



Leif Arne Heløe og Tore Hansen

Fylkesmannsembetet under omforming?

NOTAT
2007:118

Tittel: Fylkesmannsembetet under omforming?

Forfatter: Leif Arne Heløe og Tore Hansen

NIBR-notat: 2007:118

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-703-3

Prosjektnummer: O-2613
Prosjektnavn: Inndelingen av fylkesmannsembetene – vurderinger og kriterier.

Oppdragsgiver: Fornyings- og Administrasjonsdepartementet

Prosjektleder: Leif Arne Heløe

Referat: Notatet omhandler mulige konsekvenser for fylkesmanns-
embetene av at fylkene eventuelt blir slått sammen til regioner
med store oppgaver. Konsekvensene vil avhenge av så vel
regionstørrelse som oppgaveportefølje. Etter en gjennomgang av
embetets historie og nåværende oppgaver, drøftes forhold og
kriterier som bør legges til grunn ved fastsettelsen av embetenes
fremtidige størrelse og inndelingsmåte. Hensynet til enkelt-
personers rettssikkerhet er overordnet. Det innebærer god
oversikt og kontakt med kommunene i fylket. Embetene bør ha et
geografisk ansvarsområde som ikke er større enn at fylkes-
mannen kan føre tilsyn med kommunenes tjenesteproduksjon,
herunder påse at nasjonale mål oppfylles.

Sammendrag: Norsk

Dato: Desember 2007

Antall sider: 43

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

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

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2007

Forord

Dette notatet omhandler mulige konsekvenser for inndelingen av landets 18 fylkesmanns-embeter dersom de nåværende 19 fylkene, Oslo inkludert, blir omdannet til regioner, og eventuelt slått sammen. St.meld. nr 12 (2006-07): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, skisserer tre ulike modeller for slike folkestyrte regioner. Konsekvensene vil i stor grad avhenge av modellvalget, det vil si så vel regionstørrelsen som oppgaveporteføljen.

Notatets første del inneholder en summarisk gjennomgang av fylkesmannsembetets historie og av bærende prinsipper som ligger til grunn for embetsmannsrollen, spesielt for rollen som fylkesmann. Hensynet til enkeltpersoners rettssikkerhet står sentralt. Fylkesmannsrollen innebærer å ivareta så vel det overordnede forholdet staten har til kommunene, som dialog- og partnerskapsforholdet mellom forvaltningsnivåene.

I notatets annen del drøftes forhold og kriterier som bør ligge til grunn ved fastsettelsen av fylkesmannsambetenes fremtidige størrelse og inndeling. Til dette formål vurderes bruken av bl a Christiansen-utvalgets forslag til samfunnsmessige mål og kriterier for bedømmelse av kommune- og fylkesstørrelse. I notatet pekes det på at fylkesmannens forvaltningsområde ikke bør være større enn at han kan ha god kontakt med kommunene i fylket og er kjent med særtrekk av økonomisk, sosial og kulturell art. Nåværende inndeling av embetene foreslås opprettholdt, eventuelt frem til kretsinndelingene for stortingsvalg endres.

Notatet er skrevet av professor (em.)/forsker Leif Arne Heløe og professor/forsker Tore Hansen etter oppdrag fra Fornyings- og Administrasjonsdepartementet.

Oslo, desember 2007

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Sammendrag	4
1 Tema og problemstillinger	10
1.1 Innledning	10
1.2 Noen historiske linjer	10
1.3 Problemstillinger	12
1.4 Avvikling av FM-embetet?	13
2 Funksjoner og roller	14
2.1 Fylkesmannens roller og oppgaver.....	14
2.2 Fylkesmannen som embetsmann.....	17
2.3 Signaler om vektlegging av ”myke” styringsformer	19
2.4 Fylkesmannens rolle i styringsdialogen	20
2.5 Rollemangfoldet - noen generelle betraktninger	21
3 Inndelingsprinsipper.....	23
3.1 Prinsipper for desentralisering	23
3.2 Geografisk inndeling av fylkesmannsembetene.....	25
3.3 Samfunnmessige mål og kriterier av betydning for kommune- og fylkesinndelingen	27
3.4 Samfunnmessige mål og kriterier av betydning for inndelingen av fylkesmannsembetene	28
3.5 Forvaltningsmeldingen og inndelingsmåten	31
3.6 Refleksjoner rundt modellvalget og hva det kan bety for fylkesmannsembetet	31
3.7 ”Kontrollspenn”: Hvor mange kommuner kan fylkesmannen føre dialog og tilsyn med?	33
3.8 Differensiert oppgaveportefølje for fylkesmennene?	34
3.9 ”Konstruksjon av länsstyrelseverksamhet” (Ds 2007:28).....	35
4 Avsluttende merknader om kriterier for geografisk inndeling av fylkesmannsembetene	36
Referanser	41

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Typologi over regionale styringsmodeller	15
------------	--	----

Sammendrag

Leif Arne Heløe og Tore Hansen

Fylkesmannsembetet under omforming?

NIBR-notat: 2007:118

Oppsummering og anbefalinger

Notatet omhandler mulige konsekvenser for inndelingen av fylkesmannsembetene ved etableringen av de såkalte ”sterke, folkestyrte regionene”. Konsekvensene vil avhenge av hvilke oppgaver regionene vil få, hvor mange de vil bli og hvordan de blir inndelt. Som bakgrunn for å vurdere embetenes fremtidige inndelingsmåter, starter notatet med en drøfting av embetets historie og nåværende stilling - med utgangspunkt i fylkesmannsinstruksen og gjøremålene slik de er i dag.

Fylkesmannen er gitt myndighet på en rekke områder regulert gjennom anslagsvis 90 lover og 2000 forskrifter. Samordningsbehovet er stort, både i forhold til departementene, internt i embetene og på fylkesnivå i forhold til andre offentlige etater.

Fylkesmannen er statens fremste representant i fylket. Han skal føre tilsyn med at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp regionalt og lokalt. Videre er han tillagt en tosidig representasjonsrolle: Både å (1) representere Kongen eller myndighetene overfor innbyggerne og (2) være talsmann for borgerne overfor øvrigheten. Han skal fungere som mellomledd i styringsforholdet mellom de sentrale ledd i statsforvaltningen (departementene og direktoratene) og kommuner, næringsliv og enkeltindivider. Virksomheten skal bl.a. ta sikte på å utvikle en desentralisert forvaltning som ivaretar hensynet til det lokale selvstyret og rettssikkerheten for enkeltmennesket.

Fylkesmannen skal være garantist for etablerte rettsstatsverdier, være partipolitisk nøytral og ivareta verdier som kan sammenfattes i sentrale forvaltningsrettslige prinsipper som *legalitetsprinsippet, saklighetsprinsippet, likebehandlingsprinsippet, forutberegnelighetsprinsippet, det kontradiktoriske prinsippet, forsvarlighetsprinsippet og offentlighetsprinsippet.*

I forholdet mellom staten og kommunene skilles det mellom *det overordnede forholdet* og *partnerskapsforholdet*. Kommunene har det utøvende ansvaret for enkelte samfunnsoppgaver, mens staten har ansvaret for andre. Det oppstår derfor behov for samordning og praktisk samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter. Forholdet mellom staten og kommunene skal på dette punktet baseres på partnerskap og dialog. Lokaldemokratiet må få utfolde seg, og erfaringer fra kommunene må gjenspeile seg i statlig politikk.

I samspillet mellom stat og kommune har fylkesmannen derved to roller: Den ene har utspring i oppgavene som sektormyndighet med ansvar for den regionale styringen av statlig politikk, dels som overordnet myndighetsorgan i forhold til kommunene, dels som kontrollør ved gjennomføringen av tiltak. Den andre preges av rollen som diskusjons-

partner der fylkesmannen fører dialog med kommunene, veileder og gir råd, bl.a. i form av tolkninger av innholdet i statlig politikk. Forenklet kan den første rollen sies å være preget av enveis, den andre av toveis kommunikasjon.

Individuell kontakt – Fylkesmannsembetene mottar daglig en rekke henvendelser fra enkeltpersoner eller representanter for kommunene med forespørsel av ulike slag. Embetene spiller derfor en betydelig rolle som rådgiver og veileder i en rekke saker av samfunnsmessig art, både overfor enkeltindivider, bedrifter, institusjoner og kommuner.

Harmonisering av statlige og folkevalgte organers regiongrenser?

Det har vært anført at ulik inndelingsmåte for det folkevalgte regionale nivået og det statlige fylket vil virke forvirrende på allmennheten. Flere forhold spiller inn: (1) Graden av samhandling mellom regional stat og det folkevalgte organet, (2) Regionalnivåets forhold til kommunene, (3) Kommunenes fremtidige oppgaveportefølje og struktur og (4) Omfanget av fremtidige tilsyns- og kontrolloppgaver.

Fylkesmannens viktigste gjøremål er knyttet til kommunene og til enkeltindivider, ikke til fylkeskommunen/regionen. Harmonisering av de geografiske avgrensningene er derfor ikke et hovedansvar, med mindre de folkevalgte regionene blir tildelt overordnede oppgaver, spesielt i forhold til kommunene, oppgaver som hittil har vært betraktet som statlige. Dersom f.eks. tilsynsoppgavene skulle bli delt mellom regionen og fylkesmannen, taler det for en harmonisering av det geografiske "nedslagsfeltet" – ellers vil det forvaltningsmessige ansvaret fortone seg som uryddig.

For folk flest fungerer fylkesmannsembetet som garantist for rettferdig fordeling og for at nasjonale standarder i tjenesteproduksjonen sikres. Størrelsen på fylkesmannens geografiske ansvarsområde har trolig en viss betydning for tillitsforholdet. Dersom regionmodellen (landsdelsmodellen) blir valgt, og fylkesmannsembetene blir gitt samme geografiske utforming, vil det kunne innebære dårligere lokalkunnskap i den statlige regionalforvaltningen, og dermed dårligere innsyn i forholdene på kommuneplan.

Rettsikkerhet, kompetanse og samordning – En av de viktigste oppgavene for statens regionale forvaltning er å ivareta det overordnede nasjonale mål om rettsikkerhet. Hovedelementene i fylkesmannens rettsikkerhetsfunksjon ligger i oppgaven som klageinstans for kommunale enkeltvedtak og oppgaven som tilsynsmyndighet etter særlovgivningen. Hensynet til enkeltpersoners rettsikkerhet er overordnet. Oppgaven medfører bl.a. å føre tilsyn med store deler av kommunenes tjenesteproduksjon, foreta lovlighetskontroll med kommunale vedtak og behandle klager på kommunale enkeltvedtak.

Samfunnsmessige mål og kriterier av betydning for kommune- og fylkesinndelingen

Christiansen-utvalget fremhever syv generelle samfunnsmessige mål som kommune- og fylkesinndelingen skal bidra til å realisere: *Effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling, nasjonaløkonomisk styring, rettsikkerhet, regional utvikling, miljøvern og ressursforvaltning og et levende demokrati*. Av disse målene utleder utvalget 19 kriterier, hvorav fire gjelder den lokale/ regionale statsforvaltningen: *Kostnadseffektivitet, behovstilpasning, kompetanse og samordning*.

Effektivitet er av Christiansen-utvalget tillagt stor vekt. Sammenholdt med målet om nasjonaløkonomisk styring, kan det isolert sett tale for vektlegging av økonomiske forhold når det gjelder størrelse og inndeling av embetene. Stordriftsfordeler er en mulig gevinst ved store enheter, *men er antakelig av størst interesse i forhold til kommuneinndelingen*, sier imidlertid utvalget. *Når det gjelder fylkeskommunale tjenester kan de være mindre grunn til å forvente skalaeffekter* (s. 61). Grunnen er todelt: Mange tjenester

retter seg bare mot en liten gruppe i befolkningen, og produksjonsomfanget vil avhenge av gruppestørrelsen. Den andre grunnen ligger i bosettingsmønsteret. Spredt bosetting kan hindre at stordriftsfordeler utnyttes fordi produksjonsenheter bare vil kunne dekke en del av befolkningen i fylket.

Samme syn på mulige stordriftsfordeler og ulemper kan gjøres gjeldende også for inndelingen av fylkesmannsembetene. Geografisk utstrekning og antall tilsynsenheter er mer avgjørende enn det totale folketallet. I tillegg kommer hensynet til *allokerings- eller formålseffektivitet*. For samfunnet er det minst like viktig at fylkesmannen påser at tjenesteproduksjonen er relevant, tilstrekkelig og kvalitativt høyverdig, som at den skjer for en billigst mulig penge.

Kriteriet kompetanse, som Christiansen- utvalget utleder av de nasjonale målene, har også klar relevans for oppgaveporteføljen. På flere viktige samfunnsområder er fylkesmannsembetet ”kompetansesenter” for kommunene, til dels også for andre institusjoner, foreninger og enkeltpersoner.

Samordnings- og meklerrollen gjelder både i forhold til statens ulike regionale etater, 35-40 i tallet, og i forhold til kommunesamordning, plansamordning og beredskaps-samordning. Fylkesmannen skal sørge for at formidlingen av statlige styringssignaler til kommunene er konsistent og helhetlig, han skal bidra til konfliktløsning, og stimulere til samarbeid mellom kommunene og statsforvaltningen.

Sammenfatningsvis kan fylkesmannens relasjon til kommunene oppsummeres til (1) det overordnede forholdet og (2) partnerskapsforholdet. Begge avhenger av gjensidig tillit, nærhet, god oversikt og innsikt i lokale forhold. Fylkesmannen markerer og symboliserer statens nærvær i distriktet, og gjør det mulig for kommuner, institusjoner, foreninger, bedrifter og enkeltpersoner å ta direkte kontakt og få rask tilbakemelding.

”Kontrollspenn”: Hvor mange kommuner kan fylkesmannen føre dialog og tilsyn med?

Dersom Stortinget velger regionmodellen, slik den er skissert i forvaltningsmeldingen, mener regjeringen at det sannsynligvis vil være nødvendig med flere fylkesmannsembeter innenfor hver region. Hovedargumentet vil være nærhet til kommunene og befolkningen, samt behovet for oversikt og detaljkunnskap i embetet om hver enkelt kommune. Avstander, kommunikasjoner og reisetid spiller inn. Likeså størrelsen på kommunene: Er kommunene små, kan fylkesmannen normalt ”tåle” tilsynsoppgaver og dialog med et større antall fordi virksomhetsområder er smalere og tilsynsenhetene færre enn i de store kommunene. Til gjengjeld er kompetansen i de store kommunene oftest bedre og kommunene mindre avhengig av rådgivning og veiledning. Kommunebesøk og annen personlig kontakt blir vanskelig å opprettholde dersom kontaktpunktene blir mange og tiden mellom besøkene lang. Historie, identitet og tradisjon kan spille inn. Distriktsvise motsetninger og konkurranse mellom kommuner og steder om posisjoner og arbeidsplasser kan ikke overses. Kommunikasjonsårer, felles arbeidsmarkedsområder, handels- og næringsfellesskap har betydning. Med disse reservasjoner i minne, og ut fra personlige erfaringer fra Troms, vil vi antyde at fylkesmannens ”kontrollspenn” ikke bør omfatte flere enn 20-25 kommuner.

I tillegg til ovennevnte forhold bør organiseringen av statens øvrige etater tillegges betydning: Vil fylkesmannens oppgaveportefølje få ”påfyll” ved at enkelte kontroll- og tilsynsoppgaver, som i dag tilligger andre statsetater, bli overført? Kan det tenkes at små regionale etatskontorer blir innlemmet i fylkesmannsembetet?

Fylkesmannsembetenes geografiske inndeling

Basert på ovenstående gjennomgang av fylkesmannens roller og oppgaveportefølje, kan det fastslås at de 18 fylkesmannsembetene er, og av befolkningen primært betraktes som, statsforvaltningens forlengete arm. Embetet kan derfor ikke oppfattes som en sideordnet organisasjon eller haleheng til fylkeskommunene/regionene. Ut fra en slik betraktning, synes det naturlig at inndelingen av fylkesmannsembetene følger den valgkretsinnndeling som gjelder for stortingsvalg. Unntak i form av justeringer kan eventuelt gjøres i tilfeller der deler av et nåværende fylke overføres til et annet som følge av nye regiondannelser. Likeledes må det tas reservasjon når det gjelder størrelsen på valgkretsene – både når det gjelder folketall og geografisk utstrekning. Dersom valgkretsene får noenlunde samme størrelse som forvaltningsmeldingens regionmodell, er det naturlig å beholde flere fylkesmannsembeter i hver valgkrets/region. Det viktigste argumentet for å opprettholde relativt mange (14-18) fylkesmannsembeter er behovet for statlig tilstedeværelse/nærvær i distriktet og hensynet til kommunene som er fylkesmannens viktigste samhandlingspartnere.

En betydelig del av fylkesmannens oppgaver er individrettete. For disse, og for en rekke andre gjøremål på vegne av staten, spiller det mindre rolle hvordan fylkesmannsembetene inndeles, bortsett fra at det geografiske virkefeltet ikke bør være for stort. Hvis fylkesmannen – mot formodning - blir tillagt oppgaver i forhold til regionen, så som tilsyns- og kontrolloppgaver, vil spørsmålet om sammenfallende grenser for fylkesmannsembetet og den folkestyrte regionen bli aktuelt.

Det viktigste hensynet ved inndelingen av de statlige forvaltningsområdene må være muligheter og begrensninger for at staten, gjennom sin regionale forvaltning, kan påse at nasjonale mål for politikken oppfylles innenfor rammen av det lokale selvstyret. Det betinger at fylkesmannens forvaltningsområde ikke er større enn at han kan ha på god oversikt og kontakt med kommunene i fylket og er vel kjent med lokale særtrekk av økonomisk, sosial og kulturell art. Publikums tilgjengelighet til fylkesmannens tjenester tilsier også at den geografiske avgrensningen av hans ansvarsområde ikke bør være større enn dagens fylker.

Med de ovenfor nevnte reservasjoner i minne, synes det naturlig å opprettholde den nåværende inndelingen av fylkesmannsembetene, eventuelt frem til det blir foretatt endringer av kretsinnndelingene for stortingsvalg.

Differensiert oppgaveportefølje for fylkesmennene?

Fylkesmannens oppgaveportefølje favner vidt, fra sakstyper som omfatter et betydelig antall enkeltsaker i året, til de sjeldne som bare forekommer en håndfull ganger. Tanken om å samle behandlingen av enkelte sjeldne sakstyper til ett eller et fåtall embeter, har vært drøftet ved et par anledninger. En annen innfallsvinkel til spørsmålet om eventuelt å opprette "landsfylkesmenn" er sprunget ut av et desentraliseringspolitisk motiv: Ønsket om å bygge ned den sentrale statsadministrasjonen i Oslo, og overføre oppgavene til ett eller et fåtall fylkesmannsembeter. Forenklet sagt innebærer den første forslaget sentralisering av saksbehandlingen, det siste desentralisering. Mot forslagene taler at det bryter med prinsippet om fylkesmannens territorielle jurisdiksjon, det vil si utøvelse av statlig myndighet på nærmere angitte saksfelter innenfor et avgrenset geografisk område (fylke).

Rent faglige tilnærminger kan tilsi at konsentrasjon av saksbehandlingen vil styrke kvaliteten på saksbehandlingen. Det kan også hevdes at slik konsentrasjon bidrar til å harmonisere eller "likerette" saksutfallet. På den annen side gir dagens ordning med saksbehandling ved fylkesmannsembetene rikelig anledning for de berørte til besøk og

kontakt med saksbehandler. Det betyr god mulighet for partene til å fremme sine syn. Det kan bidra til å styrke legitimiteten.

”Koncentration av länsstyrelseverksamhet” (Ds 2007:28)

Nylig forelå en utredning i Sverige med ovenstående tittel. Formålet med utredningen var å analysere eventuelle muligheter for å konsentrere og samordne behandlingen av länsstyrelsens (fylkesmannsembetenes) kjernevirksomhet. Det er vanskelig å se at forslagene i den svenske utredningen kan anvendes på norske forhold. Dels har det sammenheng med at oppgaveporteføljene ved fylkesmannsembetene og länsstyrelsene er forskjellige, og dels fordi det i Norge så langt ikke er aktuelt med sterk sentralisering av statlige forvaltningsfunksjoner, slik det har vært foreslått i en utredning fra den svenske Ansvarskommittén. (Trolig blir slike regiondannelser heller ikke gjennomført i Sverige i overskuelig fremtid på grunn av uenighet i regjeringen.)

Avsluttende merknader om kriterier for geografisk inndeling av fylkesmannsembetene

I dette avsluttende kapitlet oppsummeres de viktigste forhold som taler for å beholde fylkesmannsembetene som relativt små enheter. Deretter drøftes forhold som tilsier større enheter.

1. Geografisk nærhet. Fylkesmannens mulighet for å skjøtte sine mange oppgaver avhenger i stor grad av godt kjennskap til territoriet han betjener. Jo mer vidstrakt territoriet er, jo vanskeligere er det å vedlikeholde og oppdatere detaljkunnskapen.

2. Folketall. Fylkesmannsembetet betjener i stor grad enkeltindivider. Det forutsetter at embetet er fysisk tilgjengelig for befolkningen. Sammenslutning av embetene til store jurisdiksjoner vil redusere tilgjengeligheten. Oppgaver av kollektiv karakter vil trolig kunne løses mer kostnadseffektivt gjennom samling i store enheter. Tilgjengeligheten for befolkningen bør imidlertid veie tyngre enn forvaltningsmessig effektivitet ved en totalvurdering av hensiktsmessig fylkesstørrelse.

3. Historie, tradisjon og identitet. Fylkesinndelingen og fylkesmannsembetet er kanskje den eldste politisk-administrative institusjonen landet har. Denne historiske forankringen har gitt fylkene en egen identitet som ikke uten videre kan slettes av funksjonelle hensyn. Identiteten vil trolig manifestere seg og mobiliseres ved en eventuell nedleggelse av tradisjonsrike fylker. Historie, tradisjon og identitet taler for å beholde fylkene og dagens inndeling av fylkesmannsembetene.

4. Antall kommuner som betjenes. I det regionale Norge oppfatter mange fylkesmannen som myndighetenes myndighet. Særlig gjelder dette i forhold til veiledning og tilsyn med kommunenes omfattende oppgaveportefølje. Kvaliteten i relasjonene mellom fylkesmannen og enkeltkommuner avhenger av hvor hyppig og tett kontakten er. Samtidig er det viktig at kontakten ikke blir for nær eller ”familiær”. Dagens fylkesinndeling med tilsynsansvar for deres respektive kommuner ivaretar etter vår mening balansen mellom hensynene til nærhet og distanse på en rimelig god måte.

5. Sentralstedsteoretiske hensyn. I Norge er det vokst frem 17 ”fylkeshovedsteder”. Selv om det kan hevdes at det er ”upraktisk” med så mange regionale sentra, representere de en realitet som ikke lett lar seg endre. En ”degradering” av om lag ti av senterbyene vil trolig være så konfliktfylt at kostnadene lett vil kunne overstige utbyttet. Fylkene med tilsvarende inndeling av fylkesmannsembetene innebærer viktige og stabile rammebetingelser der endringer i inndelingen kan medføre store omstillingskostnader.

6. Skalafordeler. Flere av fylkesmannens oppgaver har som nevnt kollektive egenskaper som innebærer at gjennomsnittskostnadene faller med økende saksmengde (stordriftsfordeler). Den direkte tjenesteproduksjonen ved embetet er imidlertid av begrenset omfang. Muligheten for å høste skalafordeler er derfor beskjeden. I dag teller ikke argumentet om skalafordeler i fylkesmannens tjenesteproduksjon særlig tungt.

7. Kompetanse. Kravet om økt kompetanse kan tjene som argument for større forvaltningsmessige enheter. For kommunenes del dreier det seg blant annet om problemer med å skaffe utdannede lærere, sykepleiere, leger, barnehagepedagoger, sosialarbeidere mv. Innenfor administrasjonen foreligger også stort behov for bedre kompetanse – både innenfor økonomiske, juridiske og tekniske fagområder. Investeringsoperasjonene som fire Nordlands-kommuner har begitt seg inn på har klart demonstrert mangelen på kompetanse innenfor et felt som offentlig virksomhet i senere år er blitt sterkere involvert i. Tilsvarende kompetansekrav vil i enda sterkere grad gjøre seg gjeldende overfor fylkesmannsembetet på alle dets ansvarsområder. Samtidig må det imidlertid tilføyes at dagens inndeling av landet i 18 fylkesmannsembeter så langt ikke har medført vansker med å sikre høy faglig kompetanse i ivaretagelsen av embetenes ulike oppgaver.

8. Rettssikkerhet og likebehandling. Ivaretagelsen av et likhets- og rettssikkerhetsprinsippet er trolig det viktigste hensynet i forbindelse med alle oppgavene embetet befatter seg med. Selv små avvik fra lov- og regelverk kan føre til beslutningsutfall som bryter med prinsippet om likebehandling. Hensynet til rettssikkerhet og likebehandling tilsier derfor en mer sentralisert og/eller "harmonisert" ivaretagelse av visse sakstyper. Det kan imidlertid hevdes at ivaretagelse av likebehandlingsprinsippet ikke må innebære at hvert individ eller enhver virksomhet gis nøyaktig samme behandling. Ofte vil likhetshensynet knytte seg til utfallet eller resultatet av vedtaket, og hvor man for å oppnå en slik likhet, må variere behandlingen.

9. Sammenfall med andre regionale inndelinger. En eventuell felles geografisk inndeling for alle statens regionale etater vil føre til suboptimale løsninger for de fleste av dem. Samtidig er det imidlertid ønskelig med overbyggende organisatoriske mekanismer som kan motvirke fragmenteringen av statens regionale forvaltning. Fylkesmannsembetet ville kunne tjene som en slik overbygning. Spørsmålet er imidlertid om samhandlingen mellom fylkesmannen, helseregionene og den øvrige regionaliserte stat har et slikt omfang at en full samordning er hensiktsmessig. Ut fra fylkesmannens mange gjøremål, slik de er beskrevet ovenfor, vil en dramatisk endring i organisasjonsmønsteret – spesielt etablering av storregioner etter mønster av helseforetakene - ha flere ulemper enn fordeler. Under enhver omstendighet kan etablering av store regioner, spesielt på folkevalgt nivå, være skritt i retning av en sterkere føderalisering av den norske enhetsstaten, noe som neppe er ønskelig.

1 Tema og problemstillinger

1.1 Innledning

Når St.meld. nr. 12 (2006-2007), *Regionale fortrinn - regional framtid*, (forvaltningsmeldingen) trekker opp hovedlinjene for en reform av styringsordningene på mellomnivået, er dette en videreføring av en debatt om regionale og lokale forvaltningsreformer som har foregått i hele etterkrigstiden, og som har materialisert seg på ulike, men ikke alltid like intenderte, måter. Debatten dreier seg ikke bare om hva som administrativt sett er de mest hensiktsmessige organisasjonsformer for forvaltningen av ulike offentlige oppgaver. Den berører også en rekke overordnede verdier for samfunnsstyringen - slik som demokratisk gehalt i vårt regionale og lokale styringssystem, omfanget av regional og lokal uavhengighet i forhold til statsmaktene, befolkningens tilknytning til eller identitet med sitt lokalsamfunn, hensynet til forvaltningsmessig oversiktighet og koordineringsevne og ikke minst spørsmålet om sikring av likhet og likebehandling langs en geografisk dimensjon, der bosted ikke spiller noen rolle for hvilke tjenester man får fra offentlige myndigheter.

I alle disse reformdebattene har fylkesmannens posisjon og rolle utgjort et viktig tema, ofte koblet til sterke oppfatninger om hvilken plass embetet skal ha i forvaltningssystemet. Tross debatten og de sterke meningene om embetet, er det interessant å registrere at embetet har vært langt mer seiglivet enn man kunne forvente i et samfunn og politisk miljø der skeptikerne og motstanderne har vært mer omfattende og tydelige i sine holdninger enn embetets "vennekrets". Alt i alt har det ikke funnet sted spesielt dramatiske endringer i fylkesmannens myndighetsområde i løpet av de siste seks decennier. Enkelte vil til og med hevde at heller ikke embetets mer enn 1000-årige historie har ført til spesielle endringer i de funksjoner som skal utøves: å representere den sentrale statsmakt i forhold til den enkelte region og dens lokalsamfunn. De endringene som faktisk har funnet sted har sprikt noe når det gjelder fylkesmannens maktbasis i vårt styringssystem. Dersom vi går historisk til verks, hadde embetet opprinnelig - dvs. på slutten av 800-tallet - et visst omfang av autonom beslutningsmyndighet, en autonomi som imidlertid ble kraftig innskrenket ved innføringen av eneveldet fra 1660. Kontinuiteten i utøvelsen av embetet over tid er ikke minst understreket ved at kong Christian V's amtmannsinstruks fra 1685 var gyldig helt frem til 1981 da en ny instruks for fylkesmennene avløste denne - men uten at dette representerte noe stort oppbrudd fra den tidligere ordning.

1.2 Noen historiske linjer

Selv om fylkesmannsambetet må regnes som den eldste politisk/administrative institusjon i landet, har embetet vært satt under debatt ved flere anledninger - og særlig i tiden etter

annen verdenskrig. Den politiske oppslutning om embetet har i beste fall vært lunken og i noen grad preget av ambivalens – noe som ikke minst avspeiler en generell usikkerhet om hvilke funksjoner et regionalt styringsnivå skal ha i vårt samlede forvaltningssystem. Ved flere anledninger har det vært uttrykt ønsket om en avskaffelse av fylkesmannsordningen, men uten at dette er kommet til uttrykk i konkrete eller formelle forslag. Spesielt i de første etterkrigsår var skepsisen til fylkesmannsambetet stor. I rapporten fra Undersøkelseskommissjonen av 1945, som gransket handlemåten til en rekke offentlige organ den første tiden etter den tyske okkupasjonen av Norge, fremsettes det en nokså utilsørt kritikk av embetsutøvelsen under okkupasjonen. Ved at fylkesmennene valgte å sitte i embetet så lenge som mulig under okkupasjonen - bl.a. ut fra en begrunnelse om å holde samfunnsmaskineriet i gang - bidro de ifølge kommissjonen til å legitimere nazifiseringen av det norske samfunnet. Kommissjonens kritikk ble forsterket da deres rapport ble behandlet i Stortinget, og hvor kritikken ikke bare rammet de aktuelle innehavere av embetet, men også embetet som sådan (Y. Flo 2004/2005, kap.10). Kritiske holdninger som dette summerte seg opp til en sterk skepsis - særlig innen Arbeiderpartiets rekke - til å utvide fylkesmannens funksjoner og myndighet gjennom overføring av nye oppgaver til embetet - slik dette bl.a. var foreslått av Desentraliseringskomiteen av 1947. Denne skepsis materialiserte seg imidlertid ikke, verken i konkrete forslag eller tiltak som begrenset fylkesmannens myndighetsområde. Og det var heller ikke krigserfaringene eller den tidligere utnevningssaks som var de konkrete foranledninger til endringene som senere har funnet sted i fylkesmannsrollen. Med utgangspunkt i Arbeiderpartiets program for stortingsvalget i 1953, utarbeidet statsråd Ulrik Olsen en skisse til reformer av fylkeskommunen - der hovedmålet var en selvstendiggjøring og demokratisering av dette styringsnivået, særlig i forhold til overordnede statlige myndigheter. Denne *Lex Ulrik* innebar en sterk vingeklipping av fylkesmannsrollen, der fylkeskommunen skulle frigjøres fra fylkesmannsambetet. Spesielt ønsket man å få slutt på fylkesmannens dobbeltrolle - som en slags ”politikerbyråkrat” (Flo 2004/2005, s. 308).

I motsetning til den sterke skepsis mot fylkesmannsambetet som kom til uttrykk i Stortingets behandling av Undersøkelseskommissjonens innstilling, var Ulrik Olsens begrunnelse for styrking av fylkeskommunen, og innføring av et klart skille mellom denne og fylkesmannens funksjonsområde, langt mer rasjonelt motivert: å skape ryddige og klare linjer mellom to ulike institusjoner, og mellom fylkesmannens roller som statlig administrator, statlig kontrollør, lokal saksforbereder og lokal beslutningstaker. Ulriks Olsens initiativ vant liten støtte - heller ikke i regjeringen og i hans eget parti. Særlig sterk var motstanden fra fylkesmennene selv, som foretrakk et åpent mandat for sin virksomhet. Ifølge disse var fylkesmennene like mye distriktenes representanter overfor sentralmakten som det motsatte, og fylkesmennene mente det var viktig å ivareta rollen som hjelpeorgan overfor kommunene. Dette synet på fylkesmannens oppgaver og rolle i det samlede lokale forvaltningssystem lå også til grunn for fylkesmann Nicolai Schei's lederskap av *Kommuneinndelingskomiteen* (oppnevnt 1946). I realiteten stilte Schei-komiteen ”kabinettspørsmål” i forhold til *Lex Ulrik*, og lyktes derved å holde spørsmålet om reformer på mellomnivået borte fra sammenslåingsdebatten (Flo 2004/2005, s. 312). Demokratilinja tapte for det patriarkalske systemet, i følge Flo (s.313).

Det var først i forbindelse med *Lov om fylkeskommuner* fra 1961 at det ble iverksatt endringer i fylkesmannens oppgaver. Her ble det fastslått at fylkesmannen ikke lenger skulle være ordinært medlem av fylkesutvalget, men skulle fortsatt fungere som saksforbereder for fylkesutvalget og fylkestinget. Politisk sett innebar dette en viss svekkelse av fylkesmannens status, selv om embetet fortsatt ivaretok viktige funksjoner i forhold til de politiske beslutningstakere på fylkeskommunalt nivå. Da *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen* - under ledelse av Dagfinn Juel - utredet reformer på mellomnivået, trådte de forsiktig når det gjaldt fylkesmannens rolle og fremtidige

posisjon. For komiteen var det viktig å unngå for mange kontroversielle spørsmål - og å sikre konsensus rundt deres hovedforslag. Av denne grunn ble det ikke tatt noe initiativ for å fjerne fylkesmannsembetet, selv om alle av fylkesmannens fylkeskommunale oppgaver nå ble overført til en egen administrasjon. Prinsipielt sett var det et nokså ribbet fylkesmannsembete som sto igjen etter reformene i fylkeskommunen på midten av 1970-tallet, men denne tilstanden av en viss maktesløshet viste seg å bare være midlertidig. Tidlig på 1980-tallet fikk man en økende tiltro til embetet - en tiltro som knyttet seg til veksten i statlig virksomhet på regionalt nivå, og der fylkesmannen skulle spille en sentral koordinerende rolle. Denne "reinkarnasjonen" av embetet manifesterte seg ikke minst i den nye fylkesmannsinstruksen fra 1981 - som omsider avløste eneveldets nesten 300 år gamle mandat for amtmannen.

1.3 Problemstillinger

I løpet av de siste decennier har fylkesmannsembetet langt på vei "gjenvunnet" sin tradisjonelle status, samtidig som den demokratisk styrte delen av vårt regionale styringssystem står tilbake sterkt svekket etter at sykehusene ble overført til statlig forvaltning gjennom spesialiserte helseregioner. Selv om regjeringens forslag til en reform av fylkeskommunen ikke direkte angår fylkesmannsembetet, vil en slik reform legge rammer for hvordan fylkesmannens ulike gjøremål kan ivaretas - og da i særdeleshet den sentrale rollen fylkesmannen har spilt som koordinator av offentlig - statlig så vel som kommunal - virksomhet på det regionale nivå.

Dette notatet omhandler i hovedsak mulige konsekvenser for inndelingen av fylkesmannsembetene ved etableringen av de såkalte "sterke, folkestyrte regionene". Spørsmålene er mange, og svarene vil i stor grad avhenge av to-tre forhold: Hvilke oppgaver vil regionene få, hvor mange vil de bli og hvordan vil de bli inndelt? Vi vil i det følgende diskutere en del dilemmaer og mulige løsninger, gitt at regjering og Storting bestemmer seg for å gjennomføre en reform i tråd med forslagene i forvaltningsmeldingen (St.meld.nr. 12 (2006-2007)) og Stortingets merknader til den.

Notatet bygger i første rekke på opplysninger som er gitt i nevnte stortingsmelding, på stortingsbehandlingen og fylkestingenes behandling av saken - så langt. I innstillingen fra det såkalte Christiansen-utvalget (NOU 1992: 15, *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*), lister utvalget opp en rekke samfunnsmessige mål og kriterier som bør legges til grunn ved vurderingen av kommune- og fylkesinndelingen. Disse er vurdert og kommentert i notatet med henblikk på deres betydning i forhold til inndelingen av fylkesmannsembetene. I tillegg er andre utredninger, instruksjoner og litteratur brukt som kilder. Spesielt må nevnes Statskonsults utredning *Embetsmannen – og hennes roller*, forfattet av Johannes Ulltveit-Moe (1997). Utredningen inneholder en rekke opplysninger og henvisninger som har vært av stor nytte.

Ved vurderingen av embetenes fremtidige inndelingsmåter og arbeidsoppgaver er det nødvendig med en oversikt over "status presens" - basert på fylkesmannsinstruksen og gjøremålene slik de er i dag. Notatet starter derfor der. Men aller først: Kan det komme på tale å nedlegge fylkesmannsembetet og erstatte det med andre statlige kontroll- og tilsynsordninger?

1.4 Avvikling av FM-embetet?

Regjeringens syn, slik det kommer til uttrykk i forvaltningsmeldingen, bl. a på side 109, er klar:

Etter regjeringens syn er det viktig å beholde fylkesmannen som et knutepunkt mellom stat og kommune, særlig for å samordne og formidle statlig politikk overfor kommunene og for å ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn gjennom tilsyn og klagebehandling. Fylkesmannen skal også framover ivareta ulike typer oppgaver og roller for å ivareta de mål og prioriteringer som utgår fra Storting og regjering.

Av den politiske debatten synes imidlertid å fremgå at kommunalministerens eget parti, SP, primært ønsker å nedlegge embetet. Frp sysler med tanken på å erstatte embetet med "forvaltningsdomstoler", en i hver region. Det er imidlertid svært lite sannsynlig at det vil være flertall i Stortinget for slike ytterliggående løsninger. Vi må derfor gå ut fra at flertallet ønsker å bevare embetet, trolig med en sterkere vinkling mot kontroll- og tilsynsoppgaver.

2 Funksjoner og roller

2.1 Fylkesmannens roller og oppgaver

Som et utgangspunkt for å vurdere fylkesmannsembetet i forhold til andre regionale ordninger kan det være nyttig å foreta en komparativ vurdering av embetet i forhold til andre mulige og eksisterende regionale styringssystemet. Et utgangspunkt for en slik vurdering kan være å sondre mellom ulike hoveddimensjoner som kan inngå som grunnlag for en klassifisering av styringssystemer på mellomnivået. Vi har ved en tidligere anledning utviklet en typologi som kan være et nyttig utgangspunkt for en slik klassifisering, og vi skal her redegjøre for hovedtrekkene ved denne typologien (Hansen og Heløe 2005).

Typologien tar utgangspunkt i tre sentrale dimensjoner ved den politiske og faglige debatt man har hatt om det regionale styringsnivået – både her i landet og i andre land hvor temaet har stått på dagsorden. En første dimensjon gjelder spørsmålet om hvorvidt et regionalt nivå bør ha et *selvstendig oppgaveansvar* eller om de først og fremst skal ivareta oppgaver overfor eller i forhold til andre myndigheter, og da særlig kommunene og fylkeskommunene. Den andre dimensjonen reiser spørsmålet om *hvilke organer* som skal ha det overordnede ansvar for virksomheten i de enkelte regioner – hvorvidt dette skal være demokratisk styrte enheter med en direkte folkevalgt forsamling eller om ledelsen skal være oppnevnt av andre offentlige myndigheter – kommuner eller stat. Den tredje dimensjonen dreier seg om spørsmålet om omfanget av regionens myndighetsområde; hvorvidt de skal være multifunksjonelle eller unifunksjonelle – altså spesialregioner som bare ivaretar en enkelt hovedoppgave. *Bredden i myndighetsområde* for en region vil kunne ha konsekvenser for graden av autonomi for de regionale myndigheter, både i forhold til statlige føringer og krav fra kommunene, og der det antas at multifunksjonelle regioner vil forutsette høyere grad av autonomi enn unifunksjonelle spesialistregioner.

I tabell 2.1 har vi dikotomisert hver av de tre dimensjonene og koblet dem sammen i en typologi som omfatter i alt åtte mulige modeller for det regionale styringsnivået.

Tabell 2.1 *Typologi over regionale styringsmodeller*

Ansvarsområde	Selvstendige oppgaver		Oppgaver for kommunene og statlige regionale etater	
	Direkte	Indirekte/ oppnevnt	Direkte	Indirekte/ oppnevnt
<i>Funksjoner:</i>				
Multifunksjonell	1	2	3	4
Unifunksjonell	5	6	7	8

Her representerer modell 1 den formen dagens fylkeskommune har, en modell som langt på vei gjenspeiler et føderalt ideal for utformingen av lokale styringsordninger. Riktignok har overføringen av sykehusene til statlige helseregioner svekket fylkenes multifunksjonelle karakter, men idealet – også slik det uttrykkes i forvaltningsmeldingen – er å opprettholde et regionalt folkevalgt nivå med et flerfunksjonelt ansvarsområde. Den typiske statlige region – slik som helseregionene – finner vi i kategori 6 av denne typologien. Den tradisjonelle fylkeskommunen, med representasjon fra de enkelte kommuner, kunne klassifiseres i kategori 4 av denne typologien. Spørsmålet er hvor fylkesmannsambetet befinner seg i forhold til denne inndelingen. For det første er fylkesmannsambetet klart flerfunksjonelt, noe vi skal komme nærmere tilbake til senere i dette avsnittet. I tillegg har vi å gjøre med en ledelse som er oppnevnt – i dette tilfellet av staten; det er ikke politisk/demokratisk ledet i en tradisjonell forståelse av dette begrepet. Det som gjør det noe vanskelig å gi embetet en entydig klassifisering i forhold til denne typologien er at ansvarsområdet dekker både selvstendige oppgaver og oppgaver for andre offentlige organer – særlig kommunene. Derfor synes det rimelig å ”plassere” embetet både under kategori 2 og 4, samtidig som det også er slik at visse oppgaver som ivaretas av embetet har en form som grenser mot en unifunksjonell modell – i så fall kategori 6 eller 8.

Fylkesmannen og fylket - Fylkesmannen er i dag statens fremste representant i fylket. Han skal i den egenskap arbeide for og føre tilsyn med at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp regionalt og lokalt. Fylkesmannsambetene fungerer derfor som mellom- og bindeledd i styringsforholdet mellom den sentrale statsforvaltningen (departementene og direktoratene) og kommuner, næringsliv og enkeltindivider. Virksomheten skal bl.a. ta sikte på å utvikle en desentralisert forvaltning som ivaretar hensynet til det lokale selvstyret og rettssikkerheten for enkeltmennesket.

Fylkesmannen er som nevnt tillagt en rekke oppgaver og til dels ulike roller. Fylkesmannsinstruksen angir fire roller som utgjør kjernen i embetets virksomhet:

- Være sektormyndighet på vegne av departementet
- Ivareta en samordnings- og meglersrolle, både horisontalt i forhold til andre statlige etater, og vertikalt i forhold til kommunene
- Være rettssikkerhetsinstans i overfor innbyggerne ved å føre tilsyn og være klageinstans i forhold til særlovgivningen og kommunale enkeltvedtak
- Være informasjonsknutepunkt mellom sentrale og lokale myndigheter (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2003).

Det forventes at Fylkesmannen utøver sin funksjon på en måte som ”*understøtter det lokale selvstyret*”, samtidig som han sikrer ”*ivaretagelse av øvrig nasjonal politikk formulert av Regjering og Storting*”. (Ulltveit-Moe 1997, s. 46) Det betinger at han må videreutvikle arbeidsformen (dialog og veiledning) som ledd i den statlige styringen, men også å videreutvikle oppgavene som initiativtaker og pådriver for prosjekter, forsøk og utviklingstiltak både i fylkene, mellom fylker og i (grense)regioner.

Gjennom hele sin historie har fylkesmannen hatt en tvetydig - eller endog mangetydig - rolle i vårt samlede forvaltningssystem. Som en regional forvalter av statlige oppgaver representerer fylkesmannen sentralmakten og henter sin legitimitet og premisene for sin virksomhet fra statlig lov og regelverk. Dette er tydelig fastslått i fylkesmannsinstruksen fastsatt ved kgl res. av 7. aug. 1981, med senere endringer.

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

I forlengelsen av denne formuleringen heter det imidlertid at fylkesmannen også - på grunnlag av sin rolle som statens regionale representant - skal (med ovennevnte som utgangspunkt):

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

Denne formuleringen gir ikke bare fylkesmannen en rolle som fylkenes talerør overfor statsmaktene, men impliserer langt på vei at fylkesmannen skal basere i hvert fall deler av sin virksomhet på premisser og målsettinger som er lokalt definerte.

Langt på vei kan man derfor hevde av tve- eller flertydighet i fylkesmannsembetet faktisk er en del av rolledefinisjonen slik den avgrenses i instruksene; nettopp det å være *bindeledd* mellom sentrum og distrikt innebærer at man ikke enkelt kan klassifiseres i forhold til fastlagte institusjonelle eller organisatoriske inndelinger. Embetet er flerfunksjonelt og meget komplekst, noe som kommer til uttrykk i det meget brede ansvarsområdet som er tillagt embetet. Fylkesmannen er gitt myndighet gjennom tallrike bestemmelser I 1995 ble embetets arbeidsområde fastlagt gjennom mer enn 80 lover som den gang sorterte under 13 av daværende 15 departementer. Siden da har oppgavemengden økt slik at det i dag er 90 lover som berører fylkesmannens ansvarsområder. I tillegg er det utferdiget ca. 2000 forskrifter som fylkesmannen har befatning med. Relasjonene er derfor mange og samordningsbehovet stort, både i forhold til departementene, internt i embetene og på fylkesnivå i forhold til andre etater.

Sammenfatningsvis kan Fylkesmannens hovedoppgaver beskrives slik (Administrasjonsdepartementet 1995):

1. Å følge opp og føre tilsyn med kommunene som et eget forvaltningsnivå
2. Å gjennomføre politiske vedtak på viktige felter
3. Å bidra til å realisere Regjeringens mål på prioriterte satsningsområder
4. Å ha et øye for utilsiktede sumeffekter av statlige utspill overfor kommuneforvaltningen
5. Å ivareta viktige tilsyns- og rettssikkerhetsfunksjoner
6. Å ta initiativ som finnes påkrevd for å gagne fylket

7. Å ivareta en beredskap i ledelsen av fylket på vegne av regjeringen i en krigs- og krisesituasjon

2.2 Fylkesmannen som embetsmann

I egenskap av embetsmann er Fylkesmannens hovedoppgave å forvalte lovverket og sette politikernes vedtak ut i livet på best mulig måte. Han representerer statsmakten og enhetsstaten, og skal sørge for at beslutningene blir fattet på en upartisk og upersonlig måte hvor det legges vekt på faglige premisser. Vilkårighet, personlige sympatier og antipatier skal ikke forekomme, og saksbehandlerne skal ikke fremstå som forsvarsadvokater og interesserepresentanter (NOU 1982: 3, s.51 (Maktutredningen)).

Det opprinnelige idealet for embetsmannsrollen var den objektive og upartiske dommer som skulle bruke lovene, sin egen ekspertise og foreliggende saksopplysninger til å treffe de riktige avgjørelsene. *Forvaltningen skulle være som en automatisk virkende maskin med maksimal forutsigbarhet. Lovene, ikke menneskene, skulle regjere* (NOU 1982: 3, s.3).

Det gjaldt å finne den rette løsningen basert på saklige overveielser og uten å la seg påvirke av press fra ulike interessegrupperinger i samfunnet. Deres grunnleggende konsept svarer til den beskrivelsen av byråkratiet som Max Weber senere er blitt kjent for (Ulltveit-Moe 1997, s.23). Byråkratiets arbeidsmåte skulle være saklig, den skulle sikre forutsigbarhet og likebehandling (Bastøe og Dahl 1995).

Den andre rollen embetsmannen ble tillagt var å være lojal og effektiv tjener for sentrale myndigheter gjennom å styre på vegne av makthaverne, dvs. å iverksette beslutninger og følge opp politikernes intensjoner. Samtidig ble embetsverket tildelt roller innenfor lovforvaltningen som tilsa at han/hun ikke først og fremst var å betrakte som en tjener for regjeringen, men for staten - som igjen er til for innbyggerne (Ulltveit-Moe 1997, s. 28).

Stortingsmeldingen om statens forvaltnings – og personalpolitikk (St.meld. nr. 35 (1991-92) skisserer noen grunnleggende verditrekk ved forvaltningen (s.21): Den skal være garantist for etablerte rettsstatsverdier, partipolitisk nøytral, ha etablerte standarder for saksbehandling og likebehandling, og den skal utgjøre et åpent system der rammene er kjent og publikum får innsyn i avveiningene som foretas i oppgaveløsning og myndighetsutøvelse. Dette svarer til verdier som ligger sammenfattet i sentrale forvaltningsrettslige prinsipper som *legalitetsprinsippet, saklighetsprinsippet, likebehandlingsprinsippet, forutberegnelighetsprinsippet, det kontradiktoriske prinsippet, forsvarlighetsprinsippet og offentlighetsprinsippet*. Grøholt (1995) fremhever seks grunnleggende verdier som karakteristiske for den offentlige forvaltningen: *Politisk styrbar, rettsstatsverdier som rettssikkerhet, likebehandling, forutsigbarhet og åpenhet, effektiv ressursbruk, brukerorientering, medvirkning fra de ansatte og faglighet*.

I tillegg må nevnes at forvaltningen også ivaretar viktige fellesverdier knyttet til landets historie og tradisjoner, og den skal bidra til at innbyggerne får mulighet til å påvirke sin livssituasjon og til å virkeliggjøre fellesskapets interesser. Verdiene ivaretas ikke bare gjennom oppgavene forvaltningen utfører, men også gjennom måten de utføres på (Ulltveit-Moe 1997, s.27).

Politikk vs. forvaltning - Det skal trekkes et tydelig skille mellom politikk og forvaltning/administrasjon. For fylkesmannens del innebærer det at han skal fremstå med *en apolitisk holdning hvor forskjellene mellom politikk og administrasjon understrekes og*

hvor det vises tilbakeholdenhet når det gjelder partipolitisk deltakelse (NOU 1982:3, s. 51). Dette er for så vidt et generelt, grunnleggende kjennetegn ved forvaltningen.

Regelstyring var i utgangspunktet den enerådende styringsformen innenfor forvaltningen, men er - som følge av fullmakts- og rammelovgivning, men også som en konsekvens av den enorme veksten i det offentlige ansvarsområdet - senere supplert med mål- og resultatstyring. Det har medført at embetsverket i løpet av de siste tiårene på flere områder er tillagt å utøve skjønn, noe som i praksis også innebærer at embetsverket skal bidra til å definere målsettingene for den virksomhet de selv skal utøve. Dette bringer embetsmannen inn i spenningsfeltet mellom ulike interessegrupper i samfunnet hvor hun eller han stadig oftere må påta seg å forhandle og mekle mellom parter. Embetsmannen får derved en *interesseavveiningsrolle*.

For fylkesmannens del gjelder som nevnt at han er tillagt en tosidig representasjonsrolle: Både å representere Kongen eller myndighetene overfor innbyggerne, og samtidig være talsmann for borgerne overfor øvrigheten. I våre dager har representasjonsrollen medført at han også skal opptre som informant og må i den anledning ofte opptre i media. Endelig må nevnes at fylkesmannen på avgrensede områder er tillagt sektor- eller spesialistroller (f eks innenfor miljøvern, landbruk, helse, beredskap mv.), i tillegg til å være samordner av statlig virksomhet i fylket.

Ved rekrutteringen av fylkesmenn har det gjennom mange år vært lagt vekt på tung politisk erfaring fra sentrale politiske verv i regjering og/eller Storting. Samtidig er det ved utnevnelsen av fylkesmenn søkt opprettholdt en tilnærmet balanse i fylkesmannskorpset mellom partiene. *Politisk erfaring* har utvilsomt verdi ved utøvelsen av fylkesmannsrollen på grunn av stort kontaktnett, profilert status, erfaring i kommunikasjon, god innsikt i kommunalpolitikk og i demokratiske prosesser. Samtidig er det maktpåliggende at fylkesmannen i embetsmannsrollen setter til side egne politiske prioriteringer, og er spesielt aktsom i forbindelse med saker som forutsetter anvendelse av politisk skjønn.

Spenninger i fylkesmannsrollen ligger latent på flere områder gjennom muligheter for rollekonflikter. Ulike forventninger i rollene som samordner og sektormyndighet kan være eksempel på det. Som sektormyndighet er fylkesmannen underlagt instruksjonsmyndighet fra de enkelte fagdepartementer, som til tider kan opptre autoritært når statlig politikk skal implementeres i kommuner og fylkeskommuner. Strengt statlige krav og trusler om sanksjoner provoserer stundom kommunesektoren. En vesentlig del av begrunnelsen for etableringen av "sterke, folkestyrte regioner" kan tilbakeføres til spenninger mellom styringsnivåene og krav fra fylkespolitikere om flere oppgaver og større makt. Statens innflytelse i regionene kreves tilsvarende redusert - fortrinnsvis gjennom overføring av myndighet fra den regionale "Prügelknabe" - fylkesmannen. Det kan spekuleres på om regionale forskjeller blant folkevalgte i synet på fylkesmannen i noen grad påvirkes av hvilke roller den enkelte fylkesmann vektlegger og måten han/hun opptre på i forhold til folkevalgte organer. Her må også innskytes at vekslende regjeringer og Storting har gitt tvetydige signaler med hensyn til graden av statlig styring på en rekke politikkområder.

Kommuneloven av 1992 inneholder flere bestemmelser om kommunenes rettigheter, blant annet nedtoning av bestemmelsene om statlig kontroll, obligatorisk ordning med kommunale kontrollutvalg og større valgfrihet i administrativ og politisk organisering.

Utover 1990-tallet ble retorikken om kommunal frihet likevel tonet ned til fordel for større vektlegging av nasjonal likhet og statlig styring. Endringen kom til uttrykk i de mange handlingsplanene som Stortinget vedtok i løpet av 1990-årene. Fagkomiteer og fagstatsråder krevde bruk av sterke virkemidler for å stimulere, alternativt tvinge

kommunene til å påta seg oppgaver på vegne av storsamfunnet, f eks innenfor eldreomsorgen. Kravene som er fremmet gjennom bl a Distriktskommisjonen og KS om større lokal og regional styringsrett er langt på vei å oppfatte som protester mot sterk sentral maktutøvelse.

Fylkesmannens rolle som samordner og veileder forutsetter at myndighetsutøvelsen finner en form som demper motsetninger og fremmer dialog og samhandling. Fra statens side er det i senere år gjort forsøk på å myke opp forholdet mellom staten og de underordnede styringsnivåene (fylkeskommunene og kommunene). Vi vil i det følgende peke på noen av de viktigste dokumentene som inneholder signaler fra Stortinget og regjeringen om hvordan styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren bør være, og hvordan og hvor dialogen kan føres.

2.3 Signaler om vektlegging av ”myke” styringsformer

I Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner (NOU 1990:13) ble det slått til lyd for nedtoning av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll med kommunesektoren, og større vektlegging av lokalt spillerom i administrativ og politisk organisering. Kommuneloven av 1992 slår i § 60 fast at kommunestyret har det øverste tilsynet med den kommunale forvaltningen, og at det skal velge et kontrollutvalg til å føre det løpende tilsyn på sine vegne.

Andre stortingsdokumenter og offentlige utredninger har på forskjellig måte søkt å utdype hvordan samhandlingen mellom stat og kommune bør være. I St.meld.nr.23 (1992-93): *Om forholdet mellom staten og kommunene*, skilles det mellom *det overordnede forholdet* staten har til kommunene på enkelte områder, og *partnerskapsforholdet* som rår på andre. Grunnen til denne todelingen er at kommunene har det utøvende ansvaret for enkelte samfunnsoppgaver, mens staten har ansvaret for andre. Skillet er imidlertid ikke alltid klart fordi statlig politikk virker inn på de kommunale gjøremålene, samtidig som det knytter seg kommunale/lokale interesser til områder der staten er hovedansvarlig. Det oppstår derfor behov for samordning og praktisk samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter. Viktige trekk ved forholdet mellom nivåene er målfelleskap, felles kompetanseoppbygging og felles finansiering av tjenestetilbudene (St.meld.nr.23 (1992-93)).

Jensen og Kleivan (1999) skiller mellom en *hierarkisk tilnærming* til forholdet mellom stat og kommune og en *partnerskapsmodell*. Sistnevnte baserer seg på et *deliberativt perspektiv* på samhandlingen og forutsetter at det bør være mulig å diskutere seg frem til enighet slik at konflikter kan løses ved hjelp av argumenter. Likevel kan slike *kommunikative* modeller ikke erstatte de tradisjonelle styringsmekanismene regulert ved lov eller finansielle insentivordninger.

I St.prp.nr.64 (2001-2002): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003*, påpekes at statens viktigste rolle er å gi kommunene hensiktsmessige rammevilkår og legge til rette for læring og utvikling. Regjeringen bebuder her at den vil vektlegge dialog med kommunene, bl.a. med sikte på å høyne effektiviteten. Staten ønsker gjennom kontakten å formidle signaler om statlig politikk, men ønsker samtidig tilbakemeldinger som eventuelt kan benyttes til justeringer av de statlige ordningene.

I regjeringen Stoltenberg I's oppfølging av innstillingen fra Oppgavefordelingsutvalget, St.meld.nr.31 (2000-2001), ble det understreket at forholdet mellom staten og kommunene i større grad burde baseres på partnerskap og dialog. Lokaldemokratiet må få

utfolde seg, og erfaringer fra kommunene må gjenspeile seg i statlig politikk. Under Stortingets behandling av meldingen, uttalte Kommunalkomiteen bl.a.:

Komiteen slutter seg til Regjeringens vurdering om at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren må reduseres. Komiteen ønsker en organisering som gir kommunene handlefrihet, mulighet til lokale tilpasninger og mulighet for innflytelse for den enkelte borger. (Innst.S.nr.307 (2000-2001) s. 40).

2.4 Fylkesmannens rolle i styringsdialogen

I dag er kommunene den betydeligste leverandøren av offentlige velferdstjenester, etter oppdrag fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannsambetet utgjør det viktigste kontaktleddet kommunene har i forholdet til staten. Fylkesmannen har i den forbindelse to prinsipielt ulike roller. Den ene har utspring i oppgavene som sektormyndighet med ansvar for den regionale styringen av statlig politikk, dels som overordnet myndighetsorgan i forhold til kommunene, dels som kontrollør ved gjennomføringen av tiltak. Den andre preges av rollen som diskusjonspartner der fylkesmannen fører dialog med kommunene, veileder og gir råd, bl.a. i form av tolkninger av innholdet i statlig politikk. Forenklet kan den første rollen sies å være preget av enveis, den andre av toveis kommunikasjon. Tosidigheten i forholdet kan f.eks. illustreres med et utdrag av tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene for 2003:

Fylkesmannen skal legge vekt på veiledning av kommunene. Embetet skal informere om statlig politikk og skal kunne svare på spørsmål fra kommunene om hva statlige tiltak, politiske vedtak og lover betyr for kommunene. Veiledningen kan avverge klager og anmerkninger når fylkesmannen eller andre statlige tilsynsorgan fører tilsyn med kommunene.

Fylkesmannen skal både informere om plikter staten pålegger kommunene og understreke kommunene sitt lokale handlingsrom. I denne funksjonen er det særlig viktig å formidle skillet mellom "må-oppgaver" og "bør-oppgaver". Videre skal fylkesmannen tilrettelegge for erfaringsutveksling mellom kommunene.

Fylkesmannen skal gjennom dialog med kommunene styrke statsforvaltningens kunnskaper om kommunenes virksomhet og rolle. ---- God dialog kan også bidra til å oppklare misforståelser som kan oppstå mellom forvaltningsnivåene.

Omfang, former og fora for dialog

Trolig varierer *omfanget* av dialog mellom fylkesmannen og kommunene fra fylke til fylke. Dels kan variasjonene skyldes at kommunene føler ulikt behov for kontakt med fylkesmannen fordi egenkompetansen kan være høy og at kommunen derfor vurderer egen kompetanse på området som minst like god som fylkesmannens. Forklaringen kan skyldes ønske om distanse til statlig myndighet eller manglende interesse i kommunene, eventuelt ved fylkesmannsambetet, for å føre kontinuerlig dialog. Likeledes kan vi vente en viss variasjon med hensyn til valg av *former* for dialogen og med hensyn til i hvilke *fora* dialogen finner sted. Nedenunder vil de viktigste formene og fora for dialog mellom fylkesmannen og kommunene bli nevnt.

Forventningsbrev - Utsendelse av forventningsbrev til kommunene har i de senere år vært vanlig. Brevet inneholder en bred gjennomgang av statlig politikk i forhold til kommunene, og lister opp kommunenes rolle i gjennomføringen av politikken og forventninger til hvordan det skal skje. Forventningsbrevene bærer sterkt preg av enveiskommunikasjon, og er mer egnet til å gi en samlet oversikt over kommunenes gjøremål som utøver av velferdssamfunnet enn som dialogform. KRD har utarbeidet en rettleider for bruken av forventningsbrev: ”Hvordan kan styringsdialogen mellom staten og kommunene samordnes og forbedres?” (KRD-Rundskriv H-2113).

Serviceerklæringer – Hensikten med serviceerklæringene er - på en kortfattet og forståelig måte - å gi kommuner og brukere informasjon om forhold som er sentrale for dem, f eks om etatens oppgaver, hvilke tjenester etaten yter, hvilke rettigheter og plikter som er forbundet med dem, saksbehandlingstid, innsyns- og klagemuligheter mv.

Kommunebesøk – Kommunebesøkene kan arrangeres på flere måter. Vanligst er at embetsledelsen sammen med medarbeidere i fagavdelingene besøker kommunene og avholder møte med kommunens politiske og administrative ledelse - ofte deltar hele formannskapet - for å utveksle erfaringer og synspunkter på aktuelle spørsmål, fortrinnsvis slike som er spesifikke for vedkommende kommune. Partnerskaps- perspektivet skal ligge til grunn for dialogen på møtene. Kommunebesøkene kan også være fagspesifikke, dvs. at de tar for seg ett eller et fåtall saksområder, og hvor møtedeltakerne er avdelingsledere og fagmedarbeidere innenfor vedkommende område. Slike besøk kan også arrangeres på interkommunal basis (regionmøter).

Fylkesvise fellesmøter for ordførere og/eller rådmenn – Slike avholdes gjerne en eller to ganger i året, fortrinnsvis i forbindelse med orientering om statsbudsjettet eller kommuneøkonomiproposisjonen. I noen fylker er det vanlig at møtene arrangeres i fellesskap mellom den regionale KS- organisasjon og fylkesmannsembetet.

Kurs, konferanser og opplæring – Det er relativt vanlig at fylkesmannen arrangerer kurs, konferanser eller lignende om ulike tema, ofte i samarbeid med KS. Målgruppen er gjerne kommuneledelsen, men den kan også være saksbehandlere i kommunene eller nyvalgte kommunestyrerepresentanter.

Internettportalen, www.fylkesmannen.no, er felles internettportal for alle fylkesmanns- embetene. All informasjon til brukerne er lagt inn her og er ordnet i et system som er lett og finne frem i.

Individuell kontakt – Fylkesmannsembetene mottar daglig en rekke henvendelser fra enkeltpersoner eller representanter for kommunene med forespørsel om saker av ulikt slag. Embetene spiller derfor en betydelig rolle som rådgiver og veileder i en rekke saker av samfunnsmessig art, både overfor enkeltindivider, bedrifter, institusjoner og kommuner.

2.5 Rollemangfoldet - noen generelle betraktninger

Som det fremgår av beskrivelsen i de foregående avsnitt lar ikke fylkesmannsrollen seg beskrive i forhold til enkle rollekategorier - som politikere versus byråkrater - eller i forhold til generelle beslutningsprosedyrer, eksemplifisert med skillet mellom en styring basert på subsumsjon versus en konsekvensorientert styringsform. Fylkesmannsembetet, og i særlig grad den praksis som har vært utøvet av innehaverne av dette embetet, har dekket alle tenkelige rollekategorier som kan utledes av vanlige teoretiske kategorier for offentlige styringsformer. Dersom vi vurderer fylkesmannsrollen i forhold til en generell

modell for det offentlige beslutningssystem, er det i hovedsak på implementeringssiden embetet befinner seg. Fylkesmannen skal sørge for at statlige beslutninger gjennomføres i tråd med de målsettinger og prinsipper som sentrale myndigheter la til grunn for sine vedtak. Ikke minst gjelder dette forholdet til likhet mellom og generell rettssikkerhet for borgerne. Men som litteraturen om implementering også har lært oss (jfr. Kjellberg og Reitan 1995) er ikke veien fra vedtak til gjennomføring en lineær deterministisk prosess. Evnen til å utøve skjønn og å foreta lokale tilpasninger av sentrale vedtak og regler vil være en viktig egenskap ved en slik rolle som iverksetter av offentlige vedtak.

Problemet med de rollebeskrivelser som særlig statsvitenskapelig teori opererer med er at de i liten grad tar høyde for de spesielle ferdigheter eller utfordringer som ligger i rollen som iverksetter av offentlig politikk. Et tradisjonelt skille mellom politikere (verdipremisser) og byråkrater (faktapremisser) er helt utilstrekkelig til å fange opp slike utfordringer. Når man - som vi her også har gjort - hevder av fylkesmannsembetet er tvetydig eller mangetydig, har det vanligvis form av en diagnose av visse patologiske trekk ved denne delen av det regionale styringssystemet: tvetydigheten skaper ikke bare rot i begrepene, men kompliserer også modellene, modeller som bygger på forestillinger om "principal-agent"- relasjoner. Mer sjelden kommer man inn på oppfatninger om at en slik dobbelthet ved fylkesmannsembetet faktisk kan være svært så instrumentelt, ved at den nettopp gir embetet en helt nødvendig fleksibilitet til å "vandre" mellom ulike rolleforståelser gjennom utøvelse av skjønn. Å påpeke at dette kan medføre rollekonflikter er å hevde det opplagte, men det er allikevel ikke klart hva en slik rollekonflikt konkret innebærer. Kjernen i all offentlig beslutningsvirksomhet består i å foreta en avveining mellom ulike premisser i utformingen av bestemte vedtak. Hvor fra disse premissene kommer - hvorvidt de har sitt opphav i sentrale bestemmelser eller lokale krav og preferanser - er prinsipielt av liten betydning, og skaper ikke nødvendigvis noen beslutningsmessige dilemmaer for beslutningstakeren. I en enhetsstat som den norske er det utenkelig at man på lokalt beslutningsnivå fatter beslutninger som er i direkte strid med nasjonale lover og nasjonalt definerte verdier. Utfordringen er derfor ikke å trekke skarpe skiller mellom ulike roller, men snarere å utvikle strategier og handlingsmåter som gjør det mulig å forene ulike - og iblant konfliktfylte roller. Kompleksiteten i rollen understrekes ikke minst i at fylkesmannen på den ene siden har sitt mandat fra sentrale politiske myndigheter, samtidig som han skal agere gjennom lokale politiske myndigheter. I denne forstand er embetet politisk kontrollert både ovenfra og nedenfra. I seg selv skaper denne doble politiske avhengigheten spenninger som gjør at fylkesmannsembetet i en viss forstand unndrar seg vanlige vurderinger og klassifiseringer i forhold til en enkel parlamentarisk styringskjede bestående av tydelige over- og underordningsrelasjoner. Hvilke strategier og handlemåter som skal være rammene for fylkesmannens fremtidige virke, vil imidlertid avhenge av hvordan man konkret skal organisere det regionale styringsnivået, og hvordan inndelingen av regionene i forhold til dagens fylker skal skje. Før vi behandler disse spørsmålene nærmere kan det imidlertid være nyttig å se litt på noen prinsipper for en desentralisert forvaltning.

3 Inndelingsprinsipper

3.1 Prinsipper for desentralisering

I litteraturen om desentralisering av offentlig virksomhet og utformingen av relasjonene mellom sentrale og lokale myndigheter er det gjerne to hovedmodeller for desentralisert styring og organisering som blir fremhevet (Hooghe og Marks 2003; Hansen, Sandkjær Hanssen og Stigen 2007A). Den ene modellen er en *generalistmodell*, der en rekke ulike oppgaver med felles geografisk og befolkningsmessig nedslagsfelt blir ivaretatt av en felles politisk/administrativ myndighet. Det som vanligvis kjennetegner denne generalistmodellen er at den lokale eller regionale forvaltningen har som utgangspunkt for sin virksomhet preferanser og premisser som i store trekk er fastlagt på lokalt hold. Det dreier seg om en reell desentralisering av skjønnsutøvelse og makt til denne eller disse myndighetsorganer, og der myndighetsutøvelsen i vesentlig grad vil være av politisk karakter. Ikke minst vil fordeling av ressursbruken og samordningen av målsettinger og gjennomføring av tiltakene innenfor de mange virksomhetsområdene kreve politiske prioriteringer og avveininger. Kort sagt er dette en styringsmodell basert på *føderale prinsipper*, og der den overordnede lokale styringen normalt vil ivaretas av demokratisk valgte forsamlinger/organer.

Den andre hovedmodellen er en *spesialistmodell*, der landet inndeles i spesialiserte regionale eller lokale inndelinger som hver bare ivaretar en enkelt oppgave eller funksjon. I et slikt styringssystem er størrelsen på den enkelte regionale eller lokale enhet bestemt ut fra oppgavens egenart, og der hensynet til en effektiv tjenesteyting uten store spillovereffekter til andre regioner eller lokalenheter utgjør hovedpremissene for den organisatoriske inndelingen, herunder størrelsen på og grensetrekkingen mellom regioner. Inndelingsprinsippet er basert på *klubbteoretiske* hensyn og vurderinger. I en slik oppgavespesifikk inndeling vil autonomien for de lokale eller regionale beslutningstakere være begrenset; oppgavens karakter og omfang er normalt bestemt gjennom statlig lovgivning og statlige budsjetter, og det gis lite rom for alternative prioriteringer på lokalt nivå. Den typiske funksjonelle spesialregion er styrt av et regelverk eller profesjonelle kriterier - som for eksempel spesialisthelsevesenet. Dette betyr ikke at autonomien til de lokale beslutningstakere er helt fraværende; også disse spesialiserte regionene må selvsagt tilpasse sin virksomhet til lokale behov og preferanser - men noen politisering av virksomheten i tradisjonell forstand og i tråd med nasjonale politiske konfliktlinjer er det sjelden snakk om. I den grad demokratiske prinsipper aktiviseres i styringen av en slik spesialisert virksomhet, er det i form av brukerstyringsordninger.

Mens de politiske programerklæringene – med unntak for partiene Høyre og Fremskrittspartiet – har ønsket å styrke den føderative styringsmodellen med generalistregioner, har den faktiske utviklingen i Norge etter fylkesreformene på 1970-tallet gått i motsatt retning. Det regionale styringssystem er i all hovedsak basert på oppgavespesialiserte regionale ordninger utformet i tråd med klubbteoretiske idealer.

Antall slike regionale spesialiserte inndelinger summerer seg opp til mer enn 40 i dag. Samtidig har den fylkeskommunen vi så konturene av på slutten av 1970-tallet blitt vesentlig svekket, og der overføringen av sykehusene til egne statlige regioner satte spørsmålet om fylkeskommunenes fremtid på den politiske dagsorden. Det er interessant å registrere at debattene om regionale reformer fram til nå stort sett bare har rettet søkelyset mot generalistdelen av det regionale styringssystem. Denne generalistdelen har krympet betydelig i forhold til 70-tallets ambisjoner om ansvarsområder og ressurser. Noen tilsvarende debatt har man ikke hatt i forhold til den statlige regionaliseringen som kontinuerlig – men noe usammenhengende – har pågått gjennom de senere decenni.

Dersom man betrakter fylkesmannsembetet i forhold til de to hovedmodeller for regional styring som her er omtalt, faller det i en mellomstilling. Embetet har både et generalistansvar og et spesialistansvar, men i begge henseende med utgangspunkt i en omfattende statlig lovgivning og et enda mer omfattende regelverk. Dette innebærer at embetets legitimeringsgrunnlag ikke er forankret i dets status som en del av en lokaldemokratisk styringsordning. Det er gjennom en kongelig resolusjon fylkesmannens oppgaver og maktgrunnlag er definert – og ikke gjennom det ordinære lovverket.

Fylkesmannens generalistansvar knytter seg primært til det faktum at embetet – som vi har redegjort for over – betjener mange ulike funksjoner, og alle disse med klar hjemmel i lov- og regelverk fastlagt av staten. Spesielt innebærer fylkesmannsinstruksens krav om at embetet skal ivareta en samordningsfunksjon, både i forhold til statlig virksomhet i fylkene og i forhold til kommunene, at embetet rent oppgavemessig får et flerfunksjonelt preg. Samtidig ivaretar det ansvaret for spesialiserte oppgaver – spesielt i rollen som kontrollmyndighet, og der skjønnsutøvelsen har klare profesjonelle avgrensninger med forankring i lov- og regelverk. Det som imidlertid skiller fylkesmannsordningen fra både fylkeskommunen og de mange spesialiserte statlige regionene, er at fylkesmannsembetet ikke har ansvaret for noen direkte tjenesteproduksjon eller tjenesteyting. I motsetning til staten og kommunesektoren - fylkeskommunen inkludert - disponerer fylkesmannen ikke over omfattende finansielle virkemidler. Det er gjennom regler, informasjon og forhandlingsvirksomhet fylkesmannen utøver sine roller. Som bidragsyter til utformingen av offentlig politikk er fylkesmannens oppgaver først og fremst av indirekte karakter; fylkesmannen er myndighetenes myndighet. I fylkesmannsinstruksen er det samordning og veiledning som vektlegges som de sentrale oppgaver – i tillegg til lovbestemte oppgaver. Og det er kanskje nettopp i rollen som samordner, både i forhold til statlige oppgaver og kommuner, at fylkesmannens potensiale for utøvelse av innflytelse på den offentlige politikken er størst – ut over ivaretagelse av en snever embetsmannsrolle.

I rollen som samordner er det særlig to hovedutfordringer fylkesmannen vil være konfrontert med. Den første utfordringen knytter seg til interessene til de organer/ myndigheter som skal inngå i samordningen, og hvor det kan være store variasjoner i utbyttet de enkelte organer vil ha av samordningen. I en samordningsprosess vil vanligvis noen komme ut som vinnere og andre som tapere; samordning har i seg sterke elementer av et null-sum-spill, og hvor det vil være viktig for ”oppmannen” i dette spillet å legge til rette for at man faktisk er i stand til å oppnå løsninger som er akseptable for alle involverte aktører. Her vil fylkesmannen ofte inngå i en meklerrolle for å sikre realisering av samordningsutfordringene.

Den andre utfordringen ligger i å finne konstellasjoner av virkemidler som er best mulig tilpasset preferansene eller interessene til de enheter som inngår i samordningsprosessen. I begge tilfellene vil fylkesmannens oppgaver ha klare politiske elementer ved seg, men allikevel uten at embetet i seg selv opptrer som interessent med egne målsettinger i forhold til samordningsoppgavene.

Et trekk ved fylkesmannens posisjon eller situasjon som i denne sammenheng igjen er viktig å understreke er at fylkesmannen disponerer over forholdsvis begrensede virkemidler for å realisere sin virksomhet. Virkemidlene er primært av juridisk og informasjonsmessig/kunnskapsmessig karakter – og ikke av finansiell art. I den grad fylkesmannen ønsker å få realisert bestemte målsettinger, må dette skje gjennom andre organer/organisasjoner enn fylkesmannens egen.

En spesiell utfordring i forhold til fylkesmannens samordningsoppgaver ligger i veksten som har skjedd i statlige oppgavespesialiserte, regionale ordninger som samlet sett har ført til en sterk fragmentering av offentlig virksomhet og styring. Spesielt innebærer denne fragmenteringen at det er begrenset sammenfall mellom de regionale inndelinger de ulike ordninger opererer med. Dette kan representere et problem for fylkesmennenes samordningsbestrebelse. I den undersøkelsen som NIBR gjennomførte om den regionale stat, ble det stilt spørsmål om eventuelle årsaker til en manglende samordning. Det fremkommer her at fylkesmannsembetet er det offentlige organet som er minst tilbøyelig til å trekke frem ulik geografisk inndeling av de statlige regioner som en viktig årsak til manglende samordning – dette i motsetning til fylkeskommunene. Heller ikke antallet regionale statsetater/-regioner synes å bekymre fylkesmannen noe særlig i forhold til samordningsmulighetene: 27 prosent av fylkesmennene i denne undersøkelsen mener at det store antallet regionale statsetater er årsak til manglende samordning – mens 57 prosent av fylkeskommunene og 77 prosent av kommunene er av den samme oppfatningen. Den ene faktoren som oftest fremheves fra fylkesmennenes side når det gjelder barrierer for samordning, er ulikheter i etatskulturene – ulikheter som kan være forankret i bl.a. profesjonelle verdier i de ulike regionale statsetatene. (Hansen, Sandkjær Hansen og Stigen, 2007 B). Samlet tyder imidlertid disse data på at fylkesmannen i mindre grad enn andre regionale aktører oppfatter samordningsoppgavene som problematiske. Dette støtter opp om den oppfatningen vi har gitt uttrykk for tidligere om at det er i dette landskapet – midt mellom andre myndigheter – at fylkesmannen ”hører hjemme”. Dette betyr imidlertid ikke at enhver regional organisering er uproblematisk for utøvelsen av fylkesmannsembetet. La oss derfor se nærmere på den geografiske inndelingen av embetene.

3.2 Geografisk inndeling av fylkesmannsembetene

Hva som er den korrekte eller mest hensiktsmessige og optimale geografiske inndeling av offentlige forvaltningsenheter – hva enten det gjelder kommuner, fylker eller spesialiserte regioner for enkeltoppgaver – er et spørsmål som vanligvis har sterke politiske overtoner, i tillegg til å berøre en rekke problemstillinger av mer teknisk/økonomisk art. Den geografiske inndelingen av offentlige jurisdiksjoner angår i høy grad spørsmål knyttet til effektivitet i tjenesteytingen – vurdert så vel ut fra både en finansiell synsvinkel, som ut fra hensynet til mottakerne av denne tjenesteytingen. Men å finne frem til en fornuftig geografisk inndeling av den offentlige sektor berører også spørsmålet om identitet, kulturelle trekk og tradisjoner ved samfunnet. Inndelingsspørsmål vil også kunne mobilisere til politiske konflikter, særlig i spørsmål der en ny inndeling bryter med Pareto-prinsippet - dvs. der den ene part vinner på inndelingen, mens den annen taper på denne - noe som ofte har vært utgangspunktet for konflikter i forbindelse med kommunesammenslåinger. I denne forstand vil det kunne være vel så viktig å kjenne det politiske/kulturelle terrenget som å kjenne det topografiske når man skal fastslå hva som er den mest fornuftige geografiske inndelingen av våre offentlige jurisdiksjoner. Nå skiller imidlertid fylkesmannsembetet og dets jurisdiksjon seg fra det som gjelder kommunesektoren ved at den direkte tjenesteproduksjonen og tjenesteytingen på dette nivå er svært

begrenset. Det er heller ingen beskatningsrett knyttet til fylkesmannsembetet, noe som innebærer av de fordelingspolitiske konfliktene knyttet til inndelingsspørsmål vil være av svært begrenset karakter. I denne forstand er det i utgangspunktet ikke åpenbart hva som er den mest optimale geografiske størrelsen på fylkesmannsembetets jurisdiksjon. Ved at embetet omtrent ikke driver direkte tjenesteproduksjon, vil spørsmålet om skalafordeler/-ulempen ikke være like påtrengende for denne grensetrekkingen som det er for kommunesammenslåinger eller for utformingen av tjenesteytende statlige regioner.

Av forvaltningsmeldingen (St.meld.nr 12 (2006-07)) fremgår at regjeringen primært ønsker at FM-embetene får en fremtidig inndeling som svarer til den inndeling som det nye folkevalgte regionale nivået vil få. Dersom resultatet av de regionale inndelingsprosessene eventuelt skulle føre til et fåtall store regioner, vil imidlertid regjeringen gjennomføre en separat vurdering av inndelingsbehovet for fylkesmannsembetene med utgangspunkt i behovet for nærhet til kommunene. (s. 110). Spørsmålet henger forøvrig også sammen med inndelingen av valgkretser til stortingsvalget. (Kretsinnndelingen følger i dag fylkesgrensene. En endring av inndelingen forutsetter grunnlovsendring.)

Med hensyn til betegnelsen på embetet, sier meldingen (s. 111): *Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om framtidig betegnelse på fylkesmannen etter at en ny regionstruktur, oppgavefordeling og betegnelse på de nye regionene er fastlagt.*

(Spørsmålet om modellvalg, det vil si hvilken vil bli valgt av de tre modellene for størrelse og oppgaveportefølje som meldingen skisserer, drøftes senere i dette notatet.)

Christiansen- utvalget (NOU 1992:15) drøftet sammenhengen mellom kommune-/fylkesinndelingen og den regionale statsforvaltningen. Utvalget var bl a inne på om, og eventuelt hvordan inndelingsmåtene gjensidig har påvirket hverandre med hensyn til oppbygging og inndeling i geografisk definerte ansvarsområder (s. 66-68).

Det pekes på at opprettelsen av fylker og inndelingen av dem opprinnelig var ment for statlige styringsformål. Fortsatt er fylkene viktige samordningsenheter i lokal statsforvaltning, både geografisk og administrativt. Etter innføringen av formannskapslovene i 1837 og innføringen av amts/fylkeskommunen ble grensene for forvaltningsområdet til de regionale folkevalgte organene (amts/fylkestingene) sammenfallende med de statlige amts/fylkesgrensene.

Dette må kunne tolkes som en klar understrekning av at det lokale og regionale selvstyret skulle skje innenfor enhetsstatens ramme. Sett på denne bakgrunn er dagens situasjon speilvendt. Regjeringen synes primært å ville tilpasse inndelingen av den regionale statsforvaltning til de nye folkevalgte regionene. Dette må oppfattes som en oppjustering av makt og prestisje for det regionale selvstyret, men også som en utfordring for – eller en viss nedtoning av – prinsippet om staten som det overordnede og toneangivende forvaltningsnivået, også i regionene.

Det kan stilles spørsmål om hvorfor og hvor viktig det er at det folkevalgte regionale nivået og det statlige fylket, ved fylkesmannsembetet, har samme geografiske avgrensning. Det har vært anført at ulik inndelingsmåte kan virke forvirrende på allmennheten. I tillegg vil flere andre forhold også spille inn: (1) Graden av samhandling mellom det folkevalgte regionalnivået og fylkesmannen, blant annet om fylkesmannen vil bli tillagt kontroll- og tilsynsoppgaver i forhold til regionens oppgaveportefølje. (2) Regionalnivåets forhold til kommunene: Vil regionene bli tillagt ”overkommunale” oppgaver og på enkelte områder få karakter av overordnet organ, blant annet gjennom overføring av oppgaver fra fylkesmannen? (3) Vil kommunenes oppgaveportefølje bli endret – trass i forsikringene om at den ikke skal bli det - og vil kommunestrukturen

gradvis forandres ved at flere kommuner etterhånden slår seg sammen? (4) Vil fylkesmannen bli tillagt flere tilsynsoppgaver enn i dag gjennom at noen flere tilsynsetater – som i dag har andre geografiske inndelingsmåter enn de tradisjonelle fylkesgrensene - legges inn i embetet ?

Hovedpoenget er at fylkesmannens viktigste gjøremål er knyttet til kommunene og til enkeltindivider, ikke til fylkeskommunen/regionen. I NIBRs studie av den regionale stat ble imidlertid kontakthypptigheten mellom fylkesmannsembetet på den ene siden og fylkeskommunene og kommunene på den annen side kartlagt. Ifølge disse tallene (Hansen, Sandkjær og Stigen 2007 B) er fylkeskommunen den nærmeste samhandlingspartner for fylkesmannen. Dette gjelder særlig spørsmål knyttet til utdanning, miljø og areal og landbruk, men også for andre oppgaveområder er samhandlingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen forholdsvis omfattende. I denne forstand synes ønsket om å ha sammenfallende jurisdiksjonsgrenser for de nye regionene og fylkesmannsembetet å være vel begrunnet. Samtidig er det tenkelig at det forholdsvis store omfanget av kontakt mellom fylkeskommunene og fylkesmennene også er et resultat av at de faktisk har sammenfallende grenser for sine jurisdiksjoner. Harmonisering av de geografiske avgrensningene er imidlertid ikke et hovedanliggende, med mindre de folkevalgte regionene blir tildelt overordnede oppgaver, spesielt i forhold til kommunene, oppgaver som hittil har vært betraktet som statlige. Dersom f eks tilsynsoppgavene skulle bli delt mellom regionen og fylkesmannen, taler det for en harmonisering av det geografiske ”nedslagsfeltet” – ellers vil det forvaltningsmessige ansvaret fortone seg som uryddig.

3.3 Samfunnsmessige mål og kriterier av betydning for kommune- og fylkesinndelingen

Christiansen-utvalget fremhever syv generelle samfunnsmessige mål som kommune- og fylkesinndelingen skal bidra til å realisere: *Effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling, nasjonaløkonomisk styring, rettsikkerhet, regional utvikling, miljøvern og ressursforvaltning, og et levende demokrati* (s. 51-68). Hele 19 kriterier, avledet av disse syv generelle samfunnsmessige målene for kommune- og fylkesinndelingen, er listet opp. Av disse 19 gjelder 15 kommunesektoren, de øvrige fire den lokale/ regionale statsforvaltningen. Disse fire sistnevnte, generelle kriteriene er:

- *Kostnadseffektivitet.* Inndelingsmåten og størrelsen på kommunene og fylkeskommunene ”bør gi grunnlag for kostnadseffektive løsninger i lokal statsforvaltning,eventuelle stordriftsfordeler i administrasjonen bør søkes utnyttet”.
- *Behovstilpasning.* Inndelingsmåten bør ”gi forutsetninger for kvalitet og utvikling av tjenester i lokal statsforvaltning”....
- *Kompetanse.* Inndelingsmåten bør gi ”gode forutsetninger for oppbygging av tilstrekkelig spesialisert kompetanse i lokal og regional statsforvaltning”.
- *Samordning.* Hensyn må tas til behovet for samordning, dels mellom distriktsinndelinger i lokal statsforvaltning og dels i forhold til kommune- og fylkesinndelingen. Mulige gevinster ved ”harmoniseringen” av statlige og fylkeskommunale/kommunale inndelingsmåter ”bør søkes utnyttet” (formodentlig med sikte på økonomisk besparelse/gevinst).

Målkonflikter – Dersom disse kriteriene sammenholdes med de overordnede statlige målene, fremstår en rekke konstellasjoner som åpner mange muligheter for konflikt. Som påpekt av Christiansen-utvalget (s.67) *har det alltid vært en viss spenning mellom den lokale statsforvaltningen og kommuneforvaltningen om hvilke funksjoner som bør underlegges lokal folkevalgt styring.* For eksempel har det statlige målet om *rettferdig fordeling* virket begrensende på kommunesektorens mulighet til å utforme sin egen politikk på sentrale samfunnsområder (s.53). *Rettsikkerhet* for individet kan kollideres med kravet til *effektivitet*, særlig *kostnadseffektivitet*, men til tider også *formåls- eller allokeringseffektivitet*. Statlige mål om *miljøvern, ressursforvaltning og regional utvikling* utfordrer idealer om lokalt selvstyre og kriterier for demokratiutvikling. Velkjent i så måte er stridigheter mellom statsforvaltningen og lokale myndigheter om motorferdsel i utmark, om verneområder, om bevaring av strandsoner og – nå sist – utfoldelse av risikosport i naturvernområder (aktuell sak i Oppland). Mindre kjent er mål- og interessekonflikter mellom oppgaver som allerede i dag tilligger fylkeskommunen.¹

3.4 Samfunnsmessige mål og kriterier av betydning for inndelingen av fylkesmannsembetene

Ved å sammenstille Christiansen-utvalgets syv generelle samfunnsmessige mål: (*samfunnsmessig økonomisk effektivitet, rettferdig fordeling, nasjonaløkonomisk styring, rettsikkerhet, regional utvikling, miljøvern og ressursforvaltning og levende demokrati*) med de fire kriteriene av spesiell relevans for organiseringen av den lokale/regionale statsforvaltningen (*kostnadseffektivitet, behovstilpasning, kompetanse og samordning*), kan vi utlede en del hensyn som bør legges til grunn ved organiseringen og inndelingen av fylkesmannsembetene:

Effektivitet, både som overordnet mål og som kriterium, er av Christiansen-utvalget tillagt stor vekt. Sammenholdt med målet om nasjonaløkonomisk styring, taler det for en sterk vektlegging av økonomiske forhold ved valget av størrelse og inndelingen av embetene. Stordriftsfordeler er en mulig gevinst ved store enheter, *men er antakelig av størst interesse i forhold til kommuneinndelingen..... Når det gjelder fylkeskommunale tjenester kan de være mindre grunn til å forvente skalaeffekter*” (s. 61). Grunnen er todelt: Mange tjenester retter seg bare mot en liten gruppe i befolkningen, og produksjonsomfanget vil avhenge av gruppestørrelsen. Den andre grunnen ligger i bosettingsmønsteret. Spredt bosetting kan hindre at stordriftsfordeler utnyttes fordi produksjonsenhetene bare vil kunne dekke en del av befolkningen i fylket.

Trolig kan det samme syn på mulige stordriftsfordeler og ulemper gjøres gjeldende også for inndelingen av fylkesmannsembetene, bl a fordi geografisk utstrekning og antallet tilsynsenheter som inngår i oppgaveporteføljen er mer avgjørende enn det totale folketallet. I tillegg kommer hensynet til *allokerings- eller formålseffektivitet*. For samfunnet er det minst like viktig at fylkesmannen påser at tjenesteproduksjonen er relevant, tilstrekkelig og kvalitativt akseptabel, som at den skjer for en billigst mulig

¹ Et aktuelt eksempel kan illustrere interessekonflikter kulturvern og samferdsel: I Troms har fylkeskommunen satt i gang arbeid med å bygge bro til en øy i Kvæfjord kommune. Under arbeidet med landfestene er det funnet gravhauger og andre fornminner. Fylkesrådene som har ansvar for de respektive fagområdene (samferdsel og kultur) har tilkjennegitt klart ulike oppfatninger om hvordan saken bør løses. Kommunalråden for samferdsel uttalte til pressen 15.okt.d.å. blant annet: ”Riksantikvaren og kulturvern-forkjemperne må forstå at man ikke kan stoppe utviklinga på Kveøya..”

penge. (Sagt med Øyvind Thorsens ord: "Postens oppgave er ikke å gå med overskudd, men å gå med posten".)

Rettferdig fordeling som samfunns mål baserer seg på idealene om *likhet og tilgjengelighet*. Staten styrer mot målet gjennom lovgivningen og gjennom å fordele ressurser til kommunesektoren som fungerer som operatør i velferdssamfunnet (s. 63). For å sikre rettferdig fordeling av ressursene mellom forvaltningsenhetene (kommunene og fylkeskommunene), benyttes virkemidler gjennom inntektssystemet for å utjevne ulikheter i økonomiske forutsetninger. Fylkesmannen har viktige oppgaver når det gjelder å påse at midler medgår til å oppfylle lovbestemte krav til tjenesteproduksjonen og til at den økonomiske styringen er forsvarlig. I tillegg skal fylkesmannen fordele skjønnsmidler mellom kommunene - etter retningslinjer gitt av KRD. Oppgavene krever god innsikt i lokale forhold og i ulikheter i behov mellom kommunene. Dette innebærer at det geografiske området ikke bør være større enn at det tillater god kontakt og jevnlig besøk. Samtidig forutsettes det god faglig innsikt, særlig på fagområder der kommunenes ressursbruk er størst (helse/sosial og skole), bl a for å kunne bedømme det faglige innholdet i kommunenes tjenesteproduksjon og økonomien på de respektive sektorer. Det kan derfor med stor rett hevdes at for folk flest fungerer fylkesmannsembetet som garantist for rettferdig fordeling og for at nasjonale standarder i tjenesteproduksjonen sikres.

Regional utvikling og nasjonal ressursforvaltning er nasjonale mål som hver for seg er viktige, men som - dersom styrt av samme hånd - kan by på habilitetsproblemer. Kommuner og fylkeskommuner er, naturlig nok, sterkt opptatt av stedlig vekst i næringslivet, befolkningsvekst og nye arbeidsplasser. Erfaringsmessig får hensynene til lokal/regional næringsutvikling større oppmerksomhet i lokalpolitisk debatt, målt f eks ut fra avisinnlegg og referater fra kommunestyre og fylkesting, enn spørsmål som angår miljøvern og nasjonal ressursforvaltning. En av fylkesmannens oppgaver er å ivareta overordnede nasjonale hensyn, bl a når det gjelder å respektere de statlige verneplanene for vassdrag, barskog, rovdyr, våtmark og kystlandskap. Som statens stedlige representant må han derfor ofte mekle i saker der hensynene til regional utvikling og nasjonal ressursforvaltning er på kollisjonskurs.

I den sammenheng er det grunn til å påpeke to argumenter som taler mot å flytte ivaretagelsen av miljøvernpolitikken på fylkes/regionalplan fra fylkesmannen til det folkevalgte regionale nivået: (1) Svak legitimitet: Habilitetshensyn tilsier at ansvaret for ressursforvaltningen og miljøvernpolitikken ikke bør tilligge det samme organ som også har ansvaret for næringsutviklingen. (2) Ulik politikktutforming: Ved inngangen til en periode der klimaspørsmålene krever en stram nasjonal samordning av virkemidlene, virker det lite formålstjenelig å fordele ansvaret for forvaltningen og tilsynet til et antall regioner som etter forutsetningene langt på vei skal ha mandat til å utforme sin egen - og derved kanskje også ulik - politikk innenfor sine ansvarsområder.

Et tredje forhold som taler i samme retning er størrelsen på regionene. Dersom regionmodellen (landsdelsmodellen) blir valgt, vil det kunne innebære dårligere lokalkunnskap i regionledelsen og dermed svakere innsyn i forholdene på kommuneplan - med svekkelse av kontrollen med ressursforvaltningen og miljøvernet til følge.

Rettsikkerhet, kompetanse og samordning – En av de viktigste oppgavene for statens regionale forvaltning er å ivareta det overordnede nasjonale mål om rettsikkerhet. Fylkesmannsembetet spiller i den sammenheng en nøkkelrolle (Arbeids- og Administrasjonsdepartementet 1999). Hovedelementene i fylkesmannens rettsikkerhetsfunksjon ligger i oppgaven som klageinstans for kommunale enkeltvedtak og oppgaven som tilsynsmyndighet etter særlovgivningen. Hensynet til enkeltpersoners rettsikkerhet er

overordnet. Rollen som rettssikkerhetsinstans medfører bl.a. å føre tilsyn med store deler av kommunenes tjenesteproduksjon, foreta lovlighetskontroll med kommunale vedtak og behandle klager på kommunale enkeltvedtak.

Kriteriene *kompetanse og samordning*, som Christiansen- utvalget utleder av de nasjonale målene, inntar likeledes fremtredende plasser i fylkesmannens oppgaveportefølje. På flere viktige samfunnsområder er fylkesmannsembetet ”kompetansesenter” for kommunene, til dels også for andre institusjoner, foreninger og enkeltpersoner. Rollen er fylt med oppgaver, hovedsakelig i form av råd og veiledning på et spekter av områder, så som innenfor kommuneøkonomi, tolkning av kommunelovgivning, sosialomsorg, barnevern, skole og kommunehelsetjeneste. Spesielt kan fremheves fylkesmannens nøkkelrolle innenfor beredskapsarbeidet i forbindelse med utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS).

Samordnings- og meklerrollen gjelder både i forhold til statens ulike regionale etater – ca. 35 i tallet – og i forhold til kommunesamordning, plansamordning og beredskaps-samordning. Rollen forutsetter at fylkesmannen skal sørge for at formidlingen av statlige forventninger og styringssignaler til kommunene er konsistent og helhetlig. I situasjoner der statlige organer har ulike syn og/eller er satt til å ivareta ulike interesser- noe som ofte kan skje i planprosesser- skal fylkesmannen bidra til konfliktløsning, og forøvrig stimulere til samarbeid mellom kommunene og den regionale statsforvaltningen.

Rollen som informasjonsknutepunkt må i den forbindelse fremheves. Rollen innebærer å være bindeledd mellom stat og kommune, og å få i stand dialog og felles forståelse mellom forvaltningsnivåene. Informasjonsrollen skal være toveis ved at fylkesmannen skal holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket, og formidle informasjon til aktuelle instanser i fylket, spesielt kommunene, fylkeskommunen og den øvrige statlige regionalforvaltningen.

Et levende demokrati satte som nevnt Christiansen-utvalget opp som ett av de overordnede samfunnsmessige målene. Fylkesmannens bidrag til å realisere målet er tosidig: dels som *sektormyndighet*, det vil si iverksetter av tiltak vedtatt av nasjonale politiske myndigheter (Storting og regjering), dels som *dialogpartner* med kommunene når det gjelder rådgivning og kontroll med at de politiske spillereglene i lokaldemokratiet overholdes.

Rollen som *sektormyndighet* utgjør hovedarbeidsområdet. Den innebærer å utøve forvaltningsoppgaver for fagdepartementene/direktoratene ved å iverksette sektorpolitikk på de fagområdene som inngår i embetet: landbruk, miljøvern, samfunnssikkerhet og beredskap, sosial- og omsorgstjenestene, barnevern, barnehager, helsetjenester og utdanningssektoren. (For helsetjenestenes del gjelder at fylkeslegene er direkte underlagt Statens helsetilsyn i *tilsynsrelaterte* saker. Det innebærer at helsetilsynet forholder seg direkte til fylkeslegene i saker av dette slag.)

Som nevnt ovenfor, er fylkesmannens relasjon til kommunene i hovedsak av to slag: Det overordnede forholdet og partnerskapsforholdet. Begge avhenger av gjensidig tillit, nærhet, god oversikt og innsikt i lokale forhold. Fylkesmannen markerer og symboliserer statens nærvær i distriktet, og gjør det mulig for kommuner, institusjoner, foreninger, bedrifter og enkeltpersoner å ta direkte kontakt og få rask tilbakemelding.

3.5 Forvaltningsmeldingen og inndelingsmåten

Av forvaltningsmeldingen fremgår at regjeringen primært ønsker at *FM-embetene får en fremtidig inndeling som svarer til den inndeling som det nye folkevalgte regionale nivået vil få. Dersom resultatet av de regionale inndelingsprosessene eventuelt skulle føre til et fåtall store regioner, vil imidlertid regjeringen gjennomføre en separat vurdering av inndelingsbehovet for fylkesmannsembetene med utgangspunkt i behovet for nærhet til kommunene* (s. 110). Spørsmålet henger forøvrig også sammen med inndelingen av valgkretser til stortingsvalget. (Kretsinnndelingen følger i dag fylkesgrensene. En endring av inndelingen forutsetter grunnlovsendring.)

Med hensyn til *betegnelsen* på embetet sier meldingen (s. 111): *Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om framtidig betegnelse på fylkesmannen etter at en ny regionstruktur, oppgavefordeling og betegnelse på de nye regionene er fastlagt.*

3.6 Refleksjoner rundt modellvalget og hva det kan bety for fylkesmannsembetet

Spørsmålet om modellvalg, det vil primært si størrelsen på regionene og oppgavemengden de tillegges, ble behandlet av de avtroppende fylkestingene før sommerferien. Synspunktene er mange, og det synes i øyeblikket vanskelig å finne frem til en omforent løsning. Åtte fylkeskommuner ønsker å beholde sin nåværende avgrensning (forsterket fylkesmodell), fire går primært inn for sammenslutning med ett nabofylke, mens resten (syv) ser for seg medlemskap i en region av tre nåværende fylker, eventuelt flere. Alle ønsker imidlertid flere oppgaver. Flere nevner at vilkåret for å gå inn i en større enhet er at oppgavemengden blir betydelig mer omfattende enn den er for de nåværende fylkeskommunene. I øyeblikket er det vanskelig å forutsi hva de nyvalgte fylkestingene vil komme til å mene, men trolig vil standpunktene neppe avvike nevneverdig fra hva forgjengernes. Saken ble ikke nevneverdig berørt i høstens valgkamp.

Dersom vedtakene i de nye fylkestingene blir omlag som i de gamle, vil ”gjennomsnitts- eller ”medianstandpunktet” ligge nær *mellommodellen* som regjeringen selv skisserer, men avviser i stortingsmeldingen. Gitt at fylkeskommunenes standpunkter står ved lag, at oppgavemengden får en moderat vekst (som er det mest sannsynlige utfall) og at regjering og Storting fortsatt er uvillige til bruk av ”tvang”, vil resultatet kunne bli en moderat sammenslutning av fylker, men på langt nær nok til å skape regioner på størrelse med ”landsdelsfylker”. Teoretisk kan det tenkes at regjeringen vil velge en løsning som innebærer at vi får regioner med ulik størrelse (som vi nå har fått på helsesektoren der Helse Sør-Øst er like stor som de andre fire helseforetakene til sammen) og med differensiert oppgaveportefølje (som det foreløpig ikke er på helsesektoren): Fylkeskommuner som velger å gå inn i en storregion kan påregne mange nye oppgaver, de som vil fortsette som før, får færre. En slik løsning vil formodentlig by på så mange forvaltningsmessige problemer at den neppe blir valgt.

Fylkesmannsembetenes antall og utforming vil blant annet avhenge av hvor mange regioner som etableres, hvordan regionene avgrenses og hvilke oppgaver de får. Dette er imidlertid ingen åpenbar konsekvens av en regionreform. Som tidligere hevdet lar ikke fylkesmannsembetet seg uten videre innpasse i en parlamentarisk styringskjede med et greit og hierarkisk system av styringsnivåer med klart avgrensede funksjoner. Fylkesmannsembetet fungerer i flere henseender som en stabsorganisasjon ved å betjene de ulike tjenesteytende nivåer fra sidelinjen – dels som tilrettelegger, dels som kontrollør,

rådgiver og tjenesteyter. Vi har ovenfor pekt på at fylkesmennenes kontakter er hyppige i forhold til fylkeskommunen, men oppgavemessig sett er det neppe tvil om at det er primærkommunene som er fylkesmennenes viktigste medspillere/motspillere. I dagens situasjon er det også viktig å få klargjort fylkesmennenes rolle vis-a-vis de mange statlige spesialistregioner som har vokst fram gjennom de siste par tiår. Sett i lys av det mangfold av funksjoner og kontaktflater fylkesmennene har til lokale, regionale og sentrale styringsmakter, er det knapt mulig å utlede noe enkelt og ”korrekt” prinsipp for den optimale inndelingen av fylkesmannsembetenes jurisdiksjon. I statsvitenskapelige og økonomiske teorier om politisk og fiskal føderalisme/desentralisering har særlig hensynet til å sikre at jurisdiksjonene har et omfang som gjør at eksternalitetene av virksomheten innen hver jurisdiksjon bare berører den befolkning eller de organisasjoner som befinner seg innenfor regionens grenser - altså at eksternalitetene internaliseres - stått sentralt. Et slikt prinsipp lar seg vanskelig anvende i forhold til fylkesmannsambetet ved at embetet nesten i bokstavelig forstand befinner seg i grensene mellom flere typer jurisdiksjoner, bl.a. i rollen som samordner, rådgiver og kontrollør. I forhold til prinsippet om å internalisere eksternaliteter av de ulike virksomheter kunne man vært på den ”sikre side” ved å legge fylkesmannsambetet til den geografisk mest omfattende - altså de reformerte regionnivået. Dette kan muligens løse enkelte koordineringsproblemer i forhold til disse regioner, men det kan svekke fylkesmannens evne til å fungere som myndighet, rådgiver og samordner i forhold til kommunene og statlig spesialregioner.

Gitt at vedtakene i de gamle fylketingene legges til grunn og at regjering og Storting ikke velger ”å skjære gjennom”, vil vi ende opp med en moderat sammenslutning av fylker til 12-15 regioner. Den lunkne holdningen til storregioner og til omfattende oppgaveoverføring - som åpenbart er til stede i sentrale politiske miljøer - vil neppe friste til bruk av makt for å tvinge frem fylkessammenslutninger, slik vi har sett gjort i Danmark. En viss bruk av ”lindrig vald”, kan tenkes, men det virker lite sannsynlig at regjeringen vil gå hardt inn for en omfattende forvaltningsreform som de færreste samfunnsborgere er opptatt av.

Under alle omstendigheter vil de nåværende fylkene måtte bestå som valgkretser i flere år fremover, helt til to Storting eventuelt har behandlet og vedtatt grunnlovsendring.

En praktisk/pragmatisk løsning kan derfor være at de 18 fylkesmannsembetene som er, og av befolkningen primært betraktes som statsforvaltningens forlengete arm - og ikke som et haleheng til fylkeskommunene/regionene - følger den valgkretsinnndeling som til enhver tid gjelder for stortingsvalg. Unntak i form av justeringer kan eventuelt gjøres i tilfeller der deler av et nåværende fylke overføres til et annet som følge av nye regiondannelser. Likeledes må det tas reservasjon når det gjelder størrelsen på valgkretsene – både når det gjelder folketall og geografisk utstrekning. Dersom valgkretsene får noenlunde samme størrelse som den skisserte regionmodellen, synes det naturlig å beholde flere fylkesmannsembeter i hver valgkrets/region. Det viktigste argumentet for å opprettholde relativt mange (14-18) fylkesmannsembeter er behovet for statlig tilstedeværelse/nærvær i distriktet og hensynet til kommunene som er fylkesmannens viktigste samhandlingspartnere. Deres oppgaveportefølje vil angivelig ikke bli vesentlig berørt av forvaltningsreformen, bortsett fra antydningene som ligger flere steder i meldingen – og enda mer i ønsker fra fylkeskommunene – om å gjøre regionene til ”overkommuner” på flere områder gjennom tildeling av overordnede oppgaver, bl.a. innenfor miljøvern, landbruk, næringsutvikling og planarbeid, med tilhørende kontroll-, tilsyns- og veiledningsoppgaver. Såfremt regionene tillegges overordnet status i forhold til oppgavene kommunene skal løse, og spesielt dersom regionene tillegges kontroll- og tilsynsmyndighet, er situasjonen blitt en helt annen enn det opprinnelig var lagt opp til. I så fall kan vi vente en ny frontdannelse idet kommunene, og spesielt de store og

mellomstore kommunene, neppe vil godta uten sverdslag ordninger som innebærer ”overstyring” fra et annet lokalt/regionalt folkevalgt organ med tilhørende administrasjon. Det er grunn til å tro at mange kommuner, kanskje de fleste, foretrekker å forholde seg direkte til staten, i de fleste tilfeller ved fylkesmannen. Med de ovenfor nevnte reservasjoner i minne, synes det naturlig å opprettholde den nåværende inndelingen av fylkesmannsembetene, eventuelt frem til det blir foretatt endringer av kretsinndelingene for stortingsvalg.

En betydelig del av fylkesmannens oppgaver er individrettete. For disse, og for en rekke andre gjøremål på vegne av staten, spiller det mindre rolle hvordan fylkesmannsembetene inndeles, bortsett fra at det geografiske virkefeltet ikke bør være for stort. Hvis fylkesmannen – mot formodning - blir tillagt oppgaver i forhold til regionen, så som tilsyns- og kontrolloppgaver, vil spørsmålet om sammenfallende grenser for fylkesmannsembetet og den folkestyrte regionen bli svært aktuelt. Alternativ må slike tilsyns- og kontrolloppgaver ivaretas på sentralt hold.

3.7 ”Kontrollspenn”: Hvor mange kommuner kan fylkesmannen føre dialog og tilsyn med?

Uttalelsene fra de avtroppende fylkestingene vitner som nevnt om svært ulike oppfatninger om hvor store regionene bør være. Dersom Stortinget bestemmer – til tross for stor motstand – å etablere storregioner (regionmodellen), vil det sannsynligvis være nødvendig av praktiske grunner å opprettholde flere fylkesmannsembeter innenfor hver region – slik regjeringen nevner i forvaltningsmeldingen. Hovedgrunnen er behovet for nærhet til kommunene og befolkningen for øvrig, samt behovet for oversikt og detaljkunnskap i embetet om hver enkelt kommune. Avstander, kommunikasjoner og reisetid spiller selvsagt også inn. Mye vil avhenge av størrelsen på kommunene: Er kommunene små, kan fylkesmannen normalt ”tåle” tilsynsoppgaver og dialog med et større antall fordi virksomhetsområder er smalere og tilsynsenhetene færre enn i de store kommunene. Til gjengjeld er kompetansen i de store kommunene oftest bedre og kommunene mindre avhengig av rådgivning og veiledning fra fylkesmannens ulike fagavdelinger. Dersom kommunene samarbeider godt, f.eks. gjennom interkommunale selskaper o.l. eller fylkesinterne regioner (Nord- Tromsregionen, Øvre- Gudbrandsdalsregionen osv.), er det av betydning. Kommunebesøk og annen personlig kontakt blir vanskelig å opprettholde dersom kontaktpunktene blir mange og tiden mellom besøkene lang. Historie, identitet og tradisjon kan spille sterkt inn. Distriktstvis motsetninger og konkurranser mellom kommuner og steder om posisjoner og arbeidsplasser - strid som til tider gir seg irrasjonelle utslag - kan ikke overses. Kommunikasjonsårer, felles arbeidsmarkedsområder, handels- og næringsfellesskap, eventuelt mangel på slikt fellesskap, har betydning. Med disse reservasjoner i minne vil vi antyde (ut fra erfaring som den ene av oss har fra stillingen som fylkesmann i Troms, som i dag har 25 kommuner) at fylkesmannens ”kontrollspenn” ideelt sett ikke bør omfatte flere enn 20-25 kommuner.

I tillegg til ovennevnte forhold bør organiseringen av statens øvrige etater tillegges vekt: Hvordan har de ulike sektororganiserte forvaltningsgrenene (politiet, vegvesenet, mattilsynet, tolletaten, NAV osv.) valgt å avgrense sine regionale ledd? Spiller den geografiske inndelingen av disse statsetatene noen rolle for samordningen av den regionale stat?

Sist, men ikke minst: Hva blir igjen av fylkesmannens gamle arbeidsoppgaver når de nye regionene har fått sine? Kan det tenkes at fylkesmannens oppgaveportefølje får "påfyll" ved at enkelte kontroll- og tilsynsoppgaver som i dag tilligger andre statsetater overføres, eventuelt at små regionale etatskontorer innlemmes i fylkesmannsembetet?

Det viktigste hensynet ved inndelingen av de statlige forvaltningsområdene må være muligheter og begrensninger for at staten, gjennom sin regionale forvaltning, kan påse at nasjonale mål for politikken oppfylles innenfor rammen av det lokale selvstyret. Det betinger at fylkesmannens forvaltningsområde ikke er større enn at han kan ha god oversikt og kontakt med kommunene i fylket og er vel kjent med lokale særtrekk av økonomisk, sosial og kulturell art. Publikums tilgjengelighet til fylkesmannens tjenester tilsier også at den geografiske avgrensningen av hans ansvarsområde ikke bør være større enn dagens fylker.

3.8 Differensiert oppgaveportefølje for fylkesmennene?

Fylkesmannens oppgaveportefølje favner vidt, fra sakstyper som omfatter et betydelig antall enkeltsaker i året, ned til de sjeldne som bare forekommer en håndfull ganger. Tanken om å samle behandlingen av enkelte sjeldne sakstyper til ett eller et fåtall embeter, har vært drøftet ved et par anledninger. (Som eksempler kan nevnes saker som vedrører boligjus, tomtefeste, kirkerettslige saker, vergemålssaker, navnesaker ekspropriasjoner, rekvisisjoner i forhold til forsvaret mv.) Begrunnelsen har ligget i hensynene til effektivitet og kompetanse: Det kan hevdes at det er urasjonelt å beholde saksbehandlingen på områder der det årlige antallet saker er svært beskjedent. Kostnadene vil være høye og kompetansen lav, med lav kvalitet i saksbehandlingen til følge. En annen innfallsvinkel til spørsmålet om eventuelt å opprette "landsfylkesmenn" er sprunget ut av et desentraliseringspolitisk motiv: Ønsket om å bygge ned den sentrale statsadministrasjonen i Oslo – spesielt direktoratfunksjoner – og legge oppgavene til et statlig forvaltningskontor annet steds i landet, gjerne til et fylkesmannsembete. Forenklet sagt innebærer det første forslaget sentralisering av saksbehandlingen, det siste desentralisering. Mot forslagene har vært innvendt at konsentrasjon av enkelte oppgavetyper til ett eller et fåtall embeter – hva enten begrunnelsen er sentralisering eller desentralisering – bryter med prinsippet om fylkesmannens territorielle jurisdiksjon, det vil si utøvelse av statlig myndighet på nærmere angitte saksfelter - innenfor et avgrenset geografisk område (fylke). I løpet av de siste 10 -15 årene er riktignok behandlingen av noen sakstyper tatt ut av fylkesmannens oppgaveportefølje, så som forvaltningen av lensmannsbestillingene, stiftelser og voldsoffer-erstatninger. Men saksbehandlingen er i disse tilfellene ikke samlet under ett fylkesmannsembete, men konsentrert i egne statlige organer. Det territorielle prinsippet er med andre ord forlatt til fordel for det sektorielle der faglige hensyn tillegges større vekt enn hensynene til f.eks lokalkunnskap og samordning. Saksområdet familierett kan belyse dilemmaet: Rent faglige, juridiske tilnærminger kan tilsi at konsentrasjon av saksbehandlingen vil styrke kompetansen og derved kvaliteten på saksbehandlingen. Det kan også hevdes at slik konsentrasjon bidrar til å harmonisere eller "likerette" saksutfallet (sørge for at like saker får samme utfall). På den annen side gir dagens ordning med saksbehandling ved fylkesmannsembetene rikelig anledning for de berørte til besøk og kontakt med saksbehandler – en mulighet som mange benytter seg av. Det betyr god mulighet for partene til å fremme sine syn. Det kan bidra til å styrke legitimiteten.

3.9 ”Koncentration av länsstyrelseverksamhet” (Ds 2007:28)

I august i år forelå en utredning i Sverige med ovenstående tittel. *Formålet* med utredningen var å analysere eventuelle muligheter for å konsentrere og samordne behandlingen av länsstyrelsens (fylkesmannsembetenes) ”kärnverksamhet”. (Med ”kärnverksamhet” forstår utredningen ”alle typer av virksomhet som länsstyrelsen skal bedrive i henhold til særskilte bestemmelser i lov og regelverk (föfatningar”). Med ”koncentration” forstås tiltak for å samle ansvaret for en bestemt virksomhetstype til et mindre/færre antall länsstyrelser.)

Bakgrunnen for at arbeidet ble igangsatt er forslagene fra den såkalte ”Ansvarskommittén” om konsentrasjon av den regionale statsforvaltningen (länsstyrelser) gjennom etablering av 6-9 statlige regionale enheter.

Hensikten med å konsentrere og samordne virksomhetene er i første hånd å oppnå større effektivitet i saksbehandlingen, harmonisere beslutningene og ”säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet”. Det er utarbeidet ett sett av kriterier som skal legges til grunn ved bedømmelsen av om behandlingen av en sakstype skal konsentreres/sentraliseres eller ei:

- Behov for likeartet behandling
- Liten/begrenset sammenheng med embetets øvrige kjernevirksomhet
- Liten/begrenset betydning i forhold til instruks for länsövdingen (fylkesmannen)
- Lav besøksfrekvens og få eksterne besøk (i dette ligger relativt sjeldne og få besøk av personer/delegasjoner for å fremlegge en sak)
- Begrenset behov for lokalkunnskap om saken
- Saken er liten av omfang, men stor mht kompleksitet

Av disse kriteriene vektlegger utredningen de tre første sterkest, samtidig som de øvrige bør være oppfylt for at behandlingen av en oppgave/sakstype skal være egnet for sentralisering.

Oppgavemengden ved länsstyrelsene er større og bredere enn ved de norske fylkesmannsembetene. Utredningen peker på 20 oppgaver som man mener med fordel kan ”konsentreres”, dvs. sentraliseres. De fleste av disse er lite relevante for norske forhold, enten fordi oppgavene i dag ikke inngår i fylkesmannens oppgaveportefølje, eller fordi oppgavene i Norge er overført til andre organer (f eks stiftelser, statsborgerskap).

Av oppgavene som utredningen foreslår overført kan nevnes overformynderoppgaver, spørsmål vedrørende aksjeselskaper og andre økonomiske sammenslutninger, biloppugginger, arvefond, spørsmål om allmenninger og bruksrett, lotterier og lotto, transport av avfall samt diverse spørsmål vedrørende omsetningen av alkohol og tobakk. Saksbehandlingen for de 20 oppgavetyper som utredningen lister opp foreslås konsentrert fra Sveriges 21 länsstyrelser til 7 ”regionale” länsstyrelser.

Det er vanskelig å se at forslagene i den svenske utredningen kan anvendes på norske forhold. Dels har det sammenheng med at oppgaveporteføljene ved fylkesmannsembetene og länsstyrelsene er forskjellige, og dels fordi det i Norge så langt ikke er aktuelt med sterk sentralisering av statlige forvaltningsfunksjoner.

4 Avsluttende merknader om kriterier for geografisk inndeling av fylkesmannsembetene

Vi har ovenfor diskutert ulike prinsipper og hensyn som kan legges til grunn for inndelingen av fylkesmannsembetene langs en geografisk dimensjon. Som det fremgår, kan måten de ulike hensynene vektlegges på føre til sprikende konklusjoner. En regional reform som den forvaltningsmeldingen (St.meld. nr. 12 (2006-07) skisserer må ikke nødvendigvis følges opp med en tilsvarende inndeling og grensetrekking for fylkesmannsembetene. Fylkesmennene betjener i hovedsak kommunene og den enkelte borger, i mindre grad de fylkeskommunale/ regionale folkevalgte organene. Samtidig er det viktig at den regionale organisasjonsstrukturen for statlige og lokale oppgaver ikke er for kompleks og uoversiktlig - både sett fra et bruker- og et tjenesteyterperspektiv.

I det følgende vil vi gi en oppsummerende drøfting av et sett ulike hensyn som skal ivaretas – under enhver omstendighet vurderes – i forbindelse med inndelingen av fylkesmennenes jurisdiksjonsområder. I teorien kan det tenkes utarbeidet en ”indeks” basert på summen av de enkelte hensyn, gjerne utarbeidet som kriteriene, eventuelt ulikt vektet. Svaret på hvilken inndelingsmåte som ville være den ”beste”, skulle deretter kunne leses ut av sluttsummen. Selvfølgelig ville en slik fremgangsmåte møte på mange motforestillinger og ville måtte anvendes med utallige modifikasjoner, så mange at tallverdiene ble tilnærmet verdiløse. Likevel: Vi er nødt til å ta hensyn til en rekke forhold av større eller mindre viktighet.

Vi vil starte med å peke på forhold som trekker i retning av små enheter/ jurisdiksjoner. Deretter drøfter vi hensyn som tilsier store.

1. **Geografisk nærhet.** Et første hensyn går på nærheten mellom tjenesteproduksjonen eller forvaltningsansvaret og de virksomheter eller individer som berøres eller er brukere av tjenestene/ forvaltningen. Til tross for gjentatte påstander om at ”verden blir mindre” og at vi lever i en globalisert virkelighet, er geografiske avstander – i kombinasjon med ulike topografiske forhold – fortsatt viktige barrierer for sosialt og økonomisk liv, og for forbruket av offentlige og private tjenester. Selv om fylkesmannsembetet ikke er noen stor tjenesteprodusent, er fylkesmannens mulighet til å utøve sine mange gjøremål avhengig av godt kjennskap til territoriet han betjener. Jo mer vidstrakt territoriet er, jo vanskeligere vil det være å vedlikeholde og oppdatere detaljkunnskapen. Slik kunnskap og kjennskap lar seg ikke alltid eller uten videre fremstille i skriftlige rapporter, kart eller tabellariske taloppstillinger. Satt på spissen dreier det seg bokstavelig talt om muligheten for å stikke fingeren i jorda i de ulike delene av territoriet som embetet har ansvaret for.
2. **Folketall.** Fylkesmannsembetet betjener i stor grad enkeltindivider. Det forutsetter at embetet er fysisk tilgjengelig for dem som berøres av fylkesmannens virksomhet. Riktignok kan det hevdes at i internasjonalt perspektiv er norske fylker små, hva

folketall angår. Slik sett vil ikke en sammenslåing av dagens fylker representere noen demokratisk tragedie. Men den vil svekke kontakten mellom befolkningen og embetet – selv om slik svekket tilgjengelighet ikke uten videre skal forstås i demokratiske termer. Befolkningsstørrelsen er imidlertid også av betydning for effektiviteten i utøvelsen av fylkesmannens oppgaver. For oppgaver av kollektiv eller semi-kollektiv karakter vil det kunne være skalagevinster å hente ved større enheter. Gitt de oppgavene som dagens fylkesmannsembete ivaretar, er det imidlertid usikkert hvordan befolkningsstørrelsen samlet slår ut i forhold til effektiviteten i oppgaveforvaltningen. Etter vårt syn vil tilgjengeligheten som følge av en moderat befolkningsstørrelse telle tyngre enn forvaltningsmessig effektivitet ved en totalvurdering av hensiktsmessig fylkesstørrelse.

3. **Historie, tradisjon og identitet.** Som nevnt ovenfor er fylkesinndelingen og fylkesmannsembetet - med røtter tilbake til rikssamlingen på 800-tallet -kanskje den eldste politisk/administrative institusjonen landet har. Denne historiske forankringen har gitt fylkene en egen identitet som ikke uten videre kan slettes av funksjonelle hensyn. Riktignok er ikke fylket den administrative enheten som folk flest identifiserer seg sterkest med. Økt geografisk mobilitet i befolkningen – med stadige flyttebevegelser over kommune- og fylkesgrenser – vil trolig innebære at identiteten i forhold til fylkene svekkes. På den annen side vet vi at tradisjon og identitet fortsatt spiller en viktig rolle for livet til den enkelte borger. Denne identiteten vil trolig manifestere seg og mobiliseres ved en eventuell nedleggelse av fylker og/ eller ved endring av fylkesgrenser.

Samlet taler derfor historie, tradisjon og identitet for en bevaring av dagens inndeling. For så vidt som det ikke knytter seg noen folkevalgt forsamling til fylkesmannsembetet og fylket, vil den sosiale og identitetsmessige bærekraften til embetet måtte være forankret i kulturelle forhold – koblet opp mot historie og tradisjoner.

4. **Antall kommuner som betjenes.** Fylkesmannens virksomhet retter seg i stor grad mot kommunene. Satt noe på spissen kan fylkesmannsembetet oppfattes som myndighetenes myndighet. Kvaliteten i relasjonene mellom fylkesmann og enkeltkommuner avhenger i stor grad av hvor hyppig og tett kontaktmønsteret er. Antallet kommuner som skal betjenes av fylkesmannen er viktig for kvaliteten i relasjonene. Samtidig er det viktig for fylkesmannens embetsutøvelse at kontakten ikke er for nær eller ”familiar”. En viss avstand kan bidra til å sikre at partikularistiske hensyn i behandlingen av de enkelte kommuner ikke får dominere i forhold til hensyn av mer universell eller prinsipiell karakter. Som kontrollør er det viktig at fylkesmannen opprettholder en viss distanse til kommunene, mens rollen som rådgiver fordrer forholdsvis tette relasjoner. Det er vår oppfatning at dagens fylkesinndeling langt på vei imøtekommer både hensynet til distanse og nærhet.
5. **Sentralstedsteoretiske hensyn.** Geografisk lokaliseringsteori bygger gjerne på forestillinger om naturlige senter-periferi-dannelser – med en hierarkisk struktur av byer og tettsteder innenfor et bestemt geografisk område. Forklaringen på denne hierarkiske ordningen av byer og tettsteder – som hos de tyske geografene Christaller og Løsch fulgte et hexagonalt mønster – bygger på markedsteoretiske prinsipper. Disse postulerer at avstanden mellom forbrukeren og markedsplassen representerer en ekstra kostnad (reisetid/reisekostnad) på varene som omsettes. Hva som er ”akseptable” geografiske eller avstandsmessige pristillegg avhenger av hva slags varer eller tjenester som etterspørres og forbrukes. Store reiseavstander er mer akseptable for varer/tjenester som sjelden anskaffes, men mindre akseptable for dagligvarer. Mange, kanskje de fleste, er villige til å reise langt for å få med seg en

begivenhet – kanskje til og med for å kjøpe juleskinke - men ikke for å kjøpe en wienerpølse.

Reiseavstand spiller i dag en klart mindre rolle enn den gang de hexagonale tettstedsteorier ble utformet. Det er over tid etablert et by- og tettstedsmønster som avspeiler seg i den geografiske lokaliseringen av offentlig tjenesteyting og administrasjon – for så vidt også av privat tjenesteyting og administrasjon. Dette skaper en geografisk stivhengighet som ikke uten videre kan neglisjeres ved utformingen av et nytt regionalt styringssystem. I Norge er det vokst frem en rekke ”fylkeshovedsteder” – 17 i alt. Selv om det på papiret er ”upraktisk” med så mange regionale sentra, representerer de en realitet som ikke lar seg endre over natta. Under enhver omstendighet vil en ”degradering” av omlag ti av disse senterbyene være såpass konfliktfylt at kostnadene lett vil overstige utbyttet – også på lang sikt. Spørsmålet om regionale sentralsteder dreier seg ikke bare om den administrative organiseringen av regionen, men også om hvordan mønsteret for handels- og næringsvirksomhet – herunder det regionale arbeidsmarkedet – har utviklet seg. Forholdet mellom den administrative og den næringsmessige regionale organiseringen er gjensidig forsterkende, og har klare symbiotiske trekk. Riktignok representerer ikke dagens fylkesgrenser distinkte barrierer i forhold til næringsfellesskap og arbeidsmarkedet. Fylkesinndelingen innebærer imidlertid viktige og stabile rammebetingelser der endringer i inndelingen kan medføre store omstillingskostnader.

Til slutt vil vi peke på forhold som kan tale for større fylker enn dagens. Noen forhold er nevnt i de foregående punktene, og da i favør av dagens inndeling. I det følgende drøftes negasjonen til de ovenstående argumentene, det vil si andre sider ved de samme forholdene som kan tale for større enheter.

6. **Skalafordeler.** En rekke av fylkesmannens oppgaver har visse kollektive egenskaper som innebærer at gjennomsnittskostnadene faller med økende saksmengde. Enkelt sagt er det snakk om stordriftsfordeler. Igjen må det imidlertid understrekes at den direkte tjenesteproduksjonen er av begrenset omfang. Muligheten for å høste skalafordeler er derfor beskjedne. Mye vil imidlertid avhenge av hvilke oppgaver fylkesmannsembetet vil få i fremtiden. I dag teller ikke argumentet om skalafordeler i fylkesmannens tjenesteproduksjon spesielt tungt.
7. **Kompetanse.** Et viktig argument i favør av kommunesammenslutninger knytter seg til problemene landets småkommuner har med å skaffe tilfredsstillende faglig og profesjonell kompetanse til å ivareta de ulike lovpålagte oppgavene. Det dreier seg ikke bare om manglende kompetanse i førstelinjetjenesten i form av utdannede lærere, sykepleiere, leger, barnehagepedagoger, sosialarbeidere og så videre. Også innenfor administrasjonen foreligger stort behov for bedre kompetanse – både innenfor økonomiske, juridiske og tekniske fagområder. Investeringsoperasjonene som fire Nordlands-kommuner har begitt seg inn på har klart demonstrert mangelen på kompetanse innenfor et felt som offentlig virksomhet i senere år er blitt sterkere involvert i.

Tilsvarende kompetansekrav vil i enda sterkere grad gjøre seg gjeldende overfor fylkesmannsembetet på alle dets ansvarsområder. Kravet om økt kompetanse kan tjene som argument for større fylker/regioner. Samtidig må det imidlertid tilføyes at dagens inndeling av landet i 18 fylkesmannsembeter så langt ikke har medført vansker med å sikre høy faglig kompetanse i ivaretagelsen av embetenes ulike oppgaver.

8. **Rettsikkerhet og likebehandling.** Det hensynet som klarest taler for store fylker/regioner knytter seg til spørsmålet om ivaretagelsen av rettsikkerhet og likebehandling. Enhver teoretisk og praktisk begrunnelse for desentralisering av tiltak springer ut av behovet for lokal variasjon og et rimelig omfang av autonom skjønnsutøvelse. For fylkesmannsembetet vil ivaretagelsen av et likhets- og rettsikkerhetsprinsipp være en sentral målsetting for alle oppgavene embetet skal befatte seg med. Fra studier basert på institusjonell teori og implementeringsteori vet vi at i et hvert administrativt system vil det utvikles lokale ”kulturer” og rutiner for saksbehandling. Disse kan avvike forholdsvis mye fra det lovmessige grunnlaget saksbehandlingen skal være basert på. Selv små avvik fra lov- og regelverk kan føre til beslutningsutfall som bryter med prinsippet om likebehandling. Hensynet til rettsikkerhet og likebehandling tilsier derfor en mer sentralisert og/eller ”harmonisert” ivaretagelse av visse sakstyper. Nå kan det imidlertid hevdes at ivaretagelse av et likebehandlingsprinsipp ikke må innebære at hvert individ eller enhver virksomhet gis nøyaktig samme behandling. Ofte vil likhetshensynet knytte seg til utfallet eller resultatet av vedtaket, og hvor man for å oppnå en slik likhet, må variere behandlingen.
9. **Sammenfall med andre regionale inndelinger.** Dagens regionale styringssystem kan karakteriseres som et uoversiktlig lappeteppes av spesialiserte regionale statlige inndelinger, der hver enkelt inndeling er utformet ut fra hensynet til oppgavens karakter. Hva som er den optimale inndelingen, avhenger derfor av hvilke oppgaver vedkommende region skal ivareta. Å utvikle en felles regioninndeling vil derfor normalt føre til suboptimale løsninger. Samtidig er det ønskelig med overbyggende organisatoriske mekanismer som kan motvirke fragmenteringen av offentlig forvaltning. Nettopp fylkesmannsembetet ville kunne tjene som en slik overbygning. En slik organisering ville innebære at den inndelingsmåten som ligger til grunn for helseregionene, med få og store regioner, ble den mest nærliggende modell til etterfølgelse. Spørsmålet er imidlertid om samhandlingen mellom fylkesmannen, helseregionene og den øvrige regionaliserte stat har et så stort omfang at en slik inndeling ville virke rimelig. Ut fra fylkesmannens mange gjøremål, slik de er beskrevet ovenfor, vil en så dramatisk endring i fylkesinndelingen ha langt flere ulemper enn fordeler. Under enhver omstendighet kan etablering av store regioner være et skritt i retning av en sterkere føderalisering av den norske enhetsstaten, noe som neppe er ønskelig.

Sluttord - De ni punktene som her er omtalt fanger opp hovedhensynene som bør vektlegges ved en reform av fylkesinndelingen. Vårt hovedpoeng er at selv om fylkeskommunen måtte få en endret geografisk inndeling, betyr ikke det nødvendigvis at også fylkesmannsembetet bør få det. Mye avhenger av hvilke kontaktflater og avhengighetsforhold som eksisterer mellom fylkeskommunen/regionen og fylkesmannsembetet. I dag er disse kontaktflatene begrenset. Heller ikke hensynet til andre statlige inndelinger tilsier uten videre at fylkesmannens jurisdiksjon bør endres i forhold til dagens fylkesinndeling. Spesialregionene vil ikke enkelt kunne samordnes med fylkesmannsembetene. Spesialregionene er primært å oppfatte som organisatoriske redskaper for sentraladministrative myndigheter, i mindre grad som redskaper for regional utvikling og styring.

I vår punktvisse oppstilling av argumenter for og mot større jurisdiksjoner for fylkesmennene går flertallet av argumentene i retning av å bevare dagens inndeling. Hensynene som taler for en sammenslåing av fylkene er ikke faglig overbevisende – spesielt ikke når fylkesmannens oppgaveportefølje tas i betraktning. Et endret oppgavespekter for de nye folkevalgte regionene og for fylkesmennene kan muligens

endre forholdet. Så langt er det imidlertid lite som taler for en endring i den geografiske inndelingen av fylkesmannsembetene.

Referanser

- Administrasjonsdepartementet: *Departementene og fylkesmannsembetene: Formelle rammer og ansvarsforhold*. 1995
- Arbeids- og Administrasjonsdepartementet: *Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans. Rettssikkerhetsoppgavenes innhold og karakter*. Delrapport 1. 1999
- Bastøe, P.Ø. og K. Dahl: *Den utviklingsorienterte organisasjon*. Ad Notam Gyldendal 1995
- Arbeids- og Administrasjonsdepartementet: Instruks for fylkesmenn av 6. juli 1999
- Ds 2007:28: *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*. Regeringskansliet, Finansdepartementet
- Flo, Y.: *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling for Dr.art.-graden, Universitetet i Bergen, Bergen, 2004/2005.
- Grøholt, K.: Innlegg i : Læg Reid, P. og O. K. Pedersen: *Nordiske forvaltningsreformer*. Danmarks Forvaltningshøjskole 1995
- Hansen, T. og L.A. Heløe, *Mot en ny regionalisering i Norge?*, i *Kommunal Ekonomi och Politik*, Vol. 9/3, 2005
- Hansen, T., G. Sandkjær Hanssen og I.M. Stigen: A: *Den regionale staten, i Nordiske Organisasjonsstudier*, Vol. 9, 2007
- Hansen, T. G. Sandkjær Hanssen og I.M. Stigen: B: *Det fragmenterte regionale styringssystemet*, NIBR, Oslo, 2007
- Hooghe, L. og G. Marks : *Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance*. American Political Science Review, Vol. 97, 2003.
- Jensen, S. og B. Kleivan: *Deliberasjon – En alternativ samhandlingsform i kommunerelasjoner*. Norsk Statsvit. Tidsskr. Nr.3 1999, s. 247-272
- Kjellberg F. og M. Reitan, *Studiet av offentlig politikk - en innføring*, TANO, Oslo, 1995.
- NOU 1990:13: *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner* (Kommunelovutvalget)
- NOU 1982:3: *Maktutredningen. Sluttrapport*

NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i Norge i forandring (Christiansen-utvalgets innstilling)*

St.meld.nr. 35 (1991-92): *Om statens personal- og forvaltningspolitikk*. Arbeids- og Administrasjonsdepartementet

St.meld.nr. 23 (1992-93): *Om forholdet mellom staten og kommunane*. Kommunaldepartementet

St.meld.nr 31 (2000-01): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og Regionaldepartementet

St.meld.nr. 12 (2006-07): *Regionale fortrinn – regional framtid* (Forvaltningsmeldingen). Kommunal- og Regionaldepartementet

St.prp.nr. 64 (2001-02): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003*. Kommunal og Regionaldepartementet

Ulltveit-Moe, J.: *Embetsmannen – og hennes tjenere*. Statskonsult 1997