgjørende for en stat å få gjennomført sine vedtak på en lik måte over hele landet, og til det behøves styringsinstitusjoner som kan gjennomføre på lokalt nivå (Christensen et al., 2021 s 144). Kommunene i Norge er såkalte generalistkommuner. Det innebærer at i et geografisk avgrenset territorium skal kommunene styre over et generelt saksfelt. Styringen og prioriteringene skal gjøres av direkte folkevalgte. (Christensen et al s 146)

Generalistkommunene er ansvarlige for å løse både lokale og nasjonalt bestemte oppgaver. Ulike verdigrunnlag representerer velferdsstaten og lokalt selvstyre. For den utviklede velferdsstaten er det rettssikkerhet, effektivitet, økonomisk styring og fordeling som er det sentrale. Verdigrunnlaget for lokalt selvstyre er demokrati, autonomi – definert som frihet til eller fra å gjøre noe - og effektivitet. Vurderingen og vektingen av motstridende verdier avhenger av om man ser det fra kommunens eller fra statens perspektiv. Et vesentlig spørsmål er ofte hvordan man skal avveie flere motstridende hensyn, ikke hvilket hensyn som skal veie tyngst (Iris Nguyễn-Duy et al., 2011).

## **2.4 Spenninger mellom lokale og nasjonale hensyn**

Det at lokalsamfunn skal kunne styre seg selv er en viktig verdi. Lokale beslutninger skal tilpasses lokale forhold. Kommunen har også ansvar for å gjennomføre nasjonale oppgaver

og mål. For staten er et viktig å få gjennomført standardiserte politiske vedtak over hele landet (Christensen et al., 2021 s 144).

Nasjonale oppgaver, interesser og mål i en velferdsstat er omfattende, ikke alle er gjenstand for spenninger og konflikt. Spenningsene mellom det lokale og det sentrale kan komme til uttrykk, der lokale ønsker er i strid med nasjonale.

Arealforvaltningen betraktes av noen som en «klassisk kjerneoppgave» for lokalt selvstyre. En rapport fra kommunenes sentralforbund (KS) i 2011 peker på at det synes å være stort potensiale for spenninger på dette feltet, og viser til klagebehandling etter plan- og bygningsloven som et eksempel (Nguyen 2011 s 34).

## **2.5 Styring og kontroll**

Når staten delegerer myndighet må det kontrolleres at myndigheten utøves som forutsatt og bestemt. Det er i styrings- og kontrollsituasjoner det avdekkes spenninger og utfordringer. Det er derfor vesentlig å få oversikt over hvordan styring og kontroll er organisert, og hvilke terskler som settes for inngrep.

Statsforvalteren i Norge har rollen som klageinstans på kommunale vedtak, de har ansvar for kontroll av kommunenes budsjetter, og de er tillagt rett til å fremme innsigelser overfor kommunene med hjemmel i plan- og bygningsloven(Christensen et al., 2021s 160). Det innebærer at Statsforvalteren kan fremme innsigelse til kommunens ønskede arealbruk i deres planprosesser, dersom spørsmål av nasjonal betydning berøres. Innsigelsesordningen er svært hyppig benyttet av statsforvalteren - i omtrent alle revisjoner/tilfeller der kommuneplaner blir revidert. (Christensen et al., 2021 s 161).

Norge Ratifiserte EUs charter om lokalt selvstyre i 1989. Målsettingen med charteret er at staten skal respektere det lokale selvstyre, og skille mellom styring gjennom lovgivning og styring gjennom instruks eller uformelle styringsmidler (Baldersheim & Smith, 2011 s 37).

Kommunalt selvstyre ble tatt inn i kommuneloven i 2018 (Kommuneloven, 2018). Gjennom kommuneloven er det gitt føringer til statens inngrep i det kommunale selvstyret, og kommunen som eget rettssubjekt kan i medhold av kommuneloven få prøvd et statlig inngrep i selvstyre i rettssystemet. Dette kan bidra til å løse konflikter mellom stat og kommune (Baldersheim, Harald, 2018).

## 2.6 Nasjonale interesser og nasjonal politikk.

Begrepet nasjonale interesser er sentralt for å forstå spenningene mellom stat og kommune. Det er ikke omstridt at enkelte hensyn og forhold rettferdiggjør at kommunenes handlefrihet innskrenkes, og at avgjørelser tas på sentralt nivå. Begrepet «Nasjonale interesser» er stort og upresist, og kan brukes eller påberopes i mange sammenhenger. Det er for eksempel hevdet at ««Nasjonale interesser» ikke er en objektiv størrelse, men en kategori som påberopes av enkelte aktører i bestemte situasjoner» (Nustad, 2007 s 98) Videre er det et diskursivt virkemiddel for å øke relevansen og viktigheten av egne standpunkt, og innholdet kan skifte etter situasjonen. Nasjonale interesser har ingen egen eller klar definisjon i seg selv, men defineres av dem som har definisjonsmakten, fortrinnsvis forvaltningen, domstolene og noen statsbærende fag (Nustad, Knut G, 2007).

En studie av konflikter knyttet til omgivelser, byutvikling og vern av bygninger i spennet mellom ulike nivåers vurderinger av særlover, peker på faglig uenighet som årsak til konflikt. Det settes i sammenheng med manglende fastsetting av hva som skal være lokale eller nasjonale verneverdier. Faglig uenighet og ulike syn på behov for vern trekkes fram som konfliktpotensialet (Torill Nyseth & Hilde Bjørnå, 2007).

En studie av begrepsbruk og argumentasjon i forbindelse med politikktutforming på ulike nivå viste at samme argument kan tas til inntekt for begge sider. Hvilken betydning eller mening man legger i et begrep avhenger av hvilket ståsted man har (De Vries, Michiel S, 2000).

Spenningene mellom forvaltningsnivåene kan oppsummeres slik:

Delegert myndighet og avveininger mellom autonomi og integrasjon kan føre til spenninger der lokalpolitisk handlingsrom begrenses av statlig integrasjon. Det kan uttrykkes som en konflikt om skjønnsutøvelse.

Nasjonale målsettinger og lokale behov kan noen ganger være i strid med hverandre, og da kan man få en interessekonflikt. Dersom målene ikke er avklarte eller det ligger et stort rom for tolking i disse, økes spenningsnivået.

Styringssituasjoner synliggjør tvister og uenigheter, og kan gi godt grunnlag for læring.

Kommunen skal forvalte et vidt sett med lover og avveie flere hensyn i sine vedtak,

### 3. Metode

Dette er en empirisk oppgave som tar utgangspunkt i kjent teori om spenningsforholdene mellom kommune og stat. Jeg skal utforske hvordan slike spenninger kan komme til uttrykk i arealforvaltning. Undersøkelsene utføres på tidligere produserte offentlige dokumenter knyttet til lovgivers arbeid og konkret saksbehandling.

Offentlige dokumenter er en mye brukt kilde til informasjon i samfunnsvitenskapelig forskning. Dokumenter som er produsert som en del av emnet eller området forskningen angår, men uten at det er en del av selve forskningen, er en god kilde til informasjon av flere årsaker. De gir et reelt bilde av det som undersøkes, innholdet er ikke preget av forskningen, og det kan ikke påregnes bias på grunn av kunnskap om forskningen (Bryman, 2016 p 546). I mitt tilfelle, der formålet er å avklare hvordan myndighet er delegert i lov, og hvordan myndighet utøves og begrunnes i ulike forvaltningsnivåer, er offentlige dokumenter også den eneste mulige kilden.

Det er oppstilt noen vurderingskriterier for kvaliteten på dokumentene: Autentisitet - er opprinnelsen klar og utvetydig? Kredibilitet - er dokumentet fritt for feil og forvrenging? Er dokumentet typisk for sitt slag - eventuelt hva er det utypiske? Er det skjevheter i utvelgelsen av saker, og er betydningen klar og forståelig? (Bryman, 2016 p 546). Jeg bruker offentlige styringsdokumenter fra lovdata og regjeringen. Opprinnelsen og kredibiliteten kan ikke trekkes i tvil. Denne typen dokumenter er klargjørende av natur, betydningen vil derfor være forståelig. Eksemplene er to utvalgte saker fra to ulike kommuner i Rogaland. Begge gjelder fradeling av eksisterende boliger på gårdsbruk, avsatt til LNF – formål i kommunenes arealplaner. Begge ble påklaget og senere omgjort av statsforvalteren. Begge vedtakene ble deretter omgjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, slik at kommunenes opprinnelige avgjørelser er gjeldende. De to eksemplene kan ikke sies å være typiske eller representative for området eller saksfeltet. De skiller seg ut fordi de etter endelig avslag hos statsforvalteren ble overprøvd av departementet. Som det kommer frem av sakene er det ikke vanlig at departementet griper inn i saker som er ferdig behandlet av statsforvalteren. Jeg har ikke funnet noen forklaring på hvorfor departementet valgte å gripe inn i nettopp disse sakene. Behandlingen i departementet avgjorde en uenighet eller spenning i de to aktuelle sakene. Det kan regnes som en tvisteløsning, men det kan ikke regnes som noen endret praksis. Disse sakene viser de

ulike nivåenes perspektiver eller innganger til vurderingene, noe som kan gi et mer nyansert bilde på spenningene i forvaltningen.

Jeg starter undersøkelsen med en gjennomgang av lovgrunnlaget for forvaltning og kontroll, altså hvordan myndigheten på området er delegert. Hensikten er å vurdere dette opp mot teori og begreper som delegasjon, spenninger, nasjonale mål og interesser. De to lovene som er grunnlag for forvaltning av landbruksarealer, er jordloven (Jordlova - jl, 1995) og plan- og bygningsloven (Plan-og bygningsloven, 2008). Jeg ser på innholdet i selve lovteksten, samt lovforarbeidene som lå til grunn da lovene ble innført, og for jordloven er det i tillegg et delegasjonsvedtak som overfører myndighet til kommunene. De aktuelle vurderingstemaene jeg har valgt ut er delegasjon av myndighet, krav til samarbeid med andre forvaltningsnivåer, bestemmelser om skjønnsutøvelse eller vurderinger knyttet til det, tvisteløsnings- eller overprøvingsmyndighet og eventuelle begrensninger i kommunens selvstyre.

Jeg vil vurdere om det er forhold i delegasjons- eller formålsbestemmelser som ut fra teorien kan gi grobunn for spenninger.

Deretter ser jeg til kommunelovens regulering av det lokale selvstyret, slik det er forklart i «veileder og prinsipper for styring av kommuner og fylkeskommuner» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Videre ser jeg etter definisjonen på nasjonale interesser eller mål på landbruksområdet, og koblingen til det lokale selvstyret.

Etter å ha funnet ut hvordan delegasjoner av myndighet kan plasseres i teoretiske modeller, går jeg videre med en gjennomgang av eksemplene. Jeg ser konkret på argumentasjonen og begrunnelsene for vedtakene. Det er særlig interessant hvilke hensyn som vektlegges av de ulike nivåene, vurderinger av behov og konsekvenser på lokalt og nasjonalt nivå. Diskursen, eller hvordan innholdet i enkelte begreper kan komme frem, kan bidra til å klargjøre motsetninger.

Saksdokumentene er fremstilt av ulike etater og saksbehandlere og har ikke en ensartet fremstilling. Jeg går ikke inn i detaljer i ordlyden, men ser etter hovedtrekk eller diskurs som gir uttrykk for bruken av nasjonale interesser eller politiske mål. Videre ser jeg på begrunnelsen for at statsforvalteren mente at kommunens vedtak måtte omgjøres, og hvordan departementet grunngir at det ikke var nødvendig. Ut fra dette mener jeg å kunne se hvordan staten begrunner sin myndighet til overprøving, og hvilke nasjonale mål omgjøringen begrunnes med.

Etter dette drøfter jeg funnene opp mot teorien, og ser om det er forhold ved delegasjonen eller utøvelse av statlig myndighet i forhold til kommunen som kan gi grunnlag for spenninger.

Jeg vil også legge frem to avisartikler som supplement for drøftingen, for å vise reaksjonen i kommunene. Dette er ment som en illustrasjon knyttet til drøftingen, ikke grunnlagsdata for analysen.

For å søke etter aktuell teori og tidligere forskning brukte jeg Google scholar og Oria. Jeg fikk også nyttige bidrag fra min veileder. Lover, forarbeider, stortingsmeldinger, veileder og så videre er tilgjengelig på lovdata og regjeringens hjemmesider.

De aktuelle sakene ble jeg kjent med gjennom media. Jeg kontaktet de respektive kommunene og bad om innsyn i de endelige vedtakene. Deretter sendte jeg epost til kommunal- og moderniseringsdepartementet og bad om å få innsyn i de inngående omgjøringsbegjæringene med vedlegg, som var sendt dit forut for departementets omgjøringer. Dette fikk jeg utlevert i samsvar med offentlighetsloven.

Jeg har selv lang erfaring fra offentlig forvaltning fra både stat og kommune, med tilsyn og regelverksutvikling for nasjonale interesser på matområdet. Jeg har også arbeidet med kommunal saksbehandling og arealforvaltning, og er nå konsulent for saker av denne typen. Jeg er derfor særlig interessert i forvaltningens behandling av søknader knyttet til arealbruk.

Min interesse for og kjennskap til fagområdet gir grunn til årvåkenhet for forutinntatte eller ønskede utfall av vurderingene. Metoden og prosessen ved fremgangsmåten vil i stor grad forebygge dette, med fokus på objektivitet i analysen.

På den annen side har min erfaring fra offentlig forvaltning satt meg i stand til å søke etter dokumenter og informasjon, forstå innholdet og begrunnelsen i forvaltningsvedtak og byråkratiske prosesser. Det er en styrke i forståelsen av prosessen og metodene som benyttes i offentlig forvaltning, og øker fokuset på objektivitet.

Samlet sett vurderes derfor metoden som egnet til undersøkelsen, og at en kritisk, objektiv tilnærming til funn og slutninger vil motvirke eventuelle skjevheter.

## **4. Dokumentgjennomgang og analyse**

### **4.1 Arealbruk i landbruksområder styres av plan- og bygningsloven og jordloven.**

#### **4.1.1 Plan-og bygningsloven**

Plan- og bygningsloven (pbl) ble i vedtatt i 1985, og styrer all arealbruk og all virksomhet i hele landet. Loven gir regler for hvordan statlige, regionale og kommunale planer skal behandles, virkningen av slike planer, og om ansvaret til offentlige myndigheter. (Plan-og bygningsloven, 2008). Formålsbestemmelsen er svært vid; bærekraft, planlegging, samordning, barn og unges interesser og estetikk er noe av det som fremheves.

Loven erstattet og samordnet flere tidligere lover om arealbruk. I forarbeidene ble det presisert at det er kommunenes ansvar å forvalte arealene, og at konflikter om arealbruken ikke i større grad enn høyst nødvendig skal løses gjennom vedtak av sentrale myndigheter (Ot.prp.nr 56(1984-85), 1985 s 48).

Kommunen har ansvaret for planlegging på sitt territorium, staten skal sikre samordning mellom de ulike nivåene og myndighetsområdene, og mål for statens medvirkning er at nasjonale interesser ivaretas (Pbl§3.5). Kommunen vedtar planer etter uttaler, dialog og eventuelt mekling mellom stat og kommune. Statsforvalteren har innsigelsesrett i saker av nasjonal betydning. Det er Kommunal- og distriktsdepartementet (KMD) som avgjør uenigheter mellom kommunen og staten i plansaker.

Landbruksarealene skal gis arealformål LNF (Landbruk, natur og friluftsliv) i kommuneplanen. I forarbeidene ble det for disse arealene vist til at særlover fortsatt skal regulere bruken, og at interesser for området styres i Jordloven, skogloven, naturvernloven og friluftsløven. (Ot.prp.nr 56(1984-85), 1985 s 48).

All arealbruk i kommunene skal behandles og vurderes etter vedtatte planer. Avvik fra planene skal behandles som dispensasjon med medvirkning fra sektormyndigheter. Statsforvalteren medvirker som sektormyndighet på landbruksområdet, og har klagerett på kommunale vedtak.

Begrensninger i kommunenes dispensasjonsadgang finner vi i forarbeidene til gjeldende lov: Det kommunale selvstyret skal kun vektlegges når hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir satt til side. Det er staten, ikke kommunen som har



såkalt rettsanvendelsesskjønn, og avgjør om de aktuelle hensynene er satt til side. (OT.prp.nr 32(2007-2008 s 242).

Denne fordelingen av ansvar mellom nivåene der staten har stor medvirkning og anledning til å overprøve kommunene kan forklares ut fra en integrasjonsmodell (Iris Nguyễn-Duy et al., 2011).

Det er likevel slik at kommunens ansvar for kommuneplanlegging og vedtaksmyndighet i alle ledd tyder på en vis grad av selvstyre. Det lokale selvstyret kan kun legges vekt på – eller anvendes – i de tilfellene staten har vurdert at ingen av formålene som skal ivaretas, blir satt til side. Denne blandingen av delegasjon og statlig integrasjon og kontroll er krevende, og utfordrer verdiene nærhet og medvirkning, som knyttes til lokalt selvstyre. Teorien om spenninger mellom forvaltningsnivåene tilsier at plan-og bygningsloven er en lov som kan sette spenninger på spissen. (Ølberg, Bjørn, 2015) (Iris Nguyễn-Duy et al., 2011).

#### **4.1.2. Jordloven**

Landbruksområdene skal også forvaltes etter jordloven (Jordlova - jl, 1995) som har historie tilbake til 1928. Dagens jordlov er fra 1995, og har som mål å sikre at arealressursene vernes og brukes på en god måte for samfunnet, landbruket og de som har yrket i landbruket.

Formålet med jordloven er fastsatt som jordvern, økonomisk avkastning, miljøforsvarlig drift og bærekraft, uttrykt som fremtidige generasjoners behov. Landbruksdepartementet (LMD) kom med veiledning til formålsbestemmelsen da loven ble innført 1995. Her presiseres at denne skal brukes ved avgjørelser etter jordloven og tilhørende forskrifter «samt andre lover og forskrifter der jordlovens formål er trukket inn som en del av avgjørelsesgrunnlaget» (Rundskriv M-35/95 s 3 Landbruksdepartementet, 1995). Instruksene i siste del av innledningen er utvetydig: «Retningslinjene må følges av de myndigheter som behandler eller avgjør saker i medhold av loven». (Rundskriv M-35/95 s 3 Landbruksdepartementet, 1995).

Kommunen fikk delegert myndighet til å forvalte jordloven i 2004. Formålet med overføringen var å styrke kommunalt selvstyre: «Regjeringen ønsker i stedet å overføre oppgaver som krever lokalt folkevalgt skjønn til kommunene. Regjeringen anser kommunene som lavest mulig effektive nivå for disse oppgavene.» (Meld.St 19, 2001-2002 side 5). «Regjeringen mener at en styrket lokal miljø- og landbruksforvaltning kan bidra til bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og internasjonale mål. Kommunene må av den grunn gis flere virkemidler og større handlingsrom til å løse lokale miljø- og landbruksoppgaver.»

(Meld St 19, 2001-2002 side 6). Videre understrekes at regjeringen har tillit til at kommunene er i stand til å løse disse oppgavene. (Meld St 19, 2001-2002 side 23).

Jordloven pålegger samarbeid mellom stat og kommune for utarbeiding av planer som berører landbruksområdene etter plan- og bygningsloven. (Jordlova - jl, 1995§ 6).

Kommunen er delegert ansvaret for å forvalte arealbruken. Statsforvalteren behandler klager på kommunenes vedtak.

Jordloven delegerer myndighet til kommunene med begrunnelse i lokale selvstyreverdier som nærhet og lokalpolitisk skjønnsutøvelse. Styrket lokal forvaltning antas å gi bedre måloppnåelse av nasjonale mål. Stat og kommune skal samarbeide om planer som berører landbruksområdene etter pbl, men kommunene har vedtaksmyndighet i enkeltvedtak. Jordlovens formål skal legges til grunn av alle som behandler saker der landbruksarealene er jordlovens formål er en del vurderingsgrunnlaget. Statsforvalteren behandler klager på kommunenes vedtak, men har ingen overprøvingsrett. Stort tydeligere kan ikke det lokale selvstyret understrekes. Dette er delegert myndighet med begrunnelse i nærhetsprinsippet.

### 4.1.3 Sammenstilling og sammenligning av plan- og bygningsloven og jordloven

En oversikt over lovenes formål, delegasjon av myndighet, krav om medvirkning, tvisteløsninger og andre særlige bestemmelser om faglige vurderinger kan oppsummeres som dette:

	<b>Plan- og bygningsloven</b>	<b>Jordloven</b>
<b>Formål</b>	Fremme bærekraft, samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver, gi grunnlag for bruk og vern av ressurser Sikre medvirkning fra berørte myndigheter og interesser	Jordvern, samfunnsnytte, avkastning, miljøforsvarlig drift og bærekraft; uttrykt som fremtidige generasjoners behov
<b>Delegert myndighet til kommunen</b>	Kommunen er planmyndighet, byggesaksmyndighet og har myndighet til å innvilge dispensasjon.	Kommunen har myndighet til å fatte enkeltvedtak om arealbruk (Unntak der kommunen selv er part)
<b>Krav om medvirkning eller samarbeid med andre forvaltningsnivåer</b>	Krav om samarbeid med andre offentlige myndigheter som har interesser i saker etter loven.	Krav om samarbeid med staten om å utarbeide planer for landbruksarealene etter plan- og bygningsloven.
<b>Bestemmelser om skjønnsutøvelse - vurderingsgrunnlag i annet lovverk</b>	LNF – områder skal forvaltes etter jordloven, skogloven, naturvernloven og friluftsløven	Jordlovens formål skal legges til grunn i andre lover der jordlovens formål er en del av vedtaksgrunnlaget
<b>Tvisteløsning eller overprøvningsmyndighet</b>	Statsforvalteren kan fremme innsigelser i plansaker av nasjonal betydning. Mekling, evt avgjør KMD tvister ved fastsettelse av plan. Statsforvalteren har klagerett på enkeltvedtak som sektormyndighet Settestatsforvalter avgjør klage der statsforvalteren er part.	Statsforvalteren behandler klager på kommunale vedtak.
<b>Begrensninger i kommunens selvstyre</b>	Begrensninger i dispensasjonsadgang: Det kommunale selvstyret skal kun vektlegges når hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke er satt til side. LNF – formålets tilsidesetting avgjøres av staten/regnes som rettsanvendelsesskjønn og inngår ikke i det lokale selvstyre.	Nei.

**Tabell 1** oversikt over formål, myndighet, krav om samarbeid, skjønnsutøvelse, tvisteløsning og begrensninger i selvstyret.

Om tabellen er å si at plan- og bygningslovens formål om medvirkning er videre og uttrykker større grad av integrasjon mellom forvaltningsnivåene enn jordloven. Forskjellene i delegasjon av myndighet kommer klart fram; kommunene har en langt større grad av

autonomi i saker etter jordloven enn etter plan- og bygningsloven. Når vi legger til grunn at spenningspotensialet er høyt i plan - og bygningsloven, er det rimelig å anta at det styrkes ytterligere dersom jordlovens autonomi kommer i spill i kombinasjon med plan -og bygningsloven. Ved å se til bestemmelsen om skjønnsutøvelse, der begge lovene skal forvaltes etter formålsbestemmelsene i jordloven, samtidig som staten er gitt myndighet til å definere om lovens formål er oppfylt og videre tilsidesette kommunalt selvstyre, er det en svært utfordrende situasjon for forvaltningen. Det kan forklare påstandene om at det er i saker etter plan -og bygningsloven og arealforvaltning vi finner de fleste uttalte konflikter mellom lokale og sentrale myndigheter (Ølberg, Bjørn, 2015) (Iris Nguyễn-Duy et al., 2011).

## **4.2. Kommuneloven og kommunalt selvstyre**

Det kommunale selvstyret reguleres av kommuneloven, som gjelder all virksomhet i kommunene. Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov, og bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål (Kommuneloven, 2018)

I " Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – med prinsipper og retningslinjer " utdypes bestemmelsene med at inngrep i selvstyret må kunne grunngis med at det er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, hvilket mål som blir tilsidesatt må angis og vurderingen bør komme frem.

Nasjonale mål har betydning for kommunalt selvstyre, og det er ikke gitt noen uttømmende liste over disse. Det vises til at nasjonale mål finnes i dokumenter som stortinget har behandlet. (KMD 2020 s 29).

Statens inngrep overfor kommunene skal ut fra dette være forholdsmessige, og begrunnet konkret i hvilke eller hvilket nasjonale mål som er i spill. Nasjonale mål kobles til stortingsvedtak. Kommuneloven setter skranke for inngrep i kommunenes selvstyre opp mot nasjonale mål, og stiller krav om begrunnelse.

Lovfestingen av retten til selvstyre og kravene til forholdsmessighet er et skritt i retning av tvisteløsningsordninger som ble etterlyst i KS – rapporten i 2011(Iris Nguyễn-Duy et al., 2011). Det åpner for bedre dialog og forståelse i de tilfellene kommunene og staten er uenige om måloppnåelsen.

### 4.3 Nasjonale mål og nasjonale interesser

Vedtaket om nasjonale mål for landbruket finner vi i den sist vedtatte stortingsmeldingen om jordbruksproduksjon.

«Landbrukspolitikken har fire overordnede mål: matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser». (Meld.St.11, 2016-2017 s 9)

Jordvern er et uttrykt virkemiddel og mål å sikre produksjonsgrunnlaget for å sikre produksjonsgrunnlaget og dermed matsikkerheten. Regjeringen vedtar og reviderer jordvernstrategi: målet om omdisponering av jordbruksjord er skjerpet, det skal omdisponeres mindre enn 3000 dekar i 2025 (Regjeringen 2020)

Oppsummert kan vi si at målene for landbrukspolitikken er sammenfallende med jordlovens formål, med en noe justert ordlyd. Sammen med den sterke autonomien som kan leses av jordloven, er det rimelig å vente at kommunelovens restriksjoner på inngrep i kommunalt selvstyre styrker lokaldemokratiet på landbruksområdet. På den annen side er det i Pbl satt begrensninger for kommunenes selvstyre dersom staten vurderer at lovens formål er tilsidesatt. Det åpner for videre spenninger, dersom nasjonale interesser defineres som politiske mål for landbrukspolitikken.

Nasjonale interesser er ikke synonymt med nasjonale mål for politikken. plan-og bygningsloven har som mål å samordne og forvalte nasjonale interesser. Disse er ikke uttømmende definert, og begrepet kan fylles med ulikt innhold. Det er imidlertid ikke uvanlig at nasjonale interesser brukes for å definere viktighet og makt (Nustad, Knut G, 2007). At plan-og bygningsloven bruker begrepet nasjonale *interesser*, jordloven omtaler jordlovens *formål* og kommuneloven omtales *nasjonale mål*, gjør bildet og mandatet etter de ulike myndighetene noe uklart.

Dette kan oppsummeres med at nasjonale mål vil alltid være en nasjonal interesse, men ikke alle nasjonale interesser er behandlet i stortinget og fastsatt som nasjonale mål.

### 4.4 Gjennomgang av 2 eksempler

For å se hvordan spenningene kan gi seg utslag i praksis ser jeg på den konkrete behandlingen av to saker i Rogaland. Sakene har saksnummer 20/6495-3 og 20/4595-6 (*Svar på anmodning om omgjøring av Statsforvalteren i Vestland sitt vedtak av 2. Mars 2020*—

*Fradeling av bolig i Randaberg Kommune, 2021) (Begjæring om omgjøring av statsforvalteren i Vestland sitt vedtak om å gi avslag på dispensasjon for fradeling av eiendom i Strand kommune, 2021) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet gjorde vedtak i disse sakene i januar 2021.*

Jeg gjennomgår først behandlingene og argumentene som ble brukt i de ulike nivåene samlet, deretter drøfter jeg det som kommer frem.

Sakene kommer fra kommunene Strand og Randaberg. Begge handler om søknad om fradeling av en eksisterende bolig, avgrenset til arealet som hører til huset som alt er etablert som boligtomt. Sakene gjelder ikke omdisponering av areal eller jordverninteresser.

Boligene ligger til gårdsbruk, og arealformålet i kommuneplanen er LNF. Boliger i LNF - områder er ikke fritt omsettelige, de kan ikke eies av noen som ikke driver landbruk, og sakene er derfor dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanen. Hjemmelen for søknad og behandling er Plan- og bygningsloven og jordloven. Kommunene behandler sakene etter begge lovene, men statsforvalteren er høringsinstans som sektormyndighet på landbruksområdet, og deltar derfor i behandlingen etter plan- og bygningsloven. Klagen fra statsforvalteren i Rogaland ble behandlet av settestatsforvalter i Vestland.

Kommunene innvilget i begge sakene søknaden med begrunnelse at de lokale hensynene og samfunnsnyttene i området var i overvekt. Kommunenes argumenter var videre å styrke bosetting (Strand) og ressursutnyttelse, avkastning av landbrukseiendommen og bærekraft (Randaberg).

Statsforvalteren klaget på begge vedtakene med begrunnelse at vedtakene var i strid med nasjonale og regionale føringer. Statsforvalteren begrunnet videre med ulemper for landbruksdriften, konflikt med kommuneplanen, og at en dispensasjon kan gi presedens. Ulempene for landbruksdriften ble angitt som mulig fremtidig konflikt mellom nye eiere på grunn av støy, støv og lukt fra landbruksdriften. Statsforvalteren viste til at kommunenes vurderinger etter jordloven ikke er relevante for behandlingen etter plan- og bygningsloven. I tilfellet Randaberg kommune holdes det frem at jordloven ikke kan begrunne vedtak etter LNF - formålet. I tilfellet Strand kommune avvises bosettingsargumentet av samme grunn. I sin vurdering av klagen pekte Randaberg kommune på at momentene i klagen fra statsforvalteren er vurdert i saken, men at ulik konklusjon beror på ulik vektning av de ulike forholdene. Randaberg kommune fremholder videre at Jordlovens vurderingsgrunnlag er relevant for vurderingene etter LNF- formålet i plan- og bygningsloven.

Statsforvalteren i Vestland behandlet klagen og gav Statsforvalteren i Rogaland medhold slik at vedtakene ble opphevet. Det ble begrunnet med at skjønnets for å avgjøre om

vilkårene for dispensasjon – tilsidesetting av målsettingene - ikke ligger til kommunene, men til statsforvalteren. I vedtaket ble det henvist til forarbeidene (Prop 32 2007-2008 s 242). KMD vurderte saken i lys av kommunenes vurderinger og vesentlighets eller forholdsmessighetsprinsippet, Departementet konkluderte med at de konsekvensene statsforvalteren pekte på ikke var så vesentlige at LNF - formålet ble satt til side. Departementet støttet videre kommunenes vektlegging av bosettingshensyn og ressursutnyttelse. Statsforvalterens klageavgjørelse ble derfor opphevet, og kommunenes vedtak ble gjeldende. og opphevet statsforvalterens klageavgjørelse. slik at kommunenes opprinnelige vedtak ble stående.

## **4.5 Drøfting**

### **4.5.1. Spenning i praksis**

Denne gjennomgangen illustrerer spenningene i praksis. For det første ser vi konflikten mellom forvaltningen og myndigheten etter plan -og bygningsloven versus myndigheten etter jordloven: Kommunene har brukt begrunnelser som hører inn under jordlovens formål i sine vurderinger, og pekt på at formålene er relevante for vurderingene. Statsforvalteren viser til at jordlovsformål ikke er relevant i behandlingen etter plan-og bygningsloven. Klagebehandlingen hos settestatsforvalter fastslår at ettersom landbrukshensynene blir satt til side er det ikke anledning for kommunen til å fatte vedtak. KMD fastslår i sin omgjøring at landbruksinteressene ikke ble satt til side i vesentlig grad, og at kommunene derfor kunne fatte vedtak.

Denne oppsummeringen viser at fordelingen av myndighet mellom nivåene ikke oppfattes som klar. Kommunene definerer fordeler og ulemper slik de kan forstås av jordloven. Det samsvarer med forarbeidene til begge lovene da de ble innført: Jordlovens formål skal legges til grunn for vurdering av LNF – områder. Statsforvalteren har en samordningsrolle og skal sikre flere interesser i et videre spenn. Man kunne tenke seg at statsforvalteren i disse sakene hadde foretatt en interesseavveining mellom de *ulike interessene innenfor* LNF – formålet; som er både skogbruk, kulturminner og friluftsliv.

### **4.5.2.Nasjonale målsettinger**

Statsforvalteren ser vekk fra argumenter etter jordloven ved behandling etter pbl. Statsforvalteren oppgir ikke hvilke andre begrunnelser eller formål som skal legges til grunn

for om landbruksformålet blir tilsidesatt. Støy, støv og lukt oppgis som ulempe og mulig konfliktpotensiale, som setter til side noen ikke nærmere definerte landbruksinteresser. Koblingen mot nasjonale mål er vanskelig å se. Det er uklart hvilke av de nasjonale mål eller interesser dette er ment å ivareta.

#### **4.5.3.Ulike innhold i begrepene**

Videre ser vi spor av konflikt mellom de lokale og de nasjonale, overordnede perspektivene i vurderingene: Kommunene vurderer landbrukets interesser ut fra lokale forhold, og begrunner sine avgjørelser ut fra sitt lokale perspektiv. De vektlegger forhold som stedsutvikling, spredt bosetting (Strand kommune), bærekraft og landbrukets avkastning; fradeling av et overflødig hus vil redusere driftskostnadene og øke avkastningen (Randaberg kommune). Statsforvalteren legger til grunn at bærekraft vil si å ikke fradele hus fra gården, fordi det vil svekke ressursene og vanskeliggjøre driften.

Dette passer godt med funnene om at samme argument kan ha ulikt innhold og brukes fra begge sider ut fra hvilket ståsted man har (De Vries, Michiel S, 2000) (Ølberg, Bjørn, 2015). Randaberg kommune påpeker nettopp dette i sin kommentar til klagen – at ulik konklusjon skyldes ulik vektning av de ulike forholdene.

#### **4.5.4 Når kan lokalt selvstyre settes til side?**

I Statsforvalterens omgjøringsvedtak ble det lagt til grunn at kommunenes skjønn ikke omfatter å avgjøre om målene i LNF – området er satt til side. Dermed er ikke vilkåret for dispensasjon oppfylt, og det lokale selvstyret er ikke noe som staten behøver å vektlegge. Oppsummert viser dette at kommunene og statsforvalterne i disse sakene hadde ulik forståelse av hvilke skjønnsmessige vurderinger som skulle legges til grunn. Lokal kunnskap og nærhet ble avveid mot nasjonale og regionale føringer og fare for presedens. Vi ser ulikt innhold i begrepet landbruksinteresser, og ulik forståelse av hva som regnes som bærekraftig. Det kan være grunnen til at statsforvalteren mente det var nødvendig å gripe inn og sette til side de kommunale vedtakene. Dette er ikke overraskende ut fra gjennomgangen av delegasjon og myndighet i første del av kapitlet. Det illustrerer også poenget til Ølberg om å overprøve lokal kunnskap med fjernere plassert kompetanse.(Ølberg, Bjørn, 2015)



#### **4.5.5 Reaksjoner og mulige konsekvenser**

Uenighetene og opplevelsen av urett overstyring i disse sakene illustreres gjennom to avisartikler i Stavanger Aftenblad: I Strand kommune er ordføreren oppgitt og kaller denne saken en «unødvendig overkjøring av lokaldemokratiet» (Jøssang, Tor Inge, 2021b).

I Randaberg kommune er varaordføreren krass i sin omtale. Han mener blant annet at statsforvalterens overprøving kan tolkes som om staten ikke har tillit til at kommune har den nødvendige kompetanse (Jøssang, Tor Inge, 2021a).

Reaksjonene til de folkevalgte i disse eksemplene er tankevekkende, og bør tas til etterretning. Dersom kommunene opplever at staten bruker unødvendig makt, og det tolkes som mistillit mot kommunene, er det grunn til å være på vakt. Jeg viser til Ølbergs konklusjon om at tilsyn med arealbruken i kommunene kan oppleves som et angrep på det lokale selvstyret (Ølberg, Bjørn, 2015). En svekkelse av det lokale selvstyret kan utgjøre en trussel for demokratiet og den styringsformen vi har i dag (Baldersheim & Smith, 2011).

## 5. Konklusjon og avslutning

Oppgaven belyser hvordan statsforvalterens inngrep i arealsaker kan illustrere spenninger mellom stat og kommune.

Hvordan er myndighet til å forvalte landbruksarealer delegert mellom nivåene?

Etter en gjennomgang av de to lovene som brukes for å fatte vedtak finner jeg at de delegerer myndighet ulikt. Plan- og bygningsloven følger en integrasjonsmodell, der staten har samordnings- og medvirkningsansvar i utarbeiding av planer, og der myndigheten og kontrollen er tillagt staten. Jordloven derimot har en klar delegasjon av myndighet med stor autonomi til kommunene, og staten har begrenset overprøvingsmyndighet. Behandlingen av arealsaker på landbruksområdet vil ut fra teoriene om styringsmodeller være et godt eksempel på spenninger mellom autonomi og integrasjon, spenninger knyttet til ulik rolle i oppgavefordelingen mellom kommune og stat (Christensen et al., 2021).

I praksis så vi at Plan- og bygningslovens mulighet for begrensnings av det kommunale selvstyret ble brukt som begrunnelse for å omgjøre kommunenes vedtak.

Hva er nasjonale interesser på landbruksområdet?

Gjennomgangen viser at formålene med lovene er liknende, men Plan- og bygningsloven favner et videre område enn Jordloven. Begrepene som brukes er ulike – Pbl omtaler nasjonale interesser, og jordloven fastslår mål for landbruket. I kommuneloven ser vi at overprøving av kommunale vedtak skal begrunnes i nasjonale vedtatte mål for landbrukspolitikken. Stortingets vedtatte mål for landbrukspolitikken faller (omtrentlig) sammen med formålene i jordloven.

Nasjonale interesser er et upresist begrep. Som Nustad (2007) påpeker er dette ingen fast eller avgrenset størrelse. Styringsveilederen til statsforvalterne sier at de vedtatte politiske målene for et område skal legges til grunn for kontroll med forvaltningen. Nasjonale interesser på landbruksområdet må i styringssammenheng forstås som de relevante interessene.

I praksis ser vi at begrepene nasjonale interesser, nasjonale og regionale føringer og LNF – formål brukes noe om hverandre. Det er ikke et bestemt innhold i begrepene, men knyttes for

eksempel til driftsmessige «ulemper» og «potensielle konflikter» som ikke er nærmere konkretisert.

Er det gitt klare føringer for når staten skal gripe inn og overprøve kommunenes beslutninger på dette området?

Plan- og bygningsloven fordrer at statsforvalteren griper inn i saker av «nasjonal betydning». Videre er det begrensningen i dispensasjonsadgangen for kommunene som forplikter statsforvalteren til å vurdere om vilkårene for å oppfylle de nasjonale målene er til stede. I motsetning til dette definerer kommuneloven terskelen for inngrep; kun etter en vurdering og begrunnelse av tilsidesetting av nasjonale mål. Disse målene kan konkretiseres.

Dette åpner også for spenninger, ettersom statsforvalterne gjennom plan -og bygningsloven er gitt ansvar for å sikre nasjonale interesser, uten at det er konkretisert hvilke.

Oppsummert illustrer statsforvalterens inngrep at spenningene kan knyttes til de tre forskningsspørsmålene og problemstillingen som følger:

For det første er delegasjonen av myndighet er uklar. Kombinasjonen av delegering etter jordloven med stor autonomi og den mer integrerte modellen etter plan- og bygningsloven illustreres godt i eksemplene. Kommunene hevder sin rett med bakgrunn i formålene i jordloven, og statsforvalteren finer ikke at disse argumentene kan gjelde ved behandling etter plan- og bygningsloven.

For det ande er nasjonale målsettinger og begreper knyttet til dette uklare, og har ikke en avgrenset eller felles betydning i de aktuelle lovene. Tolkingsrommet til statsforvalteren synes å være stort.

For det tredje er terskelen for inngrep i selvstyret ulike for kommuneloven og plan- og bygningsloven. Særlig begrensningen i kommunenes dispensasjonsadgang synes å være utfordrende, ettersom det kommunale skjønn og vurderingskriteriene for formålet som er tildelt i jordloven, avgrenses i plan- og bygningsloven.

Betydningen av funnene begrenses av at det kun er to eksempler som er gjennomgått. Det gir ikke et fullstendig bilde av spenningene, og kan heller ikke påstås å være representativt for argumentasjonen som brukes. Likevel representerer de stor frustrasjon i lokalpolitikken, og det kan på sikt svekke tilliten til at stat og kommune kan styre i fellesskap.

Funnene er interessante og bør følges opp i videre arbeid. Det vil for eksempel være nyttig å kartlegge omfanget av denne typen saker, og om vurderingen og forvaltningen kan avvike mellom kommunene og statsforvalterne.

Vider er det i denne studien ikke prioritert å gå inn i veiledningsskriv fra lovgiver om forvaltningen – det kan kanskje gi andre perspektiver.

Endelig er det relativt kort tid siden lokalt selvstyre ble tatt inn i kommuneloven, og en utvikling eller endring av praksis er kan hende ikke etablert. Det kan derfor være interessant å gjenta undersøkelsen om noe tid.

## 6. Bibliografi

Baldersheim, H., & Smith, E. (Red.). (2011). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre? En publikasjon fra Demokratiprogrammet ved Universitet i Oslo*. Abstrakt forl.

Baldersheim, Harald. (2018). Kommunereform og ny kommunelov: Meir desentralisering? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(4–2018), 174–187.

Baldersheim, Harald. (2019). *Det kommunale laboratorium* (Rose, Lawwnce E, Red.; 3. utg.). Fagbokforlaget.

Bryman, A. (2016). *Social research methods* (Fifth Edition). Oxford University Press.

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., & Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk* (5. utgave). Universitetsforlaget.

De Vries, Michiel S. (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, 38, 193–224.

Iris Nguyên-Duy, Eivind Smith, & Harald Baldersheim. (2011). *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune* (s. 93) [Sluttrapport]. Universitetet i Oslo.

Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge: En innføring i kommunalkunnskap*. Fagbokforl.

Jordlova - jl. (1995). *Lov om jord* (2021., 25.08 utg.). Landbruks- og matdepartementet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-05-12-23>

Jøssang, Tor Inge. (2021a, 01). Statsforvalteren tok feil i Randaberg også: Det er ganske oppsiktsvekkende. *Stavanger Aftenblad*.

Jøssang, Tor Inge. (2021b, 01). Tore vant kamp mot statsforvalteren, det har kostet. *Stavanger Aftenblad*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med prinsipper og retningslinjer*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (2022,01.01). Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

Landbruksdepartementet. (1995). *Jordlovens formål* (M-35/95; s. 16). Landbruksdepartementet.

Meld.St.11. (2016). *Endring og utvikling*. Landbruks- og matdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20162017/id2523121/>

Nustad, Knut G. (2007). Nasjonale interesser fra et antropologisk ståsted. *Internasjonal politikk*, 65(9), 97–02.

Ot.prp.nr 56(1984-85). (1985). *Plan-og bygningslov*. Miljøverndepartementet.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1984-85&paid=4&wid=c&psid=DIVL135&pgid>

Plan-og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (2022., 15.06 utg.). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Svar på anmodning om omgjøring av Statsforvalteren i Vestland sitt vedtak av 2. Mars 2020—Fradeling av bolig i Randaberg Kommune, 20/6495-3 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 01 2021).

Begjæring om omgjøring av statsforvalteren i Vestland sitt vedtak om å gi avslag på dispensasjon for fradeling av eiendom i Strand kommune, (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14. januar 2021).

Torill Nyseth & Hilde Bjørnå. (2007). Kampen om byrommet; kulturminnevern som politikkfelt. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 23, 396–415.  
Ølberg, Bjørn. (2015). Statens mann vingeklippes. *Stat og styring*, 4, 60–63.

#### **Nettsted:**

Regjeringen.no (2020, 10. februar): Oppdatert jordvernstrategi og forsterket jordvernmål.

[Oppdatert jordvernstrategi og forsterket jordvernmål - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/jordvern/oppdatert-jordvernstrategi-og-forsterket-jordvernmal)