

kommunale styringsproblem

– eit NAVF/RFSP-prosjekt

KS-RAPPORT NR. 5

FYLKESMANNEN - MED FRAMTIDA I SINE HENDER ?

EN ANALYSE AV FORHOLDET MELLOM FYLKESMANN OG
KOMMUNER ETTER REFORMENE I LOKALFORVALTNINGA

AV

SYNNØVE JENSSEN

INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP
UNIVERSITETET I TROMSØ

Rapportserien prosjekt "KOMMUNALE STYRINGSPROBLEM".

Denne rapporten er nr. 5 av i alt 7 prosjektrapportar frå verksemda i prosjektet KOMMUNALE STYRINGSPROBLEM.

Prosjektarbeidet gjekk føre seg 1979-1982, og var fram til 1981 finansiert av Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) under Norges Almenvitenskapelige forskningsråd (NAVF). For øvrig har Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø, bidratt til finansieringa.

Den foreliggende rapporten er ei utviding og utdjuping av problemstillingar i KS-rapport nr. 1. Dei 2 siste prosjektrapportane vil liggje føre i vårsemesteret 1983.

Tromsø, 22. september 1982

Nils Aarsæther
(leiar for prosjektet)

Rapportar frå prosjektet:

- KS 1: Fylkesmannen og kommunene etter reformene i lokalforvaltninga.
Av Synnøve Jensen.
- KS 2: Langtidsbudsjettering: Et styringsredskap for kommunene ?
Av Pål Markusson og Aileen Nilsen.
- KS 3: Planlegging og langtidsbudsjettering - styringsvirkninger for den kommunale økonomi ? Av Kjell Arne Røvik og Trond Larsen.
- KS 4: Velferdsstaten som kommunaløkonomisk problem.
Av Nils Aarsæther, Trond Larsen og Kjell Arne Røvik.
- KS 5: Fylkesmannen - med framtiden i sine hender ? Av Synnøve Jensen.
- KS 6: Organisering av kommunal langtidsbudsjettering. Av Pål Markusson (1983).
- KS 7: Økonomi og demokrati: Perspektiv på kommunal forvaltning.
Av Nils Aarsæther (1983).

I N N H O L D

KAPITTEL I. INNLEDNING	Side 1
KAPITTEL 2. ULIKE MODELLER FOR ORGANISERING AV LOKALFORVALTNING	
2.0. Innledning	5
2.1. Ulike måter å dele opp organisasjon på	5
2.1.2. Ulike typer desentralisering	7
2.1.2.1. Ulike måter å distribuere makt i organisasjon	8
2.1.2.2. Dekonsentrasjon	8
2.1.2.3. Demokratisering	9
2.2. Administrative strukturer og desentrali- sering	10
2.2.1. Doble hierarki og prefektsystem	11
2.2.1. Strukturelle ulikheter mellom funk- sjonelle system og prefektsystem	12
2.2.2. Bakgrunn - Ulikheter mellom funksjon- elle system og prefektsystem	13
2.2.2.1. Fylkesmannen et barn av eneveldet	14
2.2.2.2. utfordringer prefektsystemet må forholde seg til	16
2.2.3. To typer prefektsystem	18
2.2.3.1. Strukturelle forskjeller	19
2.2.3.2. Prefektsystem og politisk system	22
KAPITTEL 3. DEN NYE FYLKESKOMMUNEN	
3.0. Innledning	25
3.1. Flertallsstyre og hierarki som analyse- modell	25
3.2. Datagrunnlag	29
3.2.1. Offentlige utredninger, stortings- meldinger	30
3.2.2. Intervjuer	30
3.2.3. Feltarbeid	31
3.2.4. Kommentarer til reformene	32

3.3.	Reformarbeidet etter krigen	Side	32
3.3.1.	Målsetninger for reformarbeidet		33
3.3.2.	Funksjonsfordelingskomiteen		34
3.3.3.	Lokalforvaltningsutvalget		35
3.4.	Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen		36
3.4.1.	Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen		38
3.4.1.1.	Desentralisering		39
3.4.1.2.	Demokratisering		40
3.4.1.3.	Effektivisering		42
3.5.	De administrative reformene		42
3.5.1.	Overkommunedilemmaet		42
3.5.2.	Styringsinstrumenter		44
3.5.2.1.	Fylkesplanen		44
3.5.2.2.	Generalplanen		45
3.5.2.3.	Utbyggingsavdelingen		46
3.6.	Oppsummering		50
KAPITTEL 4. DEN NYE FYLKESMANNSSINSTITUSJONEN			
4.0.	Innledning		52
4.1.	Sammenhenger rasjonell politikk og økonomi		53
4.2.	Kommunenes økonomiske utvikling		55
4.3.	Samordnings-/styringsinstrumenter		57
4.3.1.	Samordning		57
4.3.2.	Samordning av fylkesplanen		59
4.3.3.	Fylkesmannen og kommunene		61
4.3.3.1.	Skatteutjanningsmidlene som styringsinstrument		61
4.3.3.2.	Skatteutjanningsmidlene etter reformene		63
4.3.3.3.	Skatteutjanningsmidlene idag		66
4.3.3.4.	Langtidsbudsjettet som styringsinstrument		69
4.3.3.5.	Forholdet generalplan - langtidsbudsjett		71
4.3.4.	To utbyggingsavdelinger og dobbelbyråkrati		73

4.4.	Kommentarer til St.m. nr. 40	Side	75
4.4.1.	Fylkesmennenes kommentarer		75
4.4.2.	Fylkesrådmennenes kommentarer		76
4.4.3.	Fylkesordførernes kommentarer		76
4.5.	Oppsummering		77

KAPITTEL 5. FYLKESMANNENS ROLLE IDAG I FORHOLD TIL FYLKESKOMMUNE OG KOMMUNER

5.0.	Innledning		82
5.1.	Iverksetting - del av den politiske prosessen rundt en sak		83
5.1.1.	Ulike typer organisering av relasjonene fylkesmann, fylkeskommune og kommuner		84
5.1.2.	Fylkesmannens ulike delroller		87
5.2.	Datagrunnlaget		88
5.3.	Fylkesmennenes egne vurderinger av oppgavene i forhold til kommunene idag		89
5.4.	Rollen som kontrollør		91
5.4.1.	Generell legalitetskontroll		91
5.4.2.	Kontroll og veiledning av årsbudsjettet		92
5.5.	Rollen som veileder		94
5.5.1.	Langtidsbudsjetts situasjonen pr. juni 1981		96
5.5.2.	Oppsummering		99
5.5.3.	Samordning fylkesmann - fylkeskommune i veiledningssammenheng		100
5.5.4.	Oppsummering		104
5.6.	Rollen som verdifordeler		104
5.6.1.	Den skjønnsmessige delen av skatteutjæmningsmidlene fordelt på kommunene		105
5.6.1.1.	Kriterier for den skjønnsmessige tildeling av skatteutjæmningsmidlene		106
5.6.2.	Innstilling til fordeling av den skjønnsmessige delen av skatteutjæmningsmidlene - et rent fylkesmanns-anliggende?		109

5.6.3. Oppsummering	Side	114
5.7. Rollen som generalist og innovatør		115
5.7.1. Fylkesmannens rolle i fylkesplanarbeidet		116
5.7.1.1. Oppsummering		119
5.7.2. Fylkesmannen som lokal representant overfor sentrale myndigheter		120
5.7.3. Oppsummering kapittel 5		122

KAPITTEL 6. FYLKESMANNEN - MED FRAMTIDEN I SINE HENDER?

6.0. Innledning		124
6.1. Initiativfasen		125
6.2. Utredningsfasen		125
6.3. Beslutningsfasen		127
6.4. Iverksettingsfasen		129
6.5. Situasjonen i dag		129
6.5.1. Forholdet fylkesmann - fylkeskommune		130
6.5.2. Forholdet fylkeskommune - kommuner		131
6.5.3. Fylkesmannen og kommunene		133
Vedlegg I		138
Vedlegg II		139
Vedlegg III		151
Litteraturliste		160

INNLEDNING

Tema for oppgaven er utviklingstendenser i det lokale forvaltningssystem. Det vil i første rekke si trekk ved endringer på fylkesnivå. En generell iaktakelse er at etter hvert som omfanget av den offentlige politikken har øket, har også behovet for lokale organ til å iverksette denne vokst. Dermed kan man si at de lokale forvaltningsorgan, som kan variere fra lokal statsforvaltning til lokale folkevalgte enheter, har fått en stadig mer betydningsfull rolle i gjennomføringen av offentlig politikk.

I tillegg til dette, har vi hatt en utvikling mot en "kommunalisering av den nasjonale økonomi". Om vi ser på utviklingen av de totale utgifter for henholdsvis kommuner, fylkeskommuner og staten etter krigen er det klare forskjeller mellom de tre nivåene. Selv om kommunenes utgifter av bruttonasjonalproduktet øker i forhold til statlige utgifter, viser det seg at det er den fylkeskommunale ekspansjon som er markert sterkest (Kjellberg 1980).

Samtidig med denne ekspansjonen, har organiseringen av det lokale forvaltningssystem i hele etterkrigstiden vært oppe til debatt. Ut fra en oppfatning av at lokalforvaltningen har fått en stadig større betydning for gjennomføringen av offentlig politikk, blir det viktig å studere de endringer av forvaltningsapparatet det til enhver tid legges opp til. Dette ut fra en antakelse om at endringer blir foreslått når styringssystemets (her politiske myndigheter og administrative organ) løsningsmuligheter ikke lenger synes egnet til å løse de oppgaver som oppleves som problem på dette tidspunkt.

Jeg vil i oppgaven konsentrere meg om de siste og hittil største administrative endringene i lokalforvaltningen. Disse kom i tidsrommet 1976 - 1981. Siktemålet er å kunne

si noe om hva slags endringer som har skjedd og hvorfor disse er kommet. Da reformarbeidet omhandler et stort felt er en avgrensning nødvendig. En god del av reformene er knyttet til sektorpolitikk, bl.a. hvordan administrasjonsordningen skal være i ulike sektorer. Jeg vil ikke komme inn på disse endringene, hverken de endringer som gjelder i enkelte sektorer eller for et utvalg av administrative endringer i disse. Oppgaven vil behandle samordning av ulike territorielle enheter. Innenfor dette området er det igjen to felt som har vært viktige i reformarbeidet etter krigen. Det ene feltet er spørsmål rundt kommuneinndelingene eller forhold f.eks. mellom bykommuner og herredskommuner. Dette vil jeg ikke berøre.

Mitt nedslagsfelt vil derimot være skjæringspunktet kommune, fylkeskommune og stat m.h.t. samordningsspørsmål ved planlegging, budsjettering og generelle overføringer. Sentralt står her arbeidsdelingen fylkesmann - fylkeskommune i samordningen av kommunal aktivitet i forhold til overlokale prioriteringer. Det vil her legges vekt på det forhold at begge fylkesorganer har veiledningsoppgaver i forhold til kommunene i henholdsvis økonomisk og fysisk planlegging, og det synes vesentlig å fokusere på organisering og samordning av denne veiledningen. Formålet med dette er å kunne si noe om fylkesmannens rolle idag - både i forhold til fylkeskommune og kommuner.

Selv om prefektsystemet med en fylkesmann¹⁾ har sin opprinnelse i en annen tid og i et annet politisk system, viser det seg at fylkesmannen eller prefekten har overlevd i vestlige europeiske demokratier, så som f.eks. Danmark, Sverige, Frankrike og Italia. Også i Norge er dette gjeldende. Mange antok at reformene i lokalforvaltningen i midten av

1) Når det snakkes videre om fylkesmannen, menes det hele tiden fylkesmannsembetet, og ikke bestemte personer som har dette embetet, om ikke det sies eksplisitt.

1970-årene ville bety slutten for prefektsystemet i Norge. Som vi vet skjedde ikke det, vi har fortsatt en fylkesmannsinstitusjon. Det som da synes interessant å fokusere på er hvilken rolle denne utgjør idag som statens representant på fylkesnivå, både i forhold til fylkeskommuner og kommuner. I tråd med kommuner/fylkeskommuners stadig økende betydning ved gjennomføring av offentlig politikk, skulle man tro at denne tendensen ble fulgt opp organisatorisk gjennom reformarbeidet, ved å styrke lokale selvstendige folkevalgte organer.

Jeg vil i oppgaven forsøke å drøfte en hypotese om at vi ser en motsatt tendens, dvs. at fylkesmannen synes å ha kommet styrket ut av denne prosessen. Dette betyr at vi har en utvikling hvor kommunalisering av økonomien samtidig bringer med seg styrking av fylkesmannen i samordnings- og plansammenheng. Faktorene som synes å bidra til dette er flere.

For å kunne si noe om fylkesmannens stilling idag tar jeg altså utgangspunkt i de reformer som foregikk i 1970-årene og stiller spørsmål som: Hva ble i denne sammenheng definert som problem, hvordan ble disse behandlet i politiske fora og hvilke endringer ble foreslått. Videre må man spørre om det foregikk tilbakeføring av informasjon underveis i reformprosessen og eventuelt hvordan dette påvirket reformarbeidet. Dette vil si oss noe om nasjonale politiske syn på hvordan lokalforvaltningen bør organiseres og hvorfor. Til slutt vil jeg se om det finnes variasjon i lokal iverksetting av reformene. Det vil kunne si oss noe om hvordan reformene har nedfelt seg på fylkesnivå. Jeg antar at fylkesmannens rolle ikke bare er bestemt gjennom politiske vedtak, lover og regelverk, men også må sees i forhold til egen oppfatning av rollen og omgivelsenes forventninger til denne (Kyvik 1979a).

I kapittel 2 vil jeg se på noen teoretiske modeller for hvordan forholdet mellom den sentrale og lokale del av forvaltningssystemet kan organiseres. Ut fra dette vil vi se at ulike måter å dele opp organisasjonen eller desentralisere styringssystemet på, vil framheve noen problem og løsningsmuligheter framfor andre. Siden det er forholdet fylkesmannen har til fylkeskommunene og kommunene i samordnings- og plansammenheng som vil bli fokusert i oppgaven, vil det i kapittel 2 være viktig å avklare forskjellene mellom integrerte og uintegreerte prefektsystem. Dette ut fra en oppfatning av at ulike måter å organisere det lokale forvaltningssystem på sier noe om ulike funksjoner prefekten eller fylkesmannen kan tenkes å ha.

Kapittel 3 og 4 vil være en gjennomgang av beslutningsfasen rundt reformene. Jeg vil analysere denne delen ut fra en antakelse om reformer som politiske styringsmidler. Formålet med et slikt rasjonell politikk-perspektiv på reformarbeidet er å få fram i hvilken grad vi finner politiske begrunnelser for endringene i det lokale forvaltningssystemet. Hadde man klare forestillinger om hvordan det framtidige prefektsystem skulle organiseres og hvordan skulle fylkesmannens forhold til lokale folkevalgte organ være i forbindelse med veiledning og samordning? Det jeg ønsker å få fram i disse kapitlene er altså i hvilken grad den framtidige organiseringen ble fastlagt i beslutningsfasen.

Kapittel 5, som kan betraktes å omhandle iverksettingsfasen vil være en nærmere analyse av fylkesmannsembetenes forhold til fylkeskommuner og kommuner idag. Dermed vil vi være istand til å kunne si noe om hvordan det nye prefektsystemet har manifestert seg på disse samme dimensjonene. Begrunnelsen for å fokusere på iverksettingen av reformvedtakene vil her være at denne fasen må sees som del av politikkkutforming, og ikke som et rent administrativt spørsmål. Jo uklarere beslutningsfasen er, desto viktigere blir det å studere iverksettingen av tiltakene.

Avslutningsvis, i kapittel 6, vil jeg summere opp de viktigste inntrykkene i studien og videre drøfte hva som synes å være de mest markante utviklingstrekk på fylkesnivå idag. På denne måten håper jeg også å kunne gi noen antydninger til svar på oppgavetittelen.

KAPITTEL 2. ULIKE MODELLER FOR ORGANISERING AV LOKALFORVALTNINGEN

2.0. Innledning

Utgangspunktet for en diskusjon om ulike modeller for oppdeling av et nasjonalt styringssystem er altså reformene i lokalforvaltningen i 1970-årene. Hovedmålene for denne reorganiseringen var å oppnå en større grad av desentralisering og demokratisering, forbundet med en effektiv administrasjonsordning. (NOU 1974:53). Jeg vil i denne delen søke å belyse hvordan ulike måter å organisere det lokale forvaltningssystem på, kan ivareta ulike interesser og funksjoner.

2.1. Ulike måter å dele opp organisasjon på

Det er et kjent fenomen i organisasjoner, at når de når en viss størrelse, vil det oppstå behov for å fordele oppgaver og/eller beslutningsmyndighet til underenheter fra sentrum i organisasjonen. Men for å hindre at organisasjonen desintegrerer, er det nødvendig at aktivitetene i underenhetene samordnes med resten av organisasjonen (Baldersheim/Offerdal 1979).

Ser vi ut fra dette desentralisering som

"ein prosess som tek sikte på å dele inneit organisert fellesskap i eit sett einingar og fordele mynde, oppgaver, funksjonar, autoritet, ansvar etc. på desse einingane". (ibid).

er det tre grunnleggende spørsmål som bør stilles:

- 1) Hvordan skal organisasjonen deles og etter hvilke kriterier?
- 2) Hva skal deles?
- 3) Hvordan skal relasjonene være mellom underenhetene og mellom disse og den felles organisasjon? (ibid).

Disse spørsmålene må relateres til hvilke målsetninger man ønsker å oppnå med oppdelingen.

En organisasjon kan således oppdeles på mange ulike måter, men man kan i hovedsak skille mellom fire ulike prinsipper for organisering: a) prosess, b) oppgaver, funksjon, c) klienter og d) geografi (Maass 1959, Baldersheim/Offerdal 1979, Smith 1976, Self 1977).

En oppdeling av organisasjon etter prinsippet om prosess legger vekt på fordelene med å samle spesialiserte fagområder og tilhørende profesjoner på samme sted eller avdeling. Oppdeling styres her etter arbeidsoppgaver. Selv om dette kan gi fordeler, vil det etterhvert som organisasjonens størrelse og kompleksitet øker, skape koordinasjonsproblemer (Self 1977).

Deler man inn organisasjon etter type klient, betyr det at spesielle avdelinger eller departement får ansvaret for spesielle klienter, f.eks. barnevernsnemder i kommunene. Man deler organisasjonen, først og fremst, inn etter hvilke klienter man ønsker å nå. (I noen tilfeller kan det tenkes at klientprinsippet blir erstattet med inndeling etter funksjoner) (Baldersheim/Offerdal 1979).

Et funksjonelt- eller oppgaveprinsipp for oppdeling av organisasjon vil basere seg på at ulike deler av organisasjonen tar seg av ulike typer funksjoner. Det styrende element for organisering blir her utfallet heller enn prosess, mål heller enn midler (Self 1977:56).

Disse tre tildels ulike kriteriene for oppdeling av en organisasjon er ikke gjensidig utelukkende. Det fjerde kriteriet for oppdeling, geografi, vil som oftest fange om alle de andre alternativene, nettopp fordi disse alltid foregår i et geografisk avgrenset rom (Maass 1959,

Baldersheim/Offerdal 1979, Smith 1976). Dette gjør det mulig å utvikle territorielle modeller for fordeling av makt og myndighet i en organisasjon. For å kunne sette opp en slik territoriell modell, er det nødvendig å skille både mellom de ulike nivå som en territoriell oppdeling skal skje på og mellom typer av fordeling eller desentralisering som er nyttet, dvs. innenfor hvilke organisasjonsrammer dette foregår. Ved å fokusere på disse trekkene ved styringssystemet, vil det være mulig å si noe om karakteristiske trekk ved relasjonene mellom sentrale og lokale nivå i et styringssystem (Smith 1976).

2.1.2. Ulike typer desentralisering

Jeg skal i dette avsnittet søke å belyse ulike typer av desentralisering og hvordan disse kan gi ulike meningsnyanser.

I utgangspunktet er det ifølge Smith mulig å skille mellom to ulike måter å fordele makt i organisasjon på; makt fordelt på en "opprinnelig" eller på en "overført" basis. Dette betyr at makt som fordeles i organisasjoner på en "opprinnelig" basis vil innebefatte at det lokale organ som denne makten fordeles til, vil eksistere uavhengig av den sentrale ledelse, dvs. at det finnes en klar lokal autonomi. Denne type fordeling av makt assosieres for det meste med former for federalisme (Smith 1976).

Den andre typen maktdistribusjon, overføring/fordeling, behøver ikke bli noe mindre effektiv enn den første typen, men den største forskjellen er imidlertid at denne fordelingen av makt blir gjort av den sentrale ledelse nasjonalt, og dermed vil fordelingen til slutt være avhengig av at denne er akseptert av de sentrale myndigheter (ibid).

Ut fra dette kan man tenke seg en rekke mulige måter å

organisere fordelingen alt etter hvilket styringsideal man forfekter.

2.1.2.1. Ulike måter å distribuere makt i organisasjon

Et kjent fenomen i vestlige industriland er vanskene med å kople behovet for nasjonal likhet med behovene for lokalt selvstyre og egenart. Disse problemene kan komme til uttrykk på mange måter, men i denne forbindelse skal det fokuseres på de spenninger dette kan skape mellom det sentrale og de lokale politisk/administrative nivåer. Dette spenningsforholdet må også gjenspeile seg når myndighet skal fordeles i forvaltningen.

I forbindelse med desentralisering kan man tenke seg et kontinuum, hvor man på den ene siden har dekonsentrasjon, som ivaretar hensynet til nasjonal likhet (dvs. søker å oppheve bostedets betydning for individets velferdstilbud, (Kyvik 1979a) og på den andre siden demokrati, som ivaretar hensynet til lokal frihet og deltakelse (Smith 1976, Baldersheim/Offerdal 1979).

2.1.2.2. Dekonsentrasjon

I denne sammenheng vil desentralisering bety at man delegerer autoritet fra et trinn til et annet innen et hierarki, f.eks. fra den sentrale til den lokale statsforvaltning (Smith 1976) Siktemålet er å oppnå større effektivitet slik at den sentrale delen av organisasjonen får bedre oversikt og lettere kan ta avgjørelser eller konsentrere seg om "viktige" saker. (Baldersheim/Offerdal 1979).

Det er ikke forutsatt at denne desentraliseringen må skje på bestemte nivå, eller til bestemte organ. Man kan tenke seg ei slik overføring av myndighet både til enkelte statlige sektororgan og til statens generelle representant i

fylket, fylkesmannen. Det kan imidlertid gi forskjeller om man velger å distribuere myndighet til sektororgan eller til den generelle statlige representanten. Dette vil jeg berøre senere.

Å desentralisere ved å delegere kan bidra til at den parlamentariske kontrollen med forvaltningen blir lettere, i tillegg til at den enkelte borgers rettstrygghet kan ivaretas bedre. Desentralisering blir sett ut fra hva som er nyttig arbeidsfordeling, sett i forhold til de mål organisasjonen eller forvaltningen er satt til å ivareta, f.eks. et mål om å oppnå nasjonal likhet for alle deler av landet. På denne bakgrunnen kan man si at slik spredning av myndighet bygger på et effektivitetsperspektiv, hva som tjener organisasjonen som helhet (Baldersheim/Offerdal 1979).

2.1.2.3. Demokratisering

I motsetning til dekonsentrasjon, vil desentralisering i betydningen demokratisering, i noen grad innebære lokal selvråderett, eller i det minste egen administrasjon i det lokale området;

"It represents a sub-division of the national state, a segmentary structure with the control of the segments resting on local constituencies".
(Smith 1976:202)

Graden av demokratisering kan selvsagt variere fra et minimum, hvor lokale folkevalgte organ bare har myndighet til å ta avgjørelser i små lokale saker, liten finansiell selvråderett og liten innflytelse i forhold til lokale statlige organ, til et maksimum hvor hele spekteret av regjeringens aktiviteter er overført til lokale selvstendige organ. Smith setter opp fem kjenntegn på en slik ekstrem form for desentralisering, i form av demokratisering:

- 1) Direkte valg av representanter til en regional eller distriktsforsamling.
- 2) Kontroll over alle forvaltningsorgan på lokalplan.
- 3) En lokalt utøvende autoritet/organ som er ansvarlig overfor distriktsforsamlingen.
- 4) En lokal administrasjon under kontroll av det lokale utøvende organ.
- 5) Finansiell selvråderett i regionen.
(ibid).

Alle disse kjennetegnene må nødvendigvis ikke være tilstede for at man skal snakke om denne type desentralisering, men punkt 1, direkte valg av representanter, er muligens et minimums kriterium. Danner man et lokalt selvstendig organ som ikke er representert av folkevalgte, vil legitimiteten til dette, som et demokratisk organ, bli betraktelig svekket (ibid).

I praksis vil desentralisering innenfor et demokrati-perspektiv som oftest bety at man havner på et standpunkt et sted mellom ytterpunktene. Man vil da kunne tenke på utvidet deltaking for borgerne i forhold til forvaltningen angående vedtak disse berøres av (interessedemokrati), eller det kan bety at folkevalgte organ, f.eks. kommunestyre og fylkesting, får utvidet sin beslutningsmyndighet. I slike tilfeller blir desentralisering ofte forbundet med "avbyråkratisering" eller "politisering" (Baldersheim/Offerdal 1979).

2.2. Administrative strukturer og desentralisering

Jeg har nå søkt å belyse hvordan begrepet desentralisering gir ulik betydning alt etter hva man har som mål med desentraliseringen. I dette avsnittet vil jeg fokusere på hvordan disse ulike måtene å tenke seg desentralisering på kan strukturere seg på lokalplan.

Det er ikke en umulig tanke at man i praksis finner

desentralisering både i betydningen dekonsentrasjon og demokratisering, men måten dette er organisert på kan variere.

I tillegg vil det finnes ulike nivå myndighet kan fordeles til. En faktor som da er viktig å ta i betraktning er, at en type organisering som sett ut fra et nivå kan synes å være desentralisert, i betydningen demokratisk, kan for et annet nivå fortone seg som sterkt sentraliserte ordninger (ibid).

2.2.1. Doble hierarki og prefektsystem

For det første kan man tenke seg en organisering hvor disse to klart ulike typene desentralisering er helt atskilt slik at den statlige politikken på lokalplan kanaliseres gjennom sektororganer som ikke står i noen forbindelse med demokratiske organer lokalt. Denne mangelen på forbindelse kan både gjelde struktur og geografisk avgrensning. Nedslagsfeltet for den statlige politikken vil altså i utgangspunktet ikke være relatert til folkevalgte organer lokalt. England er blitt trukket fram som et eksempel på et slikt system av "dual hierarchies" (Smith 1976).

Et alternativ til doble hierarkiske strukturer, er at det er en sammenheng mellom disse slik at de har felles romlig tilknytning. I tillegg kan disse to strukturene "smelte" sammen på et eller flere punkter. Denne sammensmeltingen kan foregå rundt en enkel person eller kontor, og denne autoriteten representerer da både aspekter av dekonsentrasjon og demokrati (ibid).

Som vi ser vil disse to måtene å organisere lokalforvaltningen på gi to ulike mønstre. Norge, sammen med bl.a. de andre skandinaviske landene, er plassert innenfor det andre alternativet. Før jeg går nærmere inn på prefektsystemet

og den betydning organisering av dette har, skal jeg trekke fram noen ulikheter mellom det første alternativet, som også kan kalles et funksjonelt system, og prefektsystemet. R. Fried har belyst sider ved dette gjennom å se på ulikheter i struktur og opphav (origins).

2.2.1. Strukturelle ulikheter mellom funksjonelle system og prefektsystem

De strukturelle forskjellene mellom prefekt- og funksjonelle system oppsummerer Fried på denne måten:

I et prefektsystem vil den nasjonale forvaltningen være oppdelt i territorielt avgrensede enheter og i hver av disse vil det være en generell representant for regjeringen, altså en prefekt. Derimot i et funksjonelt system, vil det ikke finnes noen generell representant, kommandolinjene går direkte ned til sektororganene, motsatt et prefektsystem hvor departements-oppgaver til lokale sektororgan vil gå via prefekten.

Dermed vil de fleste statlige servicetiltak ha utgangspunkt i det geografiske området prefekten rår over, i motsetning til i et funksjonelt system, hvor det territorielle nedslagsfelt vil variere alt etter hvilke oppgaver som skal gjennomføres.

Prefektens territorielle avgrensede område vil også tilsvare området for et lokalt folkevalgt organ. Vi finner ingen slik felles territoriell avgrensning i et funksjonelt system mellom statlige sektororgan og lokale selvstyrte enheter.

Hvilke konsekvenser har ulikhetene mellom prefekt- og funksjonelle system for den kontroll sentralforvaltningen vil føre overfor lokale enheter, f.eks. kommunene? Fried mener den kontroll som utføres i prefektsystem karakteriseres ved

å være mer gjennomtrengende enn i funksjonelle system, styringen med sektorene er preget av administrativ kontroll heller enn lovgiving. Ikke minst viktig er det at styringen med lokalforvaltningen vil være samordnet gjennom en instans, prefekten. I et funksjonelt system vil det ikke være noen samordning av den totale virksomhet i et avgrenset territorie, hver enhet samordner sine egne bidrag uavhengig av hverandre (Fried 1963).

2.2.2. Bakgrunn - Ulikheter mellom funksjonelle system og prefektsystem

Hvilke faktorer er det så som påvirker oppretting og vedlikehold av prefekt vs. funksjonelle administrative institusjoner på lokalplan? For å kunne si noe eksakt om dette er det nødvendig med empiriske studier, men generelt bør man ta utgangspunkt i det politiske systems "vesen"; dvs. dets rådende ideologi, dets grad av konsensus, intern sikkerhet og nasjonal sammenheng (Fried 1963).

Ut fra dette vil funksjonelle system, som er kjennetegnet med stor oppsplitting i den administrative beslutningsmyndighet, i større grad utvikles i et politisk system med stor grad av konsensus, sikkerhet og samhold. De desentraliserte enhetene blir i denne sammenheng i større grad sett på som selvstendige organ på lokalnivå enn som deler av det, nasjonale styresett. Som Fried bemerker:

"Prefectoral systems are rarely to be found where there are strong and generally accepted centrifugal or decentralizing tendencies".
(ibid, s. 304)

Frieds resonnement går ut på at prefektsystem vil i større grad framkomme i mer autoritære system og i system preget av fragmentering og usikkerhet. Prefektsystemet vil da i større grad være instrument for en sentraliseringspolitikk.

Hva som avgjør om man velger et prefektsystem, framfor et sektorsystem, synes ut fra dette mer å være et politisk enn et byråkratisk spørsmål, hvor fokus rettes mere mot fordeling av makt mellom territorielle enheter, som mellom sentrale og lokale folkevalgte organ:

"... the choice hinges less on the desired pattern of deconcentration within the state administration as between central and field officials than on the desired pattern of decentralization as between central government and local government officials." (ibid, s. 304).

Fried mener altså at oppretting og vedlikehold av prefektsystem i hovedsak må sees på bakgrunn av et politisk ønske om å ha kontroll med lavere nivå. Byråkratiske eller departementale preferanser er ikke så avgjørende. I hvilken grad dette alltid er tilfelle, er som før nevnt i stor grad et empirisk spørsmål.

Jeg skal i neste avsnitt se litt på opprinnelsen til det norske prefektsystemet. Som det vil framkomme, var det klare politiske årsaker til dannelsen av dette systemet. Når jeg i senere kapitler vil belyse nærmere fylkesmannsinstitusjonens stilling idag, vil det være viktig å se på den politiske begrunnelsen for fortsatt vedlikehold av denne delen av lokalforvaltningen.

2.2.2.1. Fylkesmannen - Et barn av eneveldet

Ser vi på opprinnelsen til det norske prefektsystemet, og man kan vel si i vest-Europa generelt, er en sentral forklaringsfaktor eneveldets behov for å sikre politisk og økonomisk kontroll med underenhetene. Dette var en tid preget av overgang fra adelig dominans til en eneveldig konge, støttet av nye sosiale grupper; viktigst i denne forbindelse var borgerskapet (Norge under eneveldet 1660-1720, s. 28).

Før 1660 hadde Norge vært oppdelt i fylker, senere i sysler, len og fogderier preget av lokal selvråderett i egne saker. Avgjørelser ble tatt på landsting og bygdeting. Men etterhvert som kongemakten ble styrket, gjennom å overføre styret i de enkelte landsdeler til egne embedsmenn (syslemennene), ble denne selvråderetten mindre og mindre. Senere overtok lensherrene styringen i regionene og disse hadde en viss selvstendighet. Ved innføringen av eneveldet i 1660 ble lensherrene erstattet med nye kongelige embetsmenn, amtmennene, og fylkesmannsinstitusjonen var dermed grunnlagt (NOU 1976:17, Kyvik 1979a).

Amtmennene ble et viktig administrativt mellomledd mellom sentraladministrasjonen på den ene side og den lokale befolkning på den andre side. Prefekten ble symbolet på det autoritære monarkiet lokalt. Amtmennene skulle påse at lover og bestemmelser ble etterfulgt, samtidig med at de sentrale myndigheter benyttet seg av amtmennene til å hente opplysninger om befolkningen i området.

Denne maktposisjon som amtmannen dermed hadde ble ved gjennomføringen av formannskapslovene i 1837 redusert. Vi fikk da et fylkesting, sammensatt av fylkets ordførere med amtmannen som formann uten stemmerett. Formannskapslovene la bare den bevilgende og kontrollerende myndighet til amtformannskapet. Forberedelser av saker, gjennomføring av amtformannskapets vedtak og hele den amtskommunale administrasjon skulle ligge hos amtmannen.

Videre fram til reformene i 1976 kom det gradvis endringer som styrket folkevalgte organ framfor amtmannen. Bl.a. ble det i 1882 innført et amtsutvalg eller fylkesutvalg, som blant andre ting skulle gjennomgå amtmannens årlige budsjettforslag. De folkevalgte kunne da også ha mulighet til å påvirke saksforberedelser til fylkestinget (ibid).

Selv om amtmannen eller fylkesmannen (etter 1919) fikk stadig mindre betydning fra 1837 (formannskapslovene) til utgangen av 1975, var han likevel både fylkets og regjeringens representant på fylkesnivå (ibid).

Som vi skal se videre i det følgende kapittel ble det i forbindelse med endringene i det eksisterende lokalforvaltningssystemet, lagt vekt på å bygge ut den fylkeskommunale organisasjonen, altså det politiske og folkevalgte element i lokalforvaltningen. Grunnen til at denne løsningen ble valgt kan bl.a. sees på bakgrunn av et av målene for reformarbeidet, demokratisering. Selv om altså dette ordet kan tolkes i ulike retninger, (nærhet til vedtaksorgan, deltaking, organisasjonsinnvirkning, høringssystem etc.), var det imidlertid tydelig nærliggende å ta utgangspunkt i det folkevalgte organ, og bygge organisatoriske strukturer rundt dette.

2.2.2.2. Utfordringer prefektsystemet må forholde seg til

Som jeg i avsnittet over søkte å vise er prefektsystemet del av en arv fra enevoldsregime, som i likhet med monarkiet ble akseptert av, og tatt opp av liberale konstitusjonelle regimer. Ser vi på Skandinavia i det 19. århundre, overlevde denne institusjonen det liberale systems kritikk både av sentralisering og merkantilisme. Fried forklarer dette på følgende måte:

"Retention of the prefectorial system - as of the monarchy- may indeed have been one of the prices paid by the liberal movement to secure the acceptance of the new regime by the older ruling elements".
(Fried 1963:306)

Dette kan tolkes som om det kun var for å bli akseptert av forsvarerne av det gamle systemet, at liberale ledere valgte å opprettholde prefektsystemet. Selv om noe av forklaringene kan ligge her, er det like viktig å se på den nytte nye

liberale og demokratiske styresett kunne ha av prefekten, som integrerende faktor.

Jeg har tidligere vært inne på at hovedmålene for reformene var desentralisering, demokratisering og effektivisering. Et overordnet mål som lå under, var å sikre økonomisk og sosial utvikling for hele nasjonen. En slik åpen og stor målsetning forutsetter en aktiv demokratisk, folkelig deltakelse, men også muligheten for integrering av statlig aktivitet på ulike geografiske nivå. (Leemans i Smith 1976). Ut fra dette kan man tenke seg at fylkesmannen fyller den integrerende funksjonen. Hvordan og i hvilken grad dette kan være tilfelle idag, skal jeg søke å gi noen svar på videre i oppgaven.

Selv om fylkesmannsinstitusjonen fremdeles blir opprettholdt, kan det være grunn til å peke på to utfordringer som prefektsystemet står overfor og må forholde seg til:

- a) Den politiske utfordring
 - b) Den tekniske utfordring
- (Fried 1963)

Den politiske utfordringen ligger i at prefektsystemet kan bli identifisert med et regime, eller politikken til et regime og dermed også dele dets skjebne, selv om dette ikke har vist seg å holde stikk hittil. Som Fried sier:

"It is the continuity of the system, rather than the changes within it, that is impressive".
(ibid, s. 296).

Når prefektsystemet blir identifisert med elementer av det politiske systemet kan det være sentralisering - i slike tilfeller vil krav om større lokalt selvstyre sette et slikt system i fare.

Den tekniske utfordringen ligger i at sosiale og teknologiske forandringer i samfunnet gjør at prefektsystemet kan bli forbigassert f.eks. på grunn av manglende ekspertise, nye oppgaver som kan ha andre geografiske nedslagsfelt eller bli overført direkte til sektororgan lokalt og organisasjonsstivning som gjør det lite mottakelig for nye oppgaver osv. (ibid, Fesler 1965).

Ut fra, spesielt punkt a) den politiske utfordringen, vil en rimelig antakelse være at i tider med øket desentralisering, i betydningen større lokal folkevalgt innflytelse, vil fylkesmannen få stadig færre oppgaver å administrere. Dermed er det imidlertid ikke gitt at dennes betydning blir svekket, for å si noe om det er det nødvendig å se på hvilke oppgaver som forblir administrert gjennom denne institusjonen. Dette vil jeg gå nærmere inn på i senere kapitler.

Jeg vil i neste avsnitt vise hvordan man kan tenke seg fylkesmannens stilling på fylkesnivå som mer eller mindre integrert.

2.2.3. To typer prefektsystem

De to autoritetssystemene jeg tidligere skisserte opp, de-konsentrasjon og desentralisering kan altså ha felles territoriell avgrensning. Disse kan imidlertid også, som i Norge, koples sammen som prefektsystem hvor folkevalgte organ på fylkesnivå og fylkesmannen kan være mer eller mindre sammenkoplet. Man kan altså tenke seg grader av integrering, og jeg skal her sette opp kjennetegn ved ytterpunktene i et tenkt kontinuum når det gjelder integrering.

De to klart ulike typene prefektsystem kan betegnes som integrert (Frankrike) - uintegrert (Italia). Forskjellen mellom disse ligger i struktur, funksjon og opphav (Fried 1963).

Jeg vil her se på forskjeller i struktur og funksjon.

Bakgrunnen for det norske prefektsystemet har jeg vært inne på allerede og regner denne dimensjonen som mindre viktig i denne forbindelse.

2.2.3.1. Strukturelle forskjeller

Det som vil karakterisere et integrert prefektsystem, i motsetning til uintegrert, når det gjelder autoritetsfordeling er at om ikke all så ihvertfall mesteparten av den kontakten sentrale myndigheter har overfor lokale statlige organ går gjennom prefekten. Denne blir altså leder for alle sektorene i fylket. Det motsatte vil være at forbindelsen mellom sentral- og lokaladministrasjonen går direkte til spesialiserte sektororgan innenfor de ulike sektorene. Sektorene og de ulike fagdepartement er ikke avhengig av fylkesmannen for å gjennomføre planlagte prosjekt.

Når det gjelder det territorielle nedslagsfeltet for det meste av statlig aktivitet lokalt, vil det i et integrert prefektsystem utgjøre samme området som prefekten rår over. Dette bildet er også kjent i Norge, man benytter seg ikke av varierende størrelse på det geografiske området alt etter hvilke oppgaver som skal utføres.

Til slutt skal jeg trekke fram den kanskje mest betydelige organisatoriske forskjellen på et integrert og et uintegrert prefektsystem, i hvertfall i et demokratiperspektiv. I et integrert system vil prefekten være leder for det lokale folkevalgte organ og dens administrasjon, mens et uintegrert system vil være preget av at lokale folkevalgte organ, indirekte eller direkte valgt, har sin egen administrasjon uavhengig av prefektens.

Som jeg vil utdype i neste kapittel, må den norske lokalforvaltningen sies å ha vært organisert som et integrert prefektsystem når det gjelder forholdet til de folkevalgte

organ. Fylkesmannen var den øverste representant for fylket fram til 1976.

Det er imidlertid vanskelig å sette opp klare og rigide skillelinjer mellom integrert og uintegrert. Deler av det lokale styresettet vil kunne falle innenfor det ene systemet, mens andre deler må karakteriseres som uintegrert. Reformarbeidet i 1970-årene resulterte i at fylkesmannen ble tiltenkt en mer integrerende og samordnende rolle i forhold til de statlige sektorene på fylkesnivå.¹⁾ Samtidig fikk fylkesmannen formelt sett uintegrert forhold til fylkeskommunen.²⁾

Vi kan altså snakke om to hoveddimensjoner som skiller uintegrert fra integrert prefektsystem:

- 1) Forholdet prefekt - sektorene
- 2) Forholdet prefekt - lokalt folkevalgt organ

Disse dimensjonenes innvirkning på grad av integrasjon kan oppsummeres i følgende firefeltstabell.

-
- 1) Denne intensjonen fra politikernes side om å få samordnet aktiviteten til de statlige sektorene på fylkesnivå ved hjelp av fylkesmannen kan nok vise seg vanskelig å gjennomføre i praksis. Konflikter mellom territorielt avgrensede enheter og sektorer som altså er organisert rundt bestemte funksjoner, er ikke uvanlig. Prefekten, som regjeringens generelle representant, er tiltenkt å skulle koordinere sektoraktiviteten innen sitt område slik at denne blir tilpasset lokale forhold. Samtidig vil sektorene være underlagt de enkelte fagdepartement som ofte har egne sektormålsetninger som ønskes gjennomført. Dermed kan sektorpolitikken snarere bli samordnet vertikalt, enn horisontalt med annen virksomhet innenfor prefektens område. Dette forholdet er bl.a. behandlet av J. Fesler i artikkelen "Approaches to the understanding of decentralization" (1965). Her er et hovedpoeng at den økende graden av sektorinndeling innen den offentlige politikken på den ene side vil undergrave rollen til prefekten som generalist. På den annen side vil imidlertid denne samme sektoriseringen også framtvinge et behov for koordinering av disse hvor prefekten kunne ha mulighet til å spille en viktig rolle.
 - 2) Men som jeg vil belyse videre kunne det forsatt være mulighet for samarbeid mellom det lokale folkevalgte organ og prefekten.

	Samordning sektorer	Ikke samordning sektorer
Inklusjon av politisk organ i prefekturet	Franske prefektsystem ¹⁾ (Fried 1963)	Norge før 1976
Lokalt folke- valgt organ utenfor pre- fekturet	Norge etter 1976	Italienske prefekt- system (Fried 1963)

Jeg vil i rapporten, som før nevnt, ikke behandle endringene som gjelder den ene av disse dimensjonene, sektorene.

Rapportens fokus skulle være fylkesmannens forhold til fylkeskommune og kommune på områder knyttet til plan- og samordningsspørsmål. Et rimelig spørsmål blir da hvilken funksjon fylkesmannen kan tenkes å ha i denne forbindelse idag.

Jeg skal i neste avsnitt diskutere sammenhengen prefekt-system - politisk system med utgangspunkt i forestillingen om at det i organisasjonsstrukturen vil ligge bestemte føringer på hvilken funksjon denne vil ivareta.

1) I denne forbindelse kan det nevnes at arven fra Napoleon (fra 1800) med prefektene som styrere av distrikts-Frankrike skal opphøre. I Frankrike skal nå folkevalgte organer i kommuner, fylker og regioner få mulighet til å drøfte og avgjøre lokale spørsmål uten statlig innblanding. Prefekten vil videre ifølge president Mitterands "desentraliseringsminister" få en rådgivende og koordinerende rolle. Altså mer likt en skandinavisk modell. (Ny Tid 19/8 1981)

2.2.3.2. Prefektsystem og politisk system

Hvilken sammenheng er det mellom prefektsystem og bestemte politiske system? Som jeg har vært inne på tidligere har prefektsystemet overlevd og tilpasset seg ulike politiske system, slik at man vanskelig kan si at dette bare vil forekomme under bestemte politiske forhold og regimer. Er det så noen sammenheng og eventuelt hvilken, mellom prefektsystem og stabile demokrati? Fried (1963) finner ingen nødvendig eller enkel sammenheng her. Som man vet, har noen demokratier dette systemet, andre ikke. I den forbindelse skal man være klar over at prefektsystem vil være ulike og ha ulike funksjoner. Det er minst på tre viktige punkter denne variasjonen vil finnes:

- 1) Graden av sentralisering de opprettholder.
- 2) Graden av integrering i den statlige lokalforvaltning som tillates.
- 3) Politikken som blir administrert gjennom prefekten og som denne blir identifisert med.

(ibid)

Disse punktene vil også kunne si noe om graden av stabilitet og sentralisering i politiske system. I følge Fried er altså prefektsystemet formelt sett et nøytralt organ som kan fungere på ulike måter, ivareta ulike funksjoner avhengig av sosiale og ideologiske forhold. Ut fra et perspektiv som forutsetter at organisering betyr skjerming og institusjonalisering av bestemte interesser, er det rimelig å hevde at organisasjonsformen (statens representant på fylkesnivå) som sådan er med på å favorisere hierarkisk kontroll og styring. Dette understreker også Fried:

"The prefectoral system was designed for and has continued to serve the purposes of social conservatism and national unity in a society with perhaps no other nationally integrative institution apart from the state bureaucracy itself It is also,

perhaps, a reflection of a fear of anarchical elements in the national character and of the resulting general expectations that devolved or dispersed power will be abused."
(ibid, s. 297, 298)

Dette betyr idag at prefekten eller fylkesmannen som statens representant i fylket kan tolkes å være en integrerende faktor mellom kommune og stat, ved bl.a. å sørge for at selvråderetten lokalt ikke blir misbrukt. Dette ut fra et resonnement om at jo mer komplisert forholdene er sosialt og økonomisk, desto viktigere vil behovet for samordning mellom enheter i et nasjonalt system synes å være. I denne forbindelse må man imidlertid også relatere sosiale og økonomiske forhold til hvordan de ulike enhetene i systemet oppfatter (fortolker) situasjonen.

Den offentlige budsjettkrisen vi har idag, kan til et visst punkt sies å være avhengig av konjunktorene, men det synes som om det også er en nær sammenheng mellom kommunalpolitiske ambisjoner og ressurskrisen (Aarsæther 1979). Kommunene oppfatter krisesituasjoner som et lokalt sysselsettingsproblem som de forsøker å løse gjennom å forme ut sine egne strategier. Samtidig blir det stadig mer problematisk nasjonalt å skulle forene mål for sysselsetting med hensynet til handelsbalansen med utlandet (Rattsø 1979).

På denne bakgrunn må vi anta at det er statlig ønske om å få en mer samordnet politikk mellom stat og kommune. Planer og budsjett vil, som jeg vil vise senere, kunne fungere som samordningsinstrumenter, men det er ikke likegyldig hvilken administrativ enhet som får tillagt oppgavene med rettledning og kontroll. Samordning i et hierarkisk system vil bygge på den forutsetning at det lokale nivået er en risikofaktor for nasjonale prioriteringer (Baldersheim 1979, Strand 1979).

Et overordnet spørsmål som reformarbeidet og spørsmålet om

desentralisering måtte forholde seg til var hvordan man skulle desentralisere samtidig med at man ville beholde felles mål og identifikasjoner for hele organisasjonen? Med andre ord, hvordan unngå å havne i et fragmentert system? En drøfting av slike spørsmål kan ta utgangspunkt i hvordan man deler opp organisasjonen i en desentraliseringsprosess. Baldersheim/Offerdal (1979) ser et viktig skille, for å holde oppe en integrert organisasjon, mellom å fordele og dele funksjoner i en organisasjon. Det siste ville bety at visse oppgaver forble fellesoppgaver, slik at ikke alle funksjoner skulle løses av ulike underenheter.

Det man ser i reformarbeidet (NOU 1974:53) er at det legges opp til en klar funksjonsfordeling mellom kommune, fylkeskommune og stat hvor ingen synes å ha ansvar for vedtak fattet på andre nivå og i andre fora. Et spørsmål som jeg vil søke å gi noen svar på videre i oppgaven er hvilke konsekvenser denne klare funksjonsfordelingen kan ha for samordning mellom de ulike enhetene? I tråd med Balderheim/Offerdal kan man ha en hypotese om at dette synes å gi rom for "samordningsformer som betyr sentralisert kontroll av kommuner og fylker", dvs. at dekonsentrasjonsaspektet ved reformene er styrket. Når jeg videre i rapporten søker å fokusere på fylkesmannsinstitusjonens rolle i forhold til fylkeskommune og kommune i denne sammenheng, er det altså ut fra et ønske om å kunne si noe om i hvilken grad fylkesmannsinstitusjonen kan sies å ivareta eller motvirke bestemte verdioppfatninger og situasjonsoppfatninger i samfunnet idag. Før dette, skal jeg i kapittel 3 og 4 belyse den politiske behandlingen av reformene i lokalforvaltningen og hvordan man her tenkte seg det framtidige prefektsystemet organisert. Disse to kapitlene kan sådan sies å omhandle beslutningsfasen rundt reformene.

KAPITTEL 3. DEN NYE FYLKESKOMMUNEN

3.0. Innledning

Jeg skal i dette og i neste kapittel (4) søke å belyse bakgrunnen for nedsettelsen av "Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen" (Hovedkomiteen). Videre dens forslag hittil og den politiske behandlingen av disse innenfor mitt tema - de administrative endringer på fylkesnivå. Nærmere bestemt forholdet fylkeskommune-fylkesmann. Fokus vil altså være den behandlingen politiske fora foretar av reformene i lokalforvaltningen. Spesielt vil jeg konsentrere meg om hvilke veilednings- og kontrollfunksjoner disse organene skal ha i forhold til kommunene og hvordan disse er tenkt organisert.

På bakgrunn av kapittel 2 vil jeg i disse to kapitlene forsøke å klargjøre hvordan det nye prefektsystemet skulle organiseres. Hvilken status skulle det lokale folkevalgte organ på fylkesnivå ha i et uintegreert prefektsystem og hvilke funksjoner ønsket man at prefekten skulle ha videre? Hensikten med dette og neste kapittel er altså å få fram de politiske begrunnelser for overgangen fra et integrert til et uintegreert prefektsystem.

3.1. Flertallsstyre og hierarki som analysemodell

Et begrep om styringssystemet som flertallstyre og hierarki kan være fruktbart som analysemodell når man skal fortolke beslutningsfasen rundt reformene. Dette er en modell som tar utgangspunkt i hvordan det politiske system ideelt sett er tenkt å skulle fungere og viser altså hvordan politiske vedtak er tenkt fattet og gjennomført. Ved en slik prøving av modellen på dette materialet vil en kunne undersøke i hvilken grad modellen er adekvat for å analysere de endringer som skjer - eller om man må ta i bruk

andre utfyllende forklaringer.

Utgangspunktet for en slik analysemodell vil da være en norm om politisk styring over byråkratiet. Den politiske ledelse benytter seg av reorganisering for å oppnå bestemte mål som er satt. Man har da en oppfatning av at politikk virker gjennom formelle organisasjoner og at oppbyggingen av disse påvirker saker og synspunkter, dvs. at f.eks. en bestemt organisering av lokalforvaltningen ivaretar bestemte interesser og synspunkter (Roness 1979). Ut fra en slik analysemodell sees altså politiske vedtak om å reorganisere lokalforvaltningen som forsøk på politisk styring - man ønsker å endre strukturene for å oppnå bestemte politiske målsetninger.

To avgjørende forutsetninger må imidlertid være tilstede om endringene skal være politisk styringsmiddel:

- Det forutsettes klare intensjoner (målsetninger) og
- mulighet for kontroll (gjennomføring).

Intensjoner: En forutsetning for at et vedtak skal fungere som politisk styringsmiddel er at det eksisterer klare forestillinger om hva målsetningene går ut på og hvordan disse skal oppnås. I tillegg blir det viktig at målsetningene ikke står i motstrid til hverandre. Altså er forvaltningen som politisk organisasjonsform avhengig av klarhet og entydighet når det gjelder problem- og løsningsdefinisjon (Egeberg 1981, March/Olsen 1976, Roness 1979).

I tråd med disse forutsetningene skal jeg i dette kapitlet fokusere på hvilke målsetninger som ønskes gjennomført ved å endre organisasjonsstrukturer og videre hvilke virkemidler som tenkes benyttet for å oppnå de fastlagte mål.

Kontroll oppfatter jeg å skulle gjelde denne gjennomføringen av vedtatte planer. I hvilken grad og på hvilken måte har den

politiske ledelse styring med gjennomføringen av disse vedtakene?

Hvordan dette står i stil med reformene i 1970-årene skal jeg altså søke å belyse ved å se på den politiske debatten som preger reformarbeidet hittil. Som jeg vil komme inn på i dette og neste kapittel, kan de forslagene om reformer som kom fra Hovedkomiteen oppfattes som delvis motstridende. Mens man i St.m. nr. 31 (1974/75) "Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen" talte varmt for en sterk fylkeskommune, ble det i St.m. nr. 40 (1978/79) "Den lokale statsforvaltning" (kapittel 4) gitt en klar oppvurdering av fylkesmannens oppgaver, sett i forhold til St.m. nr. 31.

Ut fra en rasjonell politikkmodell kunne reformene, og i denne forbindelse opprettelsen av den nye fylkeskommunen, sees i sammenheng med sosialdemokratiets (Arbeiderpartiet) utvikling av velferdsstaten hvor likhetsidealet står sentralt. Et ønske om å få alle deler av landet opp på en felles standard kunne muliggjøres ved å skape store enheter, slik som fylkeskommunen, som kunne på en effektiv måte få gjennomført tiltak som ellers ikke lot seg gjøre i hver enkelt kommune, f.eks. utbygging av helsesektoren, slik at alle fikk et forsvarlig sykehustilbud. Reformforslagene må ut fra dette forstås på bakgrunn av Arbeiderpartiets generelle velferdspolitik etter krigen. At det derfor også er nærliggende å se reformene i 1970-årene, i sammenheng med tidligere reformforslag vil jeg belyse videre i dette kapitlet. I denne forbindelse hevder også Styve (1979) i sin artikkel "Reformer i lokalforvaltninga - nokre sentrale utviklingslinjer" at det er en nær sammenheng mellom Hovedkomiteens arbeid i 70-årene og arbeidet med og konfliktene rundt lokalforvaltningsreformer ellers i etterkrigstiden. Det er i følge Styve tre årsaker til dette:

"For det første har Stortinget etter krigen fleire ganger drøfta og tatt initiativ til utgreiingar

om lokalforvaltningsreformer som ikkje er ulike dagens reformar. For det andre har eit av dei større politiske partia heilt sidan tidleg i 50-åra gått inn for eit reformprogram som ligg svært nært opp til dei reformane som no er gjennomførte. For det tredje representerte oppnevninga av Hovedkomiteen i 1971 ei ikkje uvesentleg omorganisering av utgreiingsarbeidet". (Styve 1979:83)

Beslutningssituasjonen kan imidlertid vise seg å ha trekk som vanskelig kan karakteriseres som rasjonell politikk ut fra den modellen som er skissert her. Slike trekk ved beslutningssituasjonen vil her tolkes som forhandling eller som organisert anarki. Avgjørende for hvilken av disse to modellene som er mest relevant er graden av rasjonalitet.

Forhandlings-/koalisjonsmodellen forutsetter i likhet med en rasjonell politikkmodell en relativ klarhet og entydighet i definering av løsninger og problem (Cyert/March 1963, March/Olsen 1976, Egeberg 1981). En forhandlingssituasjon vil imidlertid bære preg av multiple mål som kan være skjult bak vage og runde formuleringer og som kan komme til uttrykk i offisielle program. Operasjonaliseringen av disse målene vil i en slik situasjon ofte gi ulike oppfatninger av hva mål er alt etter hvilke interesser og oppfatninger som forsvares.

Resultatet av et kompleks saksforhold, som reformarbeidet må sies å være, kan lett bli at de politiske avgjørelser tar form av ramme- og fullmaktslover til lokalforvaltningen. På denne måten vil også de berørte parter, f.eks. fylkesmann og fylkeskommune, bli trukket inn i utformingen av tiltak.

En forutsetning for å kunne karakterisere beslutningssituasjonen som preget av organisert anarki er at det rasjonelle element dvs. klarhet i mål og midler, er vanskelig å etterspore. I en slik situasjon vil det være uklart hva problemet består i og hvilke løsninger som bør foreslås.

(March/Olsen 1976, Egeberg 1981). I sin ytterste konsekvens kan dette føre til at man unngår eller ikke er i stand til å ta avgjørelser i saken. Beslutningsutfall får da større preg av tilfeldighet - alt eller ingenting kan skje. Når det gjelder reformarbeidet kunne det gi seg uttrykk ved at man vedtok minimale endringer fra den eksisterende organiseringen. Man lot de fleste oppgaver være der de var ut fra praktiske begrunnelser uten at dette ble sett i sammenheng med de vedtatte prinsipielle mål for reformene. Vi kunne også her tenke oss at individuelle preferanser kunne få større gjennomslagskraft, et tenkt eksempel kan være stortingsrepresentanter som synes å være mer opptatt av å sikre seg retrettmuligheter lokalt etter endt stortingskarriere enn å argumentere prinsippielt for reformer.

Jeg skal videre i dette og neste kapittel se beslutningsfasen i reformarbeidet i lys av den rasjonelle politikkmodellen for på den måten å belyse i hvilken grad slike rasjonelle trekk er framtrædende; eller om det på den andre siden viser seg at reformarbeidet vanskelig kan fortolkes i lys av en slik modell med klar mål-middel sammenheng, og at nettopp avviket er det mest iøynefallende.¹⁾

3.2. Datagrunnlag

Dataene til kapittel 3 og 4 baserer seg både på primær- og sekundærkilder. I første delen av kapittel 3, som utgjør en gjennomgang av utviklingslinjene i reformarbeidet fram til 1970-årene, har jeg hovedsaklig støttet meg på J.P. Styves artikkel: "Reformer i lokalforvaltninga - nokre sentrale utviklingslinjer." (1979)

1) Jfr. Webers bruk av idealtypemodellen og dens rent undersøkende status. Modellen har en kontrastfunksjon der idealtypens avvik fra virkeligheten er like sosiologisk interessant som dens eventuelle sammenfall med denne. (Se f.eks. Weber 1975:199)

Videre har jeg, som det vil framgå, støttet meg på en rekke andre kilder.

3.2.1. Offentlige utredninger, stortingsmeldinger

Jeg har gjennomgått de NOU'er og stortingsmeldinger som mest berører mitt emne. Det gjelder hovedsaklig NOU 1974:53 "Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen", NOU 1976:17 "Den lokale statsforvaltning", St.m. nr. 31 (1974-75) "Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen" og St.m. nr. 40 (1978-79) "Den lokale statsforvaltning".

I tillegg har jeg også sett på komiteinnstillinger og stortingsforhandlinger vedrørende disse sakene. Dette har jeg gjort for å kunne belyse hvordan reformforslagene har vært behandlet i formelle politiske fora. Jeg var spesielt interessert i å se etter den politiske begrunnelse for vedtak, hva som har vært oppfattet som problematisk, politisk eller praktisk. Dessuten har det vært viktig å se etter eventuelle endringer i forslagene gjennom reformprosessen og eventuell begrunnelse for disse.

3.2.2. Intervjuer

I prosjektet "Kommunale styringsproblem" sin regi ble det i juni 1979 foretatt intervjuer av fylkesrådmenn og fylkesmenn i de tre nordligste fylkene. Bakgrunnen for disse intervjuene var bl.a. interessen av å se på hvordan man oppfattet den nye organiseringen av fylkesnivået etter delingen av fylkesmanninstitusjonen og fylkeskommunen, og hvilken betydning St.m. nr. 40 ville få i denne forbindelse.

Intervjuene var lagt opp på den måten at det var tilsammen seks strukturerte intervju med tolv spørsmål (se vedlegg I). Disse dreide seg altså bl.a. om synet på organiseringen av

fylkesnivået etter reformene og delingen av planveiledningen i kommunene. Det ble også spurt om fordelingspraksis ved tildeling av skatteutjanningsmidler. Vi fikk også kommentarer direkte på St.m. nr. 40 som på dette tidspunkt ikke hadde vært behandlet i Stortinget.

3.2.3. Feltarbeid

Langtidsbudsjettveiledningsmøter: I mai og juni 1980 deltok representanter for prosjektet "Kommunale styringsproblem" på flere langtidsbudsjettveiledningsmøter som fylkesmannens økonomikonsulent i Troms hadde med en del kommuner.¹⁾

Formålet med vår tilstedeværelse var å studere samhandlingen mellom kommunene og representanten for fylkesmannen i forbindelse med langtidsbudsjetteringen. Tilstede på disse møtene var rådmann (kontorsjef), ordfører (i noen tilfeller) og økonomikonsulenten. Prosjektet sine to representanter forsøkte å holde seg anonymt i bakgrunnen.

Formålet med disse møtene fra fylkesmannens side var å få kommunene til å gjøre langtidsbudsjettene ferdig eller å hjelpe til med å rullere disse. En av grunnene til dette var nok at budsjettene skulle kunne nyttes som grunnlag for beregning av skatteutjanningsmidler. Dette vil jeg komme inn på senere.

Videre har en representant fra prosjektet "Kommunale styringsproblem" deltatt på et langtidsbudsjettveiledningsmøte i en kommune i Troms hvor også Utbyggingsavdelingens generalplan-konsulent deltok. Dette møtet har jeg også referert til i kapittel 4.

1) Jeg ser ikke bort fra at enkelte resonnement i den videre framstillingen kan være preget av inntrykk fra dette feltarbeidet. Ved dette fylkesmannssembetet har man kanskje et spesielt aktivt forhold til kommunene.

3.2.4. Kommentarer til reformene:

I tillegg til de kommentarer jeg har hentet fra stortingsforhandlinger, har jeg også benyttet uttalelser fra ulike berørte parter i denne forbindelse. Her kan nevnes uttalelser fra landets fylkesordførere og fylkesrådmenn. Dessuten foredrag holdt på fylkesmannskonferanser. Denne responsen på reformarbeidet gjelder først og fremst St.m. nr. 40.

3.3. Reformarbeidet etter krigen

I 1946 satte regjeringen ned to utvalg som skulle utgreie to ulike spørsmål om lokalforvaltningsreformer.

- 1) Skatteutjammingskomiteen
- 2) Kommuneinndelingskomiteen

1) Skatteutjammingskomiteen: Denne hadde bl.a. oppe til diskusjon innføring av en felles skattlegging av formue og inntekt til staten og kommunene (samsskatteordningen). Formålet var en full økonomisk utjevning mellom kommunene og samtidig gjøre skattesystemet enklere. Men da dette kunne true det kommunale selvstyret ble forslaget ikke vedtatt. Man mente det ville være en for høy pris å betale for økonomisk utjevning. Komiteen var også inne på spørsmålet om egen skattleggingsrett for fylkeskommunene. Dette kunne bli aktuelt, men bare på et senere tidspunkt.

2) Kommuneinndelingskomiteen: Hovedoppgaven for denne komiteen var å se på den geografiske inndelingen av kommunene. I tillegg kom spørsmålet om forholdet bykommune - fylkeskommune, om fylkeskommunen skulle omfatte disse og. Flertallet i komiteen gikk inn for en viss utvidning av fylkeskommunen slik at bykommunene fikk være med, men på den betingelsen at fylkeskommunens saksområde måtte avgrenses

slik at primærkommunenes økonomiske evne og initiativ ikke ble svekket.

Forslaget fra Kommuneinndelingskomiteen ble lagt fram i 1951. Det gikk ni år før regjeringen la fram sin proposisjon, og enda et år før saken kom opp i Stortinget.

Det var i denne perioden, i følge Styve, at konfliktene om fylkeskommunen tok form. Det gjaldt både dens plass og funksjon. Dermed kom det også klart fram at målsetningene for reformene var preget av motsetninger (Styve 1979).

3.3.1. Målsetninger for reformarbeidet

Lokalt selvstyre har vært et viktig og sentralt begrep i reformarbeidet. Dette har vært oppfattet som samlebegrep for desentralisering, demokratisering og effektivitet. Som Styve påpeker har det vært et problem i lokalstyredeebatten at definisjonen av disse ikke er entydig, i tillegg er de ofte blitt ulikt prioritert, altså uklarhet både m.h.t. verdipfatning og verdiprioritering. Styve setter opp to klart forskjellige oppfatninger om lokalt selvstyre:

"Sosialdemokratene har i første rekkje sett kommunane som lokale instrument i ein samfunnsomskapande politikk. I kva grad styringsorgana kan gripe inn i samfunnsutviklinga blir då viktigare enn spørsmålet om slike organ sine eigenskapar utfrå lokaldemokratiske vurderingar. Verdier som likskap og effektivitet blir såleis prioriterte framfor lokal fridom og brei deltaking.

Dei borgarlege partia har på den andre sida gjerne plassert spørsmålet om demokratiet sin funksjonsmåte i fremste rekkje, og dermed vore særleg opptatt av det lokale demokratiet og lokalstyrefridomen".
(s. 83, 1979)

Arbeiderpartiets vektlegging av lokalforvaltningen som en del av det nasjonale styringsapparatet kom også klart til syne da Kommunaldepartementet under statsråd Ulrik Olsen,

i forbindelse med Kommuneinndelingsforslaget i 1960 la fram forslag om å utvikle fylkeskommunene til selvstendige og handlekraftige enheter i lokalforvaltningen. Fylkestingene skulle velges ved direkte valg. Fylkeskommunen skulle ha egen administrasjon og den skulle være finansiert ved direkte beskatning. Fylkeskommunen skulle altså utfra dette være en selvstendig enhet i forhold til kommunene for å kunne løse større samfunnsoppgaver.

Dette forslaget ble sterkt imøtegått av de borgerlige partiene og en del av Arbeiderpartiets medlemmer. Ut fra deres oppfatninger om kommunalt selvstyre ble det allerede da vist til frykten for at fylkeskommunen skulle utvikle seg til "overkommune" for dermed å true det kommunale selvstyre.

Statsråd Ulrik Olsens forslag ble ikke vedtatt i 1961, men Arbeiderpartiet fortsatte å arbeide for disse planene. Spørsmålet om lokalforvaltningsreformer kom opp igjen i Stortinget i 1964, og da fremmet Arbeiderpartiet på ny Ulrik Olsens forslag. Motstanden var den samme, men Arbeiderpartiet forsøkte andre strategier for reformplanene ved f.eks. andre referanserammer som begrunnelse for endringene. Styve mener å finne at Arbeiderpartiet brukte reformene som "høvelege løysningar på dei store økonomiske problema i kommunene på denne tida" (1979:86).¹⁾

3.3.2. Funksjonsfordelingskomiteen:

I 1964 oppnevnte Stortinget Funksjonsfordelingskomiteen som skulle se på funksjonsfordelingen mellom stat, fylke og kommune. I hele denne perioden kom det klart fram at Arbeiderpartiet ville ha en reorganisering av fylkeskommunen, men dette møtte stadig sterk motstand i den borgerlige leiren.

1) Min understrekning.

I 1967 kom forslaget fra Funksjonsfordelingskomiteen. Sammensetningen av komiteen var klart i favør av Arbeiderpartiregjeringens syn, noe forslaget også bekreftet.

Da forslagene kom opp til vurdering hadde en borgerlig regjering overtatt roret. Denne sa seg langt på veg enig i premissene Funksjonsfordelingskomiteen hadde lagt til grunn, og mente f.eks. at direkte fylkesskatt ville kunne være et relevant tiltak for å lette kommunenes økonomiske problem. Regjeringen valgte likevel å vise til videre undersøkelser før den kunne vurdere konkret komiteens framlegg.

Vi ser altså her at de økonomiske problemene i kommunene ble et argument i seg selv for reformene til og med i den borgerlige fløy. De politiske målsetningene om lokalforvaltningsreformene syntes å komme mer i bakgrunnen.

3.3.3. Lokalforvaltningsutvalget

I 1969 ble det etter ønske fra kommunalkomiteen, satt ned et utvalg som skulle utgreie forvaltningsreformer i en større rekkevidde. Arbeiderpartiet ville fortsatt ha med en målsetning om å styrke og bygge ut fylkeskommunen, mens de borgerlige la større vekt på den generelle målsetningen om å styrke det lokale selvstyre og å desentralisere administrasjonsmyndighet.

Mens de borgerlige, i følge Styve, la vekt på at en måtte unngå at dette arbeidet ble arena for partipolitikk, ville Arbeiderpartiet ha en bred politisk vurdering av hele forvaltningssystemet. Samtidig var det viktig å få behandlet konkrete reformforslag i det de ble sett på som virkemiddel for å hjelpe kommunene ut av de økonomiske vanskelighetene. Derfor ble det også viktig å oppnå enighet om reformforslagene. Den prinsipielle politiske debatten som arbeidet

skulle baseres på kom mer og mer i bakgrunnen.

" Dette kan beskrivast som kvasiløysing av politiske konflikhtar - med redusert konfliktnivå og veksende handlingskonsensus for eit fragmentert reformarbeid som resultat" (1979:88).

Utvalget som i tråd med dette ble nedsatt ble kalt Lokalforvaltningsutvalget. Dette utvalget fikk lite gjort bl.a. på grunn av uklarhet m.h.t. hva ders oppgave skulle være.

Etter regjeringsskiftet i 1971 ble hele utredningsarbeidet omorganisert; Bratteli oppnevnte en "Hovedkomite for reformer i lokalforvaltningen". Dette ut fra synet at reformene trengte en fast politisk styring. Politikerne skulle ha en sentral plass i denne komiteen, uten at det var ønsket noen ren partipolitikk. Arbeiderpartiet hadde flertallet, men det var representanter fra alle de andre politiske partiene også. Dette for å sikre oppslutning om forslagene i Stortinget.

Hovedkomiteen¹⁾ fikk 11 medlemmer, derav hadde 9 sentrale politiske posisjoner bl.a. i parti- og kommunalpolitisk sammenheng, 2 medlemmer kom fra sentrale verv i Norske Kommuners Sentralforbund (NKS).

3.4. Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen

Målsetningene for Hovedkomiteens reformarbeid ble utformet svært generelt, uten konkretiseringer. Hovedkomiteen skulle stå for "samordning og forberedelser av reformene i lokalforvaltningen" (NOU 1974:53) for å oppnå en "desentralisering og demokratisering forbundet med en praktisk og effektiv administrasjonsordning". (ibid)

Komiteens arbeidsfelt ville omfatte hele den lokale forvaltning,

1) Også kalt Juel-komiteen, etter Hovedkomiteens formann.

både den statlige, fylkeskommunale og den kommunale forvaltning. I tillegg ville nesten hel sentraladministrasjonen bli berørt. Mange mente her å se store muligheter for å få en systematisk gjennomgåelse av en rekke forhold som gjaldt både lokale folkevalgre organ sin framtid og forholdet mellom ulike nivå i styringssystemet. (Kjellberg 1978a)

En slik helhetlig analyse av hele saksforholdet fikk vi imidlertid ikke. Arbeidet ble oppsplittet i en rekke mindre sakfelt som skulle utgreies hver for seg av Hovedkomiteen og dens underutvalg. Med en slik organisering av reformarbeidet ble viktige problemfelt oppsplittet, resultatet ble dermed også fravær av et samlende perspektiv i komiteearbeidet. Som Kjellberg sier:

"Teoretiske perspektiver på den moderne stat og faglige synspunkter på kommunalinstitusjonens plass i den offentlige forvaltning, ville ha stilt i brennpunktet et vesentlig aspekt ved problemkomplekset: nemlig at dyptgripende reformer av lokalforvaltningen nødvendigvis vil innebære en restrukturering av sentrum-periferi relasjonene i samfunnet. Slike perspektiver ville samtidig ha bidratt til å knytte sammen ulike reformforslag i en integrert helhet - slik mandatet forutsatte. (ibid, s. 126)

Dette manglende helhetsperspektiv og vurdering av de retningslinjer Hovedkomiteen skulle arbeide etter må sees i sammenheng med ønsket om at det skulle råde full enighet om reformene. Arbeidet ble dermed lagt opp slik at det ble politisk uproblematisk.

Jeg skal videre se nærmere på de forslag som Hovedkomiteen la fram i forbindelse med de administrative endringene på fylkesnivå, og videre hvordan disse ble behandlet i politiske fora.

3.4.1. Mål og retningslinjer for reformer i lokal- forvaltningen

De viktigste prinsipielle synspunkter for alle de del-
utredninger som kom er å finne i NOU 1974:53 "Mål og
retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen" og i
forlengelsen av den St.m. nr. 31 (1974-75) "Om mål og
retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen".

Det var en rekke problemer reformene skulle motvirke, så
som:

- 1) Kapasitets- og pressproblemer i sentraladministrasjonen.
- 2) Vertikale og horisontale samordningsproblemer.
- 3) Problemer med å skaffe faglig ekspertise, særlig på
arbeidsområder hvor virksomheten skal bygges ut i
hurtig tempo.
- 4) Problemer med den politiske autonomi overfor en økende
avhengighet av faglig ekspertise.
- 5) Økende spenningsforhold mellom sentraladministrasjonen
og distriktene.
- 6) Kontaktproblemer mellom befolkningen og forvaltningen,
(sendrektig saksbehandling).
(NOU 1974:53)

For å søke å bøte på disse problemene ble det altså stilt
opp tre hovedmål for reformvirksomheten:

- 1) Desentralisering
- 2) Demokratisering
- 3) Effektivisering

3.4.1.1. Desentralisering

Dette ble definert som:

"Å overlate en større del av oppgavene til lokale forvaltningsorganer og/eller å gi disse organer større myndighet til å treffe avgjørelser".
(NOU 1974:53)

Hovedkomiteen valgte å forstå begrepet desentralisering på samme måte som Desentraliseringskomiteen fra 1947. I sin innstilling, som ble fremlagt 13. januar 1947, het det bl.a. om desentralisering:

"Om den lokale myndighet er et kommunalt eller et organ for saten er i denne forbindelse uten betydning".
(NOU 1974:53)¹⁾

Det er her altså snakk om både oppgavedelegering og myndighetsdelegering. Man øyner med en gang konflikten mellom på den ene side kravet om ensartet saksbehandling, og lokale forholds gjennomslagskraft på den andre siden. Som jeg viste i kapittel 2 kan desentralisering både bety delegering av oppgaver og overføring av beslutningsmyndighet til lokale folkevalgte organ. I og med at Hovedkomiteen ikke tok nærmere stilling til hvilken type desentralisering det skulle være snakk om, unngikk man også politisk uenighet på dette området. Som før nevnt gjorde ønsket om at reformforslagene skulle være politisk uproblematisk for alle partier at dette viktige spørsmålet ikke ble drøftet, og i den grad det ble diskutert var det påfallende overfladisk (Styve 1979). Det ble derfor vanskelig ut fra disse målformuleringene å si noe konkret om hvordan reformene skulle bli.

1) Vi kan her ane Arbeiderpartiets ideal om likhet som viktig mål i velferdspolitikken.

3.4.1.2. Demokratisering

Målene ble her satt opp i to punkter:

"1) Å styrke de folkevalgte organer, særlig i fylkeskommuner og kommuner, slik at de blir bedre i stand til å utøve sin virksomhet.

2) Å skape bedre kontakt mellom borgerne og de offentlige myndigheter (både de folkevalgte og administrative organ) og sørge for at befolkningen lettere kan gjøre sine interesser gjeldende".
(NOU 1974:53)

Man ønsket altså å styrke de folkevalgte organer slik at de ikke ble underlegne administrative organer. Dessuten synes det som man mente at det er lettere for befolkningen å gjøre sine interesser gjeldende overfor fylkesadministrasjonen enn sentraladministrasjonen. Man ønsket å skape nærhet mellom befolkning og byråkratiet.

Tidligere var altså fylkeskommunen i første rekke lovfestede økonomiske og forvaltningsmessige sammenslutninger av alle kommunene i et fylke, med fylkesmannen som øverste representant i fylket.

Fylkesmannen skulle etter Hovedkomiteens mening være statens/regjeringens fremste representant i fylket. Dennes dobbeltstilling som både fylkeskommunens og statens øverste representant i fylket ble dermed endret. Hittil hadde fylkesmannen altså både vært statens representant i fylket og fylkets øverste representant i forhold til de sentrale myndigheter. Hovedkomiteens begrunnelse for overgangen fra et integrert til et uintegrert prefektsystem syntes altså å være målsetningen om demokratisering i betydningen styrke folkevalgte organer. Hvordan ble så dette fulgt opp i den videre behandlingen av reformforslagene i Stortinget?

Stortingsforhandlingene i forbindelse med St.m. nr. 31 gir inntrykk av at det var praktiske og organisasjonsmessige problemer som skulle løses, bl.a. å hindre dobbelt byråkrati i fylkesforvaltningen. Politiske konflikter som tidligere gjorde seg gjeldende mellom Arbeiderpartiet og de borgerlige var ikke lengre framtrædende. Før hadde jo de borgerlige partiene nettopp argumentert mot oppretting av en selvstendig fylkeskommune p.g.a. frykten for at det ville gå ut over primærkommunene.

Dette førte til at den nye fylkeskommunen så dagens lys uten at overkommunespøkelset ble vist særlig oppmerksomhet. Men det man da ble enige om var faktisk to motstridende prinsipper:

- 1) Fylkeskommunen skulle ikke være noen overkommune.
- 2) Fylkeskommunen skulle være en selvstendig og handlekraftig enhet i fylket.

En av de som uttrykte denne tvetydigheten tydeligst var representanten Kirsten Myklevold som hevdet:

"Men i den grad fylkeskommunen skal ivareta vesentlige fellesinteresser for hele befolkningen i fylket, vil det være unaturlig at ikke kommunenes disposisjoner skjer på linje med fylkeskommunens, likevel uten at dette går ut over kommunenes sjølstendighet".
(s. 3787)¹⁾

Dette "kvasiprinsippet" for organisering av fylkeskommunen finner man også igjen i instillingen fra Kommunal- og Miljøvernkomiteen (Innstilling S. nr. 231, s. 3). Igjen syntes det viktigere å få enighet om reformene enn å diskutere konkret hvordan den nye fylkeskommunen skulle organiseres.

1) Stortingsforhandlingene 28.04.75.

3.4.1.3. Effektivisering

Det tredje av hovedmålene for reformene var å oppnå en praktisk og effektiv administrasjonsordning. Det ble av Hovedkomiteens formann i et foredrag snakket om "den administrative krise".¹⁾ Både Styve og Thomesen mener at den egentlige hovedmålsetning med reformene var å bringe forvaltningen i takt med utviklingen. Dette ut fra en erkennelse av at politiske løsninger lettere kan oppnås innenfor større geografiske områder, bl.a. på grunn av øket kompleksitet i samfunnet, som kanskje krever mer komplekse løsninger på problem enn det kommunene kan tilby av ressurser. I denne forbindelse kunne den nye fylkeskommunen være løsningen på oppgaver som ville være for byrdefulle for hver enkelt kommune å påta seg.

3.5. De administrative reformene

Etter å ha sett på målene for reformene foreslått i NOU 1974:53, skal jeg i dette avsnittet gå nærmere inn på noen av de konkrete reformene og hva disse innebærer.

3.5.1. Overkommunedilemmaet:

Et av de viktigste spørsmål under mandatet til Hovedkomiteen var den fylkeskommunale administrasjon, herunder fylkesmannens framtidige myndighetsområde. De forslag som ble framlagt i St.m. nr. 31 var for det meste i samsvar med NOU 1974:53.

Man skulle bygge ut fylkeskommunen til en "mer betydningsfull enhet" (St.m. nr. 31). Dette ble begrunnet med at daværende administrasjonsordning, en integrert prefektmodell, hvor staten gjennom fylkesmannen hadde den administrative

1) Referert hos I. Thomesen 1975.

ledelse av fylkeskommunen, ikke var forenelig med prinsippet om lokalt selvstyre. Fylkeskommunen skulle derfor få sin egen administrasjon uavhengig av fylkesmannens administrative apparat. Det ble innført direkte valg til fylkesting og direkte fylkesskatt. Dermed var fylkeskommunen økonomisk uavhengig av primærkommunene og ble selvstendige politiske enheter i det lokale forvaltnings-system.

Reformene skulle også tilpasses viktige nasjonale mål. Derfor var heller ikke arbeidsdelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune i følge komiteinnstillingen fastlagt en gang for alle.

Ut fra en rasjonell politikkmodell kan dette vedtaket om den nye fylkeskommunen i det minste tolkes på to måter, men som ikke nødvendigvis her står i motsetning til hverandre:

1) Politikerne oppfattet forholdet mellom nivåene som et forhold preget av verdifellesskap. Dette gjorde det uproblematisk å gå inn for en sterk fylkeskommune som kommunene i enkelte saker måtte innordne seg etter. Det ble til og med av enkelte representanter vurdert om ikke godkjenning av de kommunale budsjetter burde falle bort og videre om ikke fylkesmannsinstitusjonen burde legges ned.¹⁾

2) Å skape en sterk fylkeskommune var fortsatt sett på som en måte å få kontroll over kommuneøkonomien på. Fylkeskommunen kunne nå avlaste kommunene med oppgaver som ble for stor for hver enkelt kommune.

1) Dette var spørsmål som ble reist både fra representanter fra Kristelig folkeparti, Sosialistisk valgallianse og Anders Langes parti.
Stortingsforhandlingene 28.04.75.

3.5.2. Styringsinstrumenter

Skulle fylkeskommunen bli en "sjølstendig og handlekraftig fylkeskommune", måtte den også ha effektive samordningsinstrumenter. Fylkesplanen kunne være et slikt samordningsinstrument.

3.5.2.1. Fylkesplanen

Det var generell enighet om at fylkeskommunen skulle ha ansvaret for fylkesplanleggingen, som etter komiteens mening var "en begynnelse til en integrert samfunnsplanlegging på fylkesnivå" (St.m. nr. 31).

Dette var nok en enighet som grunnet seg på at man unnlot å diskutere hvordan denne planleggingen skulle fungere praktisk, som et fylkeskommunalt styringsinstrument (både i forhold til kommunenes selvstendighet og i forhold til statlig styring i sentrale sektorer). Etter bygningslovens § 17 heter det at fylkesplanen er "en oversiktsplan for samordning av statens og kommunenes planlegging når det gjelder utnytting av naturressursene i et fylke og andre spørsmål av felles interesse til fremme av økonomisk vekst og trivsel i fylket".

I denne sammenheng er det fristende å trekke fram hva ordføreren for denne saken, stortingsrepresentant og senere fylkesmann i Troms, Martin Buvik uttalte om fylkesplanleggingen: "Hvis fylkesplanleggingen blir for omfattende, betyr det en svekkelse av primærkommunene".¹⁾ Disse uttalelsene er betegnende for mesteparten av innleggene i denne forbindelse.

1) Samtidig advarte Buvik mot det han kalte overdemokratisering i forbindelse med målene om å styrke folkevalgt innflytelse. Ansvaret kunne da lett pulveriseres. Stortingsforhandlingene 28.04.75.

I St.m. nr. 31 heter det derimot at fylkesplanen skal legges til grunn ved utbyggingen innen de fylkeskommunale og kommunale virksomhetsfelter i fylket.

Dette skulle illustrere de problemer overkommunedilemmaet skapte når en skulle forsøke å konkretisere målsetningene. "Valget" syntes å stå mellom enten å ha en handlekraftig fylkesplan og overkommune eller bare en papirplan og fylkeskommunen likestilt med primærkommunene. De kommunale virksomhetene kunne samordnes med fylkesplanen gjennom generalplanleggingen. Vi skal i neste avsnitt se hvordan en slik samordning ble oppfattet under behandlingen av reformene.

3.5.2.2. Generalplanen

Bygningsloven av 1966 lovfestet at alle kommuner skulle utarbeide generalplan. Dette skulle være en totalplan for kommunene. Det skulle først og fremst være en arealdisponeringsplan, men skulle også inneholde en oversikt over investeringer og finansieringsplan av disse (Ekker 1975).

Før reformene i 1976 hadde utbyggingsavdelingen, som da lå under fylkesmannen ansvaret for veiledning av generalplanene. Etter delingen i 1976 ble, som jeg skal komme nærmere inn på senere, utbyggingsavdelingen flyttet over til fylkeskommunen. Det samme gjorde veiledningen av generalplanene.

Godkjenning av generalplanene skulle inntil videre fortsatt foregå i Miljøverndepartementet, men uttalelser til planene fra fylkeskommunen burde tillegges stor vekt. Her ble det i St.m. nr. 31 fra regjeringens side, argumentert med at det var naturlig at det organ som arbeidet med fylkesplanen også gjennomgikk og godkjente de kommunale planene. Hovedkomiteen gikk i mot dette da det ville være politisk uakseptabelt å gi fylkeskommunen tilsyns- og kontrollfunksjoner overfor kommunene.

Norske Kommuners Sentralforbund framhevet også dette punktet sterkt. Eventuelle uoverensstemmelser mellom kommunene og fylkeskommunen måtte ikke avgjøres av denne.

Regjeringens forsøk på å få gjennomført et samordnende tiltak mellom to nivå i det territorielle forvaltningssystemet (fylkeskommunen og kommunene), gjennom å kople fylkesplan og generalplan fast til hverandre kunne altså ikke godtas. I komiteinnstillingen til St.m. nr. 31 heter det at generalplangodkjenning inntil videre fortsatt skal foregå i Miljøverndepartementet. Fylkeskommunen skulle altså bare veilede, og kunne da ikke binde enkelte av kommunens disposisjoner i forhold til fylkesplanen.

Selv om ikke fylkeskommunen fikk godkjenningsmyndighet gikk et stort flertall inn for at utbyggingsavdelingen skulle ligge inn under denne. Det var denne reformen som talte mest for at man ønsket å styrke den nye fylkeskommunen. Den framtidige plasseringen av utbyggingsavdelingen fikk også mest oppmerksomhet i stortingsdebatten.

3.5.2.3. Utbyggingsavdelingen

Regjeringens argument for å føre over utbyggingsavdelingen fra fylkesmannen til fylkeskommunen var at fylkeskommunen trengte en betydelig planleggingsekspertise til arbeidet med fylkesplanen. Men det ble også tilføyd "hvis fylkesmannen skal ha veilednings-, instruksjons-, og godkjenningsfunksjoner for kommunalplanlegging, må også fylkesmannen ha en betydelig planleggingsekspertise" (St.m. nr. 31, min understrekning).

Dette kan tyde på at det rådet en viss usikkerhet om utformingen av den framtidige fylkesmannrollen. Deling av utbyggingsavdelingen kom imidlertid ikke på tale. Man valgte å flytte denne samlet over til fylkeskommunen for ikke å

ødelegge det godt innarbeidete planleggingsmiljøet. Dette førte da til at deler av utbyggingsavdelingen til tider måtte arbeide med saker som hørte inn under fylkesmannens ansvarsområde.

Dette punktet fikk oppmerksomhet fra de fleste representantene i Stortinget som hadde ordet. Alle, med unntak av Høyre (med Buvik som talsmann), mente den mest praktiske ordningen var at utbyggingsavdelingen "lånte" personale til fylkesmannen når det var nødvendig. Dette ble begrunnet med at man da sparte personell og unngikk dobbeltadministrasjon. Høyre var usikker på om man var på rett veg når det gjaldt fylkesplanarbeidet. De mente man burde være på vakt mot en oppsvulming av dette arbeidet, dessuten ble det stilt spørsmål ved i hvilken grad disse planene var dårlige eller gode verktøy for politisk styring av den regionale samfunnsutvikling.¹⁾ Ut fra dette var det av hensyn til fylkesplanarbeidet derfor ikke nødvendig å overføre utbyggingsavdelingen fra fylkesmannen til fylkeskommunen.

Det er vel ikke urimelig å påstå at selv om begrunnelsen for å flytte utbyggingsavdelingen over til fylkeskommunen var arbeidet med fylkesplanen, må denne overflyttingen i like stor grad sees på bakgrunn av at fylkesmannens rolle etter opprettelsen av en egen fylkeskommune framsto som uklar for de fleste. Dette bar også stortingsforhandlingene preg av. Det personell som trengtes til de oppgaver fylkesmannen eventuelt skulle ta seg av i framtiden kunne lånes hos fylkeskommunen. Vi kan se dette som klare mangler på helhetsvurderinger og politisering av reformforslagene. Plasseringen av utbyggingsavdelingen ble oppfattet som et praktisk og organisatorisk problem. Det ble hverken i St.m. nr. 31 eller i stortingsdebatten oppfattet som noe motsetningsfullt at fylkeskommunen, som ikke skulle være noe

1) Buviks innlegg i stortingsdebatten 28.04.75.

overkommune, "lånte" ut folk til fylkesmannen i hans arbeid med å kontrollere kommunene.

"Det skulle ikke være noe mer i veien for at fylkesmannen bruker utbyggingsavdelingen til sitt nødvendige utredningsarbeid enn at de folkevalgte må bruke den samme ekspertisen. Jeg kan vanskelig se at fylkesmannen skal behøve å stå i noe motsetningsforhold til fylkeskommunen selv om han nå bare skal være statens mann i fylket" (Hanna Kvanmo, SV, stortingsdebatten).

Dette innlegget kan illustrere resten av innleggene i denne forbindelse. Denne måten å forholde seg til reformforslagene på kan best betgnes som pragmatisk. For å unngå eventuelle konflikter forholdt man seg praktisk til problemene og håpet ting ville ordne seg underveis.

Vi fikk dermed et meget uklart skille mellom kontroll- og veiledningsoppgaver overfor kommunene. Satt på spissen skulle utbyggingsavdelingens folk i ene øyeblikket veilede på vegne av fylkeskommunen og i det andre kontrollere på vegne av fylkesmannen. Vi ser altså at selv om forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesmann formelt og prinsipielt sett, skulle organiseres som et uintegreert prefektsystem, gjorde praktiske hensyn det slik at vi fortsatt kunne snakke om en viss integrasjon mellom disse.

Det kan altså ut fra dette tyde på at oppfatningene om fylkesmannsinstitusjonens framtidige rolle var meget uklar. Tildels kan det vel også se ut for at betydningen av fylkesmannens kontrollfunksjoner ble undervurderte, eller rettere sagt at disse oppgavene ikke ble tillagt noen viktighet og relevanse.

Et unntak fra å se plasseringen av utbyggingsavdelingen bare som et praktisk problem var innlegget til stortingsrepr. Bjørn Unneberg (SP), som uttalte:

"Jeg er redd for at den uenighet som her kommer til syne, egentlig stikker litt dypere, at den i bunn og grunn skyldes ulik oppfatning av planlegging. Hvis en ikke har noe egentlig forhold til planlegging, da faller det lett å oppfatte plasseringsspørsmålet som et mer ordinært organisasjonsproblem og drøfte det deretter. Men hvis en ser det politiske aspekt ved planleggingsfunksjonene, da innser en straks at denne funksjonen egentlig bare kan ligge hos folkevalgte".¹⁾

En annen ting som også slår en når en ser på reformarbeidet rundt St.m. nr. 31 er at langtidsbudsjettering i kommunene nesten ikke er berørt i det hele tatt og dermed heller ikke vurdert i forhold til den andre planleggingen, så som fylkesplanen og generalplanen. Det ble heller ikke nevnt noe om hvor veilednings- og kontrollfunksjoner tilknyttet langtidsbudsjetter skulle plasseres.²⁾

Den eneste bemerkning om langtidsbudsjettering jeg har merket meg er daværende statsråd Leif Aune som i stortingsdebatten uttalte at man skulle stille strengere krav til langtidsbudsjettering, "slik at man også på den måten kan få en dialog med kommunene om en fornuftig anvendelse av midlene".³⁾

En forklaring på dette er selvsagt at denne type planlegging ikke var særlig aktuell i kommunene da, men likevel ville det jo være viktig å få avklart Hovedkomiteens syn i denne saken. Dette kan tolkes som et tegn på at direkte styring med aktiviteten i kommunene ikke ble oppfattet som et relevant spørsmål å behandle på det tidspunktet. Senere fikk langtidsbudsjettering i kommunene en større oppmerksomhet, noe jeg kommer tilbake til i neste kapittel.

1) Stortingsforhandlingene 28.04.75.

2) I denne forbindelse er det viktig å merke seg at utviklingen av plansystemet i stor grad har gått "på siden" av reformene og ikke blitt samordnet med de administrative endringene i lokalforvaltningen.

3) Stortingsforhandlingene 28.04.75.

3.6. Oppsummering

St.m. nr. 31 har av mange vært sett på som det store gjennombruddet for fylkeskommunene som selvstendig og handlekraftig politisk enhet. Det jeg her har prøvd å vise er at dette bildet ikke er entydig, overkommunedilemmaet synes å gå igjen hele vegen. Ut fra en rasjonell politikkmodell (flertallsstyre og hierarki) ble det forutsatt at målsetningene var klare. Det som er karakteristisk for målene i reformarbeidet er nettopp deres uklarhet, mangel på entydighet og operasjonell konsistens. Vi kan spore ulike politiske oppfatninger rundt reformene - mens Arbeiderpartiet syntes å fokusere den økonomiske siden ved reformene, syntes de borgerlige partier mer opptatt av å sikre kommunenes selvstendighet og egenart. Vi så at på denne bakgrunn kom man opp i et dilemma fordi styrking av fylkeskommunen ikke skulle gå ut over primærkommunene. Vi fikk altså et uintegreert prefektsystem på fylkesnivå hvor både fylkeskommunens og fylkesmannens status fortsatt var uklar. For å sikre politisk enighet om reformene, løste man dette problemet på den måten at man nærmest valgte å overse det. Det betyr at de virkemidler som skulle benyttes for å sikre at målsetningene ble oppnådd også var uklare. Statsråd Aune uttrykte dette på sin måte: "Jeg tolker forøvrig flertallsforslaget som et prinsippforslag som gir rom for nødvendige praktiske tilpasninger" (Stortingsdebatten 28.04.75.).

Det faktum at det i såpass stor grad ble gitt rom for lokale tilpasninger kan ut fra en rasjonell politikermodell fortolkes som et tegn på mer felles verdioppfatninger mellom sentral- og lokalnivået. Den kommunale ekspansjonen var ennå ikke ansett som noe problem i nasjonal- og samfunnsøkonomisk sammenheng.

Mulighetene for lokale tilpasninger kan imidlertid også sees på bakgrunn av at ønsket om enighet rundt reformene, nesten

ble et mål i seg selv. De offisielle målene reformarbeidet skulle bygge på (desentralisering, demokratisering og effektivisering), var som før nevnt runde og vage, og delvis motstridende. Ved en nærmere operasjonalisering eller konkretisering av disse kunne konfliktnivået straks bli større. Som vi har sett ble argumentasjonen derimot i stor grad ført på et praktisk og organisatorisk plan uten særlige referanser til målene i reformarbeidet. Ut fra dette kan vi vel si at reformarbeidet så langt, i like stor grad hadde preg av "irrasjonelle" trekk. Da sett i forhold til den rasjonelle politikkmодellen som ble skissert først i dette kapitlet.

Likevel skal vi ikke helt overse det faktum at Arbeiderpartiet fikk gjennomført det som i hele etterkrigstiden har vært deres mål, nemlig å få en selvstendig fylkeskommune i forhold til kommunene. Ut fra dette kan man på en måte si at målet om effektivitet ble ivaretatt, fylkeskommunen kunne løse store samfunnsoppgaver som ville være for store løft for kommunene.

Hvilken rolle var så prefekten eller fylkesmannen tiltenkt i det nye forvaltningssystemet? Jeg skal i neste kapittel søke å belyse hvordan man tenkte seg den lokale statsforvaltning organisert etter at fylkeskommunen var blitt selvstendig folkevalgt enhet.

KAPITTEL 4. DEN NYE FYLKESMANNSSINSTITUSJONEN

4.0. Innledning

Jeg skal i dette kapitlet se videre på reformforslagene som kom vedrørende administrative endringer på fylkesnivå.

Det gikk hele fire år fra St.m. nr. 31 var ferdigbehandlet til St.m. nr. 40 (1978-79) "Den lokale statsforvaltning" ble framlagt i Stortinget. Her skulle fylkesmannens framtid avgjøres.

Etter 1976 da fylkesrådmannen overtok fylkesmannens funksjon som leder for fylkeskommunen, satt fylkesmannen igjen med frigjort kapasitet. Heretter skulle denne bare være statens representant på fylkesnivå. Hva dette skulle innebære, var det St.m. nr. 40 som skulle gi svar på.

Til grunn for St.m. nr. 40 lå NOU 1976:17 "Den lokale statsforvaltning". Som før nevnt, i kapittel 3, var det en rekke problemer reformene skulle søke å løse. Man kan vel si at det i første rekke var punkt nr. 2: Vertikale og horisontale samordningsproblemer NOU 1976:17 og St.m. nr. 40 skulle finne løsninger på.

Alle håpet at denne meldingen skulle bidra til større klarhet i funksjonsfordelingen på fylket enn den som rådde etter 1976. Retningslinjene og målene for reformarbeidet var fortsatt de samme som for St.m. nr. 31. Selv om det tok hele fire år før St.m. nr. 40 ble framlagt, ble Hovedkomiteens forslag i denne forbindelse ferdig allerede i 1976.¹⁾ Man kunne her ane at samordning og kontroll var mer sentralt. Dette kunne kanskje forklares med at det tross alt var oppgavene til statens representant i fylket som skulle klarlegges,

1) NOU 1976:17 "Den lokale statsforvaltning".

og at det i og med dette var naturlig at samordning stod sentralt. Likevel kan vel dette ikke være en tilstrekkelig forklaring i det vi vet at det var stor usikkerhet rundt fylkesmannens betydning ved behandlingen av St.m. nr. 31. Det var til og med flere som ikke så nødvendigheten av å opprettholde denne institusjonen.¹⁾

4.1. Sammenhenger rasjonell politikk og økonomi

I kapittel 3 ble det på bakgrunn av en rasjonell politikkmodell framsatt en hypotese om at reformene kunne sees i sammenheng med et ønske om å drive en mer effektiv økonomisk politikk. Ved å danne store enheter som fylkeskommunen kunne kommunene avlastes for oppgaver.

En videreføring av denne hypotesen om rasjonell politisk styring ville være at politikerne ønsker å skape en forvaltningsstruktur lokalt som er i tråd med den økonomiske situasjonen til enhver tid for på denne måten å sikre en rasjonell utnyttning av økonomiske ressurser. Effektivitetsaspektet ved desentralisering kan da stå sterkere i fokus.

- 1) Denne usikkerheten om fylkesmannens framtid ble tidlig pekt på av representanter for embetene. Allerede i 1973 på fylkeskontorsjefmøtet 29.11. ble følgende uttalelse gitt i forbindelse med Hovedkomiteens arbeid:

"En må kunne konkludere med at det var et uttalt ønske fra fylkeskontorsjefene om at spørsmålet om også andre alternativer for organiseringen av den framtidige fylkesadministrasjon enn det som Juel-komiteen arbeider med, burde utredes. Spesielt syntes det å være en klar frykt for at fylkesmannen etter det mønster som nå tegner seg, vil bli sittende igjen med få og lite betydningsfulle saksområder."

Det kan i denne forbindelse også nevnes at fylkesmennene var de eneste av de berørte parter lokalt, som fikk kommentert St.m. nr 31 før behandlingen av denne i Stortinget. Det faktum at ikke kommuner og fylkeskommuner fikk mulighet til å si sin mening i denne forbindelse ble begrunnet ut fra stort tidspress.

En antakelse i denne forbindelse vil være at det er en viss sammenheng mellom de reformforslag som blir framsatt av politikerne og de økonomiske forhold som preger samfunnet på dette tidspunkt.

Ut fra dette resonnementet er det rimelig å tenke seg at reformforslag i tider med konjunkturoppgang og økonomisk vekst vil være preget av spredning av politisk innflytelse.¹⁾ Lokale folkevalgte organ vil styrkes og bli oppfordret til større lokal aktivitet. Ansvar og initiativ vil altså søkes spredt i det politiske systemet. De lokale enhetene kan tenkes å få en relativ autonom status i forhold til sentret i styringssystemet - samordning av nivåene etter nasjonale verdier er lite sentral. Dette ville være økonomisk rasjonelt i en periode med vekst, der den ene kommunes ekspansjon ikke ville gå på bekostning av en annen.

Perioder med konjunkturedgang vil derimot bety at vi får en politisk sammentrekning, hvor ansvar og initiativ blir trukket tilbake til sentralnivået i styringssystemet. Dette er en periode med knappe ressurser, hvor reformer vil framtre som forsøk på å få større kontroll med lokalnivået. Samordning og kontroll ut fra nasjonale mål vil stå i fokus. Slike situasjoner vil være preget av et "null-sum" spill om knappe ressurser. Det vil da være økonomisk rasjonelt å styrke lokale statlige organer som prefekten, framfor lokale folkevalgte enheter, for å sikre at lokal aktivitet er i tråd med det som defineres som nasjonaløkonomisk forsvarlig.

I den grad vi kan finne en slik nær sammenheng mellom økonomisk utvikling og reformforslag blir det nødvendig å se i

1) Jfr. Knut Dahl Jacobsens begrep om "politisk kontraksjon" og "politisk detraksjon" som han benytter for å betegne grader av byråkratisk forvaltningspraksis. Utlagt i Baldersheim 1975.

hvilken grad dette er tilfeldig; eller om vi kan finne indikatorer på at argumenter for eller imot en reform blir begrunnet ut fra en økonomisk referanseramme. Spørsmålet er om forslaget til organisering av fylkesmannsembetet etter reformene ble rasjonelt begrunnet ut fra ivaretakelser av visse økonomiske effektivitetshensyn som vi så i forbindelse med etableringen av fylkeskommuner eller er slike klare politiske intensjoner vanskelig å etterspore? Jeg vil altså i dette kapitlet søke å belyse den politiske begrunnelsen for at bestemte oppgaver ble tillagt fylkesmannen.

4.2. Kommunenes økonomiske utvikling

Vi skal i dette avsnittet se litt på utviklingstendenser innen kommuneøkonomien. Det er som før nevnt en kjent sak at det i etterkrigstiden har skjedd en kraftig ekspansjon i kommuneøkonomien i forhold til den nasjonale økonomien.¹⁾

Dette faktum har flere forsøkt å forklare ut fra at en stadig større del av den offentlige politikk i etterkrigstiden har blitt kanalisert gjennom kommunene. Ekspansjonen i kommuneøkonomien blir da som regel sett på som et resultat av kommunenes rolle som iverksetter av statlig politikk.

Larsen/Røvik har i KS - rapport nr. 3 "Planlegging og langtidsbudsjettering - styringsvirkninger for den kommunale økonomi?" (1980) vist at det i hvertfall for nordnorske kommuner også må andre forklaringer til. I rapporten påviser

1) Denne ekspansjonen har Kjellberg gitt et nyansert bilde av i artikkelen "Utviklingslinjer av de kommunale finanser. Ekspansjon og utjevning" (1980). Som før nevnt blir det her slått fast at selv om de kommunale utgifter har økt, er imidlertid den fylkeskommunale ekspansjon sterkest. Videre finner Kjellberg variasjon mellom by og herredskommuner, hvor bykommuner avviker tildels betydelig fra det generelle utviklingsmønster med en nedgang i investeringsutgiftene (Tab. 2, s. 59).

de først at investeringsutgiftene i perioden 1972-78 har økt kraftig, faktisk en endring på 171% i bruttoinvesteringer fra 1972 til 1978. Det betyr altså at kommunene i 1970-årene har tatt på seg store økonomiske forpliktelser.

Kommunenes virksomhet er negativt begrenset, dvs. at de kan ta på seg enhver oppgave som ved lov ikke er tillagt andre statsorganer. Det betyr at kommunene formelt sett kan iverksette tiltak, f.eks. for å bedre sysselsettingssituasjonen, som nasjonaløkonomisk ikke er tilrådelig.

Det som i denne forbindelse blir det mest interessante funn Larsen/Røvik legger fram, er at de selvpålagte investeringsutgifter har hatt en markert sterkere stigning enn investeringene totalt. Samtidig påviser de hvordan en stadig større del av nordnorske kommuners ressurser bindes opp i renter og avdrag. "Tallmaterialet indikerer m.a.o. at ambisjonsnivået i kommunesektoren utgjør et press på kommunenes økonomiske grunnlag" (Larsen/Røvik 1980). Det betyr altså at de økonomiske problemene mange kommuner merket allerede i slutten av 1970-årene ikke bare kan sees i lys av overgangen fra en periode med stor økonomisk vekst rundt midten av 1970-tallet til en periode som vi er inne i nå med stagnasjon og store innstramninger som også går ut over kommuneøkonomien. Vanskelig kommuneøkonomi må og sees i forhold til ambisjonsnivået i kommunalsektoren.

I tillegg til denne ekspansjonen i kommuneøkonomien, har de statlige tilskott til kommunene også øket. Kjellberg har i denne forbindelse snakket om en sammenkjedning, dvs. en stadig sammenfiltrering av statlig og kommunal virksomhet.

Historisk har man hatt en overgang fra direkte former for kontroll til mer indirekte styringstiltak. Disse i form av ulike statlige tilskottsordninger. I midten av 70-årene hadde man i Norge over 100 slike ordninger på tilsammen over

3 milliarder kroner (Kjellberg 1978b).

Utviklingstendensen er nå at man går bort fra de spesielle tilskott og refusjonsordninger til fordel for en utvidelse av de generelle tilskott og rammebevilgninger. Dette foreslo også Hovedkomiteen i forbindelse med det nye inntektssystemet for kommunene.

En slik endring ville naturlig nok føre til mindre sammenfiltring mellom stat og kommune, noe Kommunaldepartementet kommenterer i St.m. nr. 31.

"Om denne ordninga med delingen av det finansielle ansvar skal forlates ville det være behov for tilstrekkelig andre virkemidler for å sikre at sentrale politiske målsetninger kan oppfylles".

Ved en slik endring i de finansielle bindingene mellom stat og kommune oppstod et behov for andre styringsmekanismer mellom nivåene. Kjellberg mener at sammenkoplingen nå går mellom generelle retningslinjer utformet på ulike nivåer. (Kjellberg 1978b).

Vi skal videre se hvordan samordning ble oppfattet i reformarbeidet og hvordan sammenkoplingen mellom ulike nivå ble tenkt organisert i St.m. nr. 40. Hvilken rolle skulle prefekten ha i denne forbindelse som atskilt fra fylkeskommunen?

4.3. Samordnings-/styringsinstrumenter

4.3.1. Samordning

Hovedkomiteen definerte samordning som "en overordnet administrativ funksjon som ikke krever noen stor arbeidsinnsats i kvantitativ forstand" (NOU 1976:17). Det het videre at:

"fylkesmannens samordningsfunksjon i den nærmeste

tid framover bør i hovedsaken være av kontakt-
skapende og rådgivende karakter, men med adgang
til å bringe saker inn for sentraladministrasjonen".
(NOU 1976:17)

Å se samordning på denne måten - som nøytral, teknisk prosess,
kan tolkes som en måte å søke og dekke over en prioritering
som kunne bli politisk kostbar i forhold til de målsetninger
reformarbeidet var ment å følge. Samordning vil alltid
være en tilpasning mellom interesser, hvor noen må samordnes
med andre eller underlegges andres behov og interesser.
(Strand 1979)

Samordningsproblemer kommer til syne utad bl.a. som uinten-
derte og uønskede virkninger av offentlig politikk. Det
ligger da nært å tolke samordningsproblemene som et utslag
av at ingen administrative organer har fått seg tillagt
ansvar med overordnet prioritering. Dette kan i tillegg
bli et styringsproblem.

Denne oppfattelsen av samordning kan på den annen side også
tolkes som enda et tegn på at det ikke var noen politisk
diskusjon eller oppfatning om hvordan ulike administrasjons-
ordninger kunne gi ulikt innhold til oppgaver.

Hovedkomiteens oppgave var å forsøke og skape en forvalt-
ningsstruktur som kunne behandle de nye problemfelt som
gjør seg gjeldende. Fylkesmannen skulle ut fra dette bidra
til å samordne statlig virksomhet i fylket. Det betydde
at fagsjefene skulle orientere og drøfte med fylkesmannen
de planer og prosjekter av viktighet som var aktuelle innen-
for deres fagområder. I den anledning er det grunn til å
merke seg hva det heter videre om denne samordningen i St.m.
nr. 40:

"I den utstrekning det er hensiktsmessig bistår
fylkesmannen fagsjefene også med behandling av

spørsmål som tas opp med fylkeskommune og kommuner. Har en sak en tverrfaglig karakter og/eller berører fylkeskommunale og kommunale myndigheter, eller på annen måte er av prinsipiell betydning eller av større viktighet, innhentes fylkesmannens uttalelse før sentral administrativ statlig myndighet tar standpunkt", (St.m. nr. 40 1978-79).

Her mente mange å se de første tegn på en tilbakegang for demokratisering og for styrkingen av de lokale, folkevalgte organer. Dette ut fra at fylkeskommunen inntil da hadde hatt mye kontakt med statlige etater på fylkesnivå, særlig i arbeidet med fylkesplanen. Nå skulle statsetatene knyttes sterkere til fylkesmannen, dermed er det rimelig å tro at ders status som fylkesorgan ble svekket - noe som igjen kunne komme til å hemme fylkesplanarbeidet. For som en daværende fylkesrådmann uttalte det:

" Behovet for samarbeid praktisk sett er like stort mellom statlige og fylkeskommunale organer som mellom statlige organer innbyrdes".¹⁾

Vi ser altså at integrering av de statlige sektorene under prefekten samtidig kunne skape vanskeligheter for en samordning av sektoraktivitet generelt i fylket. Dette ble ikke problematisert i St.m. nr. 40. Her heter det imidlertid at interessemotsetninger mellom lokale statsorganer og kommunale eller fylkeskommunale organer skal løses av fylkesmannen.

4.3.2. Samordning av fylkesplanen

Jeg har nå prøvd å vise hvordan fylkeskommunens betydning i fylkesplanarbeidet syntes å bli redusert. Fylkeskommunens oppgave i dette arbeidet ble heretter sett på som en

1) F.eks. samarbeid mellom vegsjef som er statsansatt og samferdselssjefen hos fylkeskommunen.

sekretariatfunksjon (St.m. nr. 40). Det heter i NOU 1976:17 at staten, fylkeskommunen og den enkelte kommune hver må samordne sitt eget bidrag til fylkesplanen. "Det er i sakens natur utelukket at fylkeskommunen kan samordne statens eller en kommunes bidrag til fylkesplanen". (NOU 1976:17)

Dermed syntes det ikke å være noen overordnet instans på fylkesplanet som kunne samordne planaktiviteten i hele fylket. Det eneste fylkeskommunen heretter kunne gjøre var å "rette henstillinger til statlige planer for fylket og tilsvarende henstillinger ville fylkeskommunen kunne rette til kommunene" (NOU 1976:17).

Dette problemet var det ingen i debatten rundt reformene som var nevneverdig opptatt av, man var heller ivrigere med å presisere at fylkeskommunen ikke var noen overkommune. Et unntak var Hovedkomiteens medlem Eldrid Nordbø som mente man burde vike fra prinsippet om likestilling fylkeskommune - kommunene i enkelte saker - spesielt i plansaker hvor hun mente det var nødvendig med samordning av kommunenes og fylkeskommunens planer. (St.m. nr. 40)

I forhold til debatten rundt St.m. nr. 31, ble stortingsdebatten om St.m. nr. 40 forholdsvis kort og uten store uenigheter. Den bar heller preg av usikkerhet omkring det nye forvaltningsmønsteret på fylkesnivå. Især blandt de borgerlige representantene var det tildels stor misnøye med at man stadig bare fikk framlagt del-løsninger som ofte kunne være motstridende attpåtil. Stortingsrepresentant Petter Thomassen (H) uttalte det bl.a. slik:

"... den foreliggende stortingsmelding føyer seg pent inn i rekken av lappverksløsninger, hvor man konsentrerer oppmerksomheten om et snevert felt løsrevet fra en større sammenheng, og hvor man skyver viktige problemer foran seg med den begrunnelse at Hovedkomiteen arbeider med eller planlegger utredninger om dette og hint". (Stortingsdebatten i forbindelse med St.m. nr. 40, 22.04.80)

Dette var en hard kritikk som representantene fra Arbeiderpartiet tilbakeviste med at de borgerlige selv ikke hadde kommet med bedre forslag. Dette kan tolkes som et tegn på at Arbeiderpartiets representanter selv også hadde problemer med å argumentere for denne meldingen som en rimelig fortsettelse av St.m. nr. 31, og at en dermed også vanskelig kan snakke om noen klare politiske intensjoner om hvilken funksjon fylkesmannen skulle ha videre etter reformene.

I neste avsnitt skal vi se nærmere på den rollen fylkesmannen ble tiltenkt i St.m. nr. 40. Det vil her bli spesielt fokusert på de samordningsmidler fylkesmannen ble tillagt i forhold til kommunene og den politiske begrunnelsen for at nettopp disse oppgavene burde ligge inn under fylkesmannen.

4.3.3. Fylkesmannen og kommunene

De to viktigste styrings-/samordningsinstrument St.m. nr. 40 la opp til at fylkesmannen skulle få i forhold til kommunene var tilrådningsrett overfor KAD i fordelingen av skatteutjenningsmidlene og veiledning av langtidsbudsjettet.

4.3.3.1 Skatteutjenningsmidlene som styringsinstrument

Før forslaget om at fordelingen av skatteutjenningsmidlene skulle ligge inn under fylkesmannen ble lagt fram, ble disse midlene fordelt av de enkelte fylkesutvalg og fordelingen ble foretatt etter skjønn.

Ordnningen med skatteutjenningsmidlene er et offentlig tilskudd som opprinnelig ble innført for å hjelpe kommuner med høgt skattøre og ugunstig tabell - dette for at de skulle kunne lempe på skattetrykket. Siden alle kommuner (unntatt en) benytter høgste skattøre, er skatteutjenningsmidlene mer et forsøk på å oppnå inntektsutjennning mellom kommunene enn forsøk på skatteutjennning. (Kyvik 1979b).

I hele etterkrigstiden har det vært ulike oppfatninger om hvordan fordelingen av skatteutjammingsmidlene skulle administreres. To sentrale spørsmål har vært hvem som skulle foreta fordelingen og etter hvilke kriterier. Skulle fordelingen desentraliseres til fylkesplanet eller var det best å la denne oppgaven være en sak for Kommunaldepartementet? Videre, skulle skatteutjammingsmidlene eller deler av disse, fordeles etter faste kriterier eller skulle det være en skjønnsmessig fordeling?

Desentraliseringskomiteen av 1946 foreslo at fylkesutvalget burde fordele skatteutjammingsmidlene til herredskommunene. Dette ble begrunnet med at fylkesutvalget som fordelingsorgan ville, på grunn av sitt kjennskap til lokale forhold, ha spesielle forutsetninger for å vurdere den enkelte kommunes behov. I tillegg var det større sjanser for å få en mer riktig fordeling av tilskottene. (ibid)

Skatteutjammingskomiteen derimot, var av en annen oppfatning. Denne var klar over betydningen av at fylkesutvalget hadde spesiell innsikt i kommunale anliggender og hver enkelt kommunes problemer. Men likevel var det betenkelig at fylkesutvalget skulle fordele midlene p.g.a. at flere av dets medlemmer var knyttet til vanskeligstilte kommuner. Derfor ble det reist tvil ved om slike medlemmer var habile til å fordele disse viktige midlene. Komiteen foreslo derfor at fylkesutvalget ikke burde fordele tilskottene. (ibid)

Vi ser her at man vurderte fylkenes frihet selv til å avgjøre de enkelte kommunenes behov for tilskott opp mot hensynet til likhet ut fra nasjonale standarder. For å sikre at begge deler ble tatt hensyn til, ga Kommunaldepartementet gjennom årlige rundskriv visse retningslinjer for fylkesutvalgenes fordeling av skatteutjammingsmidlene. Kyvik finner i den forbindelse at det i første rekke var de kommunene som lå mest etter økonomisk som skulle få tildelinger av skatte-

utjæmningsmidler. I 1972 ble det i rundskriv også gitt rom for å nytte disse midlene som distriktspolitisk virkemiddel ved at fylkesutvalget burde ta særlig hensyn til de økonomiske problemer som oppsto ved løsning av utbyggingsoppgaver i f.eks. vekst-kommuner innenfor økonomisk svake områder. (ibid)

4.3.3.2. Skatteutjæmningsmidlene etter reformene

Denne administrative organiseringen av skatteutjæmningsmidlene som ble skissert i forrige avsnitt hadde vi fram til 1975. I St.m. nr. 31 foreslo Hovedkomiteen en revisjon av skatteutjæmningsmidlene, bl.a. slik at en del av disse midlene skulle fordeles etter faste regler på grunnlag av inntektsskatten til kommunene og fylkeskommunene. Resten skulle fordeles skjønnsmessig.

Kommunal- og miljøvernkomiteen mente at ved at mesteparten av midlene ble fordelt etter faste regler ville kommuner og fylkeskommuner få bedre oversikt over påregnelige inntekter de kommende år. I tillegg ville administreringen av skatteutjæmningsmidlene bli lettere, i følge komiteen. Likevel var de enig med Hovedkomiteen at en del av midlene måtte fordeles på skjønnsmessig grunnlag. De så heller ikke bort fra at det i en overgangsperiode ville være behov for en relativt betydelig skjønnsandel, men som etterhvert kunne nedtrappes. Den skjønnsmessige delen av skatteutjæmningsmidlene mente komiteen det ikke burde fastsettes generelle kriterier for. Denne delen burde fordeles etter søknad, og i vurderingen av disse måtte det tas hensyn til spesielle forhold i kommunene, dessuten om det var store utbyggingsoppgaver som gjorde seg gjeldende.

Komiteen ble derimot delt i synet på administrasjonsordningen av den skjønnsmessige delen. Flertallet gikk inn for at skjønnsdelen burde fordeles av Kommunaldepartementet etter

uttalelse fra fylkesmennene. Det ble regnet med at fylkeskommunene skulle orienteres om de tilskudd primærkommunene fikk.

Mindretallet på to mente derimot at fordelingen av den skjønnsmessige delen på kommunene burde foretas av de enkelte fylkesutvalg, etter at departementet hadde fastsatt hvor mye hvert fylke skulle ha.

Departementet vurderte hensiktsmessigheten av at fylkesutvalgte foretok fordelingen av skatteutjanningsmidlene på følgende måte:

"For en slik løsning taler i første rekke at et folkevalgt organ derved ville stå politisk ansvarlig for fordelingen. Mot en slik ordning kan det innvendes at fylkeskommunale organer på denne måten vil kunne få direkte innflytelse på kommunenes budsjettpolitikk. Det er dessuten fra flere hold, bl.a. fra Norske Kommuners Sentralforbund, reist sterke innvendinger mot en slik ordning. Departementet er etter en samlet vurdering av disse forhold kommet til at det vil være mest hensiktsmessig at departementet i samsvar med Hovedkomiteens forslag i allfall foreløpig foretar den endelige fordeling på de enkelte kommuner på grunnlag av fylkesmannens forslag." (St. prp. nr. 158, 1975-76).

Vi ser altså at et tungtveiende argument mot å la fylkeskommunen fordele skatteutjanningsmidlene, var at dette ville bety at fylkeskommunen dermed kunne influere på budsjettpolitikken i kommunene. Det ble dermed indirekte sagt klart i fra om hvilket viktig styringspotensiale som ligger i skatteutjanningsmidlene. Det ble imidlertid ikke vurdert hvilke betenkeligheter det å la fylkesmannen få tilrådsrett i fordelingen av disse midlene ville få i forhold til målene for reformene.

I de påfølgende år ble fordelingen etter faste kriterier møtt med en del kritikk selv om det ennå bare var en mindre

del av skatteutjanningsmidlene som ble fordelt på denne måten. Kommunaldepartementet påpekte fremdeles at det var innstilt på å komme fram til en fordeling som i større grad bygget på faste fordelingsfaktorer:

"Ei slik fordeling må i prinsippet byggje på at kvar kommune nyttar ut sitt inntektsgrunnlag like godt. Det ligg rett nok ikkje føre oppgåver over korleis kommunane nyttar ut alle inntektsfundament som ligg til grunn for skattar og avgifter på underkap. 1.900 i kommunebudsjetta."
(St.prp. nr. 194, 1976-77)

Selv om man søkte å heve delen av skatteutjanningsmidler som fordeles etter faste kriterier fra år til år, utgjør fordelingen ved skjønn fortsatt en relativt stor del av midlene. Allerede i 1977 ble det satt i gang prosjekt for å klarlegge faktorer som påvirker utgiftsbehovet i en kommune. Ennå i 1979 heter det fra departementet:

"På lengre sikt er det difor viktig å finne fram til kriterium som er så gode at det blir berre ein svært liten del av skatteutjanningstilskotet som må fordelast etter skjønn." (St.prp. nr. 134, 1978-79)

Som dette skulle vise byr det på problemer å få så mye som mulig av skatteutjanningsmidlene over på faste fordelingskriterier. Imens er det fylkesmannen som skal ha tilrådingen av den skjønnsmessige delen.¹⁾ Det heter i den forbindelse i St.prp. nr. 194, 1976-77;

"Departementet vil som tidlegare rådføre seg med fylkesmannen og be om framlegg frå han til fordeling

1) Siden det ikke ble fastsatt generelle kriterier for den skjønnsmessige tildelingen, er det naturlig å tenke seg at den enkelte fylkesmann ville ha behov for å sette opp visse kriterier i forbindelse med sin tilråding. Jeg vil i neste kapittel belyse nærmere rutinene ved tilråding av den skjønnsmessige delen av skatteutjanningsmidlene.

av tilskotet på dei einskilde kommunane. Men departementet vil og som tidlegare vurdere framlegget på fritt grunnlag og i tilfelle drøfte nærare med fylkesmannen spørsmål det er tvil om. I denne samanheng finn deprtementet grunn til å nemne at det nå etter at fylkesmannen er fritteken for arbeidet med fylkeskommunen sine saker, vil be fylkesmannen ta seg meir aktivt av tilsynet med kommunestyringa". (Min understrekning)

Vi ser altså at departementet ønsket å bruke fylkesmannen i større grad til å kontrollere kommunene etter at denne var atskilt fra fylkeskommunen.

4.3.3.3. Skatteutjammingsmidlene idag

Skatteutjammingsmidlene er idag et ledd i den offentlige politikken med sikte på å påvirke regionale forskjeller i levevilkår (Kyvik 1979). Ved etableringen i 1936 var skattefordelingsfondet på 10 mill., i 1965 var det på ca. 145 mill., i 1975 på 950 mill., i 1976 på 1450 mill., i 1977 på 1800 mill., i 1979 på 2700 mill. og i 1980 var summen kommet opp i 3050 mill. kroner. Vi ser at det er en stor økning i tilskottet fra år til år. Det kan idag sees på som et av de viktigste regionalpolitiske virkemiddel det offentlige rår over, f.eks. er det flere kommuner i Nord-Norge som får like mye i skatteutjammingsmidler som gjennom kommuneskatten på inntekt. I og med at det med klare ord blir sagt at fylkesmannen skal benytte frigjort kapasitet til å kontrollere kommunene, synes det klart hvilket sanksjonsmiddel fylkesmannen kan ha i tilrådingen av fordelingene av skatteutjammingsmidler. (Jenssen/Aarsæther 1980)

Ut fra dette er det i grunnen ganske forbausende at ingen syntes å ha motforestillinger på dette punktet i debatten rundt reformene. En såpass viktig oppgave som dette kunne altså trygt bli overlatt til det "nøytrale" embetsmannsskjønn uten at det ble opplevd som motstridende i forhold til målsetningene for reformene i betydningen av å overføre

beslutningsmyndighet til folkevalgte organ lokalt. Dette kan tolkes på to måter: 1) Om tilrådingen av den skjønnsmessige delen av skatteutjanningsmidlene ble tillagt fylkeskommunen betydde det at denne fikk overkommunestatus. 2) Når tilrådingen blir foretatt av fylkesmannen, statens representant, kan hensynet til hva som er nasjonaløkonomisk forsvarlig utvikling i kommunene bli tatt mer effektivt hensyn til.

Ut fra denne organiseringen av tildelingene er det ikke urimelig å tenke seg at desto større betydning skatteutjanningsmidlene får for kommunenes økonomi, jo viktigere blir det for kommunene å samhandle med fylkesmannen i forhold til fylkeskommunen. Om skatteutjanningsmidlene i framtiden kun blir fordelt etter faste kriterier som planlagt, vil en slik antakelse om en tettere sammenbinding fylkesmannkommune i denne forbindelse være mindre aktuell. Imidlertid er det som før nevnt vanskelig å få til ei fordeling etter faste kriterier, derfor vil nok departementet ennå en tid framover være avhengig av fylkesmannsskjønnet ved fordelingene.

Det er viktig å merke seg at denne største overføringsordningen innebærer overføringer til kommunene uten at de bindes til bestemte oppgaver. Territoriell rasjonalitet er det styrende element i fordelingsprosessen. (Aarsæther 1979) Siden skatteutjanningsmidlene altså ikke er øremerket til bestemte formål, er det vanskeligere for overlokale organ å ha oversikt over hvordan midlene blir disponert i kommunene. Som jeg tidligere har vært inne på vil slike generelle tilskott skape behov for andre og generelle styringsmekanismer (Kjellberg 1978b). Langtidsbudsjettering kan være et slikt styringsmiddel, dette er ment å være en økonomisk plan for hva kommunen har tenkt å gjøre de nærmeste årene. Dermed passer det også strukturelt godt til skatteutjanningsmidlene. Gjennom kommunens langtidsbudsjett kan fylkesmannen få innsikt i hvordan man har tenkt å disponere disse midlene. Ut fra

dette resonnementet skulle vi anta at det etterhvert som skatteutjanningsmidlene utgjør en stadig større del av inntektene for mange kommuner, blir det også stadig viktigere for disse å ha en plan å vise til overfor fylkesmannen når denne skal innstille til fordeling av den skjønnsmessige delen av skatteutjanningsmidlene. Fylkesmannen i Nordland svarte på følgende måte da han ble stilt spørsmål om skatteutjanningsmidlene ble brukt som sanksjonmiddel overfor kommunene: "Ingen kommuner blir straffet om de ikke har langtidsbudsjett - unntatt når kommunestyret ikke tilpasser sine investeringer til økonomien i kommunen. (Inter- vju 12.06.1979)

Allerede i 1970 da "Innstilling om langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering i kommunene og fylkene"¹⁾ ble lagt fram het det at:

"Langtidsplanlegging og -budsjettering vil etter komiteens mening ikke være av betydning bare for forvaltningen i kommunene sett på lengre sikt, men også for den økonomiske politikk de sentrale myndigheter fører overfor kommunene. ... Især grad gjelder dette ved fordelingen av skatteutjanningsmidlene."

Dette gikk også klart fram når langtidsbudsjett-/økonomikonsulenten i Troms fylke reiste rundt til kommunene for å veilede i langtidsbudsjettarbeidet. Økonomikonsulenten presiserte at det var viktig å få langtidsbudsjettet ferdig så fort som mulig slik at han kunne få laget innstillingen til KAD om fordelingen av skatteutjanningsmidlene. Dette var selvsagt kontorsjefene også interessert i. (Feltarbeid våren 1980)

1) "Slungårds-utvalgets" innstilling.

4.3.3.4. Langtidsbudsjettet som styringsinstrument

Jeg skal i dette avsnittet søke å belyse hvordan langtidsbudsjettet ble sett i forhold til annen eksisterende planlegging lokalt.

Bakgrunnen for langtidsbudsjetteringen

Langtidsbudsjettering kan sees på som et statlig tiltak i kommunesektoren. I 1966 ble det på oppfordring fra Finansdepartementet oppnevnt en komite som skulle vurdere innføring av nye styringsinstrument i kommuner og fylkeskommuner. Komiteen fikk T. Slungård som formann. Mandatet var å utarbeide opplegg for økonomisk langtidsplanlegging. Det var krav om økt kommunal virksomhet som aktualiserte slik planlegging. Man ønsket at dette skulle foregå innenfor "forsvarlige økonomiske rammer". (Aarsæther 1980). Denne innstillingen ble som før nevnt, levert i 1970. I 1974 kom det i tillegg rundskriv til kommunene og fylkeskommunene angående langtidsbudsjettering. Denne planleggingen skulle ikke være obligatorisk, men jeg har allerede vist hvor viktig det kan være for kommunene likevel.

Langtidsbudsjetteringen skulle bedre styringen men var det av, eller i kommunene? Man kan i denne forbindelse gå ut fra at formålet med de ulike former for rettleiding og kontroll overlokale organ har overfor kommunene henger sammen med hvilken administrativ enhet som blir tillagt oppgavene. (Strand 1978)

Langtidsbudsjetteringen kunne både sees som en del av generalplanarbeidet og som en del av årsbudsjetteringen. Når vi vet at generalplanen er tilknyttet fylkeskommunen og Miljøverndepartementet sin planavdeling, mens årsbudsjettet er knyttet til fylkesmannen og KAD sin kommunalavdeling ser vi at den administrative plasseringen av ordningen med

langtidsbudsjettering ville ha stor betydning for formålet med denne planleggingen. I det første tilfelle ville langtidsbudsjettet bli en del av "planforvaltninga" og i det andre - en del av "budsjettforvaltninga". (Aarsæther 1980)

Det endte altså med at fylkesmannen skulle ta seg av denne oppgaven. Dermed kunne denne knytte årsbudsjett og langtidsbudsjett nøye sammen for å få mer styring med den økonomiske utviklingen i en kommune. Fylkesmannen har som kjent kontroll- og veiledningsoppgaver overfor kommunene når det gjelder årsbudsjettene. Det er vel all grunn til å tolke denne beslutningen om å legge langtidsbudsjettveiledningen hos fylkesmannen som et uttrykk for at man nettopp ønsket å bruke langtidsbudsjettet som styringsinstrument overfor, og ikke bare for kommunene.

Ut fra vedtaket om at fylkeskommunen ikke skulle være noen overkommune syntes det å være en opplagt sak at kontroll- og veiledningsoppgaver skulle ligge inn under fylkesmannen. Det heter i St.m. nr. 40:

"Det vil være naturlig at den veiledning som gis av fylkesmannen til kommunene i, noen grad kombineres med direktiver" (s. 25).¹⁾

Stortingsrepresentant Johnny Stenberg (saksordfører) uttalte i stortingsdebatten at:

"Fylkesmannens kontroll og tilsyn med kommunene har aldri vært særlig kontroversiell. Den etter mitt syn viktigste oppgave fylkesmannen nå har i denne sammenheng er å bistå kommunene med langtidsbudsjettering Enkle oversiktlige langtidsbudsjetter er et uvurderlig hjelpemiddel både for

1) Denne oppgaven ble vurdert såpass viktig at bl.a. fylkesmannsembetene i Nord-Norge fikk midler til å engasjere egne økonomi-/langtidsbudsjettkonsulenter til dette formålet.

kommunalpolitikere, for administrasjonen i kommunene og for tilsynsmyndighetene". (Stortingsdebatten i forb. med St.m. nr. 40, 22.04.80)

Vi ser også her, i forbindelse med behandlingen av St.m. nr. 40, at fylkesmannens kontrolloppgaver overfor kommunene ikke ble oppfattet å ha noen politisk funksjon. Politikerne syntes i stor grad å se prefekten som en tilnærmet nøytral instans med kun administrative funksjoner.

Langtidsbudsjettet skal være en retningsgivende, men ikke bindende plan med en tidshorisont på fire år. Det er ment å være en tverrsektoriell plan som antyder de planlagte investeringer i fire år framover. Kommunene bør derfor etterstrebe å få en sammenheng årsbudsjett-langtidsbudsjett. Vi skal i neste avsnitt se hvordan sammenhengen langtidsbudsjett - generalplan blir vurdert.

4.3.3.5. Forholdet Generalplan - Langtidsbudsjett

Ser vi generalplanen i forhold til dette skulle den være en totalplan i kommunene. Det var først og fremst tenkt som en arealdisponeringsplan men skulle også inneholde oversikt over investeringer i planperioden og hvordan disse skulle finansieres. (Egger 1975). En nyvurdering av planen måtte ikke skje sjeldnere enn hvert 10. år.

Siden man etterhvert konsentrerte seg mest om arealbruken i generalplanen, ble den økonomiske planleggingen forsømt. Ja, det heter faktisk i håndbok for kommunal virksomhet, utgitt av Norske Kommuners Sentralforbund (NKS) i 1979 at "Generalplanen er først og fremst en plan for utnyttning av grunnen i kommunen". (s. 122, min understrekning)

Da man begynte å arbeide med spørsmålet om langtidsplanlegging i kommunene, skjedde dette uten særlig samordning med planlovgiving i forbindelse med Bygningsloven av 1965.

(Aarsæther 1980). Ikke bare NKS hadde en snever oppfatning av hva generalplan-oppgaver skulle være, da Slungård-komiteen la fram sin innstilling i 1970 bar den preg av å ville se generalplanlegging meget snevert. Handlingsprogrammet i generalplanen som kunne være identisk med langtidsbudsjettet ble oppfattet som etappeprogram for utbyggingen. (Aarsæther 1980)

Ut fra dette kan man forstå at kommunene ble oppfordret til å ta til med eget langtidsbudsjett. Kommunene skulle dermed helst utarbeide to planer, en økonomisk og en om areal-disponering. Man skulle ut fra dette tro at disse to planene ble forsøkt sett i sammenheng under reformarbeidet. Men som vi ser ble veiledningen skilt uten at dette ble kommentert eller reflektert over i det hele tatt under reformarbeidet. Generalplanen ble altså lagt til fylkeskommunen og langtidsbudsjettet til fylkesmannen.

Dette kan forstås på bakgrunn av en manglende helhetsvurdering bak reformene. Mål og virkemidler ble ikke klart spesifisert og sett i sammenheng med hverandre, slik at organiseringen av planveiledningen ble mer tilfeldig. Ut fra en rasjonell politikkmodell kan imidlertid denne fragmenteringen av veiledningen i plansaker også være et tegn på at man nå ønsket å effektivisere styringen med kommuneøkonomien ved å kople langtidsbudsjett og årsbudsjett sammen, og heller holde arealplanlegging i bakrunnen. Det syntes i alle fall uhørt at den økonomiske planleggingen i en kommune skulle koples til fylkesplanen og fylkeskommunen. På den andre side kan vi se at organiseringen av forholdet fylkeskommune - fylkesmann som et uintegreert prefektsystem kunne modereres ved en slik plassering av planveiledningen. Nå lå mulighetene til rette for et nært samarbeid mellom fylkeskommune og fylkesmann om veiledning i forhold til kommunene. Slikt samarbeid syntes imidlertid ikke å være forutsatt eller forventet i reformarbeidet, og blir dermed og avhengig av den lokale oppfatning

og prioritering av slik koordinering.¹⁾

4.3.4. To utbyggingsavdelinger og dobbeltbyråkrati

Samtidig med at planveiledningen i kommunene blir delt mellom to instanser, er det åpent for at fylkesmannen får sin egen utbyggingsavdeling. Dermed kan kommunene få to utbyggingsavdelinger å forholde seg til også. Man kan kanskje anta at dette kan gi grobunn for domenekonflikt i enkelte tilfeller, især hvis det ikke opprettes slikt samarbeid/samordningsforhold i veiledningen overfor kommunene som nevnt i forrige avsnitt.

Eksempel på slikt samarbeid har man fra Troms fylke hvor både langtidsbudsjett- og generalplankonsulent reiste sammen til en liten kommune for å utarbeide langtidsbudsjett for kommunen.²⁾

Mye av uklarhetene på fylkesnivå etter 1976 skyldtes at fylkesmannen måtte "låne" fagfolk hos fylkeskommunen. Derfor het det i St.m. nr. 40 at det måtte være et viktig prinsipp at den lokale statsforvaltning, såvel som fylkeskommunen innen egen administrasjon hadde det personell som arbeidsoppgavene tilsa. Dermed hadde man også gått tilbake på det prinsipp man baserte seg på i St.m. nr. 31. Vi så i kapittel 3 at besparing av personell nesten ble sett på som viktigste argument i forbindelse med plasseringen av utbyggingsavdelingen. Nå hadde det imidlertid ved behandlingen av St.m. nr. 40, fire år etter, blitt klart for mange at "låning" av fagfolk til fylkesmannen ikke var en tilfredsstillende løsning. Derfor burde altså fylkesmannen nå få det personell denne trengte. Dette avspeiler den manglende prinsippholdning som

1) Vi skal i kapittel 5 se i hvilken grad slik samordning av veiledningen i langtidsbudsjett og generalplan forekommer konkret idag på fylkesnivå.

2) Feltarbeid 20.05.1980.

gjorde seg gjeldende under behandlingen av reformene. Satt på spissen kan vi si at fungerte ikke den ene løsningen, så måtte man heller forsøke en annen, uten at denne læringsprosessen ble sett i forhold til, eller begrunnet ut fra de prinsipielle politiske målsetningene for reformene. Det var spørsmål rundt den praktiske organiseringen som dominerte debatten. De eneste som gikk imot oppbygging av to utbyggingsavdelinger var Senterpartiets representanter, som fremdeles brukte argumentet om dobbeltbyråkrati på fylkesnivået.¹⁾ Det er all grunn til å merke seg at NKS også var imot en slik oppbygging av utbyggingsavdeling hos fylkesmannen:

"Forbundet vil peke på at utbyggingsavdelinga arbeider med problemer som ofte kan gi grunnlag for uenighet på grunnlag av ulikt skjønn. En ordning med et organ for plan- og utbyggings-ekspertise hos fylkesmannen og et hos fylkeskommunen vil neppe bidra til samarbeid og rasjonell saksbehandling." (St.m. nr. 40, s. 28)

Ser vi dette i sammenheng med uttalelsene NKS kom med i forbindelse med St.m. nr. 31, hvor man presiserte at eventuelle uoverensstemmelser mellom kommunen og fylkeskommunen ikke måtte avgjøres av fylkeskommunen, kan dette virke noe forvirrende. Her synes det nettopp å åpne for å tillegge fylkeskommunen overkommunestatus.

Vi kan konkludere med at det i St.m. nr. 40 ble innrømmet at fylkesmannen trenger sin egen stab av eksperter. Dette er en klar oppvurdering av fylkesmannens oppgaver i forhold til i St.m. nr. 31. I og med at fylkesmannen og fylkeskommunen har benyttet seg av samme fagfolk inntil idag har man sikret en viss samordning av tiltak overfor kommunene. Om dette vil fortsette er det vanskelig å gi et entydig svar på nå - man kan vel si at det ikke er mye som tyder på det

1) Stortingsforhandlingene 22.04.80.

ut fra de hittil foreslåtte og vedtatte reformer. At f.eks. planveiledningen overfor kommunene ble delt ble ikke fulgt opp med forslag til hvordan dette arbeidet skulle eller kunne samordnes. I neste kapittel vil jeg imidlertid komme nærmere inn på dette ved å se på fylkesmennenes oppfatninger om graden av og hvordan samarbeid i planveiledningen skjer idag.

Før jeg foretar en oppsummering skal jeg kort trekke fram de generelle reaksjoner som kom på St.m. nr. 40 fra lokalforvaltningen.

4.4. Kommentarer til St.m. nr. 40

Da St.m. nr. 31 skulle opp til behandling oppstod det et slikt tidspress at utredningen fra NOU (1974:53) ikke kunne sendes til uttalelse slik at f.eks. fylkeskommuner og kommuner fikk uttale seg. Ved behandlingen av St.m. nr. 40 derimot, fikk de berørte parter behørig tid på seg til å kommentere de foreslåtte reformene.

4.4.1. Fylkesmennenes kommentarer:

Fylkesmennene var genrelt meget positiv til meldingen - hos fylkesmannen i Finnmark ble den kalt "et lys i mørket". Likevel var man i de tre nordligste fylkene av den formening at St.m. nr. 40 ikke gikk langt nok, og at den på noen områder kunne vært klarere og strammere. Især gjaldt dette samordningsfunksjonen til fylkesmannen i og med at det ikke ble sett bort fra frittstående organ på fylkesnivå.¹⁾ Dette ville bety oppsplitting av administrasjonen. Derimot ble det sett på som gledelig at fylkesmannen skulle få de fagfolk denne trengte for å gjennomføre de pålagte oppgaver. (Intervjuer, juni 1979)

1) Det siktes her til St.m. nr. 23 (1979-80) "Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområder".

4.4.2. Fylkesrådmennenes kommentarer:

I motsetning til fylkesmennene var fylkesrådmennene generelt skeptiske til meldingen. Hvis fylkesmannen skulle føre legalitetskontroll med fylkeskommunen ville det bli oppfattet som mistillit overfor denne. En faktor som fylkesrådmannen i Nordland framhevet som betenkelig var at fylkesmannen gjennom St.m. nr. 40, skulle få sin egen fagekspertise uavhengig av fylkeskommunen. Det man da kunne risikere var å få en statsmakt lagt på fylkesnivå og et folkevalgt apparat som da ville stille med avgrensede saker. Det ble av flere fylkesrådmenn understreket mulighetene for en potensiell konflikt på fylkesnivå mellom fylkeskommunen og fylkesmannen etter St.m. nr. 40. (Intervjuer, juni 1979)

4.4.3. Fylkesordførernes kommentarer:

Kritikken fylkesordførerne framsatte var i tråd med fylkesrådmennenes uttalelser. De minnet også om hva hensikten med delingen av fylkesmannen og fylkeskommunen var, nemlig å øke de folkevalgtes kontroll og inflytelse på fylkesplanet. Ved å vedta St.m. nr. 40 fryktet man det motsatte ville skje. En annen ting fylkesordførerne reagerte på var bruken av begrepet samordning som de mente var uklart. Det burde heller legges vekt på samarbeid. Behovet for samarbeid ville være like stort mellom statlige - og fylkeskommunale organer som mellom statlige innbyrdes. (Uttalelse fra landets fylkesordførere i forb. med St.m. nr. 40)

Vi ser altså at mens man var generelt skeptisk til St.m. nr. 40 i fylkeskommunen og syntes den brøt med intensjonene i St.m. nr. 31, ble den tatt godt i mot hos fylkesmannen - vel og merke uten å referere til St.m. nr. 31.

4.5. Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet forsøkt å trekke fram de , i denne sammenheng, viktigste endringene ved fylkesmannsinstitusjonen slik den var tenkt organisert etter reformarbeidet. Jeg har tidligere nevnt at det tok hele fire år fra NOU 1976:17 ble framlagt til St.m. nr. 40 ble behandlet i Stortinget. Man kunne ut fra dette anta at det fantes store uenigheter om forslagene og at det derfor dro ut med behandlingen av denne. Det viste seg imidlertid at det var små eller ingen endringer som ble vedtatt. At det likevel tok så lang tid å få meldingen behandlet kan nok ha ulike årsaker, også praktiske. En mulig måte å tolke denne sene saksbehandlingen av St.m. nr. 40 på, kan være å se dette i sammenheng med den tvetydigheten som preget utfallet av St.m. nr. 31. Det var vanskelig å trekke de klare linjer fra St.m. nr. 31 til en stortingsmelding som skulle si noe om fylkesmannens framtid. Som tidligere nevnt, var forestillingene om denne delen av lokalforvaltningen nokså vage og vi kan vel si åpent definert ved behandlingen av St.m. nr. 31. Det lå ingen klare føringer her for hva fylkesmannens videre oppgaver ville bli.

Denne uklarheten gjorde det nødvendig å ta tiden til hjelp slik at alle berørte interesser, både i sentral- og lokalforvaltningen fikk komme til ordet. På denne måten ville det forhåpentligvis utkrystallisere seg klarere alternativer eller forslag som alle kunne enes om.

En konklusjon som er nær å trekke er at fylkesmannsinstitusjonen, i følge St.m. nr. 40, vil gjøre seg sterkere gjeldende på flere områder, både i forhold til fylkeskommunen og kommunene. Oppsummeringen kan gjøres langs følgende dimensjoner, hvorav de tre første går på mulige styringsinstrument og den siste på organisasjonsstruktur:

- Samordningsspørsmål: Samordning ble sett på som en "administrativ funksjon" som trygt kunne overlates til statens representant på fylkesnivået. Dette har jeg nevnt kan bety svekkelse av fylkesplanen som samordningsinstrument.
- Skatteutjæmningsmidlene: Sterke innslag av embetsmannsskjønn i fordelingen av et av de viktigste regionalpolitiske virkemiddel det offentlige rår over.
- Langtidsbudsjettering: Mulighetene for statlig styring med kommuneøkonomien, og som jeg har vist er langtidsbudsjettet strukturelt tilpasset skatteutjæmningsmidlene.
- Utbyggingsavdelingen: Fylkesmannen får sine egne fagfolk uavhengig av utbyggingsavdelingen hos fylkeskommunen. Dette har jeg før nevnt kan føre til kompetansestrid og dobbeltadministrasjon.

Det er selvsagt vanskelig å si noe bestemt på forhånd om hva konsekvensene av St.m. nr. 40 vil bli på fylkesnivå, og i forhold til kommunene. Men som jeg allerede har nevnt, det som forespeiles i meldingen synes å være vanskeligere samarbeidsforhold på fylkesnivå, dobbelt-administrasjon og dermed mer byråkratisering som igjen resulterer i mindre styringsmuligheter for folkevalgte organer.

Ut fra en rasjonell politikkmodell kan det være rimelig å tolke fylkesmannens stilling etter reformene som viktig for å sikre at kommunenes økonomiske politikk er i tråd med de økonomiske vekstrammene satt nasjonalt. Det vil si at i den grad fylkesmannen har øket mulighetene til å styre kommunale prioriteringer idag, er endringene et resultat av politiske beslutninger, kanskje spesielt ut fra målet om effektivitet.

En klar innvending mot å analysere dette ut fra flertallstyre og hierarki er imidlertid det faktum at en politisk begrunnelse for å styrke fylkesmannen mangler i stor grad. Med unntak av talsmenn for fylkeskommunen, var det ingen i debatten rundt reformene som oppfattet at fylkesmannen skulle ha noen politiske funksjoner. Det synes altså ikke å være noen klare politiske mål med å opprettholde fylkesmannsembetet ut over at denne skulle ta seg av "administrative funksjoner". I tillegg var det nødvendig at fylkesmannen utførte oppgaver som, dersom disse ble lagt til fylkeskommunen, ville bety at denne fikk overkommunestatus. Det man ikke reflekterte over var hvordan trekk ved omgivelsene, her kommuneøkonomien, tilsa at disse funksjonene nettopp ville gi stor politisk innflytelse i en situasjon preget av mer eller mindre uenighet mellom nivåene i styrings-systemet om hvordan økonomiske ressurser skal benyttes. Ut fra dette er det nærliggende å trekke den slutningen at demokrati-aspektet ved desentraliseringsvedtakene ikke sto helt sentralt.

Som før nevnt var det viktig å få politisk enighet om forslagene, derfor hadde disse en klar tendens til å bli avpolitisert og tildels intetsigende. Reformforslagene var såpass uklare og tvetydige at mulighetene for tolkninger av vedtakene var tilstede. Ser man på stortingsdebatten rundt St.m. nr. 40 merker man at representantene, især de borgerlige, begynte å bli frustrerte og etterlyste også et helhetsmønster i reformarbeidet, noe de ikke fant.¹⁾

1) Denne frustrasjonen kom ikke bare av mangelen på sammenheng mellom St.m. nr. 31 og 40. Representantene hadde fått en ny stortingsmelding i hendene - St.m. nr. 23 (1979-80) "Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde". Denne behandler organiseringen av miljøvern saker på fylkesnivå. Uten at jeg skal komme nærmere inn på de her, kan jeg si at den avvek på en rekke punkter fra retningslinjene tidligere i reformarbeidet. Den ville bidra til mindre klare forvaltningsmessige grenser mellom stat, fylkeskommune og kommuner. Misnøyen var ihvertfall stor både hos talsmenn for fylkeskommunen og fylkesmannen. (Forts. neste side)

Konklusjonen må derfor bli at beslutningene om reformene i lokalforvaltningen har klare trekk både av forhandling og ikke minst organisert anarki. Man kan kanskje si med Kjellberg (1978a): "Hovedkomiteens historie - en historie om de tapte muligheter". Med det menes at man i hele reformprosessen har unngått å sette arbeidet inn i en helhetlig ramme. Dette var en sak med stor kompleksitet hvor mange hensyn skulle tas, og hvor ingen var ment å skulle føle seg "avspist" etterpå.

Formelt sett fikk vi altså et uintegrert prefektsystem, men som jeg har forsøkt å peke på var det fortsatt nødvendig, om man ønsket en samordnet politikk for hele fylket, at fylkeskommune og fylkesmann samarbeidet. Begge fylkesorgan fikk som kjent veiledningsfunksjoner overfor kommunene. Dette forholdet fikk ikke oppmerksomhet under behandlingen av reformene, slik at dette ble en utfordring man i hvert enkelt fylke måtte forholde seg til i forbindelse med iverksettingen av det nye lokalforvaltningssystemet.

Jeg skal i neste kapittel belyse fylkesmennenes forhold til fylkeskommuner og kommuner i samordnings- og veiledningssammenheng. Vi skal her se i hvilken grad vi kan snakke om et slikt samarbeid idag og som dermed kunne bety en mer samordnet fylkespolitikk med f.eks. fylkesplaner som referanseramme; eller om det heller synes å være en tendens til å

Som om ikke dette var nok, har vi nå fått framlagt av KAD St.m. nr. 55, (1980-81) "Regional utvikling og distriktspolitikk" som er med på å skape et enda mer uklart bilde av hvordan fylkesnivået skal organiseres.

Det viktigste administrative endringsforslaget i denne forbindelse er at fylkets arbeids- og tiltaksnemnd bør overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Denne har altså hittil vært en statlig nemnd som bl.a. behandler søknader fra Distriktenes Utbyggingsfond og saker etter etableringsloven. Nemnda sitter dermed med sentrale virkemiddel i utbyggingspolitikken. (Aarsæther 1981)

prioritere den vertikale samordningen mellom kommunal og statlig politikk. ¹⁾ Her kan det tenkes variasjon i samarbeid både i forhold til ulike oppgaver fylkesmannen har, men også mellom fylkene. Slike eventuelle variasjoner vil jeg søke å få fram i neste kapittel.

1) I så fall kan fylkesmannen muligens få mer preg av å være "sektororgan" under kommunalavdelingen i KAD.

KAPITTEL 5. FYLKESMANNENS ROLLE IDAG I FORHOLD TIL FYLKESKOMMUNE OG KOMMUNER

5.0. Innledning

I dette kapitlet skal jeg belyse nærmere fylkesmannens rolle idag i forhold til fylkeskommunen og kommunene i samordnings- og plansammenheng. Fokus vil fortsatt være på de formelle administrasjonsordningene mellom disse. Jeg vil i liten grad ha mulighet til å avdekke uformell samhandling eller styringselementer av slik art "som tar sikte på å styre kommunenes virksomhet, men som ikke er avledet av, eller i samsvar med det formaliserte styrings-system" (Ekker, 1981:483).

Det vil heller ikke være mulig å si noe om "antisipert" styring, altså hvordan kommuner vil kalkulere inn antatte statlige holdninger i sine handlinger. Dette kan også benevnes som "iverksetting før politikkutforming" (Offerdal 1979).

Ved å sette fokus på hvordan de formelle administrative ordninger fungerer idag kan vi imidlertid få en forståelse av i hvilken grad det er rom for slike uformelle styringsmuligheter.

I kapittel 2 forsøkte jeg å vise hvordan man kan tenke seg et kontinuum fra et integrert prefektsystem på den ene siden til et klart uintegrert på den andre siden.

I kapittel 3 og 4 har jeg videre søkt å belyse reformprosessen i 1970-årene for bl.a. å fokusere på de uklarheter som etterhvert preget reformarbeidet. Man kunne ut fra dette trekke den slutningen at det ikke var entydig formulert hvordan det norske prefektsystemet skulle være etter 1976.

Utgangspunktet for dette kapitlet blir derfor at fylkesmannens rolle ikke er entydig bestemt gjennom et lov- og regelverk. Den blir utformet gjennom et samspill mellom administrativ praksis, fylkesmannens egen oppfatning av sin rolle og omgivelsenes forventninger til denne (Kyvik 1979). Siktemålet med dette kapitlet blir da å sette fokus på fylkesmennenes egne oppfatninger av deres rolle idag, da spesielt i forhold til fylkeskommunen og kommunene i samordnings- og plansammenheng. Altså den administrative praksis som synes å være gjeldende idag, sett fra fylkesmannens posisjon.

5.1. Iverksetting - del av den politiske prosessen rundt en sak

Den teoretiske begrunnelsen for ikke bare å se på de målsetninger og virkemidler som blir vedtatt vedrørende reformene, men også den konkrete utformingen i de institusjoner dette gjelder, er resonnementet om at iverksetting eller implementering av et offentlig vedtak innenfor forvaltningen er del av den politiske prosessen rundt en sak.

"Most, perhaps all, administrative acts make or change policy in the process of trying to implement it. For all such acts we must analyze implementation as part of policy - making" (Lindblom 1980:64)

Det kan være ulike grunner til at et vedtak påvirkes eller endres gjennom implementering. Jeg vil her bare kort sette opp de viktigste punktene Lindblom (1980) peker på i denne forbindelse:

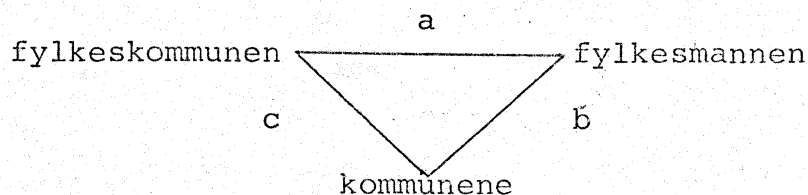
- 1) Manglende spesifisering av lover og regler - rammelovgivning.
- 2) Manglende entydighet i kriteriene for iverksetting av et vedtak.
- 3) Manglende incentiver for implementering.

- 4) Manglende entydighet i de politiske direktiver/instruksjoner som blir gitt.
- 5) Manglende kompetanse.
- 6) Manglende kapasitet eventuelt autoritet.

Disse faktorene vil i mer eller mindre grad føre til at de som skal iverksette et vedtak tvinges til å delta i politikutformingen (Lindblom 1980). På bakgrunn av kapittel 3 og 4 ser vi at flere av punktene vil kunne gjelde for reformarbeidet.

5.1.1. Ulike typer organisering av relasjonene fylkesmann, fylkeskommune og kommuner.

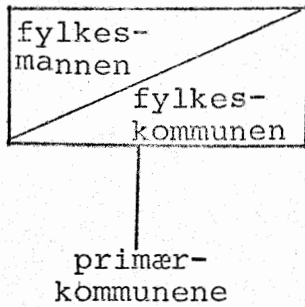
Ut fra dette perspektivet kan man i utgangspunktet tenke seg ulike typer organisering av relasjonene fylkeskommune, fylkesmann og kommunene, som også vil si noe om grader av integrering og samordning mellom enhetene. I tråd med den avgrensningen jeg har foretatt tidligere, vil jeg her prøve å sette opp mulige organisasjonsmønstre for fylkesmannsintitusionens forhold til fylkeskommunen og kommunene. Jeg vil altså ikke kunne komme inn på hvordan kommunene opplever forholdet til fylkesnivået, heller ikke fylkeskommunens oppfatning av forholdet mellom de tre enhetene. Om man tenker seg en trekant:



vil altså mitt fokus være rettet på linjene a og b.¹⁾

1) Helstreket linje er tenkt å skulle symbolisere integrasjon og samordning. Stiplet linje skal symbolisere mangel på denne integrasjonen og samordningen. F.eks. i saker hvor kontakt/samarbeid ikke eller nesten aldri forekommer.

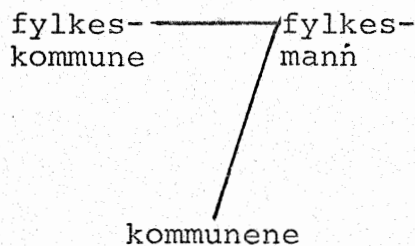
Fig. 1 Integrert prefektmodell



Før 1976 var forholdet mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene klare. Fylkesmannen var fylkets øverste representant og fylkeskommunen var underlagt denne. Fylkesmannen og fylkeskommunen var altså integrerte og kommunene hadde derfor bare en instans å forholde seg til i plan- og veiledningssammenheng.

Etter 1976 syntes altså bildet å bli mere uklart når det gjaldt organisering av lokalforvaltningen. Vi kunne teoretisk tenke oss fire ulike typer relasjoner mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene:

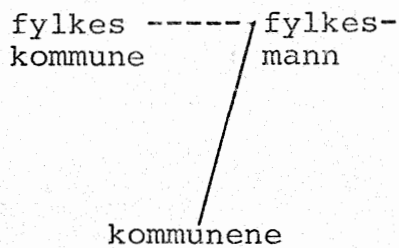
Fig. 2 Integrert prefektmodell - nær kontakt mellom enhetene



I et tenkt kontinuum kan man som det ene ytterpunktet tenke seg en situasjon med en klar integrasjon mellom enhetene, og som ville være lik organiseringen før reformene. Fylkesmannen ville både ha nær kontakt med fylkeskommunen og kommunene. Innholdet i relasjonene kan imidlertid tenkes å være av varierende kvalitet m.h.t. dominans.

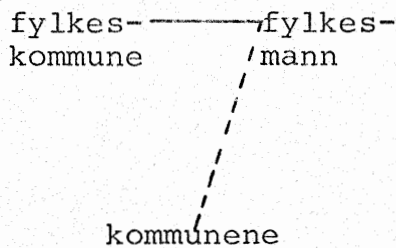
For å illustrere de ulike figurene, kan vi bruke skatteutjæmningsmidlene som eksempel. I fig. 2 ville det bety at fylkeskommunen og fylkesmannen sammen fordeler skatteutjæmningsmidlene til kommunene.

Fig. 3 Uintegrert prefektmodell - nær kontakt fylkesmann og kommunene



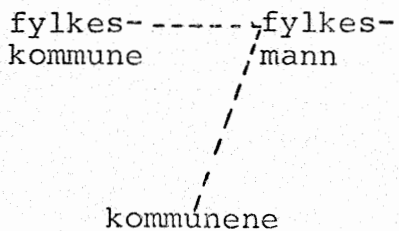
Videre er det ikke urimelig å tenke seg en situasjon idag hvor integrasjon fylkesmann-fylkeskommune er svak, om ikke helt borte, og hvor kontakten fylkesmannen og kommunene er styrket. F.eks.: Fylkeskommunen og fylkesplanen uten betydning i fordeling av skatteutjammingsmidlene.

Fig. 4 Integrert prefektmodell - liten eller ingen kontakt fylkesmann og kommunene



Her ville det være en forholdsvis sterk kopleing fylkeskommunen/fylkesmannen, med f.eks. flere felles funksjoner. I dette tilfellet ville kommunene ha et mer autonomt forhold til fylkesmannen. F.eks.: Skatteutjammingsmidlene fordeles etter faste kriterier. Fylkeskommunen og fylkesmannen samarbeider om ikke-kommunale problemer (sektorproblemer). Kommunene henvender seg direkte til sentrale myndigheter.

Fig. 5 Uintegrert prefektmodell - autonome enheter



I et tenkt kontinuum ville det være naturlig å anta at denne organiseringen befant seg på det andre ytterpunktet. Dette ville være en situasjon hvor fylkesmannen samhandler lite eller ingenting med både fylkeskommunen og kommunene. Fylkesmannsinstitusjonen ville være lite sentral i samordnings- og plansammenheng. Dette ville være

et løst koplet system. Kommunenes tilknytning til fylkesmannen ville være lik fig. 4.

Disse typene av relasjoner i lokalforvaltningen jeg har skissert opp her, må ikke oppfattes som gjensidig utelukkende. I utgangspunktet kan vi tenke oss at det vil være ulike organisasjonsmønstre alt etter hvilke oppgaver/funksjoner vi setter fokus på. På denne måten kan alle eller flere av disse typene være representert samtidig. For å kunne si noe mer om variasjonen i organiseringen, må vi se nærmere på de oppgaver fylkesmannen har.

5.1.2. Fylkesmannens ulike delroller

Når vi skal studere fylkesmannens rolle overfor kommunene og fylkeskommunen som territorielle enheter, kan det være fruktbart for å få fram de viktigste funksjonene (politisk/administrativt) og eventuelle variasjoner å skille mellom ulike delroller. Da det kan være uklare skiller mellom de ulike rollene (f.eks. veiledning og kontroll), bør dette ikke oppfattes som analytiske oppdelinger. Kyvik (1979a) har for å belyse fylkesmannens rolle mellom 1814 og 1975 skilt mellom 6 delroller. Rollen som: 1) statens øverste representant overfor fylket, 2) fylkets representant overfor staten, 3) kontrollør, 4) innovatør, 5) verdifordeler og 6) generalist.

For mitt formål har jeg valgt, med utgangspunkt i disse oppdelingene, å strukturere fylkesmannens funksjoner etter 1976 i følgende delroller:

- 1) Rollen som kontrollør - Tilsynet med kommuneforvaltningen, herunder årsbudsjettet.
- 2) Rollen som veileder - I forhold til kommunene i planlegging, herunder langtidsbudsjettering.
- 3) Rollen som verdifordeler i fylket - i betydningen overordnet

fordelingsinstans. Herunder tildeling av skatteutjammingsmidler.

4) Rollen som generalist og innovatør - "Virke til gagn for hele fylket". Fylkesmannsinstruksen (7/8 1981) §1.¹⁾

Videre i dette kapitlet skal jeg forsøke å se de ulike organisasjonsmønstre og delroller i sammenheng. På denne måten kan det være mulig å få fram hvordan eventuelle variasjoner i organisasjonsmønstre henger sammen med bestemte oppgaver.

5.2. Datagrunnlaget

Dette kapitlet vil videre i hovedsak basere seg på data fra en spørreskjemaundersøkelse i regi av to forskningsprosjekt ved Institutt for Samfunnsvitenskap i Tromsø: "Kommunale styringsproblem" ledet av Nils Aarsæther og "Administrative betingelser for regionalpolitisk planlegging" ledet av Per Kr. Mydske.²⁾

Spørreskjemaet ble sendt ut til alle fylkesmenn sommeren 1981. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge forhold omkring samordning og planlegging på fylkesnivå. Av til sammen 18 fylkesmenn som fikk tilsendt skjemaet, har 16 av disse besvart spørsmålene.

Før utsendelsen ble del A av skjemaet sendt til "høring" hos økonomikonsulenten ved fylkesmannsembetet i Troms. Samtlige av spørsmålene i denne delen av skjemaet er benyttet. I tillegg er spørsmålene 20, 21, 23, 24 og 25 i del B benyttet.

1) Se vedlegg 2

2) Se vedlegg 3

5.3. Fylkesmennenes egne vurderinger av oppgavene i forhold til kommunene idag.

En antakelse som er søkt belyst hittil er at fylkesmannen er blitt mer sentral i samordnings- og plansammenheng på lokalplan. Dette er ikke bare sett i sammenheng med reformarbeidet, med også med den økonomiske utviklingen kommunene er inne i.

Ser vi på fylkesmennenes egen vurdering av arbeidsmengden i forhold til kommunene, så finner vi at i 11 fylker har omfanget av kontroll- og veiledningsoppgaver økt. I 2 fylker synes omfanget å være det samme som før, og det samme antall er av den formening at oppgavene er blitt færre.¹⁾ Dette skulle styrke vår interesse for å se videre på hvilke sider ved fylkesmannens oppgaver som har ekspandert.

For å kunne si noe klarere om hvilke oppgaver som har ekspandert og hvilke som ikke har det, kan det være rimelig å ta utgangspunkt i oppgaver fylkesmennene ønsker flere ressurser til. Dette ut fra at man kan forvente at det er de oppgaver som ekspanderer som også behøver flere ressurser. Ser vi på fylkesmennenes egne prioriteringer av oppgaver de ønsker flere ressurser til, får vi dette bildet av situasjonen idag:

1) Av de besvarte spørreskjema mangler opplysninger fra en.

Tab. 1 Fylkesmennenes prioritering av oppgaver de ønsker flere ressurser til

Oppgaver	<u>Antall fylkesmenn</u>				
	1. prioritet	2. pri.	3. pri.	4. pri.	5. pri.
Generell leg. kontroll	0	0	1	4	2
Årsbudsjett	3	2	2	0	0
Langtidsbudsjett	4	3	0	0	0
Skatteutjammings- midler	0	1	2	1	2
Andre	2	1	1	1	2
N:	9	7	6	6	6

Av denne tabellen framgår det at av de fylkesmenn som har prioritert oppgavene¹⁾ er det langtidsbudsjettering og årsbudsjettering som synes å trenge flere ressurser.

Inntrykket av at disse oppgavene vurderes som viktige idag understrekes også ved at 3 fylkesmenn har ført opp kun langtidsbudsjettering og årsbudsjettering uprioritert.

I tillegg har man i ett fylke ført opp generell legalitetskontroll og kontroll med årsbudsjettet, mens en fylkesmann ser på alle oppgaver som like viktige å styrke.²⁾

Av denne tabellen (1) kan man ellers merke seg at oppgavene med å fordele skatteutjammingsmidler ikke synes å ha ekspandert. Likevel kan oppprioriteringen av budsjett- og veiledningsoppgavene sees på som forutsetning for å kunne fordele skatteutjammingsmidlene på kommunene.³⁾

1) Se sps. nr. 2, vedlegg 3

2) 2 fylkesmenn har prioritert høgt andre oppgaver, her i betydningen økonomisk analyse, analyse av kommuneregnskap og hurtigere framskaffelse av kommunalstatistikk. Altså oppgaver som også kan sees i sammenheng med årsbudsjett og langtidsbudsjett.

3) I Troms fylke blir behovet for skatteutjammingsmidler sett i klar sammenheng med de enkelte kommuners planlagte investeringer i langtidsbudsjettet.

På bakgrunn av denne oversikten over områder fylkesmennene i mer eller mindre grad prioriterer å styrke, skal vi videre se litt mer på rutinene på disse områdene idag. Dette for å kunne si noe om hvordan kontakten/integrasjonen mellom fylkesmann, fylkeskommune og kommuner er idag.

5.4. Rollen som kontrollør

I fylkesmannsinstruksen av 7/8 1981 heter det i §8 at "Fylkesmannen behandler saker som ved lov eller på annen måte er lagt til fylkesmannen". Det sies videre i bemerkningene til denne paragrafen at "man må gå ut fra at arten og omfanget av disse oppgavene fortsatt vil endres fra tid til annen". Dette skulle tyde på at man velger å se fylkesmannens oppgaver i sammenheng med trekk ved omgivelsene. Innenfor denne paragrafen kommer tilsynet med kommuneforvaltningen, herunder generell legalitetskontroll og kontroll av årsbudsjett. Vi skal videre se litt på hva disse oppgavene innebærer idag.

5.4.1. Generell legalitetskontroll

I følge tab. 1 synes legalitetskontroll med kommunene å være en oppgave som er lite arbeidskrevende, eller som ihvertfall kan løses med de ressurser som er tilstede idag. Fylkesmannen har legalitetskontroll med alle vedtak som blir fattet i kommunestyret. Disse kan deles i to kategorier:

- 1) De som ikke krever godkjennelse/oppfølging.
- 2) Saker som blir håndtert med særutskrift.

Fylkesmannen virker dels som ekspedisjonsinstans overfor forskjellige overlokale organ som må koples til en sak, og dels blir sakene tatt til nærmere vurdering hos fylkesmannen (Aarsæther 1979).

Kommentarene som fylkesmannen gir til kommunestyrevedtak kan gi det inntrykket at det er i økonomiske spørsmål det blir foretatt særskilt behandling, f.eks. ser fylkesmannen til at kommunene ikke opptar lån på dårlige vilkår (ibid).¹⁾ Dette er altså rutineoppgaver som fylkesmannen har overfor alle kommunene i fylket og som gir denne muligheter til å opparbeide seg et godt innblikk i og kjennskap til den totale virksomheten i hver kommune.²⁾

5.4.2. Kontroll og veiledning av årsbudsjettet

Årsbudsjettene er et opplegg for tverrsektoriell samordning og styring i kommunene (ibid). Alle kommunene sender inn neste års budsjett til godkjenning hos fylkesmannen. Her blir de behandlet så raskt som mulig og returnert sammen med budsjettkommentarer. I kommentarene som fylkesmannen sender ved de ikke-godkjente budsjettene, som må opp til ny behandling, er det særlig investeringene som blir kommentert.³⁾ Det er generell styring det er lagt opp til - det er ingen konkrete instruksjoner om hva som bør nedskjæres (hvilke prosjekter). Fylkesmannen setter altså bare rammer som kommunene må holde seg innenfor i budsjettarbeidet.⁴⁾ (Aarsæther 1979)

Kontroll med årsbudsjettene (tab. 1) var en av de oppgavene som mange av fylkesmennene ønsket å styrke. Denne

- 1) Inntrykkene bygger på gjennomgang av praksis i Troms fylke.
- 2) Man må kunne anta at denne informasjonen kan være nyttig i andre samhandlingsrelasjoner med kommunene også.
- 3) Bygger her på empiri fra de nordnorske fylkene.
- 4) I et av de nordnorske fylkene har man imidlertid satt opp investeringsrammer for hver enkelt kommune som de "anbefales" å holde seg innenfor ved utarbeidelse av budsjettet for 1982 om de vil ha budsjettet godkjent. I et annet av de tre nordnorske fylkene setter fylkesmannen tak for hvor mye kommunene kan ha i rente- og avdragsbelastning av nettobudsjettet. På fylkesmannsmøte 08.10.81 ble en slik framgangsmåte for å få kommunene til å redusere investeringene, vurdert generelt.

prioriteringen kan tenkes å være uttrykk for to ting:

- 1) Kommunenes manglende evne til å lage årsbudsjett fører til at fylkesmannen må tre hjelpende til for å få budsjettet i havn, slik at det kan godkjennes. (Veiledningsaspektet)
- 2) Den kontroll fylkesmannen utfører idag i forbindelse med kommunenes årsbudsjett er ikke tilstrekkelig for å holde kommunal ekspansjon innenfor de vekstrammer som blir satt nasjonalt. (Kontrollaspektet)

Ser vi hvordan budsjettsituasjonen er i de ulike fylker i 1980 og 1981 får vi dette bildet.

Tab. 2 Kommuner med ikke-godkjente årsbudsjett 1980 og 1981.¹⁾

	%del av totale antall kommuner i fylket				
	0-20%	21-40%	41-60%	61-80%	81%<
Antall fylker	1980: 9	3	1	0	1
	1981: 10	1	2	0	1

N: 14

Av tabellen skulle det framgå at i over halvparten av alle fylkene er det svært få eller ingen av kommunene som får budsjettene i retur uten godkjenning. Denne tendensen er relativt stabil for 1980 og 1981. Dette skulle delvis kunne svekke en antakelse om at kommunene generelt sett ikke er i stand til å sette opp årsbudsjett som kan godkjennes, og som derfor trenger mer veiledning.²⁾

1) Ved førstegangsinnsendelse til fylkesmannen.

2) I et av de nordnorske fylkene fikk nesten alle kommunene underkjent sine budsjett. Det er vel all grunn til å tro at dette ikke skyldes mangel på budsjett-teknisk viten i kommunene. Det er vel heller rimelig å se dette sammenheng med kostnadene ved å skulle opparbeide en kommunal service-standard som er på høyde med landet ellers.

Derimot kan tab. 2 styrke en antakelse om at det ikke er tilstrekkelig at kommunene setter opp budsjett som kan godkjennes i og for seg, men at man kanskje ønsker å påvirke mer aktivt på innholdet, f.eks. investeringsveksten slik at den er i tråd med landets økonomi til enhver tid. Dette skulle igjen tilsi et ønske fra fylkesmannens side om å styrke relasjonen fylkesmann - kommune i budsjett-sammenheng.

En annen faktor som også kan underbygge en slik antakelse er fylkesmennenes syn på langtidsbudsjettering. Vi så av tab. 1 at langtidsbudsjettering er den oppgaven som det synes viktigst å få styrket. Vi skal i neste avsnitt se på hvordan langtidsbudsjett-situasjonen er idag rundt i fylkene.

5.5. Rollen som veileder

Siden kommunene ikke er på langt ved lov å lage langtidsbudsjett, skal heller ikke fylkesmannen kontrollere disse. Det ble i sin tid utredet om fylkesmannen burde godkjenne langtidsbudsjettene, men man kom fram til at så lenge langtidsbudsjettene ikke ble forutsatt å hjemle adgang til å disponere kommunale midler, var slik godkjenning ikke nødvendig.¹⁾ Det bemerkes imidlertid at langtidsbudsjett vil gi muligheter for å "få godt kjennskap til og muligheter for en grundig analyse av hvordan kommunale midler er tenkt disponert i den periode langtidsbudsjettet gjelder for".²⁾ Fylkesmannen bør derfor gjennomgå disse budsjettene og gi kommunene kommentarer, og dessuten videre sende disse til KAD med sine bemerkninger.

Selv om denne planleggingen altså ennå ikke er lovbestemt³⁾

1) Se Innstilling om langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering i kommunene og fylkene 1970.

2) Ibid. s. 58 og 59

3) Vi ser imidlertid tegn på at staten arbeider med spørsmålet
(forts. neste side)

kan fylkesmennene i den grad de anser langtidsbudsjettering som viktig styringsmiddel for kommuneøkonomien, sanksjonere¹⁾ kommuner som ikke har tatt til med slik budsjettering. Som jeg har vært inne på tidligere kan dette skje i forbindelse med overføring av statsmidler, da spesielt skatteutjammingsmidler.

På bakgrunn av dette kan det være vanskelig å skille mellom rollen som kontrollør og rollen som veileder i forbindelse med langtidsbudsjettering. Budsjetter og planer kan oppfattes som samordningsmidler for å oppnå mål som blir satt. Vi kan si at det på denne måten bygges struktur rundt målene (Cyert/March 1963). Veiledning i denne forbindelse kan på den ene side sees på som "hjelp til selvhjelp". Fylkesmannen hjelper da kommunene med å få oversikt over sine egne ressurser, hvordan disse kan disponeres for å oppnå ønskete mål i kommunen. Men i den grad fylkesmannen kan sies å besitte sanksjonsmidler som kommunene ikke vil utsettes for, kan veiledningen, på en annen side, lett få karakter av kontroll og foregå på bakgrunn av andre mål enn kommunenes. Veiledningen vil da få mer preg av standardiseringstiltak.²⁾

Jeg vil imidlertid ikke ha mulighet til å si noe om innholdet/kvaliteten av veiledningen ut fra vår undersøkelse, det ville forutsette en annen type studie og metode. Likevel er det forut for dette viktig å få et inntrykk av i hvilken grad langtidsbudsjettering er kommet i gang og i hvilken grad det foregår veiledning i det hele tatt. Jeg skal i neste

1) Se kap. 4.

2) Se T. Strand: "Standardisering, hjelp og selvhjelp" 1978. For en videre diskusjon av langtidsbudsjett som kommunalt vs. statlig styringsinstrument, se Markusson/Nilsen: "Langtidsbudsjettet - et styringsredskap for kommunene?" KS-rapport nr. 2 1980, Univ. i Tromsø.

forts. fra forrige side:

om en lovbestemmelse av langtidsbudsjettering, f.eks. i rundskriv fra KAD "Den kommunale og fylkeskommunale skattlegging og budsjettene for terminen 1980" H27/79, 1979).

avsnitt forsøke å gi et bilde av hvordan langtidsbudsjett-situasjonen synes å være idag, sett fra fylkesmennenes side. Det vil kunne si oss noe om grad av sammenkopling/samhandling fylkesmann - kommunene i veiledningssammenheng, og videre hvem som tar initiativ til slik samhandling.

5.5.1. Langtidsbudsjettsituasjonen pr. juni 1981

At det i mange fylker er et ønske om å få styrket veiledningsfunksjonen hos fylkesmannen må tolkes som et uttrykk for at man ønsker en endring av langtidsbudsjettsituasjonen idag, i betydningen mer samhandling med kommunene når det gjelder territoriell budsjettering/planlegging i kommunene. Vi skal her se på hvor mange kommuner som har langtidsbudsjett pr. juni 1981.¹⁾

Tab. 3 Kommuner med vedtatte langtidsbudsjett pr. juni 1981

	<u>% av kommunene i fylket</u>				
	<u>0-20%</u>	<u>21-40%</u>	<u>41-60%</u>	<u>61-80%</u>	<u>81%<</u>
Antall fylker:	0	6	3	4	1

N: 14

Av tabellen ser vi at ordningen med langtidsbudsjettering synes å være kommet i gang i de aller fleste fylkene, imidlertid viser det seg at det likevel er mange kommuner ennå som mangler langtidsbudsjett. I 6 fylker mangler langt over halvparten av kommunene vedtatte langtidsbudsjett, mens det kun er i et fylke (Troms) at de fleste kommunene har disse planene ferdig utarbeidet. Dette skulle underbygge

1) Dette er kommuner med vedtatte langtidsbudsjett, slik at kommuner som er påbegynt eller i gang med langtidsbudsjettering kommer ikke med her.

fylkesmennenes prioritering av langtidsbudsjettering som en oppgave det er nødvendig å få flere ressurser til. At fylkesmannen skulle styrkes for å kunne yte hjelp til kommunene i langtidsbudsjetteringen ble allerede foreslått i Slungårdinnstillingen, (Innstilling om langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering i kommuner og fylkeskommuner 1970). Dette ble også ansett som viktig i KAD at fylkesmannen fikk den bemanning som var nødvendig for å ta seg av arbeidet med langtidsbudsjetteringen, og ba derfor Justisdepartementet sørge for at dette skjedde (Markusson 1982).

I St.m. nr 93 (1974-75) ble det som før nevnt foreslått opprettet langtidsbudsjett-/økonomikonsulentstillinger i de tre nordligste fylkene for å stimulere til slik planlegging.¹⁾ Hvem har så ansvaret for veiledning av langtidsbudsjettene hos fylkesmannen idag?

Tab. 4 Veiledning gitt i forbindelse med langtidsbudsjettet

	<u>stillingsbenevnelse</u>				
	<u>fylkesktr. sjef</u>	<u>økon. kons.</u>	<u>første kons.</u>	<u>ingen spes./ alle</u>	<u>ingen</u>
Antall fylker:	1	4	4	3	2

N: 14

Av tab. 4 ser vi at i nesten halvparten av fylkene er det enten økonomikonsulent eller førstekonsulent som tar seg av denne veiledningen. Vi ser at i 5 fylker synes ingen å ha ansvaret for denne oppgaven.

I de 5 fylker hvor flere enn 60% av kommunene hadde langtidsbudsjett pr. juni 1981 (tab. 3) viser det seg at det

1) Om dette skal bli en permanent ordning for hele landet er under utredning i et utvalg nedsatt av KAD, med repr. fra fylkesmennene. Dette utvalget skal vurdere behovet for kommunalavdeling hos fylkesmennene.

er 3 økonomikonsulenter og 1 førstekonsulent.

Vi har altså sett av tab. 3 at langtidsbudsjettering er kommet i gang i alle fylker, men at det likevel synes å være et godt stykke fram til alle kommuner har laget slike planer. Videre ser vi altså at det bare er 4 økonomi/langtidsbudsjettkonsulenter pr. 1/7 1981, men at man i disse fylkene finner størst andel av kommuner med langtidsbudsjett.

Et spørsmål som blir nødvendig å stille på bakgrunn av dette er i hvilken grad det å ha fått tilført langtidsbudsjettkonsulent til embetet betyr at relasjonen fylkesmann - kommune styrket i denne sammenheng? Foregår det f.eks. mer veiledning overfor kommunene i disse fylkene?

Tab. 5 Langtidsbudsjettveiledning i perioden 1/7 80- 1/7 81¹⁾

	<u>% av kommunene i fylket</u>				
	<u>0-20%</u>	<u>21-40%</u>	<u>41-60%</u>	<u>61-80%</u>	<u>81%<</u>
Antall fylker:	13	0	0	0	2
N: 15					

Tabellen sier oss at i hele 13 fylker hadde ingen eller svært få kommuner langtidsbudsjettveiledning i perioden 1/7 80 - 1/7 81. Vi ser at det er to fylker (Finnmark og Troms) som klart skiller seg ut i og med at mesteparten eller alle kommunene har fått veiledning her. To av fylkene med økonomikonsulent synes altså å stå i nær veiledningskontakt med kommunene, mens man i de to andre fylkene med slik bemanning, har like liten aktivitet som i fylkene ellers.

1) Vi må her være oppmerksom på det korte tidsrommet, dette kan gi et misvisende bilde av situasjonen.

Når det gjelder de to nordligste fylkene hvor det har foregått mest veiledning, viser det seg at når det gjelder initiativ til denne veiledningen er det i det ene fylket hovedsaklig fylkesmannen som har ønsket å veilede kommunene. I det andre fylket er det i følge fylkesmannsembetets opplysninger kommunene som oftest har tatt initiativ til langtidsbudsjettveiledning. Ut fra dette kan det være rimelig å trekke to konklusjoner:

- 1) Veiledningsaktivitet er nødvendigvis ikke stor selv om man har langtidsbudsjettkonsulent.
- 2) I de to fylkene med høg langtidsbudsjettaktivitet har kommunene store økonomiske problemer.

Dette skulle gi oss to faktorer som kan være viktige når man ser på kontakten fylkesmann - kommunene i langtidsbudsjettsammenheng. For det første er det rolleutforming til en langtidsbudsjettkonsulent. Så lenge som det ikke er klare retningslinjer utformet for stillingen og ulik profesjonsbakgrunn kan man forvente variasjon i aktivitet (Markusson 1982). For det andre må ikke grad av langtidsbudsjett bare sees i sammenheng med bemanning, men også i sammenheng med den økonomiske situasjonen i kommunene. Etterhvert som stadig flere kommuner merker de økonomiske vanskene, er det ikke urimelig å anta at både fylkesmannen og kommunene ønsker større oversikt over hva som er tilrådelig å gjøre de nærmeste årene.

5.5.2. Oppsummering

Hva kan vi så si om fylkesmannens betydning i veiledningsammenheng? Det inntrykket som synes mest framtrædende er at fylkesmannens rolle som veileder i forhold til kommunene hittil synes å ha vært lite framtrædende i de fleste fylker, til tross for at fylkesmennene synes å mene at veilednings-

funksjonen har økt i omfang de siste årene. Vi har i den forbindelse sett at både bemanning og økonomi kan være forklaringsfaktorer her.

Om vi så går tilbake til de 5 ulike typene relasjoner som ble skissert tidligere vil det som hittil er blitt sagt tilsi at for de fleste fylkene vil fylkesmann - kommune relasjonen i langtidsbudsjettsammenheng måtte plasseres på den fjerde eller femte figuren, avhengig av fylkesmennenes forhold til fylkeskommunen i denne forbindelse.

I neste avsnitt skal jeg forsøke å belyse samarbeidet fylkesmann - fylkeskommune når det gjelder veiledning overfor kommunene. På bakgrunn av det vil det være mulig, i tillegg til å belyse fylkesmannens veiledningsrolle, også kunne belyse grad av samordning i forbindelse med veiledning idag.

5.5.3. Samordning fylkesmann - fylkeskommune i veilednings-sammenheng

Hverken i stortingsmeldingene rundt reformene eller i fylkesmannsinstruksen kan man finne uttalelser som anmoder eller oppmuntrer til samarbeid mellom veiledningen av generalplanen og langtidsbudsjettet. Det betyr at det er opp til hver enkelt fylkesmann og fylkeskommune om det skal foregå samordning av den fysiske- og økonomiske planleggingen i kommunene.

I utgangspunktet kan man tenke seg på den ene siden et nært samarbeid fylkesmann - fylkeskommune i veiledningen overfor kommunene, noe som ville bety en integrasjon mellom enhetene i denne forbindelse. Ser vi på de ulike relasjonene som kan være relevante, ville en slik situasjon tilsi at man befant seg enten på den andre eller den fjerde figuren. På det andre ytterpunktet kan vi finne fylker

hvor fylkesmann og fylkeskommune aldri samarbeider om veiledningen overfor kommunene, dvs. et forhold som er klart uintegreert (jfr. fig. 3 og 5). Nå har jeg imidlertid i forrige avsnitt vist at kontakten fylkesmann - kommune i langtidsbudsjettsammenheng ennå kan sees på som liten for de fleste fylker, derfor kan vi i stor grad utelukke den andre og tredje type relasjon som er skissert.

Vi skal i tabell 6 se hvordan fylkesmennene selv vurderer samarbeidet med fylkeskommunen/generalplanen i veiledningen av langtidsbudsjettene.

Tab. 6 Samarbeid/felles opplegg med generalplanveiledning hos fylkeskommunen i forbindelse med fylkesmannens langtidsbudsjettveiledning.

	samarbeid		
Antall fylker:	ofte	engang i blant	nei, sjelden eller aldri
	5	3	8

N: 16

Tabellen viser at praksis med samarbeid er klart varierende. I fem fylker mener man å ha ofte samarbeid med fylkeskommunen/generalplanen. På den motsatte siden finner vi imidlertid åtte fylker hvor det sjelden eller aldri foregår samordning av veiledningen overfor kommunene. Det betyr at vi i flere fylker synes å ha en situasjon hvor fylkesmannen, i veiledningssammenheng, samhandler lite eller ingenting med både fylkeskommunen og kommunene, (jfr. den femte relasjonstypen, fig. 5).

Når det gjelder de fylker hvor det foregår samarbeid, har vi undersøkt hvordan dette er organisert:

Tab. 7 Organisering av kontakten generalplan (GP)/langtids-
budsjett

	formelle (org.) møter	uformelle (uorg.) møter	delt. i GP- møter i kom.	uttalelser til øk. siden i GP + møter i kom. i forb. med GP
Antall fylker:	1	3	2	3

N: 9¹⁾

Vi ser at i de ni fylkene hvor det foregår samordning av veiledning generalplan/langtidsbudsjett, består det i fem fylker av besøk rundt i kommunene. I den forbindelse kan man merke seg at besøkene skjer i forbindelse med generalplan, og ikke med langtidsbudsjettet.²⁾ Det kan synes litt overraskende at det bare er ett fylke som praktiserer formelle møter.³⁾

Så kan man spørre om denne oppsplittingen av veiledningstjenesten overfor kommunene oppleves som noe problem for fylkesmennene?

Tab. 8 Vanskeligheter i forbindelse med at langtidsbudsjettet ligger hos fylkesmannen og generalplanen hos fylkeskommunen.

Antall fylker:	store problem	problem i en viss grad	ingen problem
	0	5	10

N: 15

- 1) At N her er 9 og ikke 8 (ut fra tab. 6) kommer av at en av de 8 fylkesmenn som svarte "Nei, sjelden eller aldri" mener å samarbeide sjelden.
- 2) Årsaken til dette kan være at fordi langtidsbudsjettering ikke er kommet skikkelig i gang i kommunene, ønsker man å styrke økonomisiden ved generalplanen.
- 3) Mulig at det også har sammenheng med at fylkesmannen og fylkeskommunen vanligvis har sittet i samme bygning hittil og at formelle avtaler derfor har vært unødvendig.

Det må sees på som interessant at man i hele ti fylker ikke anser det for problematisk med denne oppsplittingen av generalplan og langtidsbudsjett. Det kan i det minste forstås på to måter:

For det første kan det forstås dithen at man ikke ser nødvendigheten av å samordne veiledningen enten på grunn av at kommunene takler det selv eller fordi man synes det er viktigere å få kommunene til å se langtidsbudsjettet i nær sammenheng med årsbudsjettet.

For det andre kan det forstås som at samarbeidet går godt til tross for oppsplittingen.¹⁾

Hvem er det så som opplever vanskeligheter i denne sammenheng? Er det i fylker hvor man har et nært samarbeid eller er det i fylker uten kontakt mellom fylkesmann/fylkeskommune i veiledningsarbeidet? Om vi ser litt nærmere på de fem fylkesmennene som opplever problemer (tab. 8) får vi ikke et entydig bilde: To av de fylkesmennene som synes det er problematisk med oppsplittingen, samarbeider sjelden eller aldri med fylkeskommunen om generalplanen. Problemene synes i det ene tilfellet å være mangelen på kapasitet til å følge opp veiledning med egne ansatte, mens man i det andre tilfellet ikke konkretiserer nærmere enn til å si at det er for lite samordning. Man kan tolke disse vurderingene i retning av at samordning hadde vært ønskelig, men at det er et kapasitetsproblem.

I et fylke hvor fylkesmannen oppfattet skillet langtidsbudsjett/generalplan som problem, samarbeider man en gang i blant. Her mener man at generalplanen er en viktig del av plangrunnlaget for langtidsbudsjettet, men fylkesmannen

1) Nå vet vi imidlertid fra tab. 6 at det er i kun fem fylker at samarbeidet skjer ofte.

synes å komme sent inn i generalplanarbeidet - altså koordinerings-/saksbehandlingsproblem.

De to siste av de fem fylkesmennene som opplever delingen som problematisk, samarbeider ofte med generalplanen. Problemene er også her henholdsvis kapasitets- og koordineringsproblem.

Vi ser altså at til tross for at disse fem fylkesmennene i tildels helt ulik grad samarbeider med generalplanen i langtidsbudsjettveiledningen, er de problem som oppleves felles for disse, nemlig kapasitets- og koordineringsproblem.

5.5.4. Oppsummering

Til tross for variasjon både i forhold til kommunene og til fylkeskommunene når det gjelder kontakt i plansammenheng, er helhetsinntrykket at fylkesmennene synes å komme lite med i den konkrete planveiledningen idag (jfr. fig. 5). At en tungtveiende faktor i denne sammenheng er mangel på kapasitet ved embetene og ikke nedprioritering av disse oppgavene, kommer klart fram både i tabell 1: prioritering av oppgaver, i forbindelse med konkretisering av samarbeidsproblemer med fylkeskommunen og i bemerkninger ved lanseringen av langtidsbudsjettering som plan for kommunene,

Man må derfor kunne anta at en eventuell styrking av fylkesmannsembetene på dette området vil gjøre det lettere for disse å innta en mer sentral rolle i denne sammenheng, spesielt i forhold til kommunene.

5.6. Rollen som verdifordeler

Fylkesmannen skal som kjent arbeide for at nasjonale mål og vedtak kan bli fulgt opp.¹⁾ Fordeling av skatteutjammings-

1) Jfr. §1 i fylkesmannsinstruksen, se vedlegg II.

midlene er en viktig del av denne oppgaven. Som før nevnt (kap. 4) har fylkesmannen ansvaret for å innstille til KAD fordelingen av den skjønnsmessige andelen av disse midlene til kommunene. Når vi så vet at skatteutjammingsmidlene er et av de "tyngste" overføringssystem det offentlige rår over idag, vil det være av interesse å se nærmere på rutinene rundt disse fordelingene: Hvor stor del av disse midlene fordeles etter skjønn, og hvilke kriterier blir lagt til grunn i den forbindelse? Videre vil det være av interesse å avklare i hvilken grad andre "berørte" instanser trekkes med i vurderingene idag. Disse sidene ved skatteutjammingsfordelingene skal jeg søke å belyse videre i dette avsnittet.

5.6.1. Den skjønnsmessige delen av skatteutjammingsmidlene fordelt på kommunene

For at det skal være av særlig interesse å studere fylkesmannens rolle i denne sammenheng, må vi først avklare hvor stor del av skatteutjammingsmidlene som tildeles etter skjønn.

Tab. 9 Skjønnsmessige andel av skatteutjammingsmidlene på kommunene fordelt av fylkesmannen 1980 og 1981

skjønnsmessige andel av skatteutjammingsmidlene

		0-20%	21-40%	41-60%	61-80%	81%	oppl. mangler
Antall fylker	1980:	0	1	6	3	1	1
	1981:	0	0	5	5	2	0

N:12¹⁾

1) Det lave antall kommer av at man i to fylker har ført opp 100% i skjønn, noe som kan tyde på en misforståelse, og i et fylke skjer tildeling bare etter faste kriterier (ordinær tildeling).

Vi ser at i 1980 foretok man for 10 av fylkene rundt halvparten eller mer av de fylkesvise tildelingene på kommunene etter skjønn. Bare et fylke hadde lavere skjønnsmessig andel. I 1981 ser vi at samtlige av disse fylkene fordeler rundt 50% eller mer på bakgrunn av skjønn.¹⁾ Tabell 9 synes altså å styrke interessen for å se nærmere på fylkesmannens rolle i denne forbindelse.

5.6.1.1. Kriterier for den skjønnsmessige tildeling av skatteutjammingsmidlene

Selv om det har vist seg vanskelig å sette opp faste kriterier for skatteutjammingsdelingene, må man likevel forutsette at fylkesmennene vil ha behov for å lage retningslinjer for innstilling til den skjønnsmessige fordelingen. Dette både for å lette og systematisere arbeidet med å fordele midlene og ikke minst for å kunne legitimere beslutningene. Man må anta at tildelingene vil synes mer akseptable for kommunene om man får inntrykk av at alle behandles likeverdig, etter felles kriterier.²⁾

Vi skal her se på de kriterier som fylkesmennene mener å følge ved innstilling til fordeling av den skjønnsmessige delen av skatteutjammingsmidlene. Det kan være fruktbart å dele inntrykket av besvarelsene i tre kategorier:

- Fylkesmenn som har valgt å ikke oppgi kriterier.
- Fylkesmenn som har valgt å svare med vage formuleringer.
- Fylkesmenn som har søkt å konkretisere tildelingskriteriene.

-
- 1) At vi her bare har tall for 2 år kan gi et misvisende inntrykk. Vi vet imidlertid at dep. har forsøkt å få så mye av midlene som mulig over på faste kriterier (se kap. 4), derfor kan det være grunn til å tro at den skjønnsmessige andelen ikke har vært mindre før, sett i forhold til andelen fordelt etter faste kriterier.
 - 2) Nå har det imidlertid fra kommunehold vært hevdet at det er svært vanskelig, når man henvender seg til fylkesmannen å få eksakt kjennskap til kriteriene som benyttes.

To av fylkesmennene som innstiller over 50% av skatteutjammingsmidlene etter skjønn, har ikke gitt opp hvilke kriterier som nyttes. Dette kan enten oppfattes som at man ikke har slike kriterier, eller at kriteriene oppfattes å være et internt anliggende for fylkesmannen, og da for at disse ikke skal være gjenstand for kommentarer fra andre, f.eks. de berørte kommunene.

Ved fire av fylkesmannsembetene synes det vanskelig å presisere kriteriene. I et tilfelle vises det kun til retningslinjer gitt i rundskriv fra KAD, mens man i et annet tilfelle understreker at nettopp disse kriteriene som gis i rundskriv er så runde og allmene at de ikke kan bety noe for arbeidet med å innstille skatteutjammingsmidlene. I dette fylket, som i de to andre fylkene dette gjelder, heter det at man "graderer tildelingene etter behov, ut fra budsjett og andre forhold i vedkommende kommune". Felles for disse fylkesmennene er at de, i tillegg til kriteriet "etter behov" bare kan vise til kriterier satt sentralt. Disse er likevel så vage formulert at det er vanskelig, om ikke umulig, for kommunene og andre å få vite hvordan disse fortolkes av den enkelte fylkesmann.

Den tredje kategorien fylkesmenn (8) har søkt å konkretisere tildelingskriteriene nærmere, og det viser seg da at det synes å være stort sett samme faktorer det legges vekt på ved disse fylkesmannsembetene. I følge disse fylkesmennene legges følgende kriterier til grunn:

- utviklingen i skatteinntekter/skatteinngangen
- framtidige investeringsoppgaver, -evne og -behov
- kjennskap til kommunenes økonomi gjennom behandling av årsbudsjett/langtidsbudsjett og sist avlagte regnskap, i tillegg driftsutgifter på budsjettkapitlene
- rente og avdragsbelastning
- kommunal "service standard"

Selv om man på flere av disse punktene har nøytrale økonomiske opplysninger å holde seg til ved innstillingen, ser vi mulighetene fylkesmennene har for å påvirke f.eks. veksten i kommunene idag. Å skulle vurdere kommunenes behov for framtidige investeringer kan lett komme til å bety at fylkesmannen må vurdere lokale, kommunale behov opp mot hva som er nasjonaløkonomisk forsvarlig. I en slik situasjon kan fylkesmannens egen vurdering av forholdene ha stor betydning for kommunenes muligheter til å realisere eventuelle prosjekt.¹⁾

Disse kriteriene for innstilling til fordeling av den skjønnsmessige delen av skatteutjammingsmidlene sier oss hva som er grunnlaget for vurderingene, men synes i liten grad å gi opplysninger om hvordan disse vurderes, dvs. hva som teller negativt for kommunene og hva som tilsier større del av skatteutjammingsmidlene. Hos tre fylkesmenn ble det imidlertid gitt presiseringer av kriteriene som kunne si oss noe om hvilke verdier man ville styrke. I to fylker ble det framhevet styrking av små kommuner med lavt folketall og dårlig utbygget administrasjon. Kun i et fylke ble det nevnt eksplisitt at man tok distriktpolitiske hensyn.

Selv om det ut fra vår undersøkelse ikke er mulig å si noe konkret om hvordan innstillingen til fordeling skjer, kan man kanskje ut fra organisasjonsteorien komme med noen antakelser i den forbindelse.

Vi så at det var mange og vanskelige kriterier det skulle fordeles etter. Vi kan ut fra dette anta at fylkesmennene vil ha behov for å forenkle denne prosedyren. Løsningene vil da søkes nært og kjent (March/Simon 1958, Cyert/March 1963), dvs. at man vanligvis velger å innstille forrige års fordeling pluss eventuell økning i overføringssummen. Om

1) Jfr. Lindbloms definering av iverksetting.

tildelingene skjer på denne måten, antas det altså at endringene fra år til år generelt sett er inkrementelle, dvs. marginale eller skrittvis (Dahl/Lindblom 1976).

Til tross for en slik antakelse, sitter man igjen med et inntrykk av at det er innebygget et stort rom for fylkesmannsskjønn ved tildelingene. Dermed synes fylkesmannens rolle å være av stor betydning for kommunene. En faktor som kan redusere betydningen av fylkesmannsskjønnet ved tildelingene, er graden av samarbeid med andre relevante instanser i dette arbeidet. En rimelig antakelse ville være at jo flere og oftere andre ble tatt med på råd, jo mindre betydningsfull ble fylkesmannen i denne forbindelse. Vi skal videre se litt nærmere på i hvilken grad slikt samarbeid forekommer idag.

5.6.2. Innstilling til fordeling av den skjønnsmessige delen av skatteutjammingsmidlene - et rent fylkesmannsanliggende?

I den grad fylkesmannen skulle konsultere andre instanser i forbindelse med innstillingen av skatteutjammingsmidlene, ville det i utgangspunktet være nærliggende å tro at følgende ble tatt med på råd: Norske kommuners sentralforbund (NKS), som interesseorganisasjon for kommunene og Kommunaldepartementet (KAD), siden dette departementet godkjenner innstillingene på skatteutjammingsmidlene. Videre kunne man og tenke seg at fylkeskommunen (FK) kunne bli forespurt siden generalplanen, som del av den kommunale planlegging og ikke minst fylkesplanen som plan for hele fylket, administreres av fylkeskommunen. Vi skal i tabell 10 søke å belyse grad av konsultasjon med disse instansene idag.¹⁾

1) Kommunene er ikke tatt med her da det er vanlig praksis med konferanse/kontakt mellom fylkesmannen og kommunene forut før tildelingen. Jfr. fordelingskriteriene. Dessuten er kommunene såpass involvert i saken at konsultasjon i selve tildelingen ville synes utenkelig og urimelig.

Tab. 10 Konsultasjoner i forbindelse med innstilling til fordeling av skatteutjammingsmidlene fra fylkesmannens side.

		<u>konsultasjoner</u>			
		rutine- messig	av og til	aldri	oppl. mangler
Antall fylker med:	NKS	0	2	14	0
	KAD	3	10	3	0
	FK	1	4	11	0
	Andre	1	1	8	6

N:16

Vi ser her at fylkesmennene i liten grad selv konsulterer andre instanser i forbindelse med innstillingen.¹⁾ Et unntak er imidlertid KAD som 13 av fylkesmennene synes å henvende seg til av og til og tildels rutinemessig. Vi kan her anta at dette har sammenheng med at fylkesmennene ønsker å få klarhet i departementets retningslinjer i tildelingene. At det er kun fem fylkesmenn som rutinemessig eller av og til konsulterer fylkeskommunen kan sees i sammenheng med "prinsippet" om at denne ikke skal oppfattes som overkommune i forhold til kommunene. Konsultasjon med fylkeskommunen om skatteutjammingsmidlene til kommunene ville ut fra denne tankemodellen kunne bety at fylkeskommunen fikk innflytelse over kommunale anliggender.

Det at andre blir tatt med på råd i forbindelse med skatteutjammingsmidlene trenger nødvendigvis ikke bety at det er fylkesmannen som konsulterer, vi kan i utgangspunktet tenke

1) Første året, etter at man gikk bort fra at fylkesutvalget skulle anbefale tilrådingene, oppnevnte NKS i ett fylke tre ordførere på forespørsel fra fylkesmannen til å bistå denne med råd i forbindelse med fordelingene. Fylkesmannen var fornøyd med ordningen, men NKS vedtok at bare fylkesmannen skal ha til oppgave å fordele skatteutjammingsmidler. Det var viktig med vannrette skott mellom de som innstilte til fordeling og de som mottok. (Intervju med fylkesmannen, juni 1979)

oss at andre henvender seg til fylkesmannen for å påvirke tildelingene. I tabell 11 får vi et inntrykk av i hvilken grad slike henvendelser forekommer.

Tab. 11 Henvendelser til fylkesmannen i forbindelse med tildeling av skatteutjæmningsmidlene

		<u>henvendelser</u>			
		<u>ofte</u>	<u>av og til</u>	<u>aldri</u>	<u>oppl. mangler</u>
I antall fylker fra:	Enkelt kommuner	9	6	1	0
	NKS	0	0	14	2
	FK	0	0	14	2
	Andre	1 ¹⁾	3 ²⁾	9	3

N:16

Tabellen viser at i de fleste fylker (15) henvender kommunene seg ofte eller av og til til fylkesmannen i forbindelse med tildelingene av skatteutjæmningsmidlene. Dette kan ikke sies å være helt uventet - hver enkelt kommune vil ha interesse av å forsøke å overbevise fylkesmannen om deres egne spesielle behov, i håp om at dette fører til større uttelling i skatteutjæmningsmidler. Vi ser videre at NKS, som har sin egen organisasjon på fylkesnivå, ikke kontakter fylkesmannen i denne forbindelse. De må sees på som interessant at kommunenes egen interesseorganisasjon overlater skatteutjæmningsmidlene til fylkesmannsskjønnet.

At fylkeskommunen ikke synes å henvende seg til fylkesmannen i denne forbindelse kan tyde på minst to ting:

1) Innstilling til fordeling av skatteutjæmningsmidlene er formelt et rent fylkesmannsanliggende. Fylkeskommunen kan

1) Kategorien Andre er her KAD

2) Andre er her media

tenkes å oppfatte seg som sidestilt med kommunene, og ønsker ikke ved å blande seg inn i disse tildelingene å være overkommune.¹⁾ Dessuten tar fylkeskommunen selv i mot skatteutjammingsmidler, direkte fra departementet.

2) Fylkeskommunen kan oppfatte det slik at fylkesmannens forslag er uten betydning for fylkeskommunen selv, derfor er det ingen hensikt å ta kontakt. Her forutsettes det også at fylkeskommunen er sidestilt med kommunene.

Ser man derimot fylkeskommunen som fylkesplanmyndighet kan man spørre hvordan fylkesplanen vurderes i arbeidet med skatteutjammingsmidlene hos fylkesmannen?

Tab. 12 Fylkesplanens betydning for arbeidet med innstilling til fordeling av skatteutjammingsmidlene.

	betydning		
	stor	viss	liten el. ingen
Antall fylker:	1	5	10

N:16

Vi ser at i kun ett fylke kan det sies å være på sin plass å snakke om at skatteutjammingsmidlene relateres klart til fylkesplanen, mens man i fem fylker tar visse hensyn.

Likevel er det altså 10 av 16 fylkesmenn som ikke eller i liten grad forholder seg til fylkesplanen ved tildelingene.

En konklusjon når det gjelder innstilling til fordeling av skjønnsdelen av skatteutjammingsmidlene, må være at fylkesmennene generelt sett synes å utarbeide innstillingsforslagene på egen hånd uten for mye rådslagning med andre. Som før nevnt er det KAD som skal godkjenne innstillingene,

1) Vi så at fylkeskommunen ikke ble kontaktet av fylkesmannen i særlig grad heller, tab. 10.

det kan derfor være av interesse å vite i hvilken grad det er samsvar mellom fylkesmannens innstilling og KAD's fordeling. Stor grad av avvik skulle kanskje tyde på at fylkesmannen prioriterer andre verdier/løsninger enn de som er akseptable nasjonalt. Det motsatte ville a) tyde på at man hadde felles oppfatninger av hvordan midlene skulle prioriteres/fordeles eller b) at KAD ikke klarer å følge så nøye med i hvordan tildelingene skjer, f.eks. på grunn av for lite kapasitet osv..

Tab. 13 Samsvar mellom fylkesmannens innstilling til fordeling av skatteutjammingsmidler og KAD's fordeling i 1980.¹⁾

	<u>avvik</u>		
	<u>ingen</u>	<u>mindre</u>	<u>betydelige</u>
Antall fylker:	14	2	0

N:16

Kun i to fylker finner man mindre avvik mellom fylkesmann og KAD i denne forbindelse. Om denne tabellen gir et rett bilde av situasjonen generelt på dette området, kan det, om vi ser bort fra en forklaring ut fra KAD's manglende kapasitet, tolkes i to retninger:

- 1) Departementet har så stor tillit til fylkesmennene i deres kjennskap og vurdering av de lokale forhold at godkjenning av innstillingen fra fylkesmennene i de fleste tilfeller bare er proforma.
- 2) Fylkesmennene blir såpass godt informert på forhånd om departementets oppfatninger om hvordan midlene skal fordeles at tildelingene skjer i tråd med denne informasjonen. Vi vet imidlertid fra før at retningslinjene fra KAD i forbindelse

1) Tallene bare for 1980 kan gi et misvisende inntrykk, men tendensen er lik den fylkesmennene i Nord-Norge ga uttrykk for: Generelt sett ble det ikke foretatt endringer av departementet. (Intervju sommeren 1979)

med skatteutjanningsmidlene er vage og gir i stor grad fortolkningsmuligheter. Men som jeg også har vært inne på i forbindelse med de skjønsmessige kriteriene, er det ikke urimelig å tenke seg at fylkesmennene legger seg på samme møster i tildelingene som året før, men med marginale endringer. Det betyr at sjansene for å oppnå samsvar mellom fylkesmann og departementet er store. Så lenge fordelingene skjer på en slik måte utfordres heller ikke dette fordelingsystemet i større grad.¹⁾

5.6.3. Oppsummering

Fylkesmannens rolle i forbindelse med tildelingen av skatteutjanningsmidler synes å være sentral på flere måter. I de fleste fylker tildeles rundt halvparten eller mer av skatteutjanningsmidlene etter skjønn. Den skjønsmessige delen tilrådes av fylkesmannen, og som vist, gjøres dette uten at mulige relevante instanser på fylkesnivå er med på råd. I tillegg har vi sett at kriteriene for denne tildelingen gir stort rom for selvstendig skjønnsutøvelse. Forsøker vi å se disse inntrykkene i forhold til de ulike typer relasjoner som ble skissert i begynnelsen av kapitlet må det vel uten tvil være fig. 3 som kan betegne relasjonene best i denne sammenheng. Fylkesmannen går de enkelte kommunene nøye etter i sømmene før tildelinger skjer, og som vi så i tab. 11 henvender mange enkeltkommuner seg til fylkesmannen for å argumentere så godt som mulig for sine behov. Kontakten fylkesmann - kommune synes altså å være tett ved tildelingene av skatteutjanningsmidlene, mens vi

1) I følge en av fylkesmennene i Nord-Norge hadde denne fått endret sin innstilling til fordeling av skatteutjanningsmidlene ett år, nettopp på grunn av at det var blitt foretatt omfordelinger mellom kommunene. Departementets argumenter var da at ingen skulle få mindre enn året før. Fylkesmannen regnet imidlertid med at slike endringer av dennes forslag ikke ville gjenta seg. (Intervju, sommeren 1979)

har sett at fylkeskommunen og fylkesplanen i de fleste tilfeller er mer eller mindre uten betydning i denne sammenheng.

5.7. Rollen som generalist og innovatør

Selv om fylkesmannen ikke lengre er fylkets øverste representant heter det i fylkesmannsinstruksen (§1) at "Fylkesmannen skal virke til gagn og beste for hele fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd".¹⁾ I kommentarene til denne paragrafen er det presisert at fylkesmannen er forutsatt å spille en aktiv rolle både for å sette igang og for å samordne tiltak i fylket. Det er ikke konkretisert noe nærmere hvordan dette skal gjøres, men vi kan i utgangspunktet tenke oss to alternativer som ikke trenger å stå i motsetning til hverandre:

1) Initiativ innenfor rammen av fylkesplanarbeidet. Bygningslovens paragraf 17 a sier:

"Fylkesplanen er en oversiktsplan for samordning av statens, fylkeskommunenes og kommunenes planlegging når det gjelder utnyttning av naturressursene i et fylke og andre spørsmål av felles interesse til fremme av økonomisk vedst og trivsel i et fylke."

Ut fra dette kan man tenke seg at fylkesmannens bidrag til å sette igang og samordne tiltak skjer i forbindelse med fylkesplanarbeidet, for på den måten å få et integrert forhold

1) Denne bestemmelsen går faktisk helt tilbake til den gamle instruksen av 1685. Spørsmål nr. 17 i spørreskjemaet er utformet på bakgrunn av forslag til fylkesmannsinstruks i St.m. nr. 40 (1978/79). I den gjeldende instruks er som vi ser sløffet setningen "...og spesielt være oppmerksom på problemene i kommuner med svak økonomi eller med andre særlige vanskeligheter". Det er interessant at man i den vedtatte instruks valgte å sløyfe denne delen av Hovedkomiteens forslag. Vi ser at denne paragrafen fikk straks et mindre klart politisk innhold.

på fylkesnivå med nært samarbeid fylkesmann - fylkeskommune om aktiviteten i fylket. I hvilken grad dette vil være gjeldende idag skal jeg søke å si litt om i neste avsnitt ved å se på fylkesmannens deltakelse i fylkesplanarbeidet.

2) Det andre alternativet ville være at fylkesmannen tok egne initiativ som ikke ble satt direkte i sammenheng med fylkesplanen. Altså initiativ som går utover fylkesplanarbeidet og hvor fylkeskommunen ikke synes å bli trukket inn. For å kunne si noe om i hvilken grad slike initiativ blir tatt idag, skal vi senere se litt på hvilke tiltak fylkesmennene selv mener å sette igang.

5.7.1. Fylkesmannens rolle i fylkesplanarbeidet

Før vi ser på fylkesmannens deltakelse i fylkesplanleggingen, er det nødvendig å få avklart fylkesmannens syn på fylkesplanen i forhold til det kommunale planarbeidet. Dette vil si oss noe om i hvilken grad det anses som viktig å aktivisere seg i fylkesplanen. Gjennom fylkesplanen kan man tenke seg aktiviteten i fylket samordnet på to måter, enten ved at fylkesplanen gir retningslinjer for kommunale planer, eller omvendt, kommunale planer gir retningslinjer for fylkesplanen. Samordning vil, som før nevnt, måtte innebære at noen interesser må innrette seg etter andre. På bakgrunn av dette er det interessant å se hvilket syn fylkesmennene har i denne forbindelse.

Tab. 14 Fylkesmennenes syn på fylkesplanen i forhold til kommunale planer.

	Fylkesplanen gir retningslinjer for det kommunale planarbeid	Komm.planer retn.linjer for planer på fylkesnivå	Begge hensyn like viktig	Oppl. mangler
Antall fylker:	0	2	11	3

N:16

Av tabellen skulle det framgå at ingen av fylkesmennene synes å ønske at fylkesplanen gir retningslinjer for kommunale planer. Dette kan sees i sammenheng med overkommunedebatten. En overordning av fylkesplanen over kommunale planer ville bety at fylkeskommunen ble tilkjent rett til å legge premisser for kommunal aktivitet. Videre ser vi at det bare er i to fylker det blir sett på som viktigst at kommunale planer gir retningslinjer for planer på fylkesnivå. Det betyr altså at de fleste fylkesmenn ikke ser det som relevant/ønskelig at kommunale planer skal være grunnstener for en plan som gjelder hele fylket. Dette understrekes også klart ved at hele 11 fylkesmenn mener fylkesplan og kommunale planer er like viktige. Ut fra et slikt syn, vil det være vanskelig å tenke seg samordning mellom nivåene om man forutsetter at det vil innebære at noen interesser er nødt til å innrette seg etter andre (Strand 1978).

En mulig måte å tolke tabell 14 på er at man velger å oppfatte fylkesplanen som samordningsinstrument for ren fylkeskommunal aktivitet. Ut fra en slik antakelse kunne man tenke seg at fylkesmannens engasjement i fylkesplanarbeidet ville være lavt prioritert. Tabell 15 viser hvordan fylkesmennene selv prioriterer dette arbeidet i forhold til andre oppgaver.

Tab. 15 Fylkesmennenes prioritering av deltakelse i fylkesplanarbeidet, sett i forhold til andre arbeidsoppgaver.

	Høgt	middels	lavt	opplysn. mangler
Antall fylker:	3	6	5	2

N:16

Ut fra denne tabellen synes antakelsen om fylkesmennenes lave prioritering i fylkesplanarbeidet delvis å bli bekræftet.¹⁾ I 11 fylker er denne aktiviteten bare middels eller lavt prioritert og kun tre fylkesmenn synes å gi fylkesplanarbeidet høg prioritet.

En slik prioritering av fylkesplanarbeidet i forhold til andre oppgaver behøver nødvendigvis ikke tilsi at fylkesmennene ikke deltar med utredninger til fylkesplanen, f.eks. på forespørsel om opplysninger fra fylkeskommunen.

Tab. 16 Fylkesmennenes bistand med utredninger til fylkesplanen

	<u>bistand</u>		
	<u>Ja</u>	<u>Nei</u>	<u>Opplysn. mangler</u>
Antall fylker:	11	4	1

N:16

Vi ser at til tross for at dette arbeidet ikke synes å være så høgt prioritert bistår man likevel hos de fleste fylkesmenn fylkesplanen med utredninger. Om vi ser nærmere på hvilke utredninger disse 11 fylkesmennene har bistått med, oppgav 9 av disse kommunaløkonomi som eneste eller et av flere fagområder dette skjedde innenfor.²⁾ Dette er i tråd med antallet fylkesmenn som mente kommunaløkonomi er samordnet mellom fylkesmann og fylkeskommune.³⁾ Når vi vet at det er fylkesmannen som i de fleste tilfeller har best oversikt over kommunaløkonomien, er det ikke urimelig at fylkesmannen blir forespurt i denne forbindelsen.

Om vi ser dette i sammenheng med i hvilken grad fylkesmennene

2) Andre fagområder f.eks. vannforsyning, naturvern og samferdsel.

3) Ti fylkesmenn mente samordning skjedde, mens fem mente slik samordning ikke var tilstede.

1) Sett i forhold til fylkesmannsinstruksen hvor det forutsettes at denne skal spille en aktiv rolle for å samordne tiltak i fylket.

tar egne initiativ til utredninger, vil det komme klarere fram hvordan de prioriterer fylkesplanarbeidet.

Tab. 17 Fylkesmennenes egne initiativ overfor fylkeskommunen om saker som bør utredes i fylkesplanen

		<u>Egne initiativ overfor fylkesplanen</u>		
		<u>Ja</u>	<u>Nei</u>	<u>Opplysn. mangler</u>
Antall fylker:		5	8	3

N:16

Her ser vi at aktiviteten blir straks mindre når det er snakk om egne initiativ i og med at det er kun i fem fylker man gir uttrykk for at dette skjer. Av disse igjen, er det imidlertid kun i et fylke man tar egne initiativ overfor fylkesplanen i forbindelse med kommunaløkonomi.¹⁾

5.7.1.1. Oppsummering

For å oppsummere fylkesmannens rolle i forbindelse med å fremme sosial og økonomisk utvikling i fylket gjennom fylkesplanen, synes man å få et inntrykk av at et flertall av fylkesmennene deltar i fylkesplanarbeidet uten at dette er spesielt høgt prioritert. Som vi har sett er det bare i et mindretall av fylkene (tab. 17) at fylkesmannen synes å spille en aktiv rolle i forhold til fylkesplanen, i betydningen å ta egne initiativ overfor fylkeskommunen om saker som bør behandles i fylkesplanen. Det er derfor etter min mening rimelig å snakke om en viss integrering i fylkesplanarbeidet i de fleste fylker selv om man ikke kan kalle det nært samarbeid.²⁾

1) Initiativ blir ellers tatt i saker som gjelder forurensning, saker innenfor sosialsektoren, beredskap osv..

2) Det er her snakk om samordning av oppgaver innenfor min avgrensning av tema; samordning og veiledning i forhold til kommunene.

En slik konklusjon behøver nødvendigvis ikke å skulle tilsi at fylkesmennene i liten grad følger opp §1 i fylkesmannsinstruksen. Som før nevnt, kan det å skulle spille en aktiv rolle for å sette i gang og samordne tiltak i fylket gjøres uavhengig av fylkesplanen. I neste avsnitt skal vi se nærmere på om, og i hvilken grad fylkesmannen selv, på bakgrunn av §1, mener å foreta seg noen tiltak som kommer fylket og kommunene tilgode.

5.7.2. Fylkesmannen som lokal representant overfor sentrale myndigheter

Vi skal altså her se på oppgaver fylkesmannen tar på seg i forbindelse med kommunene som kommer i tillegg til de oppgaver som hittil er belyst. Dette vil kunne gi oss et inntrykk av hvordan fylkesmannen oppfatter sin egen rolle idag som lokaltalsmann overfor sentraladministrasjonen.

Kyvik (1979a:153) hevder at p.g.a. fylkesmennenes strukturelle atskillelse fra fylkeskommunen og kommunene, og dermed manglende informasjon om disse, er det rimelig å tro at fylkesmennene etter reformene ikke lengre kunne fungere som lokale representanter overfor sentrale myndigheter. Videre ville dette gå spesielt ut over mindre kommuner siden det var disse som i størst grad brukte fylkesmannen som problemformidler.

Det som imidlertid er søkt belyst hittil i oppgaven er nettopp fylkesmannens muligheter til å skaffe seg inngående kjennskap til kommunene, derfor skulle mulighetene for fylkesmannen til å være problemformidler fortsatt være til stede. Vi skal videre se hvordan disse mulighetene nyttes idag.¹⁾

1) Jeg skal videre basere meg på besvarelsene av sps. 17 i spørreskjemaet, og man må derfor være oppmerksom på at spørsmålet gjelder aktivitet innenfor en klar tidsramme på 1 år, og kan derfor muligens gi et noe misvisende inntrykk. Av de 16 fylkesmennene som besvarte dette spørsmålet, svarte 2 nei, mens 2 fylkesmenn svarte ja uten å spesifisere nærmere hvilke initiativ som var blitt tatt.

Av de 12 fylkesmennene som mente å ha tatt egne initiativ finner vi at de tiltak som settes i gang synes å være omtrent lik m.h.t. problemorientering i alle fylkene. Det er tidligere blitt pekt på mulighetene fylkesmannen har til å kontrollere kommunene på ulike vis. Vi kan vel si at det bildet som hittil er blitt tegnet av fylkesmannen er denne som et bindeledd mellom det sentrale og det lokale ledd i styringssystemet, og da med spesiell vektlegging av kontrollfunksjonene. Men som jeg har vært inne på før og som vi skal se videre, kan denne kontakten med kommunene også føre til at informasjon/kunnskap fylkesmannen får på denne måten, nyttes i forhandlinger med de sentrale styresmakter. Ut fra de 12 fylkesmennenes beskrivelse av hvilke initiativ som er blitt tatt får vi inntrykk av at fylkesmennene er meget aktive med å hjelpe kommuner som har problemer. Fylkesmennene reiser rundt i kommunene og drøfter spørsmål, særlig av økonomisk art, med politisk og administrativ ledelse. Videre tar fylkesmannen initiativ til, eller er med når kommunene vil ha sine problemer drøftet med departementet.

Problemenes gjelder som oftest finansiering, statlige pålegg, regulerings spørsmål, ekstratildelinger av skatteutjammingsmidler, forhøyelse av skatterefusjonsprosenten og andre refusjoner. Videre synes fylkesmennene i enkelte tilfeller å ta initiativet til at konkrete prosjekter skal sikres økonomisk.

Vi ser altså at fylkesmannen i stor grad inntar en slags meklerrolle. Denne skal sørge for at nasjonale mål og retningslinjer blir fulgt opp i kommunene, samtidig som vi ser at fylkesmannen spiller en aktiv rolle når kommunene skal forhandle med sentrale myndigheter. På denne måten blir fylkesmannen i stor grad både statens representant overfor kommunene, og kommunenes problemformidler overfor

de sentrale styresmakter.¹⁾

Om vi går tilbake til Kyviks antakelse om fylkesmannsrollen etter 1976 kan den ikke sies å holde stikk. Det virker nettopp som om den nye administrasjonsordningen på fylkesnivå har gjort det mulig for fylkesmannen å få enda bedre kjennskap til kommunal-forvaltning, og som igjen kan styrke fylkesmannen som problemformidler oppover i systemet.

5.7.3. Oppsummering kapittel 5

Jeg har i dette kapitlet forsøkt å vise hvordan fylkesmennene forholder seg til fylkeskommune og kommuner etter reformene. Hovedinntrykket synes å være at fylkesmennene i større grad orienterer seg mot kommunene og ønsker en styrking av denne relasjonen og i mindre grad mot fylkeskommunen. Vi må imidlertid her trekke fram to områder hvor det er klare forskjeller i samhandlingsmønsteret og det gjelder fylkesmennenes orientering mot fylkeskommunen. For det første gjelder det samarbeid med generalplanveiledningen i forbindelse med langtidsbudsjetteringen (tab. 6). Her så vi at fem fylkesmenn skilte seg klart ut med ofte samarbeid med fylkeskommunen. For det andre gjelder det fylkesmennenes ulike grad av deltakelse i fylkesplanarbeidet (tab. 16 og 17), hvor fire fylkesmenn ikke bistår fylkesplanen med utredninger og hvor det er kun fem fylkesmenn som synes å ta egne initiativ i forhold til fylkesplanen.

Konklusjonen må være at i den grad vi finner variasjoner i organisasjonsmønster, på bakgrunn av ulike prioriteringer, mellom fylkesmannen - fylkeskommunen og kommunene, har

1) I denne sammenheng skal vi merke oss at ingen av fylkesmennene nevnte fylkeskommunen/fylkesplanen som samhandlingspartner, bare en fylkesmann ga uttrykk for at det foregikk samarbeid med NKS.

det klareste sammenheng med oppgaver som kan relateres til fylkeskommunen. Her synes et lite antall fylkesmenn å forholde seg mer aktivt til denne enn hva det store antall fylkesmenn gjør.

Jeg vil i det neste og avsluttende kapitlet forsøke å diskutere hva et slikt bilde, som her er tegnet av forholdet fylkesmann, fylkeskommune og kommunene, kan få å si for disse i tiden framover.

KAPITTEL 6 FYLKESMANNEN - MED FRAMTIDEN I SINE HENDER?

6.0. Innledning

Siktemålet med rapporten var å belyse reformarbeidet i lokalforvaltningen i 1970-årene. Denne reorganiseringen ble sett i forhold til de økonomiske utviklingstendensene med en stadig større kommunalisering av økonomien. Spørsmålet som ble reist i forbindelse med reformene var om man her kunne se tilsvarende tendens administrativt og organisatorisk. Ble de lokale folkevalgte organ, fylkeskommunen og kommunene, som altså ekspanderte økonomisk, styrket som lokale selvstendige enheter? Eller var det som antatt i rapporten det motsatte som skjedde - at den statlige styringen gjennom fylkesmannen fikk større rom.

Som jeg har søkt å vise i oppgaven kan utfallet av reformene vanskelig sies å være resultat av en rasjonell politikk med klare mål og virkemidler. I dette kapitlet skal jeg foreta en kort oppsummering av hovedinntrykkene i rapporten for deretter å si noe om hva relasjonene mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene synes å være idag på de dimensjonene som er belyst i rapporten.

Vi kan dele hele beslutningsprosessen inn i følgende faser:

- initiativfase
- utredningsfase
- beslutningsfase
- iverksettingsfase
- feedback, tilbakeføring av informasjon (Olsen 1978)

Ved en slik inndeling av gangen i en sak får man fram hvordan det i alle disse fasene kan være rom for politisk påvirkning og interesseinnflytelse. Ut fra en slik inndeling har altså jeg i hovedsak konsentrert meg om beslutnings- og iverksettingsfasen.

Imidlertid vil jeg her, i den grad de andre fasene er blitt berørt, trekke fram disse og.

6.1. Initiativfasen

Initiativfasen som er knyttet til det å få anerkjent en sak på det offentliges dagsorden (Olsen 1978), har jeg såvidt berørt på den måten at reformene måtte sees i sammenheng med Arbeiderpartiets generelle velferdspolitik etter krigen (kapittel 3). Å reorganisere lokalforvaltningen slik at den mer effektivt kunne ta seg av nye og store velferdsoppgaver ble sett på som en viktig kampsak for Arbeiderpartiet allerede tidlig etter krigen (Styve 1979). Lokalt selvstyre, som samlebegrep for desentralisering, demokratisering og effektivisering, var hele tiden et viktig begrep i reformarbeidet. Begrepene var imidlertid ikke entydige og det skulle vise seg i utredningsfasen at disse ble ulikt prioritert.

6.2. Utredningsfasen

Utredningsfasen består som regel av å klargjøre hva som er problemet og hvordan det offentlige kan gripe inn (Olsen 1978). I rapporten har jeg belyst hvordan man i hele etterkrigstiden satte ned ulike komiteer og utvalg for å utrede hvordan man skulle sette opp konkrete forslag ut fra de målsetninger man hadde satt seg. Dette førte til at man tidlig fikk klart ulike oppfatninger om lokalt selvstyre, sosialdemokratene så kommunene som lokale instrument i en samfunnsomskapende politikk mens de borgerlige var mer opp-tatt av lokal frihet og bred deltakelse (Styve 1979). På denne måten tok striden om fylkeskommunen fatt allerede tidlig etter krigen.

Etterhvert ble det stadig viktigere å få behandlet konkrete reformforslag for å hjelpe kommunene ut av de økonomiske

vanskelighetene. På bakgrunn av dette ble det etterhvert like viktig å få enighet om reformforslagene. Den prinsipielle politiske debatten som arbeidet skulle baseres på kom mer og mer i bakgrunnen. Det som preget reformarbeidet fra krigen og fram til Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen ble nedsatt i 1971, var som vist i kap. 3, nettopp denne uklarheten om hva disse utvalgene skulle gjøre, og som igjen førte til at disse fikk lite eller ingenting gjort.

Det som var spesielt med nedsettingen av Hovedkomiteen i forhold til tidligere utvalg var nettopp vektleggingen av at reformene trengte en fast politisk styring. Politikerne skulle ha en sentral plass, uten at man ønsket partipolitikk. Man ønsket full oppslutning om forslagene i Stortinget.

Målsetningene for reformene (desentralisering, demokratisering og effektivisering) var generelt utformet. Det gjaldt allmene og ukontroversielle verdier. Det ble hverken i mandatet eller av departementet gjort forsøk på å konkretisere eller operasjonalisere disse målsetningene. I motsetning til tidligere reformprogram ble det heller ikke fra Arbeiderpartiet hevdet at planene var å styrke og bygge ut fylkeskommunen til selvstendig politisk enhet. Dette var altså ikke en politisk målsetning lengre (Styve 1979).

Det saksfelt komiteen skulle arbeide med var heller ikke prioritert eller grunngitt ut fra en drøfting eller problematisering av lokalforvaltningssystemet eller det lokale selvstyre som helhet. Vi fikk, ved en oppsplitting av denne komplekse saken, en rekke avgrensede saksfelt. Hovedkomiteens oppgaver ble legitimert ut fra at dette var de viktigste oppgavene, men det var ingen nærmere presisering hvorfor de var viktig. I tråd med dette ble arbeidsoppgavene i første rekke ordnet etter sakstype og ikke etter hvilke problemfelt de hørte inn under (ibid). Vi så altså at det

skjedde en avpolitisering og oppsplitting av reformene som også kom til å prege beslutnings- eller valgfasen.

6.3. Beslutningsfasen

Beslutningsfasen går ut på å velge mellom handlingsalternativer. (Olsen 1978) I kap. 3 og 4 forsøkte jeg å gi et bilde av hvordan politikerne forholdt seg til de forslag som ble lagt fram og hvordan man begrunnet sine valg.

For å få fram interessante trekk i fortolkningen av beslutningsfasen, syntes det fruktbart å benytte en rasjonell politikkmodell. På denne måten kunne man få klarere inntrykk av i hvilken grad det var snakk om rasjonell politikk med klare sammenhenger mellom mål og midler. Ved å kontrastere denne modellen med hendelsesforløpet kom jeg fram til at denne fasen i større grad hadde trekk av tvetydighet og tilfeldighet.

Som jeg har vist gir stortingsforhandlingene inntrykk av at det var praktiske og organisasjonsmessige problemer som skulle løses. Det viktigste syntes ikke å være hvilken enhet på fylkesnivå som skulle få seg tillagt oppgaver f.eks. sett ut fra lokalt selvstyre. Politikerne var mest opptatt av å sikre at byråkratiet på fylkesnivå ikke vokste. Ved hjelp av de endringer som hadde skjedd i utredningsfasen (oppretting av Hovedkomiteen) var de politiske konflikter som før gjorde seg gjeldende ikke lengre framtrædende. Fylkeskommunen så dagens lys uten de politiske motforestillinger denne hadde møtt tidligere fra borgerlig hold. Men som jeg understreket i kap. 3 var dette en enighet som grunnet seg på at man unnlot å diskutere konkret hvordan fylkeskommunen skulle fungere som selvstendig og handlekraftig enhet. Vi så f.eks. at mulighetene for fylkesplanen til å være styringsinstrument for hele fylket ble vanskeliggjort i og med at bl.a. kommunale planer ikke skulle innordnes

planer på fylkesnivå. Selv om mange mente fylkeskommunen gikk en lysende framtid i møte, har jeg forsøkt å peke på at denne ikke ble fulgt opp med effektive samordningsinstrument. Vi kan vel si at i den grad målet om demokratisering ble framhevet skjedde det uten at virkemidler ble sett i sammenheng med dette.

I kap. 4, som behandlet St.m. nr. 40, viste jeg videre hvordan man fortsatt hadde et praktisk og i mindre grad et politisk prinsipielt forhold til reformene. Hovedbegrunnelsen for å la fylkesmannsinstitusjonen ta seg av viktige kontroll- og veiledningsoppgaver overfor kommunene var at fylkeskommunen ikke skulle gis muligheter til overkommune-status. Ut fra et demokratiperspektiv kunne man si at denne argumentasjonen bygger på en oppfatning av at kommunene ikke skal utsettes for politisk innflytelse fra overlokale organ. Disse oppgavene kunne imidlertid trygt forbli hos fylkesmannen uten at man hadde de samme betenkeligheter overfor et administrativt organs muligheter til å influere på kommunenes politikk.

Det som altså synes å prege beslutningsfasen av reformene er mangelen på klare og entydige mål. Dermed ble det også vanskelig å spesifisere de virkemidler som skulle til. Det var et stort og vanskelig saksområde som skulle avgjøres. Oppsplittingen av sakfeltet i delutredninger, i tillegg til det lange tidsrommet mellom forslagene kom opp til behandling, gjorde at det var vanskelig for politikerne å se forslagene i forhold til hverandre. Denne uklarheten førte i stor grad til at man benyttet seg av delegasjon av skjønn og rom for lokale tilpasninger. Det betydde at de lokale fylkeskommuner og fylkesmenn måtte forhandle eller kanskje også konkurrere om sin egen status i forhold til kommunene.

6.4. Iverksettingsfasen

På bakgrunn av det uklare utfallet av beslutningsfasen skulle man i utgangspunktet anta at iverksettingen av vedtakene ville innebære variasjon i organiseringen lokalt også. Uklarhet m.h.t. spesifisering av mål og midler ville gi rom for stor innvirkning i iverksettingsfasen av de berørte interesser. Også ulike rutiner og tradisjoner i samarbeidet etc. kunne vi anta ville prege samarbeidet etter reformene. Men som vi også har vært inne på tidligere kunne det også lett oppstå situasjoner med konkurranse om oppmerksomhet og domene mellom fylkeskommunen og fylkesmannen i forhold til kommunene.

Hovedinntrykket når det gjelder iverksettingen av reformene (kap. 5) var imidlertid at utformingen av fylkesmannsrollen i forhold til fylkeskommune og kommuner generelt sett var lik i alle fylker. Konklusjonen i kapittel 5 var at fylkesmannen i større grad syntes å prioritere styrking av kontakten med kommunene enn forholdet til fylkeskommunen.

Etter denne oppsummeringen kan vi spørre hva kan trekkes ut av hovedkonklusjonene - hva er situasjonen i den lokale delen av forvaltningssystemet idag? Jeg skal i neste avsnitt forsøke å si litt om dette, og for å forfølge fasene jeg valgte å inndele oppsummeringen i, kan kanskje dette sees på som evaluering og tilbakeføring av informasjon om reformenes skjebne hittil.

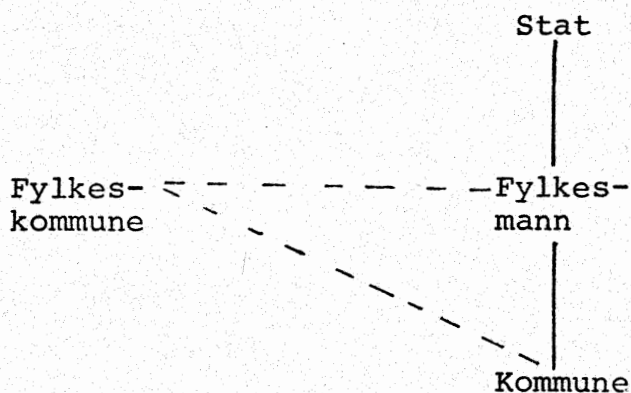
6.5. Situasjonen idag

I rapporten har jeg altså sett på de plan- og samordningsmidler fylkeskommunen og fylkesmannen har i forhold til kommunene, som territorielle enheter, etter reformene. På bakgrunn av de dimensjoner ved dette forholdet jeg har avgrenset meg til i rapporten, vil jeg forsøke å skissere

tre tendenser i forholdet fylkesmann, fylkeskommune og kommune som kan synes å gjøre seg gjeldende idag.

- 1) En klarere tendens mot et uintegrert prefektsystem på dimensjonen prefekt - lokalt folkevalgt organ på fylkesnivå.
- 2) En løsere sammenknytting i relasjonen fylkeskommune - kommuner. En relasjon preget mer av forhandling.
- 3) En klarere hierarkisering av relasjonen stat - kommuner gjennom fylkesmannen.

Om vi forsøker å illustrere disse trekkene med en figur over styringssystemet ville det ut fra dette ta seg slik ut:



Jeg skal videre forsøke å utdype disse punktene.

6.5.1. Forholdet fylkesmann - fylkeskommune

I kapittel 2 viste jeg hvordan man empirisk kan tenke seg prefektsystemet på et kontinuum fra integrert til uintegrert i forholdet mellom lokalt folkevalgt organ og prefekten. Formelt sett skulle fylkesmannen og fylkeskommunen være atskilte enheter etter 1976. Likevel var det, som vist i

oppgaven, fortsatt mulig å ha et nært samarbeid om dette hadde vært ønskelig lokalt. Dette kunne gjøres ved f.eks. å samordne veiledning til kommunene, og ved å aktivt bygge opp om fylkesplanen som den øverste samordningsinstans i fylket. Dermed ville også den folkevalgte siden av lokalforvaltningen styrkes. Dette kunne gjøres gjennom å se veiledning og fordeling av skatteutjammingsmidler i forhold til målsetninger i fylkesplanen. Det som imidlertid synes å være inntrykket av situasjonen idag, ut fra min studie, er nettopp fylkesmennes lave prioritering generelt sett av å se ting i forhold til og samarbeide med fylkeskommunen/fylkesplanen. At dette kan sees i sammenheng med mangel på kapasitet hos fylkesmannen til å følge opp et eventuelt nærmere ønsket samarbeid bør nok også tas i betraktning.

6.5.2. Forholdet fylkeskommune - kommuner

Relasjonen mellom fylkeskommune og kommuner er i oppgaven bare blitt berørt i forbindelse med den politiske behandlingen av reformene (kap. 3 og 4). Relasjonen er ikke empirisk belyst her, men det er likevel mulig ved hjelp av endringer som kom ut av reformarbeidet og annen forskning¹⁾ på dette området å si noe om utviklingen i dette forholdet.

Fylkesplanleggingen var det styringsmiddel som kunne binde kommunene og fylkeskommunen sammen som territorielle enheter. I artikkelen "Fylkesplanen - et nødvendig styringsinstrument eller en administrativ blindtarm?" (1982) setter Mydske/Bersås opp to hovedmodeller for fylkesplanlegging som kan illustrere organiseringen av dette arbeidet før og etter reformene.

Før 1976 - en statlig administrativ modell ledet av fylkesmannen.
Etter 1976 - en politisk modell ledet av fylkeskommunen.

1) Tenker her spesielt på prosjektet "Administrative betingelser for regionalpolitisk planlegging" ledet av Per Kr. Mydske, Universitetet i Tromsø.

Denne overgangen fra statlig administrativ til lokal politisk modell for fylkesplanleggingen har medført endringer i karakteren mellom kommuner og fylkeskommune. Fra å ha et hierarkisk forhold, må vi idag snakke om forhandling eller konkurranse. Dette kan også bety løsere nivåbinding mellom disse (Mydske/Bersås 1982). Som jeg før har vært inne på hadde ikke fylkeskommunen noen muligheter til å gi retningslinjer eller gripe inn i kommunale anliggender etter reformene. Dette var et punkt som stod sentralt i overkommunediskusjonen. Det var derfor viktig å understreke ved opprettelsen av den nye fylkeskommunen, at denne var sidestilt kommunene. Dermed kom også kommunene i en forhandlingsposisjon med fylkeskommunen. Når kommunene skal delta og innrette seg etter fylkesplanen vil det bety at de også må forhandle med andre (kommunale) interesser. I tider med liten økonomisk vekst eller stagnasjon, ville det bety at konkurranse om å få bestemte goder og ikke minst å unngå bestemte byrder ville bli sterkere framhevet. Det vil derfor være grunn til å tro at kommunene ville oppfatte det som urettferdig eller illegitimt om fylkeskommunen som en av kommunene i fylket skulle ha mulighet til å utføre eller innvirke på vedtak som ville være en byrde for andre kommuner. Dette bekreftes i en viss grad gjennom opplysninger fra de 3 nordligste fylkene. Mydske/Bersås finner at kanskje særlig kommunenivået opptrer uavhengig av fylkesplanleggingen (1982).

Det er her altså snakk om hva som blir oppfattet som rettferdige/legitime styringsmidler mellom nivå i styringssystemet. Her er det viktig å se dette i sammenheng med den økonomiske situasjonen. Som Egeberg sier "Legitimitet dreier seg om sammenhengen mellom organisasjonsform og politikken innhold" (1981:25). I en situasjon som vi har idag med en klar innstrammingspolitikk må vi anta at det ville være ønskelig og oppfattes som mer rettferdig på et vis, sett fra kommunenes

side, om innstrammingspolitikken ble definert å gjelde alle likt.¹⁾ På den måten ville en hierarkisk gjennomføring av byrdene synes mer rettferdig/legitim. Nettopp slike trekk ved situasjonen idag synes å ligge til grunn for at fylkesmannen får økt betydning i samordningsspørsmål idag. Jeg skal i neste avsnitt forsøke å gå nærmere inn på dette, men samtidig peke på de begrensninger som kan ligge i hierarkisk styring.

6.5.3. Fylkesmannen og kommunene

Jeg har tidligere i oppgaven vært inne på faktorer som gjør at det kan være et rimelig ønske om å få en mer samordnet politikk mellom stat og kommuner. Det gjelder først og fremst de generelt lave konjunkturer som slo inn på slutten av 1970-årene og spesielt de kommunalpolitiske ambisjoner (Aarsæther 1979, Larsen/Røvik 1980). I tillegg har man hatt en overgang fra utpregete finansielle styringsmekanismer til mer indirekte og generelle retningslinjer. Dette har betydd at koplina stat - kommune har fått et mer politisk preg (Kjellberg 1978b). Dette betyr at generelle styringsmidler (planer) som gjelder kommunene som territorielle enheter er blitt stadig viktigere. Jeg har i rapporten forsøkt å vise hvordan fylkesmannens rolle ble styrket i denne forbindelse gjennom de veilednings- og samordningsoppgaver denne skulle ivareta overfor kommunene som territorielle enheter. Ved denne organisatoriske plasseringen av disse oppgavene, favoriserte disse samordningsformene også sentralisert kontroll av kommunene.

Selv om styrking av dekonsentrasjonsaspektet, gjennom delegering til statlig lokalforvaltning, ikke syntes å være framhevet som spesielt politisk viktig under behandlingen av reformene, viser det seg altså at de "administrative" oppgavene fylkesmannen ble tillagt, også gav muligheter for stor

1) Egeberg (1981:33) snakker her om kollektivisering av problem.

politisk innflytelse. For å forklare dette er det derfor relevant å trekke inn de omgivelser fylkesmannen skal forholde seg til, dvs. især kommuneøkonomien. I en situasjon med økonomisk vekst og bedre kommunal økonomi, eller event. lavere kommunale ambisjoner er det ikke urimelig å tenke seg at fylkesmannens oppgaver i denne forbindelse ville få redusert politisk betydning. Som Fried (1963) påpeker kan fylkesmannens rolle som statens representant tolkes å være en integrerende faktor mellom kommune og stat spesielt i kompliserte økonomiske og sosiale forhold. På bakgrunn av dette kan man reise spørsmålet om ikke omgivelsene (i betydningen kommunal økonomi) i like stor grad som reformarbeidet har bestemt fylkesmannens posisjon idag.

Det jeg her prøver å få fram er at de oppgaver i forbindelse med veiledning, kontroll og fordeling som isolert sett kunne virke ubetydelige, får i forhold til endrete omgivelser en ny og viktigere betydning. På denne måten vil en stadig tettere kontakt kommuner - fylkesmann føre til at disse blir nærmere innlemmet i det nasjonale styringssystem.

Hvordan kan man så tenke seg at kommunene reagerer på en slik nær tilknytning til fylkesmannen? Hva gjør at kommunene tilsynelatende godtar og oppfatter det legitimt at fylkesmannen kan legge føringer på deres aktivitet? For å forklare det er det ikke tilstrekkelig å bare si f.eks. at fylkesmannens effektive sanksjonsmiddel gjennom skatteutjammingsmidlene, gjør dennes posisjon uangripelig.

Egeberg (1981) argumenterer for at et styringssystem basert på flertallsstyre og hierarki først og fremst vil være i stand til å løse problemer som er av kollektiv/generell art, og at jo mer homogen omgivelsene er, desto større mulighet er det for at alle berøres omtrent likt. Det betyr, som jeg tidligere har vært inne på, at avgjørelser lettere kan legitimeres gjennom hierarkisk styring.

Vi vet at kommuner har fått klare signaler om at det nytter i liten grad å påberope seg flere ressurser ved å benytte seg av de velkjente delegasjonene av ordførere og kontorsjefer til departementet. Disse ble allerede i 1979 erklært uønsket¹⁾ (Jenssen 1980). I denne sammenheng betyr det at de økonomiske problemene som er gjeldende i kommunene blir ansett for å være såpass allmene at alle skjæres over en kam, og dermed altså mest rettferdig at fylkesmannen utfører kontrolloppgavene. Denne blir sett på som en mer nøytral instans enn fylkeskommunen/fylkesplanen. Fylkesmannen gir uttrykk for å vurdere alle likt og blander seg i liten grad inn i kommunenes prioriteringer av enkeltsaker som ønskes løst. At fylkesmannen selv synes det er viktig å understreke den nøytrale stilling kommer også klart til syne i bemerkningene til §1 i fylkesmannsinstruksen hvor det i stortingsmeldingens utkast er foreslått at fylkesmannen skal gjøre sitt til at Stortingets og Regjeringens politikk kan bli fulgt opp. I bemerkningene til fylkesmannsinstruksen heter det imidlertid at "... denne uttrykksmåte kan virke noe uheldig. Ordet "politikk" er derfor byttet ut med ordene "vedtak, mål og retningslinjer". På denne måten antok fylkesmennene at mer politiske utsagn fra styresmaktene blir fanget opp.

På den andre siden vet vi imidlertid at kommunene ofte påberoper seg at deres problemer er spesielle, argumentene er at deres kommunale standard ikke er på høyde med landet forøvrig. Derfor er særbehandling nødvendig. Dette er fylkesmannen nødt å forholde seg til, og som jeg viste i kapittel 5 søker også fylkesmannen å være problemformidler i slike tilfeller og inngår i forhandlinger med sentralnivået. Denne dobbeltrollen, både som statens og kommunenes representant, som fylkesmannen hadde før 1976 viste jeg på denne måten fortsatt syntes å gjøre seg gjeldende. Selv om fylkesmannen etter 1976 ble definert som klarere del av det hierarkiske styringssystemet, ser vi altså at det fortsatt er et visst

1) Byråsjef Madslie i KAD presiserte dette på møter som ble avholdt for kommunene i Nord-Norge i forbindelse med oppsett av årsbudsjettet for 1980. Møtene ble arrangert av NKS-fylkeskretser.

spillerom for forhandling og lokalpolitisk argumentasjon. Om denne delen av fylkesmannsrollen er "nissen på lasset" eller om vi i tiden framover vil få se klarere hierarkisering og sentralisert kontroll er det vanskelig å gi klare svar på. Man kan i den forbindelse spørre om det kanskje nettopp er denne dobbeltrollen med kopling av hierarkisk styring og muligheten for forhandling som gjør at fylkesmannens funksjon overfor kommunene oppfattes som legitim. Et av de seneste eksempler på dette forholdet kan hentes fra Troms fylke hvor fylkesmannen, som før nevnt (kapittel 5) har tatt i bruk investeringsrammer kommunene må holde seg innenfor ved oppsett av årsbudsjettet. Dette begrunnes ut fra nasjonale og internasjonale årsaker. Imidlertid viser det seg at i de kommuner rammene ble oversteget, var fylkesmannen villig til å inngå forhandlinger slik at man fant tilfredsstillende løsninger for begge parter (fylkesmann Martin Buvik i "Nordlys" 9/3 1982).

Til slutt: Har så fylkesmannen framtiden i sine hender? Som jeg har forsøkt å vise i rapporten må fylkesmannens rolle idag både sees i lys av et reformarbeid preget av konsensusorientering og pragmatisme, men også i forhold til endringer i omgivelsene. Den økonomiske stagnasjonen, koplet med kommunalpolitiske ambisjoner, synes å ha gitt fylkesmannens oppgaver og rutiner en ny og viktigere betydning. Vi har altså både å gjøre med "ytre" forklaringer knyttet til omgivelsene og "indre" forklaringer knyttet til prosesser internt i det politisk/administrative systemet.

Det er vel ikke urimelig å hevde at fylkesmannsembetets videre utvikling også vil influeres av de to faktorene som her er skissert. En fortsatt desentralisering av oppgaver fra sentralnivået i styringssystemet til lokale organer uten at dette sees i sammenheng med en politisk prinsipiell vurdering av hvordan man ønsker seg det lokale forvaltnings-system organisert, kan lett bety fortsatt desentralisering i

betydningen dekonsentrasjon. Oppgavene delegeres uten at reell beslutningsmyndighet synes å bli styrket i de lokale folkevalgte organ. Denne antakelsen styrkes også når det antas at fylkesmannsembetenes stab vil måtte øke fra ca. 15-20 personer idag til 70-80 ansatte i løpet av kort tid. Dette er uttalelser fra ekspedisjonssjef Skarpenes i Justisdepartementet for å avvise spekulasjoner om at fylkesmannen har overlevd seg selv. Det blir også slått fast at fylkesmannen stadig får nye oppgaver tillagt embetet (Vesterålen 20/3 1982).

En slik ekspansjon av fylkesmannsembetet var det ingen som hadde kunnet forutsi i løpet av reformarbeidet. Nettopp den manglende politiske holdningen til de endringer som skal foretas i denne forbindelse, gjør at utfallet blir lite forutsigbart sett i forhold til de mål dette skulle innrettes etter. Samtidig med denne tendensen til oppgave-delegering og i mindre grad myndighetsdelegering, er det ikke tegn som tyder på at de økonomiske vanskelighetene kommunene strir med vil bli mindre i tiden framover. Tvert i mot, de økonomiske problemene synes å gjøre seg stadig mere gjeldende for fler og fler kommuner.

På bakgrunn av dette er det vel all grunn til å tro at fylkesmannen fortsatt vil ha stor betydning i lokalforvaltningen, spesielt i forhold til kommunene.

Spørsmål til strukturert intervju med fylkesrådmann/fylkesmann

- 1) Vurder endringene i forholdet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen som kom i 1976. Hører Utbyggingsavdelingen inn under fylkeskommunen?
- 2) Er det områder der det forekommer overlappende kompetanse mellom fylkeskommunen og fylkesmannen?
- 3) Opplevs den eventuelt overlappende kompetanse som et problem i ditt fylke?
- 4) Er sidestilling av fylkeskommune - kommune en formalitet eller en realitet?
- 5) Opplevs det som et problem at generalplan og langtidsbudsjett hører inn under ulike instanser på fylkesnivå?
- 6) Bør veiledningen i forbindelse med langtidsbudsjettet høre inn under fylkesmannen?
- 7) Forekommer det samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune i fordelingen av skatteutjammingsmidlene?
- 8) Bør innstilling til fordeling av skatteutjammingsmidlene høre inn under fylkesmannen?
- 9) Hva er din vurdering av forholdet mellom Arbeids- og tiltaksnemnda og det fylkeskommunale Næringsutvalg?
- 10) Hva er din kommentar til St.m. nr. 40 "Den lokale statsforvaltning"?
- 11) Er prinsippet om desentralisering slik dette skisseres i St.m. nr. 31 realisert?
- 12) Kan du gi eksempler på lokale tillempninger i det regionale styringsverket (fylkesnivået) etter reformene?

Framtagt i statsråd 7/8 1931
Statsministerens kontor

INSTRUKS FOR FYLKESMENN

(gitt ved kgl. resolusjon)

A. Kongens og Regjeringens representant

§ 1

Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp.

Fylkesmannen skal virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd.

Fylkesmannen er administrativt underlagt Justisdepartementet. De enkelte departementer har direkte faglig instruksjonsmyndighet over fylkesmannen innen vedkommende departements saksområde.

§ 2

Fylkesmannen skal utføre oppdrag og gi uttalelser og råd etter anmodning fra Regjeringen og sentraladministrasjonen. Fylkesmannen skal holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver i den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig eller formålstjenlig.

B. Samordning

§ 3

Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket.

Fylkesmannen må derfor holde seg orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet.

Fylkesmannen har møte-, tale- og forslagsrett i statlige styrever og råd på fylkesplanet.

Når det finnes behov for det, holder fylkesmannen møter med statlige etater i fylket.

§ 4

Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen.

§ 5

Oppstår det i forbindelse med samordningsspørsmål tvil om hvorledes de ulike statsoppgaver bør utføres eller prioriteres, kan fylkesmannen forelegge saken for vedkommende sentrale fagmyndigheter.

§ 6

Etter nærmere bestemmelse skal fylkesmannen administrere kontorfunksjoner, servicefunksjoner og andre tiltak som bør løses felles for statsadministrasjonene i fylket eller deler av denne.

C. Veiledning

§ 7

Fylkesmannen skal - etter oppdrag fra Regjeringen, sentraladministrasjonen eller etter eget initiativ - gi veiledning til kommunene og fylkeskommunen.

Fylkesmannen skal medvirke til at den øvrige statsforvaltning i fylket gir kommunene og fylkeskommunen

nødvendig veiledning og bistand med de samfunnsoppgaver de er pålagt.

Fylkesmannen skal formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

D. De offentlige oppgaver

§ 8

Fylkesmannen behandler saker som ved lov eller på annen måte er lagt til fylkesmannen.

E. Ikrafttreden

§ 9

Denne instruks trer i kraft straks.

"Instruction for Amtmændene i Norge" av 7. februar 1685 oppheves.

MOTIVER TIL UTKAST TIL INSTRUKS FOR FYLKESMENN

Justisdepartementet nedsatte høsten 1980 en arbeidsgruppe med mandat å vurdere fylkesmannens fremtidige arbeidsoppgaver og organisering av embetet. Arbeidsgruppen legger med dette fram sitt forslag til instruks for fylkesmenn. Forslaget bygger i det vesentlige på de synspunkter som er nedfelt i St.meld. nr. 40 (1978-79) om den lokale statsforvaltning, særlig meldingens utkast til hovedpunkter i ny fylkesmannsinstruks (kap. 12). Stortinget har i det alt vesentligste gitt sin tilslutning til disse synspunkter, jfr. Innst. S. nr 204 (1979-80). Instruksen er forutsatt å skulle erstatte den någjeldende "Instruction for Amtmændene i Norge" fra 1685.

Fylkesmannens arbeidsområde er meget variert og omfattende. Nye arbeidsoppgaver må dessuten ventes lagt til fylkesmannen. Bl.a. gjennomgår Hovedkomiteen for lokalforvaltningen for tiden flere departementers saksområder med sikte på desentralisering. Instruksforslaget er på denne bakgrunn gitt en generell form. Fylkesmannens arbeidsoppgaver bør til enhver tid fastlegges i instruks/retningslinjer fra de respektive fagdepartementer.

Det er i St.meld. nr. 40 og Innst. S. nr. 204 (1979-80) gitt uttrykk for at departementene skal legge opp arbeidsrutiner som sikrer god kommunikasjon med fylkesmennene. Likeledes er det gitt uttrykk for at fylkesmannen bør trekkes inn i departementenes arbeid i viktige saker som berører det enkelte fylke, og at forholdene i det hele legges til rette for at fylkesmannen på en aktiv måte kan fungere som Regjeringens og departementenes representant i fylket. Arbeidsgruppen tar senere sikte på å utrede hvorledes et slikt arbeid kan legges til rette i departementene.

FYLKESMANNENS INSTRUKS
0005727 25 AUG 81
ARKIV NR.

En viktig arbeidsoppgave for fylkesmannen antas i fremtiden å bestå i samordning av den statlige virksomhet i fylket. Denne del av fylkesmannens arbeidsfelt blir derfor gitt en fremtredende plass i instruksforslaget. Det forutsettes i denne forbindelse at eksisterende og fremtidige instruks til statsetater/fagsjefer blir tilpasset fylkesmannsinstruksen, jfr. St.meld. nr. 40 side 14. Man viser i denne forbindelse til at fylkesarbeids-sjefens instruks er trukket fram som et eksempel, jfr. St.meld. nr. 40 side 19 flg.

Det er ved kgl. resolusjon av 21. september 1979 gitt særskilt instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid. Denne skal gjelde fortsatt (inntil den måtte bli endret eller opphevet). Man har ikke funnet det nødvendig eller hensiktsmessig å nevne denne instruks her. Årsaken er at en slik henvisning til en spesialinstruks for et bestemt arbeidsområde kan reise behov for henvisning til andre instruks som er eller kan bli gitt.

Til de enkelte paragrafer bemerkes:

Til § 1

Paragrafen bygger på hovedpunkt 1 og hovedpunkt 4 i Stortingsmeldingens utkast til ny fylkesmannsinstrukts og fastsetter fylkesmannens forvaltningsmessige stilling. Fylkesmannens gjøremål er nærmere presisert i de øvrige paragrafer. "Kongen" og "Regjeringen" er fra et forfatningsrettslig synspunkt ikke to forskjellige organer. For så vidt ville det ha vært tilstrekkelig bare å nevne "Kongen", idet dette også omfatter Kongens råd, dvs. Regjeringen. Når den foreliggende formulering er forestått, er det fordi "Regjeringen" er en mer tidsmessig betegnelse og for å presisere at fylkesmannen også mottar oppdrag og opptre på vegne av Kongen personlig, f.eks. i forbindelse med utdeling av ordener, Kongehusets reiser m.v.

Bestemmelsen om at fylkesmannen skal virke til gagn og beste for fylket er hentet fra den gamle amtmannsinstruksens § 1. Uttrykket gir en god generell beskrivelse av fylkesmannens virksomhet også i dag. Det presiseres i den forbindelse at fylkesmannen er forutsatt å spille en aktiv rolle både for å sette i gang og for å samordne tiltak i fylket.

Det foreslås presisert at fylkesmannen innen hvert enkelt fagområde er direkte underlagt de enkelte fagdepartementers instruksjonsmyndighet.

I Stortingsmeldingens utkast er det uttalt at fylkesmannen skal gjøre sitt til at Stortingets og Regjeringens politikk kan bli fulgt opp. Arbeidsgruppen har antatt at denne uttrykksmåte kan virke noe uheldig. Ordet "politikk" er derfor byttet ut med ordene "vedtak, mål og retningslinjer". I tillegg til lover, forskrifter og enkeltvedtak, antas denne uttrykksmåte også å fange opp mer politiske utsagn fra styresmaktene.

Til § 2

Paragrafen bygger på utkastets punkt 2 og 3 og regulerer fylkesmannens oppgaver overfor Regjeringen og den sentrale statsadministrasjon. Som uttalt i St.meld. nr. 40, kan på den ene side Regjeringen og sentraladministrasjonen gi fylkesmannen oppdrag. På den annen side skal fylkesmannen holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i sitt distrikt og kan fremme forslag til løsning av statsoppgaver. Arbeidsgruppen har antatt at fylkesmannen bør kunne ta opp også andre oppgaver i fylket enn de rene statsoppgaver. Fylkesmannens oppgaver og plikter er ikke positivt begrenset. Saker kan tas opp når det antas grunn til det. Stortingsmeldingen presiserer at fylkesmannen heller ikke bør være forhindret fra å reise saker som det i første rekke tilligger en annen statlig fagetat i fylket å løse.

Til § 3

Paragrafen bygger for så vidt angår fylkesmannens samordningsfunksjon på utkastets punkt 6. Bestemmelsen om møte-, tale- og forslagsrett bygger på utkastets punkt 7.

Paragrafen tar sikte på å fastslå at fylkesmannen har rett og plikt til å bidra til å samordne og effektivisere statlig virksomhet på fylkesplanet. De organer som omfattes av samordningen bør være oppmerksom på dette og må om nødvendig gjøres oppmerksom på at deres virksomhet kan bli gjenstand for samordning fra fylkesmannen.

Regjeringen og Stortinget har i St.meld. nr. 40 (1978-79) og Innst.S. nr. 204 (1979-80) bl.a. pekt på betydningen av at departementene og fagetatene på fylkesplanet aktivt legger forholdene til rette for fylkesmannens samordningsvirksomhet. I nevnte Stortingsmelding side 13 heter det bl.a.:

"De organer som utøver offentlig virksomhet har og må ha et alminnelig ansvar for å ta omsyn til andre interesser som blir berørt, enten det er statlige, fylkeskommunale, kommunale eller private interesser. Det er imidlertid flere hensyn som taler for at én instans blir tillagt et overordnet ansvar for å føre tilsyn med at de nødvendige samordningsomsyn blir tilstrekkelig ivaretatt av de forskjellige statsorganer på fylkesplanet. Bl.a. må en kunne regne med at dette i flere tilfeller vil bidra til løsninger på det lokale plan uten å belaste sentrale instanser. Det er hensiktsmessig å legge en slik funksjon til fylkesmannen i samsvar med det Regjeringen og Stortinget uttalte ved behandlingen av St.meld. nr. 31 for 1974-75.

Samordningsbehovet vil variere for forskjellige grener av statens virksomhet. Det

- vil nok også arte seg ulikt for de samme administrasjonsgrener fra fylke til fylke og over tid. De formelle rammer for fylkesmannens samordningsfunksjon må trekkes opp i fylkesmannsinstruksen og i instruks for fagetatene på fylkesplanet. Desentralisering av oppgaver vil i flere tilfeller øke behovet for samordning og for nærmere regler om samordning.

Regjeringen vil peke på at fylkesmannen etter den tidligere forvaltningsordning i fylkene både var statens og fylkeskommunens representant. Fylkesmannen var sentralt plassert i de fleste saker av viktighet i fylket og utgjorde et naturlig samordnende ledd i kraft av sine allsidige og sentrale oppgaver. Fylkesmannens adgang til å ta opp oppgaver av eget tiltak er som følge av nyordningen i fylkesadministrasjonen blitt sterkt begrenset, idet han ikke lenger på egen hånd kan ta opp saker på vegne av fylkeskommunen. Dette utgjorde tidligere et viktig grunnlag for initiativ fra fylkesmannen. Hans samordningsoppgaver er nå begrenset til den statlige virksomhet og til de oppgaver som tillegges ham ved lov og/eller forskrift eller delegert myndighet, og hans kompetanse i så henseende må nå fullt ut bygge på den myndighet som tillegges ham fra de statlige sentrale myndigheter.

Skal fylkesmannen kunne utøve en samordnende funksjon for statens virksomhet i fylket må han plasseres slik i den løpende saksbehandling at han tilføres den informasjon som er nødvendig for å overvåke at samordningsomsyn er tilstrekkelig ivaretatt.

Hovedkomiteen har ment at fylkesmannens samordningsfunksjon i den nærmeste tid framover i hovedsaken bør være av kontaktskapende og rådgivende karakter med adgang til også å bringe saken inn for sentraladministrasjonen.

Regjeringen er klar over at det vil kunne ta noen tid før samordning av den statlige virksomhet på fylkesplanet kan bli så effektivt organisert som ønskelig. I mellomtiden eksisterer det allerede et samordningsbehov av varierende karakter i distriktene. Det er derfor nødvendig allerede nå å få trukket opp visse retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon.

For det første må det i instruks til fylkesmennene fastslås at de har rett og plikt til effektivt å bidra til å samordne statlig virksomhet på fylkesplanet. Dessuten må de organer som inngår i samordningen gjennom

- instruks instrueres om at deres virksomhet vil bli gjenstand for samordning fra fylkesmannens side dersom den direkte eller indirekte berører andre statlige etaters virkefelt. De må derfor ha plikt til å bidra til at fylkesmannen kan forestå den nødvendige samordning. Dette innebærer at fagsjefene orienterer og drøfter med fylkesmannen de planer og prosjekter av viktighet som er aktuelle innenfor deres fagområder."

Kommunal- og miljøvernkomiteen har i Innst. S.nr. 204 (1979-80) vist til at Stortinget tidligere - ved behandlingen av St.meld. nr. 31 for 1974-75 - har tatt det prinsipielle standpunkt at det skal skje en best mulig samordning av statens virksomhet, og at samordningsfunksjonen skal legges til fylkesmannen. Det er bl.a. anført av komiteen at dette vil kunne bidra til løsninger på det lokale plan uten å belaste sentrale instanser. Deretter heter det i innstillingen (side 3):

"Komiteen er enig i at det gjennom instruks fastslås at fylkesmannen har rett og plikt til å utøve en samordnende funksjon for statens virksomhet i fylket, og at de organe dette angår instrueres om at deres virksomhet er gjenstand for samordning fra fylkesmannens side. Det er i denne forbindelse etter komiteens mening meget viktig at de sentrale myndigheter orienterer fylkesmennene om prinsipielle og viktige saker hvor det kan ventes å oppstå samordningsproblemer. Dette er Regjeringens ansvar.

Komiteen sier seg også enig i at fylkesmannen som Regjeringens representant etter eget initiativ bidrar til å løse eventuelle interessekonflikter mellom lokale statsorganer og kommunale eller fylkeskommunale organer."

Til § 4

Paragrafen bygger på utkastets punkt 9.

Fylkesmannens samordningsfunksjon er forutsatt både å omfatte forholdet mellom de statlige fagetater og forholdet mellom statsforvaltningen på den ene side og fylkeskommunen og kommunene på den andre.

I Stortingsmeldingen er det på side 5 bl.a. uttalt:

" I den utstrekning det er hensiktsmessig, bør fylkesmannen bistå fagsjefene med behandling av spørsmål eller saker som tas opp med fylkeskommunene og kommune. Hvor en sak er av tverrfaglig karakter og/eller berører fylkeskommunale og kommunale myndigheter, eller på annen måte er av prinsipiell betydning eller av større viktighet, innhentes fylkesmannens uttalelse før sentraladministrativ statlig myndighet tar standpunkt."

Til § 5

Prioritering mellom ulike statsoppgaver på fylkesplanet er først og fremst sentraladministrasjonens ansvar. Selv om det er av vesentlig betydning at slike problemer blir forelagt fylkesmannen og blir søkt løst der, må fylkesmannen forelegge viktigere eller mer prinsipielle spørsmål for vedkommende sentrale fagmyndigheter.

Til § 6

I mange fylker kan det være naturlig at praktiske og administrative oppgaver og tiltak blir løst felles for flere statsetater. Dette gjelder f.eks. der flere statsetater er samlet i fellesbygg. I enkelte tilfeller har andre statlige fagetater, f.eks. Statens bygge- og eiendomsdirektorats distriktskontor, forestått administrasjonen av slike felles tiltak. Paragrafen tar ikke sikte på å oppheve eller endre slike praktiske ordninger, men dersom ingen annen statlig etat peker seg særlig ut, er det naturlig at fylkesmannen tillegges administra-

tiv ledelse av slike oppgaver og tiltak som staten bør samordne i fylket.

Til § 7

Veiledning overfor kommunene må antas å bli en stadig viktigere del av fylkesmannens virksomhet. Områdene for veiledningstjenesten er utvidet bl.a. etter den foretatte etablering av sosialavdeling ved fylkesmannsembetene.

I Innst.S. nr. 204 (1979-80) og i Innst.S. nr. 184 (1980-81) har kommunal- og miljøvernkomiteen gått inn for at veiledning til primærkommunene i prinsippet bør være en statlig oppgave. Miljøvern-avdelingen som er foreslått opprettet under fylkesmannen, vil i betydelig utstrekning bli tillagt veiledningsoppgaver.

Omfanget av fylkesmannens veiledningsoppgaver overfor fylkeskommunen er foreløpig noe usikkert. En viss veiledningsvirksomhet finner imidlertid sted allerede i dag, og dette antas å ville øke noe i forbindelse med at fylkesmannen tillegges det overordnede statlige samordningsansvar i fylket.

Til § 8

Paragrafen er i samsvar med utkastets punkt 5. Foruten oppgaver i forbindelse med samordning og veiledning er fylkesmannen tillagt betydelige forvaltningsoppgaver ved lov, forskrift, instruks eller på annen måte. Man må gå ut fra at arten og omfanget av disse oppgavene fortsatt vil endres fra tid til annen. Det er derfor ikke hensiktsmessig å foreta noen oppregning i instruksen.

Bestemmelsen er i og for seg selvsagt. Når den likevel foreslås tatt med, er det for at instruksen skal bli mer dekkende for den virksomhet fylkesmannen skal utøve. Etterhvert som arbeidet med delegering av saker fra sentralforvaltningen fort-

setter, vil stadig flere saksområder bli lagt til fylkesmannen i henhold til lov eller forskrifter.

Legalitetskontroll med kommunale vedtak og tilsyn med at kommunene følger lover, forskrifter og retningslinjer gitt av regjering/storting, hører også med til fylkesmannens lovbestemte arbeidsoppgaver. Man har ikke funnet det nødvendig å nevne dette spesielt i instruksen.

Til § 9

Man antar at instruksen bør kunne settes i kraft straks.

Man har antatt at det bør sies uttrykkelig at den gamle "Instruction for Amtmændene i Norge" oppheves.

SPØRRESKJEMA TIL FYLKESMENNENE

A. Spørsmål om forholdet fylkesmann - kommune i forbindelse med økonomisk styring og planlegging.Generelt.

- 1) På hvilke av disse områdene er det spesielt viktig å få flere ressurser til rådighet for fylkesmannsembetet? (angi prioritet fra 1 til 5).

- Generell legalitetskontroll
 Kontroll/veiledning i forbindelse med årsbudsjettet
 Veiledning i forbindelse med langtidsbudsjettet
 Innstilling i forbindelse med fordeling av skatteutjæmningsmidlene.
 Andre (spesifiser).....

- 2) Har omfanget av kontroll - og veiledningsoppgaver overfor kommunene endret seg de siste 5 årene?

Kryss av:

- Nei, omlag samme omfang som før
 Ja, mindre omfang
 Ja, større omfang

Årsbudsjettering.

- 3) Hvor mange kommuner fikk ikke godkjent årsbudsjettet ved første gangs behandling?

For 1980kommuner
 For 1981kommuner

Langtidsbudsjettering.

- 4) Hvor mange kommuner har pr. juni 1981 vedtatt langtidsbudsjett? (anslag)

..... kommuner

- 5) Hvem ved fylkesmannens kontor har som oppgave å gi veiledning til kommunene i forbindelse med langtidsbudsjettene? (oppgi stillingsbenevnelse)

- 6) Hvor mange kommuner har fått langtidsbudsjettveiledning i tiden 1/7-80 til 1/7-81?

.....kommuner

- 7) Hvem tok initiativ til slik veiledning? (anslag)

Initiativ fra fylkesmannen:.....(antall kommuner)
 Initiativ fra kommunen :.....(antall kommuner)
 Initiativ fra andre (spesifiser).....
 :.....(antall kommuner)

- 8) I hvilke kommuner har representanter fra fylkesmannsembetet deltatt på møter i forbindelse med langtidsbudsjettering i tidsperioden 1/7-80 til 1/7-81?

- 9) Er det noen form for samarbeid eller felles opplegg med generalplanveiledningen i fylkeskommunen i forbindelse med langtidsbudsjettveiledningen?

Kryss av:

- Ja, ofte samarbeid
 Ja, samarbeid engang i blant
 Nei, sjelden eller aldri

- 9a) Viss ja, hvordan er dette samarbeidet organisert?

- 10) Langtidsbudsjettveiledningen ligger under fylkesmannen, generalplanveiledningen under fylkeskommunen. Skaper dette problemer for langtidsbudsjettveiledningen?

Kryss av:

- Ja, store problemer
 Ja, til en viss grad
 Nei, ingen problemer

- 10a) Viss ja, hvilke problemer?

Skatteutjammingsmidlene.

11) Hvor stor andel av skatteutjammingsmidlene blir fordelt etter skjønn mellom kommunene i fylket? (anslag)

1980:%
1981:%

12) Etter hvilke kriterier skjer den skjønnsmessige tildelingen?

13) Blir noen av de følgende institusjoner konsultert i forbindelse med fylkesmannens innstilling til fordeling av skatteutjammingsmidlene?

	Rutine- messig	Av og til	Aldri
Norske Komm.Sentr.forb.(fylkeskrets)			
Kommunaldepartementet			
Fylkeskommunen			
Andre (spesifiser).....			

14) Skjer det henvendelser til fylkesmannen i forbindelse med fastsetting av den skjønnsmessige andelen av skatteutjammingsmidlene?

	Ofte	Av og til	Aldri
Fra enkeltkommuner			
Fra Norske Komm.Sentr.Forb.(fylkeskrets)			
Fra fylkeskommunen			
Fra andre (spesifiser).....			

15) Hvilken grad av samsvar var det mellom fylkesmannens innstilling til fordeling og Kommunaldepartementets fordeling i 1980?

Kryss av:

- Ingen avvik
- Mindre avvik
- Betydelige avvik

16) Hvor stor betydning har fylkesplanen for arbeidet med innstillingen av skatteutjammingsmidlene?

Kryss av:

- Stor betydning
- En viss betydning
- Liten eller ingen betydning

- 17) I Stortingsmelding nr. 40 (1978-79) er det gjort rede for fylkesmannens framtidige funksjoner. Ut fra dette skal fylkesmannen bl.a. "virke til gagn og beste for sitt distrikt og spesielt være oppmerksom på problemene i kommuner med svak økonomi eller med andre særlige vanskeligheter" (side 10).

Har fylkesmannen tatt initiativ eller uttalt seg på bakgrunn av dette i perioden 1/7-80 til 1/7-81?

Kryss av:

- Nei
 Ja

Viss ja, hvilke initiativ?

B. Spørsmål om fylkesplanarbeidet.

FYLKESPLANEN SOM PLANTYPE

18) Hva er etter fylkesmannens vurdering den viktigste plantypen: sektorplaner eller fylkesplaner?

- sektorplaner er viktigst
- fylkesplaner er viktigst
- de to plantypene er like viktig

19) Hva er mest utslagsgivende for fylkesplanens innhold?

Ranger svarene:

- statlige planer og holdninger
- fylkeskommunens holdninger
- kommunenes planer og holdninger
- annet, hvilke?:

20) Mener De det er viktigst at fylkeskommunen og fylkesplanen bygger på/bruker de kommunale planer i oversiktsplanarbeidet på fylkesnivået, eller er det viktigst at fylkesplanen gir retningslinjer for det kommunale planarbeidet?

- viktigst at fylkesplanen gir retningslinjer for det kommunale planarbeidet
- viktigst at de kommunale planer gir retningslinjer for planer på fylkesnivå
- begge hensyn er like viktige

FYLKESMANNEN OG FYLKESPLANARBEIDET

21) Hvor høyt prioritert er medvirkning i fylkesplanarbeidet blant fylkesmannens arbeidsoppgaver?

Kryss av:

- høyt prioritert
- middels prioritert
- lavt prioritert

22) Fylkesmannen bes beskrive sin rolle i fylkesplanarbeidet:

I hvilke faser av planarbeidet deltar fylkesmannen mest aktivt?

- ved den innledende kontakt mellom fylkeskommunen og statsetatene
- i utredningsfasen, dvs. sektoretatenes arbeid med delutkast
- ved oversending av statlige sektorbidrag til fylkeskommunen
- i den avsluttende fase, dvs. fylkesplansekretariatets avveiiings- og samordningsarbeid og fylkespolitikernes vedtak av planen
- rullerings- og oppfølgingsfasen

23) Bistår fylkesmannen med utredninger til fylkesplanen?

Kryss av:

- ja
- nei

Hvis ja, nevnt eksempler på fagområder:

24) Tar fylkesmannen egne initiativ overfor fylkeskommunen på saker som han mener burde utredes i fylkesplanen?

Kryss av:

- ja
- nei
- annet svar:

Hvis ja, nevnt fagområdene:

- 25) Skjer det i fylkesplansammenheng noen samordning mellom fylkesmannen og fylkeskommunen om behandlingen av disse to områdene i fylkesplanen?

Kryss av:

kommunal økonomi ja nei
nærings- og tiltakssaker ja nei

Evt. kommentarer?:

- 26) Tar fylkesmannen initiativ overfor statsetatene for å samordne deres bidrag til fylkesplanen?

Kryss av:

ja
 nei

Hvis ja, overfor hvilke etater?

- 27) I hvilke faser av statsetatenes fylkesplanarbeid er fylkesmannen mest medvirkende?

Kryss av:

forberedende/innledende fase
 utredningsfasen
 avsluttende fase
 rullerings-/meldings-fasen
 like mye medvirkende i alle faser
 ikke aktivt medvirkende i noen fase

- 28) Er det noen av statsetatenes bidrag til fylkesplanen som sendes via fylkesmannen til fylkeskommunen?

Kryss av:

ja

nei

Hvis ja, fra hvilke etater?

Hvis ja, ble utredningene kommentert av fylkesmannen?

Kryss av:

ja

nei

Hvilke etatsutredninger ble evt. kommentert?:

SYNSPUNKTER PÅ DEN SIST VEDTATTE FYLKESPLANEN I DITT FYLKE

- 29) Hva synes De er viktigst ved den foreliggende fylkesplanen: samordningen med den statlige virksomheten og tilrådinger overfor staten, samordning og tilråding på de fylkeskommunale ansvarsområder, eller samordning og tilråding overfor kommunene.

samordning og tilråding overfor staten

samordning og tilråding på fylkeskommunens ansvarsområder

samordning og tilråding overfor kommunene

Eventuelle kommentarer til spørreskjemaet:

Følgende har deltatt i utfyllinga av spørreskjemaet
(oppgi stillingsbetegnelse):

TAKK FOR SAMARBEIDET!

LITTERATURLISTE

- Baldersheim, H. (1975): "Forvaltningsorganisasjon og samfunnsstruktur", Universitetsforlaget
- Baldersheim, H./Offerdal, A. (1979): "Desentralisering i organisert hopehav - tillegg til lokalpolitikken?", Stensil, INSS, Universitetet i Bergen
- Baldersheim, H. (1979): "Sentralisering og Desentralisering", i Lokalmakt og Sentralstyring, red. H. Baldersheim, A. Offerdal, T. Strand, Universitetsforlaget
- Cyert, R./March, I. (1963): "Behavioral theory of the firm", Prentice-Hall
- Dahl, R.A./Lindblom, C.E. (1975): "Politics, Economics and Welfare", The University of Chicago Press, Chicago
- Egeberg, M. (1981): "Stat og Organisasjoner", Universitetsforlaget
- Ekker, H. (1975): "Hvem bruker generalplanen, og hva skal den brukes til?", i Plan og Arbeid nr. 2
- Ekker, H. (1975): "Kommunene og den uformelle stat", Tidsskrift for Samfunnsforskning, nr. 6, s. 481-501
- Fesler, I. (1965): "Approaches to the understanding of decentralization", Journal of Politics Vol. 27, s. 536-566
- Fried, R. (1963): "The Italian prefects: A study in Administrative Politics", New Haven, Yale University Press, kap. 6, s. 296-314
- Jenssen, S. (1980): "Fylkesmannen og kommunene etter reformene i lokalforvaltninga", KS-rapport nr. 1, ISV, Universitetet i Tromsø
- Jenssen, S./Aarsæther, N. (1980): "Fylkesmannens tapte ære?" Kronikk, Dagbladet, 7. mars
- Kjellberg, F. (1978a): "Reformarbeidet i lokalforvaltningen. Har statsvitenskap noe å tilføre?", Plan og Arbeid nr. 3

- Kjellberg, F. (1978b): "Perspektivet på utviklingen av kommuneinstitusjonen i nasjonal sammenheng", KN-rapport nr. 6, ISV, Universitetet i Tromsø
- Kjellberg, F. (1980): "Utviklingen av de kommunale finanser. Ekspansjon og utjevning", i Den Kommunale Virksomhet, red. F. Kjellberg Universitetsforlaget
- Kyvik, S. (1979a): "Fylkesmannens rolle i det politisk - administrative system 1814-1975" i H. Baldersheim m.fl. op.cit.
- Kyvik, S. (1979b): "Fordeling av skatteutjammingsmidler på kommunene 1970-75", i H. Baldersheim m.fl. op.cit.
- Larsen, T./Røvik, K.A. (1980): "Planlegging og langtidsbudsjettering - styringsvirkninger for den kommunale økonomi?", KS-rapport nr. 3, ISV, Universitetet i Tromsø
- Leemans, A.F.: "Changing Patterns of Local Government", sitert i Smith, G. (1976): "Politics in Western Europe", s.203, 204. Heinemann Educational Books, London
- Lindblom, C.E. (1980): "The policy-making process", second Edition, Prentice-Hall, New Jersey
- March, J./Olsen, J.P. (1976): "Ambiguity an choice in organizations", Universitetsforlaget 1976
- March, J./Simon, H. (1958): "Organizations" John Wiley & Sons, New York
- Markusson, P. (1982): Upublisert hovedfagsoppgave, ISV, Universitetet i Tromsø
- Markusson, P./Nilsen, A. (1980): "Langtidsbudsjettet - et styringsredskap for kommunene?", KS-rapport nr. 2, ISV, Universitetet i Tromsø

- Mydske, P.Kr./Bersås, S.E. (1982): "Fylkesplanen - et nødvendig styringsinstrument eller en administrativ blindtarm?", i Arbeidsrapport nr. 2, Fylkesplanlegging, Administrativ og politisk organisering av fylkesplanarbeidet i fylkeskommunen (Regionalprosjektet), ISV, Universitetet i Tromsø
- Mykland, K. m.fl. (1975): "Norge under eneveldet 1660-1720" Universitetsforlaget
- Maass, A. (1959): "Area and Power: A theory of local government", The Free Press, Glencoe
- Norske Kommuners Sentralforbund (1979): "Håndbok for kommunal virksomhet"
- Olsen, J.P. (1978): "Folkestyre, byråkrati og kooperativisme", i Politisk Organisering, red. J.P. Olsen, Universitetsforlaget
- Offerdal, A. (1979): "Kommunane som iverksettarar av statleg politikk", i H. Baldersheim m.fl. op.cit.
- Rattsø, J. (1979): "Kommunenes plass i den nasjonale økonomi", NIBR arbeidsrapport
- Roness, P.G. (1979): "Reorganisering av departementa - eit politisk styringsmiddel?" Universitetsforlaget
- Self, P. (1977): "Administrative theories and politics" George Allen & Unwin
- Smith, G. (1976): "The Local-Central Axis", i Politics in Western Europe, Heinemann Educational books, London
- Strand, T. (1978): "Staten og kommunane: Standardisering, hjelp og sjølvhjelp", i Politisk Organisering, red. J.P. Olsen, Universitetsforlaget

- Strand, T. (1979): "Administrative betingelser for regional planlegging - erkjennelse av et problem", i Baldersheim m.fl. op.cit.
- Styve, J.P. (1979): "Reformer i lokalforvaltninga - nokre sentrale utviklingslinjer", i H. Baldersheim m.fl. op.cit.
- Thomesen, I. (1975): "Perspektiver og problemer vedrørende de foreslåtte reformene i norsk fylkesadministrasjon", Stensilserie A-nr. 23, ISV, Universitetet i Tromsø
- Weber, M. (1975): "Makt og byråkrati", Gyldendal
- Aarsæther, N. (1979): "Territoriell rasjonalitet?", Innlegg på seminar om lokalpolitisk forskning, arr. Norsk statsvitenskapelig forening, Geilo 1979
- Aarsæther, N. (1980): "Langtidsbudsjettet - eit velegna styringsreidkap i kommunane?", Foredrag på kurs i kommunal planlegging og budsjettering i Norske Sivilingeniørers forening, Mai 1980.
- Aarsæther, N. (1981): "Folkevald styring av utbyggingspolitikken i fylke", Kommunalt tidsskrift Nr. 4

Offentlige dokumenter:

- NOU 1974:53 - Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.
- NOU 1976:17 - Den lokale statsforvaltning.
- St.m. nr. 31 (1974-75) - Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.
- St.m. nr. 40 (1978-79) - Den lokale statsforvaltning.

St.m. nr. 23 (1979-80) - Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde.

St.m. nr. 55 (1980-81) - Regional utvikling og distriktpolitikk.

St.m. nr. 93 (1974-75) - Om en lantidsplan for kommunene.

Innstilling S. nr. 231, (1974-75)

Innstilling S. nr. 204, (1978-79)

Innstilling om langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering i kommunene og fylkene. (1970)

Stortingsforhandlinger 28.04.75

Stortingsforhandlinger 22.04.80

St. prp. nr. 158, 1975-76

St. prp. nr. 194, 1976-77

St. prp. nr. 134, 1978-79

Rundskriv fra Kommunal- og Arbeidsdepartementet, "Den kommunale og fylkeskommunale skattlegging av budsjettene for terminen 1980". H27/79, 1979

Aviser:

Ny Tid 19.08.1981

Nordlys 09.03.1982

Vesterålen 20.03.1982