

Tore Hansen, Marthe Indset, Ingun Sletnes
og Trond Tjerbo

Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring



Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:20

Kommunal organisering 2008

Redegjørelse for
Kommunal- og
regionaldepartementets
organisasjonsdatabase

NIBR-rapport 2007:19

Enhetsfylkes - et Columbi egg for organisering av regional forvaltning?

Evaluering av forsøk med
enhetsfylke i Møre og
Romsdal og Hedmark

NIBR-rapport 2007:16

Fylkeskommunal oppgavediferensiering Sluttrapport

Rapportene koster
kr 250,-, og kan bestilles
fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Tore Hansen, Marthe Indset,
Ingun Sletnes og Trond Tjerbo

Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring

NIBR-rapport 2009:19

Tittel:	Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring
Forfatter:	Tore Hansen, Marthe Indset, Ingun Sletnes og Trond Tjerbo
NIBR-rapport:	2009:19
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-796-5
Prosjektnummer:	O-2690
Prosjektnavn:	Fylkesmannsrollen
Oppdragsgiver:	Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
Prosjektleder:	Marthe Indset
Referat:	Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har, etter oppdrag fra KS, gjennomført en studie av Fylkesmannens rolle mellom statlig styring og det kommunale folkestyret. Utformingen av fylkesmannsrollen og fylkesmannsembetet er viktig både for det lokale demokratiet og for iverksettingen av statlig politikk. Studien viser at Fylkesmannens rolle er kompleks og sammensatt, og at den utøves i et samvirke mellom nasjonale mål, lokale og regionale hensyn, og embetets egenart.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	Juni 2009
Antall sider:	227
Pris:	kr 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2009

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har, etter oppdrag fra KS, gjennomført en studie av Fylkesmannens rolle mellom statlig styring og det kommunale folkestyret. Utformingen av fylkesmannsrollen og fylkesmannsambetet er viktig både for det lokale demokratiet og for iverksettingen av statlig politikk. Studien viser at Fylkesmannens rolle er kompleks og sammensatt, og at den utøves i et samvirke mellom nasjonale mål, lokale og regionale hensyn, og embetets egenart.

Rapporten er skrevet av Tore Hansen (UiO/NIBR), Marthe Indset (NIBR), Ingun Sletnes (HiO) og Trond Tjerbo (NIBR). Indset har vært prosjektleder. Vi vil rette en stor takk til informantene som har stilt seg til rådighet og latt seg intervjuet i forbindelse med dette prosjektet.

NIBR, juni 2009

Trine Monica Myrvold
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	21
1 Innledning.....	27
1.1 Om oppdraget	27
1.2 Hovedfokus og problemstillinger	28
1.3 Metode.....	32
1.4 Innholdet i rapporten	36
2 Fylkesmannen og lokaldemokratiet	37
2.1 Innledning	37
2.2 Historisk tilbakeblikk.....	38
2.2.1 Amtmannsordningen under eneveldet.....	38
2.2.2 Formannskapslovene.....	39
2.2.3 Politisering av lokalpolitikken	42
2.2.4 Den velferdsstatlige kommunen	43
2.2.5 Selvstendigjøring av fylkeskommunen.....	46
2.3 Demokrati og lokalstyre	50
2.3.1 Demokratiforståelser	50
2.3.2 Demokrati i det små – eller det store?	52
2.3.3 Verdier i konflikt?	54
2.3.4 Styre av og/eller for folket?.....	56
2.3.5 Oppsummert om verdier	59
2.4 Flernivåstyring	60
2.4.1 Modeller for flernivåstyring.....	60
2.4.2 Fylkesmannens mellomposisjon	63
2.5 Oppsummerende vurderinger.....	64
3 Hva sier gjeldende rett om Fylkesmannens rolle og det kommunale selvstyret?	68

3.1	Det kommunale selvstyrets rettslige status.....	68
3.2	Fylkesmannens kompetanse	73
3.2.1	Prøving av forvaltningsskjønn versus prøving av lovlighet	73
3.2.2	Særlig om hensynet til det kommunale selvstyret i klagesaker	77
3.3	Fylkesmannen som klageinstans	79
3.3.1	Helse- og sosialsektoren.....	79
3.3.2	Oppvekstsektoren.....	82
3.3.3	Plan- og bygningsloven	86
3.3.4	Miljøvern	88
3.4	Fylkesmannen som tilsynsinnsinstans	91
3.4.1	Tilsynsreglene i kommuneloven kapittel 10 A.....	91
3.4.2	Sosialsektoren	94
3.4.3	Oppvekstsektoren.....	97
3.4.4	Miljøvern	101
3.5	Lovlighetskontroll.....	102
3.6	Fylkesmannen som tvisteløser	104
3.7	Fylkesmannens rolle i forhold til kommunenes økonomiforvaltning.....	106
3.8	Fylkesmannens rolle i planprosesser	109
3.9	Oppsummering	112
4	Fylkesmannen i det norske styringssystemet.....	114
4.1	Fylkesmannsembetets plass i forvaltningen	114
4.1.1	Regional statsforvaltning.....	114
4.1.2	Regionalt statsforvaltning – avgrensning og variasjonsbredde.....	116
4.1.3	Fylkesmannsembetet som regionalt statlig forvaltningsorgan	117
4.2	Nærmere om styringsdialogen.....	118
4.2.1	Fylkesmannsinstruksen	118
4.2.2	De årlige styringsdokumentene.....	122
4.2.3	Statsbudsjettet.....	122
4.2.4	Tildelingsbrevet	124
4.2.5	Styringsmøtene	130
4.2.6	Rapportering.....	133
4.3	Særtrekk som påvirker statens styringsbehov	134
4.4	Oppsummering	137
5	Hvordan oppfatter fylkesmennene rollen sin?	139
5.1	Innledning	139

5.2	Fylkesmannen som sektormyndighet.....	139
5.2.1	Iverksetter av statlig politikk	141
5.2.2	Initiativtaker på vegne av fylket	146
5.2.3	Bindeledd mellom kommune og stat: informasjonsknutepunkt	150
5.3	Fylkesmannen som samordner og megler.....	153
5.4	Fylkesmannen som kontrollorgan	162
5.4.1	Tilsyn.....	162
5.4.2	Lovlighetskontroll	167
5.4.3	Klagesaksbehandling	169
5.5	Fylkesmannen som veileder.....	172
5.6	Fylkesmannen og fylkeskommunen.....	180
6	Fylkesmannen mellom statlig styring og kommunalt folkestyre.....	189
6.1	Innledning	189
6.2	Rolle typer	190
6.2.1	Nærmere om forholdet mellom politikk og fag: Fylkesmannens rolle i politiske beslutnings- prosesser	203
6.3	Hvordan oppfatter Fylkesmannen kommunenes rolle?	205
6.4	Fylkesmannsembetet og det lokale selvstyre.....	206
6.5	Oppsummerende vurderinger og anbefalinger.....	213
	Litteratur	218

Tabelloversikt

Tabell 5.1	Rådgivernes rolle, 2002, 2005 og 2008. Prosent som svarer at rådgiveren fyller ulike roller "i stor grad": Kilde: Myrvold og Helgesen 2009	166
Tabell 6.1	Typologi for kategorisering av fylkesmannsrollen ...	191

Figuroversikt

Figur 5.1	Kommuners og fylkeskommuners inntrykk av om ulik geografisk inndeling av regional stat fører til begrensninger for:	161
Figur 5.2	Hvordan virker tilsynet i kommunen? Grad av enighet i fem påstander (5= helt enig). N=15. Gjennomsnittsverdier.....	165
Figur 5.3	Kontakt mellom kommuner og Fylkesmannen innenfor ulike saksområder	174
Figur 5.4	Kontakt med Fylkesmannen etter kommune- størrelse. Små kommuner (innbyggere <3000), store kommuner (innbyggere >9000).	175

Sammendrag

Tore Hansen, Marthe Indset, Ingun Sletnes og Trond Tjerbo

Fylkesmannen mellom kommunalt folkestyre og statlig styring

NIBR-rapport: 2009:19

Verdier i konflikt?

Målsettingen om lokal autonomi forutsetter i utgangspunktet en aksept av ulikhet mellom de ulike kommunene og fylkene. Denne målsettingen må imidlertid vektas mot målsettinger knyttet til likhet i tjenestetilbudet og ivaretagelsen av rettssikkerhet for alle borgere uavhengig av bosted. Disse verdiene kan potensielt stå i innbyrdes konflikt. Fylkesmannen utøver sin rolle i skjæringsfeltet mellom disse verdiene.

Datagrunnlag og metode

NIBRs studie er gjennomført i perioden juni 2008 – mai 2009. I tråd med kravspesifikasjonene fra oppdragsgiver, ligger fire hovedspørsmål til grunn for studien: 1) Hvordan oppfatter fylkesmennene rollen sin? 2) Hvordan oppfatter fylkesmennene kommunenes rolle? 3) Hva er fylkesmennenes rolle i politiske beslutningsprosesser? 4) Hva kan disse oppfatningene innebære for rammevilkårene for det lokale selvstyret?

Studien er i hovedsak basert på fire datatyper: intervjuer med samtlige fylkesmenn eller konstituerte fylkesmenn samt representanter fra oppdragsmyndighetene, redegjørelse for gjeldende rett der Fylkesmannen har oppgaver overfor kommunene, studier av blant annet styringsdokumenter og fylkesmennenes høringsuttalelse datert 29.04.2008, samt kvantitative data innsamlet og publisert fra prosjektene ”Dialogen mellom regional stat og kommunene” og ”Den regionale stat –

inndelingsmåter og samordningsutfordringer” som ble gjennomført i henholdsvis 2004 og 2006.

En institusjon med røtter tilbake til 800- tallet.

Rapporten innledes i kapittel 2 med et historisk bakteppe for fylkesmannsinstitusjonen slik den er formet i skjæringspunktet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Fylkesmannen som institusjon har lange røtter i norsk forvaltningshistorie. Den dansk-norske amtmannsordningen utviklet seg som en videreføring av den fylkesmannsordning som ble etablert etter rikssamlingen på slutten av 800-tallet. Den konkrete utformingen av dette embetet har naturlig nok endret seg siden, men i det store og hele har fylkesmannsembetet vært ett av de mest stabile elementene i landets politiske og organisatoriske styringssystem. Merkelappene ”Kongens og Regjeringens fremste representant i fylket” og ”til gagn og beste” er blitt heftet ved embetet frem til i dag.

Det juridiske grunnlaget for fylkesmannens oppgaver

Kapittel 3 gir en oversikt over lovverket der Fylkesmannen er gitt oppgaver overfor kommunene. Den juridiske gjennomgangen viser at det i stor utstrekning er Stortinget og den sentrale statsforvaltningen som setter grenser for det kommunale selvstyret, grenser som Fylkesmannen er satt til å forvalte. Gjennomgangen viser også at Fylkesmannens adgang til å treffe beslutninger som griper inn i det kommunale folkestyret varierer, fordi det varierer hvor mye skjønn det er lagt inn i selve lovtolkningen, og dels avhengig av om Fylkesmannen har adgang til å prøve bare rettsanvendelsen (lovligheten), eller om fylkesmannen også kan prøve forvaltningskjønnet (hensiktsmessighetsskjønnet).

Fylkesmannens kompetanse i klagesaker er betinget av at det foreligger en klage, normalt fra en privat part. På mange rettsområder der kommunene treffer enkeltvedtak blir kun et fåtall vedtak påklaget sammenholdt med den totale mengden vedtak som treffes. Mange kommunale vedtak blir også stadfestet i klagesaksbehandlingen. Slik sett kan en argumentere med at Fylkesmannens avgjørelser i klagesaker har begrenset betydning for det lokale folkestyret. På den annen side skal kommunen følge loven. Dersom Fylkesmannens avgjørelse gjelder et spørsmål om lovtolkning vil det være vanskelig for en kommune å la være å følge Fylkesmannens rettsoppfatning, selv om kommunen er uenig i

denne. Fylkesmannens vedtak i en klagesak kan på denne måten få konsekvenser for kommunens behandling av fremtidige saker og ikke bare den konkrete saken som behandles. Den kan blant annet få økonomiske konsekvenser som griper inn i det kommunale selvstyret.

På tilsynsområdene står fylkesmennene rettslig ganske fritt til å sette i gang tilsyn hvis de først har hjemmel til det. Fylkesmannens tilsynsvirksomhet er imidlertid på mange områder nasjonalt initierte, og ikke primært initiert fra Fylkesmannen. Mange landsomfattende tilsyn vil dessuten rent faktisk begrense Fylkesmannens mulighet til å iverksette regionalt bestemte tilsyn på grunn av manglende ressurser til det. Tilsynshjemlene er til dels omfattende og lite konkrete i sin form. Når lovverket i tillegg har fått en skjønsmessig utforming innebærer tilsynshjemler en ganske stor inngripen i det lokale folkestyret og må utøves med en viss varsomhet.

Fylkesmannens særtrekk og implikasjonene for styringsdialogen

Kapittel 4 ser nærmere på styringsdialogen mellom staten og Fylkesmannen, og hva som kjennetegner Fylkesmannen som forvaltningsorgan.

Gjennomgangen viser at det ikke finnes én fasit for hvordan statlige underliggende virksomheter skal være med hensyn til oppgaveportefølje, tilknytningsform, organisering eller inndeling. Utviklingen i regionalstatlige forvaltningsorgan de siste tiårene er kjennetegnet av økt differensiering: regional stat fortoner seg som relativt kompleks både med hensyn til organisering, inndeling og tilknytningsform.

Fylkesmannen har noen særtrekk som påvirker statens styringsbehov og preger styringsdialogen. Fylkesmannen er en kompleks og sammensatt virksomhet. Embetet ivaretar oppgaver på vegne av 12 departementer, og de faglige styringslinjene går til det enkelte fagdepartement. I tillegg er 8 direktorater og tilsyn involvert i styringsdialogen. Dette innebærer en styringsdialog med mange aktører på ulike nivå. En gjennomgang av tildelingsbrev og embetsoppdrag viser at oppdragene fra de ulike sektormyndighetene varierer til dels betydelig mht. detaljeringsgrad og kravspesifikasjoner. Rapportens funn gir grunn til å stille spørsmål

ved om det forekommer elementer av konkurranse mellom sektorkreftene i statsfovaltningen, for å sikre at sine oppgaver og ressurser blir ivaretatt helt ut. Denne konkurransen kan bidra til å øke detaljstyringen av Fylkesmannen, og i neste omgang kommunesektoren. Samtidig som Fylkesmannen skal være et effektivt virkemiddel for sektormyndighetene, skal embetene samordne de statlige styringssignalene overfor kommunesektoren. Rapporten stiller spørsmål ved om dagens styringsdialog sikrer tilstrekkelig medvirkning for de involverte sektormyndighetene, som kan bidra til økt forståelse for Fylkesmannens virksomhet og samordningsmandat, og kommunesektorens behov og utfordringer.

En av konklusjonene i en rapport utarbeidet av Riksrevisjonen i 2007 var at de ressursene fylkesmannembetene var tildelt ikke sto i et balansert forhold til de oppgavene som var lagt til embetet. Dette ledet til ressursknapphet som igjen påvirket prioriteringen i embetene på en antatt utilsiktet måte. Resultatet var at oppgaver knyttet til veiledning og oppfølging av kommunene ble nedprioritert (Riksrevisjonen 2007: 9). Våre funn indikerer også denne tendensen. Fylkesmennene oppgir at den statlige sektorstyringen er sterk og detaljert, hvilket leder til at oppgaver der målsettinger kan kvantifiseres og benyttes i den statlige mål- og resultatstyringen prioriteres. Det er usikkert i hvilken grad dette påvirker de øvrige funksjonene fylkesmennene skal ivareta, slik som veiledning og samordning, men det er flere fylkesmenn som gir uttrykk for at den statlige sektorstyringen er variert mht. detaljeringsgrad, og at disse variasjonene innebærer utfordringer for styringen og prioriteringen av oppgavene i embetene.

Hvordan oppfatter fylkesmannen rollen sin?

Gjennom Fylkesmannsinstruksen er Fylkesmannen tillagt flere ulike roller og oppgaver. Vi har intervjuet fylkesmennene om hvordan de oppfatter og vurderer sine roller og oppgaver, slik disse er nedfelt i fylkesmannsinstruksen. Denne empirien, i tillegg til intervjudata fra intervjuer med representanter for regional stat og statistiske data, er gjengitt i kapittel 5 i rapporten. En kort oppsummering av hvordan fylkesmennene selv vurderer disse rollene og oppgavene følger i de neste avsnittene.

Fylkesmannen som sektormyndighet

Rollen som sektormyndighet oppleves av fylkesmennene som den som preger embetet i størst grad, og der de fleste understreker funksjonen som bindeledd mellom Storting og Regjering, og den enkelte kommune og lokalsamfunn. Som sektormyndighet ivaretar Fylkesmannen både en iverksettende rolle (forvaltning av regelverk og tilskudd, løpende iverksetting av vedtatt politikk), en faglig rolle (rådgiver overfor oppdragsmyndighetene og kompetanseorgan overfor kommunesektoren), og en myndighetsrolle (klagesaksbehandler, tilsynsmyndighet). Sektormyndighetsoppgavene er gitt gjennom spesiallovgivningen og i tildelingsbrev og embetsoppdrag. Disse oppgavene oppleves å legge beslag på den største ressursinnsatsen fra fylkesmannsembetets side. Innenfor embetet er betydningen av disse sektoroppgavene markert gjennom avdelingsstrukturen i forhold til sosialområdet, helsefeltet, utdanningsområdet og landbruk og annen næringsvirksomhet. Dette er avdelinger som kan opptre nokså uavhengig i forhold til hverandre, og hvor fylkesmannens handlingsrom i forhold til en effektiv samordning av disse virksomheter begrenses betydelig av spesiallovgivningen.

Fylkesmannen som samordner

Behovet for at staten skal forholde seg til kommunesektoren på en samlet og helhetlig måte, utgjøre en vesentlig begrunnelse for fylkesmannsembetets karakter av å være et sammensatt organ. Fylkesmannen skal samordne både de statlige styringssignalene overfor kommunesektoren, og egen virksomhet. Fylkesmennene opplever at kommunene etterspør samordning i større grad enn det Fylkesmannen utfører. Dette har sammenheng med at kommunene etterspør svar når staten taler med flere tunger. Men det kan også ha sammenheng med at samordningsmandatet kan oppleves som noe diffust og uklart.

Flere av fylkesmennene pekte på at deres mulighet til å samordne statens signaler på det regionale nivået begrenses av at de andre regionale statlige aktørene ikke er forpliktet til å "la seg samordne" av Fylkesmannen. Virkemidlene for Fylkesmannens samordning oppleves med andre ord som begrenset.

Fylkesmannen som kontrollorgan

Fylkesmennene opplever tilsynspliktene som klare og konkrete. Generelt er det en oppfatning av at tilsynsoppgavene er mer detaljstyrt nå enn tidligere. Eksempelvis stiller noen spørsmål ved om systemrevisjonsmetodikken benyttes i for stor grad. Den oppleves som god og hensiktsmessig, men også som rigid og stringent. I våre intervjudata ser vi en tendens til synspunkter som heller i retning av ønske om større mulighet til å kunne foreta lokale og regionale tilpasninger i utøvelsen av tilsynspliktene. Mens de statlige oppdragsmyndighetene i større grad er opptatt av sammenliknbare måltall gjennom telling av avvik og andre kvantifiserbare indikatorer, ser fylkesmennene også på tilsyn som et middel til kvalitetsforbedring av kommunale tjenester. Kvalitetsforbedring vil igjen kunne styrke enkeltindividets rettssikkerhet. I tillegg trekker flere fram at tilsyn gir Fylkesmannen viktig informasjon og kunnskap om situasjonen i den enkelte kommune.

Fylkesmennene har forståelse for at tilsyn kan oppleves som frustrerende for kommunene. Tilsyn kan derfor være en potensiell kilde til konflikt. Kommunene vil gjerne at det positive også skal bli kommentert i tilsynsrapporten, ikke bare avvikene. Men det vises til at avviksrapporteringen ligger i revisjonsmetodikken. Samtidig har fylkesmennene et inntrykk av at også kommunene opplever tilsyn som kvalitetskontroll, og derfor hensiktsmessig. Dialog og veiledning anses som en viktig del av tilsynsfunksjonen. Det betyr ikke at veiledning og tilsyn skal gjøres samtidig – revisjonsmetodikken tillater ikke det. Men veiledning blir sett på som viktig i forkant og etterkant, for å fremme forståelse og dempe eventuelle konflikter, og for å pløye så mye lærdom som mulig tilbake til kommunen.

Når det gjelder økonomikontroll av ROBEK-kommuner erkjennes det åpent at dette er et regime hvor staten gjennom Fylkesmannen åpenbart legger begrensinger på den kommunale autonomien. Fylkesmennene er opptatt av å presisere at ROBEK ikke er en situasjon hvor Fylkesmannen kommer og ”overtar” det kommunale budsjettarbeidet. Arbeidet med å lage budsjett skal kommunene gjøre selv. Fylkesmannens oppgave er å godkjenne, men veiledning blir tilbudt.

Når det gjelder klagesaksbehandlingen er inntrykket at fylkesmennene befinner seg på et overordnet ledernivå og ikke sitter med detalj- og ekspertkunnskapen som saksbehandlernivået besitter. Det betyr ikke at disse oppgavene ikke har en tilstrekkelig lederforankring. Ofte vil det være en arbeidsdeling mellom fylkesmann og assisterende fylkesmann, hvor den assisterende holder i disse oppgavene. Hvorvidt fylkesmannen er jurist, kan ha hatt betydning for evnen til å svare inngående på våre spørsmål om klagesaksbehandlingen.

Den generelle tilbakemeldingen er at lovverket og rettskildene oppleves som relativt klare. Det kan imidlertid være vanskelig å prøve faktum i den enkelte sak, fordi sakene kan være kompliserte, sammensatte og svært varierte. Fylkesmennene tilstreber å opptre som forvaltningsdomstol i sin klagesaksbehandling, og rettssikkerhetsaspektene er den altoverskyggende rettesnoren i dette arbeidet. Vår studie peker på at dersom Fylkesmannens avgjørelse gjelder et spørsmål om lovtolkning vil det være vanskelig for en kommune å la være å følge fylkesmannens rettsoppfatning, selv om kommunen er uenig i denne. Fylkesmannens vedtak i en klagesak kan på denne måten få konsekvenser for kommunens behandling av fremtidige saker og ikke bare den konkrete saken som behandles. Det kan blant annet få økonomiske konsekvenser som griper inn i det kommunale selvstyret. Slike problemstillinger er en viktig lederoppgave å ta tak i, all den tid Fylkesmannen profilerer seg som sentral rettssikkerhetsinstans.

Fylkesmannen som veileder

Basert på fylkesmennenes virkelighetsbeskrivelse er det et stort behov for veiledning/rådgiving rettet mot kommunene. Mange kommuner mangler den nødvendige kompetansen til å kunne håndtere nye og/eller kompliserte problemstillinger, og retter seg mot Fylkesmannen for å få veiledning og råd. Grensen mellom veiledning og styring anses som viktig, men ikke alltid enkel. Det kan også se ut som om omfanget av veiledning kan variere fra embete til embete. Dette kan ha flere årsaker. Ulik etterspørsel hos kommunene blir pekt på som en faktor. Ressurser til veiledning er en annen faktor. I hvilken grad embetene makter å bruke veiledning forebyggende i forhold til klagesaker, eller er nødt til å prioritere å få ned saksbehandlingstidene ved klagesaksbehandling i embetet, er en tredje.

Det fremkommer fra flere informanter at kommunene ønsker klare svar fra Fylkesmannen, for å lette politisk vanskelige beslutninger lokalt. På denne måten kan en rådmann eller et formannskap skaffe seg ”backing”, eller legitimitet for å kunne si nei i vanskelige beslutningsprosesser. Det er imidlertid viktig å understreke at omfanget av dette er uklart. Et interessant spørsmål er imidlertid om, og i så fall i hvilket omfang, kommunene bruker Fylkesmannen som skyteskive for upopulære vedtak. Fylkesmennene mener det ikke dreier seg om noe stort antall, men noen saker.

Fylkesmannen som initiativtaker

Fylkesmannsinstruksen gir Fylkesmannen et visst mandat til å virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd. Fylkesmannen skal dessuten orientere Regjeringen og sentraladministrasjonen om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver. Dette mandatet blir gjerne spesifisert og konkretisert gjennom tildelingsbrev og embetsoppdrag, men det ligger likevel et rom for skjønnsutøvelse her.

Alle fylkesmenn benytter seg av dette ”initiativmandatet”, men på ulikt vis. Flere av fylkesmennene påpeker at tradisjonen i det enkelte fylket eller fylkesmannsembetet har betydning.

Fylkesmennene vil hevde at denne initiativ- og informasjonsknutepunktrollen er faglig, og ikke politisk. Initiativsakene skal være samlende og berøre fylkets interesser, og de skal være faglig begrunnet. Faglighet vil for Fylkesmannens del omfatte sektorkunnskap, men også region- og kommunekunnskap. Flere mener rollen utøves, og bør utøves, forskjellig fra embete til embete i den forstand at fylkene er ulike og har ulike behov. Fylkets egenart varierer med hensyn til kommunestruktur, næringsstruktur, geografi og økonomi. Derfor må også denne initiativrollen ha rom for tilpasning. Det blir også vist til at det er ulike tradisjoner i fylkene for hvor aktiv initiativrolle en fylkesmann kan ha.

Rollen som initiativtaker har en potensiell slagside til fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. Mens forholdet til kommunene fremstilles som hovedsakelig positivt, er vurderingene av forholdet til fylkeskommunen noe mer blandet. Dette kan ha sammenheng med at ikke alle fylker har lyktes med å finne en god arbeidsfordeling for sine utviklings- og initiativroller. En annen

faktor som blir trukket frem er den langvarige prosessen med regionreform. Noen informanter opplever at varigheten i denne prosessen har vært ødeleggende for å kunne etablere gode samarbeidsrelasjoner.

Hvordan oppfatter fylkesmennene kommunenes rolle?

I vårt datamateriale tilkjenner Fylkesmannen et todelt syn på kommunenes rolle. Kommunenes oppgaver oppfattes å være både lokale og nasjonale, og kommunene oppfattes både som selvstendige, politiske organ og en mer eller mindre integrert del av det statlige styringssystemet som et underordnet administrativt organ. Hovedinntrykket er dermed at fylkesmennenes syn på kommunenes rolle er sammensatt.

Fylkesmannsrollen: Implikasjoner for det lokale selvstyret

Spørsmålet om Fylkesmannens betydning for ivaretagelsen av det kommunale selvstyret/folkestyret, avhenger av to forhold. På den ene side må implikasjoner for det kommunale selvstyret vurderes ut fra særtrekk ved fylkesmannsembetet, mulige fortrinn og svakheter. På den andre side avhenger spørsmålet av hvilke verdier ved det kommunale demokrati som blir vektlagt i en slik bedømmelse.

Oppsummert kan vi si at vår studie finner støtte for at Fylkesmannens roller innebærer å være agent for flere prinsipaler enn staten.

Et gjennomgående funn i rapporten er likevel at fylkesmennene, i tråd med instruksene, ser på seg selv primært som statens lojale representant i sitt fylke. Rollen som sektormyndighet er den viktigste, og avgjørende for Fylkesmannens eksistens. Fylkesmannen er i så måte et biprodukt av statens styringsbehov overfor kommunene, et produkt som er satt til å forvalte begrensningene ved det kommunale selvstyret. Flere av de funksjonene som er lagt til embetet innebærer utvilsomt begrensninger på omfanget av den kommunale frihet til å gjennomføre tiltak og beslutninger.

Rollen som effektiv sektormyndighet er avgjørende, men ikke tilstrekkelig for Fylkesmannens legitimeringsgrunnlag. Vårt datagrunnlag viser at Fylkesmannen fungerer som moderator i forhold til sektorstyringen av kommunene. Fylkesmannens

legitimitet ligger også i at den evner å være talerør for sitt fylke overfor staten. Både oppdragsmyndighetene og fylkesmennene selv oppfater at embetet fyller den rollen. Også rollen som samordner innebærer en viss moderatorrolle på den måten at Fylkesmannen kan veilede om hva som er skal-, bør-, og vil-oppgaver. Samordningsrollen kan være problematisk i et styringssystem hvor sektoransvarsprinsippet står sterkt. Rapporten stiller spørsmål ved om styringsdialogen sikrer tilstrekkelig medvirkning for de ulike oppdragsmyndighetene.

Fylkesmannens mange roller og sammensatte virksomhet er det mest åpenbare kjennetegnet ved embetet. Det kan være krevende å håndtere disse hattene på en ryddig og tydelig måte i møtet med kommunene. Dette setter igjen store krav til fylkesmannen som leder. Rapporten peker på noen områder hvor det kan være viktig å jobbe med erfaringsutveksling og kompetanseutvikling embetene i mellom. Klagesaksbehandling er ett område.

Til tross for at fylkesmennene ikke har en politisk rolle i vårt styringssystem, vil fylkesmennene i flere tilfeller kunne bli rådgivere i politiske prosesser. En slik rådgiverrolle kjennetegner ikke bare Fylkesmannen, men en rekke andre statlige forvaltningsorgan. Rådgiverrollen gjelder overfor sentrale myndigheter, men til en viss grad også lokalt, slik som det allerede er beskrevet. Forholdet mellom politikk og fag i denne rollen kan diskuteres, men fylkesmennene vil hevde at deres initiativ- og rådgiverrolle i hovedsak er av faglig karakter. I denne sammenhengen er det viktig å få fram at fag ikke bare omfatter sektorvise fagområder, men også kommune- eller fylkeskunnskap. En slik rådgiverrolle i politiske beslutningsprosesser gjelder eksempelvis når fylkesmannen tar initiativ på vegne av sitt fylke, samt når fylkesmennene svarer på høringsinvitasjoner. Et eksempel på dette så vi i Innlandet når fylkesmennene i Hedmark og Oppland gjennom sine høringssvar plasserte seg på ulike sider i en betent reorganiseringsprosess av sykehusjenestene i regionen. Et annet så vi da fylkesmennenes arbeidsutvalg ga en samlet høringsuttalelse i forbindelse med arbeidet med en ny forvaltningsreform. Fylkesmennene legger i intervjuene ikke skjul på at deres rolle ofte innebærer en risiko for å bli trukket inn i politiske prosesser, spesielt lokalt. Samtidig understreker fylkesmennene at dette er problemstillinger de er veldig observante i forhold til. Dette krever imidlertid en ikke ubetydelig grad av politisk gangsyn hos den

enkelte fylkesmann. Et potensielt problem ved dette kan være at rådgiverrollen også foregår i lukkede prosesser, i styringsdialogen eller ved mer ad hoc-pregede møter. Dette er helt legitime kanaler. Det kan likevel være verdt å vurdere om mer åpenhet om strukturene og prosedyrene i denne rolleutøvelsen kan være hensiktsmessig og tillitskapende. Ikke minst har gode og flere samarbeidsarenaer med fylkeskommunen et utviklingspotensial.

Oppsummerende betraktninger

Et dominerende utviklingstrekk i den kommunale virksomhet de siste tiårene er veksten i den kommunale tjenesteytingen. Dersom vi likevel legger det premiss til grunn at det skjer en utthuling av vilkårene for og innholdet i det kommunale selvstyret, peker studiens funn mot at det alt vesentlige av forklaringen ligger i den statlige styringen, forløst gjennom Stortingets behov for lovregulering og sektormyndighetenes behov for styring, og for å sikre sin krone helt ut.

I denne utviklingen synes fylkesmannsambetet mer å innta rollen som tilskuer enn som politisk aktør – men da en tilskuer som etter hvert skal føre tilsyn med at standardiseringen blir opprettholdt i den kommunale praksis. Vår undersøkelse gir ikke grunn til å si at embetet utgjør noen selvstendig, signifikant bidragsyter i en utvikling i retning av et svekket kommunalt selvstyre, men først og fremst har fått en rolle som ”biprodukt” av de statlige styringsambisjonene.

Studien viser samtidig at Fylkesmannen opptrer som moderator i forhold til sektorkreftene. Om dette er det sammenfallende oppfatninger blant de intervjuede oppdragsmyndighetene og fylkesmennene selv. Fylkesmannen spiller en reell rolle som talerør for sitt distrikt og bidrar på denne måten til å fremme forståelse omkring regionale hensyn og behov.

Vår studie gir imidlertid ikke grunn til å konkludere at fylkesmannsrollen er uproblematisk i forhold til det kommunale selvstyre. Oppsummert har vi derfor valgt å fremheve noen av rapportens anbefalinger:

Det er behov for å videreutvikle gode møtearenaer og samarbeidsrelasjoner knyttet til Fylkesmannens rolle som informasjonsknutepunkt og initiativtaker

Behovene for bedre samarbeidsrelasjoner og mer åpenhet, kan begrunnes ut i fra to forhold.

For det første kan det ha betydning å legge til rette for større åpenhet omkring Fylkesmannens rolle i politiske beslutningsprosesser. Fylkesmannen besitter en fagkompetanse som kan sies å være unik for et statlig forvaltningsorgan. Kombinasjonen av sektorkompetanse og distrikts- eller regionkunnskap er verdifull i et styringssystem og antakelig underkommunisert i det norske. Samtidig må embetet ta høyde for at det er en del av Regjeringens apparat. Det tilsier for eksempel at dersom fylkesmannen ser et faglig begrunnet behov for å gi en kritisk tilbakemelding om virkningene av statlig politikk i distriktet, så kan ikke vedkommende bare offentliggjøre en kritisk vurdering, eller gå til media. En fylkesmann må vurdere formen og være lojal i forhold til styringsdialogen. Her ser det ut for at det kan ligge et dilemma og en kime til konflikt i forhold til omverdenen. Som for et hvert underliggende forvaltningsorgan foregår mye av den rådgivende rollen i forbindelse med styringsdialogen, gjennom møter i departementene, med fylkets stortingsbenk, eller som høringsinstans. Dette er legitime kanaler, men det kan samtidig være behov for mer åpenhet om hvordan Fylkesmannen håndterer det mer initiativrike og engasjerte på den ene siden, og det mer faglige og nøytrale på den andre siden.

For det andre var et av utfallene av regionreformen at fylkeskommunens funksjoner som utviklingsaktør, innovativ kraft og distriktets talerør overfor staten ikke ble monopolisert i fylkeskommunen, men skal fortsatt utøves av Fylkesmann og fylkeskommune gjennom en slags arbeidsfordeling. Fylkesmannens rolle som initiativtaker til gagn og beste for fylket, og som informasjonsknutepunkt må dermed skje i konkurranse med fylkeskommunen - eller i et avklart samarbeid med den. For å få til det siste kan det være behov for å videreutvikle slike arenaer i en del av fylkene.

Bedre forankring av samordningsmandatet i styringsdialogen?

Undersøkelsen gir grunn til å stille spørsmål ved om Fylkesmannens samordningsmandat har tilstrekkelige virkemidler. Rapporten viser til tall som indikerer at kommuner og fylkeskommuner opplever at det kommunale selvstyre utfordres eller begrenses av den geografiske inndeling av regional stat. Det kan se ut som om særlig samordningsproblemer knyttet til arealdisponering og Fylkesmannens manglende samordningsmyndighet overfor veimyndighetene oppleves som utfordrende. Også fylkesmennene selv etterspør virkemidler.

Dersom samordningsmandatet skal styrkes, vil det være viktig å fremme forståelse for dette blant oppdragsmyndighetene, og hos andre regionalstatlige myndigheter. Styringsdialogen er en kanal hvor dette kan skje.

Fylkesmannens lederrolle en krevende oppgave: behov for å utvikle dialogbaserte styringsformer?

Vår studie gir ikke noe empirisk grunnlag for å si at den enkelte fylkesmann tilpasser seg den organisasjonskultur, de rammene og normene som har satt seg i veggene i det enkelte embete. Men flere fylkesmenn viser til at rammene for initiativrollen også defineres av den embetskulturen som sitter i veggene og tradisjonen man har i fylket. Ikke minst oppleves fylkets egenart i form av kommunestruktur, næringsstruktur, beliggenhet osv, som viktig i forhold til å definere fylkesmannsrollen. Eksempelvis vil Fylkesmannen i Finnmark være en viktigere aktør overfor staten, enn Fylkesmannen i Hordaland, som er et fylke med sterke næringslivsaktører, landets andre største kommune, samt flere andre statlige aktører i fylket. Også det enkelte saksområde vil være en faktor som definerer Fylkesmannens initiativrolle. Samordning kan ses på som ett saksområde, men hvor mandatene er relativt brede og åpne. Miljø og arealplanlegging kjennetegnes av både sterk rettslig og politisk styring, samtidig som arealplanleggingen i utgangspunktet blir sett på som en kommunal og fylkeskommunal oppgave sterkt knyttet til et kommunalt, politisk selvstyre. Poenget i vår sammenheng er at fylkesmannsrollen utøves ulikt – noe som antakelig er i tråd med forutsetningene.

I 5.4.3 i rapporten viser vi til saksbehandlingstall etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven som i en niårsperiode ga seg utslag i varige og stabile variasjoner i embetene i mellom når det gjaldt omgjørings- og opphevingspraksis og begrunnelse. Det kan være flere og ulike årsaker til disse variasjonene. Hvorvidt det har satt seg ulike saksbehandlingskulturer i embetsveggene har vi ikke klart å fremskaffe empiri om. Men dette er forhold som det er viktig for embetsledelsen å fremskaffe sikker kunnskap om, all den tid Fylkesmannen profilerer seg som rettssikkerhetsinstans.

Et annet eksempel er embetenes vektlegging av veiledning og dialogbaserte styringsrelasjoner. Enkelte av oppdragsmyndighetene har den oppfatningen at også her varierer embetene med hensyn til vektlegging av veiledningsoppgavene. Vi må understreke at dette har vi ikke målt i vår undersøkelse. Dersom vektleggingen av veiledning og dialog varierer i embetene i mellom, kan dette ha mange forklaringer. Samtidig er det viktig at fylkesmannskollegiet arbeider med slike problemstillinger og legger til rette for erfaringsutveksling.

Tar vi utgangspunkt i verdigrunnlaget for det kommunale folkestyret, kan nettopp styringsrelasjoner basert på veiledning og dialog spille en rolle. Det er særlig i forhold til én viktig verdi det ligger et klart spenningsforhold mellom utøvelsen av fylkesmannsembetet i form av statlig byråkrat og det lokale folkestyret. Dette gjelder ivaretagelsen av hensynet til lokal allokeringseffektivitet, der de premisser som Fylkesmannen legger til grunn for sikring av likebehandling og rettssikkerhet kan avvike til dels betydelig fra hva som lokalt kan bli oppfattet som effektivt. Det er ikke sikkert at en nasjonal formallikhet bidrar til de mest effektive fordelingsresultater sett ut fra et lokalt perspektiv. På dette feltet foreligger det helt opplagt et konfliktpotensial i forholdet mellom Fylkesmannen og den enkelte kommunes politiske og administrative ledelse. Spørsmålet er imidlertid om dette spenningsforholdet lar seg avvike på noen måte, gitt at de statlige krav skal følges av kommunene. Det kan også stilles spørsmål ved hvor stor handlefrihet den enkelte fylkesmann har i forhold til slike statlige krav til den kommunale tjenesteytingen.

Summary

Tore Hansen, Marthe Indset, Ingun Sletnes og Trond Tjerbo

The County Governor Between Local Autonomy and Central Governance

NIBR-rapport: 2009:19

Values in conflict?

Achieving local autonomy at the municipal level presupposes an acceptance of inequality among the same municipalities. However, this goal must be seen in context with alternative political goals relating to equality regardless of place of residence and the individual citizen's rights according to national laws. To some extent, these objectives stand in a zero-sum relationship to each other. The county governor in the Norwegian political – administrative system has among his major tasks to perform controls and keep the municipalities under supervision. Consequently, the county governors role in the political – administrative system places them at the centre of both real and potential conflicts between these fundamental values in the Norwegian system.

An institution with deep historical roots

In chapter 2 we give an overview of the historical roots of the county governor. The county governor position has deep roots in Norwegian political -administrative history. The institution developed as a direct result of the formation of the state in the late 9th century. Naturally, the role has changed somewhat since then, but generally speaking the county governor institution is one of the most stable elements of Norwegian political – administrative history.

The legal background for the county governor's role

Chapter 3 contains a summary and a discussion of the judicial areas in which the County governor is given tasks in relation to the municipalities. The main finding is that the degree of local autonomy first and foremost is constrained by the Parliament's and the central administration's production of legal acts.

Still, if the County Governor's decision concerns matters of legal interpretation, the municipality will have a hard time not to follow the Governor's decision, even if the local authority disagrees.

Scarce resources and goal oriented governance

The main conclusion in a report from the Office of Auditor General of Norway (Riksrevisjonen 2007) was that there was a mismatch between the scope of the tasks that were delegated to county governors and the resources they were given to fulfill the same tasks. A side effect of this was that tasks relating to guidance of the municipalities were given less priority. To some extent our findings support this suggestion. The county governors claim in the interviews that the central states governing is both detailed and strong, and that tasks that can be measured in numbers and reported back is given priority.

The county governor has several functions and tasks

The central state has delegated several different types of tasks to the county governors. Among these are coordination of central states policies at the regional and local level, keep the municipalities under supervision and provide administrative and legal guidance to the municipalities. In addition to these functions the county governors are also expected to take initiatives towards the central state on their county's behalf when this is necessary. These different tasks, and how the county governors themselves view these tasks, are described in chapter 5 in the report.

The county governor as an implementer and coordinator

The county governors place most emphasis on their role as executors of the central states policies, and the role they play as a link between the central state and the local authorities. Their role as a sector authority is also the part of their tasks that takes up the largest amount of total resources. These sector functions are mirrored by the administrative organization of offices of the

county governors. These different departments operate with a large degree of autonomy, and coordinating these internal departments is a challenging task for the county governor. In addition to this internal coordination, the county governors are also expected to coordinate these activities with the activities of other central state agencies at the regional level. However, even though the county governors are delegated the responsibility for this coordination also with other central state agencies, this responsibility is not supported by the authority to do this. Several of the county governors point out this paradox.

The county governor as a controlling and supervisory body

This is an area where the potential for conflicts with the municipalities is clear and evident. Based on our interviews however, this does not seem to be common, although some municipalities question the “negative” focus of some of the county governors’ tasks in this area. The nature of these tasks requires that the county governors report errors, but not other “positive” findings. In general, however, the county governors state that the municipalities acknowledge and accept that the county governors tasks in this area are an instrument for securing sufficient quality in the service delivery.

In general the county governors see this as an area where the central states steering is both detailed and close. The amount and scope of tasks relating to the county governors role as a controlling and supervisory body have increased and the central states steering of the county governors in this area has become more detailed.

Providing guidance to the municipalities

Based on our data there is a high demand and need for professional and legal guidance especially in small municipalities. These municipalities often lack sufficient legal and professional competence, and are in need of the guidance that the county governors provide. However, the guidance that the municipalities seek is broad and not limited to legal and professional guidance alone. Consequently, fulfilling this role requires an ability on the part of the governors to understand possible political conflicts over the issues in question in the individual municipality in order

to avoid becoming too close to the local democratic decision-making processes.

Taking initiatives on the county's behalf

One of the tasks delegated to the county governors is to take initiatives to pursue the interest of their county and make suggestions to the central government as to actions or solutions. Just how and when they are expected to take such initiatives is, however, not clear, and depends too a large extent on the individual county governors' discretion. In the interviews the county governors revealed that they are careful and quite hesitant when it comes to taking and supporting such initiatives. When doing so they risk becoming actors in political processes and "stepping on the county mayor's turf". At the same time, however, they regard this as an important part of their role as county governors.

Several of the county governors pointed out that how this part of the role is formed probably varies with the tradition and history in the different counties. In some counties the county governors have historically been more active in taking initiatives such as these. Other variables at the county level are probably also important as explanations of the variation between the counties here. At the same time differences in style and preferences between the different county level governors is also of importance.

The county governor: More than the central state's regional agent

The county governors place most emphasis on their role as the central states representatives in the county. At the same time however, our data clearly show that the county governor role cannot be reduced to these functions alone. Although some of the county governors' tasks clearly place limitations on the municipalities' autonomy, other tasks may in fact be important contributions to the local municipalities' decision making capacity. By providing legal and professional guidance to small municipalities who may lack such competence themselves, the office of the county governor may also contribute to make small scale democracy possible. Without this guidance the values and benefits derived from a small scale democracy could more easily come in conflict with the values and goals related to equality. This

does not imply that this function could not have been carried out through alternative institutional solutions and/or instruments, but based on our data the importance of this function should not be underestimated. Thus reducing the functions of the county governors to that of being the central states agent in the county alone, falls somewhat short of being an accurate description of the function this institution has in the Norwegian governing system.

Based on the interview data we have used in this report, there seems to be little conflict between the municipalities and the county governors. Naturally, there will at times be conflicts between these institutions because of the different roles they play and the values these roles are based on, but it seems that the balancing of these values and roles take place without a high degree of conflict. According to the county governors the municipalities accept the role the county governors play, the governors themselves are cautious towards overstepping the line crossing their role and the local democratic functions of the municipalities.

Despite this, however, the county governors will at times face a risk of becoming too involved in processes that are political in nature. First and foremost this can happen when the county governors control the quality of the services provided by the municipalities, but also in other processes at the regional and the national level. When the county governors take initiatives towards the central state on the behalf of their county, they risk becoming actors in regional political processes. One example of this took place in the “innlandet” region in 2006. In a highly unpopular reorganization of the hospital services in the region county and local politicians in the county of Oppland meant that the services in the neighboring county of Hedmark was being improved on the expense of the services in Oppland. When invited to a hearing on the matter, the county governors in Oppland and Hedmark placed themselves at their respective county’s side in the conflict, and did in this respect become actors in the process. In another hearing on a potential national change in the political – administrative system of Norway, a reform that also involved the future role of the county governors in the system, the county governors delivered a common statement in the hearing process. This statement provoked other actors in the process, especially the coalition of Norwegian municipalities (KS) who argued that the county

governors in this way played an inappropriate role in the political process of rearranging the Norwegian political – administrative system.

1 Innledning

1.1 Om oppdraget

Norsk institutt for by- og regionforskning har, etter oppdrag fra KS, gjennomført en studie av hvordan fylkesmennene ser på egen rolle, og hvordan de oppfatter prinsippet om lokalt selvstyre og kommunesektorens autonomi i denne sammenheng. Med dette som utgangspunkt har KS hatt et ønske om å få belyst spørsmålet om hvilke rammevilkår for lokalt selvstyre som følger av fylkesmennenes rolleoppfatninger.

Som embetsledere innehar fylkesmennene en viktig oppgave i å ivareta organisasjonens sentrale roller og oppgaver. KS har derfor ønsket en nærmere studie av hvordan fylkesmennene forstår og utøver rollen(e) sin(e), samt fylkesmennenes oppfatning av hvilken plass lokalt selvstyre har i det norske demokratiet.

Forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre er vanskelig i et land hvor kommunene har blitt den viktigste offentlige myndighet på sub-nasjonalt nivå, noe som ikke minst kommer til uttrykk i deres rolle som hovedleverandør av velferdstjenester i Norge. I dette skjæringsfeltet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre befinner Fylkesmannen seg. Utformingen av fylkesmannsrollen og fylkesmannsembetet er dermed viktig både for det lokale demokratiet og for iverksettingen av statlig politikk

Gjennom dets snart 1200 årige eksistens har fylkesmannsembetet hatt en tvetydig status. I utgangspunktet er embetet knyttet til utøvelsen av den sentrale stats virksomhet på lokalt nivå. I dagens instruks for fylkesmenn står det i paragraf 1 at ”Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer skal bli

fulgt opp”. I samme instruks er Fylkesmannen gitt en samordnende rolle i forholdet mellom statlig og kommunal virksomhet, og skal også virke ”til gagn og beste for fylket”. I utgangspunktet kan denne tve- eller flertydigheten virke problematisk, og har ved flere anledninger blitt gjort til gjenstand for politisk debatt.

Det spesifikke oppdraget for denne studien er dermed å se på hva fylkesmennenes oppfatninger om egen og kommunenes rolle innebærer av rammevilkår for det lokale selvstyret. Det generelle utgangspunktet er å belyse fylkesmannsembetets rolle i forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre.

KS ønsket spesielt følgende fire spørsmål utredet og drøftet:

- Hvordan oppfatter fylkesmennene rollen sin?
- Hvordan oppfatter fylkesmennene kommunenes rolle?
- Hva er fylkesmennenes rolle i politiske beslutningsprosesser?
- Hvilke implikasjoner har fylkesmennenes rolleoppfatninger for det lokale selvstyret?

1.2 Hovedfokus og problemstillinger

Den overordnede målsettingen ved prosjektet er å belyse hvilke rammevilkår for lokalt selvstyre som følger av fylkesmennenes rolleoppfatning. I hvilken grad varierer fylkesmennenes rolleoppfatning og oppfatninger av praksis, ut i fra en forståelse av eget embete og av kommunenes rolle, og hvilke implikasjoner har dette for lokaldemokratiet? Fylkesmennenes rolleoppfatninger må vurderes i lys av instruks, rettsregler og andre styringsmessige retningslinjer for embetet og fylkesmannen. Samtidig må også spørsmålet om implikasjonene av fylkesmennenes rolleoppfatning vurderes i lys av styringskonteksten for øvrig. Spørsmålet om hvilke rammevilkår for lokalt selvstyre som følger av fylkesmennenes rolleoppfatninger, kan derfor ikke isoleres fra sin kontekst, men må vurderes i lys av fylkesmannsembetenes rolle i det norske styringssystemet.

De fire spørsmålene innebærer først og fremst en studie av oppfatninger. Det er viktig å presisere at problemstillingene ikke innebærer noen undersøkelse av i hvilken grad det kommunale

folkestyre/selvstyret blir ivaretatt i fylkesmannsembetene. Det analytiske spørsmålet gjelder først og fremst oppfatninger og vurderinger, og hvilke implikasjoner og rammevilkår disse har for det lokale selvstyret:

1. Hvordan oppfatter fylkesmennene rollen sin?
2. Hvordan oppfatter fylkesmennene kommunenes rolle?

Studien baserer seg blant annet på intervjuer med samtlige fylkesmenn. I så måte kan studien presentere et unikt materiale om hvordan landets fylkesmenn vurderer de rollene embetet innehar og hvordan de forsøker å fylle dem¹. Vi har også intervjuet fylkesmennene om hvordan de forstår kommunenes, og det lokale selvstyrets rolle vis-à-vis egen rolleutøvelse. Et interessant utgangspunkt for analyse er derfor dette intervjumaterialet i seg selv. Vi vil vurdere i hvilken grad finner vi sammenfallende oppfatninger, og i hvilken grad er det ulike syn. Et spørsmål vi vil legge vekt på å belyse er om fylkesmennenes rolleoppfatning og vurderinger av hvordan de fyller rollen sin, varierer ut i fra en forståelse av eget embete og av kommunenes rolle.

3. Hva er fylkesmennenes rolle i politiske beslutningsprosesser?

Noe av bakgrunnen for dette prosjektet ligger i ønsket om en større innsikt i Fylkesmannens rolle i politiske beslutningsprosesser. Dette temaet aktualiserer spørsmålet om forholdet mellom politikk og fag. Samtidig som en kobling mellom politikk og fag er helt nødvendig i politiske beslutningsprosesser, er organiseringen, avgrensningen og rolleutformingen av dette forholdet like nødvendig. Som forvaltningsorgan er Fylkesmannen interessant, nettopp fordi embetet er utformet ut i fra to hensyn: På den ene siden skal embetet være en effektiv og kompetent fagmyndighet på vegne av ulike sektormyndigheter, samtidig som de brede, geografiske hensynene også ligger til grunn for utformingen av embetet.

Et naturlig utgangspunkt for å få belyst hvorvidt og på hvilken måte Fylkesmannen er gitt noen politisk rolle, er en gjennomgang

¹ Staskonsult gjennomførte i 2000 en undersøkelse om hvordan Fylkesmannen utfører sine rettssikkerhetsoppgaver. Her ble hele embetsledelsen ved tre embeter intervjuet .Statskonsultrapport 2001:3

av Fylkesmannens mandat og styringsgrunnlag. Fylkesmannens politiske rolle belyses både ved hjelp av en historisk gjennomgang av fylkesmannsembetet, en redegjørelse for gjeldende rett, og en drøfting av styringsdialogen mellom staten og Fylkesmannen. Utgjør Fylkesmannen en organisatorisk plattform for vurderinger og råd som potensielt kan påvirke politisk ledelse? Et aktuelt eksempel på en politisk beslutningsprosess som angår Fylkesmannen er regionreformen og spørsmålet om oppgavefordeling. Regionreformen er et av flere saker vi ser på i denne studien.

4. Hva kan fylkesmennenes oppfatninger innebære for rammevilkårene for det kommunale folkestyret?

Rammene for dette oppdraget tillater ikke noen representativ effektevaluering. For å belyse spørsmålet om implikasjoner av Fylkesmannens rolleoppfatninger for det kommunale selvstyret/folkestyret tar vi utgangspunkt i Fylkesmannens særtrekk, mulige fortrinn som forvaltningsorgan, og eventuelle svakheter. Vi tar også utgangspunkt i fylkesmennenes vurderinger av rollen sin. Disse dataene blir drøftet og analysert ut i fra verdiene autonomi, effektivitet og deltakelse, som utgjør de sentrale verdiene i det kommunale selvstyret.

For å gi perspektiv til fylkesmennenes vurderinger av embedets rolle, benytter vi oss av supplerende informasjon og data om *omgivelsene*. Gjeldene rett er et eksempel på omgivelsesfaktor som fylkesmennenes oppfatninger kan vurderes ut i fra. Styrings-signalerne fra staten er en annen. Vi har vurdert i hvilken grad vi finner samsvar, brudd eller andre mønstre i forholdet mellom fylkesmennenes oppfatninger og disse omgivelsene. Vi har vurdert fylkesmennenes oppfatninger i lys av hovedsakelig tre typer omgivelser:

- Forholdet mellom Fylkesmannen og gjeldende rett

Et delprosjekt i denne studien har gått ut på å gi en oversikt over det lovverket hvor Fylkesmannen har oppgaver overfor kommunesektoren, og drøftet noen sentrale problemstillinger om hva jussen sier om skjønnsutøvelse og lokalt selvstyre i denne sammenheng.

- Forholdet mellom Fylkesmannen og staten

For å kunne si noe om hvordan fylkesmennenes oppfatninger av egen og kommunenes rolle vil kunne slå ut i form av rammevilkår for det lokale selvstyret, vil det være viktig å kaste lys over sentrale aspekter ved styringsdialogen. Hva preger styringsdialogen, og setter denne rammer og føringer for fylkesmennenes oppfatninger og vurderinger? Reflekterer fylkesmennenes oppfatninger og synspunkter i stor grad de signalene som gis fra staten om disse temaene?

Et annet spørsmål er hva som er fylkesmannsembetet særtrekk, mulige fortrinn og svakheter som statlig forvaltningsorgan overfor kommunesektoren, og i hvordan fylkesmennenes forholder seg til disse egenskapene.

Trekk ved forholdet mellom staten og fylkesmannsembetene er belyst gjennom en redegjørelse for styringsdialogen mellom staten og Fylkesmannen, og hvilke faktorer som har kjennetegnet denne. Kontekstmateriale i denne sammenhengen vil være intervjuer med andre statlige myndigheter, styringsdokumenter og annen forskning på temaet.

– Forholdet mellom Fylkesmannen og kommunene

Kommunene vil nødvendigvis ha oppfatninger om hvilke rammebetingelser Fylkesmannens rolle innebærer for det kommunale selvstyret. NIBR har tidligere gjennomført tre forskningsprosjekter om ulike sider ved forholdet mellom Fylkesmannen og kommunene:

1. Statlig tilsyn med kommunesektoren om hvordan det statlige tilsynet med kommunesektoren utøves, hvilke virkninger tilsynet har, og hvordan behovet for samordning ivaretas. Prosjektet er sammenfattet i NIBR-rapporten *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (Hanssen, Heløe og Klausen 2004).
2. Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene om hvordan dialogen finner sted i praksis, dialogformer som blir opplevd som tjenelige, og forhold som har betydning for forekomsten av dialog. Prosjektet er sammenfattet i NIBR-rapporten *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene* (Hanssen, Heløe og Klausen 2004 b)
3. Den regionale stat – enhet og mangfold om konsekvensene av at statlige myndigheter har valgt ulik regional organisering

og inndeling. Prosjektet er sammenfattet i NIBR-rapporten *Den regionale stat – enhet og mangfold* (Hansen, Hanssen, Heløe og Stigen 2006).

Ved å bruke data og funn fra disse undersøkelsene har vi fått informasjon om hvordan kommunene oppfatter ulike deler av Fylkesmannens virksomhet, samt kontakten med Fylkesmannen. Disse dataene gir oss ikke informasjon om det direkte forholdet mellom fylkesmennenes *oppfatninger* og implikasjoner for det kommunale folkestyret, men gir oss informasjon om relasjonen mellom fylkesmennene og kommunene i en bredere kontekst, og i hvilken grad de deler virkelighetsforståelse.

Fylkesmennene har en rolle der en kan forvente at konflikter knyttet til avveiningen mellom lokal autonomi og statlig iverksetting materialiserer seg. Fylkesmannen har en helt sentral rolle som bindeledd mellom stat og kommune. I Norge er det sånn at når statlige oppgaver overfor kommunene skal delegeres, så skal det skje til Fylkesmannen (St.meld.nr.23 1992-93, Bjørnå 2004). De er dermed sentrale aktører i iverksettingen av nasjonal politikk, og ivaretagelse av rettssikkerhet er en av de viktigste oppgavene Fylkesmannen har (St.meld.nr.12 2006-2007, Bjørnå 2004).

1.3 Metode

Roller og rolleoppfatninger

I vår behandling av Fylkesmannens *roller* har vi valgt å ta utgangspunkt i rollene slik de er forankret i fylkesmannsinstruksen (Kgl. Res 08.08.1981, endret ved kgl. res 10.11.1988 og 06.07.1999), og forklart i AADs retningslinjer for styringen av fylkesmannssembetet. I disse kildene vises det til følgende fire roller for Fylkesmannen:

1. Fylkesmannen skal være sektormyndighet på vegne av flere departementer
2. Fylkesmannen skal ivareta en samordnings- og meglerrolle
3. Fylkesmannen skal være rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne
4. Fylkesmannen skal være informasjonsknutepunkt mellom sentrale og lokale myndigheter

Disse fire rollene er nærmere redegjort for i kapittel 4.2.1. I kapittel 5 gjengis materiale fra intervjuene med fylkesmennene, og strukturen i kapittelet følger strukturen i instruksen. Eksempelvis er fylkesmennene intervjuet om sin rolle som sektormyndighet, og her har vi spesielt spurt om erfaringer, synspunkter og deres oppfatninger knyttet til de rollene de har som iverksetter, initiativtaker og som rapportør av virkninger av statlig politikk. Det skal påpekes at de fire rollene har glidende overganger seg i mellom. Eksempelvis finner vi veiledningsoppgaver, og veilederrollen i alle de andre tre rollene: veiledning er viktig både i rollen som sektormyndighet, rettssikkerhetsinstans og samordner. Fylkesmannens veiledning overfor kommunesektoren utgjør likevel et selvstendig mandat i instruksen, og har derfor fått et eget punkt i kapittel 5.

Datainnsamling og datatilfang

Intervjuer med fylkesmennene

Intervjuene med 18 fylkesmenn ble gjennomført i perioden november 2008 til januar 2009. Det ble gjennomført 11 personlige intervjuer og 7 telefonintervjuer.

Intervjuene har vært delvis strukturerte i den forstand at vi har brukt en mal for intervjuene som samtlige av respondentene fikk oversendt forut for intervjuene, men hvor vi også har vært fleksible i forhold til hva den enkelte respondent har vektlagt i intervjuene. Vi har vektlagt å dekke de samme temaene i hvert intervju, men også tilpasset spørsmålene avhengig av hva som kommer frem i løpet av intervjuet. Formålet med denne strategien er todelt. For det første ønsket vi gjennom å dekke de samme temaene i alle intervjuene å sørge for at vi fikk et bredest mulig empirisk utgangspunkt for analysen av de problemstillingene som er nevnt tidligere. For det andre ønsket vi å åpne for at det gjennom den delvis strukturerte formen på intervjuene også ville kunne dukke opp andre forhold og momenter som var relevante for prosjektet og problemstillingene.

Metodebegrensninger

I vår studie har vi intervjuet fylkesmennene som representanter for sine organisasjoner. Vi har ikke intervjuet andre ansatte ved embetene, da dette ikke var ønskelig fra fylkesmennes side. Samtidig som vi kan legge til grunn at fylkesmennene med sitt

oversiktsbilde og sin kjennskap til organisasjonen utgjør en rikholdig informasjonskilde, må vi også ta høyde for at informasjonstilfanget har vært begrenset. Som ledere av store og sammensatte virksomheter med et bredt mandat, er det rimelig å anta at fylkesmennene ikke besitter fullstendig kunnskap om og innsikt i alle saker, forhold og problemstillinger som embetet er i befatning med. I hvilken grad det er sammenfallende vurderinger og oppfatninger av ulike saksforhold innad i embetene, kan vi heller ikke si noe om. Når det gjelder spørsmål som har å gjøre med regionreformen, har fylkesmennene henvist til departementene.

Intervjuer med representanter fra oppdragsmyndighetene

Vi har også intervjuet representanter for oppdragsmyndighetene. Disse er ansatte i Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Helsedirektoratet.

Supplerende data

Som redegjort for overfor gjør vi bruk av data fra følgende studier:

1. Statlig tilsyn med kommunesektoren om hvordan det statlige tilsynet med kommunesektoren utøves, hvilke virkninger tilsynet har, og hvordan behovet for samordning ivaretas. Prosjektet er sammenfattet i NIBR-rapporten *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (Hanssen, Heløe og Klausen 2004).
2. Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene om hvordan dialogen finner sted i praksis, dialogformer som blir opplevd som tjenelige, og forhold som har betydning for forekomsten av dialog. Prosjektet er sammenfattet i NIBR-rapporten *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene* (Hanssen, Heløe og Klausen 2004 b). Analysene i denne studien og i studien over ble blant annet basert på en postalundersøkelse sendt til alle fylkesmennene, med en svarprosent på 78. I tillegg ble det gjennomført strukturerte og ustrukturerte intervjuer med representanter fra til sammen 8 kommuner. Denne datainnsamlingen kan gi et kvalitativt bilde på hvordan både fylkesmenn og kommuner opplever og vurderer dialogen mellom Fylkesmannen og kommunene, og Fylkesmannens tilsynsoppgaver. Vi supplerer vår egen datainnsamling med data fra dette prosjektet.

3. Den regionale stat – enhet og mangfold om konsekvensene av at statlige myndigheter har valgt ulike regional organisering og inndeling. Prosjektet er sammenfattet i NIBR-rapporten *Den regionale stat – enhet og mangfold* (Hansen, Hanssen, Heløe og Stigen 2006). I forbindelse med dette prosjektet ble det gjennomført en survey gjennomført elektronisk i 2006. Surveyen omfattet alle regionale stats regionkontorer, alle fylkesmennene, alle landets kommuner, alle landets fylkeskommuner, alle landets regionkontorer av NHO og LO, samt et utvalg av frivillige organisasjoner. Svarprosentene i disse gruppene varierte mellom 40 og 72- Datamaterialet som ble innsamlet gir mulighet til å si noe mer generelt om hvordan Fylkesmannens samordning oppleves, og konsekvensene av denne samordningen.

Dokumentstudier

I tillegg til intervjuene har vi gjennomgått en rekke styringsdokumenter. Eksempler på dokumenter som har utgjort en viktig del av empirien er:

- Instruks for Fylkesmenn (gitt ved kgl. res 07.08.1981, endret ved kgl. res 10.11.1988 og 06.07.1999)
- St.prp.nr.1 for et utvalg budsjettår
- Fornyings- og administrasjonsdepartementets årlige tildelingsbrev til Fylkesmannen i perioden 2003-2009
- Fylkesmannens Årsrapport for 2007 fra samtlige embeter
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Styrings samhandling og organisering. Retningslinjer
- Høringsuttalelse fra Fylkesmennenes arbeidsutvalg: Høring – nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået, 29.04.2008

I tillegg har vi gjennomgått andre relevante studier og undersøkelser. Det vises for øvrig til litteraturlisten.

Generelle metodiske betraktninger

Det er viktig å understreke at den primære avhengige variabelen i studien er fylkesmennenes oppfatninger og vurderinger av sin egen rolle. Vi har ikke et tilsvarende datamateriale om hvordan kommunene og andre statlige aktører oppfatter fylkesmannsrollen. En bred innsamling også fra andre aktører vil åpenbart gi et bedre

grunnlag for en generell beskrivelse av fylkesmannsinstitusjonen i det norske styringssystemet, i forhold til vår problemstilling har imidlertid det primære målet vært å se på fylkesmennes oppfatninger og vurderinger.

1.4 Innholdet i rapporten

Rapporten er delt inn som følger.

I kapittel 2 gir vi en bred historisk og teoretisk gjennomgang av fylkesmannsrollen og de funksjonene Fylkesmannen ivaretar i det norske styringssystemet.

Kapittel 3 gir en oversikt lovverket der Fylkesmannen har oppgaver overfor kommunesektoren. Det redegjør for aktuelle juridiske problemstillinger og vurderinger knyttet til Fylkesmannens rolle i forhold til det lokale folkestyret.

Kapittel 4 gjennomgår hovedelementer i statens styring av Fylkesmannen og særtrekk som knytter seg til denne styringsdialogen.

I kapittel 5 sammenfatter og gjengir vi data fra intervjuene med fylkesmennene og informanter fra oppdragsmyndighetene. Enkelte steder speiler vi intervjudata med andre datakilder redegjort for ovenfor.

I kapittel 6 gis en sammenfattende analyse av empirien i kapitlene 2-5. Her rettes oppmerksomheten mot fylkesmannsrollen og det kommunale selvstyret.

2 Fylkesmannen og lokaldemokratiet

2.1 Innledning

I tiden etter andre verdenskrig har spørsmålet om fylket og særlig Fylkesmannens rolle og oppgaver vært gjenstand for kritisk debatt, og ved flere anledninger – bl.a. i forbindelse med arbeidet til Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen på 1970-tallet – har spørsmålet om en eventuell avskaffelse av fylkesmannsembetet blitt reist, men uten at slike forslag har blitt realitetsbehandlet. Debatten om – og holdningene til – fylkesmannsembetet har dels vært knyttet til embetets oppgave som lokal representant for de statlige myndigheter. I dagens instruks for fylkesmenn (fra 1981) står det i paragraf 1 at ”Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp”. Samtidig fastslår denne instruksjonen at Fylkesmannen skal ”virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd”. En virksomhet med dette formålet som utgangspunkt vil lett komme i konflikt med de oppgaver som ivaretas av fylkeskommunale og kommunale organer, for så vidt som en forståelse av hva som er til gagn for et fylke i betydelig grad må bygge på skjønn. Dels er diskusjonen om embetets fortsatte eksistens knyttet til spørsmålet om det er nødvendig å opprettholde fylket – som da omfatter både fylkeskommunen og fylkesmannsembetet – som et eget styringsnivå mellom stat og kommuner. To av våre største politiske partier – Høyre og Fremskrittspartiet – har programfestet en sanering av fylkeskommunen, og FrP har også programfestet avskaffelse av fylkesmannsembetet til fordel for en forvaltningsdomstol som kan fungere som en kontrollinstans i forhold til kommunesektoren.

Også i forbindelse med debatten om en ny forvaltningsreform er spørsmålet om Fylkesmannens fremtidige funksjoner blitt aktualisert, selv om de foreslåtte endringer først og fremst gjelder fylkeskommunen. Så langt foreligger det imidlertid ingen konkrete forslag om eller planer for embetets fremtidige status og rolle.

I dette kapittelet ønsker vi å rette søkelyset mot de mer prinsipielle sidene ved fylkesmannsinstitusjonen, både sett i lys av statsmaktens styringsbehov i forhold til regioner og lokalsamfunn, og i forhold til spørsmålet om hvordan et lokalt selvstyre best lar seg ivareta innenfor en sterk enhetsstat, der Fylkesmannen representerer statens arm – men slett ikke den eneste - inn i lokalsamfunnet. Er det nødvendig å opprettholde en slik generalistrolle, spesielt i forhold til lokale styringsnivåer som er under direkte folkevalgt ledelse og der virksomheten i økende grad styres av statlig lovgivning og statlige retningslinjer? Vil ikke de statlige oppgaver som ikke ”naturlig” lar seg overføre til fylkeskommuner eller kommuner bedre kunne ivaretas gjennom de mange statlige spesialjurisdiksjoner på regionalt nivå som har vokset frem i årenes løp? Som et utgangspunkt for en diskusjon av disse spørsmålene kan det være nyttig med et historisk tilbakeblikk på den regionale styringen i Norge.

2.2 Historisk tilbakeblikk

2.2.1 Amtmannsordningen under eneveldet

Utviklingen av den regionale statsmakt innenfor rammen av en sterk enhetsstat hevdes ofte å ha sine røtter i den prefekturordning som Napoleon introduserte i Frankrike på slutten av 1700-tallet, en ordning som bidro til å sikre en sentral keiserlig kontroll med statens ulike regioner og lokalsamfunn (Tarrow, 1974; Fried, 1963). Det er ingen tvil om at disse Napoleonske organisasjonsprinsipper har satt sitt preg på en rekke europeiske nasjoner – bl.a. uttrykt i ulike grader av sentralistiske organisasjons- og styringsprinsipper (Hesse og Sharpe, 1991; Sharpe, 1993) – men det er tvilsomt om Norge kan regnes til gruppen av nasjoner som har en institusjonell oppbygning som i *utgangspunktet* var basert på slike prinsipper. Riktignok er det klare likhetstrekk i status og funksjoner mellom den franske eller italienske prefekten (Fried, 1963; Tarrow, 1974)

og den danske/norske amtmannen eller Fylkesmannen, men den norske fylkesmannsordningen utviklet seg som en direkte konsekvens av rikssamlingen på slutten av 800-tallet, og var ikke alene et uttrykk for kongemaktens behov for kontroll med de enkelte lokalsamfunn, selv om dette var en hovedfunksjon ved embetet. Den norske Fylkesmannen nøt også godt av et visst skjønn i sin myndighetsutøvelse, og kunne også formidle lokalbefolkningens ønsker og behov overfor den sentrale kongemakten (Rian, 1992). Denne dualismen i embetspliktene – som statsmaktens representant overfor lokalsamfunnet og lokalsamfunnets representant overfor statsmakten – har m.a.o. preget embetet gjennom hele dets historie. Under dansketiden – helt frem til innføringen av eneveldet i 1660 – spilte adelen en dominerende politisk rolle også på regionalt nivå, og kontrollerte stillingene som regionale embetsmenn eller lensherrer med forholdsvis stor autonomi sett i relasjon til konge- og statsmakten. Omformingen av lens- og lensherreordningen etter krigen med Sverige på slutten av 1650-tallet skjedde parallelt med styrkingen av kongemakten, og de nye amtmenn kom til å spille en rolle som en mer tydelig – og mer bundet – representant for den eneveldige kongemakt enn hva som hadde vært tilfellet for de tidligere lensherrer og fylkesmenn (Pedersen, 1998). Rollen som kongens eller sentralmaktens tjener ble understreket av selve amtsbegrepet. Mens *amt* direkte oversatt fra tysk betyr *embete*, er de etymologiske røttene til begrepet *fylke* å finne i ordet *folk*. Bak disse begrepsforskjeller lå det en politisk realitet; amtmannen skulle utelukkende utføre de oppgaver som den eneveldige konge påla dem. Dette var et brudd på tidligere praksis, der lensherrenes virksomhet i stor grad var knyttet til forvaltningen av regionale ressurser uten at denne forvaltningen var direkte styrt av den sentrale kongemakt. I den norske amtmannsinstruks fra 1685 som kong Christian V fikk utarbeidet gis det forholdsvis detaljerte retningslinjer for amtmannens embetsutøvelse, og der rommet for selvstendig skjønnsutøvelse er forholdsvis snevert definert – om ikke fullstendig fraværende (Pedersen, 1998).

2.2.2 Formannskapslovene

Sett i lys av de meget omfattende politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle endringene som har funnet sted siden eneveldets tid, er det interessant å merke seg at denne amtmannsinstruksen fra 1685

var gyldig og forble i hovedtrekkene uendret helt frem til 1981 – altså en gyldighetsperiode på nærmere 300 år. I denne forstand kan man trygt hevde at amts- eller fylkesmannsembetet har vært det mest stabile element i nasjonens politisk/administrative organisering over tid. Når man ikke foretok noen endringer i amts- eller fylkesmannsordningen henger det sammen med flere forhold. For det første var amtene eller fylkene de eneste – og dermed også viktigste – formelt organiserte lokale styringsenheter i Norge, og ivaretok dermed et behov for løsning av en rekke fellesoppgaver i de enkelte lokalsamfunn, løsninger som ofte forutsatte kunnskaper og kompetanse om lokale forhold. Amtmennene fungerte, i tråd med instruksen, også som et viktig saksbehandlende mellomledd i kommunikasjonen mellom kongen og befolkningen. I denne forstand kunne de også fungere som et redskap for lokalbefolkningen i forhold til de sentrale statsmyndigheter. For det andre fungerte amtmannsordningen som en mekanisme for nasjonal integrasjon, og hvor behovet for en slik integrasjonsmekanisme nok var minst like sterkt i tiden etter 1814 som under dansketiden. F. Ridley (1973) har benyttet begrepet ”integrrert desentralisering” som betegnelse på denne form for regional organisering av statsmakten. Gjennom amtmannsordningen var det mulig å ivareta visse rettsstatlige styringsprinsipper, som i sin tur beredte grunnen for en demokratiutvikling både lokalt og nasjonalt. Etter 1814 skulle det imidlertid gå ytterligere 23 år før denne demokratiseringen fikk en organisatorisk forankring på lokalt nivå – gjennom vedtaket av formannskapslovene i 1837. Dette innebar at innbyggerne – og i første omgang særlig bønder av hankjønn – ble aktivt involvert i styringen av den offentlige virksomhet, og med en uavhengighet som ga rom for store lokale variasjoner i måten man løste de offentlige oppgaver på. Reelt sett ga imidlertid ikke iverksettelsen av formannskapslovene noen umiddelbare endringer i form av økt offentlig engasjement i styringen av de enkelte lokalsamfunn. Som Sverre Steen bemerket i sin brede studie av ”Amt og stat” (1973) var Norge på første halvdel av 1800-tallet preget av en kollektiv sparemani, der pengene ble oppfattet å være best bevart i lommene til den enkelte privatperson. I motsetning til den vanligvis meget positive vurdering av lokalt selvstyre som den viktigste byggestein i et nasjonalt demokrati, hevder S. Steen at det var

(...)en åpent uttalt forutsetning fra velgernes side at det kommunale selvstyre skulle føre til reduksjon av de offentlige utgiftene (Steen, 1973, s. 116).

I denne forstand kan det kommunale selvstyres tidligste praksis heller fortolkes som et opprør mot en sterk statsmakt – lokalt representert ved amtmannsordningen – enn som et politisk og organisatorisk redskap for utviklingen av lokalsamfunnet økonomisk, sosialt og kulturelt. Sparepolitikken var først og fremst et forsøk fra særlig bøndene å unndra seg de finansielle byrder ved å opprettholde et visst omfang av offentlig tjenesteyting.

I vurderingen av behovet for en sterk offentlig sektor på lokalt nivå henger ikke dette bare sammen med velgernes og kommunestyrerepresentantenes vilje til å sikre tilstrekkelige finansielle ressurser gjennom eiendomsskatten (stemmeretten var knyttet til eiendom). Også selve kommunestørrelsen og det meget spredte bosettingsmønsteret i de fleste kommunene la begrensninger på så vel behov for offentlige tiltak som evne til å iverksette slike. I 1845 var befolkningsstørrelsen i Norge på i overkant av 1.3 mill. innbyggere, og gjennomsnittlig kommunestørrelse var på litt over 3000 innbyggere, men med store variasjoner kommunene imellom. Et arealmessig stort fylke som Finnmark hadde ikke mer enn i underkant av 13.000 innbyggere fordelt på 16 kommuner i 1845. Demografiske forhold i seg selv kunne fungere som barrierer for utvikling av lokale offentlige tiltak, og fremfor alt ga det overhodet ikke rom for utvikling av et eget administrativt apparat i de enkelte herreder. Det var derfor amtmannen som i de tidligste faser av utviklingen av det kommunale selvstyre representerte den viktigste administrative og politiske kompetanse også for kommunene bl.a. gjennom ordførernes medlemskap i amtstingene.

Innføringen av formannskapslovene og etableringen av amtskommunen bidro til en videreføring av dualismen ved amtmannsrollen. Embetet skulle både ivareta statsmaktens behov for kontroll og styring av dette regionale nivået, samtidig som embetets kobling til amtskommunen ga det oppgaver som var basert på lokale behov og initiativ, og der amtmannen skulle ivareta en mer autonom rolle i forhold til staten. Statens engasjement i forhold til kommunesektoren var meget moderat i de første tiårene etter formannskapslovenes ikrafttreden. Riktignok fikk man enkelte lover som hadde som formål å regulere

kommunenes virksomhet på felter som skole, kirke og fattigstell, med dette dreide seg mer om en kodifisering av en virksomhet som kommunene allerede hadde ansvaret for (Flo, 2004), og hvor staten nærmest ”oppdaterte” seg i forhold til lokal praksis. Fraværet av sterke og tydelige statlige styringsambisjoner ga amtmannen gode muligheter for å tilpasse sin rolle i forhold til lokale forhold og lokale behov, og derved i betydelig grad fungere som en medspiller for de lokale folkevalgte organer – amtsting og kommunestyrene i amtet. Dette ga amtmannen en dobbel legitimitet – en legal legitimitet knyttet til rollen som lokal statlig representant, og en politisk legitimitet som fullverdig aktør i den lokale styringen av amtet – på linje med de folkevalgte medlemmer av amtstinget.

2.2.3 Politisering av lokalpolitikken

Amtmannens dobbeltrolle var neppe noe stort problem all den stund den statlige politikken vis-à-vis kommuner og amtskommuner var svært begrenset, og hvor heller ikke kommuner eller amtskommuner hadde noen sterke ambisjoner om å ekspandere den offentlige virksomheten på lokalt nivå. Endringer i de kommunale finansieringsordninger, med innføring av inntekts- og formuesbeskatning i 1882, og en økning av andel stemmeberettigete i befolkningen tilrettela for en mer ekspansiv kommunalpolitikk enn den som hadde vært ført på 1800-tallet. En slik ekspansiv linje hadde forholdsvis høy grad av legitimitet i befolkningen, bl.a. basert på en oppfatning om at kommunene var bedre egnet enn staten til å utvikle og drive ulike offentlige tiltak (Hovland, 1987; Flo, 2004). Men dette skapte vilkår for en politisering av kommunepolitikken, noe som bidro til å forstyrre den forholdsvis fredelige sameksistensen som til da hadde preget forholdet mellom amtmann og amtsting og kommunestyrene. Denne politiseringen ble særlig synlig de to første tiår etter 1900, og var ikke minst en direkte konsekvens av stemmerettsutvidelsene i kombinasjon med et forbedret ressursgrunnlag i kommunene (selv om ressursene var meget beskjedne sett med dagens øyne). Politiseringen hadde også en ideologisk forankring. Mens det dominerende synet på kommuneinstitusjonen hadde vektlagt det konsensusorienterte lokale økonomiske fellesskapet, innebar Arbeiderpartiets fremtreden på den lokalpolitiske arena gjennom et program – vedtatt i 1904 - for munisipalsosialisme en klarere

ideologisk kamp om utformingen av den kommunale virksomheten (Flo, 2004). Ikke minst innebar denne politiseringen at det ble reist krav til en styrking av den lokale autonomien, noe som også ville berøre virksomheten til både amtskommunen og amtmannen, for så vidt som amtskommunen eksplisitt var definert som en felleskommune med herredet som grunnenhet, og der politiseringen ofte gikk på spørsmålet om hva som var eller ikke var en fellesinteresse, og dermed en offentlig oppgave. Ifølge Y. Flo (2004) dreide striden om amtmannsrollen seg om to hovedkonflikter. Den første konflikten gjaldt amtmannens dobbeltrolle – både som kongens mann og som distriktets tjener. Den andre konflikten gjaldt spørsmålet om amtmannens rolle som en nøytral eller politisk instans. Disse konflikter kom tydelig til uttrykk i debatten på 1890-tallet om hvorvidt amtmannen måtte ha bakgrunn som jurist eller ikke for å kunne bli oppnevnt i embetet. Dette var en debatt hvor det var markerte politiske forskjeller, der Høyrefolk vektla den tradisjonelle juridiske embetsmannsrollen, mens Venstrefolk var tilhengere at en mer politisk og lokalt forankret rolle for amtmannen. Selv om embetsmannsidealet i første omgang ble holdt i live, vant det alternative synet om en mer politisk rolle for Fylkesmannen etter hvert frem, og fra 1930-tallet var det flere politikere som ble utnevnt i stillingene som fylkesmenn (som embetet kom til å hete fra 1919), en praksis som er blitt forsterket og nærmest enerådende i tiden etter krigen. Denne praksis er også legitimert gjennom fylkesmannsinstruksens formulering om at ”fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket”, altså en direkte delegasjonslinje mellom den sentrale utøvende politiske ledelse og fylkesmannen. En slik aksept for også de politiske – om ikke rent partipolitiske - sider ved fylkesmannsambetet ga imidlertid ingen klar løsning på den dobbelthet som kjennetegnet fylkesmannsrollen etter etableringen av amts- eller fylkeskommunen i 1837.

2.2.4 Den velferdsstatlige kommunen

Problemet med denne dobbeltheten ble ikke minst forsterket som følge av statens økte styringsambisjoner knyttet til utviklingen av nye velferdsordninger i årene etter andre verdens krig. Det viktigste organisatoriske virkemiddelet for å realisere flere av disse velferds målsettingene var kommunesektoren – både vanlige kommuner og fylkeskommuner. En slik målrettet bruk av

kommunesektoren for realisering av velferds målsettingene var imidlertid ikke politisk ukontroversielt. Arbeiderpartiet, som frem til de kom til regeringsmakten på midten av 1930-tallet hadde vært sterk tilhenger av lokal uavhengighet for kommunene, endret etter krigen strategi i retning av en instrumentell vurdering av kommunesektoren – som en kommune i statens tjeneste. Dette var en politikk som møtte motstand særlig fra Høyre og daværende Bondepartiet, som mente at kommunene skulle ”vernes” som et økonomisk og kulturelt fellesskap (Flo, 2004, s. 168). Denne politiske konflikten kom særlig til uttrykk i forbindelse med debatten om Kommuneinndelingskomiteens innstilling (1952) som satte som mål for en revisjon av den kommunale inndelingen at kommunene

(...) må kunne gjennomføre de oppgaver som staten til enhver tid finner det formålstjenlig å legge på dem, og de må ha tilstrekkelige midler til å utvikle eget initiativ (Kommuneinndelingskomiteens Innstilling II, 1952, s. 20).

En viktig konsekvens av denne instrumentelle bruken av kommunesektoren for velferdsstatlige formål var utviklingen av sterkere sektorielte bånd mellom statlige og lokale myndigheter. I etterkrigstiden har ikke kommunene bare stått overfor én stat, lokalt representert ved Fylkesmannen, men overfor flere ”sektorstater” som hver for seg stiller krav i forhold den kommunale tjenesteytingen og den øvrige virksomheten. I denne situasjonen blir det tradisjonelle fylkesmannsambetet – slik dets rolle ble beskrevet i Christian Vs amtmannsinstruks fra 1685 – lett undergravet; i et sektorisert styringssystem taper normalt den tverrgående styring og koordinering. Styringspyramiden blir byttet ut med parallelle søyler mellom fagdepartementer og kommunale etater. Samtidig er det nettopp denne sektoriseringen som danner det viktigste legitimeringsgrunnlaget for opprettholdelsen av fylkesmannsambetet – som en organisatorisk og administrativ motvekt mot sektoriseringen.

Rent konkret førte denne sterke sektorstyringen til at svært få av de forslag til overføring av oppgaver fra sentrale statsmyndigheter til kommunen, slik Desentraliseringskomiteen av 1946 hadde foreslått, ble realisert (Hansen, Hovik og Klausen, 2000). Det var opp til de enkelte departementer å avgjøre hvorvidt

oppgaveansvaret skulle flyttes over til kommunenivå, og en slik desentraliseringsvilje var gjennomgående helt fraværende i den sentrale statsadministrasjonen (Flo, 2004).

En ytterligere utfordring i forhold til Fylkesmannens status og funksjoner i de første etterkrigsårene hadde sammenheng med den svekkede tilliten som fylkesmennene hadde etter krigen. Den svekkede tilliten hadde sin bakgrunn i fylkesmennes embetsutøvelse under okkupasjonen, der de valgte å sitte i embetet så lenge som mulig. Selv om dette var begrunnet i behovet for å holde samfunnsmaskineriet i gang, mente Undersøkelleskommissjonen av 1945 at dette bidro til en legitimering av nazifiseringen av det norske samfunnet. Denne harde kritikken fra kommisjonens side ble ytterligere forsterket under Stortingets behandling av rapporten, en kritikk som ikke bare var rettet mot de personer som innehadde embetet, men også mot embetet som sådan (Flo 2004, kap.10). Særlig sterk var skepsisen mot fylkesmannsembetet innen Arbeiderpartiet, der man markerte seg som motstandere av å gi embetet nye oppgaver og myndighet. Kritikken hadde imidlertid ingen umiddelbar betydning for fylkesmannsordningen. Et langt viktigere innspill på lengre sikt var den reformskissen som kommunalminister Ulrik Olsen utformet i 1953/1954, der det ble foreslått en omfattende reorganisering av det fylkeskommunale styringsnivået – gjennom en demokratisering og en selvstendigjøring i forhold til fylkesmannsembetet. Denne skissen – som er ”gått” inn i historien under betegnelsen Lex Ulrik – innebar en sterk vingeklipping, men ingen fullstendig avskaffelse, av fylkesmannsembetet. En slik vingeklipping var begrunnet i behovet for å skape et ryddig og tydelig skille mellom fylkeskommunen som en lokal demokratisk enhet og fylkesmannen som en statlig administrator og kontrollør. Skissen ble imidlertid ikke fulgt opp i de reformprosesser som pågikk på 1950-tallet. Ifølge Flo (2004) var reaksjonene mot skissen særlig sterk blant fylkesmennene, som mente at fylkesmennene var like mye distriktenes og kommunenes representanter overfor staten som det motsatte. Fylkesmennene ønsket en svak fylkeskommune som kunne fungere som et hjelpeorgan overfor kommunene, og fylkesmann Nicolay Schei som ledet Kommuneinndelingskomiteen mente Ulrik Olsens forslag var en trussel mot det kommunale selvstyret, og truet med å trekke seg fra arbeidet som komiteens leder.

Borgerlige politikere var klare motstandere av skissen, og selv om Lex Ulrik var forankret i det program Arbeiderpartiet gikk til valg på i 1953, var heller ikke begeistringens spesiell stor i dette partiet for å gjennomføre de reformtiltak som forslaget ville innebære. I valget mellom en ny kommunal inndelingsreform og en endring i styringsordningene på fylkesnivået, ble det første oppfattet som det viktigste, og Lex Ulrik ble lagt i skuffen. Dette satte en foreløpig stopp for omfattende reforminitiativ i forhold til fylkene og fylkeskommunene. Den nye loven om fylkeskommunen fra 1961 bar preg av å være et kompromiss, og innebar at byene ble innlemmet i fylkeskommunene, samtidig som den tradisjonelle representasjonsordningen – der hver kommune hadde en representant – ble endret til fordel for en ordning som i større grad tok hensyn til variasjoner i kommunestørrelse. I forhold til fylkesmannen var det en viktig endring, nemlig at fylkesmannen gikk ut av fylkesutvalget og ble erstattet med en fylkesordfører. For øvrig skulle Fylkesmannen fortsette sitt virke som saksbehandler og iverksetter av fylkeskommunale vedtak – i tillegg til å skjøtte sine statlige funksjoner gitt ved fylkesmannsinstruksen og annen lovgivning.

2.2.5 Selvstendigjøring av fylkeskommunen

I oktober 1971 oppnevnte regjeringen Bratteli Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen med Dagfin Juel som leder. Mens hensynet til kommunenes evne til tjenesteyting og effektiv forvaltning var overordnet mål for den inndelingsreformen som fulgte i kjølvannet av Schei-komiteen, var det de demokratiske sider ved det lokale styringssystemet som fokus nå ble rettet mot, og der hovedkomiteens arbeid på sett og vis skulle virkeliggjøre de verdier som hadde blitt vektlagt i Arbeiderpartiets egen utredning og debatt om ”demokrati i hverdagen” fra slutten av 1960-tallet. Da komiteen avga sin hovedinnstilling om ”Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen” (NOU 1974:53) i 1974, var det særlig spørsmålet om lokal uavhengighet i forhold til sentrale myndigheter som ble fremholdt som de sentrale målsettinger for fremtidige reformer. Et hovedmål for komiteen var at staten bare burde pålegge kommunene oppgaver når det var maktpåliggende at oppgavene ble gjennomført over alt i landet eller når de skulle gjennomføres på en likeartet måte i alle kommuner. For øvrig burde flere oppgaver desentraliseres til lokalt nivå, og der

kommunene skulle gis vide fullmakter når det gjaldt måten de løste oppgavene på. Særlig understreket man behovet for at de folkevalgte skulle få en mer fremskutt posisjon i beslutningene om oppgaveutformingen og oppgaveprioriteringen på lokalt nivå. Hovedkomiteen konkretiserte imidlertid ikke disse grunnleggende prinsipper til forslag om konkrete reformer – bortsett fra forslag om omfattende endringer av fylkeskommunens organisering. Her ble det foreslått endringer langs de linjer som statsråd Ulrik Olsen hadde skissert på første halvdel av 1950-tallet, og ved denne anledning var den motstand som ble mobilisert mot Lex Ulrik stort sett fraværende. Reformene på fylkesnivå innebar et klart og tydelig skille mellom den statlige og den fylkeskommunale fylkesforvaltningen, der fylkeskommunen ble omdannet til en selvstendig kommune – uten overkommunale oppgaver – og med en egen representasjonsordning basert på direkte valg, en selvstendig fylkeskommunal administrasjon og med egen beskatningsrett. Særlig la Hovedkomiteen vekt på at fylkeskommunen skulle være en generalistkommune og fungere som en tung aktør på regionalt nivå.

Når det gjaldt Fylkesmannens posisjon ble den helt opplagt svekket som følge av denne reformen, og spørsmålet om en mulig avskaffelse av embetet ble også diskutert, men uten at dette resulterte i noen konkrete initiativer. Reformene medførte imidlertid en fornyet debatt om fylkesmannsembetets fremtid – en diskusjon hvor ikke minst fylkesmennene selv var aktive debattanter, men med delte synspunkter med hensyn til embetets fremtid. I følge Y. Flo (2005, s. 349) ønsket særlig fylkesmenn med bakgrunn i Arbeiderpartiet at embetet skulle avskaffes, men dette var synspunkter som ikke fikk gjennomslag i Hovedkomiteen – der særlig D. Juel gikk inn for en revitalisering av embetet. Blant annet ønsket ikke Hovedkomiteen at fylkespolitikerne skulle blande seg for sterkt inn i saker som var lagt til andre organer på sub-nasjonalt nivå – dvs. statlige og kommunale organer. En viktig premisse for videre reformarbeid var ikke å ha noen overkommune. Ikke minst anså man at behovet for en samordnet statlig innsats på regionalt eller fylkesnivå nødvendiggjorde en sterk administrativ styring – en styring som ville kunne være en sentral oppgave for fylkesmannsembetet.

Samtidig var det en frykt på kommunalt nivå for at de reformerte fylkeskommunene skulle bli for sterke lokalpolitiske aktører, og

fungere som overkommuner i forhold til kommunene. Denne frykten innebar at man flere steder ga uttrykk for at man foretrakk en statlig embetsmann som oppsyn overfor kommunene fremfor fylkestinget; sammenlignet med fylkestinget ble Fylkesmannen oppfattet som en nøytral instans. Denne frykten for utviklingen av en overkommune kom særlig til uttrykk i diskusjonen om plassering av ansvaret for miljøvernet på regionalt nivå.. Dette var imidlertid et standpunkt som møtte liten støtte i de andre departementene og i Stortinget, og der også KS i utgangspunktet var skeptisk til mulighetene for at fylkeskommunen skulle utvikle seg til en overkommune på dette området. Alt i alt bidro denne frykten for overkommune til en styrking av fylkesmannsembetet, en styrking som også kom til uttrykk i den nye fylkesmannsinstruks av 1981 som utvidet Fylkesmannens fullmakter.

Den demokratiseringsbølge som førte til selvstendigjøringen av fylkeskommunen flatet snart ut, til tross for at fylkeskommunenes oppgaveansvar særlig for utdanning og spesialisthelsetjenesten i utgangspunktet ble meget godt ivaretatt – ikke minst gjennom en rask vekst og en forholdsvis massiv nasjonal utjevning i tjenesteytingen på disse områdene (Hansen, 1993). Sentrale finansielle innstramninger i forhold til fylkeskommunen på 1980-tallet, la imidlertid sterke begrensninger på den fylkeskommunale virksomhet, og dette i kombinasjon med behandlingsskøer og krav om økt behandlingsskapitet innenfor sykehussektoren bidro etter hvert til å forsterke kritikken mot fylkeskommunen.

Kulminasjonen på denne svekkelse av tilliten til fylkeskommunene kom ved den store helsereformen i 2002, da ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunen til staten. Fremfor noe annet bidro dette til å svekke fylkeskommunens status som generalistkommune, noe som også aktualiserte spørsmålet om å avskaffe fylkeskommunen – slik dette er blitt foreslått av Fremskrittspartiet og Høyre.

Gjennom Soria Moria-erklæringen fra 2005 annonserte Stoltenbergs rød-grønne samarbeidsregjering at de hadde til hensikt å gjennomføre en mer grunnleggende reform på regionalt nivå, der dagens fylkeskommunale inndeling og oppgaveansvar ville bli gjort til gjenstand for en større revisjon som styrket mellomnivået som en politisk enhet i vårt samlede styringssystem. Gjennom St.meld. nr 12 (2006-2007), Regionale fortrinn – regional framtid (forvaltningsmeldingen) fikk man en skisse over hvilke

hovedprinsipper som skulle ligge til grunn for en slik regional reform, men uten at dette var konkretisert i bestemte reformforslag. Når det gjelder fylkesmannsembetets framtid er imidlertid regjeringens syn forholdsvis klart, for så vidt som man skriver at

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 rettsikkerhetshensyn 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. (St.meld. nr. 12 (2006-2007), s. 109).

Det som er interessant med denne formuleringen er at man ikke snakker om Fylkesmannens regionale funksjoner eller begrunner embetet ut fra oppgaver som best lar seg ivareta på regionalt nivå. Det er Fylkesmannen som bindeleddet mellom staten og kommunene som er det sentrale i denne rolledefinisjonen. Ut fra et slikt perspektiv på fylkesmannsrollen blir også den regionale inndelingen og fordelingen av oppgaver til det regionale nivået temmelig uinteressant i forhold til det å avgrense Fylkesmannens funksjoner. Samtidig bidrar vektleggingen av både samordningsoppgavene og ivaretagelsen av rettsikkerhetshensyn at Fylkesmannens tvetydige rolle – som både politiker og administrator, eller kanskje dommer – opprettholdes. Dette reiser flere spørsmål. For det første kan man stille spørsmål om en slik tvetydighet i rollen egentlig er noe problem i forhold til en styring forankret i demokratiske prinsipper. I utgangspunktet er ikke en slik tvetydighet selvmotsigende, i den forstand at den legger til rette for en situasjon der Fylkesmannen møter seg selv i døren. Her er det mer snakk om bredden i Fylkesmannens kompetanse- og myndighetsområde, der ikke alle oppgaver lar seg behandle etter snevre administrative prinsipper, men også krever utøvelse av det man kan betegne som politisk skjønn. For det andre kan man stille spørsmål om alternative ordninger som er bedre i stand til å ivareta hensynet til statlige behov og prioriteringer på dette mellomnivået. For det tredje kan man spørre om det er nødvendig i det hele tatt å ha et slikt bindeledd mellom stat og kommuner. Er ikke den statlige styringen gjennom lovgivning og finansieringsordninger

tilstrekkelige instrumenter for ivaretagelse av de statlige målsettingene? I de etterfølgende avsnitt vil vi gå nærmere inn på disse spørsmålene, og i denne omgang er det de mer prinsipielle sidene ved disse spørsmål som vil bli drøftet. La oss starte med et forsøk på en klargjøring av hva man kan legge i demokratibegrepet – og spesielt spørsmålet om lokalt demokrati.

2.3 Demokrati og lokalstyre

2.3.1 Demokratiforståelser

Da Stortinget i april 1956 behandlet Kommuneinndelingskomiteens Innstilling II om de prinsipielle retningslinjer for en inndelingsreform, dreide store deler av debatten seg om hvilke hensyn og tiltak som best ville fremme verdiene om lokalt selvstyre og lokalt demokrati. Dette var en debatt der man kunne registrere et tydelig skille mellom posisjonene til Høyre og daværende Bondepartiet på den ene siden og Arbeiderpartiet på den annen, men hvor begge posisjonene påberopte seg å være forsvarene av det lokale selvstyret. Når disse hovedmotstanderne begrunnet sine oppfatninger i demokratiske verdier, viser dette først og fremst at selve demokratibegrepet ikke er så entydig som man ofte antar i de offentlige debatter om dette. Når de politiske antagonistene i denne debatten alle påberopte seg demokratiske motiver for sine standpunkter, hadde dette sammenheng med forskjellig vektlegging av ulike elementer ved demokratibegrepet. Som Robert A. Dahl – kanskje vår tids fremste demokratiforsker – har slått fast er:

(...) the term democracy (...) like an ancient kitchen midden packed with assorted leftovers from twenty-five hundred years of nearly continuous usage (Dahl, 1982, s. 5)

I denne møddingen vil man finne mange og sprikende fortolkninger av demokratibegrepet, uten at noen enkeltfortolkning har krav på å være den mest autoritative.

Selv spesifiserer Dahl fem ulike kriterier som må være tilfredsstillende for å snakke om en demokratisk prosess:

1. Likhet i stemmegivning, som innebærer at hver borger har like muligheter og rettigheter til å la sine preferanser få telle med i en offentlig beslutningsprosess.
2. Effektiv deltakelse, der hver borger har adekvate og like muligheter til å gi uttrykk for sine meninger eller preferanser når det gjelder det mest ønskelige beslutningsutfall.
3. Opplyst forståelse, der hver borger har tilstrekkelige muligheter til å danne seg en selvstendig mening om en bestemt sak basert på et godt informasjonsgrunnlag som er tilgjengelig for alle aktører.
4. Kontroll over dagsorden, der det er borgerne som har eksklusiv autoritet med hensyn til å bestemme hvilke saker som skal besluttes etter de prosedyrer som er fastlagt gjennom de tre ovenstående kriterier.
5. Inklusjon, der folket eller demos bør inkludere alle voksne borgere – bestemt gjennom lovgivningen (Dahl, 1982, s. 6).

Som vi ser er dette kriterier som definerer visse grunnleggende rettigheter for den befolkning som omfattes av et demokratisk styringssystem, og som til syvende og sist vil være de som blir berørt av beslutninger av kollektiv karakter. De fem kriteriene definerer hvem som har demokratiske rettigheter, hvordan rettighetene er fordelt mellom borgerne (likhet), vilkår for at rettighetene effektivt kan tas i bruk (tilgang på informasjon) og hvem som avgjør hvilke saker som skal settes på den politiske dagsorden. Ifølge Dahl er imidlertid disse fem kriteriene såpass krevende at ikke noe politisk regime noen gang har oppfylt dem fullt ut. Den kanskje mest konkrete hindring for å realisere disse idealer har med størrelsen på de demokratiske enheter å gjøre. I den moderne nasjonalstaten er tanken på et direkte folkelig demokrati fullstendig urealistisk. Riktignok byr lokale styringssystemer på muligheter for å engasjere en forholdsvis stor andel av befolkningen i kollektive beslutningsprosesser, men heller ikke på dette nivå er det realistisk å forestille seg et direkte demokrati der hver enkelt borger kan engasjere seg i de ulike beslutningsprosessene. I en modifisert modell over demokratiske institusjoner – hos Dahl betegnet som polyarkier – er det betingelsene for et representativt indirekte demokrati som blir vektlagt, og der den sentrale betingelsen for å oppfylle kriteriene for å være et demokrati er at kontrollen over offentlige

beslutninger er konstitusjonelt forankret i valgte representanter i et system med allmenn stemmerett (Dahl, 1982, ss. 10-11).

2.3.2 Demokrati i det små – eller det store?

Problemet med en slik demokratiforståelse ligger i hvordan man trekker grensene for et politisk system. I dag er det neppe kontroversielt å hevde at det er nasjonalstaten som er de ytre rammene for demokratiske konstitusjoner. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at desentraliserte styringsordninger innenfor nasjonalstaten uten videre vil bidra til å realisere disse demokratiske prinsipper; det vil alltid foreligge spenninger mellom det nasjonale og det lokale demokratiet, der den nasjonale ”folkeviljen” ikke nødvendigvis er summen av de lokale folkeviljene”. Ifølge Robert A. Dahl kan argumentet for å styrke lokale demokratiske institusjoner – eller ”small-scale democracy” – bety en av to ting:

- a) Demokrati er bare ønskelig innenfor rammen av små enheter (”small scale”)
- b) Innenfor et nasjonalt demokratisk system, er små demokratiske enheter også ønskelige (Dahl, 1982, s. 14).

I debatter om desentralisering og lokalt selvstyre foretar man sjelden en tydelig sontring mellom disse to argumentene, men som Dahl hevder vil de færreste gi full aksept til det første argumentet. Et slikt argument vil i realiteten avvise nasjonalstaten som en akseptabel enhet sett fra en demokratisk synsvinkel. En ensidig oppslutning om dette prinsipp overser det faktum at offentlige styringssystemer er etablert for å løse fellesoppgaver, og hvor svært mange av disse fellesoppgavene har et langt større nedslagsfelt enn det som begrenses av den enkelte lokale enhet. I sin ytterste konsekvens innebærer også dette argumentet at mer omfattende kollektive problemer – som omfatter flere demokratisk styrte grunnenheter – ikke skal løses gjennom demokratiske beslutningsprosedyrer. På denne bakgrunn hevder Dahl (1982, ss. 14-15) at ”virtually all advocates of democracy today would agree with the second proposition”.

Denne spenningen mellom de to oppfatningene av lokale demokratiske institusjoner er i noen grad reflektert i den

behandlingen som så langt har vært gitt av ”European Charter of Local Self-Government” i Norge, et ”charter” som går langt i retning av å støtte opp om den første fortolkningen av lokaldemokrati, noe som særlig kommer til uttrykk i artikkel 3, der det fastslås at:

Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population (European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, Article 3.1).

Her er det innskuddet “within the limits of law” som åpner for nasjonale føringer på den lokale virksomheten, noe som i artikkel 8 blir presisert til å bety at:

any administrative supervision of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles (idem: art. 8).

Den viktigste garantien for å sikre denne uavhengigheten for det lokale selvstyret, er å grunnlovsfeste det kommunale demokratiet. Selv om Norge har sluttet seg til dette charteret, har man imidlertid ikke funnet grunn til en slik grunnlovsfesting av det lokale selvstyret. Det er den andre forståelsen av ”small scale”- demokrati som har vært det grunnleggende prinsippet for utformingen av det kommunale styringssystemet i Norge, der kommunene inngår som et ledd i en samlet nasjonal offentlig forvaltning, og med klare nasjonalt fastlagte legale og fiskale rammer på deres handlefrihet.

I sin analyse av befolkningens holdning til lokalt selvstyre, trekker Per Stava (2005, ss 253-254) et skille mellom to hovedmodeller for lokalt selvstyre; i det han kaller hierarkimodellen er lokaldemokratiet i all hovedsak et redskap for nasjonale folkevalgte organer, mens det han kaller partnerskapsmodellen kjennetegnes ved at lokaldemokratiet er en viktig del av det norske demokratiet. Ifølge Stava er statlige myndigheters politikk overfor kommunesektoren ”i høy grad prega av hierarkimodellen”. Samtidig mener Stava, på grunnlag av kommunevalgsundersøkelsen fra 2003, å finne støtte for partnerskapsmodellen i befolkningen, men de data som skal underbygge en slik konklusjon er allikevel ikke helt entydige i

støtte til denne modellen. Blant annet er det ifølge Stava hele 42 prosent som er enig i en påstand om at ”det lokale folkestyret er ikke så viktig bare de offentlige tjenestene blir opprettholdt” (Stava, 2005, s. 257). Riktignok tolker Stava dette ”som i samsvar med partnerskapsmodellen” siden dette utgjør et mindretall av respondentene, men det er et meget stort mindretall – og såpass stort at det tilsier en viss modifikasjon av de hovedmodeller for lokal selvstyre som Stava formulerer. Problemet – og utfordringene – er å klargjøre de underliggende dimensjoner og verdier som lokalt demokrati er tuftet på, noe vi skal se nærmere på i de følgende avsnitt.

2.3.3 Verdier i konflikt?

Demokratiske rettigheter og bruken av disse rettighetene er en viktig, og kanskje den viktigste, ingrediensen i en definisjon av lokalt selvstyre eller lokalt folkestyre. Samtidig ser vi av Europarådets charter at uavhengighet, eller lokale myndigheters evner og muligheter til å fatte selvstendige beslutninger basert på lokale premisser og preferanser, utgjør en sentral forutsetning for at man i egentlig forstand kan snakke om et lokalt selvstyre. Prinsippet om deltakelse må suppleres med et prinsipp om autonomi før man kan tale om et lokalt selvstyre i egentlig forstand. Under fravær av lokal autonomi blir en bred folkelig deltakelse nærmest meningsløs – i hvert fall dersom man velger å legge vekt på de kravartikulerende funksjoner en slik deltakelse kan ha (demokratisk deltakelse ivaretar også en støttende funksjon i forhold til det som D. Easton (1965) betegner som ”the political community” – et politisk fellesskap som ifølge Easton ikke nødvendigvis er forankret i et sosialt fellesskap, men der ivaretagelsen av kollektive oppgaver er det primære). Selv innenfor et lokalt styringssystem der det foreligger en omfattende sentral lovregulering av lokale myndigheters oppgaver, må det være rom for en lokal handlefrihet. En slik autonomi kan nærmest oppfattes som en forutsetning for den politiske deltakelsen. I debatter om utformingen av det lokale styringssystemet er det da heller ikke prinsippet om demokratiske deltakelsesordninger som har vært omstridt, men hvilket handlingsrom kommunene skal ha i forhold til statlige myndigheter. Et hovedprinsipp i den norske kommunelovgivning har vært prinsippet om at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset., Kommunene har frihet til å

påta seg de oppgaver de måtte ønske såfremt ikke lov eller ulovfestede rettsprinsipper er til hinder for det. I tillegg kan staten gjennom lov gi kommunene pålegg om å ivareta en rekke andre oppgaver. Det spørsmålet om har vært reist i norsk debatt om kommunale reformer er hvor langt staten bør gå i å regulere den kommunale virksomheten.

Spørsmålet om statens forhold til kommunene ble for alvor satt på den politiske dagsorden i forbindelse med den gjeldskrisen som en rekke kommuner opplevde på 1920-tallet, og hvor staten etter hvert ble ”tvunget” inn på banen for å sikre kommunene et finansielt grunnlag for sin virksomhet – først gjennom reformer av skattesystemet og fra midten av 1930-tallet gjennom etableringen av et statlig forvaltet skatteutjæmningsfond (K. Myhren, 1977). Utgangspunktet for dette økte statlige engasjementet overfor kommunesektoren var å sikre kommunene nødvendige ressurser for å ivareta sine oppgaver, som på denne tid hadde et begrenset omfang. Med Arbeiderpartiet som regjeringsparti fra midten av 1930-tallet ble styringsambisjonene også når det gjaldt innholdet av den kommunale virksomhet økt, noe som også bidro til å utfordre den eksisterende forståelse av hva det kommunale selvstyre skulle innebære, og der Arbeiderpartiet etter hvert kom til å vektlegge kommunenes rolle som organisatoriske og politiske virkemidler for den statlige styringen.

Et tydelig uttrykk for en slik forståelse av det kommunale selvstyre fikk vi i Stortingets debatt om Schei-komiteens innstilling i 1956, da Arbeiderpartiets hovedtalsmann, Kristian Fjeld bl.a. uttalte at

(...)i forbindelse med de mange nye oppgaver av samfunnsmessig art, som er overført til kommunene, gjør at kommunene ikke lenger kan være seg selv nok, de må også i full utstrekning ta rikspolitiske hensyn, og innrette sin forvaltning ut fra et samfunnsmessig syn, det vil si at det må være et nøye samarbeid mellom stat og kommuner (Stortingstidende, 1956 s. 1281).

Kontrasten til dette synet på relasjonen mellom stat og kommune kom klartest til uttrykk i uttalelsen fra det borgerlige mindretallet i Stortingets kommunalkomite, som i sine merknader til komiteinnstillingen (Innst.S.nr. 64, 1956) skrev at hvis

(...) hver enkelt kommunes forvaltning hovedsakelig bedømmes ut fra de interesser som faller sammen med statens, tar man bort grunnlaget for det kommunale selvstyres ide (...) Dette mindretallet ser det derfor som en alvorlig fare for det kommunale selvstyre hvis kommunenes virksomhet og forvaltning først og fremst skal vurderes ut fra rikspolitiske hensyn (s. 181).

Det som denne debatten først og fremst demonstrerte er det spenningsforholdet som eksisterer mellom hensynet til lokal uavhengighet, kommunal effektivitet i tjenesteytingen og nasjonal likhet i fordelingen av offentlige tjenester og rettigheter på tvers av lokale inndelinger. Og selv om det i dag synes å herske en forholdsvis bred konsensus om kommunesektorens plass i den samlede offentlige forvaltningen – en konsensus som er i tråd med Robert A. Dahls andre forståelse av lokalt selvstyre – blir stadig vekk spørsmålet om statens styringsrett i forhold til kommunene gjort til gjenstand for til dels intens debatt.

2.3.4 Styre av og/eller for folket?

I diskusjonen om verdier ved det kommunale selvstyret er det ikke uvanlig å trekke et skille mellom mer genuine demokratiske verdier og verdier knyttet til de prinsipper som bør styre tjenesteytingen og fordelingen av denne i forhold til borgerne i den enkelte kommune – og i hele nasjonen for den saks skyld. Noe enkelt sagt kan man trekke et skille mellom to hovedbegrunnelser for det lokale selvstyres legitimitet, en begrunnelse rettet mot karakteren ved input-siden ved offentlig virksomhet og en knyttet til output-siden ved offentlig virksomhet (F. Scharpf, 1999). Mens input-orientert legitimitet vektlegger befolkningens kollektive identitet og dens rett til å ta likeverdig del i styringen av samfunnet, knytter den output-orienterte legitimiteten seg til myndighetenes evne til å yte folk de goder og tjenester de har behov for og som de etterspør, det som L.J. Sharpe (1970) identifiserer som den tredje hovedbegrunnelse eller -verdi ved desentraliserte styringssystemer, nemlig effektivitet. Den første legitimitetsformen blir av Fritz Scharpf betegnet som ”government by the people”, mens den output-baserte legitimiteten blir betegnet som ”government for the people”. Langt på vei kan det hevdes at det er i skjæringspunktet

mellom disse to legitimitetsformene – mellom hensynet til deltakelse og effektivitet - relasjonene mellom stat og kommuner har vært formet – og har utviklet seg. I dagens Kommunelov vektlegges effektivitetshensynet eksplisitt i formålsparagrafen, der det heter at man skal legge forholdene til rette for ”en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling”. Den sentrale utfordringen har vært å forene prinsippet om ”styre av folket” med prinsippet om ”styre for folket” (Hansen (red), 2003). Selv om begge prinsipper lar seg utlede av bl.a. de kriterier for demokratisk styring som Dahl har listet opp – og der likhetshensynet i forholdet mellom borgerne/velgerne representerer en grunnforutsetning i enhver demokratiforståelse - står disse to prinsipper likevel langt på vei i et motsetningsforhold til hverandre, der det å gi høyere prioritet til det ene prinsippet vil kunne innebære en svekket vektlegging av det andre. Dette dilemmaet er tydeligst påvist og diskutert av Dahl og Tufte (1974) som argumenterer med at et ideelt demokratisk system er et som tilfredsstillende følgende to kriterier, som for øvrig er sammenfallende med de to hovedformål om folkestyre og effektiv forvaltning som er angitt i Kommuneloven:

1. Kriteriet om borgereffektivitet, som gir borgerne full kontroll med de politiske beslutningene.
2. Kriteriet om systemkapasitet, der politiske myndigheter er i stand til å imøtekomme befolkningens behov og krav til offentlige tjenester. (Dahl og Tufte, 1974, s. 20).

Muligheten til å ivareta begge kriteriene henger ikke minst sammen med størrelsen på den befolkning som skal ”betjenes” eller ”betjene” den aktuelle politiske enhet. Som vi har vært inne på tidligere er det først og fremst innenfor små enheter idealer knyttet til direkte demokrati lar seg realisere. Og selv med indirekte representasjonsordninger øker sannsynligheten for at den enkelte borger skal kunne ta del i den politiske styringen med avtakende befolkningsstørrelse. Kriteriet om borgereffektivitet har den greske bystaten som forbilde, selv om ikke denne var spesielt demokratisk ut fra dagens forståelse av borgerrettigheter og demokrati. I kontrast til dette vil kriteriet om systemkapasitet best la seg tilfredsstillende innenfor større politiske enheter. Både tilgang og

kvalitet på mange offentlige tjenester forutsetter et visst befolkningsunderlag, og kostnadene ved mange former for offentlig tjenesteproduksjon er skalaavhengig – med avtakende grensekostnader. Mens borgereffektiviteten best lar seg ivareta i små enheter, øker systemkapasiteten jo større enheten er. Satt på spissen kan man si at mens deltakelsen i små enheter blir reell, er systemkapasiteten i disse enheter triviell – og omvendt. Poenget er at det simpelthen ikke er mulig å maksimere begge disse hensyn samtidig.

Nå kan man selvsagt reise spørsmålet om hvor stor vekt man bør legge på systemkapasiteten, det vil si systemets evne til å yte de tjenester som befolkningen har behov for eller stiller krav om. Er ikke det noe av lokaldemokratiets natur at omfang og kvalitet på ytelsene skal variere, avhengig av lokale preferanser og lokal evne til tjenesteproduksjon? I et demokratisk system vil det jo også være fritt for den enkelte som ikke er tilfreds med den lokale tjenesteytingen til å flytte til en kommune som har en mer tilfredsstillende tjenesteyting; det er fritt frem å ”stemme med føttene” (Tiebout, 1956). Selv om både lovgivningen og vår kommunalpolitiske praksis gir rom for til dels store variasjoner med hensyn til tjenesteytingen, er det visse grunnleggende tjenesterettigheter som forutsettes ivaretatt i forhold til alle landets borgere. Dette er rettigheter som så å si konstituerer vår rolle som borgere i samfunnet, og som derfor også vil måtte omfattes av vår demokratiforståelse: likhet og likebehandling innenfor en nasjonal kontekst. Parallelt til utviklingen av det sivile og det politiske borgerskapet, har utviklingen av velferdsstaten bidratt til en fremvekst av det sosiale borgerskapet, et borgerskap som sikrer den enkelte rettigheter til offentlige velferdsytelser – til dels frikoblet fra sivile og politiske rettigheter (Marshall, 1965; Hansen, 1995; Rose og Pettersen, 1995; Hansen og Tjerbo, 2005). Ikke minst er det gjennom det kommunale styringssystemet disse rettighetene skal ivaretas, og de skal ivaretas i forhold til nasjonale likhetsprinsipper. Det siste innebærer at den enkelte borger har en form for nasjonal garanti for at hun eller han får tilgang til de ulike velferdstjenester. Den ekspansjon man har hatt gjennom en årrekke innenfor den kommunale sektoren har nettopp hatt som mål at disse universelle fordelings- og likhetsprinsipper blir ivaretatt uavhengig av hvor man bor. Ivaretakelsen av dette prinsippet om ”government for the people” forutsetter langt på vei

en aktiv stat som ikke bare lovregulerer den kommunale virksomheten og stiller ressurser til rådighet for tjenesteytingen, men som også ivaretar en kontrollfunksjon i forhold til kommunene for å sikre en lokal implementering som er i tråd med de beslutninger som er fattet av sentrale politiske myndigheter.

Dersom man ser på den norske debatten om kommunale reformer, avdekker denne en forholdsvis bred politisk enighet om at effektiv tjenesteyting og nasjonal likhet i ytelsene må utgjøre grunnleggende retningslinjer for den kommunale virksomhet. Våre politiske partier avviker imidlertid noe fra hverandre i synet på kommunenes evne til å ivareta disse prinsipper, og der partiene på venstresiden (AP og SV) tradisjonelt har uttrykt en større skepsis til en utstrakt desentralisering av oppgaveansvaret enn de borgerlige partier – og da særlig Høyre og SP. Gjennom de senere år har dette ”konfliktmønsteret” blitt brutt av Fremskrittspartiet som fremstår som forsvarer av en til dels sterk sentralistisk linje i forhold til politikktutforming og tjenesteyting. Poenget er imidlertid at ingen av våre politiske partier ønsker å tildele kommunene for stor grad av autonomi i ivaretagelsen av de lovpålagte oppgavene.

2.3.5 Oppsummert om verdier

Som diskusjonen i de foregående avsnitt angir, bestemmes karakteren av det lokale selvstyre i skjæringspunktet mellom fire ulike verdier: deltakelse, autonomi, effektivitet og likhet. I forhold til kommunenes relasjoner til statlige myndigheter trekker disse verdiene i noe ulike retninger, og det er også et innbyrdes spenningsforhold mellom de enkelte verdiene. Man kan ikke samtidig maksimere lokal autonomi og nasjonal likhet i fordelingen av goder mellom borgerne. Samtidig vil hensynet til effektivitet i tjenesteytingen kunne stå i et motsetningsforhold til deltakelsesverdien.

Det er heller ikke slik at det foreligger et substitusjonsforhold mellom disse fire verdier, slik at for eksempel lav deltakelse kan kompenseres med høy autonomi eller høy effektivitet. Innenfor rammen av en demokratisk enhetsstat vil utformingen av det kommunale styringssystemet og relasjonene mellom lokale og nasjonale myndigheter nødvendigvis være et kompromiss mellom disse fire verdiene. Det er også vanskelig å foreta en naturlig avgrensning mellom hva som er lokale eller nasjonale saker –

kanskje med unntak av de distinksjoner man kan trekke mellom sakene med utgangspunkt i økonomiske teorier om kollektive goder (Olson, 1965), men slike skillelinjer blir for snevre. De aller fleste nasjonale saker vil ha en lokal dimensjon, men uten at dette rettfærdiggjør en full desentralisering av vedkommende oppgaveansvar.

Hva så med befolkningens eller velgernes vurderinger? Oppfatter de kommunepolitikken som dominert av nasjonale saker, eller mener de at lokale saker har en stor plass i den kommunalpolitiske debatten. I forbindelse med lokalvalgsundersøkelsene har Tor Bjørklund undersøkt hvorvidt velgerne (men også hjemmesitterne) mente valgkampene i hovedsak var dominert av lokale eller rikspolitiske saker. Gitt den dominans rikspolitiske saker synes å ha i de nasjonale media før kommunevalgene, er resultatene fra denne undersøkelse både overraskende og tankevekkende. Ifølge Bjørklund var det ved valget i 2003 hele 63 prosent av velgerne som mente at valgkampen i egen kommune var preget av lokale saker, og jo mindre kommunene er, jo høyere er andelen respondenter som mener dette. Samtidig viser han at så mange som 51 prosent av velgerne mente at lokale saker eller personer på lista hadde størst betydning for deres valg av parti ved kommunevalget i 2003 (Bjørklund, 2005). Dette er tall som rimer forholdsvis dårlig med et bilde av kommunene som rene iverksettere av statlig politikk, og i den grad de er det nyter de en rekke frihetsgrader med hensyn til hvordan denne iverksettingen skal foregå.

2.4 Flernivåstyring

2.4.1 Modeller for flernivåstyring

Som den historiske gjennomgangen av styringsordningene på regionalt nivå har vist, har begrunnelsen for fylket og fylkesmannsembetet vekslet noe over tid, selv om grunnprinsippet om at Fylkesmannen representerer den sentrale statsmakten hele tiden har utgjort selve fundamentet for embetsutøvelsen. Samtidig har embetet vært tillagt enkelte oppgaver som er regionale i sin natur – dvs. som har et nedslagsområde av regional karakter, og hvor det man gjør innen en region ikke har store konsekvenser for folk som bor i en annen region – altså oppgaver der det stort sett er fravær

av eksternaliteter mellom regionene. Dette dreier seg om det vi kan kalle egenoppgaver, der hensynet til optimal tjenesteproduksjon eller tjenesteyting tilsier at fylket er den mest hensiktsmessige enhet for ivaretagelsen av slike oppgaver. De fylkesreformer som fant sted på midten av 1970-tallet hadde primært til hensikt å bringe slike oppgaver under folkevalgt kontroll, og der fylkene ikke lengre skulle fungere som en fellesenhet for kommunene, men handle på selvstendig grunnlag og med et direkte ansvarsforhold overfor velgerne. Dette innebar samtidig at posisjonen i et styringshierarki mellom kommune og stat ble endret: fylkeskommunen skulle ikke lengre fungere som en overkommune, men opptre som en selvstendig tjenesteytende enhet på linje med de vanlige kommunene.

Disse reformene endret imidlertid ikke Fylkesmannens stilling innenfor et styringshierarki på noen annen måte enn at Fylkesmannen ikke lengre skulle ivareta det administrative ansvaret for virksomheten i fylkeskommunen. Det var rollen som statens representant både i forhold til kommunene og fylkeskommunene som skulle rendyrkes. Det spørsmålet vi her skal ta for oss noe nærmere er hvordan en slik rolle passer inn i ulike hovedmodeller for flernivåstyring.

I sin prinsipielle diskusjon av flernivåstyring – som omfatter styringsrelasjoner mellom alt fra overnasjonale organer til kommuner og kommunedelsutvalg – har L. Hooghe og G. Marks (2003) sondret mellom to hovedmodeller for et slikt styrings-system. Den ene modellen er en generalistmodell der samme styringsnivå og styringsenhet ivaretar flere oppgaver. Dette er en modell som tar utgangspunkt i sosiale, økonomiske og kulturelle trekk ved den enkelte region, og der befolkningen har en entydig og klar regional identitet og tilknytning til vedkommende region. Som politisk styringsnivå har slike regionale enheter en forholdsvis bred kompetanse og autonomi i forhold til myndigheter både på høyere og lavere nivå, og hvor også finansieringssystemet har en regional forankring. Konsekvent gjennomført vil en slik generalistregion ha ansvaret for all offentlig aktivitet som har et regionalt nedslagsfelt. Ideelt sett har det vært fylkesnivået – både i den statlige og den fylkeskommunale varianten – som har ivarett en slik funksjon, og fortsatt ivaretar så vel fylkeskommunen som fylkesmannsembetet slike generalistfunksjoner, selv om det stadig har skjedd endringer og ikke minst innskrenkninger i det

oppgaverepertoar som disse regionale enheter ivaretar. Sterkest innstramning har man hatt for fylkeskommunen, der helse-reformen i 2002 nærmest ga denne enheten et banesår. Soria Moria-erklæringens utsagn om behovet for en omfattende regional reform må sees i lys av den svekkelse fylkeskommunen har opplevd siden reformene på 1970-tallet, og representerer en politisk viljeserklæring om å omdanne og revitalisere dette styringsnivået. Når det gjelder Fylkesmannen – som man tidlig på 1970-tallet antok ville bli overflødiggjort som følge av de fylkeskommunale endringene – har utviklingen gått i delvis motsatt retning sammenlignet med fylkeskommunen. Embetets posisjon er blitt konsolidert, og med tilførsel av en del nye oppgaver over tid – noe vi skal komme tilbake til.

Den andre modellen for regional organisering som blir omtalt av Hooghe og Marks er en sektormodell, som består av oppgavespesialiserte offentlige etater, hver etat med en egen inndeling. Noen slike inndelinger følger fylkesgrensene, men de fleste statlige regionale organer opererer med egne inndelinger som er best mulig tilpasset de oppgaver som de er satt til å ivareta. Mens inndelingsprinsippet for generalistregionene – i vårt tilfelle fylkene – er forankret i sosiale, økonomiske, kulturelle og historiske forhold, er prinsippene for inndelingen i sektorspesifikke regioner av instrumentell karakter, der vekten legges på hvilken inndeling som bidrar til mest effektiv tjenesteyting. I Norge er det denne sektorbaserte regionaliseringen som har vært statens viktigste organisatoriske virkemiddel for å sikre ivaretagelsen av ulike oppgaver rundt om i landet. Dersom vi holder oss til en forholdsvis stram fortolkning av den regionale stat – og ikke inkluderer diverse statlig eide foretak, slik som Posten og NRK – inkluderer dette mer enn 40 ulike formelle regionale inndelinger i dag (Hansen, Hanssen, Heløe og Stigen, 2006). De aller fleste av disse regionale enheter henter sitt mandat fra statlig lovgivning eller fra instruks fastsatt av sentrale myndigheter, og kan ikke utvide rammene for sin aktivitet til andre oppgavefelter enn de deres mandat spesifiserer. I motsetning til generalistmodellen, som gir de regionale beslutningstakere en viss uavhengighet i prioriteringen og ivaretagelsen av deres oppgaver, er den skjønnsutøvelse som de spesialiserte regionale enheter måtte ha bare av faglig karakter.

2.4.2 Fylkesmannens mellomposisjon

I forhold til disse to hovedmodeller for regional organisering av offentlig virksomhet, befinner Fylkesmannen seg i en mellomposisjon. På den ene siden har fylkesmannsembetet en betydelig grad av generalistkompetanse. I ”Instruks for fylkesmenn” slås det i paragraf 2 fast at

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

Og det er ikke bare i forhold til annen statlig virksomhet som foregår på dette nivået at fylkesmannen skal utøve en slik rolle. Embetet er også gitt en sentral rolle i utvikling av samarbeid og samordning mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning (Instruks for fylkesmenn, § 4). Det er nettopp denne sammenbindende rollen som klart fremheves i den fylkesmannsinstruks som i dag legger rammene for fylkesmannens embetsutøvelse. Et element av denne sammenbindingsrollen er oppgavene som veileder i forhold til fylkeskommunene og kommunene. Nettopp styring gjennom veiledning og informasjon har vært en lite påaktet oppgave i utformingen av våre politiske og administrative beslutningssystemer, og fylkesmannsembetet er vel den eneste delen av offentlig forvaltning som har dette som en eksplisitt oppgave. I denne forstand er det ingen beslutningsmessig ”kommandosentral” som er grunnlaget for Fylkesmannens virksomhet, men en tilretteleggende virksomhet som bidrar til at andre beslutningstakere kan fungere som rasjonelle aktører i forvaltningen av offentlige oppgaver.

I forhold til de to modeller som ble diskutert i forrige avsnitt, bærer Fylkesmannen med seg elementer av begge; embetet ivaretar både en generalist- og en spesialistrolle. Men det som først og fremst kjennetegner embetet er at det skal fungere som et bindeledd mellom de forvaltningsmodeller og beslutningsenheter som eksisterer på fylkesnivå – og der ikke minst samordning, effektivisering og forenkling av statlig feltvirksomhet på dette nivå

er en av hovedoppgavene for dette embetet (Instruks for fylkesmenn, § 3). Embetet har derfor ikke den samme fokus på bestemte saker som andre statlige regionale organer og kommuner har, og bryter derfor klart med den instrumentelle orienteringen som normalt, og nesten uten unntak, ligger til grunn for organisasjonsutforminger og embetsbeskrivelser i offentlig sektor. I denne forstand er fylkesmannsembetet i begrepets egentlige betydning Kongens representant i fylke, med begrenset direkte beslutningsmyndighet (i likhet med Kongen), men med viktige tilretteleggende oppgaver der andre aktører skal være utøvere av politikken. Fylkesmannen er en politisk/administrativ oppmann og kontrollør i forhold til mer instrumentelt orienterte beslutnings- og iverksettingsorganer. At Fylkesmannen i så måte synes å ha en nøkkelposisjon i forhold til kommuner og fylkeskommuner kom tydelig frem i en spørreundersøkelse med ledere at regionale statsetater og kommuner og fylkeskommuner (Hansen, Hanssen, Heløe og Stigen, 2006). Der fremgår det at mellom 50 og 60 prosent av kommunene har ukentlig eller månedlig kontakt med fylkesmannsembetet om saker knyttet til helse- og sosialområdet, utdanning, kommuneforvaltning, miljø og areal og landbruk. For fylkeskommunene er denne kontaktfrekvensen med fylkesmannsembetet ennå høyere. Denne analysen viser også at denne kontakten varierer med kommunestørrelse; mens 56 prosent av kommuner med færre enn 3000 innbyggere oppgir at de har ukentlig eller månedlig kontakt med fylkesmannsembetet, rapporterer 73 prosent av kommunene med mer enn 9000 innbyggere at de har slik kontakt (Hansen, Hanssen, Heløe og Stigen, 2006: 60-61). Den samme undersøkelsen viser også at nesten alle regionale statskontorer har ukentlig eller månedlig kontakt med Fylkesmannen, noe som indikerer klart hvilken viktig rolle embetet ivaretar som samordner av alle sider ved offentlig virksomhet på det regionale plan, men med begrenset selvstendig beslutningsmyndighet.

2.5 Oppsummerende vurderinger

Som fremstillingen foran viser ivaretar Fylkesmannen en forholdsvis unik posisjon i vårt nasjonale styringssystem og demokrati. Embetet har sitt utspring i sentralmaktens styrings- og kontrollbehov overfor regioner og lokalsamfunn, men ble gjennom

innføringen av formannskapslovene av 1837 koblet opp mot kommunesektoren som et element i et lokalt demokratisk system, men uten at det skjedde noen frikobling av embetet fra de sentrale myndigheter. Dette har gitt embetet en dobbeltrolle både som en administrativ og politisk myndighet. For kommunesektoren – eller for fylkeskommunen – ble denne dobbeltrollen formelt begrenset eller avskaffet gjennom de fylkeskommunale reformene på 1970-tallet. Etter 1975 har fylkesmannsambetet vært rent statlig, men ikke upolitisk. Embetet er regjeringens – dvs. de sentrale utøvende politiske myndigheters – representant i fylkene, og da med et oppdrag som er gitt gjennom om lag 90 ulike lover. Dette har brakt fylkesmannsambetet tidvis i et konfliktfullt forhold til kommunesektoren. Når fylkesmannen fungerer som et korrektiv overfor vedtak fattet av lokale demokratiske organer vil dette gjerne oppfattes som en byråkratisk tilsidesettelse av viktige folkevalgte elementer i vårt styringssystem. En slik utøvelse av myndighet, gjennom overprøving av kommunale vedtak, vil bryte med den første av R.A. Dahls to forståelser av et ”small scale” demokrati, der demokratiske styringssystemer legitimeres med utgangspunkt i et lokalt folkestyre. På den annen side vil en slik myndighetsutøvelse fra fylkesmannens side være helt i tråd med Dahls andre demokratiforståelse, der lokalt folkestyre primært skal være et supplement til det nasjonale demokrati. I debatten om det norske demokratiet er det den siste forståelsen som har vært lagt til grunn for vår demokratioppfatning, og som derfor legitimerer fylkesmennenes eksistens og virksomhet.

En alternativ eller supplerende forståelse av fylkesmannsambetets rolle i forhold til kommunene kan knytte seg til et maktfordelingsprinsipp. I det norske lokaldemokratiet har den utøvende og den besluttede myndighet vært sammenkoblet. Det klassiske idealet for styringen av kommunene har vært legmannsprinsippet, der det var beslutningstakerne selv – uten støtte av et eget administrativt apparat – som sto for den faktiske gjennomføring eller implementeringen av oppgavene. En slik sammenkobling mellom en besluttede og en utøvende myndighet på lokalt nivå var knapt nok gjenstand for diskusjon før Oslo kommune innførte en parlamentarisk styringsordning i 1986. Nå har senere lokale reformer av det kommunale styringssystemet bidratt til et klarere skille mellom politiske og administrative myndigheter, blant annet som følge av den sterke vekst i det administrative apparatet som de

fleste norske kommuner har opplevd. Men noen egentlig maktfordeling som innebærer en rett til gjensidig overprøving av beslutninger er dette ikke snakk om – med unntak for de kommuner som faktisk har introdusert en parlamentarisk styringsordning. Reelt sett har imidlertid fylkesmannsembetet på de områder der den har tilsynsmyndighet overfor kommunene, fungert i forhold til et slikt maktfordelingsprinsipp. Riktignok kan det hevdes at denne maktfordelingen er asymmetrisk ved at lov og retningslinjer gir fylkesmannsembetet en form for ”upper hand” i forhold til kommunene; de kan overprøve kommunale vedtak, mens kommunale myndigheter ikke har en tilsvarende mulighet i forhold til fylkesmannsembetet. I virkeligheten kan det imidlertid hevdes at kommunale myndigheter utøver et visst omfang av skjønn i forhold til den statlige lovgivningen som har til formål å regulere den kommunale virksomheten. For store deler av de offentlige velferdsytelser er staten helt avhengig av kommunale beslutninger og kommunal virksomhet for å sikre seg at målsettingene lar seg realisere, og i en slik sammenheng er Fylkesmannens oppgave ikke direkte å legge seg opp i kommunenes prioriteringsmønster, men å sikre at kommunene ikke handler i direkte strid med statens vilje slik denne kommer til uttrykk i lover, regler og finansieringsordninger.

Selv om det er aksept for en demokratiforståelse som vektlegger betydningen av en maktfordeling også på lokalt nivå, kan man reise spørsmålet om nødvendigheten av opprettholdelsen av fylkesmannsembetet som utøver av statlig tilsynsmyndighet overfor fylkeskommuner og kommuner. Er det rimelig at ett embete skal trekke i så mange tråder i forhold til lokale folkevalgte organer som det fylkesmannen i dag gjør? Dette er et meget omfattende spørsmål som vi ikke skal gå inn på her i sin fulle bredde, men noen argumenter og hensyn kan nevnes. Dersom vi tar utgangspunkt i den siste norske makt- og demokratiutredningen (Østerud, Engelstad og Selle, 2003), er det fragmenteringen av den politiske styringen av samfunnet som fremheves som en av de største utfordringene i forhold til den demokratiske styringen av samfunnet. I forhold til allment anerkjente demokratiske prinsipper er denne fragmenteringen problematisk på flere måter. For det første svekker denne fragmenteringen den tverrgående styringen av samfunnet. Dette bidrar til å sementere prioriteringsmønsteret gjennom å gjøre de enkelte sektorer forholdsvis immune

mot premisser fra andre samfunnsområder enn de sektoren selv forholder seg til. For det andre representerer denne sektoriseringen en maktoverføring fra politiske til byråkratiske organer. Politiske premisser for sektorenes virksomhet fortrenses til fordel for profesjonelle kriterier for hvordan sektorens virksomhet skal skjøttes. For det tredje unndrar en sterkt fragmentert offentlig sektor seg den politiske kontrollen som skal være en hovedbegrunnelse for et demokratisk system. Velgerne kan ikke forholde seg til en krattskog av ulike administrative enheter, der hver enkelt enhet bare har ansvaret for en flik av den virkelighet som velgerne skal leve i og forholde seg til. I forhold til denne fragmenterte stat kan fylkesmannsembetet representere en viktig motvekt og korrektiv. Som generalist må Fylkesmannen forholde seg til mange forskjellige offentlige gjøremål, noe som gir embetet en helt unik kompetanse som verken finnes på sentralt eller lokalt politisk/administrativt hold. En avskaffelse av embetet til fordel for en direkte departemental kontroll av kommuner og fylkeskommuner ville også innebære en sterk svekkelse av den områdekompetansen som fylkesmannsembetet har. En slik områdekompetanse kan nettopp fungere som et vern for kommunene i forhold til sentrale vedtak som ikke er basert på et lokalt kunnskapsgrunnlag. I sin studie av de italienske prefekter er nettopp faren for fragmentert offentlig styring på regionalt nivå av de spørsmål som S. Tarrow (1974) peker på som svekkelse også av det kommunale styringssystemet. Ifølge Tarrow er derfor en svak prefekt en dårlig prefekt for kommunene (Tarrow, 1974: 20-21). Dette er imidlertid spørsmål som vi for Norges vedkommende vil komme tilbake til etter en bredere empirisk gjennomgang av fylkesmannsembetets virksomhet.

3 Hva sier gjeldende rett om Fylkesmannens rolle og det kommunale selvstyret?

3.1 Det kommunale selvstyrets rettslige status²

Kommuner er *selvstendige rettssubjekter* og har selvstendig ansvar og myndighet for sin virksomhet. Det innebærer at staten ikke har noen generell instruksjonsmyndighet overfor kommunene. Statlig styring må skje med utgangspunkt i lovgivning, budsjettvedtak og forhandlinger. I dette kapitlet behandles den statlige styringen av kommunesektoren som skjer gjennom Fylkesmannen, og som har et rettslig utgangspunkt. Den statlige styringen av fylkeskommunen behandles ikke, blant annet fordi Fylkesmannens rettslige myndighet først og fremst retter seg mot kommunesektoren og kommunale vedtak.

Kommunenes myndighet og oppgaver er regulert i den lovgivningen som Stortinget til en hver tid gir. Vi sier gjerne at kommunenes myndighet er avledet av statens myndighet. Bernt skriver om dette:

Det kommunale selvstyret beror på bestemmelser som staten som lovgiver har truffet om de to andre

² I tilbudsforespørselen fra KS brukes dels begrepet "lokalt folkestyre" og dels "lokalt selvstyre". I dette kapitlet brukes i hovedsak begrepet "kommunalt selvstyre", av og til lokalt selvstyre, fordi disse begrepene er mer presise juridisk begreper enn begrepet "folkestyre". Det kan være mer eller mindre grad av kommunalt selvstyre innenfor et lokalt folkestyre. Se for øvrig Eivind Smith sin diskusjon av begrepene "selvstyre" og "folkestyre" i artikkelen Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Lov og rett 2003.

forvaltningsnivåenes organisasjon og kompetanse, og innebærer således en overføring av offentlig myndighet som ellers ville tilligget den sentrale statsforvaltningen og statlige lokale og regionale organ (Bernt 2002: 23).

Kommuners virksomhet er dels regulert i kommuneloven og dels i det vi gjerne kaller "særlover". *Kommuneloven* gir regler om organiseringen av kommunene, om kompetansefordeling mellom de ulike organene i en kommune, om krav til saksbehandlingen i folkevalgte organer, om kommunenes økonomiforvaltning og om intern og statlig kontroll med kommuners virksomhet. Kommuneloven kan karakteriseres som kommunenes "forfatningslov". På en rekke saksområder er imidlertid den kommunale virksomheten regulert i ulike "særlover". Eksempler på slike er plan- og bygningsloven, sosialtjenesteloven, barnevernloven og opplæringsloven. Slike særlover pålegger ofte kommuner ansvaret for ulike oppgaver og har ofte bestemmelser som gir innbyggerne i kommunen rettigheter og/eller plikter på ulike områder og de kan gi spesielle saksbehandlingsregler som kommer i tillegg eller i stedet for noen av forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Rettslig sett sier vi at *kommunenes kompetanse er negativt avgrenset*. Det innebærer at norske kommuner kan påta seg oppgaver eller ansvar og utøve myndighet innenfor de områder de måtte ønske, såfremt ikke lov eller ulovfestede rettsregler eller prinsipper forhindrer det. Oppgaver kommunene kan påta seg kan eksempelvis være drift av kino, museer eller kulturhus, boligbygging, næringsvirksomhet etc. Det at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset er et uttrykk for at kommunene prinsipielt sett har et kommunalt selvstyre. Dette utgangspunktet må imidlertid ses i lys av at særlovgivningen pålegger kommunene en rekke oppgaver, og at kommunene er avhengige av økonomiske overføringer fra staten, noe som innebærer store begrensninger i det *kommunale selvstyret*. (Bernt m.fl. 2002: 43 flg.)

Det kommunale selvstyre har ikke noe rettslig vern i Grunnloven. Ved flere anledninger har det vært reist spørsmål om det kommunale selvstyre bør få slikt vern,³ men forslag om dette er

³ Spørsmålet er drøftet blant annet av Eivind Smith i artikkelen Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Lov og rett 2003.

gjentatte ganger blitt forkastet av Stortinget, senest i mai 2007.⁴ Ved siste behandling ba imidlertid Stortinget Regjeringen om å oppnevne et bredt sammensatt utvalg for å utrede konsekvensene en grunnlovsfesting vil ha for annen lovgivning overfor kommunene.⁵

Det kommunale selvstyret er heller ikke sikret et rettslig bindende vern i annen norsk lovgivning. Ett av kommunelovens formål (se § 1) er ”å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre”. Dette hensynet skal imidlertid avveies mot hensynet til ”en rasjonell og effektiv forvaltning” av de kommunale fellesinteressene, og skal skje innenfor rammen av det ”nasjonale felleskap” og sikre en ”bærekraftig utvikling”. Formålsbestemmelsen anses først og fremst å ha betydning som en politisk programerklæring og svært begrenset betydning for det kommunale selvstyrets rettslige status i Norge (Overå og Bernt 2006: 11, Smith 2003).

Kun ett sted, i forvaltningsloven § 34 andre ledd, brukes begrepet ”kommunalt selvstyre” i lovteksten. Statlig klageinstans skal ved prøving av kommunale enkeltvedtak legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøvingen av det frie skjønn. Hvilken betydning denne bestemmelsen har drøftes nærmere under omtalen av Fylkesmannens klagekompetanse.

Norge har undertegnet og ratifisert det europeiske charteret om lokalt selvstyre.⁶ Charteret er en traktat utarbeidet i Europarådets regi som Norge er folkerettslig forpliktet til å følge.⁷ Traktaten har ulike bestemmelser som tar sikte på å sikre vern av det lokale selvstyre. Den har bestemmelser om det lovmessige grunnlaget for lokalt selvstyre, om begrepet lokalt selvstyre, om omfanget og rekkevidden av det lokale selvstyret, om vern av kommunenes grenser, om administrativ struktur, om de folkevalgtes stilling, om

⁴ I forbindelse med behandlingen av St. dok. nr. 12:9 (2003-2004).

⁵ Se Inns. S. nr. 203 (2006-2007), Justisdepartementet har oppfølgingsansvaret jfr. St. meld. nr. 33 (2007-2008).

⁶ Norge undertegnet og ratifiserte charteret 29. mai 1989 og traktaten trådte i kraft 1. September samme år.

⁷ I Norge innarbeides folkerettslige forpliktelser i den nasjonale lovgivningen. Norsk lov går foran våre folkerettslige prinsipper i tilfelle motstrid (det dualistiske prinsipp), men slik at norsk rett presumeres å være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.

administrativt statlig tilsyn, om økonomiske ressurser, om retten til å organisere seg i sammenslutninger og om tilgang på rettsmidler for å sikre selvstyret.⁸

Det har vært diskusjon om norsk rett er i samsvar med traktaten særlig i forhold til to sider av charteret om lokalt selvstyre. Den ene diskusjonen har vært knyttet til om artikkel 2 innebærer at vi må sikre prinsippet om lokalt selvstyre et grunnlovsværn. Spørsmålet er omstridt. Stortinget har til nå ment nei, mens blant annet Eivind Smith mener at vi i utgangspunktet har en slik plikt, (Smith i Lov og Rett 2003).⁹ Den andre diskusjonen har vært knyttet til artikkel 11 i traktaten som skal sikre lokale myndigheter tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet. Høyesterett har lagt til grunn at bestemmelser i traktaten ikke fullt ut kan sette til side en klar norsk regel. Konkret vurderte Høyesterett spørsmålet i tilknytning til Fylkesmannens avgjørelse av en tvist mellom Kongsberg og Nes kommune om hvilken kommune som var ansvarlig for å dekke utgiftene til en bruker etter sosialtjenesteloven (Rt-2007: 234). Høyesterett kom til at Fylkesmannen avgjør slike tvister med endelig virkning, uten at kommunene kan bringe spørsmålet inn for domstolene. Denne dommen er omtalt nærmere i punkt 3.6 i dette kapitlet.

Fylkesmannens organisatoriske plassering og fylkesmannsembetet er ikke regulert i noen lov. Rettslig er Fylkesmannen en del av statsforvaltningen og styres gjennom instruks og delegasjon av myndighet fra sentralforvaltningen (Regjering, departementer, direktorater). Særlig sentral er fylkesmannsinstruks som pålegger fylkesmannen en rekke plikter.¹⁰ Fylkesmannsinstruks retter seg mot fylkesmannen og embetet, og gir ikke Fylkesmannen rettslige styringsmidler overfor kommunene.

Fylkesmannen har imidlertid myndighet i forhold til kommunene direkte i lov, eller etter delegasjon med hjemmel i lov.

Fylkesmannen har myndighet som *klageinstans*, som *tilsynsinstans*, og som kontrollør av kommunale vedtak etter reglene om

⁸ Innholdet i charteret og forholdet til norsk rett er gitt en nærmere omtale i St.prp. nr. 19 (1988-89) med vedlegg.

⁹ En gjennomgang av 25 utvalgte europeiske grunnlover gjort av Heide i 2008 viser at Norge står alene om ikke å ha bestemmelser om lokale myndigheter i grunnloven.

¹⁰ Instruks for fylkesmenn av 7. august 1981 nr. 3642.

lovlighetskontroll. Det er først og fremst slike styringsmidler som behandles i det følgende.¹¹ Disse styringsmidlene er neppe de viktigste statlige styringsmidlene i forhold til kommunesektoren sammenholdt med lovgivning og økonomiske virkemidler, men det betyr ikke at Fylkesmannes rettslige styringsmidler er uten betydning i forhold til det kommunale selvstyre.

Myndighet som i lovgivningen er lagt til ”Helsetilsynet i fylket” ligger hos fylkeslegen. Fylkeslegen en del av fylkesmannsembetet, men er direkte underlagt Statens helsetilsyn i saker der fylkeslegen har myndighet som ”Helsetilsynet i fylket”, jfr. lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 1, tredje ledd.¹² Vi ser derfor ikke på Helsetilsynet i fylkets tilsynsplikter eller klagesaksbehandling.^{13 14}

I dette kapitlet behandler vi rettsområder som typisk kan reise problemstillinger knyttet til kommunalt selvstyre.¹⁵ Vi behandler Fylkesmannens rolle på sentrale kommunale ansvarsområder som planlegging, velferd og miljøvern. I tillegg ser vi på Fylkesmannes rolle i forhold til kommunenes økonomiforvaltning. Behandlingen i det følgende er således ikke uttømmende. For eksempel behandles ikke Fylkesmannens rolle etter landbrukslovgivningen

¹¹ Tidligere var fylkesmannen også sentral i forbindelse med at en rekke kommunale vedtak måtte ha statlig godkjenning. Med kommuneloven av 1992 ønsket en å minske bruken av slike godkjenningsordninger (NOU 1990: 13 s. 298), noe som ble fulgt opp i senere lovprosesser, se blant annet Ot.prp. nr. 59 (1992-93)s. 22 flg. Fortsatt skal kommunale vedtak i noen situasjoner godkjennes av fylkesmannen, for eksempel vedtak om å stille kommunale garantier, se omtale i punkt 3.7.

¹² Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15.

¹³ Det gjelder for eksempel klager over kommunehelsetjenestens avslag på søknad om sykehjemsplass eller hjemmesykepleie etter kommunehelsetjenesteloven § 2-1.

¹⁴ Lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63.

¹⁵ Fylkesmannens rolle i forbindelse med ulike tvangsvedtak behandles derfor ikke. Her står rettssikkerhetshensyn sentralt og hensynet til det kommunale selvstyre har minimalt, om noen betydning. Heller ikke fylkesmannens kompetanse til å behandle avslag på krav om partsinnsyn etter forvaltningsloven eller avslag på innsyn i en kommuners saksdokumenter etter offentleglova (lov om rett til innsyn i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16) behandles. Her har riktignok forvaltningen en viss skjønnsfrihet. Men når det gjelder partsinnsyn vil rettssikkerhetshensyn veie tungt mens generelle prinsipper om åpenhet vil være tungveieende når fylkesmannen overprøver et avslag på innsyn etter offentleglova. Hensynet til det kommunale selvstyre vil ha liten betydning ved fylkesmannens klagebehandling her.

selv om Fylkesmannens rolle på dette området kan problematiseres i forhold til kommunalt selvstyre.

3.2 Fylkesmannens kompetanse

Med begrepet kompetanse i juridisk sammenheng menes evnen til å treffe rettslig bindende beslutninger i forhold til seg selv eller over andre. I vår sammenheng er vi opptatt av Fylkesmannens adgang til å treffe beslutninger som binder kommunene, og som dermed griper inn i det kommunale selvstyret. Rettslig sett faller veiledningsplikten som Fylkesmannen har etter fylkesmannsinstruksen § 7 utenfor. Kommunene er ikke forpliktet verken til å motta slik veiledning eller til å følge Fylkesmannens råd. Det samme gjelder veiledningsplikten Fylkesmannen har i enkelte særlover slik som plikten til å veilede kommuner og eiere av virksomheter etter *barnebageloven*, jfr. § 9 første ledd. Fylkesmannens samordningsrolle etter fylkesmannsinstruksen §§ 3 til 6 faller også utenfor. Fylkesmannen har ingen rettslig beslutningsmyndighet overfor kommunen i kraft av samordningsrollen. I forbindelse med Fylkesmannens tilsyn, samt når det reises innsigelse etter plan- og bygningsloven, har imidlertid Fylkesmannen en lovpålagt samordningsrolle. Disse bestemmelsene vil bli behandlet på grunn av betydningen de har for forståelsen av Fylkesmannens rolle og det kommunale selvstyret.

3.2.1 Prøving av forvaltningsskjønn versus prøving av lovlighet

Når et organ har myndighet til å overprøve en avgjørelse skiller vi gjerne mellom adgangen til å overprøve avgjørelsens *lovlighet* og adgangen til å overprøve *forvaltningsskjønnet*, også omtalt som forvaltningens frie skjønn eller hensiktsmessighetsskjønnet. Fylkesmannen har i noen sammenhenger myndighet til å prøve forvaltningsskjønnet, slik som ved klager over enkeltvedtak fra en privat part, jfr. forvaltningsloven § 34, andre ledd eller når Fylkesmannen skal godkjenne en kommunal garanti etter kommuneloven § 51 nr.1.

I andre sammenhenger er Fylkesmannens kompetanse begrenset til å prøve lovligheten av et vedtak, en handling etc. Slik er

situasjonen når Fylkesmannen utøver tilsyn med en kommunal virksomhet etter kommuneloven, se § 60 b, og når Fylkesmannen behandler lovlighetsklager fra kommunestyremedlemmer eller tar en avgjørelse opp til lovlighetskontroll på eget initiativ etter reglene i kommuneloven § 59. Også når Fylkesmannen behandler klager over kommunale enkeltvedtak etter *alkoholloven*, jfr. § 1-16, er kompetansen begrenset til å prøve om vedtaket er lovlig.¹⁶ Fylkesmannens rolle reiser få rettslige problemstillinger på alkohollovens område i forhold til det kommunale selvstyret. Dels fordi kommunene rettslig har stor frihet i utformingen av egen alkoholpolitikk, og dels fordi Fylkesmannen bare kan prøve lovligheten av et vedtak. Alkoholloven behandles derfor ikke i det følgende.

Når Fylkesmannen har kompetanse til å prøve lovligheten av en kommunal beslutning betyr det at Fylkesmannen prøver om saksbehandlingen er riktig, om beslutningen er truffet av rett organ, om kommunen har lagt riktig faktum til grunn og om avgjørelsen innholdsmessig er lovlig. Prøving av saksbehandlingen eller om beslutningen er truffet av rett organ reiser få problemer i relasjon til det kommunale selvstyre. Slik prøving drøftes derfor ikke i det følgende. Hvor grensen går for prøvingen av en avgjørelses innholdsmessige lovlighet, herunder prøvingen av faktum, kan derimot være mer problematisk, og kan kreve vanskelige rettslige og faktiske avveininger.

Noen bestemmelser er strengt lovbundne for eksempel opplæringsloven § 2-1 om rett og plikt til grunnskoleopplæring ved fylte 6 år. Andre bestemmelser er utformet mye mer skjønnsmessig, for eksempel plan- og bygningsloven § 7 som gir kommunen hjemmel til å gi ulike dispensasjoner fra plan- eller byggesaksregler dersom det foreligger ”særlige grunner”. Et annet eksempel på bestemmelse med skjønnsmessig utformede vilkår finner vi i opplæringsloven som pålegger kommunen plikt til å tilby spesialundervisning til elever som ikke kan få ”tilfredsstillende utbytte” av ordinært undervisningstilbud. Et tredje eksempel er

¹⁶ Vedtak om tildeling eller avslag på bevilningssøknad eller inndragning av slik bevilning er typiske enkeltvedtak som kan påklages. Den begrensede prøvingsretten har sammenheng med at det er opp til kommunens frie skjønn å vurdere om det skal gis bevilning, eventuelt hvor mange, jfr. § 1-7 sammenholdt med § 1-7a.

bestemmelser som stiller krav om at en virksomhet skal være ”forsvarlig”.

Normalt kan Fylkesmannen prøve både rettsforståelsen og faktum i lovlighetsprøvingen. Noen ganger er imidlertid en bestemmelse så skjønsmessig utformet at Fylkesmannen bare kan prøve den generelle tolkingen av bestemmelsen, og ikke den konkrete vurderingen av faktum vurdert opp mot bestemmelsen. Jo vagere lovens kriterier er og dess flere hensyn som må tas i betraktning jo lettere vil en kunne komme til at prøvingen av faktum faller inn under kommunens forvaltningsmessige skjønn (Smith og Eckhoff 2006 s. 364). Av betydning vil det også være om vurderingen av faktum krever fagkunnskap eller om lovgiver med hensikt har lagt en avgjørelse til lokale myndigheter for at lokale forhold skal tas hensyn til. På den annen side vil en lettere kunne overprøve en avgjørelse dersom den er inngripende – i så tilfelle må hensynet til det kommunale selvstyret vike. (Rundskriv om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 H – 2123 s. 11). Hensynet til det kommunale selvstyret vil altså komme inn i vurderingen av hvor grensen for prøving av faktum går og vil kunne variere fra rettsområde til rettsområde.

I lovlighetsprøvingen inngår også en viss prøving av forvaltnings-skjønn fordi Fylkesmannen alltid kan prøve om grensene for skjønn er overskredet.¹⁷ Dersom det er lagt vekt på *utenforliggende hensyn* vil Fylkesmannen kunne overprøve kommunens skjønn. Det samme gjelder dersom en avgjørelse er *sterket urimelig* eller *vilkårlig*, dersom det foreligger *usaklig forskjellsbehandling* eller dersom det ikke er *forholdsmessighet* mellom mål og midler, for eksempel mellom vilkår som settes i forbindelse med et begunstigende vedtak.

Ved klagesaksbehandling (klager over enkeltvedtak) skal Fylkesmannen ta hensyn til nye omstendigheter, jfr. forvaltningsloven § 34, andre ledd. Ved lovlighetsprøving etter kommuneloven § 59 derimot kan Fylkesmannen ikke ta hensyn til nye omstendigheter. Utgangspunktet må tas i opplysninger som forelå da kommunen traff avgjørelsen, men slik at fakta som forelå, men som kommunen har oversett, kan tas i betraktning. (Rundskriv H-2123: 9)

¹⁷ I dag omtales dette gjerne som myndighetsoverskridelse, tidligere ble det kalt myndighetsmisbruk, se omtale i Smith og Eckhoff 2006 s. 387 flg.

Utfallet av en klagebehandling kan bli at Fylkesmannen stadfester kommunens vedtak. Dersom Fylkesmannen tar en klage helt eller delvis til følge kan Fylkesmannen velge mellom å treffe nytt vedtak selv eller å oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen til helt eller delvis ny behandling jfr. forvaltningsloven § 34, 4. ledd. Etter ordlyden i § 34 står Fylkesmannen i utgangspunktet fritt i valget mellom selv å treffe nytt vedtak eller sende saken tilbake. I forvaltningslitteraturen er det lagt til grunn at en klageinstans bør treffe nytt vedtak dersom den har tilstrekkelig grunnlag til å gjøre det slik at saken kan bli raskt avgjort (Eckhoff og Smith 2006: 289). Dersom det må foretas nye undersøkelser i saken kan alternativet med å sende saken tilbake være mest aktuelt. Det samme gjelder der det ikke er gitt hva utfallet ved en ny vurdering vil bli. (Woxholt 2006: 523). Eksempelvis i en situasjon der et vedtak oppheves på grunn av feil i saksbehandlingen som kan ha virket inn på resultatet, men der det ikke er gitt hva utfallet av en ny behandling blir.

Når Fylkesmannen foretar lovlighetskontroll av et kommunalt vedtak etter kommuneloven § 59 skal Fylkesmannen oppheve vedtaket dersom det er gjort slike feil at vedtaket er ugyldig, se nr. 4, siste setning. Dersom et vedtak er ulovlig på grunn av innholdsmangler vil det normalt være ugyldig, og Fylkesmannen må oppheve vedtaket.¹⁸

Når Fylkesmannen fører lovlighetstilsyn med et kommunalt virksomhetsområde etter reglene i kommuneloven kapittel 10 A vil Fylkesmannen påpeke ulovligheter. Hvordan Fylkesmannen skal gjøre det er ikke særlig regulert. Fylkesmannen kan også gi pålegg om retting av forhold, jfr. kommuneloven § 60 d, første ledd. Forut for slikt pålegg skal Fylkesmannen vurdere hvilke konsekvenser slik beslutning kan ha for kommunens øvrige virksomhet, jfr. 3. ledd. Slike pålegg kan tenkes å medføre store kostnader og dermed være inngripende i forhold til det lokale selvstyret. Kommunen kan påklage beslutning om retting, jfr. siste

¹⁸ Annerledes ved saksbehandlingsfeil, vedtak beheftet med saksbehandlingsfeil vil allikevel være gyldige dersom det ikke er grunn til å tro av feilen (e) har virket inn på avgjørelsens innhold, se forvaltningsloven § 41.

ledd i bestemmelsen. Klageinstans er det departementet som er ansvarlig for saksområdet.¹⁹

Fylkesmannen har ikke andre reaksjonsmidler etter kapittel 10 A. Særlov kan ha andre regler om reaksjoner og sanksjoner, for eksempel regler om tvangsmulkt. Disse vil gå foran reglene i kommuneloven i tilfelle motstrid.

3.2.2 Særlig om hensynet til det kommunale selvstyret i klagesaker

Som foran forklart kan klageinstansen som hovedregel prøve alle sider av en sak, også forvaltningsskjønnet ved partsklager jfr. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Fylkesmannen har plikt til å vurdere alle forhold klager tar opp, også i forhold til forvaltningsskjønnet. Andre forhold kan Fylkesmannen ta opp, men her står klageinstansen friere.

Når statlig instans er klageinstans i forhold til et kommunalt vedtak følger det imidlertid av forvaltningsloven § 34 andre ledd, tredje setning at klageinstansen, dvs. Fylkesmannen i vår situasjon, skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøvingen av "det frie skjønn". Et særlig spørsmål blir derfor hva dette betyr. Bestemmelsen innebærer i hvert fall en plikt til å ta hensynet i betraktning, men sier lite om hvilken vekt hensynet skal ha vurdert opp mot andre hensyn.

Bernt og Rasmussen (2003: 262) uttaler om dette at regelen ikke innebærer noen materiell skranke for klageinstansens prøving, men et ganske sterkt signal når det gjelder skjønnsutøvingen. Klageorganet vil ikke bare ha adgang til, men også plikt, til å legge vekt på kommunens vurdering der denne bygger på særlig lokal-kunnskap eller en særlig lokalpolitisk eller sakkyndig forankring. Hvor tungt hensynet skal vektlegges vil avhenge av sakstype, karakteren av de hensyn som gjør seg gjeldende og hvor mye saken betyr for den private parten.

¹⁹ Myndigheten er fordelt mellom de ulike fagdepartement ved regjeringsvedtak 23. februar 2007.

Bestemmelsen om plikt til å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre er utformet som en rettslig standard, noe som i følge forarbeidene innebærer at:

den kan tilpasses de ulike områdene alt etter i hvor sterk grad hensynet til det kommunale selvstyre gjør seg gjeldende (Ot.prp. nr. 51 1995-96: 41).

I noen sammenhenger vil hensynet til rettssikkerheten til en bruker innebære at hensynet til lokalt selvstyre får liten betydning, som eksempel brukes i forarbeidene barnevernsområdet. På andre områder vil nasjonale hensyn kunne være tungtveiende, eksempelvis, jfr. forarbeidene, vedtak etter jordloven om omdisponering av dyrket mark. Hensynet til allmennheten og demokratiet kan også tilsi full prøving, eksempelvis, jfr. forarbeidene, ved Fylkesmannens behandling av klagesaker knyttet til avslag om innsyn etter offentleglova. Dersom hensynet til rettssikkerhet eller nasjonale hensyn ikke er tungtveiende vil hensynet til det lokale selvstyre få større betydning ved prøvingen av hensiktsmessighetsskjønnet enn ellers.

I en veileder Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet i samarbeid mellom flere departementer (Rundskriv H-2103 (1998)) gis det både generelle og spesielle retningslinjer for statlig klagebehandling knyttet til aktuelle lovområder. Her gjennomgår de generelle retningslinjene, hvordan dette slår ut vil vi se mer på under omtale av det enkelte saksområde.

Rettsikkerhetshensyn vil veie tyngst ved overprøving av inngripende vedtak og ved utøving av tradisjonell myndighet som forbud, påbud og tillatelser, vedtak som krever hjemmel i lov. Vedtak knyttet til tjenesteyting faller utenfor legalitetsprinsippets kjerneområde, her vil hensynet til det kommunale selvstyre stå sterkere fordi skjønnsutøvelsen har budsjettmessige konsekvenser for kommunen. (Veilederen s. 5). Videre framholdes det i veilederen at det er større grunn til å legge vekt på hensyn til nasjonal styring når slike hensyn er kommet klart til uttrykk gjennom skjønnsmessige begreper i loven, gjennom rikspolitiske retningslinjer, eller utsagn i lovforarbeider eller andre regjerings- eller stortingsdokumenter. Det samme gjelder der klageinstansen kan påvise at et kommunalt vedtak motvirker nasjonale mål.

Forsvarligheten i den skjønnsutøvelsen som er utøvd er et annet moment som trekkes fram. Skjønnsutøvelse som nærmer seg det uforsvarlige vil det være større grunn til å overprøve enn skjønnsutøvelse som klart er innenfor det forsvarlige. Det vil også være større grunn til å overprøve lokale vedtak der en avgjørelse kan være tvilsom i forhold til grunnlovsbestemmelser enn ellers. Som eksempel grunnlovens bestemmelser som skal sikre det samiske folks stilling eller menneskerettigheter.

Dersom et kommunalt vedtak bygger på en veloverveid og begrunnet linje som kommunen søker å følge er det større grunn til å legge vekt på det kommunale selvstyret enn dersom det dreier seg om en enkeltavgjørelse. Hensynet til det kommunale selvstyre vil også veie tyngre dersom avgjørelsen er truffet av et folkevalgt organ enn om den er truffet av administrasjonen. (Veilederen s. 6).

3.3 Fylkesmannen som klageinstans

Kommunale enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse jfr. forvaltningsloven § 28, første ledd.²⁰ Fylkesmannen er klageinstans i forhold til en rekke slike vedtak, noe som er hjemlet i ulike særlover. På en del områder følger Fylkesmannens kompetanse direkte av hjemmelsloven. I andre sammenhenger er kompetansen delegert fra et departement eller regjeringen.²¹ I det følgende vil ulike rettsområder der hensynet til det lokale selvstyret typisk kan komme inn i Fylkesmannens klagebehandling bli behandlet.

3.3.1 Helse- og sosialsektoren

Fylkesmannen er klageinstans over enkeltvedtak *sosialtjenesten* har truffet, jfr. sosialtjenesteloven § 8-6 første ledd.^{22 23} Typiske

²⁰ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

²¹ Der særlov ikke har egne regler om klageinstans er klageinstansen kommunal etter regler i forvaltningsloven § 28, andre ledd, men slik at departementet er klageinstans dersom kommunestyret har truffet enkeltvedtaket.

²² Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991 nr. 81.

²³ Det gjelder ikke vedtak i saker som hører inn under fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, for eksempel saker som gjelder beslutning om tvangsinnleggelse av en gravid rusmisbruker.

enkeltvedtak som sosialtjenesten treffer og som kan påklages etter bestemmelsen er vedtak om tildeling eller avslag på søknader om ulike typer tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2. Det kan være vedtak for eksempel om tildeling eller avslag på søknad om hjemmetjenester, brukerstyrt personlig assistent, avlastning og støttekontakt. En bruker kan ha rettskrav på slike tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-3. Kriteriene for å ha slikt rettskrav er imidlertid svært skjønnsmessig utformet og det må foretas en individuell vurdering av hver enkelt bruker. Et annet eksempel på vedtak som kan påklages er avslag på en henvendelse/søknad om midlertidig bolig jfr. § 4-5. Brukeren har rettskrav på slik bolig dersom vilkårene er oppfylt. Også denne bestemmelsen kan åpne for ulike typer av skjønn, for eksempel knyttet til hvilke kvalitetskrav som må stilles til et slikt ”husvære”.

Andre enkeltvedtak som treffes med hjemmel i sosialtjenesteloven, er vedtak om tildeling eller avslag på søknader om økonomisk sosialhjelp, jfr. sosialtjenesteloven § 5-1. Dersom vilkårene i sosialtjenesteloven § 5-1 er oppfylt vil en bruker ha rettskrav på økonomisk sosialhjelp. Vilråene som er satt for å ha krav på slik stønad er også her svært skjønnsmessig utformet, det samme gjelder kriteriene som er lagt for utmåling av stønaden. Også etter disse bestemmelsene må det foretas en individuell vurdering av hver enkelt bruker.

Også vedtak om tildeling eller avslag på søknader om deltakelse i kvalifiseringsprogram kan påklages, det samme gjelder vedtak om kvalifiseringsstønad, se nye regler i sosialtjenesteloven kapittel 5A. En bruker har rettskrav på deltakelse i et kvalifiseringsprogram, jfr. sosialtjenesteloven § 5A-1 dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Deltakelse i slikt program utløser krav på kvalifiseringsstønad jfr. sosialtjenesteloven § 5A-7. Vilråene for å ha krav på deltakelse i et kvalifiseringsprogram er enda mer skjønnsmessig utformet enn vilråene for å ha krav på økonomisk sosialhjelp, men slik at størrelsen på kvalifiseringsstønaden er gitt når en først deltar i et slikt program.^{24 25}

²⁴ Denne er ganger grunnbeløpet i folketrygden, men slik at brukere under 25 år får 2/3 av dette.

²⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementet har nylig (23. januar 2009) sendt forslag til ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen på høring. Bestemmelsene om økonomisk stønad og kvalifiseringsstønad, herunder

Det er ingen forutsetning for å kunne påklage et vedtak etter sosialtjenesteloven til Fylkesmannen at bestemmelse(e) vedtaket er hjemlet i gir brukeren et rettskrav på en ytelse. For eksempel så kan en bruker eller pårørende påklage et avslag på en søknad om omsorgslønn selv om loven ikke gir disse noe klart rettskrav på slik ytelse. Det samme gjelder et avslag på søknad om økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven § 5-2. Sistnevnte bestemmelse gir sosialtjenesten adgang til å yte økonomisk hjelp i særlige tilfelle til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

Ved klager over enkeltvedtak etter *sosialtjenesteloven* kan Fylkesmannen:

(...) prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig (Jfr. sosialtjenesteloven § 8-7).²⁶

I forarbeidene til sosialtjenesteloven begrunnes begrensningene i Fylkesmannens overprøvingsadgang med at slike vedtak kan få store økonomiske konsekvenser for den enkelte kommune samt med hensynet til det kommunale selvstyret og hensynet til at kommunen skal ha frihet i utformingen av et hjelpetilbud (Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 125).

Hva denne begrensningen innebærer kan det være vanskelig å få klart tak på. Det er for det første vanskelig å vurdere i hvilken utstrekning et forvaltningsskjønn kan prøves etter bestemmelsen, se blant annet Jan Fridthjof Bernts diskusjon av dette spørsmålet (Kjønstad m.fl. 2000: 221 - 224).²⁷ For det andre er grensen mellom lovanvendelsen og forvaltningsskjønnet i sosialtjenesteloven på en del områder flytende (Ru I-1/93 s.181) fordi rettighetsbestemmelsene har fått en svært skjønnsmessig

klagebestemmelsene, foreslås i all hovedsak videreført, men slik at de flyttes ut av sosialtjenesteloven og over i den nye loven.

²⁶ Tilsvarende begrensning finner vi i *introduksjonsloven* § 22, andre ledd.

²⁷ Et lovutvalg som i 2004 utarbeidet forslag til ny felles helse- og sosiallov (NOU 2004:18) vurderte denne begrensningen i overprøvingsadgangen. Utvalget delte seg i et flertall som foreslo full overprøving og et mindretall som foreslo at bare rettsanvendelsen (lovligheten) kunne prøves. Det er imidlertid verdt å merke seg at verken flertallet eller mindretallet gikk inn for å videreføre dagens ordning.

utforming. Det kan derfor være vanskelig å vurdere når en avgjørelse er tatt på grunnlag av en lovfortolking, og når den er tatt på grunnlag av et forvaltningsskjønn.

Fylkesmannen er klageinstans i noen typer av vedtak som treffes etter *kommunehelsetjenesteloven*. Det gjelder blant annet enkeltvedtak som treffes innenfor det miljørettede helsevern jfr. *Kommunehelsetjenesteloven* § 4a-12. Slike enkeltvedtak kan for eksempel være pålegg om å konsekvensutrede et forhold etter § 4a-5, pålegg om retting av et helseskadelig forhold etter § 4a-8 eller et vedtak om å stanse helseskadelig virksomhet etter § 4a-10. Hvilken betydning hensynet til det lokale selvstyret her vil ha varierer. Noen saker gjelder kun lokal virksomhet, andre saker gjelder store virksomheter, for eksempel en flyplass, med betydning langt ut over egen kommune. Hensynet til det lokale selvstyre vil gjerne ha størst betydning ved skjønnsutøvelsen i det førstnevnte tilfelle. Vurderingen av om et forhold eller en virksomhet kan ha negative konsekvenser for helsen må først og fremst baseres på et faglig grunnlag, og at det må være en viss forholdsmessighet mellom de helsemessige konsekvensene og konsekvensene av et pålegg. Dette vil i følge de statlige retningslinjene om statlig klagebehandling til dels være lovlighetsprøving, men også her kan grensen mellom rettsanvendelsen og forvaltningsskjønnet være flytende (H-2103 (1998)).

3.3.2 Oppvekstsektoren

Fylkesmannen er klageinstans over enkeltvedtak truffet av *barneverntjenesten*, jfr. *barnevernloven* § 6-5.^{28 29} Typiske enkeltvedtak som kan påklages er vedtak om hjelpetiltak etter *barnevernloven* § 4-4. Det kan være vedtak om tildeling av økonomisk stønad til barnet, tildeling av barnhageplass, besøkshjem for barnet, avlastningstiltak etc. Andre typer av enkeltvedtak som kan påklages er avslag på søknader om å få forlenget et barnevernstiltak på frivillig basis etter at et barn har fylt 18 år, jfr. *barnevernloven* § 1-3, andre ledd. Hovedregelen er at tiltak etter loven kan treffes overfor barn under 18 år, men slik at tiltak kan forlenges inntil

²⁸ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

²⁹ Det gjelder ikke saker som hører inn under fylkesnemnda, jfr. *Barnevernloven* § 6-5, andre ledd.

fylte 23 år. Et barn har ikke rettskrav på forlenging etter barnevernloven.

Barneverntjenesten har plikt til å sørge for å sette i verk hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, andre og tredje ledd. Det er rettslig uenighet om et barn har rettskrav på hjelp etter bestemmelsen.³⁰ Plikten inntreder dersom barnet ”på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det”, vilkåret som utløser plikten har altså fått en skjønnsmessig utforming. Også valg av tiltak innebærer bruk av skjønn, bestemmelsen gir bare eksempler på mulige tiltak. Det vil være opp til barneverntjenesten (med medvirkning av foreldre, og eventuelt barnet) å vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle i den konkrete situasjonen.

Hensynet til det kommunale selvstyre betyr mindre ved behandlingen av klager på barnevernets område, enn på en del andre områder. Her vil i følge forarbeidene faglige hensyn og rettsikkerhetshensyn være sentrale (Ot.prp. nr. 51 (1995-96): 41). I retningslinjene for statlig klagesaksbehandling trekkes også nasjonale hensyn fram, det er et viktig samfunnsmessig hensyn at ”utsatte barn får rett hjelp til rett tid”. På dette området må det utvises varsomhet med å legge vekt på hensynet til det lokale selvstyret (H-2103 (1998): 7). Hensynet til det kommunale selvstyret vil ikke komme inn i vurderingen av om vilkårene for kommunens hjelpeplikt er oppfylt, dette skjønn vil være et rent rettsanvendelsesskjønn. I en viss utstrekning kan hensynet komme inn ved vurderingen av hvilke hjelpetiltak som skal settes inn, men likevel slik at faglige hensyn og rettsikkerhetshensyn blir de tunge hensynene.

Barneverntjenesten i kommunen har ingen plikt til å forlenge tiltak etter loven utover fylte 18 år. Det vil være opp til barneverntjenestens forvaltningsmessige skjønn om slik forlengelse bør skje eller ikke, jfr. det står ”kan” i barnevernloven § 1-3, andre ledd. Et avslag på en slik søknad er et enkeltvedtak som ungdommen vil ha rett til å påklage.. Fordi lovgiver på dette området har gitt barnevernet et fritt skjønn, kan det i slike situasjoner være grunn til

³⁰ Barne- og likestillingsdepartementet har hevdet, både i forarbeidene til barnevernloven (Ot.prp. nr. 44 (1991-92))) og i oppfølgingen av Befring-utvalget (St.meld. nr. 40 (2001-2002)) at et barn ikke har rettskrav på hjelpetiltak fra barnevernet. Elisabeth Gording Stang kommer til en annen konklusjon i sin doktoravhandling med utgangspunkt i barnekonvensjonen.

å legge noe større vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved klagebehandlingen. Men også her vil hensynet til det enkelte barn veie tungt.³¹

Fylkesmannen er også klageinstans over enkeltvedtak som treffes i *grunnskolen*. Myndigheten som klageinstans er i loven lagt til departementet, jfr. opplæringsloven § 15-2, første ledd, men er delegert til Fylkesmannen. Typiske enkeltvedtak som kan påklages er vedtak om hvilken skole barnet skal gå på, vedtak om skoleskyss, vedtak om utsatt skolegang, vedtak om rett til spesialundervisning, vedtak om utvisning etc. Klager fra elever på vurdering eller eksamen i grunnskolen kan også påklages, men reiser ikke problemstillinger i forhold til Fylkesmannen og det kommunale selvstyret.

På opplæringslovens område er det gitt få konkrete retningslinjer om betydningen av hensynet til det kommunale selvstyret i klagesaksbehandlingen. Etter endringen av forvaltningsloven § 34 gjorde departementet oppmerksom på bestemmelsen om plikt til å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret og uttalte:

Regelen ikke får betydning for klageinstansens vurdering av om rettigheter og plikter etter utdanningslovgivningen er oppfylt.³²

Sitatet gir liten veiledning for hvilken betydning hensynet til det kommunale selvstyret har på opplæringslovens område.

Noen av rettighetsbestemmelsene i opplæringsloven åpner i liten utstrekning opp for skjønn, for eksempel hovedreglen om rett og plikt til skolegang jfr. opplæringsloven § 2-1. Her vil hensynet til det kommunale selvstyret ikke ha betydning. Andre bestemmelser åpner opp for mer bruk av skjønn. Noen ganger er dette skjønn et rent rettsanvendelsesskjønn. For eksempel er kommunen ansvarlig for skyss av grunnskoleelever som har rett til det på grunn av ”særleg farleg” eller ”vanskeleg” skoleveg, jfr.

³¹ Barne- og likestillingsdepartementet har i et høringsutkast med forslag til endringer av barnevernloven av 28. oktober 2008 forslått å styrke barnets rettigheter ved at barnevernet får plikt til å begrunne hvorfor eventuelt tiltak skal opphøre ved fylte 18 år. Dersom forslaget blir vedtatt vil hensynet til det enkelte barn trolig få en enda større tyngde enn i dag.

³² Se Brev fra Kirke- utdannings og forskningsdepartementet til Statens utdanningskontor av 2. 10. 97.

opplæringsloven § 13-4.³³ Andre ganger blir det en flytende grense over til forvaltningskjønnet. Etter opplæringsloven § 5-1 har elever som ikke kan få ”tilfredsstillende utbytte” av det ordinære opplæringstilbudet krav på spesialundervisning. Spørsmålet om en elev har rettskrav på slik undervisning vil i utgangspunktet være et rent rettsanvendelsesskjønn som Fylkesmannen prøver fullt ut. Her vil faglige vurderinger og rettssikkerhetsmessige betraktninger veie tungt, og hensynet til det kommunale selvstyre få mindre betydning. Når det gjelder vurderingen av hvilke krav som skal stilles til innholdet og omfanget av den spesialundervisningen som tilbys kan en tenke seg at hensynet til det kommunale selvstyret får større betydning. Et omfattende tilbud til en enkelt elev kan utgjøre store summer på skolebudsjettet, og kan medføre at andre elever ikke når opp i kampen om kronene. Her kan det være grunn for Fylkesmannen til å utvise noe varsomhet i forhold til å prøve kommunens skjønn, for øvrig i tråd med de generelle retningslinjene for prøvelsen omtalt foran som trekker fram hensynet til kommunens økonomi. I denne sammenheng bemerkes at opplæringssektoren tradisjonelt har vært preget av sterk statlig styring, ”enhetsskole” – ideologi og krav til likeverdig opplæring. Det har vært liten tradisjon for å legge vekt på hensyn til kommunalt selvstyre.

Barnehager kan drives både av private og av kommunen. Samtidig som kommunen er eier så er kommunen også lokal barnehagemyndighet etter barnehageloven § 9, første ledd.³⁴ Kommunen skal godkjenne barnehager og familiebarnehager jfr. §§ 10 og 11 og kan gi pålegg om retting eller stenging av en barnehage dersom den drives ulovlig eller uforsvarlig jfr. § 16. Kommunen kan også gi dispensasjon fra krav til utdanning for styrer og pedagogiske ledere i barnehager jfr. § 17 og 18. Fylkesmannen er klageinstans i slike klagesaker jfr. § 9, første ledd.³⁵ I tillegg er Fylkesmannen klageinstans på vedtak om fastsetting av foreldrebetaling etter forskrift om foreldrebetaling i barnehager og vedtak om

³³ Se også rundskriv fra Utdanningsdirektoratet Udir-3-2009 s. 9 som gir større til en slik forståelse

³⁴ Lov om barnehager av 17. juni 2005 nr. 64.

³⁵ Slik var i hovedsak reglene også etter den forrige barnehageloven (lov av 5. mai 1995 nr. 19).

kommunalt tilskudd til ikke- kommunal barnehage etter forskrift om likeverdig behandling.³⁶

Hovedbegrunnelsen for å legge klagemyndigheten på dette området til Fylkesmannen er å sikre likebehandling av kommunale og privat eide barnehager. I følge retningslinjene for statlig klagebehandling er det derfor viktig at Fylkesmannen prøver alle sider av saken for å sikre at dette hensynet ivaretas (H-2103 (1998) s. 9). Vilkårene for eksempel om godkjenning av barnehager er utformet skjønnsmessig. Også vurderingen av hvorvidt den enkelte barnehage rent faktisk oppfyller vilkårene innebærer bruk av skjønn. I følge retningslinjene for statlig klagebehandling vil de nasjonale hensyn i slike saker være viktigere enn plikten til å legge vekt på det kommunale selvstyret. Det samme gjelder ved klager over pålegg om retting eller stenging av en barnehage.

3.3.3 Plan- og bygningsloven

Kommunale enkeltvedtak truffet med hjemmel i *plan- og bygningsloven*³⁷ kan påklages til Fylkesmannen jfr. plan- og bygningsloven § 15. I lovteksten er myndigheten lagt til departementet, men myndigheten er i stor utstrekning delegert til Fylkesmannen (Rundskriv T-8/86).

Vedtak som kan påklages etter plandelen i loven er klage på reguleringsplan etter § 27-3, bebyggelsesplan etter § 28-2, sjette ledd, mindre endringer i reguleringsplan etter § 28-1 nr. 2, dispensasjon etter § 7 og vedtak om midlertidig dele- og byggeforbud etter § 33.

Vedtak som kan påklages etter byggesaksdelen i loven vil eksempelvis være vedtak om ekspropriasjon etter kapittel VIII, vedtak om refusjon for utgifter til veg, vann og avløp m.v. etter kapittel IX, vedtak knyttet til deling av en eiendom, vedtak om

³⁶ Fylkesmannen er ikke klageinstans for avslag på søknad om opptak i barnehage. Slike klagesaker skal behandles av en kommunal klageinstans, jfr. barnehageloven § 12 jfr. forskrifter. Det gjelder selv om barn fra 2009 har rettskrav på barnehageplass etter barnehageloven § 12 a. På dette området har en på sett og vis tatt hensyn til det kommunale selvstyret.

³⁷ Lov av 14. juni 1985 nr. 77. Plan- og bygningsloven er under revisjon og regjeringen har fremmet forslag

byggetillatelse eller ikke, herunder vilkår som settes i den forbindelse, etc.

En del av enkeltvedtakene som treffes innebærer ulike typer inngrep overfor en innbygger, for eksempel et vedtak om ekspropriasjon av grunn, et vedtak om riving av en oppført bygning eller et vedtak om å stanse et arbeid. Hensynet til det kommunale selvstyret vil ha liten betydning på områder der det klages over inngrep, for eksempel der det klages over et ekspropriasjonsvedtak. Her vil vurderingen av om vilkårene for å foreta ekspropriasjon er oppfylt være et rettsanvendelsesskjønn som Fylkesmannen prøver fullt ut. Beslutningen om å foreta ekspropriasjon når vilkårene er oppfylt ligger imidlertid inn under kommunenes frie skjønn, jfr. det står ”kan” i plan- og bygningsloven § 35. Her vil hensynet til det kommunale selvstyre komme inn.

På andre områder er vurderingene av hva som er et rettsanvendelsesskjønn og hva som går inn under forvaltningsskjønnet vanskeligere. En søker vil ha rettskrav på å få innvilget en byggetillatelse såfremt tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan og bygningsloven, herunder bindende arealplaner. Hvorvidt søknaden er i samsvar med disse bestemmelsene kan reise vanskelige faktiske og juridiske spørsmål og skjønnsmessige vurderinger. I utgangspunktet er dette et rettsanvendelsesskjønn der Fylkesmannen prøver skjønnet fullt ut, men grensegangen kan være vanskelig.

Dersom klagen gjelder en søknad om kommunal dispensasjon fra en reguleringsplan med hjemmel i plan- og bygningsloven § 7 vil en søker ikke ha rettskrav på å få innvilget slik dispensasjon. Vilkåret for å gi slik dispensasjon er knyttet til at det skal foreligge ”særlige grunner”, da ”kan” dispensasjon gis. Høyesterett har kommet til at det å fastlegge om det foreligger særlige grunner i slike tilfeller er så tett sammenvevet med det frie skjønnet kommunen har til å avgjøre om dispensasjon skal gis eller ikke, at dette må ses på som en og samme prosess og ligger under forvaltningsskjønnet. (Rt-2007: 257). Høyesterett vurderte betydningen av hensynet til det kommunale selvstyret i saken, og uttalte blant annet:

Den begrunnelse Fylkesmannen gir, er etter min vurdering fullt ut tilfredsstillende. Det gir også

foranledning til å påpeke at anvendelsesområdet for forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum først og fremst er i valget mellom løsninger som ikke eller i liten grad kan anses å ha betydning for overordnede planhensyn av regional eller nasjonal betydning. Jeg kan ikke se at det har vært meningen med bestemmelsen å svekke vekten av overordnede planhensyn.

Her vil altså nasjonale og regionale hensyn bety mye dersom de er av en viss tyngde vurdert opp mot hensynet til det kommunale selvstyret.

På andre områder kan hensynet til det kommunale selvstyret ha større vekt. For eksempel er det opp til kommunens frie skjønn å vurdere om en skal tillate plassering av en bygning nærmere nabogrensen på 4 meter, jfr. plan- og bygningsloven § 70 nr. 2. Vilkårene for at kommunen kan gi slikt samtykke er enten at nabo (fester) samtykker eller at det gjelder oppføring av garasje, uthus, eller lignende.

For mer om dette henvises retningslinjene for statlig klagebehandling (H-2103 1998: 19-21).

For øvrig bemerkes at hensynet til det kommunale selvstyret etter plan- og bygningsloven særlig er ivaretatt ved den friheten kommunene har knyttet til bruk av arealene i kommunen gjennom vedtakelse av arealplan, reguleringsplan etc.

3.3.4 Miljøvern

Fylkesmannen er klageinstans over kommunale vedtak etter *friluftsløven*,³⁸ jfr. § 24, andre ledd. Det gjelder vedtak om ilegging av avgift for adgang til friluftsområde etter § 14, vedtak knyttet til krav om innløsning av område benyttet til allmenn ferdsel etter § 18 og vedtak om stansning eller fjerning av ulovlig oppføring av innretninger etter § 40.

Formålet med friluftsløven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende,

³⁸ Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16.

trivselskappende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes, jfr. § 1. Kommunale vedtak om innløsning eller stansning eller fjerning av ulovlig oppførte innretninger vil normalt være i samsvar med nasjonale hensyn, og reiser ikke problemer i forhold til det lokale selvstyret. Kommunalt vedtak om betaling for allmennhetens tilgang til opparbeidet friluftsområde skal det normalt mye til for å tilsidesette såfremt vedtaket er lovlig (Rundskriv H-2103: 24). Her veier hensynet til det kommunale selvstyret tungt.

Fylkesmannen er også klageinstans over dispensasjoner kommunen gir etter *motorferdselloven*,³⁹ jfr. § 6, tredje ledd og forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 7, tredje ledd.⁴⁰ Formålet med motorferdselloven er å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag for å verne miljøet og fremme trivselen. Lovens utgangspunkt er at motorferdsel ikke er tillatt, med mindre det er gitt unntak i loven eller dispensasjon gitt med hjemmel i loven, jfr. § 3. Kommunen ”kan” gi dispensasjon til bruk av båter og fly dersom det foreligger ”særlige grunner”, jfr. § 6 og til bruk av snøscooter og barmarkskjøretøy med hjemmel i ovennevnte forskrift § 5 og § 6 dersom det foreligger et ”særlig behov”.

Det er altså opp til kommunenes frie skjønn om den vil gi dispensasjon dersom vilkårene i loven er oppfylt. En søker har ikke krav på dispensasjon. Hvorvidt det foreligger ”særlige grunner” eller et ”særlig behov”, som jo er vilkår for at kommunen kan gi dispensasjon, vil i følge departementets veiledende retningslinjer være et rettsanvendelsesskjønn som Fylkesmannen prøver fullt ut. (Rundskriv H-2103: 25).⁴¹ Hensynet til det kommunale selvstyret vil altså ikke komme inn ved vurderingen av om det foreligger ”særlige grunner”, eller et ”særlig behov”, men det kan komme inn ved vurderingen av om det bør gis dispensasjon. Utgangspunktet må likevel tas i formålsbestemmelsen, målet om å begrense motorferdselen mest mulig må veie tungt.

³⁹ Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82.

⁴⁰ Forskrift av 15. mai 1988 nr. 356.

⁴¹ Vi har ikke vurdert om dette stiller seg annerledes etter Høyesteretts dom i klagesaken knyttet til dispensasjon etter plan- og bygningsloven omtalt foran (Rt-2007 s. 257).

Kommunale fellingstillatelser etter *viltloven*,⁴² kan også påklages til Fylkesmannen jfr. § 4, tredje ledd. Fellingstillatelse kan for eksempel gis der hjortevilt gjør skade på eiendom, avling, bærbusker etc. etter § 13. Viltloven har som formål, jfr. § 1, å sikre forvaltningen av vilt og viltets leveområder slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Innenfor denne rammen kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv. Vurderingen av om hjorteviltet gjør skade kan prøves fullt ut. Hensynet til det kommunale selvstyre vil komme inn i en viss utstrekning ved vurderingen av om fellingstillatelse bør gis eller ikke, likevel slik at hovedtyngden må legges på de nasjonale hensyn viltloven skal ivareta. Hensynet til produktiviteten i viltbestanden og artsrikdommen vil derfor veie tyngst. (Rundskriv H-2103: 26)

Fylkesmannen er også klageinstans for ulike kommunale enkeltvedtak truffet med hjemmel i *lakse- og innlandsfiske_loven*,⁴³ jfr. vedtak om delegasjon av denne myndigheten.⁴⁴ Det gjelder eksempelvis pålegg om fiskekulturiltak, felles forvaltning og driftsordning av vassdrag. Lakselovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere, jfr. § 1. På samme måte som etter viltloven kan hensynet til det kommunale selvstyre i en viss utstrekning komme inn, likevel slik at hovedtyngden må legges på de nasjonale hensyn som loven skal ivareta. Hensynet til produktiviteten i fiskebestanden og artsrikdommen vil derfor veie tyngst. (Rundskriv H-2103: 27)

Klager over kommunale enkeltvedtak truffet med hjemmel direkte i *forurensningsloven*⁴⁵ behandles av en kommunal klageinstans, jfr. forurensningsloven § 85, 2. ledd sammenholdt med forvaltningsloven § 28, andre ledd. Fylkesmannen er imidlertid klageinstans for enkeltvedtak som treffes med hjemmel i forurensningsloven § 47

⁴² Lov om viltet av 29. mai 1981 nr. 38.

⁴³ Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. av 15. mai 1992 nr. 47.

⁴⁴ Miljøverndepartementets delegasjonsvedtak av 19.1. 1995.

⁴⁵ Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr. 6.

som gir regler om bistandsplikt og vedtak som kommunen treffer i medhold av myndighet delegert fra Miljøverndepartementet eller Statens forurensningstilsyn. At Fylkesmannen er klageinstans i de sistnevnte tilfellene følger av delegasjonsvedtaket. Hensynet til det kommunale selvstyret kommer inn ved vurderingen av om et enkeltvedtak truffet etter delegert myndighet bør overprøves, (Rundskriv H-2103: 28-29)

Også her vil imidlertid lovens hovedformål som er å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall stå sentralt og veie tungt i en vurdering opp mot det kommunale selvstyret.

3.4 Fylkesmannen som tilsynsinstans

3.4.1 Tilsynsreglene i kommuneloven kapittel 10 A

Statlig tilsyn med kommunal virksomhet utføres i hovedsak av Fylkesmannen.⁴⁶ Fylkesmannen må ha hjemmel i lov eller gyldig delegasjonsvedtak for å kunne utøve slikt tilsyn, jfr.

kommuneloven § 60 b, kommuneloven gir ikke Fylkesmannen noen generell tilsynsmyndighet i forhold til kommunene.⁴⁷

Fylkesmannen kan etter bestemmelsen føre tilsyn med *lovligheten* av en kommunes oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov, og ikke med kommunens utøvelse av sitt forvaltningsmessige skjønn. Det henvises til omtale foran i punkt 3.2 om hva som generelt ligger i en slik lovlighetsprøving og grensegangen mot forvaltningsskjønnet.

Hvilke kommunale virksomhetsområder som er, eller som skal være underlagt tilsyn vil være regulert i ulike særlover.

Utgangspunktet ved vedtakelsen av kapittel 10A, som trådte i kraft 1. mars 2007,⁴⁸ var at statlig tilsyn med kommunesektoren må

⁴⁶ Kapittel 10 A gjelder også statlig tilsyn med fylkeskommunen. Fylkesmannen har sli tilsynsmyndighet med etter opplæringsloven (videregående skoler).

⁴⁷ At det er slik lovteksten er å forstå framgår klart av merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 97 (2005-2006), se s. 63.

⁴⁸ Reglene bygger på et forutgående lovarbeid av tilsynsutvalget, som vurderte ulike sider av tilsynet med kommunesektoren, se NOU 2004: 17 s. 12.

begrunnes særskilt og at hensynet til det kommunale selvstyret må tas i betraktning i vurderingen av behovet for slikt tilsyn. (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) kapittel 2.). Samtidig varslet regjeringen at den ønsket å sette i gang en samlet gjennomgang av de ulike tilsynsordningene en har i forhold til kommunesektoren.⁴⁹ Det vil variere fra særlov til særlov hva Fylkesmannen kan føre tilsyn med. Det er viktig å merke seg at tilsynshjemlene i særlov omfatter mye mer enn tilsyn med om enkeltvedtakene kommunen treffer er lovlige.⁵⁰ Ved tilsyn på et område undersøkes det om kommunen oppfyller sine lovbestemte plikter. Fylkesmannen vil for eksempel kunne gå inn og vurdere om kvaliteten på driften av hjemmetjenestene i en kommune tilfredsstillende de lovbestemte kravene i sosialtjenesteloven, eller hvorvidt saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og sosialtjenesteloven følges ved tildeling av slike tjenester. Hvordan driften av en tjeneste skjer, herunder beslutninger truffet i forbindelse med gjennomføringen av tjenesten, og saksbehandlingsbeslutninger faller vanligvis utenfor enkeltvedtaksbegrepet. På denne bakgrunn vil Fylkesmannen ofte ikke kunne prøve slike forhold etter en partsklage fordi brukeren ikke har formell klagerett, mens forholdene kan vurderes i forbindelse med tilsyn.

Kommuneloven kapittel 10 A gir generelle regler for *hvordan* Fylkesmannens tilsyn skal og kan skje. Reglene gjelder bare for tilsyn i forhold til ”kommunepliktene”, dvs. plikter som kun er pålagt kommuner og fylkeskommuner. Eksempler på kommuneplikter er plikten til å gi grunnskoleopplæring og plikten til å ha ulike sosiale tjenester. Kapitlet gjelder ikke ved tilsyn som gjøres i forhold til virksomheter generelt, for eksempel tilsyn som gjøres med kommunen som arbeidsgiver, med hjemmel i arbeidsmiljøloven. Kapittel 10 A gjelder så langt ikke annet følger av særloven som pålegger tilsyn.

Et sentralt mål med tilsynsreglene er å få mest mulig ensartede og oversiktlige tilsynsregler. Reglene er et resultat av en avveining av hensynet til individets rettssikkerhet, en bærekraftig utvikling og

⁴⁹ Arbeidet med en gjennomgang av særlovshjemlene ble igangsatt høsten 2007 og det tas sikte på utsendelse av et høringsnotat i 2009, se St. prp. nr. 1 2008-2009) fra KRD s. 85.

⁵⁰ Jfr. behandlingen foran knyttet fylkesmannen som klageinstans. En part kan vanligvis bare påklage enkeltvedtak og ikke andre forhold.

samfunnstrygghet på den ene siden og hensynet til det kommunale folkestyret og en fornuftig offentlig ressursbruk på den andre siden. Et viktig resultat av denne avveiningen er at kommuneloven bare åpner for lovlighetskontroll og ikke for kontroll med hensiktsmessigheten av en kommunal virksomhet. Samtidig fremheves det i forarbeidene at en ikke kan legge for mye i dette fordi skjønnsmessige og lite presise begreper i lovtekstene gjør at tilsynet må fylle disse med innhold. Det ligger mange skjønselementer her. (Ot.prp.nr.97 (2005-2006) kapittel 2). Et annet viktig resultat av denne avveiningen er reglene om samordning av tilsyn statlige etater imellom både når det gjelder gjennomføring av tilsyn, og av reaksjoner på brudd på regler.

Med tilsyn i kommuneloven menes lovlighetstilsyn, jfr. § 60 b, veiledning faller utenfor tilsynsbegrepet. Fylkesmannens oppgaver knyttet til formidling av nasjonal politikk, og mål og informasjon om regelverk er veiledning og inngår ikke i tilsynsvirksomheten. Her vil det imidlertid være flytende overganger mellom påpeking av regelbrudd og veiledning om hva som kan gjøres for å oppfylle lovbestemte krav til en virksomhet (H-03/07).

Fylkesmannen har myndighet til å utføre tilsyn der departementet etter særlov er tilsynsmyndighet, jfr. kommuneloven § 60 b. I noen særlover følger Fylkesmannens tilsynsmyndighet direkte av loven, for eksempel i barnevernloven og sosialtjenesteloven.

Departementet kan gi Fylkesmannen instruksjoner om tilsynsvirksomheten. Instruksjon skjer typisk ved at et departement bestemmer at det på et nærmere bestemt område skal føres nasjonalt tilsyn.

Tilsyn kan utøves dels som et systemtilsyn og dels som tilsyn knyttet til enkeltsaker (inspeksjonstilsyn eller hendelsesbasert tilsyn). Bestemmelsene om statlig tilsyn må ses i sammenheng med kommunenes plikt til å utføre intern kontroll. Slik plikt følger både av kommuneloven og ulike særlover, for eksempel sosialtjenesteloven § 2-1 andre ledd. Tankegangen er at hovedansvaret for tilsyn ligger hos kommunene, statlig tilsyn skal i større utstrekning enn tidligere skal bygge på tilsyn med at kommunene har forsvarlige systemer.

Ved tilsynet kan Fylkesmannen kreve opplysninger fra kommunen både om enkeltsaker og om sider ved virksomheten det føres tilsyn med. Opplysninger kan kreves både av folkevalgt organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt såfremt det er

nødvendig for å utøve tilsynet. Fylkesmannen har i forbindelse med tilsynet rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter, jfr. kommuneloven § 60 c, første ledd. Fylkesmannen kan også kreve å få fysisk adgang til alle kommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendig for at Fylkesmannen kan utføre tilsynet. Disse bestemmelsene gjelder tilsvarende i forhold til private aktører som utfører kommunale oppgaver, jfr. andre ledd.

Ved utføring av tilsyn etter kapittel 10 A skal Fylkesmannen samordne de praktiske sidene ved bruk av statlig tilsyn, jfr. kommuneloven § 60 e. Denne bestemmelsen har et videre virkeområde enn resten av kapitlet, og gjelder samordning av statlig tilsyn med kommunene både i forhold til oppfylling av ”kommunepliktene” og andre typer plikter. Det kan for eksempel være samordning av tilsyn med en skole når det gjelder ”kommunepliktene” etter opplæringsloven med tilsyn med helsemiljø og sikkerhetskrav etter arbeidsmiljøloven (Arbeidstilsynet), tilsyn med kantine (Mattilsynet), brannsikkerhet, etc. Statlige tilsynsetater og kommuner og fylkeskommuner har plikt til å delta i samordningen.

Også bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn skal samordnes, jfr. kommuneloven § 60 e første ledd. Siktemålet er at summen av eventuelle pålegg ikke skal overstige de økonomiske rammene kommunene har. Det er gitt nærmere regler om denne samordningen i kommuneloven § 60 e, andre og tredje ledd. Se også retningslinjer for slik samordning i foran omtalt rundskriv fra Kommunal- og regionaldepartementet (H-03/07).

3.4.2 Sosialektoren

Fylkesmannen har, jfr. *sosialtjenesteloven* § 2-6, plikt til å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter sosialtjenesteloven kapittel 4 (de sosiale tjenestene), kapittel 4A (rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede), kapittel 6 (særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere) og kapittel 7 (institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester). Statens helsetilsyn har det

overordnede faglige ansvaret for tilsyn med sosialtjenesten, jfr. sosialtjenesteloven § 2-7.⁵¹

Å avklare hvorvidt kommunens virksomhet etter ovennevnte kapitler i sosialtjenesteloven er lovlig eller ikke kan innebære mange vanskelige rettslige og faktiske skjønsmessige. Hvilke rettslige krav kan for eksempel stilles til nivået på sosialtjenestens veiledningsplikter i sosialtjenesteloven § 4-1, eller til omfang og eller kvalitet på avlastningstiltak og støttekontakter etter sosialtjenesteloven § 4-2. Vurderingen av om kommunen faktisk oppfyller de lovbestemte kravene reiser også vanskelige skjønsmessige vurderinger. Dersom Fylkesmannens tilsyn resulterer i at det påpekes lovstridige forhold vil kommunen være forpliktet til å rette opp forholdene. Slike tilsynsbeslutninger vil dermed gripe inn i det kommunale selvstyret fordi de griper inn i kommunens prioriteringer.

Sosialtjenesteloven gir ikke anvisning på i hvilken utstrekning det skal føres systemtilsyn eller enkeltinspeksjonstilsyn, men det fremgår av forarbeidene at en ved utvidelsen av Fylkesmannens tilsynsplikter i 2003 ønsket en endring i tilsynsmetoder på området, med mer systemtilsyn (Ot. prp. 62 (2000-2001)).⁵² Rettslig sett vil det være opp til Fylkesmannen å vurdere omfanget av systemtilsyn vs. enkeltinspeksjonstilsyn, men slik at Fylkesmannen er underlagt Statens helsetilsyns instruksjoner. Hendelser som Fylkesmannen blir kjent med som kan tyde på at en kommune begår lovbrudd vil imidlertid kunne utløse Fylkesmannens tilsynsplikt.

Systemtilsyn føres dels etter beslutning ved det enkelte fylkesmannsembete og dels etter beslutninger på nasjonalt nivå. Statens helsetilsyn bestemmer årlig på hvilke områder det skal føres landsomfattende tilsyn. Eksempelvis undersøkte fylkesmennene i 2007 om kommunenes tildeling av avlastning og

⁵¹ Fylkesmannens tilsynsplikter ble utvidet i 2003, blant annet fordi avinstitusjonaliseringen hadde ført til at mange fikk omfattende tjenester utenom institusjon, for eksempel i eget hjem, i omsorgsboliger eller i tilrettelagte boliger for psykisk utviklingshemmede. Tidligere var plikten til å føre tilsyn med sosialtjenesten begrenset til å føre tilsyn med institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester.

⁵² Kkommunene ble på samme tid pålagt å utføre intern kontroll med egen virksomhet på de samme områdene som fylkesmannen har tilsynsplikt på, jfr. sosialtjenesteloven § 2-1, andre ledd.

støttekontakttjenester var forsvarlig, herunder hvorvidt tjenestene var satt i verk og hvorvidt kommunene sikret at avlastere og støttekontakter har tilstrekkelige ferdigheter og kunnskaper (Tilsynsmelding 2007). Forsvarlighetsvurderingene fylkesmennene måtte foreta ved dette tilsynet har en rekke skjønnelementer i seg, et skjønn noe som kan komme i konflikt med hensynet til det kommunale selvstyret.

Fylkesmannen har i dag ikke hjemmel til å føre tilsyn med kommunens virksomhet knyttet til økonomisk sosialhjelp (sosialtjenesteloven kapittel 5) og kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (sosialtjenesteloven kapittel 5 A), noe som har vært kritisert.⁵³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet har nylig sendt forslag til ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen på høring. Her foreslås det en bestemmelse, se forslag til § 7-3, om at Fylkesmannen også skal føre tilsyn med denne virksomheten.⁵⁴

Statens helsetilsyn har lagt til grunn at tilsynet med de sosiale tjenestene i all hovedsak vil skje etter reglene i kommuneloven kapittel 10.⁵⁵ Riktignok kan det se ut som om Fylkesmannen har en videre adgang til å gi pålegg etter sosialtjenesteloven § 2-6, siste ledd, enn det som følger av kommuneloven § 60 d, men Statens helsetilsyn legger til grunn at det er lovlighetskontrollen som skal være utgangspunktet også for pålegg etter sosialtjenesteloven.

Fylkesmannen har også plikt til å føre tilsyn med kommunenes beredskapsplikter på de områdene Fylkesmannen har et tilsynsansvar jfr. *lov om helsemessig og sosial beredskap*⁵⁶ § 2-1, første ledd.

⁵³ Fylkesmannen er imidlertid klagemyndighet og kan også ta avgjørelser opp til lovlighetskontroll av eget tiltak så i en viss forstand har fylkesmannen også tilsynsmyndighet på dette feltet. For mer om dette se Bernt i Helsetilsynets tilsynsmelding for 2007 s. 24-25.

⁵⁴ Se AID sitt høringsbrev av 23. januar 2009 og høringsnotat om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

⁵⁵ Se Helsetilsynets brev til fylkesmannen og Helsetilsynet i fylket av 3. april 2007 Endringer i lovgivningen for tilsyn med kommunale helse- og sosialtjenester.

⁵⁶ Lov om helsemessig og sosial beredskap av 23. juni 2000 nr. 56

3.4.3 Oppvekstsektoren

Fylkesmannen skal påse at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt etter *barnevernloven* jfr. § 2-3, tredje ledd..

På barnevernområdet er Fylkesmannens tilsynsplikter svært generelt utformet. Ofstad og Skar skriver i sin lovkommentar at Fylkesmannen for det første skal påse at kommunene faktisk utfører oppgavene barnevernloven pålegger dem. For det andre skal Fylkesmannen påse at oppgavene utføres på en måte som ligger innenfor lovens rammer. Fylkesmannen skal dels påse at barn faktisk får hjelp, og dels vurdere om barneverntjenestens arbeid utføres på en god og hensiktsmessig måte (Ofstad og Skar 2009 s. 46). Den vide rammen tilsynshjemmelen har kombinert med barnevernlovens skjønsmessig utformede pliktbestemmelser griper inn i det kommunale selvstyret. På barnevernets område vil imidlertid hensynet til det enkelte barn være tungtveiende, og hensynet til det kommunale selvstyret ha liten vekt.

Kommunene har plikt til å ha internkontroll i forhold til oppgavene de har etter barnevernloven, jfr. § 2-1, andre ledd.⁵⁷ Det følger av tilsynshjemmelen at Fylkesmannen må føre tilsyn med at kommunene oppfyller denne plikten.

Fylkesmannens tilsyn skjer i dag hovedsakelig i form av systemrevisjon (Høringsnotat fra BLD desember 2008).⁵⁸ Et eksempel på slikt nasjonalt tilsyn er tilsynet Fylkesmannen gjennomførte i samarbeid med Helsetilsynet i fylket i 2008. Dette tilsynet omfattet tilsyn med kommunale tjenester til barn som bodde hjemme og som hadde behov for tjenester regulert i barnevernloven, kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Samtidig fremholder departementet når det gjelder tilsyn at Fylkesmannen også må prioritere individrettede tilsyn av

⁵⁷ Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2006, og må ses i sammenheng med at fylkesmennene gikk over til å utføre mer systemtilsyn. Se omtale av bakgrunnen i Ot.prp. nr. 64 (2004-2005)kapittel 2.

⁵⁸ I dette høringsnotatet foreslås det overordnede faglige tilsynsansvaret for barnevernvirksomheten i kommunene flyttet fra departementet til Statens helsetilsyn. Forslaget berører ikke fylkesmannens tilsynsrolle.

hensyn til rettssikkerheten til barn og unge og de må prioritere samtaler med barna.⁵⁹

Fylkesmannens tilsynsplikter etter barnevernloven inkluderer, jfr. § 2-3, tredje ledd b) også å sørge for at kommunen får råd og veiledning, kontrollen er altså mer omfattende enn kontrollen etter kommunelovens tilsynsregler. I barnevernloven skilles det altså ikke mellom tilsyn og veiledning, noe som ble anbefalt av lovutvalget som foreslo de nye tilsynsregler i kommuneloven. Ansvarer omfatter både råd og veiledning av mer generell karakter og råd og veiledning i enkeltsaker (Ofstad og Skar 2009: 46). På områder der Fylkesmannen er klageinstans må Fylkesmannen være varsom med å gi konkrete råd fordi et kommunalt vedtak kan bli påklaget, og Fylkesmannen dermed kan komme i en dobbeltrolle.

Som det er redegjort for tidligere har kommunene vanligvis ikke plikt til å ta i mot veiledning. Det har vært reist spørsmål om barnevernloven gir hjemmel til å veilede en kommune ”mot kommunens vilje” i enkeltsaker etter loven, et spørsmål oppstår fordi veiledningsplikten i loven er koblet til tilsynsplikten. Departementet har uttalt at Fylkesmannen kan påtale forhold som er lovstridige eller kritikkverdige selv om det er mot barneverntjenestens ønske i konkrete saker. Hvor langt Fylkesmannen i det enkelte tilfelle vil gå med hensyn til undersøkelse og eventuell oppfølging vil være opp til Fylkesmannen å vurdere. Fylkesmannen kan imidlertid ikke overprøve kommunen i enkeltsaker hvis det ikke er klageadgang til Fylkesmannen i saken.⁶⁰

I barnevernloven er det gitt frister for saksbehandlingen i forhold til meldinger som kommer til barnevernet (§ 4-2) og gjennomføring av undersøkelsessaker (§ 4-3). Fylkesmannen har adgang til å ilegge kommunene mulkt dersom disse fristene brytes, jfr. barnevernloven § 6-9, tredje ledd og forskrifter. Disse bestemmelsene og tilsynsbestemmelsen gir Fylkesmannen omfattende myndighet på barnevernlovens område, hensynet til det lokale selvstyret har liten betydning.

Kommunene fører tilsyn med virksomhet som drives etter *barnehageloven* jfr. *barnehageloven* § 16. Fylkesmannen skal føre

⁵⁹ Se omtale i St. prp. nr 1 (2008-2009) BFD s. 92 og s. 98.

⁶⁰ Se brev til Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 15. april 1998.

tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den har som barnehagemyndighet etter loven, jfr. barnehageloven § 9. Kommunen skal som barnehagemyndighet blant annet utføre tilsyn med barnehagevirksomhet, godkjenne barnehager og kan gi dispensasjoner fra utdanningskrav for styrer og annet personale i en barnehage. Departementet har også lagt til grunn at det vil:

(...) være naturlig at fylkesmannen fører tilsyn med om barnehagemyndigheten legger til rette for en samordnet opptaksprosess med likebehandling av kommunale og private barnehager (Rundskriv F-08/2006).

Det gis ikke spesielle tilsynshjemler i barnehageloven sammenholdt med kommuneloven kapittel 10.

Fylkesmannens plikt til å føre tilsyn med at kommunen overholder sine myndighetsplikter etter barnehageloven ble innført ved vedtakelsen av loven i 2005. Samtidig ble myndigheten til å føre tilsyn med den enkelte barnehage overført fra Fylkesmannen til kommunen. Innføringen av en ny statlig tilsynshjemmel, som jo innebærer et inngrep i det kommunale selvstyret, ble begrunnet med at tilsyn gir mulighet for mer systematisk gjennomgang av barnehagevirksomheten enn veiledning kan gjøre, og med at barnehagesektoren dermed blir likestilt med andre viktige kommunale sektorer som Fylkesmannen fører tilsyn med. Tilsyn vil også sikre at staten kan gripe inn i situasjoner der kommunene avstår fra å handle som barnehagemyndighet. Videre viste departementet til at det ikke foreligger noen individuelle klagemuligheter for brukere som er misfornøyd med barnehage-tilbudet, til at en tilsynshjemmel ville kunne sette fokus på ansvarskjeden i barnehagesektoren samt til at en slik hjemmel kan medvirke til å styrke private barnehageeieres rettssikkerhet (Ot.prp. nr. 72 (2004-2005): 52-59).

I rundskriv til loven trekkes Fylkesmannen plikt til å føre tilsyn med om kommunen utfører sitt ansvar som barnehagemyndighet fram som viktig for å sikre kvaliteten på barnehage-tilbudet (Rundskriv F-08/2006). En sentral bestemmelse i denne sammenheng er barnehageloven § 10 som pålegger kommuner plikt til å avgjøre søknader om godkjenning av barnehager. Slik søknad skal avgjøres på grunnlag av en vurdering av ”barnehagens

egnet i forhold til formål og innhold”. Som omtalt i klageavsnittet punkt 3.3.2. er vilkårene for slik godkjenning utformet skjønsmessig. Også vurderingen av hvorvidt den enkelte barnehage rent faktisk oppfyller vilkårene innebærer bruk av skjønn. Hensynet til det kommunale selvstyret vil imidlertid ha liten betydning når Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens bruk av godkjenningsmyndigheten.

Fylkesmannen har også ansvar for å føre tilsyn med verksemdet etter *opplæringslova*, jfr. opplæringslova § 14-1, andre ledd. Tilsynsplikten er ikke nærmere spesifisert i loven, men den er omfattende. Virksomhet som reguleres i loven og som således omfattes er grunnskole og videregående skole, privat hjemmeundervisning, skolefritidsordning, musikk- og kulturskoletilbud, PP-tjeneste, spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder, fagopplæring i bedrift, voksenopplæring, og skoleskiss.

Også på dette området går utviklingen i retning av mer systemtilsyn. Utdanningsdirektoratet peker, som overordnet myndighet, årlig ut områder det skal gjennomføres nasjonalt tilsyn på, og som Fylkesmannen må gjennomføre. Eksempelvis så ble det i 2008 gjennomført nasjonalt tilsyn med spesialundervisning og forsvarlige systemer og med fylkeskommunenes planlegging av elevenes årstimetall på videregående skoler. For øvrig en rapport som viste omfattende brudd på opplæringsloven både når det gjaldt internkontrollsystemer og når det gjaldt de konkrete enkeltvedtakene som ble truffet med hjemmel i loven. (Utdanningsdirektoratet tilsynsrapport for 2008).

Den uspesifiserte tilsynshjemmelen sammenholdt med at mange av hjemlene i opplæringsloven har fått en skjønsmessig utforming innebærer at tilsynshjemmelen bør brukes med en viss varsomhet. Det kan være vanskelig å vurdere grensene for hva som er lovlig og hva som er ulovlig virksomhet etter loven. Hertil kommer alle de faktiske vurderingene som må foretas. Hvordan hensynet til det kommunale selvstyret skal vektlegges vil være avhengig av en tolkning av den konkrete bestemmelsen som vurderes om er overtrådt.

Også på dette området går utviklingen i retning av mer systemtilsyn. Utdanningsdirektoratet peker, som overordnet myndighet, årlig ut områder det skal gjennomføres nasjonalt tilsyn

på, og som Fylkesmannen må gjennomføre. Eksempelvis så ble det i 2008 gjennomført nasjonalt tilsyn med spesialundervisning og forsvarlige systemer og med fylkeskommunenes planlegging av elevenes årstimetall på videregående skoler. For øvrig en rapport som viste omfattende brudd på opplæringsloven både når det gjaldt internkontrollsystemer og når det gjaldt de konkrete enkeltvedtakene som ble truffet med hjemmel i loven. (Utdanningsdirektoratet tilsynsrapport for 2008).

3.4.4 Miljøvern

Fylkesmannen er forurensningsmyndighet på en del områder jfr. forurensningsloven § 81, og delegasjon av myndighet med hjemmel i loven.⁶¹ Fylkesmannen skal som forurensningsmyndighet føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall jfr. forurensningsloven § 48. Bestemmelsen innebærer at Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunen på områder der den har lovbestemte oppgaver (plikter) etter forurensningsloven og der utføringen av slike oppgaver kan medføre forurensning.

Kommunene har etter forurensningsloven § 24 ansvaret for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. De er også ansvarlig for å ha anlegg for opplag eller behandling av forbruksavfall, og for innsamling av slikt avfall, se §§ 29 og 30. Kommunene er ansvarlig for å ha anlegg for opplag eller behandling av kloakkslam, jfr. forurensningsloven § 29, 3. avsnitt og kan også bli pålagt å ha slike anlegg for spesialavfall etter samme bestemmelse. Kommunene kan også bli pålagt å samle inn spesialavfall etter § 31 i loven. Videre så skal kommunen ha beredskap etter § 43 for å kunne ta hånd om akutt forurensning.⁶²

Forurensningsmyndigheten skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensninger og avfalls-

⁶¹ Se Rundskriv T-5/91 Fylkesmannens myndighet etter forurensningsloven, oreigningsloven og vassdragsloven.

⁶² For en mer fullstendig oversikt over kommunenes oppgaver viser jeg til Miljøverndepartementets rundskriv T-5/98 Kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven.

problemer og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt.

Hensynet til det lokale selvstyre vil ha liten betydning ved Fylkesmannens utøvelse av tilsyn etter forurensningsloven. Her vil nasjonale hensyn være tungtveiende.

3.5 Lovlighetskontroll

Tre eller flere kommunestyremedlemmer kan kreve statlig lovlighetskontroll av kommunens avgjørelser etter regler i kommuneloven § 59. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll er i stor utstrekning delegert til Fylkesmannen.⁶³ Bestemmelsen er gitt for å kunne avklare rettslig tvil knyttet til et kommunalt vedtak uten å måtte gå til domstolene. Lovlighetskontrollen er ikke ment som et styrings- og kontrollredskap på statens hånd. (Ot.prp. nr. 42 1991-92: 202). I en veileder utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet er rettssikkerhetshensyn, hensyn til kvaliteten på forvaltningens vedtak, hensynet til forvaltningens omdømme og behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale målsettinger anført som viktige begrunnelser for bestemmelsen, (H-2123 s. 4). En kan også se bestemmelsen som en type mindretalls vern.

Begrepet ”avgjørelser” er videre enn forvaltningslovens vedtaksbegrep, men omfatter bare endelige avgjørelser.⁶⁴ Det er den offentligrettslige siden av en avgjørelse som kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Spørsmål for eksempel om gyldigheten av en privatrettslig avtale kommunen er part i, eller om en kommune er erstatningsrettslig forpliktet kan ikke prøves.

Hvis Fylkesmannen kommer til at vedtaket er ulovlig skal vedtaket oppheves. Fylkesmannen har ikke myndighet til å treffe nytt vedtak slik fylkesmannen har ved klager over enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 34.

⁶³ Se forskrift av 18. desember 1992 nr. 1079 om delegering av myndighet etter kommuneloven sammenholdt med delegasjonsvedtak omtalt blant annet i Kommunal- og regionaldepartementets veileder av juni 2001 om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

⁶⁴ Det er rettslig uenighet om *hvor* omfattende avgjørelsesbegrepet i loven er. Se omtale av dette i Kommuneloven med kommentarer s. 427- 429.

Fylkesmannen har også hjemmel til på eget initiativ å ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll jfr. kommuneloven § 59 nr. 5. Det er ikke satt noen betingelser i lovteksten for denne adgangen. Lovlighetskontroll på eget initiativ ble foreslått av mindretallet i kommunelovutvalget som begrunnet forslaget med hensynet til offentlig forvaltning sitt omdømme. En må ha en sikkerhetsventil slik at ugyldige kommunale vedtak kan bli overprøvd. (NOU 1990: 13: 409). Regjeringen og Stortinget fulgte kommunelovutvalgets mindretall på dette punktet.

Det er ikke gitt spesielle føringer i forarbeidene knyttet til når Fylkesmannen bør foreta lovlighetskontroll av eget tiltak, men Kommunal- og regionaldepartementet har gitt slike i den foran omtalte veilederen om lovlighetskontroll. Departementet uttaler her at myndigheten bør benyttes med varsomhet. Fylkesmannen bør vektlegge informasjon og veiledning framfor kontroll av avgjørelser av eget tiltak. Det må hefte usikkerhet ved avgjørelsens lovlighet før slik kontroll foretas. Departementet angir en del momenter som bør vektlegges. *Rettsikkerhetsbetydning*, som hvor inngripende er en avgjørelse for en eventuell part, står sentralt. Slike hensyn slår sterkere igjennom dersom avgjørelsen ligger i legalitetsprinsippets kjerneområde, det er for eksempel gitt et forbud eller påbud, enn ellers. Videre vektlegges hensynet til *tilliten til forvaltningen*. Noen ganger kan det virke uheldig, skadelig eller skape usikkerhet dersom en avgjørelse ikke blir vurdert. Det kan bidra til å skape ro rundt en sak dersom Fylkesmannen ser på den. Et tredje moment er hvor *sannsynlig* er det at avgjørelsen er ulovlig, her må kilden til informasjonen tas i betraktning. Er kilden kommunens administrasjon kan det stilles større krav til sannsynliggjøring av ulovligheter enn dersom kilden er en privatperson. Er kilden et medlem av kommunestyret, som ikke har klart å få flere med seg, må det stilles strengere krav til sannsynliggjøring. Tidsperspektivet får og betydning, lang tid siden avgjørelsen ble truffet taler mot bruk av retten. Dersom en sak har fått stor medieomtale kan det tale for at retten brukes. Det praktiske behovet for å få en rettslig avklaring vil også være av betydning. (Rundskriv H-2123: 12 -15).

Det kan ikke sies noe generelt om hvordan Fylkesmannens lovlighetskontroll etter klage fra kommunestyrerepresentanter griper inn i det kommunale selvstyret. Spørsmålet må vurderes ut fra en tolkning av rettsreglene som gjelder for avgjørelsen som

påklages og hensynet til det kommunale selvstyret vil slå forskjellig ut avhengig av rettsområdet.

Hensynet til det kommunale selvstyret vil derimot være et viktig utgangspunkt i vurderingen av om Fylkesmannen bør benytte sin myndighet til å ta en avgjørelse opp etter eget initiativ.

Hovedregelen er at det skal foreligge en klage, Fylkesmannens myndighet er ment som en sikkerhetsventil. Som det anføres i departementets veileder om lovlighetskontrollen kan kommunenes vedtaksmyndighet bli svekket dersom Fylkesmannen bruker denne myndigheten ofte. (Rundskriv H-2123)

3.6 Fylkesmannen som tvisteløser

Fylkesmannen har myndighet til å løse tvister mellom kommuner etter noen få særlover. Utgangspunktet i sosialtjenesteloven § 10-1, og barnevernloven § 8-1 er at kommunen er ansvarlig for å yte tjenester og tiltak til søker (mottaker) som ”oppholder” seg i kommunen.⁶⁵ Noen ganger oppstår det tvister mellom kommuner om hvilken kommune som er ansvarlig for å yte slik hjelp. I slike situasjoner har Fylkesmannen fått kompetanse til å avgjøre tvisten etter barnevernloven, se § 8-3, og sosialtjenesteloven, se § 10-3.⁶⁶ Bestemmelsene forutsetter at en av kommunene krever slik avgjørelse, i så tilfelle har Fylkesmannen plikt til å avgjøre tvisten. Hvorvidt den ene eller den andre kommunen har ansvaret vil være rettsanvendelse. Den generelle tolkningen av bestemmelsene innebærer ikke mye bruk av skjønn, men bestemmelsene forutsetter skjønnsvurderinger knyttet til hvor en søker faktisk oppholder seg. Bestemmelsene reiser slik sett ikke spesielle rettslige problemer knyttet til Fylkesmannens *utøvelse* av denne rollen.

Et særlig spørsmål har vært om en kommune kan bringe Fylkesmannens vedtak i en slik tvist inn for domstolene. Dette er

⁶⁵ Det er gitt en unntaksregel i sosialtjenesteloven § 10-1, andre ledd.

⁶⁶ Også kommunehelsetjenesteloven § 2-1 jfr. § 1-1 opererer med begrepet ”oppholdskommune” for rett til ytelse. Bestemmelser om statlig konfliktløsning av tvister mellom kommunene er imidlertid ikke gitt i denne loven.

imidlertid ikke et spørsmål Fylkesmannen kan ta stilling til, men et spørsmål for lovgiver, eventuelt domstolene å vurdere.

Argumentasjonen for at det skal være slik adgang har vært knyttet til at kommunen er et selvstendig rettssubjekt som må kunne utøve egne rettigheter og at det lokale selvstyret også på dette området er sikret vern i europakonvensjonen om lokalt selvstyre. Høyesterett har vurdert spørsmålet i forhold til sosialtjenesteloven § 10-3 og kom til at slik tvist som hovedregel ikke kan prøves av domstolene (Rt-2007: 234). Konklusjonen ble dels begrunnet med at tidligere lover utelukket slik prøving, dels med at forarbeidene til sosialtjenesteloven viste at det ikke var meningen å endre rettstilstanden med vedtakelsen av denne, og dels med at Stortinget senest i 2004-2005 avviste å endre sosialtjenesteloven på dette punktet.

En ekspertkomité nedsatt i Europaråd - systemet hadde forut for behandlingen i Høyesterett kommet til at en ordning der kommunene bare har begrenset adgang til å få overprøvd Fylkesmannens vedtak var i strid med artikkel 11 i konvensjonen om lokalt selvstyre.⁶⁷ Høyesterett tok ikke stilling til dette spørsmålet under henvisning til at norsk rett ved motstrid går foran folkeretten, men bemerket at komiteen ikke hadde gått inn på formålet med sosialtjenesteloven § 10-3 som er å hindre at kommunene benytter sine begrensede økonomiske ressurser til kostbare tvister for domstolene. Høyesterett viste herunder til at kommunene på sosialtjenestens område får overført betydelige statlige tilskudd. Høyesterett fant heller ikke grunn til å innfortolke artikkel 11 etter presumpsjonsprinsippet,⁶⁸ blant annet fordi prinsippet står sterkest i forhold til konvensjoner som gir borgerne beskyttelse mot inngrep fra det offentlige, det er ikke situasjonen i forhold til § 10-3. Dersom en kommune alltid kan få prøvet en slik tvist for domstolene mente Høyesterett at bestemmelsen i realiteten ville bli satt til side.

Fylkesmannens beslutninger i slike saker griper rent faktisk inn i det kommunale selvstyre. Fylkesmannen har imidlertid plikt til å avgjøre slike tvister. Hensynet til det kommunale selvstyret vil ikke

⁶⁷ Artikkel 11 lyder « lokale myndigheter skal ha tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet og respekt for slike prinsipper for lokalt selvstyre som er nedfelt i landets lovgivning eller grunnlov »

⁶⁸ Presumpsjonsprinsippet innebærer at norsk lov presumeres å være i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser.

komme inn verken ved tolkingen av bestemmelsene eller ved vurderingen av faktum opp mot bestemmelsene. Problemet i relasjon til det lokale selvstyret er på dette området er knyttet til utformingen av lovbestemmelsen, noe Fylkesmannen ikke er herre over.

3.7 Fylkesmannens rolle i forhold til kommunenes økonomiforvaltning

Kommunestyret er ansvarlig for økonomiforvaltningen i kommunen og vedtar selv både rullerende *økonomiplan* og *årsbudsjett* jfr. kommuneloven §§ 44 nr. 1 og 45 nr. 1. Økonomiplan og endringer i denne, og årsbudsjettet skal sendes Fylkesmannen⁶⁹ ”til orientering” jfr. §§ 44 nr. 8 og 45 nr. 4.⁷⁰ Kommunens årsregnskap skal også sendes Fylkesmannen sammen med års- og revisjonsberetning m.m., jfr. kommuneloven § 48 og forskrifter.⁷¹ Fylkesmannen skal ha disse dokumentene for å kunne følge med på den økonomiske situasjonen i kommunene. Økonomiplanen og årsbudsjettet vil gi et grunnlag for veiledning fra Fylkesmannens side, men Fylkesmannen kan ikke gi rettslig bindende pålegg om hvordan økonomiplanen eller årsbudsjettet skal være.

I noen situasjoner skal Fylkesmannen føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak, det gjelder dersom kommunen er registrert i ROBEK, jfr. kommuneloven § 60 nr. 2.72 Fylkesmannen kan også ta et vedtak om årsbudsjett og/eller økonomiplan opp til lovlighetskontroll av eget tiltak, etter reglene i kommuneloven § 59 nr. 5 omtalt foran. Slik kontroll kan bli utløst for eksempel av informasjon som fremkommer i oversendelsen av

⁶⁹ I følge lovteksten departementet, men myndigheten er delegert til fylkesmannen for kommunenes vedkommende, jfr. rundskriv fra KRD H-25/92.

⁷⁰ Formannskapetets saksdokumenter knyttet til årsbudsjettet skal også følge med.

⁷¹ Se forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000 nr. 1424 § 11

⁷² ROBEK er et register som føres over alle kommuner og fylkeskommuner som må ha statlig godkjenning for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Godkjenningsordningen er etter kommuneloven § 60 nr. 1 begrenset til å omfatte kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse.

budsjettvedtaket. 73 Innholdet i lovlighetskontrollen vil være lik i begge situasjonene.

Det er gitt regler for kommunenes adgang til låneopptak m.v. i kommuneloven § 50. Slikt vedtak trenger som hovedregel ikke statlig godkjenning, men skal sendes Fylkesmannen til orientering, jfr. kommuneloven § 50 nr. 9. Unntak gjelder dersom kommunen ikke har tilstrekkelig kontroll med økonomiforvaltningen sin. I slike situasjoner skal Fylkesmannen godkjenne langsiktige låne- og leieavtaler, regler for dette er gitt i kommuneloven § 60 se især nr. 1 sammenholdt med nr. 4. I slike tilfeller skal kommunen også registreres i ROBEK- registeret, jfr. nr. 3 i samme bestemmelse.

En kommunes vedtak om å stille garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen skal som hovedregel godkjennes jfr. kommuneloven § 51 nr. 1.⁷⁴ Det er ikke adgang til å stille garanti for næringsvirksomhet, se nr. 2. Fylkesmannen har fått delegert myndighet både til å gi og avslå slik godkjenning. Kommunestyret kan påklage Fylkesmannens vedtak til departementet (H-25/92). Kravet til godkjenning innebærer at slik garanti i utgangspunktet ikke er gyldig før den er godkjent, kommunen må altså forelegge sine garantivedtak for Fylkesmannen.

Et særlig spørsmål er hvor langt Fylkesmannen kan prøve et garantivedtak, om hensiktsmessigheten kan prøves. Lovteksten er taus. Spørsmålet er heller ikke drøftet av kommunelovutvalget, noe som nok skyldes at flertallet foreslo et forbud mot kommunale garantier. I proposisjonen legger departementet til grunn at Fylkesmannen kan prøve både lovligheten og hensiktsmessigheten av et garantivedtak. (Ot.prp. nr. 42 1991-92: 204). Flere teoretikere har imidlertid argumentert mot at det er full prøvelsesrett. Harald Hove gjør dette på mer generelt grunnlag (Kommunalrett 2002), mens Toril Kristiansen i sin doktoravhandling (Kommunale garantier 1998) kommer til at Fylkesmannen kun kan prøve lovligheten. I lovlighetsprøvingen inkluderer hun imidlertid det å

⁷³ Det kan også komme krav om lovlighetskontroll av økonomiplan og/eller årsbudsjett etter kommuneloven § 59. Dersom vedtaket er ugyldig skal fylkesmannen oppheve det, jfr. nr. 4.

⁷⁴ Unntak er gjort for garantier der maksimumsansvaret ikke overstiger kr. 500 000 jfr. nr. 4 og forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier av 2. februar 2001 nr. 144 § 5.

prøve den økonomiske forsvarligheten av å stille garanti. Ovenstående viser at det ikke kan gis noe sikkert svar på hvordan rettstilstanden er, men mye taler for at fylkesmennene ikke kan prøve hensiktsmessighetsskjønnet fullt ut. Eksempelvis må kommunene kunne stilles ganske fritt i valg av formål såfremt formålet er lovlig og garantien er økonomisk forsvarlig.

Fram til revisjonen av økonomireglene i kommuneloven i 2000 skulle Fylkesmannen føre lovlighetskontroll med alle kommunale årsbudsjetter og godkjenne låneopptak. Ved revisjonen ble disse automatiske og bredt anlagte statlige kontrollordningene avvirket. Endringene skjedde først og fremst ut fra en avveing av effekten av dem vurdert opp mot ressursbruken. En kom til at mye av kontrollen kan skje internt i kommunen. Den statlige kontrollen skulle rettes mot de kommunene som har økonomiske problemer, her er kontrollen kanskje mer intensiv enn tidligere. Hensynet til det kommunale selvstyret er i liten utstrekning trukket fram som et argument for endringene (Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) kapittel 13). Endringene i økonomireglene og nye regler om kommuners finansforvaltning, som kom samtidig, innebærer imidlertid større rettslig frihet for kommunene på økonomiområdet. Slik sett kan en kanskje si at kommunale selvstyret på dette området rettslig sett er styrket.

Kommuneloven § 51 om kommunale garantier ble i liten grad endret ved revisjonen. Kravet om statlig godkjenning av slike innebærer et inngrep i det kommunale selvstyret, noe som blant annet er begrunnet med at garantier tidligere har skapt til dels store problemer for økonomiforvaltningen i en del kommuner. Slike garantier vil også være vanskelige å innarbeide i den økonomiske planleggingen på grunn av usikkerhet knyttet til risiko (Bernt m.fl.2002: 534).

Et hovedhensyn som ligger bak utformingen av økonomireglene i kommuneloven er å sikre kommuneøkonomien i den enkelte kommune også i fremtiden. Et kommunestyres adgang til å velte utgifter over på innbyggerne i fremtiden må begrenses.

3.8 Fylkesmannens rolle i planprosesser

Kompetansen til å vedta *kommuneplanen*, herunder arealplanen, og *reguleringsplaner* ligger hos kommunestyret, jfr. plan- og bygningsloven §§ 20-1 og 27-2.⁷⁵ Loven gir en rekke saksbehandlingsbestemmelser for vedtakelse av slike planer, herunder om samarbeid, samråd, offentlighet, informasjon og medvirkning. Fylkeskommunen utarbeider *fylkesplanen*, denne er retningsgivende, men ikke bindende, for kommunenes og statens planlegging i fylket, jfr. plan- og bygningsloven § 19-6. I ny planlov er dette annerledes, regionplanen (fylkesplanen) skal etter § 8-2 legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.⁷⁶ Staten ved Regjering og Miljøverndepartementet er planmyndighet på riksnivå og har ansvaret for at sentrale vedtak blir fulgt opp av planmyndighetene i den fylkeskommunale og kommunale forvaltning.

Et *formelt* virkemiddel regjeringen har etter plan- og bygningsloven er å gi *rikspolitiske retningslinjer* med hjemmel i plan- og bygningsloven § 17-, første ledd. Slike retningslinjer har vi ikke mange av, eksempler er retningslinjene for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen og retningslinjene for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Det hersker usikkerhet rundt retningslinjenes rettslig karakter og status, men et stykke på vei vil de kunne virke bestemmende på kommunale planer (NOU 2001:7 s. 156 flg.).

Regjeringen kan også gi *rikspolitiske bestemmelser* med hjemmel i plan- og bygningsloven § 17-1, andre ledd. Slike bestemmelser vil inneholde et midlertidig forbud mot å iverksette særskilt angitte bygge- og anleggstiltak og har til hensikt å gi offentlige myndigheter en tenkepause for å kunne ivareta viktige nasjonale eller regionale interesser. Det har til nå bare vært gitt noen få slike, det kanskje mest kjente eksempelet er kjøpesenterstoppen.

⁷⁵ Kompetansen til å vedta *bebyggelsesplaner* er lagt til kommunens faste utvalg for plansaker, men slik at kommunestyret må behandle den som en reguleringsplan dersom det kommer innsigelser mot den, jfr. plan- og bygningsloven § 28-2.

⁷⁶ Lov av 27. juni 2008 nr. 71, vedtatt, men ikke trådt i kraft..

De rikspolitiske retningslinjene og bestemmelsene vil være viktige for kommunenes myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven. De vil også være viktige for Fylkesmannen for eksempel ved behandlingen av klager etter plan- og bygningsloven eller i forbindelse med innsigels saker, som behandles nedenfor. Staten styrer planleggingen også med mer uformelle virkemidler, blant annet ved å gi *politiske signaler* i stortingsmeldinger, retningslinjer, rundskriv etc. Slike styringsvirkemidler er ikke rettslig bindende for kommunesektoren, men kan stor betydning, blant annet vil de være viktige i forhold til Fylkesmannens bruk av sin myndighet på området.

Et annet statlig styringsmiddel på saksområdet er den adgangen Fylkesmannen har til å *klage* over et enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven jfr. plan- og bygningsloven § 15, andre ledd. Forutsetningen for klageadgangen er at vedtaket direkte berører Fylkesmannens myndighetsområde. Typiske enkeltvedtak som Fylkesmannen kan påklage vil være vedtakelse av en regulerings- eller bebyggelsesplan, eller vedtak om dispensasjon fra plan eller fra byggeforbudet i strandsonen (§ 17-2), i begge situasjoner er dispensasjon gitt med hjemmel i § 7. I følge planlovutvalget varierer det i hvilken grad Fylkesmannens miljøvern avdeling har brukt sin klageadgang til å følge opp nasjonale interesser og mål i strandområdene (NOU 2001: 7 s. 224). Også myndigheten til å avgjøre slike klagesaker er delegert til fylkesmannen, men slik at departementet oppnevner en settefylkesmann i saken. (Rundskriv T-6/96).

Et spesielt styringsvirkemiddel etter plan- og bygningsloven er den adgangen fylkeskommunen, nabokommunen, eller berørte statlige instanser har til å reise *innsigelse* til kommunale planer jfr. plan- og bygningsloven §§ 20-5, femte ledd, § 27-2 nr. 2 og § 28-2, fjerde ledd. Fylkesmannen har innsigelsesmyndighet som ”berørt statlig instans” på områder knyttet til forurensning, miljø-, naturvern og friluftsliv, miljørettet helsevern, barn og unge sine interesser og spørsmål knyttet til beredskap, tilfluktsrom, risiko og sårbarhet (Rundskriv T-5/95).

Utkast til kommuneplaner og reguleringsplaner skal sendes instansene som har innsigelsesmyndighet før planene kan vedtas,

og vil gi grunnlag for en mulig innsigelse. Formell innsigelse skal reises før planen er vedtatt.⁷⁷

Det er ikke gitt kriterier i loven for når innsigelsesretten kan eller bør benyttes. I rundskriv T-5/95, nevnt ovenfor, framgår at en innsigelse skal være forankret i, og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Videre at den direkte eller indirekte skal være knyttet til et realitetsspørsmål i planutkastet / planforslaget og medføre følger for vedkommende myndighets saksområde. Konkret kan innsigelsen rette seg mot utlagt arealbruk og mot planbestemmelser for henholdsvis kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Innsigelsen kan innholdsmessig gå på realiteten i planen, på formelle forhold, f.eks. utforming av en planbestemmelse, på lovligheten av en beskrevet arealbrukskategori, eller på selve saksbehandlingen når et spørsmål ikke er ferdig utredet og avgjørelsen derfor bør utsettes. På enkeltområder under Fylkesmannens myndighet er det gitt nærmere veiledning om bruk av denne retten.⁷⁸

I tillegg til at Fylkesmannen har en selvstendig innsigelsesrett på sine ansvarsområder så er fylkesmannen også *mekler* i innsigelses-saker, med planfaglig bistand fra fylkeskommunen. Fylkesmannens meklingsrolle er ikke lovregulert og kommunen har ikke plikt til å delta i slik mekling. Ordningen med fylkesmannen som mekler er innført av Miljøverndepartementet for at en plankonflikt skal kunne bli løst i en prosess mellom kommunen og organet (ene) som har reist innsigelse. Mekling skal i følge rundskriv T-5/95 vanligvis skje før planvedtak i kommunestyret, men skjer i praksis både før og etter kommunestyrets planvedtak (NOU 2003: 14).

Fylkesmannen kan mekle også i situasjoner der embetet selv har reist innsigelse, for eksempel på grunn av at nødvendige miljøvern hensyn ikke er ivaretatt. Det er lagt til grunn at det ikke oppstår noe inhabilitetsspørsmål i forvaltningslovens forstand i den forbindelse (Rundskriv T-5/95), men det er åpnet for at Fylkesmannens innsigelsesmyndighet delegeres ned til avdelingene.

⁷⁷ I et betydelig antall tilfeller varsler innsigelsesmyndigheten om at formell innsigelse vil bli reist dersom ikke planforslaget endres, noe som ikke sjelden fører til at planforslaget endres. (NOU 2001:7 s. 159).

⁷⁸ Se for eksempel Direktoratet for sivilt beredskap sine retningslinjer av 1997 for fylkesmannens bruk av innsigelsesmyndigheten

En stor andel av det totale antallet innsigelsessaker blir løst ved mekling (NOU 2001: 7 s. 160).

Dersom kommunen ikke tar innsigelsen til følge, eventuelt etter forutgående mekling, skal Fylkesmannen sende planen til Miljøverndepartementet til godkjenning/stadfesting, jfr. plan- og bygningsloven § 20-5, femte ledd (kommuneplan), § 27-2 nr. 2 (reguleringsplan) og § 28-2, fjerde ledd (bebyggelsesplan). Fylkesmannen skal oppsummere hovedpunktene i saken og komme med tilrådning om vedtak. Dette er ikke lovregulert, men følger av rundskriv T-5/95.

Resultatet av departementets behandling av en innsigelse kan bli at det godkjenner eller stadfester kommunestyrets vedtak, eller godkjenner eller stadfester planen med visse endringer eller at departementet nekter å godkjenne eller stadfeste kommunens planvedtak.

Ovenstående viser at en innsigelse fra Fylkesmannen og fylkesmannens rolle i meklingssaker innebærer et inngrep i det kommunale selvstyret. Selv om Fylkesmannen ikke har noen endelig beslutningsmyndighet på området så kan den enkelte kommune oppleve at Fylkesmannen er et hinder for den arealbruken kommunen mener er ønskelig. I ny planlov beholdes innsigelsesinstituttet, se § 5-4. Nytt er at loven gir regler for når innsigelse kan reises. Fylkesmannen kan fremme innsigelse knyttet til spørsmål som er av ”nasjonal eller vesentlig regional betydning”, eller som ”av andre grunner er av vesentlig betydning” for Fylkesmannens saksområde. Innsigelse kan også reises dersom forslaget er i strid med loven etc. etter § 5-4, siste ledd. Meklingsinstituttet er lovfestet i ny lov, regjeringen avgjør hvem som skal være mekler, Fylkesmannen har ikke fått slik myndighet i loven.

3.9 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det i stor utstrekning er Stortinget og den sentrale statsforvaltningen som setter grenser for det kommunale selvstyret, grenser som Fylkesmannen er satt til å forvalte.

Gjennomgangen viser også at Fylkesmannens adgang til å treffe beslutninger som griper inn i det kommunale selvstyret varierer,

dels fordi det varierer hvor mye skjønn det ligger i selve lovtolkningen, og dels avhengig av om fylkesmannen har adgang til å prøve bare rettsanvendelsen (lovligheten), eller om Fylkesmannen har full prøvelses også forvaltningsskjønnet (hensiktsmessighetsskjønnet).

Fylkesmannens kompetanse i klagesaker er betinget av et det foreligger en klage, normalt fra en privat part. På mange rettsområder der kommunene treffer enkeltvedtak blir kun et fåtall vedtak påklaget sammenholdt med den totale mengden vedtak som treffes. Mange kommunale vedtak blir også stadfestet i klagesaksbehandlingen. Slik sett kan en argumentere med at Fylkesmannens avgjørelser i klagesaker har begrenset betydning for det lokale selvstyret. På den annen side skal kommunen følge loven. Dersom Fylkesmannens avgjørelse gjelder et spørsmål om lovtolkning vil det være vanskelig for en kommune å la være å følge Fylkesmannens rettoppfatning, selv om kommunen er uenig i denne. Fylkesmannens vedtak i en klagesak kan på denne måten få konsekvenser for kommunens behandling av fremtidige saker og ikke bare den konkrete saken som behandles. Det kan blant annet få økonomiske konsekvenser som griper inn i det kommunale selvstyret.

På tilsynsområdene står fylkesmennene rettslig ganske fritt til å sette i gang tilsyn hvis de først har hjemmel til det. Fylkesmannens tilsynsvirksomhet er imidlertid på mange områder nasjonalt initierte, her er det i utgangspunktet sentralforvaltningen og ikke Fylkesmannen som bestemmer en inngripen i det kommunale selvstyret som jo tilsyn er og hva det skal føres tilsyn med. Mange landsomfattende tilsyn vil dessuten rent faktisk begrense Fylkesmannens mulighet til å iverksette regionalt bestemte tilsyn på grunn av manglende ressurser til det. Tilsynshjemlene er til dels omfattende og lite konkrete i sin form. Når lovverket i tillegg har fått en skjønsmessig utforming innebærer tilsynshjemler en ganske stor inngripen i det lokale selvstyret og må utøves med en viss varsomhet.

4 Fylkesmannen i det norske styringssystemet

4.1 Fylkesmannsembetets plass i forvaltningen

4.1.1 Regional statsforvaltning

Med begrepet *regional statsforvaltning* refererer vi til organer som har oppgaver som løses innenfor en geografisk avgrenset del av landet og som utfører oppgaver for sentrale myndigheter. I 2006 besto regional statsforvaltning av 41 virksomheter (St.meld.nr.12 2006-2007:102). Mens framveksten av regional statsforvaltning har vært markant de siste tiårene (ibid), viser vår gjennomgang i kapittel 2 at fylkesmannsembetet har en lang tradisjon i det norske styringssystemet. Til sammenlikning har også sentralforvaltningens direktoratsordning, som skriver seg tilbake til midten av 1800-tallet, en lang tradisjon i Norge, sammenliknet med mange andre land (Difi-rapport 2008:14). I Norge har vi ministerstyret, som innebærer at statsråden er øverste ansvarlig for all underliggende virksomhet. Ministerstyret regnes som en av grunnene til at vi har sterke sektordepartementer i Norge. Reglementet for økonomistyring i staten gjelder for all statlig virksomhet. I dette reglementet slås det departementale ansvaret for underliggende etater fast, og dermed statsrådens konstitusjonelle ansvar (Reglement for økonomistyring i staten). Bestemmelser om økonomistyring i staten Kapittel 1, del 1). Statsrådens konstitusjonelle ansvar er med andre ord en fellesnevner som også gjelder for regional statsforvaltning. I relasjonen mellom departement og forvaltningsorganer gjelder det i utgangspunktet få, bestemte formkrav. I reglementet for økonomistyring heter det at

Departementet skal i samråd med virksomheten fastsette sytingsdialogens form og innhold, herunder definerte styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer (ibid: 16).

Regional statsforvaltning er underlagt statlig styring, men styringssignalene kan være forskjellige. *Politisk styring* skjer gjennom tildelingsbrev, styringsmøter samt andre styringsdokumenter. Økt avstand mellom politisk-administrativ ledelse i departementene og ledelsen i regional stat betyr at det er vanskeligere å påvirke med politiske styringssignaler ut i regionene. Omvendt kan ønsket politisk forankring være en utfordring når virksomheter befinner seg langt ut i ytre etat. Sektorisering og rendyrking av oppgaveporteføljen kan forenkle styringen, og bidra til at signalene når lettere frem.

Finansiell styring er knyttet til regjeringens budsjettbehandling. Gjennom budsjettvedtakene blir de økonomiske ressursene fordelt. Budsjettvedtakene inneholder ikke bare fullmakter til å bruke penger, men også mer eller mindre spesifiserte direktiver om hvordan pengene skal brukes.

Regelstyring har tradisjonelt vært departementets viktigste styringsdokument for å påvirke hvordan underliggende virksomhet skal utføre ulike oppgaver og hvilke plikter som skal pålegges. Instruks er blitt brukt i forbindelse med opprettelse av et organ, og i forbindelse med enkeltsaker og behandlingen av dem. I tillegg kan Regjeringen styre gjennom tildelingsbrev. Som redegjort for i kapittel 3 er det ikke gitt lovregler om organiseringen av fylkesmannsembetene.⁷⁹ Det organisatoriske grunnlaget er Instruks for fylkesmenn, fastsatt ved kongelig resolusjon av 7. august 1981, endret 6. juni 1999.

Et av poengene i St.meld.nr.12 (2006-2007:103) er at den regionale statsforvaltning har gjennomgått en fragmentering de senere år med hensyn til ulik tilknytningsform, geografisk inndeling, liberalisering i

⁷⁹ I samråd med berørte departementer fastsetter Fornyings- og administrasjonsdepartementet rammene for organiseringen av fylkesmannsembetene, jfr. fylkesmannsinstruksen § 9.

retning av større fristilling av statlige virksomheter, og sektorisering. NIBR-rapporten *Den regionale stat – enhet og mangfold* (Hansen, Hanssen, Heløe og Stigen 2006) omhandler den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne. Et viktig funn i denne studien var at inndelingen av de regionale statsetater ikke scorer høyest når respondentene ble bedt om å ta stilling til ulike årsaker til manglende samordning. Ulik etatskultur og ulik departementstilknytning ble trukket fram som viktigere årsaksforklaringer.

4.1.2 Regionalt statsforvaltning – avgrensning og variasjonsbredde

Det foreligger ikke noen fasit for hvilken arbeidsdeling det skal være mellom politiske og administrative organ i Norge, eksempelvis mellom departement⁸⁰ og direktorat, eller departement og et regionalt, statlig forvaltningsorgan. Når det gjelder forholdet mellom kommunene og regionale statsorganer er en tommelfingerregel at oppgaver hvor det er ønskelig med større vekt på lokale hensyn og politisk skjønn blir lagt til kommunesektoren. Men i mange tilfeller er kommunale oppgaver gitt klare nasjonale føringer i forhold til oppgaveløsningen gjennom en tett kobling mellom kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av nasjonal politikk (St.meld.nr12 2006-2007).

Når det gjelder forholdet mellom departement og regional statsforvaltning har flere studier de senere år pekt på en utvikling i retning av økt differensiering:

- Inndeling: Siden 1997 har over 30 etater endret inndeling (St.meld.nr.12 2005-2007). Mens inndelingen tradisjonelt har fulgt fylkesgrensene, har utviklingen de senere år ført til etablering av regionale statsenheter som er færre og større enn fylkene. Fylkesmannen følger fylkesgrensene.
- Tilknytningsformer: De senere år har det funnet sted en liberalisering i retning av større fristilling av statlige virksomheter. Etableringer av foretak og stiftelse har ført til

⁸⁰ Når vi i denne sammenhengen omtaler et departement som et politisk organ, sikter vi til betydnings sekretariat for politisk ledelse.

færre ordinære forvaltningsorganer og på denne måten flere brutte styringslinjer mellom stat og virksomhet (Hansen m.fl 2006).

- Oppgavene varierer: Regionale statsorganer kan utøve myndighet overfor innbyggere, næringsliv og kommune (for eksempel klage og tilsyn), produsere tjenester (for eksempel trygdeytelser), ha vedlikeholds- og utbyggingsoppgaver (for eksempel veier) og ha utviklingsoppgaver (for eksempel næringsutvikling). I tillegg utfører regional statsforvaltning tradisjonelle forvaltningsoppgaver knyttet til iverksetting av politikk (for eksempel handlingsplaner, rådgivning og veiledning). Regional statsforvaltning skal bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp og gjennomføres på regionalt og lokalt nivå.
- Økt sektorisering og samordning: Endringene i regional stat er gjennomgående sektoriserte og har i all hovedsak sektorspesifikke begrunnelser. Generelt betyr dette at den vertikale samordningen innad i den enkelte statlige sektor er sterk, mens den horisontale og tverrsektorielle samordningen har vært svakere.

4.1.3 Fylkesmannsembetet som regionalt statlig forvaltningsorgan

På mange måter representerer fylkesmannsembetet en motvekt til den utviklingen som har preget den regionale statsforvaltningen de senere år. Riktignok viser gjennomgangen i kapittel 2 at Fylkesmannen har gjennomgått endringer i oppgaveporteføljen. Men mens det de senere år har skjedd en vekst i antallet etater som er delt inn i færre og større regionale enheter, følger Fylkesmannens inndeling fylkesgrensene.

Fylkesmannsembetet er administrativt underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet. De faglige styringslinjene er ubrutte, og går til 12 fagdepartementer.

Fylkesmannens samordningsoppgaver er dessuten styrket de senere årene. En begrunnelse for å styrke Fylkesmannens samordningsoppdrag er å motvirke de tendenser til oppsplitting og sektorisering som ellers har preget forvaltningsutviklingen (St.meld.nr.12 2006-2007:103).

Fylkesmannen har det helhetlige ansvaret for all aktivitet ved embetet, og for at virksomhetens resultatkrav innfris. Dette understrekes av at det strategiske styringsbudskapet skal gå til fylkesmannen og ikke direkte til fagavdelingene (FAD Retningslinjer for departementenes styring av fylkesmanns-embetene). Fylkesmannens ansvar understrekes også av systemet med individuelle lederkontrakter med hver fylkesmann (se nedenfor), og av mål- og resultatstyringsprinsippet.

4.2 Nærmere om styringsdialogen

4.2.1 Fylkesmannsinstruksen

Grunnlaget for Fylkesmanns-embetets rolle og oppgaver er gitt i fylkesmannsinstruksen. Det overordnede mandatet er å arbeide for at

Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp (Kgl.res. 07.08.1981, endret ved kgl.res. 10.11.1988 og 06.07.1999).

Fylkesmanns-embetet er tillagt en rekke forskjellige oppgaver og ivaretar flere, ulikeartede roller, men med glidende overganger. I retningslinjene for departementenes styring av fylkesmanns-embetene vises det til at fire roller er forankret i fylkesmannsinstruksen, og kan sies å utgjøre kjernen i embetets virksomhet (Arbeids- og Administrasjonsdepartementet). Styring, samhandling og organisering. 2003):

1. Fylkesmannen skal være sektormyndighet på vegne av flere departementer
2. Fylkesmannen skal ivareta en samordnings- og meglerrolle
3. Fylkesmannen skal være rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne
4. Fylkesmannen skal være informasjonsknutepunkt mellom sentrale og lokale myndigheter

Sektormyndighet på vegne av flere departementer

Som sektormyndighet er Fylkesmannen satt til å ivareta oppgaver på flere sentrale samfunnsområder knyttet til *iverksetting* av regjeringens sektorpolitikk:

Fylkesmannen skal utføre oppdrag, og gi uttalelser og råd etter anmodning fra Regjering og sentraladministrasjonen (Instruks § 2).

Oppgavene er også knyttet til regelforvaltning innenfor den enkelte sektorlovgivning (Instruks § 8).

I instruksen gis Fylkesmannen også en *initiativrolle*. Som sektormyndighet skal Fylkesmannen:

(...) virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd (Instruks § 1 annet ledd).

Det fremgår av veilederen for styringen av Fylkesmannen at oppgavene over skal være knyttet til de områdene hvor Fylkesmannen er sektormyndighet (Arbeids- og Administrasjonsdepartementet). Styring, samhandling og organisering, 2003).

I tillegg kommer det at Fylkesmannen også har ansvar for å *melde tilbake til staten* om virkningene av statens politikk:

Fylkesmannen skal holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver i den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig eller formålstjenlig (Instruks § 2).

Som sektormyndighet ivaretar dermed Fylkesmannen en viktig rolle som informasjonsknutepunkt.

Samordner og megler

Fylkesmannens samordningsansvar er omtalt i instruksens del B:

Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket (...) Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal

i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen.

Det fremgår av instruksen at Fylkesmannen har møte- og talerett i statlige styrever og råd på fylkesplanet og skal holde møter med statlige etater i fylket.

Rettsikkerhetsinstans

Fylkesmannens rolle som rettsikkerhetsinstans er ikke direkte omtalt i instruksen. Men i instruksens del D vises det til de lovbestemte oppgavene:

Fylkesmannen behandler saker som ved lov eller på annen måte er lagt til fylkesmannen (Instruks § 8).

I kapittel 3 i denne rapporten redegjøres det for Fylkesmannens oppgaver som rettsikkerhetsinstans.

Veileder

Fylkesmannen gis i instruksen et omfattende veiledningsmandat overfor kommunene og fylkeskommunene. Embetet skal også medvirke til at øvrig statsforvaltning i fylket gir kommunene og fylkeskommunen nødvendig veiledning og bistand (Instruks del C):

Fylkesmannen skal – etter oppdrag fra Regjeringen, sentraladministrasjonen, eller etter eget initiativ – gi veiledning til kommunene og fylkeskommunene (Instruks § 7).

Disse fire rollene har glidende overganger seg i mellom. Eksempelvis vil veiledningsoppgaver være relatert til alle de andre rollene, både som sektormyndighet, rettsikkerhetsinstans og samordner. Veiledning utgjør likevel et selvstendig mandat i instruksen, og derfor et eget punkt i kapittel 5. I kapittel 5 gjengis materiale fra intervjuene med fylkesmennene, og strukturen i kapitlet følger strukturen i instruksen. Eksempelvis er fylkesmennene intervjuet om sin rolle som sektormyndighet, og her har vi spesielt spurt om erfaringer, synspunkter og deres oppfatninger knyttet til de rollene de har som iverksetter, initiativtaker og som rapportør av virkninger av statlig politikk.

Instruksen går i begrenset grad inn på hvilken myndighet Fylkesmannen har i forhold til kommunesektoren. Som påpekt heter det i instruksens § 4 at Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning, og i § 7 heter det som nevnt at Fylkesmannen skal gi veiledning og medvirke til veiledning til kommunesektoren. For øvrig fastslår den samme paragraf at Fylkesmannen skal

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

Samlet sett er det langt fra noen ”kommandopost” i forhold til kommunesektoren som Fylkesmannen gis av denne instruksen. Det instruksens først og fremst fremhever er Fylkesmannens rolle som et bindeledd mellom statlige myndigheter og lokalsamfunn, og der styringsoppgavene fortrinnsvis er av indirekte art, knyttet til samordning, informasjon og veiledning.

Det er imidlertid ikke denne instruksens som primært regulerer Fylkesmannens forhold til kommunene. Disse reguleringene skjer først og fremst gjennom spesiallovgivningen som blir forvaltet av de enkelte fagdepartementer, og gjennom det årlige tildelingsbrevet og embetsoppdraget hvor de enkelte overordnede departementer spesifiserer hvilke oppgaver det enkelte fylkesmannsembete skal vektlegge i kommende budsjettperiode.

Fylkesmannsembetets roller

Fylkesmannens roller kan dermed deles inn i en iverksettende rolle og en faglig rolle. Som iverksetter har Fylkesmannen oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse (forvaltning av regelverk og tilskudd, kontroll) og løpende iverksettning av vedtatt politikk (tiltak/prosjekter, handlingsplaner osv.). Den faglige rollen rommer oppgaver knyttet til rådgivning (overfor både oppdragsgivere og kommunesektor) og veiledning. Den faglige rollen rommer også et mandat utover rådgivning, nemlig initiativtaking. Fylkesmannen kommer med rådgivning og initiativ på flere måter:

- Gjennom faglige innspill på oppdrag fra departementene, nedfelt i tildelingsbrevet (rapportering)

- Gjennom ad hoc-bestillinger fra oppdragsmyndighetene (høringsinvitasjoner, kortfattet informasjon)
- Innspill på eget initiativ (brev, rapporter, møter)

Dette er oppgaver som er typiske for mange forvaltningsorgan i ulik grad. Et eksempel er hvem som blir invitert med på høringer. Tall fra en utvalgt periode i 2008 viser at departementene ble invitert med på 95 prosent av de avholdte høringene, direktoratene 78 prosent, KS 57 prosent, kommunene 32 prosent, fylkeskommunene 38 prosent, Fylkesmannen 41 prosent, og fagforeninger ble invitert med på 86 prosent av høringsinvitasjonene. Disse tallene sier ingenting om i hvilken grad de inviterte benyttet seg av invitasjonene (<http://www.regjeringen.no/nb/dok/hoeringer.html?id=1763>). Tallene er et øyeblikksbilde, men kan gi en indikasjon på fordelingen. Utgangspunktet for høringsinvitasjonene er Utredningsinstruksen, hvor det fremgår at alle berørte instanser skal høres.

4.2.2 De årlige styringsdokumentene

De sentrale styringsdokumentene for Fylkesmannen er det årlige statsbudsjettet for FAD og for respektive fagproposisjoner, det årlige tildelingsbrevet, fullmaktsbrevet fra fagmyndighetene og embetsoppdraget. Mens tildelingsbrevet er en presisering av det som står i statsbudsjettet, gir embetsoppdraget den totale og detaljerte oversikten over embetets oppgaver.

4.2.3 Statsbudsjettet

Fylkesmannens midler bevilges samlet over kapittel 15.10 i Fornyings og Administrasjonsdepartementets budsjett. I tillegg mottar Fylkesmannsembetene direkte tilskudd til øremerkede tiltak, som bevilges over oppdragsdepartementets budsjett.

Det oppgis i intervju at en viktig begrunnelse for å ha én, samlet bevilgning til fylkesmannsembetet er å gi embetene et handlingsrom til selv å prioritere ut fra egne og regionale behov. En utfordring for styringen av fylkesmannsembetene blir imidlertid da å påse at oppgaveomfanget, som fastsettes av 12

departementer og 8 direktorater, står i forhold til ressursene (Intervju sentraladministrasjonen).

Riksrevisjonen undersøkte i 2006-2007 måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene. I rapporten reises det spørsmål ved om Fylkesmannens ordinære oppgaver budsjetteres realistisk. Undersøkelsen viser at embetene har fått en økt saksmengde på flere områder, og samtidig økt arbeidsbelastning som følge av krav til nye tilsyn og mer komplekse saker (Riksrevisjonen 2006-2007). Det ble oppgitt av FAD at pris- og lønnsveksten har vært større enn veksten i tildelingene til Fylkesmannen, og at det kan se ut som om pris- og lønnsvekst ikke er kompensert for i tilstrekkelig grad. Riksrevisjonens undersøkelse viser at flere embeter opplever at de er nødt til å saldere det ordinære budsjettet ved hjelp av eksterne midler. Eksterne midler kan tilføres embetet i løpet av et år for å styrke innsatsen på bestemte områder (ibid).

Blant annet på bakgrunn av Riskrevisjonens undersøkelse, ble bevilgningen til fylkesmannsembetene for 2009 økt med 25 millioner kroner, *for å styrke arbeidet med tilsyn og klagesaksbehandling* (St.prp.nr.1 (2008-2009)). Dette har å gjøre med at den knappe ressursituasjonen har ført til at enkelte fylkesmannsembeter har slitt med lang saksbehandlingstid samt gjennomføring av det pålagte antallet tilsyn.

I intervjuer med oppdragsmyndigheter blir det imidlertid sett på som en utfordring at Fylkesmannens tilsyns- og klagesaksoppgaver har økt i omfang og detaljstyring. Disse oppgavene legger store beslag på Fylkesmannens ressurser. Flere forteller om en utvikling i retning av at Fylkesmannens tilsyns- og klagesaksoppgaver i økende grad blir styrt gjennom kvantifiserbare mål- og resultatkrav, som krav til antall tilsyn på ulike områder samt til saksbehandlingstider. Andre oppgaver, som veiledning og rådgivning, kompetanseutvikling og bistand til iverksetting av ulike politiske mål, har ikke blitt formulert i form av kvantifiserbare måltall på samme måte i tildelingsbrev og embetsoppdrag. En informant fra sentraladministrasjonen oppfatter det problematiske ved denne situasjonen slik:

Når krybben er tom, bites hestene. Så når Fylkesmannen har lite midler så prioriterer de klagesakene og tilsynsfunksjonene (...) Når (red: myndighet) driver

detaljstyring og krever et visst antall tilsyn på sitt område, så oppnår de høy grad av levering. Oppdragene som er formulert: ”Fylkesmannen skal bidra til, Fylkesmannen skal se til, Fylkesmannen skal sørge for” blir lettere prioritert ned. Dette er det evige dilemmaet og et spørsmål om hvordan man skal styre (Intervju oppdragsmyndighet).

Vedkommende informant forteller at denne utviklingen fører til at de som oppdragsgivere nå ser på hvordan de også i større grad kan formulere kvantifiserbare resultatmål- og krav i sitt oppdragsbrev til Fylkesmannen, i tillegg til å ta andre grep i styringsdialogen for å sikre at ressursene anvendes som forutsatt. De svarer dermed selv med å ta et fastere grep om styringsdialogen med embetene.

4.2.4 Tildelingsbrevet

Tildelingsbrevet er en presisering av departementenes årlige oppdrag til Fylkesmannen i forhold til omtalen i St.prp.nr.1. Det skal gi en helhetlig fremstilling av de mål og resultater som departementene forventer. Tidligere ble det utformet tre tildelingsbrev fra staten til Fylkesmannen, men de siste årene er det utformet ett. Det er Fornyings- og administrasjonsdepartementet som på grunnlag av innspill fra fagdepartementene, syr tildelingsbrevet sammen. Ifølge FAD redigerer ikke departementet innholdet, men forsøker å tilstrebe et noenlunde likt informasjonsnivå fra de ulike oppdragsdepartementene. Det blir vist til at dette ikke alltid er like lett. Noen departementer har operert med åpne mål og runde formuleringer vedrørende Fylkesmannens oppgaver, mens andre departementer har tradisjon for å være mer detaljerte. Disse synspunktene er gjennomgående, både hos dem vi har intervjuet blant oppdragsmyndighetene og fylkesmennene (Intervju oppdragsmyndigheter, fylkesmenn). Dette kan innebære utfordringer av den type vi har vært inne på ovenfor.

I etterkant av tildelingsbrevet følger oppdragsmyndighetene selv opp embetene gjennom embetsoppdrag og styringsmøter. Mens tildelingsbrevet rommer budsjettet samt en samlet og overordnet beskrivelse av Fylkesmannens oppgaver, er embetsoppdraget en katalog og oversikt over fylkesmannens totale oppgaveportefølje fordelt på de ulike departementene.

I de årlige tildelingsbrevene til Fylkesmannen er et av kapitlene ”Sentrale politiske føringer”. Dette kapitlet er det største kapitlet i tildelingsbrevet i omfang og utgjør vanligvis mellom 8 og 11 sider. Uten at dette skal gis for stor vekt, er det interessant å merke seg at det er få, om noen andre tildelingsbrev som har et tilsvarende kapittel. Mer vanlig synes å være kortere avsnitt titulert ”Strategiske utfordringer og mål”, ”Miljøpolitiske utfordringer”, eller ”Hovedprioriteringer”. I kapitlet om sentrale politiske føringer formidles de mer generelle samordningsoppgavene, samt politiske føringer for de viktigste sektorområdene

Veiledning

Veilednings-, dialog- og informasjonsoppgaver er gjennomgående i hele tildelingsbrevet, og spesielt i kapittel 2 ”Sentrale politiske føringer”. Det skal veiledes, informeres og kompetanseutvikles på tilnærmet alle områder, alt fra å medvirke til erfaringsutveksling, kompetanseutvikling i ulike tjenester og generell rådgivning og kontakt. Disse oppgavene bærer i liten grad preg av å være kvantifiserte. Et eksempel er:

Fylkesmannen skal delta i utviklinga av kompetanse og kvalitet i sosialtenesta og legge til rett for utvikling av bustadsosialt arbeid, rettleiing i personleg økonomi og andre oppgåver i kommunane (Tildelingsbrev 2009:11)

Samordning

I tildelingsbrevene går det tydelig frem at samordningsansvaret er todelt. Fylkesmannen skal samordne statlige styringssignal på tvers av sektorene i eget embete, samtidig som det skal samordne statlige etater i fylket som har ansvar for oppfølging overfor kommunesektoren. Fylkesmannens samordningsansvar gjelder med andre ord også for sektorer hvor Fylkesmannen ikke har egne oppgaver.

Samordning innebærer dessuten en bindeleddsfunksjon. Det framgår av tildelingsbrevene helt siden 2003 at Fylkesmannen i ivaretagelsen av sin samordningsrolle, ikke bare har en rolle overfor kommunene, men også overfor staten. Samordningen skal bidra til å legge til rette for hensynet til det kommunale folkestyret:

I Fylkesmannen si samordning og anna verksemd er det viktig å medverke til å styrke legitimiteten til det

lokale folkestyret, mellom anna gjennom å synleggjøre kommunane sin plass i styringssystemet og fokusere på måloppnåing i kommunesektoren. Samordningsansvaret inneber òg at Fylkesmannen skal medverke til at tilbakemeldingar frå kommunane og innbyggjarane om statleg politikk vert formidla vidare til sentrale myndigheiter (Tildelingsbrev 2009:8).

Enkelte fylkesmenn har påpekt at de har et omfattende samordningsmandat i sitt tildelingsbrev, men det står ikke i tildelingsbrevene til annen regional stat at de skal la seg samordne av Fylkesmannen. Flere fylkesmenn gir uttrykk for at samordningsoppdraget er noe diffust. Også blant oppdragsmyndighetene er det en viss forståelse for det:

Den vanskeligste samordningen må være mot andre regionale enheter, og når staten taler med ulike tunger. Det kan være mange aktører regionalt og med annen inndeling enn fylket, og ikke alle er like glade for Fylkesmannens samordning. Derfor har man tenkt å tydeliggjøre den legitimiteten at Fylkesmannen skal samordne. Dette er varslet i forvaltningsreformen” (Intervju oppdragsmyndighet)

Regional planlegging og arealpolitikk: sterkere statlig styring

I samtlige tildelingsbrev i perioden 2003-2009 fremgår det at Fylkesmannen har et særskilt ansvar for at nasjonal politikk formidles og ivaretas i behandlingen av kommunale planer, og skal bidra til samordning av statlige interesser i kommuneplanleggingen. Samordning av areal og transportplaner ut i fra et regionalt perspektiv, planleggingsprinsipper for utvikling av byer og tettsteder, hensynet til friluftsinnteresser herunder motvirking av fragmentering og nedbygging av arealer som er viktige for det allmenne friluftslivet, bl.a. i strandsonen, hensynet til biologisk mangfold, støy og lokal luftkvalitet, samfunnsikkerhet, samt forholdet til barn og unge, var forhold som ble fremhevet i tildelingsbrevene fra 2003 og 2004.

I 2005-brevet har omtalen av regional planlegging og arealpolitikk økt fra en side til halvannen. Her er de ulike nasjonale hensynene som Fylkesmannen skal følge opp flere, tydeliggjort og langt mer

spesifisert. I 2006-brevet forsterkes dette ytterligere. Her heter det blant annet at

Regjeringen ønsker at fylkesmannen skal bidra til å forsterke måloppnåelsen og synliggjøre kommunenes handlingsrom på plan- og miljøområdet gjennom kompetanseoppbygging overfor prioriterte kommuner (...) Fylkesmannen skal ha fokus på regjeringens mål om en mer aktiv strandsonopolitikk ved å føre en streng praksis ved behandling av plansaker og dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Arbeidet med å etablere kystsonenettverk i hele landet er igangsatt. Nettverkene skal etableres regionvis, under ledelse av fylkesmannen (Tildelingsbrev til Fylkesmannen 2006)

Hensynene som nå omtales er i tillegg til de hensynene som nevnes i 2003- og 2004-brevene:

- oppfølging av arealpolitiske mål i St.meld.nr.21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets tilstand
- sikring av vassdragene gjennom en helhetlig arealpolitikk
- oppfylling av nasjonale mål for vindkraftutbygging
- sikre villreinens leveområder
- planlegging av fjellområder
- bidra til å nå målene for halvering av omdisponering av viktige jordressurser og ivaretagelse av verdifulle kulturlandskap
- bidra til at punktet over settes på den politiske dagsorden i kommunene
- nasjonale mål for bygningspolitikken

I tildelingsbrevet for 2007 heter det dessuten at:

I høve til innbyggjarane og næringslivet skal fylkesmannen som klageinstans sikre at kommunale planvedtak prosessuelt og innholdsmessig er i samsvar med plan- og bygningslovgivninga og nasjonale interesser (Tildelingsbrev til Fylkesmannen 2007:13).

I arealplanleggingen kommer dessuten sikkerhet og beredskap sterkere frem:

Fylkesmannen skal vere særleg merksam på at kommunane tek omsyn til tryggleik og bredskap i planlegginga. I det førebyggjande arbeidet med samfunnstryggleik i arealplanlegginga skal fylkesmannen leggje særleg vekt på at overordna risiko- og sårbarheitsvurdering (fylkes-ros) vert gjennomført (ibid).

Andre hensyn som blir ytterligere tydeliggjort er strandsone- og fjellområdepolitikken:

Fylkesmannen skal følge med i høve til arealbruken i strandsona og i fjellområda, som i fleire delar av landet er truga av ei bit-for bit nedbygging. Fylkesmannen skal føre en streng praksis ved handsaming av plansaker i slike område. Regjeringa legg opp til ein differensiert strandsonepolitikk med eit strengare vern i område der det er sterk konkurranse om areala (idem:14).

I 2008-brevet har omtalen av arealdisponering og byggesaker økt til nær to sider. Det samme gjelder for tildelingsbrevet for 2009. Dette har sammenheng med at flere av hensynene gis spesifikk omtale og klargjøringen av de nasjonale interessene tydeliggjøres. De siste års tildelingsbrev levner dermed et inntrykk av at Fylkesmannen gis en helt sentral rolle på vegne av staten, i å påse at statlige hensyn ivaretas på stadig flere områder. Kommunal planlegging har i dag blitt et verktøy for koordinering og avveining av en rekke samfunnshensyn. I dag skal hensyn på tvers av en rekke sektorer inn i planleggingen.

Sektormyndighet

Tildelingsbrevet rommer både såkalte ”bør”- og ”skal”-oppgaver. Oppgavene dreier seg om alt fra veiledning som vi har vært inne på, oppfølging av ulike handlingsplaner, bidra til at ulike politikkmål nås gjennom pådrivervirksomhet og rådgivning, og på denne måten medvirke til at ulike satsninger og handlingsplaner blir iverksatt i kommunesektoren.

Klagesaksbehandling

Fylkesmannens rettssikkerhetsoppgaver har de senere år blitt kritisert fra ulikt hold. I rapport fra Helsetilsynet 6/2007 er et av poengene at utfallet av klagesaker på økonomisk stønad (kapittel 5 i sosialtjenesteloven) har relativt stabile forholdstall i noen fylkesmannsembeter i perioden 1995-2005. Mens Aust-Agder og Sør-Trøndelag har høyest andel stadfestede saker, har Sogn og Fjordane og Østfold lavest andel stadfestede saker, og disse tallene er forholdsvis stabile i perioden. Ut i fra dette ble det stilt spørsmål ved om standarden som kreves for å få stadfestet vedtak varierer mellom fylkene. Et annet poeng i rapporten er forskjellen fylkesmennene imellom når en klage tas til følge. Noen embeter omgjør vedtak i større utstrekning enn andre, andre opphever vedtak. Rapporten viser også forskjeller embedene imellom i forhold til hvilken begrunnelse de gir for å ta en klage til følge. Noen embeter begrunner mange vedtak der klager tas til følge med feil i saksbehandlingen, mens andre embeter i større utstrekning begrunner sin avgjørelse med åpenbart urimelig skjønn eller feil i lovanvendelsen.

Riksrevisjonen har i en rapport kritiserte Fylkesmannens saksbehandlingstid etter plan- og bygningsloven. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven for åtte utvalgte embeter i 1999 var 6,3 måneder, i 2004 4,6 måneder og i 2006 3 måneder. Kravet fra KRD er 3 måneder. I samme periode viser tall at antall behandlede klager etter plan og bygningsloven økte for hvert år i årene 2003-2006 (Riksrevisjonen 2006-2007: 67-68).

Hva som har vært årsakene til lange saksbehandlingstider, og forskjellene embedene imellom når det gjelder utfall av klagebehandlingen, er vanskelig å si. Her kan det være mange forhold som har hatt innvirkning. Men i tildelingsbrevene fra 2004-2006 rettes det større oppmerksomhet mot klagesaksbehandlingen. I 2004-2005 ble det nedsatt et prosjekt "Enhetlig behandling av rettighetsklager på helse- og sosialområdet" i regi av Statens helsetilsyn og med deltakelse fra noen fylkesmenn, som skulle utarbeide bedre saksbehandlingsrutiner for fylkesmannsembetene på helse- og sosialtjenesteområdet (St.prp.nr.1 2005-2006, Tildelingsbrev 2004 kap. 1510). I tildelingsbrevet fra 2006 heter det:

Fylkesmannens avgjørelser forventes å holde en høy faglig standard og det bør tilstrebes en økt grad av lik praktisering av like saker landet sett under ett, der geografiske og andre konkrete forhold ikke tilsier noe annet. For å oppnå dette bør Fylkesmannen utvikle og delta i nettverk med andre embeter for erfaringsutveksling og samtidig bidra til en god førsteinstansbehandling av kommunale enkeltvedtak. Arbeidet med systematisk sammenlikning videreføres i 2006 (Tildelingsbrev 2006, kap.1510).

Det kan se ut som om fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling og rettssikkerhetsaspektet har vært et tema i styringsdialogen. En kan få inntrykk av at dette er et arbeid som har blitt forsterket årene etter 2004. Saksbehandlingstid og rettssikkerhet i klagesaksbehandlingen gis ytterligere oppmerksomhet i tildelingsbrevet fra 2007.

Tilsyn

Gjennom tildelingsbrevet og embetsoppdraget blir det stilt et volumkrav til antall tilsyn. Fylkesmennene er av den oppfatning at landsomfattende tilsyn og tilsyn etter revisjonsmetodikken har økt markant i volum (Intervju fylkesmenn). Disse tilsynene skal harmoniseres og samordnes slik at de utøves mest mulig likt i hele landet, for slik å fremskaffe måltall og sammenliknbare data.

Fra flere fylkesmenn og representanter for sentralforvaltningen vises det til at kravene til tilsyn har økt i omfang og detaljeringsgrad.

4.2.5 Styringsmøtene

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) arrangerer fire fylkesmannsmøter i året. Til disse styringsmøtene stiller representanter fra regjeringen, oppdragsmyndighetene, fylkesmenn og assisterende fylkesmenn. Regjeringen benytter denne areaen til å formidle hva som er viktig politikk og hva Fylkesmannen skal holde fokuset oppe på. Fylkesmannsmøtene blir sett på som en viktig styringsarena i forhold til å få embetene til å gå i takt med regjeringen og prioritere i henhold til regjeringens politikk. Informanter forteller at disse møtene er en arena med mye debatt

og diskusjon. Ikke minst er dette en arena som fylkesmennene selv benytter til å melde tilbake om virkninger av statlig politikk.

Den enkelte oppdragsmyndighet (12 departementer, 8 direktorater/tilsyn), har i tillegg egne styrings- og fagmøter med ledelsen ved embetene, som er en oppfølging av tildelingsbrevet og et ledd i styringen. Der underliggende virksomhet er involvert som oppdragsmyndighet, er det den underliggende virksomheten som står for disse styringsmøtene på vegne av departementet. Møter med ulike oppdragsmyndigheter holdes gjerne 1-2 ganger i året og tar utgangspunkt i det årlige oppdraget, eller bestemte tema. Det blir lagt vekt på at embetsledelsen fra fylkesmannsembetene skal møte, og det uttrykkes i informantintervjuene at fylkesmennene har blitt mer synlige i denne sektorvise styringsdialogen. I tillegg til fylkesmann eller assisterende fylkesmann, møter gjerne den respektive sektorleder ved fylkesmannsembetene. Dette innebærer at miljøvernsejefene ved embetene treffer fagmyndigheter fra sentraladministrasjonen noen ganger i løpet av året, likeså oppvekst- og utdanningsdirektørene, KRD avholder to årlige konferanser om kommuneøkonomi, osv. Oppdragsmyndighetene forteller at det på politisk viktige områder kan være mye diskusjon om avveininger osv. Det framgår i intervjuer med oppdragsgiverne at de er opptatt av å sikre at oppgavene blir utført, og utført på en riktig måte. I intervjuene med oppdragsmyndighetene blir det også erkjent at embetene antakelig opplever noe av denne styringen som i overkant detaljert (Intervjuer oppdragsmyndigheter).

Direkte kontakt på lavere avdelingsnivå finner også sted, som et ledd i styringsdialogen. Det kan være fysiske møter, telefonmøter, e-post og brev. Disse møtene tilkjenner at oppdragsmyndighetene er opptatt av at også avdelingene jobber på en måte som har et nasjonalt fokus, og at sektoravdelingene i de ulike embetene ikke skal bli for individualistiske i forhold til sin oppdragsgiver. Vi har tidligere påpekt at styringslinjene går gjennom fylkesmannen og ned til avdelingene. Det finnes imidlertid unntak. Helsetilsynet i fylket blir administrert av Fylkesmannen, men er faglig direkte underordnet Statens helsetilsyn. Dette betyr at styringslinjen går direkte fra Helsetilsynet i fylket – som i realiteten er de samme ansatte som ivaretar andre oppgaver for Fylkesmannen – og til Statens helsetilsyn. Det framgår av våre intervjudata at på dette området oppleves også styringen som sterk. Flere embeter har slitt

med å få gjennomført det antall tilsyn som departementet vil (Intervjuer fylkesmenn, oppdragsmyndigheter)

I tillegg til de fire årlige fylkesmannsmøtene, arrangerer også FAD møter gjennom Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU). DFU er et rådgivende samordningsorgan, hvor ni-ti av de departementene som er i størst befatning med fylkesmannsembetene i FADs overordnede embetsstyring deltar. I DFU sitter også en representant for fylkesmennene.

Noen informanter, både fylkesmenn og oppdragsmyndigheter påpeker at en utfordring ved styringsdialogen er at mange av de formelle møtene i regi av FAD foregår mellom departementer og fylkesmenn, mens mye av den daglige kontakten med embetene ivaretas av direktorater og tilsyn, på vegne av sine departementer. Det er kun noen få departementer som har direkte kontakt og et direkte styringsforhold med embetene. Fordi tildelingsbrev og budsjett er regjeringsoppgaver, er det likevel departementene som deltar i fylkesmannsmøtene og i DFU. Det framkommer i våre intervjuer at de departementene som ikke selv står for den direkte kontakten med embetene, oppleves som litt fjerne i forhold til enkelte av problemstillingene som er oppe. Fra flere hold blir det sett på som viktig at de som står for den direkte kontakten med Fylkesmannen bør være mer systematisk involvert i styringen av embetene. Fra enkelte av våre informanter har det blitt ytret ønske om flere styringsmøter, for å styrke forankringen av Fylkesmannens oppgaver, samt forståelsen av Fylkesmannens virksomhet og hvilke problemstillinger disse embetene står overfor i det daglige.

Noen oppdragsmyndigheter opplever FAD som noe ”fjern” i forhold til den faglige styringen av fylkesmannsembetene, og de utfordringene og problemene som kan oppstå her. Det blir etterlyst et fastere og mer helhetlig grep om styringen, og tettere og direkte involvering fra alle berørte styringsmyndigheter, ikke bare departementene (Intervjuer oppdragsmyndigheter).

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ledelsessamtaler med hver enkelt fylkesmann, som resulterer i individuelle lederkontrakter. Det blir gjennomført én samtale per fylkesmann, og styringsmyndighetene samordner sine innspill. Hvordan embetene har innfridd sine resultater, eventuelle vesentlige avvik,

og fylkesmannen som toppleder for embetet er eksempler på temaer som blir dekket i ledersamtalene.

4.2.6 Rapportering

Rapportering på resultatkrav gitt av departementene og direktoratene er et viktig ledd i styringsdialogen.

I veilederen blir det presisert at det er viktig at oppdragsdepartementene viser moderasjon i rapporteringskravene og ikke ber om tilbakemelding på mer enn det som er nødvendig. Fylkesmennene opplever imidlertid at kravene til rapportering varierer til dels betydelig. Fylkesmannsembetenes årsrapporter framstår også som ujevne med hensyn til hva det rapporteres på og hvor detaljert.

Det er utviklet en mal for årsrapportering fra embetene. De aller fleste embetene har i sine rapporter et eget kapittel eller underkapittel titulert ”Tilstanden i fylket”, ”Utfordringer i fylket” e.l, hvor utfordringer og virkninger av statlig politikk omtales. For øvrig følger årsrapporteringen i hovedsak oppbyggingen i tildelingsbrevet. Også rapporteringen på saksområder rommer avveininger om hvordan politikken slår ut i det enkelte fylket. Rapporteringen blir oppfattet å være en viktig kanal for å melde tilbake om virkninger av statlig politikk i fylket. Dette blir poengtert av flere, blant annet følgende representant fra sentraladministrasjonen:

Mitt inntrykk er at fylkesmennene er veldig gode talerør for de for kommunene i de fylkene de representerer. De tar en del initiativ gjennom årsrapporter. Men det er jo en vanskelig balansegang. Det er jo en avveining mellom det at de skal være statens mann og formidler, og til det å bli advokat for kommunene, og utad skal man kanskje ikke bare være advokat for kommunene (Intervju oppdragsmyndighet).

Det fremgår imidlertid både av intervjuene med fylkesmennene og av representanter for oppdragsmyndighetene at fylkesmennene melder tilbake om virkninger av statlig politikk gjennom andre kanaler også. Styringsmøtene er en kanal for dette.

4.3 Særtrekk som påvirker statens styringsbehov

Vi har berørt hovedelementene i styringsdialogen mellom sentraladministrasjonen og fylkesmannsembetet. I dette avsnittet vurderer vi styringsdialogen ut i fra noen særtrekk ved Fylkesmannens virksomhet. Vi drøfter hvordan disse forholdene kan påvirke statens styringsbehov av Fylkesmannen.

Fylkesmannen har mange styringslinjer

I prinsippet skal ikke styringen av Fylkesmannen skille seg ut fra annen statlig virksomhetsstyring. En vesentlig forskjell er likevel det store antallet departementer som innehar et faglig styringsansvar for embetene: Fylkesmannsembetene ivaretar oppgaver på vegne av 12 departementer. Det enkelte fagdepartement har direkte faglig instruksjonsmyndighet over Fylkesmannen. Sektormyndighetene har dessuten direkte kontakt og styringsmøter med embetene om oppfølgingen av tildelingsbrevet og det årlige embetsoppdraget på deres respektive områder. FAD har det administrative og koordinerende etatsstyringsansvaret for embetene, men knapt en oppgave. Til forskjell fra annen underliggende virksomhet er det ikke faglig ”match” og overlapp mellom det departementet som har den administrative styringen og budsjettansvar, det og underliggende organ.

I tillegg til 12 departementer er 8 direktorater og tilsyn involvert i styringsdialogen ved at de står for den direkte kontakten med Fylkesmannen på vegne av sitt departement. Dette innebærer en styringsdialog med mange aktører på ulike nivå.

For at statens styringssignaler skal være konsistente, stå i forhold til ressursene, ikke konkurrere ut hverandre, og samtidig imøtekomme hensyn og behov som ligger i embetet, innebærer dette et klart behov for samordning og involvering fra oppdragsmyndighetenes side.

Et forhold som kompliseres av dette er som nevnt at Fylkesmannen mottar en, samlet bevilgning over statsbudsjettet, kapittel 15.10 på FADs budsjett. Det ligger en utfordring i å sikre at oppgaveomfanget står i forhold til avsettingen av ressurser, og at sektorene ikke forsøker å konkurrere ut hverandre ved å ty til litt mer detaljstyring for hvert tildelingsbrev.

FAD, på sin side, ønsker ikke å bli *for* samordnende og styrende i disse prosessene, av den grunn at departementene ikke skal fjerne seg fra sitt styringsansvar.

Fylkesmannen er en sammensatt og kompleks virksomhet

Oppgaveporteføljen til Fylkesmannen er omfattende og svært sammensatt. Fylkesmannen er sektormyndighet innenfor blant annet landbruk, miljøvern, samfunnsikkerhet og beredskap, sosial- og omsorgstjenesten, barnevern, barnehager og helse- og utdanningssektoren, og oppgavene er organisert i 189 resultat-områder. Som gjennomgangen av styringsdialogen i dette kapittelet viser, henter Fylkesmannen mye av sin legitimitet fra staten ut fra å fungere som effektiv sektormyndighet på vegne av sine oppdragsmyndigheter. Denne rollen står på mange måter i motsetning til samordningsoppdraget som de senere år er styrket, og hvor hensikten er å motvirke de tendenser til oppsplitting og sektorisering som ellers har preget forvaltningsutviklingen (St.meld.nr.12 2006-2007:103). Det er en spenning mellom Fylkesmannen som sektormyndighet og Fylkesmannen som samordner. Denne fylkesmannen som embetsmann og fylkesmannsambetet som organisasjon og sektormyndighet. Denne spenningen har å gjøre med fylkesmannsambetets omfattende og ulikeartede oppgaveportefølje fordelt på flere sektorer. Denne spenningen gjør seg særlig gjeldende i forhold til samordningsfunksjonen

Noen av fylkesmannens oppgaver medfører større politisk oppmerksomhet enn andre. Dette gjelder eksempelvis arealplanområdet. Stor politisk oppmerksomhet kan tilsi at det respektive departementet opplever behov for tettere styring enn det som ellers ligger i rolle- og ansvarsdelingen mellom embete og departement. Andre sektorer styrer detaljert gjennom kvantifiserbare måltall. Dette gjør at oppdragsmyndighetene kan ha overlappende krav og motstridende oppgaver.

Sektorkravene kan på denne måten være vanskelig å forene med samordningsoppdraget. Det er mange aktører som kommer inn under Fylkesmannens samordningsparaply, og det kan være uklart hvordan samordningsmandatet står i forhold til andre oppgaver. Styringen av fylkesmannsambetene er på denne måten krevende fordi det er sterke elementer av både sektorpolitikk og samordning. Dette stiller store krav til kontakt og dialog, og til en sterk og

tydelig embetsledelse i forholdet til styringsmyndighetene og andre myndigheter fra regional stat.

Samtidig muliggjør Fylkesmannens organisasjonsform et tverrsektorielt samarbeid uten paralleller i statsforvaltningen. Samordning, som så sterkt har vært etterlyst de senere årene, kan virkeliggjøres på regionalt plan gjennom den lokale kunnskapen og kompetansen fylkesmannsembetene innehar.

Fylkesmannen har trekk fra kunnskapsorganisasjoner

Fylkesmannsembetet har mange av trekkene som kjennetegner en kunnskapsorganisasjon:

De håndterer saker og problemer av høy kompleksitet som vanskelig lar seg standardisere. Medarbeiderne er høyt utdannede eksperter og er organisasjonens viktigste ressurs

Medarbeiderne arbeider selvstendig, er det tilstrebes at de skal være velinformerte og ha tett kontakt med brukere.

Fylkesmannsembetet utvikler, forvalter og formidler kunnskap om sine fagfelt og saksområder. Denne kunnskapsfunksjonen vil ofte være knyttet til det løpende arbeidet med myndighetsoppgaver, men kan også være uavhengig av dette. I kunnskapsorganisasjoner er kjernekompetansen som regel oppdelt og knyttet til enkeltpersoner og grupper i organisasjonen. For å styre denne typen virksomheter, er en avhengig av å utvikle en god styringsdialog mellom nivåene, ikke bare for å sikre en god prosess, men også for at overordnet nivå skal få tilstrekkelig innsikt/grunnlag for å styre (Statskonsultrapport 200?:16). I intervju med Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som jo har det administrative og koordinerende styringsansvaret, trekkes nettopp mangelen på overlappende kompetanse frem som en utfordring. Det blir påpekt at departementet knapt nok har en oppgave lagt til fylkesmannsembetet, men at det er satt til å styre et embete med annerledes og variert fagkompetanse.

Dette innebærer spesielle utfordringer for styringsdialogen., og setter krav til god dialog. Enkelte av informantene har trukket fram behovet for noe hyppigere kontakt, eksempelvis gjennom flere møter i Departementenes fylkesmannsutvalg, eller fylkesmannsmøtene.

4.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på styringsdialogen mellom staten og Fylkesmannen, og hva som kjennetegner Fylkesmannen som forvaltningsorgan.

Gjennomgangen viser at det ikke finnes noen fasit for hvordan statlige underliggende virksomheter skal være med hensyn til oppgaveportefølje, tilknytningsform, organisering eller inndeling. Utviklingen i regionalstatlige forvaltningsorgan de siste tiårene er kjennetegnet av økt differensiering: regional stat fortoner seg som relativt kompleks både med hensyn til organisering, inndeling og tilknytningsform.

Fylkesmannen har noen særtrekk som påvirker statens styringsbehov og preger styringsdialogen. Fylkesmannen er en kompleks og sammensatt virksomhet. Embetet ivaretar oppgaver på vegne av 12 departementer, og de faglige styringslinjene går til det enkelte fagdepartement. I tillegg er 8 direktorater og tilsyn involvert i styringsdialogen. Dette innebærer en styringsdialog med mange aktører på ulike nivå. En gjennomgang av tildelingsbrev og embetsoppdrag viser at oppdragene fra de ulike sektormyndighetene varierer til dels betydelig mht. detaljeringsgrad og kravspesifikasjoner. Våre funn gir grunn til å stille spørsmål ved om det forekommer elementer av konkurranse mellom sektorkreftene, for å sikre sin styringslinje og sin krone helt ut. Denne konkurransen kan bidra til å øke detaljstyringen av Fylkesmannen, og i neste omgang kommunesektoren. Samtidig som Fylkesmannen skal betjene sektormyndighetene, skal det samordne de statlige styringssignalene overfor kommunesektoren. Rapporten stiller spørsmål ved om dagens styringsdialog sikrer tilstrekkelig medvirkning for de involverte sektormyndighetene, som kan bidra til økt forståelse for Fylkesmannens virksomhet og kommunesektorens behov og utfordringer.

En av konklusjonene i en rapport utarbeidet av Riksrevisjonen i 2007 var at de ressursene fylkesmanneembetene var tildelt ikke sto i et balansert forhold til de oppgavene som var lagt til embetet. Dette ledet til ressursknapphet som igjen påvirket prioriteringen i embetene på en antatt utilsiktet måte. Resultatet var at oppgaver knyttet til veiledning og oppfølging av kommunene ble nedprioritert (Riksrevisjonen 2007: 9). Våre funn peker til en viss grad i samme

retning. Fylkesmennene oppgir at den statlige sektorstyringen er sterk og detaljert, hvilket leder til at oppgaver der målsettinger kan kvantifiseres og benyttes i den statlige mål og resultatstyringen prioriteres. Det er usikkert i hvilken grad dette påvirker de øvrige funksjonene fylkesmennene skal ivareta, slik som veiledning og samordning, men det er flere fylkesmenn som gir uttrykk for at den statlige sektorstyringen er variert mht. detaljeringsgrad, og at disse variasjonene innebærer utfordringer for styringen og prioriteringen av oppgavene i embetene.

5 Hvordan oppfatter fylkesmennene rollen sin?

5.1 Innledning

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i de to spørsmålene om hvordan fylkesmennene oppfatter rollen sin, og hvordan de vurderer kommunenes rolle. Kapittelet gjengir den empirien som er samlet inn gjennom intervju med alle landets fylkesmenn, samt representanter for oppdragsyndighetene. I tillegg suppleres denne empirien med funn fra andre forskningsprosjekt.

Inndelingen av kapittelet tar utgangspunkt i den oppgave- og rolleinndelingen som ligger til grunn for fylkesmannsinstruksen, slik vi har presentert og redegjort for den i kapittel 4.

5.2 Fylkesmannen som sektormyndighet

I utformingen av ethvert demokratisk politisk-administrativt styringssystem er det utilstrekkelig bare å rette fokus mot hvilke organer og institusjonelle ordninger som i best grad bidrar til en effektiv beslutningsfetting på grunnlag av demokratiske prosedyrer. Enhver beslutning skal iverksettes, og veien mellom vedtak og iverksetting kan være lang og kronglete. En rekke studier har også vist at den faktiske iverksetting av et tiltak kan avvike forholdsvis mye i forhold til de målsettinger og intensjoner som lå til grunn for vedtaket (Kjellberg og Reitan, 1995). I denne forstand stopper ikke den politiske prosessen opp når de formelle vedtak er fattet; i alle ledd i gjennomføringen av vedtakene kan det skje endringer og tilpasninger som bidrar til å modifisere de opprinnelige politiske beslutningene. I en spissformulering uttrykte

J.L. Pressman og A. Wildavsky problemet med implementering i følgende undertittel for deres studie med tittelen “Implementation”: ”How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it’s amazing that federal programs work at all” (Pressman og Wildavsky, 1973). I denne studien argumenterer forfatterne med at lange beslutningskjeder også innebærer mange veto-punkter, der aktører på ulike nivåer og i ulike ledd i implementeringsprosessen vil kunne blokkere enkelte tiltak, og dermed gi gjennomføringen av beslutningen en annen retning enn intensjonene opprinnelig var. Av spesiell relevans for vår studie er Pressman og Wildavskys argument om at en avgjørende kvalitet eller egenskap ved en vellykket vedtaksimplementering er at de involverte aktørene er mer orientert mot ”å vite hvordan” enn ”å vite hva” – dvs. at aktørene i prosessen bør være mer fortrolige med prosedyrer og institusjonelle betingelser for implementering enn å være i besittelse av ekspertkunnskaper på selve innholdet til de tiltakene som skal iverksettes. Et hovedbudskap i denne studien er at gjennomføringen eller implementeringen av offentlige vedtak bør rammes inn av rutiniserte relasjoner mellom de beslutende politiske myndigheter og det samfunn eller organisasjoner beslutningen er rettet mot, og dette er desto viktigere jo flere veto-punkter man vil kunne møte underveis i gjennomføringsprosessen. Utfordringen i ethvert styringssystem som har til formål å ivareta relasjonene mellom sentrale politiske myndigheter og lokale myndigheter eller det enkelte lokalsamfunn er å utforme organisatoriske ordninger som sikrer en iverksetting av sentrale vedtak i tråd med de intensjoner og målsettinger disse vedtak er basert på, samtidig som disse ordninger ikke går på bekostning av de politiske og beslutningsmessige rammebetingelser som lavere beslutningsnivåer forutsettes å nyte godt av.

I den organisatoriske utformingen av de utøvende og implementerende myndigheter er det to hovedprinsipper som har fremstått som aktuelle; et territorielt og et funksjonelt (andre prinsipper kan være begrunnet i språklige og etniske skillelinjer/nasjonaliteter, økonomiske skillelinjer, demografiske forskjeller og lignende). Sett i et lengre historisk perspektiv – slik vi tidligere har vært inne på – var det det territoriale prinsippet som opprinnelig var det rådende, gjennom oppdeling av nasjonen i regioner ledet av en kongelig embetsmann med ”allmektige”

funksjoner, men normalt under stram sentral kontroll. Dette prinsippet lå også under utformingen og iverksettingen av det kommunale styringssystemet, men med prinsipielt flere lokale frihetsgrader i forhold til sentralmakten enn lens-, amts- eller fylkesmannsordningen til da hadde innebåret. Gjennom veksten i og differensieringen av det offentlige oppgaveansvaret kom det funksjonelle prinsippet for forvaltningens organisatoriske utforming til å spille en stadig større rolle, og det er særlig i tiden etter andre verdenskrig dette prinsippet fører til en sterk oppsplitting og spesialisering av statens regionale styringssystem. Dersom vi holder oss til Pressman og Wildavskys begrepsbruk synes hovedtråden for utformingen av statens regionale styringssystem gjennom de senere år å være ”å vite hva” heller enn ”å vite hvordan”; den funksjonelle spesialist er i ferd med å innta den regionale politiske/administrative arenaen til fortrenghet for, i hvert fall i relativ forstand, den territoriale generalist – slik fylkesmannsembetet, men også fylkeskommunen, har vært ment å være. Trådene mellom sentralmakt og lokalsamfunn er ikke samlet i ett generalistembete, og også dette embetet har fått en intern organisering der spesialistoppgaver i forhold til både befolkning og kommuner utgjør en brorpart av embetets samlede virksomhet og organisert innenfor en funksjonell avdelingsstruktur. I dag er disse spesialistoppgaver knyttet til landbruk, nærings- og bygdeutvikling, miljøvern, samfunnssikkerhet, sosial- og familiesaker, diverse forvaltningssaker (bl.a. forliksråd, vergemål, statsborgerskap, plan- og bygningsrett), helse og oppvekst og utdanning. For flere av disse områdene har fylkesmannen et eksklusivt ansvar i forhold til enkeltindivider, bedrifter og andre samfunnsinstitusjoner, mens embetet i de fleste saker innenfor utdannings-, helse- og sosialområdet ivaretar oppgaver overfor eller i samarbeid med kommunene. Fylkesmannens oppgaver og funksjoner som representant for de sentrale politiske myndigheter er imidlertid både mer omfattende og mer fleksible enn det en funksjonell avgrensning innebærer. I det følgende skal vi derfor se noe nærmere på hvordan fylkesmennene selv oppfatter sine oppgaver som kongens og regjeringens representant i fylket.

5.2.1 Iverksetter av statlig politikk

Rollen som iverksetter av statlige vedtak er det som vektlegges av de fleste fylkesmenn som det fremste kjennetegn ved rollen, og der

de fleste understreker funksjonen som bindeledd mellom storting/regjering og den enkelte kommune og lokalsamfunn. Rollen som sektormyndighet er også den som legger beslag på den største ressursinnsatsen fra fylkesmannsembetets side, gjennom særlovgivning, tildelingsbrev og embetsoppdrag. Innenfor embetet er betydningen av disse sektoroppgavene markert gjennom avdelingsstrukturen i forhold til sosialområdet, helsefeltet, utdanningsområdet og landbruk og annen næringsvirksomhet. Dette er avdelinger som også opptrer mer eller mindre uavhengig i forhold til hverandre, og hvor Fylkesmannens handlingsrom i forhold til en effektiv samordning av disse virksomhetene, avgrenses av spesiallovgivningen og graden av detaljstyring gjennom mål- og resultatkrav i tildelingsbrev og embetsoppdrag.

Noen fylkesmenn opplever at Storting og Regjering har en manglende bevissthet om iverksettingssiden av politiske vedtak, og hva som innebærer av arbeid og tiltak for å følge opp de vedtakene politikerne fatter. Det vises til at i rollen som sektormyndighet må Fylkesmannen forholde seg til vedtak fra et Storting som fra tid til annen lukker øynene når debatten kommer om hvordan kommunene skal gjennomføre vedtakene. En av fylkesmennene med lang politisk fartstid fra sentrale posisjoner hevdet i vårt intervju at sentrale politiske myndigheter, representert ved Storting og Regjering, har mangelfulle kunnskaper om hvilke gjøremål som ligger til fylkesmannsembetet, i kombinasjon med lav bevissthet om hvilke tiltak som er nødvendige for å iverksette de vedtak som ble fattet:

For meg ble møtet med embetet ganske sterkt. Nå tenker jeg: hva trodde jeg, egentlig selv som stortingsrepresentant skjedde med vedtak vi fattet? De ble jo overført til regjeringen for oppfølging, men hva så? Jeg er i tvil om hvor bevisste stortingsrepresentanter er i forhold til hva som skjer med vedtak de fatter. For vedtakene skal jo følges opp i praksis (Intervju fylkesmann).

Stortingets manglende bevissthet omkring utfordringer ved iverksettingen av deres vedtak og hvilken rolle Fylkesmannen ivaretar i dette arbeidet, ble også understreket av andre fylkesmenn, og særlig de som selv hadde en bakgrunn som Stortingsrepresentant og/eller statsråd. Som en av disse sa i vårt

intervju tvilte vedkommende sterkt på at noen Stortingsrepresentant kunne gi noe klart svar på et spørsmål om hva Fylkesmannens jobb med apostiller innebar. En hovedårsak til denne manglende innsikt i hvilke oppgaver Fylkesmannen ivaretar, mente vedkommende lå i den sektorspesialiseringen som de fleste Stortingsrepresentanter ”utsettes” for, og hvor det bare en visse sider ved fylkesmannsembetet som de gjennom sin Stortingskarriere kommer i befatning med. Det er imidlertid ingen av fylkesmennene som opplever det som et direkte problem at Stortingets innsikt i Fylkesmannens oppgaver er begrenset, og det har heller ikke vært til hinder for at Storting og Regjering vedtar lover og utformer retningslinjer som skal iverksettes eller følges opp av fylkesmannsembetet. Det som er en utfordring for fylkesmennene er å forholde seg til en forholdsvis fragmentert sentralstat der Fylkesmannens handlingsrom vil kunne variere fra en sektor til en annen. Det synes heller ikke å være slik at den kritikkutsatthet som fylkesmennene opplever er størst i forhold til saker der Fylkesmannen nyter forholdsvis stor grad av autonomi i forhold til sentrale retningslinjer, lover og enkeltvedtak. Ifølge en av fylkesmennene er det innenfor de områder der ”den statlige politikken er mest tydelig” man oftest opplever klager på Fylkesmannen. Som eksempel på dette trakk vedkommende frem jordvern: ”der er vi knallharde”!

Generelt er det flere fylkesmenn som gir uttrykk for at den statlige sektorstyringen er sterk. Den statlige eller departementale reguleringen av virksomheten på regionalt og lokalt plan kan ofte bli svært detaljert, og i en viss forstand uttrykke en viss mistillit overfor regionale og kommunale myndigheters evne og vilje til å forholde seg lydige til departementenes målsettinger og retningslinjer. En fylkesmann redegjorde for egne erfaringer fra engasjement på nasjonalt plan:

Vi var nok veldig reserverte til at regionalt nivå skulle overta statlig myndighet og oppgaver. Man kan styre egen etat, men blir det lagt til et annet forvaltningsnivå blir det vanskeligere å styre hva de skal gjøre og mene og så videre (Intervju fylkesmann).

En annen fylkesmann hevdet at det er en tendens til at ”departementene vil ... følge sin krone helt ut” (Intervju fylkesmann), med svært lite rom for lokal skjønnsutøvelse. En

annen fylkesmann ga uttrykk for at ”noen departementer er detaljister så det holder” (Intervju fylkesmann). I forhold til sektoriseringen og den allmenne fragmenteringen som følge av fagdepartementenes krav og målsettinger mente en tredje fylkesmann at det var en fare for at ”hver mann får sin paragraf” (Intervju fylkesmann). Samtidig er fylkesmennene klare på at i saker som særlig angår borgernes rettigheter overfor kommuner og offentlige myndigheter mer generelt, vil rettssikkerhets- og likhetsprinsipper normalt ha forrang for hensynet til det kommunale folkestyret.

En spesiell side ved de forvaltningsoppgaver som Fylkesmannen ivaretar overfor kommunesektoren knytter seg til det å sikre legitimitet og oppslutning om tiltakene – eller i hvert fall å forklare formålet med en statlig forordning. En fylkesmann brukte i vårt intervju med vedkommende begrepet ”folkeopplysning” som betegnelse på denne formidlingsoppgaven, og hvor formålet åpenbart er å fjerne eller svekke mulige ”veto-punkter” i forhold til gjennomføringen av den statlige politikken på kommunalt nivå – og da innenfor felter hvor fylkesmennene har en tilsyns- og kontrollansvar. Spesielt synes miljøhensyn og statlig miljøpolitikk å representere utfordringer for denne type av ”folkeopplysning” fra fylkesmennes side.

En slik form for ”folkeopplysning” omkring formålet med statlig politikk er imidlertid ikke alltid uproblematisk. Et problem er dersom denne statlige politikken skifter med skiftende regjeringer, og hvor det lett kan oppstå usikkerhet blant kommunene om hva som er gjeldende målsetninger innenfor vedkommende politikkområder. Et annet problem har man der man står overfor sterkt politiserte og ideologiserte spørsmål, og der lokale politiske preferanser og flertallsstandpunkter står i et konfliktfylt forhold til den politikk de sentrale politiske myndighetene har lagt opp til. Slike spørsmål vil til syvende og sist kunne berøre selve det verdimeslige grunnlaget for det lokale folkestyret, og derved overskride de interessemessige motsetninger som konkrete konflikter ofte har sitt utspring i. En fylkesmann vurderte det slik:

Det avhenger også av hvorvidt kommunene kjører på og ikke aksepterer den statlige rollen. Hvis de driver motpolitikk blir det tungt (Intervju fylkesmann).

Fylkesmannens forvaltningsmessige oppgaver går imidlertid ikke bare i en retning. Som overordnet myndighet for den lokale implementeringen av fagdepartementenes ulike tiltak vil Fylkesmannen også ha som en viktig oppgave å yte informasjon om lokale utfordringer og problemer overfor de ulike fagdepartement. Hvor vellykket iverksettingen av sentrale tiltak er i de enkelte lokalmiljøer er som regel avhengig av lokale forhold, og hvor det er viktig å vinne forståelse sentralt for behovet for lokale tilpasninger. Samtidig er nok fylkesmennene klar over at man ikke uten videre kan betjene to prinsipaler samtidig: departementene og kommunene. Det dilemma fylkesmennene kan føle på dette området ble uttrykt slik at en fylkesmann:

Jeg vil si det sånn at det er litt manglende forståelse for at vi ikke kan gå lengre i vår rådgivning og veiledning til dem fordi vi kan bli klageinstans på samme spørsmål. Det er nok litt manglende forståelse for akkurat dette. Det er ikke politisk vanskelige saker, heller faglig vanskelige saker (Intervju fylkesmann).

Det er nettopp bredden og variasjonen m.h.t. faglig autonomi i fylkesmannens gjøremål og ansvarsområde som gjør at stillingen avviker fra både en tradisjonell embetsrolle og fra en politikerrolle. I forholdet mellom disse to roller er fylkesmannen en hybrid, der man både skal opptre i forhold til Weberianske byråkratiske regelorienterte prinsipper og i forhold til allmenn politisk skjønnsutøvelse. Dette er en tvetydighet som så å si er bygget inn i de lover og instruksjer fylkesmannen skal forholde seg til; på den ene siden skal man bidra til en tett oppfølging av lover og regler i forhold til spesifikke saksområder, og på den annen side skal man ivareta en samordnende funksjon i forhold til mangfold av oppgaver som både embetet selv, kommunene og den regionale/lokale stat er satt til å utøve. I våre intervjuer er det flere fylkesmenn som understreker at fylkesmannsrollen langt på vei er en politisk rolle, men ikke en partipolitisk rolle. En av de fylkesmenn som vi intervjuet uttrykte det slik: ”Vi steller med politikk hele tiden, men vi er ikke noe politisk organ” (Intervju fylkesmann). En annen fylkesmann benyttet uttrykket samfunnsrollen, i motsetning til embetsmannsrollen, for å karakterisere den tilnærming vedkommende mente man måtte ha til denne stillingen. For denne fylkesmannen innebar denne politiske rollen eller samfunnsrollen at ”man lojalt skal følge opp statlige politiske

vedtak i det enkelte fylket, og samtidig utøve allment politisk skjønn på flere oppgaveområder der det ikke forelå noen stramme og tydelige lovreguleringer” (Intervju fylkesmann). Men vedkommende fylkesmann var også meget klar på at Fylkesmannen ”kan ikke drive butikk etter eget forgodtbefinnende”. En annen fylkesmann uttrykte det slik: ”Jeg sier til kommunene at de ikke må tro at vi driver dette på frihånd” (Intervju fylkesmann).

Selv om det er visse nyanser i de svar vi fikk på spørsmålet om hvor uavhengig fylkesmennene kunne handle i forhold til de ulike oppgaver, hersker det en klar konsensus blant fylkesmennene om at de er regjeringens representanter med ansvar for å sikre at sentralt fattede vedtak blir iverksatt på regionalt eller lokalt nivå – enten denne iverksettingen skjer direkte i regi av fylkesmanns-embetet eller at den forvaltes av fylkeskommuner og kommuner – og der Fylkesmannen vil ivareta en rolle som tilsyns-, veilednings- og klagemyndighet. Det er m.a.o. innenfor et hierarkisk utformet system av top-down-styring fylkesmanns-embetet synes å definere og ivareta de fleste av sine gjøremål. Og det synes også å være innenfor denne modellen de føler seg mest til rette.

5.2.2 Initiativtaker på vegne av fylket

Som det framgår av fylkesmannsinstruksen forventes fylkesmannen også, å ta mer skjønnsbaserte initiativ for å løse de oppgaver og mål Fylkesmannen er pålagt, og initiativ på vegne av kommuner og lokalsamfunn i forhold til regjering og Storting. I instruksens § 1 fastslås det at Fylkesmannen skal

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

Og i § 2 heter det at Fylkesmannen

(...) skal holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver

Dette er formuleringer som definerer et rom for selvstendig skjønnsutøvelse og initiativ, både på vegne av staten og på vegne av fylket, som *kan* være betydelig.

I intervjuene var de fleste fylkesmennene klare på at rollen som initiativtaker overfor bl.a. sentrale myndigheter var viktig, men ga også uttrykk for en viss tilbakeholdenhet m.h.t. bruken av en slik initiativrett. En av fylkesmennene uttrykte det slik:

Det som ligger i initiativretten er jeg tilbakeholden med fordi jeg er redd for å gå i noens bed. Det kan potensielt være politiske spørsmål, og lobbyvirksomhet, og det er jeg ikke med på (Intervju fylkesmann).

Det fremkommer også av intervjuene at fylkesmennene fyller initiativrollen ulikt. Ikke alle fylkesmenn er like tilbakeholdne i en slik initiativrolle i forhold til sentrale myndigheter eller andre aktører. Men en holdning som synes gjennomgående er å unngå saker som kan være konfliktfylte i fylket. Det synes å være enighet om at fylkesmannens initiativ skal være samlende for regionen. Dette får betydning for valget av saker. Fylkesmennene ser det som viktig å velge saker som ikke er politisk kontroversielle, og som heller ikke kan bli misbrukt i en eventuell politisk tautrekking. Flere fylkesmenn, ikke bare de med politisk bakgrunn, fremhever at her er politisk skjønn og teft viktig. Viljen til å fungere som initiativtaker synes altså å være betinget av hvilke saker slike initiativ gjelder. Noen fylkesmenn syntes det var uproblematisk å være initiativtaker til etablering av samarbeidsordninger mellom ulike regionale statlige etater og kommunene, men var langt mer forbeholdne i saker der krav om spesifikke statlige løsninger av oppgaver eller problemer i kommunene innen fylket var grunnlaget for initiativet.

Flere fylkesmenn forteller at initiativrollen er etterspurt blant kommunene, i den forstand at fylkesmennene mottar henvendelser om å ta saker videre, eller om hjelp til å åpne dører. En av fylkesmennene ønsket gjerne å fungere som døråpner i forhold til sentrale politiske og administrative myndigheter, men ønsket ikke å opptre som noen frontfigur m.h.t. det å stille krav om spesielle tildelinger eller ordninger. Samtidig gjaldt også her å ha en fintfølelse i forhold til hvilke type saker det er riktig av fylkesmannen å gå inn i. En av fylkesmennene uttrykte seg på følgende måte:

Det kan være at noen ønsker å reise til Oslo med en sak som er tåpelig. Da gir jeg det råd at dette ikke er lurt, og så sier jeg nei til å delta (Intervju fylkesmann)

Den samme fylkesmannen avviste imidlertid ikke å delta i delegasjoner, og mente også at det normalt ville være hensiktsmessig at fylkesmannen deltar på de mer formelle møtene i departementet i saker som angår vedkommende fylke.

Vedkommende mente at initiativrollen potensielt kan være en politisk rolle fremfor en embetsmannsrolle, og at det er viktig å være seg dette bevisst når man tar slike initiativer eller slutter opp om disse.

De fleste fylkesmennene, enten de har bakgrunn som politikere eller ikke, er opptatt av at rollen som initiativtaker ikke skal bli oppfattet som partipolitisk. Dette gjør at noen er forbeholdne til å gå for aktivt inn i denne rollen. Noen fylkesmenn opplever at de mottar mange henvendelser fra lokalpolitikere om å være med og løfte frem saker, som døråpner eller bistand til selve saken. Alle ser på det å melde fra oppover om virkninger av statlig politikk som viktig, men noen fylkesmenn etterlyser noen flere kanaler. En fylkesmann uttalte at:

Jeg tror (...) at det er biten oppover som er vanskeligst eller mest uklar. Det er greit å ta signalene fra sentrale myndigheter inn i fylket, men andre veien er mer uklar (Intervju fylkesmann).

Som vi har vært inne på påpeker flere at tradisjonen i det enkelte fylke eller fylkesmannsembete har betydning for å fylle initiativrollen. Flere mener rollen utøves, og bør utøves, forskjellig fra embete til embete i den forstand at noen fylkesmenn er mer aktive enn andre. Dette blir som nevnt begrunnet med at det er ulike tradisjoner og kulturer for hvor aktiv initiativrolle en fylkesmann kan ha i de ulike fylkene. Det blir også begrunnet med at fylkets egenart er varierer med hensyn til kommunestruktur, næringsstruktur, geografi osv. Derfor må også initiativrollen ha rom for tilpasning. Det blir eksempelvis vist til at i enkelte fylker kan være behov for en aktiv fylkesmann som kan virke til gagn for fylket og fremme regionens interesser, fordi fylkene er ulikt utrustet med hensyn til andre maktfaktorer som næringslivsaktører, organisasjoner og kompetansemiljøer. Noen få fylkesmenn mente de var lite aktive i denne rollen, og at dette hang sammen med

tradisjonen i fylket. En fylkesmann mente seg nærmest litt for lite aktiv:

Jeg kan bare snakke for egen del, men her tror jeg vi kunne vært flinkere. Her kunne vi gjort mer. Men det er vanskelig, for vi kan ikke gå inn i arenaer hvor vi blir oppfattet som politiske aktører. Tilbakemeldinger om virkninger av statlig politikk kan ikke fremstå som åpen kritikk av Storting og Regjering. Vi må bruke andre kanaler enn media. Kanskje kan vi i noen saker nå lengre med det? Som Fylkesmann skal vi gi en objektiv tilbakemelding til departementet. Vi har en post på våre kommunemøter, hvor vi sier at vi kan melde tilbake om virkningene av statlig politikk (Intervju fylkesmann).

Et par av fylkesmennene ga for øvrig uttrykk for at noe av den forsiktige linjen i forhold til det å ta initiativ overfor sentrale politiske myndigheter i saker som hadde tydelige politiske overtoner – slik som kommunesammenslutninger – ikke minst hang sammen med det faktum at embetet var en åremålsstilling, og der en for sterk politisk aktivitet rettet mot sentrale politiske og administrative myndigheter ville kunne svekke mulighetene for gjenoppnevning for en ny periode. I denne forstand kunne selve oppnevningssystemet bidra til en disiplinering av fylkesmanns-embetet – og da en disiplinering som understreket deres lojalitet mot de statlige politiske myndigheter. Hvor utbredt en slik forståelse er blant fylkesmennene er det imidlertid ikke mulig å bedømme ut fra vårt intervjumateriale; det var bare en fylkesmann som berørte nettopp dette spørsmålet.

Den skepsis mot å ta initiativ som flere av fylkesmennene gir uttrykk for i intervjuene synes først og fremst å være begrunnet i sakenes politiske innhold snarere enn i de politiske prosedyrer som slike initiativ kan innebære for den enkelte fylkesmanns engasjement. Særlig fylkesmenn med politisk erfaring understreker betydningen av å ha gode personlige nettverk til sentrale politiske og administrative aktører. I spesielle saker kunne en slik nettverksbasert kontakt, for eksempel på vegne av en eller flere kommuner, være mer effektiv for en god løsning på saken enn formaliserte krav og delegasjonsreiser til hovedstaden.

Det er ikke til å komme bort fra at fylkesmennenes ulike oppfatninger knyttet til hvordan initiativrollen skal fylles, også har å gjøre med den enkeltes preferanser og bakgrunn. At den enkelte fylkesmanns initiativrolle skal utøves på en måte som oppfattes som legitim i fylket virker å være langt fremme i den enkeltes bevissthet. Samtidig er flere åpne på at dette kan være en balanse-gang hvor man av og til opplever å trå litt feil, og hvor man må korrigere seg etter det. Slike erfaringer er et element i styrings-dialogen, i den enkeltes ledersamtaler med Fornnyings- og administrasjonsdepartementet.

Når det gjelder initiativrollen er det et gjennomgående trekk i våre intervjuer med fylkesmennene at de reserverer seg mot å ivareta en for aktiv rolle, særlig i saker som retter seg mot de sentrale politiske myndigheter. Begrunnelsen for dette er først og fremst at de da trer inn i en såpass rendyrket politisk rolle at det kan bidra til å svekke deres legitimitet i embetet. Riktignok nok erkjenner de fleste fylkesmenn at deres rolle i stor grad har politiske sider, bl.a. gjennom den mulighet de har for å utøve skjønn i en rekke saker, men initiativrollen kan ofte innebære at man havner opp i mer rendyrkede partipolitiske standpunkter – noe de ønsker å unngå. Kanskje det aller klareste uttrykk mot en slik vegring for å gå inn i en slik politiserende rolle fikk vi gjennom følgende utsagn fra en av fylkesmennene:

Willoch kritiserte (...) regjeringen sønder og sammen. Han viste til instruksene (og) han hadde veldig frimodighet. Da ble det litt sånn: ”én Willoch, men ikke flere”. Det er ingen andre som har gått inn og tatt Willoch-rollen (Intervju fylkesmann).

5.2.3 Bindeledd mellom kommune og stat: informasjonsknutepunkt

Fylkesmannen er Stortingets og regjeringens representant i fylket, men også fylkets representant i Storting og Regjering (Intervju fylkesmann).

Dette sitatet fra en fylkesmann summerer på en treffende måte opp det som ligger i fylkesmannsinstruksens § 2 om at Fylkesmannen skal holde regjeringen og sentraladministrasjonens orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning

av oppgaver i den utstrekning Fylkesmannen finner det nødvendig eller formålstjenelig. Samtidig som fylkesmennene er svært opptatt av å understreke at de er statens forlengede arm i fylket og lojal til den til enhver tid sittende regjering, er det er ingen tvil om at fylkesmennene ser rollen med å være informasjonsknutepunkt som en viktig oppgave som går begge veier:

Fylkesmannen har i sin instruks at den ikke bare skal gjennomføre statlig politikk, men også ivareta en bindeleddsrolle. Dette innebærer ikke noe ombud, men et befolkningens ønske, et krav til å fortelle om virkninger eller utilsiktede virkninger av statlig politikk (...). Så vi innehar en oppgave i å fortelle de ubehagelige sannhetene, ikke bare å iverksette. Hvis vi ikke kan gjøre dette blir Fylkesmannen servil. (Intervju fylkesmann)

I den generelle beskrivelsen og vurderingen av denne bindeledds-funksjonen benyttet en av fylkesmennene timeglasset som metafor for relasjonene mellom de sentrale myndigheter og kommuner og lokalsamfunn. I den øverste kolben fyller staten sin lovgivning og sine retningslinjer som Fylkesmannen skal formidle til den nederste kolben – som utgjøres av kommuner og lokalsamfunn. Ideelt sett antas Fylkesmannen å samle de ulike tråder som strekkes mellom sentrale og lokale myndigheter, men i virkeligheten vil mange av disse styringslinjene passere utenom det smale røret som forbinder de to kolbene i timeglasset. Mulighetene til å samle trådene og å drive aktiv samordning av relasjonene mellom ulike statlige myndigheter og kommuner og lokalsamfunn er ikke minst svekket gjennom utviklingen av spesialiserte statlige regioninndelinger knyttet til enkeltoppgaver. Dette ble fremholdt som et problem i forhold til det samordningsoppdraget Fylkesmannen gjennom instruksene hadde fått.⁸¹ En fylkesmann kom med følgende hjertesukk i forhold til denne bindeledds-funksjonen mellom mange statlige myndigheter og kommunene:

Det eksisterer i deler av sentraladministrasjonen en noe gal og for snever oppfatning av fylkesmanns-embetene først og fremst som rettssikkerhetsinstans,

⁸¹ Dette avsnittet er imidlertid begrenset til å se på Fylkesmannens rolle som bindeledd, mens samordningsoppgavene blir behandlet nærmere i 5.2

og ikke også som viktig samfunnsaktør med innsikt i et bredt spekter av forhold i fylket. Fylkesmannens betydning for lokal og regional utvikling og kompetanse er langt større på et langt bredere felt enn det noen oppfatter (Intervju fylkesmann).

I vår datainnsamling har vi eksempler på hva fylkesmennene melder tilbake om. Disse eksemplene gjelder først og fremst virkningene av statlig sektorpolitikk. Ett eksempel er følgende:

Jeg har brukt den muligheten jeg har til å melde tilbake, til rapportering. Det går nesten ikke an å lage de samme krav til rapportering osv. til (red. en småkommune) som du gjør til (red. en storkommune). (red. Småkommunen) har jo en veldig liten administrasjon og må nesten bruke denne til å drive politikk, ikke sant, i motsetning til store kommuner som nærmest kan ha en ansatt som bare driver med rapportering (Intervju fylkesmann).

At fylkesmannens kommune- og regionkunnskap blir ansett som verdifull også for oppdragsmyndighetene, kommer fram i våre intervjuer med disse.

Jeg opplever at direktoratene, som er tettere på Fylkesmannen enn det vi er, også formidler disse tingene opp til oss, de har også en sånn rolle. Men Fylkesmannen har en helt annen posisjon, direktoratene er ikke inne på samme måte i planlegging osv. I disse prosessene har Fylkesmannen den rollen at de må lytte og fange opp hva som er lokale behov. Fylkesmennene har mye nærmere kontakt med ordførere og kommunene enn direktoratene, noe som er viktig for oss (Intervju oppdragsmyndighet).

En viktig indikasjon fra en tidligere NIBR-studie om dialogen mellom Fylkesmannen og kommunene, var betydningen av at kommunene hadde en forståelse av at Fylkesmannen også bringer signaler videre – fra kommunene til departementene. Studiene antydte at dette var en faktor som har betydelig innvirkning på tillitsforholdet mellom kommune og fylkesmannsembete, og

dermed også dialogen mellom dem (Hanssen, Heløe og Klausen 2004)

5.3 Fylkesmannen som samordner og megler

Som redegjort for i kapittel 4 er Fylkesmannens samordningsoppgaver gitt større oppmerksomhet og formulert mer ambisiøst i tildelingsbrev og rapportering de siste årene. Flere av våre kilder har et inntrykk av at det helhetlige perspektivet og samordningsoppgavene står sterkere i dag enn tidligere.

Samtidig går det frem av intervjumaterialet at samordning kan være en vanskelig og til dels noe uklar oppgave. Flere informanter er inne på at det letteste for Fylkesmannen antakelig er å formidle nasjonal politikk der den er sterk, mens det kan være litt mer uklart der fylkesmennene eller de ulike embetene selv må ta et samordningsinitiativ.

Som vi tidligere har vært inne på har Fylkesmannen ingen rettslig beslutningsmyndighet overfor kommunene i kraft av samordningsrollen i fylkesmannsinstruksen.⁸² Samordningsmandatet går ut på at Fylkesmannen skal framstå enhetlig på tvers av sektorene i eget embete, samtidig som det skal samordne statlige etater i fylket som har ansvar for oppfølging overfor kommunesektoren. Fra flere hold trekkes det fram at de statlige styringssignalene er varierte og at det er ulike holdninger og oppfatninger sektorene i mellom, til hvor frie tøyler fylkesmennene skal ha. Fra enkelte sektorer blir det veldig detaljert, mens målene og oppgavene kan være åpnere definert fra andre. Dette gjør at samordningen kan oppleves som en utfordring. Det blir påpekt at samordningsoppdraget er problematisk: Det vises til tildelingsbrevet, hvor det står at Fylkesmannen skal samordne ulike sektorer, men det står ikke i de andres tildelingsbrev at de skal la seg samordne av Fylkesmannen. Det synes å være et ønske blant flere fylkesmenn at dette forholdet er noe som må inn i tildelingsbrevene. Også fra oppdragsmyndighetenes side blir dette oppfattet å være en utfordring:

⁸² Fylkesmannen har en samordningsrolle når det gjelder samordning av statlig tilsynsvirksomhet etter kommuneloven kapittel 10 A, se omtale i kapittel 3.

De fleste fylkesmenn er veldig flinke til å ordne i eget hus og samordne de ulike virksomhetene i embetene, men samordningen av alle styringssignalene fra regional stat, veivesenet osv., er nok atskillig svakere. Fylkesmannen skal jo samordne regional stat som ikke har oppgaver i tildelingsbrevet også. Det er jo avhengig av at de eksterne sektorene er med på det (Intervju oppdragsmyndighet).

Det er flere fylkesmenn som problematiserer de spesielle utfordringer den statlige fragmenteringen innebærer, for Fylkesmannens muligheter til samordning – og det gjelder ikke bare i forholdet mellom statlige regionale myndigheter som ikke er organisert under fylkesmannsembetet, men også mellom fagavdelingene under Fylkesmannen. Det blir vist til at kontakten mellom Fylkesmannens egne fagavdelinger og de respektive sektorene er omfattende. Som en fylkesmann fremhevet står man i fare for å utvikle en sektoradministrasjon der ”hver mann får sin paragraf”, noe som vanskeliggjør i hvert fall den mer kortsiktige samordningen.

Staten har forsterket faglig sektorisering, gjennom sin egen organisering, og mange tenker i ”siloeer”. Det blir kommunene litt frustrert over (...) Noen må ta ansvaret for helheten. Ofte viser det seg vanskelig for departementene selv. Vi har organisert oss for å styrke samordningen innad i embetet. Jeg skjønner ikke hvilke andre instanser som kan ivareta samordningen om ikke Fylkesmannen” (Intervju fylkesmann)

Flere fremhever derfor at noe av det viktigste Fylkesmannen kan gjøre i henhold til samordningsoppdraget er å legge til rette for samordning gjennom intern organisering av arbeidet i eget embete. Ved flere embeter er det derfor eksempelvis opprettet såkalte ”ovaler”, ”røde eller blå grupper” hvor det er meningen at avdelingene skal jobbe på tvers og møtes i tverrgående fora for å jobbe med saker i fellesskap, utvikle helhetlige perspektiver, løsninger eller handlemåter i ulike saker. Samordning av tilsyn utgjør en sak som mange embeter forsøker i forhold til kommunene i slike samordningsfora.

Andre fellesstrekk i måten embetene løser samordningsoppdraget sitt på er en rutinisert dialog med de regionale statsetatene. Et

statlig etatssjefsmøte en til to eller flere ganger i året er vanlig. Som vi har vært inne på gir de fleste fylkesmennene uttrykk for at den geografiske inndelingen av regional stat kompliserer samordningsoppgavene. En fylkesmann sier det slik:

Jeg føler meg litt presset på at jeg virkelig må ha noe å varte opp med for å kunne kalle inn f.eks. veisjefen som har fem, og politisjefen som har to fylker. Her ligger det en utfordring (...) En risiko er at kommuneperspektivet på disse store møtene blir litt fjernt (Intervju fylkesmann).

Samordningsmandatet oppleves også noe ulikt av fylkesmennene. Et eksempel er synet på forventningsbrevmetoden. KRD utarbeidet for noen år siden en veileder om hvordan styringsdialogen mellom staten ved Fylkesmannen og kommunene samordnes og forbedres (Rundskriv H-2113). Et forventningsbrev er ment å være en samlet formidling av de strategisk viktige statlige styringssignalene overfor kommunene. I våre undersøkelser varierer det hvilke embeter som bruker forventningsbrev og hvilke som ikke gjør det. Begrunnelser for at forventningsbrev brukes er at det oppleves som et nyttig og informativt hjelpemiddel for kommunene, og at kommunene ønsker det. I noen fylker oppleves forventningsbrevet som litt gammelt og utdatert i formen, og det arbeides for å fornye og vitalisere dokumentet. Noen bruker "tilstandsrapport" i stedet, andre utarbeider såkalte "kommunebilder". En informant forklarer:

Det som jeg opplevde som nyttig og interessant var selve produksjonen av forventningsbrevet fordi vi og disse seks etatene som var involvert kom hverandre nær. Vi jobbet sammen for å få innholdet til å være helhetlig, inspirerende og nært slik at produktet skulle bli bra (Intervju fylkesmann).

I andre fylker virker det ikke å være samme holdning til forventningsbrev. Det blir påpekt at kommunene opplever det som for styrende. Inntrykket er at fylkesmennene er lydhøre overfor kommunene om bruk av forventningsbrev eller ikke. Valget om forventningsbrev blir som regel begrunnet med henvisning til kommunenes preferanser. En fylkesmann forteller:

Vi har et dokument – oppgavebrevet – som andre kaller forventingsbrev. Det er ti år siden vi begynte. Det ble ikke godt mottatt i starten. Kommunene syntes det ble for mye statlig styring. Blant annet derfor kaller vi det nå oppgavebrev (...) Vi skisserer hva som er lovfestet og lovpålagt og hva som er trukket opp av politiske føringer, og om økonomiske stimuli. Så vi sikrer ikke hva som er viktigst, men gir en totalgjennomgang. Noen kommuner bruker dette aktivt i formannskapet, i andre havner kommuner havner det hos rådmann og ordfører. Vi bruker brevet blant annet som utgangspunkt for dialogen i våre møter med kommunene. De største kommunene synes bedre kjent med de statlige føringene enn de små. Vi får nå gode tilbakemeldinger fra kommunene, brevet er ikke kontroversielt lenger. Men det gikk opprinnelig rett inn i det lokale selvstyret (Intervju fylkesmann).

Flere fylkesmenn er opptatt av at for mye samordning kan innebære at Fylkesmannen blir for styrende. Det blir påpekt at Fylkesmannen skal samordne, men at det er kommunene som skal prioritere. Noen forteller om at dette skillet ikke alltid er like langt fremme i kommunene:

Kommunene var veldig opptatt av at staten skulle samordne seg. Det jeg har sagt til kommunene er at det er greit at dere ber om dette, men dere skal være klar over at en samordnet stat det er en sterk stat! Når signalene spriker, så kan jo kommunene gjøre som de vil. Men er den samordnet, da har ikke kommunene så mye valg. (Intervju fylkesmann)

Fylkesmennene opplever at kommunene ofte etterspør klare svar når staten taler med mange tunger. Men samtidig blir det påpekt at det ligger et kommunalt handlingsrom i disse avveiningene som kommunene trenger bevisstgjøring på. Om det er slik at kommunene etterspør mer samordning, mens fylkesmannen er forsiktig med å gå for langt, har ikke vi noe empirisk grunnlag for å vurdere. Men det er mange fylkesmenn som er opptatt av å formidle at organisasjonen ikke skal gå for langt i rådgivning og samordning. Fylkesmannen skal samordne, men ikke gå inn i

kommunenes prioriteringer. Noen fylkesmenn forteller at dette er problemstillinger som det med ujevne mellomrom blir satt fokus på i organisasjonen. Antakelig er dette avveininger som er vanskelige fordi det er mange hensyn som skal vektas: hensynet til det kommunale folkestyret, hensynet til ikke å møte seg selv i døren som klagesaksbehandler i neste omgang, og hensynet til kommunenes behov for råd og innspill om hvordan de skal samordne seg. Dette er hensyn som kan peke i ulik retning.

Samordning av arealpolitikken

I sin arealforvaltning er det kommunene selv som fatter endelig planvedtak. Men kommunene skal ivareta viktige nasjonale og regionale interesser, og kommunale planvedtak skal være i samsvar med den nasjonale arealpolitikken. Virkemidler som Fylkesmannen har i denne styringen er blant annet samordning av de statlige styringssignalene og formidling av disse, behandling av klager (tillatelser, dispensasjoner) og innsigelsesmyndighet i forhold til kommunale planer.

Det samordningsansvaret som Fylkesmannen har innen arealplanleggingen, blir i våre intervjuer trukket frem av de fleste fylkesmenn som en av de mest konfliktfylkte oppgavene. Fylkesmennene opplever både regjeringens politiske styringssignaler som svært sterke og tydelige, og kommunenes ønske om selv å bestemme over egen arealpolitikk som fremtredende. Dette innebærer at samordningen mellom miljøkrav og andre sektorkrav, statlig styring og kommunalt selvstyre blir krevende:

Dette er et område der nasjonal politikk, med skiftende regjeringer kan føre til endringer i fokus og vektlegging av kriterier, uten at det er endring i lovbestemmelsene. Vi skal ivareta rollen som samordner og formidler av nasjonal politikk, derfor søker vi å gjøre dette tidligst mulig i planprosessene slik at vi slipper å komme med innsigelser (Intervju fylkesmann).

En annen fylkesmann forklarer i tillegg at forhold i det enkelte fylke spiller inn her. Flere norske fylker berøres i sterkere grad enn andre av eksempelvis strandsonevernet og jordvernet, og tettstedsutvikling vil raskt kunne bli styrt av den nasjonale

politikken på disse områdene. Dette er forhold som gjør at fylkesmannen er aktiv i ulike arealplanprosesser.

Veiledning og dialog i tidlig fase oppleves som et viktig konfliktforebyggende virkemiddel i arealplanleggingen, og flere fylkesmenn har påpekt betydningen av å kanalisere ressurser til dette. Det blir vist til at embetene avholder regelmessige arealplanmøter og ellers andre kompetanseutviklingstiltak. Et par av embetene forteller at de ikke har maktet å avsette tilstrekkelige ressurser til ønsket veiledning og opplæring tidlig i prosessene, og at de merker at dette gir seg utslag gjennom flere innsigelser og klagesaker. Betydningen av veiledning og dialog tidlig i prosessene blir også vektlagt fra departementshold:

Det varierer hvor mye planarbeidet er prioritert i embetet. Det er ulike konfliktnivåer i fylkene, hva slags samarbeid man har og hvordan man arbeider på dette området. Noen embeter bærer preg av knapphet på ressurser og investerer kanskje ikke så mye av veiledende og forebyggende innsats i tidlig fase. Hvis man ikke løser ting i tidlig fase blir det litt mer støytav det. Det er viktig at fylkesmannsrollen utøves på en sånn måte at kommunene tidlig får et signal om at her er de i konflikt med nasjonale interesser (Intervju fylkesmann).

I situasjoner med interessekonflikter i planprosessen, har fylkesmannen et særlig ansvar for å bidra til konfliktløsning og legge til rette for løsninger der ulike interesser ivaretas best mulig.

Bestemmelsene om innsigelse til kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan setter grenser for kommunenes planmyndighet, ved at de kommunale planvedtakene må skje innenfor de rammer og retningslinjer som er gitt fra nasjonalt nivå. Som redegjort for i kapittel 3.8 er den rettslige betydningen av innsigelsesinstituttet og fylkesmannens meklingsrolle at det kommunale planvedtaket ikke er å anse som endelig, men at endelig godkjenning overføres til Miljøverndepartementet. Myndigheten til å gjøre bindende planvedtak flyttes opp til øverste planmyndighet, som er Miljøverndepartementet. Fylkesmannen ivaretar en meklerrolle, og kan komme med innspill og forslag til løsning. I praksis blir de fleste av innsigelsene løst gjennom

forhandlinger mellom partene. Fra departementet understrekes det at:

Når det gjelder innsigelsessaker er det viktig å presisere at Fylkesmannen og andre innsigelsesmyndigheter kun setter foten i døren. Denne type saker representerer konflikt mellom offentlige myndigheter og det er departementet som politisk organ som har den endelige avgjørelsesmyndigheten. Klagesaker er annerledes. Disse behandles av Fylkesmannen som klageinstans (...) Kommunene er gitt myndighet til selv å vedta arealplaner, men under den forutsetning at planene også ivaretar nasjonale og viktige regionale interesser. Hvis de ikke gjør det, er det legitimt å fremme innsigelse (Intervju oppdragsmyndighet).

Hvem er det da som fremmer innsigelse? I 2004 ble det vedtatt 249 kommuneplaner/kommunedelplaner og 82 av dem (33 %) ble møtt med innsigelse. Fylkesmannen fremmet 39 prosent av innsigelsene. Med andre ord fremmet Fylkesmannen innsigelse til 32 av 249 vedtak. Samme år fremmet fylkeskommunen 16 prosent av innsigelsene, og Fylkeslandbruksstyret 14 prosent. Når det gjaldt regulerings- og bebyggelsesplaner ble det godkjent i alt 2804 planer i 2004 og 248 av dem (16 %), ble møtt med innsigelse. Fylkesmannen fremmet 44 prosent av innsigelsene (109 innsigelser), fylkeskommunen 21 (52 innsigelser) prosent. Mange av innsigelsesakene ble løst uten at sakene endte i MD. 28 av totalt 330 innsigelsessaker ble dermed behandlet i MD i 2004. Om lag 75 prosent av innsigelsene ble tatt helt eller delvis til følge, mens 25 prosent av innsigelsene ikke ble tatt til følge (St.prp.nr.1).

MD oppgir at disse tallene varierer i begrenset grad fra år til år. Det er med andre ord et betydelig omfang saker som blir løst forut for, eller under mekling av Fylkesmannen. Fylkesmennene oppfatt av å bruke meklingsinstituttet, og hele prosessen før saken går til mekling, til å gå i dialog med kommunene for å finne løsninger som er akseptable også for kommunene. Det virker som det er et mål å løse flest mulig saker før, eller under mekling. Hva som skjer i disse prosessene når det gjelder avveining av hensyn, og hvordan sakene blir løst, har vi lite informasjon om.

I behandlingen av innsigelsessaker forteller fylkesmennene at det først og fremst er den nasjonale politikken som er avgjørende for dem å følge. En fylkesmann sier det slik:

Jeg mener det blir problematisk dersom en stor grad av våre innsigelser ikke blir tatt til følge av Miljøverndepartementet, for det ville indikert at vi utøver en sterkere styring enn det som er meningen. Akkurat dette fungerer som en form for politisk termometer (Intervju fylkesmann).

Fra oppdragsmyndighetenes side fortelles det at:

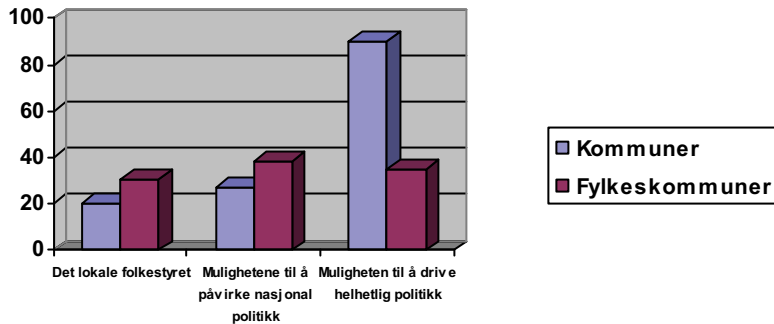
I mitt møte med fylkesmennene opplever jeg at de gjerne vil være brobygger. På den ene siden har de ansvar for å formidle og følge opp nasjonal politikk overfor kommunene. På den annen side formidler de også lokale synspunkter og behov overfor sentrale myndigheter. Dette kan for eksempel gjelde reaksjoner de får i møte med kommunene når de fremmer innsigelser i plansaker (Intervju oppdragsmyndigheter).

Departementet legger stor vekt på å avholde befarings- og lokalt møte i plansakene som kommer inn til sentral behandling som følge av innsigelser. I møtet med lokale politikere, utbyggere og grunneier får vi selv direkte kontakt med de som berøres av saken. Vi opplever jevnt over et profesjonelt og saklig forhold til konfliktene. Det hersker vanligvis også en stor forståelse for de ulike rollene. Dette kan for eksempel gå på at det er vanskelig for en kommunepolitiker å gå i mot lokale utbyggingsplaner, men en kan samtidig uttrykke forståelse for at det er nasjonale interesser i saken som gjør at staten stiller seg kritisk til planen (Intervju oppdragsmyndighet)

Funn fra andre undersøkelser

I forbindelse med forskningsprosjektet Den regionale stat – enhet og mangfold publisert i NIBR-rapport 2006:9 (Hansen, Hanssen, Heløe & Stigen), ble det i en survey spurt kommuner og fylkeskommuner om manglende samordning på grunn av ulike geografisk inndeling får noen konsekvenser for det kommunale selvstyret. Nedenfor gjengis svarfordelingen fra denne surveyen.

Figur 5.1 *Kommuners og fylkeskommuners inntrykk av om ulik geografisk inndeling av regional stat fører til begrensninger for:*



Det mest slående i denne figuren er at fylkeskommuner i langt større grad enn kommuner opplever at det kommunale selvstyre utfordres eller begrenses av den geografiske inndeling av regional stat. Hver fjerde kommune, og hele 63 prosent av fylkeskommunene, oppgir at den geografiske inndelingen i stor eller svært stor grad fører til begrensninger for det lokale selvstyret. I forskningsprosjektet ble det imidlertid funnet markante forskjeller etter kommunestørrelse. Mens 30 prosent av kommunene over 3000 innbyggere rapporterte om dette, er det bare 11 prosent av kommunene med mindre enn 3000 innbyggere som rapporterer tilsvarende. (Hansen, Hanssen, Heløe & Stigen 2006:96).

Hvorfor kommuner og fylkeskommuner oppgir at manglende samordning som konsekvens av ulik geografisk inndeling fører til begrensninger for det lokale folkestyret, går ikke undersøkelsen veldig nært innpå. Men et viktig funn i denne studien er at inndelingen av de regionale statsetatene ikke scorer høyest når respondentene blir bedt om å ta stilling til ulike årsaker til manglende samordning. Derimot trekkes ulik etatskultur og ulik departementstilknytning (varierende tilknytningsform) fram som en viktigere årsaksforklaring blant mange av brukergruppene. I kommunene scorer forskjellig geografisk inndeling lavest som årsaksfaktor. I kommentarene fra kommunalt hold er det særlig samordningsproblemer knyttet til arealdisponeringen som fremheves som et problem. Dette gjelder i forhold til landbruksmyndighetene, miljømyndighetene og ikke minst veimyndighetene. Det ble trukket fram at Fylkesmannen var flink i samordningssammenheng, men manglet nødvendig

samordningsmyndighet overfor Veivesenet (Hanssen, Hansen, Heløe & Stigen 2006:74). Som vi omtalte ovenfor blir dette oppfattet som en utfordring også i våre intervjuer med fylkesmennene. Men mens det i denne undersøkelsen kan se ut som om det blant kommunene og fylkeskommunene kan være et ønske om mer samordning, har fylkesmennene i intervjuene med oss understreket at for sterk samordning kan virke negativt inn på det kommunale folkestyre.

5.4 Fylkesmannen som kontrollorgan

Fylkesmannen som kontrollmyndighet er knyttet til rollen som sektormyndighet. Kontrolloppgavene som omtales i dette kapittelet er tilsyn, klagesaksbehandling, lovlighetskontroll økonomikontroll.

5.4.1 Tilsyn

Det framgår av intervjuene at det foregår en viss samordning mellom Fylkesmannsembetene og kommunene om gjennomføringen av tilsyn. Tilsynskalender og tilsynsforum er et utbredt. I tillegg er det vanlig å drøfte med kommunene hvorvidt det er ønskelig med samtidige eller separate tilsyn. (mer her). Det tilstrebes god informasjon i forkant om datoer og hva tilsynene skal gjelde.

Fylkesmennene forteller at hensikten med tilsyn er å bidra til kvalitetsforbedring av kommunale tjenester, ikke finne flest mulig feil. En fylkesmann gjør et poeng ut av at når det gjelder tilsyn har egentlig Fylkesmannen og kommunene det samme målet, nemlig gode tjenester (Intervju 06.11.08). Flere opplever at mens departementene er opptatt av målbarhet og at tilsynene skal frambringe måltall og sammenliknbare data, mener fylkesmennene at tilsyn er viktig for å få til en kvalitetsforbedring og for å styrke enkeltindividets rettssikkerhet. I tillegg trekker flere fram at tilsyn gir Fylkesmannen viktig informasjon og kunnskap om situasjonen i den enkelte kommune. Samtidig ser de at tilsyn kan oppfattes som problematisk fra kommunens ståsted:

De (kommunene) aksepterer at det skjer, men er lite fornøyd med tilsynsrapportene. Forvaltningstilsyn er

veldig rigid og stringent. Det registreres noen feil og avvik på et styringsdokument, og merknader. Rapporten fører bare opp det som er feil, og ikke noe annet. En tilsynssak gjaldt skoler, som ikke er dårlige og hvor de brukte masse ressurser på skole. Politikerne ønsket at det skulle stå annerledes. Denne formen føles frustrerende for kommunene, for dette kan jo bli brukt igjen i avisene, for disse rapportene er jo ikke informative, de bare rapporterer på avvik. Det er nok et lite dilemma der. Jeg sier til folkene mine at dette må de forklare (Intervju fylkesmann).

Flere fylkesmenn forteller om at det ligger et lite potensial for konflikt i det at kommunene gjerne vil at det positive også skal bli kommentert i tilsynsrapporten, ikke bare avvikene. Men det vises til at avviksrapporteringen ligger i revisjonsmetodikken. Samtidig forteller fylkesmennene om at også kommunene opplever tilsyn som kvalitetskontroll, og derfor hensiktsmessig. I denne sammenhengen er flere fylkesmenn opptatt av at veiledning og oppfølging er et viktig sideelement til tilsyn. Det betyr ikke at veiledning og tilsyn skal gjøres samtidig – revisjonsmetodikken tillater ikke det. Men veiledning blir sett på som viktig i forkant og etterkant, for å fremme forståelse og dempe eventuelle konflikter, og for å pløye så mye lærdom som mulig tilbake til kommunen.

Generelt oppfatter fylkesmennene tilsynspliktene som klare og konkrete. Et gjennomgående syn er at tilsynsoppgavene i sterkere grad er statlig styrt nå enn tidligere, og at tilsyn som oppgave i embetsoppdrag og tildelingsbrev har økt i omfang. Det blir ikke lagt skjul på at landsomfattende tilsyn har fått større plass i embetsoppdrag og tildelingsbrev, og tar mye av tilsynskapasiteten i embetet:

Realiteten er den at landsomfattende tilsyn har så stort omfang at vi nesten ikke har mulighet til å initiere selv. Her bør det være en større balanse. Nasjonalt tilsyn er et gode, for da får man en bred og sammenliknbar oversikt. Summen av alle individuelle rettigheter og det å se at disse rettighetene oppfylles, endrer nå embetet kolossalt. I dag er dette en kjerneoppgave i forståelse av fylkesmannsambetet (Intervju fylkesmann).

Systemrevisjonsmetodikken oppfattes å ha blitt mer vanlig som tilsynsmetodikk. Den blir sett på som en god og hensiktsmessig metode i den forstand at den legger til rette for sammenliknbare data og likhet i hvordan tilsyn skal utføres, og hva som skal kontrolleres. En informant bruker følgende eksempel:

Tilsynsbesøk fra utdanning for fem år siden var å reise ut og drikke kaffe og ha det ganske hyggelig. I dag er 60 prosent av vår kapasitet giret inn mot systematiske tilsyn i forhold til lovkrav osv (Intervju fylkesmann).

Samtidig blir det påpekt at systemrevisjon også kan bli rigid og stringent. Den forutsetter klarhet i lovens kriterier og hvordan ting skal tolkes og oppfattes. Som sektormyndighet har fylkesmennene sett at systemrevisjon har fungert noe ulikt. Utdanning blir trukket fram som eksempel på et område hvor det har vært utfordrende med systemrevisjon, fordi dette har vært et nytt område både for Fylkesmann og kommunene, og fordi loven på noen områder blir oppfattet som noe vag. Noen fylkesmenn forteller derfor om at de har meldt tilbake til statlige myndigheter at det er behov for mer kursing og kompetanseutvikling før det gjennomføres nye tilsyn.

Fylkesmennene ytrer behov for å kunne ta større fylkesvise eller lokale hensyn i utøvelsen av tilsyn. Det kan variere fra kommune til kommune hvilke områder det er behov for tilsyn på.

Andre studier

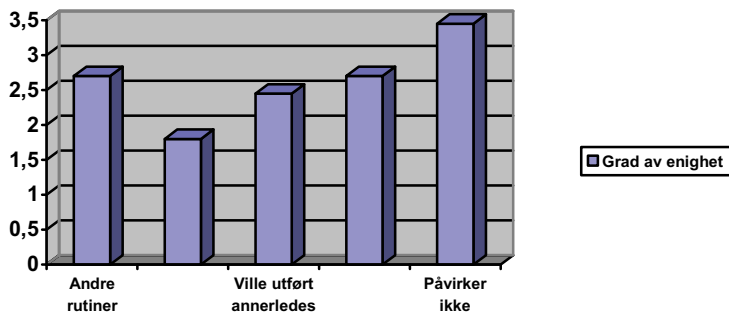
I NIBR-studien *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene* (Hanssen, Heløe og Klausen 2004) ble rådmenn og kommunale ledere stilt et sett spørsmål hvor respondentene ble bedt om å angi sine oppfatninger om virkningene av tilsyn. Svarene kan være interessante når det gjelder å belyse spørsmålet om hvordan Fylkesmannens samhandling med kommunene griper inn i det lokale folkestyret. Påstandene som respondentene ble bedt om å ta stilling til var formulert som følger:

- Kommuneadministrasjonens rutiner og arbeidsmåter ville vært annerledes uten Fylkesmannens tilsyn
- Uten Fylkesmannens tilsyn ville publikum fått dårligere kommunale tjenester

- Tjenesteproduksjonen i kommunen ville ha blitt utført på en annen måte ute på tjenestestedene, dersom Fylkesmannen ikke hadde ført tilsyn
- Uten Fylkesmannens tilsyn og pålegg ville kommunene antagelig ha fordelt budsjettet annerledes
- Fylkesmannens tilsyn påvirker ikke kommunestyrets politiske prioriteringer

Svarfordelingen fra fire rådmenn og 11 kommunale leder fremkommer i figur 5.2 nedenfor

Figur 5.2 *Hvordan virker tilsynet i kommunen? Grad av enighet i fem påstander (5= helt enig). N=15. Gjennomsnittsverdier*



Det skal understrekes i denne sammenhengen at undersøkelsen hadde få enheter, og kan dermed ikke generaliseres. Denne svarfordelingen indikerer først og fremst at de involverte respondentene ikke oppfatter Fylkesmannens utøvelse av tilsynsmyndighet som noe som griper dramatisk inn i kommunens virksomhet – verken politisk eller administrativt. Bortsett fra den siste påstanden, heller svarene i snitt mot uenighet. Samtidig er det altså størst grad av enighet om påstanden om at Fylkesmannens tilsyn ikke påvirker kommunestyrets prioriteringer. Det er imidlertid et åpent spørsmål hvor utbredt disse holdningene kan sies å være i kommunene, da dette ikke var noen representativ undersøkelse.

Som påpekt tidligere er flere av fylkesmennene opptatt av at god dialog og veiledning i forkant og etterkant er viktig for at tilsynet

skal bli hensiktsmessig. Fylkesmennene er også åpne på at de ulike rollene Fylkesmannen har innebærer glidende overganger. Ikke uvanlig ivaretar en og samme ansatt flere roller. Det er derfor viktig å være bevisst på at man ikke skal møte seg selv i døren. Det er viktig at veiledningen ikke skal gå for langt og bli styrende, for i neste omgang kan Fylkesmannen bli klagebehandler eller tilsynsmyndighet i en sak den også er gitt veiledning. Noen fylkesmenn forteller om hvordan de har forsøkt å arbeide med disse problemstillingene i organisasjonen. En nylig publisert studie publisert i NIBR-rapport 2009:4 (Myrvold og Helgesen 2009) omhandler utviklingen i det kommunale psykiske helsearbeidet i perioden 2002-2008. I denne undersøkelsen ble alle norske kommuner i 2002, 2005 og 2008 spurt blant annet om hvordan kommunene oppfatter Fylkesmannens rolle i dette arbeidet.

Analysene viser at det er høye korrelasjoner mellom å oppfatte rådgiveren hos Fylkesmannen som pådriver, støttespiller og dialogpartner. Kontrollørrollen kan oppleves som mer negativ for kommunene, er også denne rollen svakt positivt korrelert med rollene som pådriver og støttespiller. Undersøkelsen finner med andre ord at det ikke er noen klar motsetning mellom den mer myndighetsorienterte rollen som kontrollør og rollene som mer har preg av å være støttende og hjelpende (Myrvold og Helgesen 2009: 114)

Tabell 5.1 *Rådgivernes rolle, 2002, 2005 og 2008. Prosent som svarer at rådgiveren fyller ulike roller "i stor grad": Kilde: Myrvold og Helgesen 2009*

	2002	2005	2008	Endring 2002-2008
Pådriver overfor kommunen	22	34	29	7
Støttespiller for kommunen	31	39	43	12
Erfaringsformidler mellom kommuner	25	24	26	1
Dialogpartner / veileder	16	21	25	9
Kontrollør	51	69	73	22
Kursarrangør	22	25	23	1

En konklusjon i studien er at det ikke synes å eksistere noen klar konflikt mellom de ulike rollene som Fylkesmannens rådgivere ivaretok overfor kommunene innen psykisk helsearbeid. Rollen som overordnet kontrollør går i noen grad hånd i hånd med rollen som støttespiller, dialogpartner og pådriver (ibid). Denne undersøkelsen så på Fylkesmannen som kontrollmyndighet i bred forstand, og er således relevant ikke bare for tilsyn.

5.4.2 Lovlighetskontroll

Som redegjort for i kapittel 3 var *tilliten til forvaltningen*, herunder hensynet til kvaliteten på forvaltningens vedtak, anført som en av begrunnelsene for bestemmelsene om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Utgangspunktet var at et mindretall i kommunestyret skulle ha mulighet til å få avklart lovligheten av en kommunal avgjørelse. Det kan bidra til å skape ro rundt en sak dersom Fylkesmannen ser på den. Fylkesmennene er kjent med lovlighetskontrollinstituttet, men oppgir at det er beskjedent i omfang og antall saker.

Flere fylkesmenn viser til at det i disse sakene er en balansegang mellom politikk og juss, men at det sjelden oppleves som vanskelige saker. Dette har å gjøre med at lovlighetskontroll innimellom blir brukt som et virkemiddel i det politiske spillet og knyttes til politisk motstand mot enkeltsaker. Det er erfaring for at partier eller kommunestyrerepresentanter bruker hjemmelen om lovlighetskontroll for å trenere saker eller for å markere politisk motstand, og få medias oppmerksomhet. Disse sakene blir imidlertid oppfattet som lette å gjennomskue.

I forbindelse med lovlighetskontrollen forteller flere fylkesmenn om at de har opplevd vedtak de mener det åpenbart ikke er lovlig dekning for, eksempelvis fordi saken ikke har de påkrevde økonomiske dekningen. Flere fylkesmenn forteller at de fra tid til annen står overfor slike saker hvor kommunestyrene eller formannskapene selv ikke ønsker å ta belastningen med å stoppe saken, fordi saken er populær blant lokalbefolkningen. Da er det lettere å vise til at Fylkesmannen satte foten ned. Enkelte fylkesmenn poengterer i intervju med oss at å sende saken til lovlighetskontroll til Fylkesmannen er en måte for lokale folkevalgte å skaffe seg legitimitet til å si nei.

Økonomikontroll

Fylkesmannen skal ha kommunenes økonomiplan og årsbudsjett til gjennomsyn, for å kunne følge med på den økonomiske utviklingen i kommunene. Ut i fra intervjuene med fylkesmennene varierer det i hvilken grad embetene gir veiledning om økonomi og budsjettering til kommunene. Dette har blant annet å gjøre med at Fylkesmannen tilpasser seg kommunenes behov og etterspørsel etter slik veiledning, noe som kan variere. Graden av økonomi- og budsjettkompetansen i egen kommune blir oppfattet å ha betydning for behovet for veiledning. Dette oppgis igjen å være knyttet til kommunestruktur: mens små kommuner kan slite med manglende kompetanse, oppleves storkommunene å være mindre sårbare kompetansemessig.

Kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse kommer i det såkalte ROBEK-registeret. Som forklart i kapittel 3 er dette et register over kommuner som må ha statlig godkjenning for å kunne treffe gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Som omtalt i kapittel 3 skal også årsbudsjettene til disse kommunene gjennom en lovlighetskontroll. I begge situasjoner er denne statlige myndigheten delegert til Fylkesmannen når det gjelder kontroll med kommunene i ROBEK-registeret. Så og si alle fylkesmennene oppfatter kriteriene for når en kommune havner i ROBEK som klare og greie å håndtere.

Det blir påpekt at det ved ROBEK-regimet i utgangspunktet er satt en begrensning ved det kommunale selvstyret. Samtidig er fylkesmennene opptatt av at i bunn for kontakten med en ROBEK-kommune skal ligge en bevissthet hos begge partner hva de gjensidige rollene består i. En historie som illustrerer dette er fra den tiden da alle kommunene var ROBEK-kommuner i den forstand at alle kommunale årsbudsjetter skulle gjennom en lovlighetskontroll hos Fylkesmannen. En ordfører dro til sin fylkesmann for å ”selge” inn sitt budsjett, som ikke var forsvarlig. Fylkesmannen spurte om ordføreren mente at de hadde dekning til dette. Svaret var nei, og det ble ytret forståelse for at budsjettet ikke kunne aksepteres. Da fylkesmannen traff vedtak om at budsjettet var ulovlig gikk vedkommende ordfører ut i media og beklaget seg over en styrende fylkesmann. Ordfører og fylkesmann møttes igjen på et senere tidspunkt, og hvor fylkesmannen kommenterte at dette var en merkelig håndtering av saken. Da var

det at ordfører repliserte at ”vi har ulike roller” (Intervju fylkesmann).

Inntrykket fra intervjuene er at slike episoder ikke preger dagens samarbeid mellom fylkesmann og ROBEK-kommunene. Men flere fylkesmenn er inne på betydningen av å opptre ryddig i henhold til sin egen rolle, fordi dette berører legitimiteten mellom Fylkesmannen og kommunen, og fordi selve ROBEK-regimet går rett inn i det kommunale selvstyret. Fylkesmennene er opptatt av å presisere at ROBEK ikke er en situasjon hvor Fylkesmannen kommer og ”overtar” det kommunale budsjettarbeidet. Arbeidet med å sette opp budsjettforslag skal kommunene gjøre selv. Fylkesmannens oppgave er å være kontrollør, men veiledning blir tilbudt. Inntrykket er at det varierer noe hvor tett veiledning ROBEK-kommunene får.

Flere fylkesmenn forteller at når kommuner kommer i ROBEK-registeret er det ofte med en viss lettelse, fordi mange da allerede har vært gjennom en slitsom og vanskelig periode. Som ROBEK-kommune får de en oppfølging og bistand som kanskje har vært etterlenget. En fylkesmann sier at:

Det å være i ROBEK er ikke det verste som kan skje i forhold til kommunene (...) Vi har (antall) kommuner i ROBEK. Noen har gått litt ut og inn og da har vi en veldig tett oppfølging. Det setter de pris på. (Intervju fylkesmann).

5.4.3 Klagesaksbehandling

Samtlige fylkesmenn fremhever rettssikkerhetsaspektet som det mest fremtredende hensynet i klagesaksbehandlingen. På dette området tilstreber man å være forvaltningsdomstol. Samtidig tar flere informanter til orde for at det at klagesaksbehandlingen skjer i et forvaltningsorgan, i seg selv er en ordning som imøtekommer hensynet til det lokale folkestyret. Dette sitatet er i så måte interessant:

Den beste måten Fylkesmannen kan understøtte det kommunale selvstyret er å bidra til at kommunene har et beslutningsgrunnlag for sin politikk som er best mulig. Det går på formidling av hva som er statens

politikk på dét og dét området, og hva som er faktagrunnlaget i ulike saker. Å sette kommunen i stand til å være et velfungerende forvaltningsapparat for innbyggerne. Det at man faktisk kan klage til staten og ikke trenger gå veien om et rettsapparat, er en fordel som kommunene har (Intervju oppdragsmyndighet).

Det er flere enn denne ene informanten som på denne måte trekker fram at Fylkesmannens klagesaksbehandling framstår som et lavterskeltilbud i forhold til å få prøvd saker, og at alternativene fort kan gjøre det kostbart å få prøvd saker.

I intervjuene med fylkesmennene har vi vært inne på formuleringene i forvaltningslovens § 34 annet ledd om at det skal legges vekt på det kommunale selvstyret ved prøvingen av ”det frie skjønn” når statlig instans er klageinstans i forhold til kommunale vedtak. Som redegjort for i kapittel 3 innebærer denne formuleringen at klageinstansen plikter å ta hensynet i betraktning. Hvor stor vekt det skal legges på dette hensynet vil variere fra særlov til særlov. Fylkesmennenes tilbakemeldinger på disse spørsmålene bærer preg av at de befinner seg på et overordnet ledernivå, og ikke besitter den detaljkunnskapen som den enkelte saksbehandler har, om de ulike særlovene. En fylkesmann forklarer at:

Jeg sitter ikke med saksbehandling. Men på generelt grunnlag kan vi på ledernivå drøfte balansen mellom lovgivning og skjønn. Her vil generell og god kommunekunnskap og fokus på kommunenes økonomiske handlingsrom være viktig (Intervju fylkesmann).

Det fortelles imidlertid om at høy fagkompetanse er avgjørende, og det vises til at to saksbehandlere benyttes i mer kompliserte klagesaker. Noen fylkesmenn formidler at sakene kan være svært varierte fordi, de ofte handler om enkeltmenneskers situasjoner. Prøving av faktum kan derfor oppleves som komplisert fra tid til annen for eksempel fordi fakta i sakene kan være uklare, noe som vanskeliggjør saksbehandlingen.

Det ble i 2007 behandlet 1045 klager på vedtak etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven. Dette kapitlet omhandler tildeling av tjenester og ikke økonomiske ytelser, jfr. omtale i kapittel 3. Tallet på klager

anser Statens helsetilsyn som et lavt antall sett i lys av det store antallet personer som mottar sosiale tjenester (Statens helsetilsyn Årsrapport 2007). Året før, i 2006 fikk over 170 000 personer hjemmetjenester. Fylkesmannen stadfestet det kommunale vedtaket i 55 prosent av sakene. I 41 prosent av sakene ble vedtaket opphevet og saken sendt tilbake til kommunen for ny behandling, eller vedtaket ble omgjort. I 2007 behandlet Fylkesmannen 3726 klager etter kapittel 5 om økonomisk bistand. I snitt ble 78 prosent av vedtakene stadfestet, mens 21 prosent av sakene ble omgjort eller opphevet. Prosentandelen for stadfestede saker varierte mellom embetene fra 64 til 97 prosent (Statens Helsetilsyn Årsrapport 2007).

I en tidligere rapport fra Statens helsetilsyn viste tall fra klagesaksbehandlingen etter sosialtjenesteloven at Fylkesmannens begrunnelser for å oppheve og omgjøre vedtak varierte fylkesvis i perioden 1997-2005 (Rapport fra Helsetilsynet 2007). I perioden 1997-2005 ble det funnet at forholdet mellom omgjøring og oppheving av vedtak varierte etter fylke og at disse variasjonene var relativt stabile i perioden. Feil saksbehandling som begrunnelse for oppheving varierte i perioden mellom 36 og 85 prosent mellom fylkene (gjennomsnittstall for perioden). Åpenbart urimelig skjønn som begrunnelse for oppheving varierte mellom 55 prosent i et fylke, og et par prosent i et annet (gjennomsnittstall for perioden) (ibid).

I våre intervjuer med fylkesmennene har vi ikke spurt om tallene i denne statistikken. Det kan være mange faktorer som kan forklare disse tallene. Hvorvidt det har satt seg tradisjoner for ulik saksbehandlingspraksis i de ulike embetene har vi ikke klart å frembringe noe empiri om. Igjen bærer våre intervjuer preg av at informantene befinner seg på et overordnet ledernivå, og ikke sitter med detaljkjennskapen om dette. Det trenger ikke bety at slike problemstillinger ikke er forankret i embetsledelsen. Flere fylkesmenn viser til arbeidsfordelingen mellom seg og assisterende, hvor den assisterende i større grad ivaretar denne type oppgaver. En fylkesmann sa imidlertid følgende:

Vi vet ikke i dag nok om vi har et enhetlig system, og om noen er opphevingsembeter og andre er omgjøringsembeter. Det gjør at vi må spørre om vi er gode nok. Det at vi er regional instans gjør likevel at

fylkesmannsembetet er egnet til denne typen oppgaver (Intervju fylkesmann).

Fylkesmannen er også klageinstans etter plan- og bygningsloven, for eksempel i forhold til kommunale dispensasjoner fra reguleringsplan gitt med hjemmel i § 7, se omtale i kapittel 3 punkt 3.3.3. . Kommunene har anledning til å gi dispensasjon når særlige forhold tilsier det. Fylkesmennene er litt varierte i oppfatningene av denne bestemmelsen. Noen sier at dette har vært en vanskelig bestemmelse å tolke. Andre sier at her er det så mange retningslinjer og så mye rettspraksis å vise til at det går greit. En fylkesmann sier det slik:

Hovedbudskapet vårt er at lokalt skjønn ikke kan strekkes ut over lovverket. Vi har som målsetting at vi ikke skal gripe inn i det lokale skjønn. Det mener vi at vi sjelden gjør. Men vi ser at selvstyre kan komme i klart konflikt med lovkrav (Intervju fylkesmann)

5.5 Fylkesmannen som veileder

I fylkesmannsinstruksens § 7 står det at:

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

Fylkesmannen skal medvirke til at den øvrige statsforvaltning i fylket gir kommunene og fylkeskommunen nødvendig veiledning og bistand med de samfunnsoppgaver de er pålagt.

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

Disse tre avsnittene viser tre ulike aspekter knyttet til veiledningsrollen. Fylkesmannen skal gi generell veiledning til kommunene og fylkeskommunen, sørge for at andre regionale statsetater gir kommunene tilstrekkelig veiledning innefor sine områder, og formidle relevant informasjon til kommunene. Denne beskrivelsen av Fylkesmannens veiledningsrolle er med andre ord både forholdsvis bred og åpen. Det er ingen begrensinger i forhold

til hvilke områder Fylkesmannen skal gi veiledning innenfor, ei heller når det gjelder hvilken form denne veiledningen skal ha. Tildelingsbrevene vil typisk spesifisere områder der veiledning skal prioriteres.

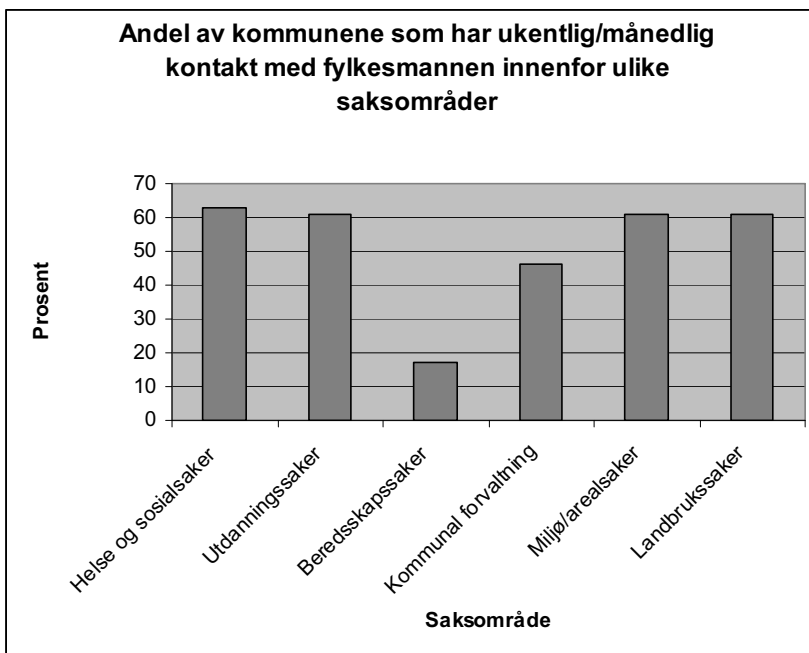
I intervjuene med fylkesmennene kommer det tydelig frem at veiledningsfunksjonen oppleves som etterspurt. Kommunene, og spesielt de mindre kommunene, har behov for veiledning innenfor flere saksfelt. Flere fylkesmenn peker på at manglende fagkompetanse, spesielt i mindre kommuner, fører til at det er stort behov for veiledning fra Fylkesmannens side. Samtidig bekrefter fylkesmennene at de ofte får henvendelser fra ordførere og rådmenn med konkrete spørsmål. Det er altså en bred veiledning fylkesmennene gir til kommunene, gjennom mange ulike arenaer. Fylkesmennene opplever at embetet har tett og omfattende kontakt med kommunene, og ser på kommunedialogen som viktig. Alle fylkesmenn har ett besøk i hver kommune i løpet av en valgperiode, mens noen få besøker alle hvert år. I tillegg legges det opp til mange andre ulike fellesarenaer hvor fylkesmennene møter ordfører og/eller rådmenn i de ulike kommunene, eksempelvis:

- Samordnet kommunebesøk: embetsledelsens brede møte med den enkelte kommune (varierer fra årlig til 1 gang per valgperiode)
- Regionmøte: fylkesmann og avdelingsledere har tematiske møter med grupper av kommuner (årlig)
- Temasamlinger/konferanser: fylkesmenn og avdelingsledere møter alle kommunene gjennom eksempelvis budsjettkonferanser, arealplanlegging m.m (flere ganger årlig)
- Regionalstatmøter: med deltakelse fra kommunene (årlig)
- Ad hoc-møter: fylkesmann og/eller avdelingsledere møter enkeltkommuner eller grupper av kommuner etter behov (flere ganger årlig)
- Møter med ROBEK-kommuner: fylkesmann og økonomiavdeling møter kommunene etter behov
- Individuell kontakt: Mellom alle ledd i embetet og folkevalgte og ansatte i kommunen. Telefon, e-post, brev, andre typer treff (kontinuerlig)

- Forventningsbrev: Forventningsbrevet utformes i ulike varianter, men ikke av alle embeter
- Meklingsmøter: fylkesmann og kommuneledelse (varierende hyppighet)
- Avdelingsvise kommunebesøk og kontakt (flere ganger årlig)
- Tilsyn (flere ganger årlig)

Dialog og veiledning skjer på alle disse arenaene. Denne kontakten kan imidlertid variere både i omfang og karakter avhengig av sakstype og andre variabler slik som kommunestørrelse, antall kommuner i fylket, embetets ressursituasjon osv. Figur 5.3 viser andelen av kommunene som oppgir at de har ukentlig eller månedlig kontakt med Fylkesmannen innenfor ulike saksområder. Denne figuren viser at om lag 60 prosent av kommunene oppgir at det har ukentlig/månedlig kontakt med fylkesmennene innenfor de ulike saksområdene. Beredskapssaker er det området hvor det er minst kontakt.

Figur 5.3 *Kontakt mellom kommuner og Fylkesmannen innenfor ulike saksområder*



Som nevnt peker flere av fylkesmennene på at spesielt de små kommunene har et sterkt behov for faglig og juridisk veiledning fra Fylkesmannen. Resultatet som gjengis i figur 5.3 kan til en viss grad sees som en indikasjon på dette.

Figur 5.4 *Kontakt med Fylkesmannen etter kommunestørrelse. Små kommuner (innbyggere <3000), store kommuner (innbyggere >9000).*



Selv om det ikke er store forskjeller her, så er det interessant at kommunal forvaltning er det eneste området hvor det er en høyere prosentandel av de små kommunene som har hyppig kontakt. Store kommuner vil gjennomgående ha hyppigere kontakt med Fylkesmannen fordi de har flere saker, derfor er det ikke overraskende at det generelle mønsteret viser at store kommuner oftere har kontakt med Fylkesmannen. Det er derfor interessant at det eneste saksområdet som bryter med dette mønsteret er saker i kategorien ”kommunal forvaltning”. Dette kan til en viss grad stå i samsvar med det som fylkesmennene uttrykker i intervjuene: små kommuner har et høyere behov enn store kommuner for veiledning og bistand når det gjelder økonomi, budsjett, juss og andre forvaltningsrelaterte emner.

Som redegjort for tidligere er veiledning en oppgave som er gjennomgående for det meste av Fylkesmannens virksomhet. Veiledningsrollen kan derfor potensielt ha glidende overganger i forhold til de andre av Fylkesmannens roller. Eksempelvis møter kommunene møter Fylkesmannen både som veileder og kontrollør. Vi har ikke empiri som gjør at vi kan vurdere hvorvidt kommunene opplever Fylkesmannens mange hatter og skifte mellom roller som uklar. Men vi har spurt fylkesmennene om hvordan de kombinerer veiledning med de andre rollene og hvorvidt de mener de ulike rollene leder til klarhet.

De fleste av fylkesmennene erkjenner at dette er en relevant problemstilling. Noen viser til at dette er en lederoppgave som de med jevne mellomrom tar tak i internt i organisasjonen. De fleste opplever ikke de ulike rollene som noe stort problem i deres daglige virke og kontakt med kommunesektoren. Når det gjelder synene på skillet mellom tilsyn og veiledning er disse noe varierte. Noen fylkesmenn åpner for at revisjonsmetodikken legger for lite vekt på veiledning. Andre peker på at god veiledning er avgjørende for at selve tilsynet skal være nyttig for kommunen, og for at kommunene skal ha forståelse for tilsynet. En av fylkesmennene forklarte:

Dette (red. skillet mellom tilsyn og veiledning) har vært diskutert inngående de siste årene. Jeg sier at samfunnet har gått fullstendig over skinnene hvis vi skal sitte og vente på at en kommune skal begå en feil. Hvis vi blir spurt på forhånd om råd så må vi jo gi veiledning som holder vann, i stedet for at vi i etterkant skal si ”hør nå her” (Intervju fylkesmann).

På spørsmål om vedkommende vekter veiledning mer enn tilsyn i utformingen av fylkesmannsrollen, er svaret:

Ja, jeg vet ikke. Det viktige er at kommunen opplever tilsyn også som god veiledning. Altså at det blir en hjelp til kommunene til å gjøre ting bedre (Intervju fylkesmann).

Skillet mellom tilsyn og veiledning ble også fremhevet av andre fylkesmenn. Disse funksjonene kan potensielt gå noe over i hverandre, og det er ikke alltid mulig å sette et krystallklart skille

mellom de to oppgavene. Som flere av fylkesmennene påpekte er det også en veldig nær sammenheng mellom tilsyn og veiledning.

Når du har tilsyn så har du jo formøter, oppfølging osv. Da er veiledning også en veldig viktig del av det. Det er en veldig tett sammenheng mellom kontroll/tilsyn og veiledning/rådgivning, og det er et veldig viktig poeng (intervju fylkesmann).

Denne informanten mente også at det var et klart behov for mer veiledning.

Dette dreier seg om juridisk veiledning. Her er det et stort behov og vi skulle ha gjort mer! Det samme gjelder i forhold til helt grunnleggende saksbehandlingsregler. Vi får en del saker der vi ser at saksbehandlingen rett og slett ikke holder mål! Det har som oftest ikke med vilje å gjøre, men kompetansen er noen ganger veldig liten. Til og med store kommuner kan slite med det (Intervju fylkesmann).

Generelt opplever fylkesmennene at kommunene har et stort behov for veiledning og rådgiving, og at behovet er større enn Fylkesmannen evner å dekke. Mange kommuner mangler den nødvendige kompetansen til å kunne håndtere nye og/eller kompliserte problemstillinger og henvender seg til Fylkesmannen for å få veiledning og råd. Men mens veiledningsrollen blir sett på som et gjennomgående mandat, er noen fylkesmenn inne på at rådgivning skal være definert ut i fra en oppgave i embetsoppdraget eller tildelingsbrevet. Dette innebærer at veiledningsrollen innebærer avveininger i forhold hvor styrende Fylkesmannen skal være:

Det er krevende å skille mellom rollen som veileder og rollen som rådgiver. Veiledning skal være etterspurt. Vi trekkes inn i mange budsjettprosesser. Som veileder er vi en form for coach, hvor vi peker på muligheter men ikke kommer med forslag, som ligger mer i rådgivningsfunksjonen (...) Hvis vi begynner å opptre som rådgivere så går vi for nær rådmannsfunksjonen. Vi skal ikke gi råd, men bidra til å se mulighetene (Intervju fylkesmann)

Også andre fylkesmenn poengterer av veiledningsrollen medfører avveininger i forhold til de andre oppgavene Fylkesmannen ivaretar overfor kommunene. Flere er opptatt av at organisasjonen må ha langt framme i bevisstheten at veiledning skal gis, men at veiledningen ikke må bli for styrende i forhold til at det er kommunene som skal fatte vedtakene. En begrunnelse flere viser til er at Fylkesmannen kan komme i en situasjon hvor embetet kan bli klagesaksbehandler på et saksområde hvor det tidligere er gitt veiledning. Da er det viktig at formen for veiledning har vært riktig. Dette kan innebære vanskelige avveininger. Det er også en lederoppgave å ivareta overfor en stor organisasjon. Et inntrykk er at det er variabelt hvor aktivt de ulike embetene har jobbet med disse problemstillingene i organisasjonen. Flere av fylkesmennene ga uttrykk for at etterspørselen etter veiledning og råd fra Fylkesmannen kunne være høyere enn hva de (fylkesmennene) kunne innfri.

Flere fylkesmenn viser til at det etterspørres større grad av veiledning, rådgivning og rettledning fra kommunene enn det Fylkesmannen *finner det riktig* å gi. Ikke minst i slike situasjoner er det viktig at Fylkesmannen kjenner sin rolle. Flere av fylkesmennene nevner eksempler på saker der lokale politikere ønsker at fylkesmannen skal komme og gi legitimitet til prosesser av mer politisk karakter, eller ”sette foten ned” i saker slik at de slipper å gjøre det selv. En fylkesmann uttrykker det slik:

Det er ikke så lett å være kommunepolitiker i alle sammenhenger. Jeg har opplevd at fylkesmannen blir invitert til å holde innlegg på folkemøter og lignende, og at de ønsker å trekke oss inn i en politisk vanskelig prosess. Da sier vi at vi kan komme med noen synspunkter, men det er kommunestyret som skal fatte den endelige beslutningen. Dette er ikke lett altså. Du har den problematikken med små kommuner der alle kjenner alle, ikke sant? Det er ikke så lett å effektivere beslutninger alltid da. Det bor kanskje 1500 – 2000 innbyggere i denne kommunen og alle har et søskenbarn i kommunestyret. Så det kommunale folkestyret er en veldig var mekanisme, og jeg ser det som min oppgave å bygge opp under det. Det handler om økonomisk handlefrihet, men også i noen tilfeller

om å gi de backing og støtte faglig slik at de kan fatte vedtak (Intervju fylkesmann)

Flere andre fylkesmenn var inne på det samme. I saker der ordførere og/eller andre politikere ser at et vedtak er lite populært lokalt, men nødvendig av rent økonomiske eller juridiske årsaker, ønskes det ofte at Fylkesmannen kommer med klare råd og anbefalinger. Fylkesmannen kan i disse situasjonene potensielt fungere som en politisk ”lynaveleder” for lokale politikere. Flere av fylkesmennene bekreftet at de har erfart dette, men ga også uttrykk for at de er forsiktige med å gå for langt med de rådene og den veiledningen de ga i slike tilfeller.

Veiledning blir sett på som viktig av hensyn til rettssikkerhet. God veiledning overfor administrativt og faglig nivå er en forutsetning for å sikre likhet i tjenestetilbudet for den enkelte borger uavhengig av hvor denne borgeren er bosatt. Flere av fylkesmennene pekte også på at deres rolle her var nettopp å bidra til å gjøre kommunene ”gode” på å levere velferdstjenester til innbyggerne, og at Fylkesmannen og kommunen spilte på lag. En av fylkesmennene betegnet embetet som et kompetansesenter for kommunene, en annen nevnte at embetet nærmest fungerte som en konsulent.

Vi bidrar f. eks med en form for konsulentbistand i forhold til miljø. Vi bidrar også med kompetanse og veiledning omkring enkeltsaker, men vi skal forsøke å gjøre kommunene gode! Mesteparten av den kommunekontakten jeg har, skjer etter henvendelser fra rådmenn eller ordfører som ber om et møte. De aller fleste henvendelsene gjelder kommuneøkonomi, men de tar også opp andre saker. For eksempel var det en kommune som hadde vært uten rådmann i en periode og hvor de hadde fått pålegg fra (red: statlig tilsyn) som hadde ført til døgmulkt, men de hadde ikke klart å få til en dialog med (red: statlig tilsyn). Da tok vi initiativ til et møte. Her kommer jo også samordningsrollen inn. (Intervju fylkesmann).

Fylkesmennene opplever relasjonene og kontakten med kommunene som hovedsakelig god. En fylkesmann uttrykte det slik:

Vi har jo egentlig det samme målet! Vi ønsker at å bo i en kommune i (red: dette fylket) skal være det fineste en kan gjøre! Da gjør vi jobben vår, både for kommunen og for enkeltmennesket (...). Den rollen (red: veiledningsrollen) er egentlig en av de viktigste rollene vi har, for kommunene har jo store oppgaver på tjenesteproduksjonssiden (Intervju fylkesmann).

5.6 Fylkesmannen og fylkeskommunen

Mens samtlige fylkesmenn forteller om en tett, omfattende og systematisk kontakt med kommunene, er deres vurderinger av kontakten med fylkeskommunene mer variert. Dette har å gjøre med at Fylkesmannen ivaretar langt flere oppgaver overfor kommunene enn fylkeskommunene. Ut i fra dette blir kontakten med fylkeskommunen nødvendigvis annerledes.

Samtidig har Fylkesmannen kontakt med fylkeskommunen i utøvelsen av alle de rollene vi har sett nærmere på i denne undersøkelsen. Som kontrollinstans har Fylkesmannen både tilsynsmyndighet og er klageinstans etter opplæringsloven, knyttet til fylkeskommunens ansvar for de videregående skolene. Samordning og formidling av statlig politikk og styringssignaler gjelder også overfor fylkeskommunene, ikke minst i den regionale planleggingen. Som iverksetter av statlig politikk har Fylkesmann og fylkeskommune fått felles oppgaver, eksempelvis oppfølgingen av prosjektet "Fysisk aktivitet og måltider i skolen" (Tildelingsbrev 2007).

Fylkesmennene forteller spesielt om kontakt med fylkeskommunen i forbindelse med arealplanarbeidet. Her kan Fylkesmannen delta i tidlig fase som fagmyndighet. Fylkesmannen er innsigelses- og meklingsmyndighet, men et embete forteller likevel at de har bidratt som fagmyndighet i forbindelse med utviklingen av en langtidsfylkesplan med arealdisponering fram mot 2040. I tillegg deltok Fylkesmannen med GIS på arealplandelen.

Rollen som initiativtaker kan potensielt ha en slagside til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Kanskje er det likevel først og fremst innenfor det å ta initiativ på vegne av

fylket det er størst rom for utydelighet i forhold til oppgavedelingen mellom Fylkesmann og fylkeskommune. Dette er som nevnt tidligere også et område hvor det stilles store krav til den enkelte fylkesmann i forhold til å vurdere hvilke typer saker det er passende for fylkesmannen å engasjere seg i. Et gjennomgående funn i intervjuene med fylkesmennene er at de er veldig bevisst denne problemstillingen, og at de er forsiktige med å engasjere seg i politiske saker og med å ”trække i fylkesordførers bed”. En av fylkesmennene uttrykte det slik da han snakket om rollen som initiativtaker på vegne av sitt fylke:

Her mener jeg nok at det i fylkesmannskollegiet er ulike oppfatninger av hvor langt det er riktig å gå, av fylkesmannen. (förgjenger) var hele tiden bevisst på at fylkesmannen ikke skulle opptre som politisk aktør, til tross for forventninger om dette av miljøet. Jeg er nok rimelig forsiktig med det å ta initiativ på en synlig måte. Vi har diskutert disse rollene: vi har endt opp med at vi skal være (metafor for å være initiativtaker), men da må vi være bevisst på i hvilke sammenhenger, for vi skal ikke være (metafor for initiativtaker) på fylkeskommunens territorium (Intervju fylkesmann).

Et eksempel på hvordan en fylkesmann har valgt å fylle sin initiativrolle vis-à-vis fylkeskommunen berører fylkesmannens rolle som samordner. Fylkesmannen tok initiativ til et felles prosjekt om de som faller mellom stoler. Prosjektet så på tiltak for å hjelpe de som faller ut av videregående skole. Dette var et samordningsprosjekt mellom Fylkesmannen, fylkeskommunen, NAV og tre kommuner. Det ble tatt utgangspunkt i 15 ulike case hvor aktørene satte seg sammen og så hva som kunne gjøres på tvers. Det ble blant annet sett på hvilke regler som var uproblematisk i forhold til å få til gode løsninger, hvilke regler som var problematiske og hvordan de kunne skape et felles handlingsrom.

Nærmere om forvaltningsreformen

Da Stoltenberg II-regjeringen lanserte sin Soria Moria erklæring fastslo den at det fortsatt skulle være tre forvaltningsnivåer i Norge, men samtidig ønsket man også å etablere et nytt og sterkere regionalt forvaltningsnivå (Soria Moria erklæringen: 31). Denne ambisjonen ble fulgt opp i den påfølgende St.meld.nr.12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, som lanserte en

forvaltningsreform med hensikt å forbedre organiseringen og arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Målsettingene var:

- Forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger til beste for innbyggere og næringsliv, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte (St.meld.nr.12 2006-2007).

De to første målsettingene inneholder elementer som peker i retning av en sterkere desentralisering av oppgaver for å forsterke grunnlaget for et lokalt demokrati. Samtidig understreker det siste punktet betydningen av nasjonale hensyn som rettssikkerhet og likhet i tjenestetilbudet. Disse målsettingene reflekterer dermed den klassiske avveiningen mellom nasjonal likhet basert på sentralisering av beslutningsmyndighet, og økt lokal handlefrihet og allokeringseffektivitet gjennom desentralisering av myndighet. Mens målsettingen 1 og 4 peker i to forskjellige retninger med hensyn til den vertikale arbeidsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene, henviser målsetting 2 og 3 til forbedret horisontalt samarbeid på de forskjellige forvaltningsnivåene. Samlet pekte derfor ikke disse målsettingene mot noen klar og entydig oppgavefordeling i en ny forvaltningsreform. Stortingsmeldingen inneholdt heller ikke *ett* utkast til en forvaltningsreform, men tre alternative modeller for det regionale folkevalgte nivået: en forsterket fylkesmodell, en mellommodell og en regionmodell (St.meld.nr.12 2006-2007). Aftenposten skrev i kommentaren ”Det gikk som det måtte gå” at meldingen ikke inneholdt noe som lignet på et svar om utformingen av et Region-Norge (Aftenposten 27.02.08).

Kommunal- og regionaldepartementet avholdt høring av Regjeringens forslag til nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået i februar 2008. På invitasjon fra KRD utformet fylkesmennenes arbeidsutvalg en felles høringsuttalelse for fylkesmennene. I denne høringsuttalelsen kritiserer fylkesmennene den pågående prosessen om forvaltningsreform, for i for liten grad å ha dreid seg om *kommunenes* plass i den framtidige velferdsmodellen. Det blir kommentert at for mye av diskusjonen har handlet om fordelingen av oppgaver mellom regional stat og fylkeskommunen/regionen. Fylkesmennene skriver i høringsuttalelsen at:

Rettsikkerhet og den sosiale tryggheten vil forbli et nasjonalt ansvar. Den nære omsorgen og den grunnleggende tryggheten vil fortsatt være lokalt forankret. Denne sammenhengen mellom den store og lille tryggheten, vil fortsatt være bærebjelken i samfunnet. Sammenhengen mellom overordnet nasjonal politikk og kommunenes evne til å utføre de nasjonale oppgavene, vil bli avgjørende for dette (...) Derfor blir kommunenes plass i den framtidige velferdsmodellen helt avgjørende, og kommunenes styrke og evne til å klare oppgaven (Høringsuttalelse 29.04.2008).

Fylkesmennene understreker med andre ord at statens ansvar for rettsikkerhet bygger på en lokal forankring av velferds- og omsorgstjenestene. Ut i fra et rettsikkerhetsperspektiv, samt utviklingstrekk knyttet til internasjonalisering og migrasjon, mener fylkesmennene at det derfor er avgjørende å se på kommunenes evne og styrke til å klare sine velferdsoppgaver, i forbindelse med at en forvaltningsreform skal behandles. På denne måten setter fylkesmennene rettsikkerhet i sammenheng med lokal forankring. Men samtidig setter fylkesmennene også likhet og lokalt selvstyre opp mot hverandre i høringsuttalelsen. Det blir påpekt at en større lokal bestemmelsesrett over oppgaver på sentrale velferdsområder, vil innebære at det gis avkall på viktige deler av likhetsprinsippet (ibid).

I høringsuttalelsen er fylkesmennene med andre ord opptatt av kommunenes rolle som produsent av statlige velferdstjenester. Det vises til at det er først og fremst på områdene kommunal

planlegging, tekniske tjenester og kultur at kommunene har høy grad av selvstyre. På andre områder blir kommunene på mange måter statlige tjenesteprodusenter av lov- og rettighetsfestede oppgaver (ibid). Fylkesmennene skriver at:

Selv om den praktiske gjennomføringen og tilretteleggingen av disse oppgavene er lagt til kommunene, legger lovverket klare begrensninger på det kommunale selvstyret når det gjelder innhold og tilgjengelighet på slike tjenester (Høringsuttalelse 29.04.2008).

Når det gjelder spørsmålet om oppgavefordelingen på regionalt nivå fremgår det i den videre høringsuttalelsen at fylkesmennene argumenterer for en oppgavefordeling mellom regional stat og fylkeskommunen som følger hovedsakelig to syn:

For det første går et mer prinsipielt standpunkt på skillet mellom forvaltningsoppgaver og politiske oppgaver. Det blir argumentert for at dersom fylkeskommunens politiske beslutningsmyndighet skal styrkes, må den også få oppgaver hvor den har den endelige politiske beslutningsmyndigheten. Her blir det pekt på at en slik oppgavetildeling bør ha som siktemål å øke den folkelige oppslutningen om dette politiske nivået, blant annet gjennom økt valgdeltakelse. Det blir vist til at:

Det er en sammenheng mellom den ”nærhet” som er mellom en politisk forsamling og velgerne. Denne nærhet er i stor grad knyttet til den betydning den folkevalgte forsamling har for folks hverdag, for velferdstjenester og for økonomiske betingelser (Høringsuttalelse 29.04.08:3).

Ut i fra dette argumenteres det i høringsuttalelsen for at en flytting av oppgaver og myndighet bør skje fra Storting til fylkeskommune, og ikke fra Fylkesmann til fylkeskommune. Dette begrunnes med at en flytting av såkalte ”rene forvaltningsoppgaver”, underforstått Fylkesmannens, til et folkevalgt, politisk nivå, ikke vil tilføre fylkeskommunen noen politisk beslutningsmyndigheten. Staten må selv ivareta statlige forvaltningsoppgaver:

Vi vil understreke nødvendigheten av at denne direkte linjen mellom staten og kommunene ikke svekkes. Det

er en fare for det, dersom statlige forvaltnings- og formidlingsoppgaver blir lagt til et regionalt folkevalgt organ. Det kan vanskeliggjøre stat/kommune dialogen og samtidig bære med seg en kime av politisk konflikt mellom nivåer med ulike politiske flertall (idem:4).

Fylkesmennene skriver i høringsuttalelsen at dette vil gi vanskelige og utydelige styringslinjer mellom det lokale og det sentrale nivået.

Den andre typen argument dreier seg om kompetanse, og nødvendigheten av å opprettholde fagmiljøer. Argumentene knyttet til kompetanse fremstår som mindre prinsipielle, men mer pragmatiske:

Kampen om den best kvalifiserte arbeidskraften vil øke i årene framover. Faglig kunnskap, høy integritet, godt omdømme og stor samfunnsinnsikt er et kvalitetsstempel på forvaltningen. Vi er betenkt både med tanke på kvalitet og kostnader for det offentlige ved å splitte opp og etablere ”parallelle fagmiljøer”. Gode og robuste fagmiljøer er en forutsetning for at offentlig sektor fortsatt skal være en drivkraft i utviklingen av samfunnet generelt og for å kunne møte de store nye velferdsutfordringene spesielt (Idem: 6).

Høringsuttalelsen kommenterer så forslagene som var fremlagt på områdene for miljø, landbruk, folkehelse og utdanning. Kommentarene og innspillene fra Fylkesmannens arbeidsutvalg knytter seg hovedsakelig til de to argumentene om kompetanse og forvaltningsmodell.

I intervjuene med fylkesmennene spurte vi om relasjonene til fylkeskommunen. I den forbindelse kom flere inn på prosessen med regionreform. Enkelte gjorde seg noen refleksjoner knyttet til utfallet av prosessen. I den grad intervjuene med både fylkesmenn og representanter fra sentralforvaltningen fanger opp synspunkter på forvaltningsreformen, kan følgende resonnement, framført av en av fylkesmennene sies å være representativt for det som ble sagt:

Det ene var geografien og det andre var oppgavene. Fylkeskommunene var jo for små, så denne oppgaveoverføringen kunne ikke overføres til dagens

fylkeskommune. Geografien er ikke enkel ute i Norge. I begynnelsen skulle man ikke snakke geografi, men bare fag. Så begynte man å gå gjennom oppgavene, og så kom størrelse som en faktor i det. Oppgaver kan kreve en gitt størrelse på regionene (...)

Fylkeskommunene ble aldri enige om geografien. Kleppa ble jo oppgitt, for det var ikke én match der. Det var ingen gjensidighet. Derfor klarte man heller ikke å bli enig. Med en gang man kom tilbake på eksisterende geografi, var egentlig løpet kjørt (Intervju fylkesmann).

Vi har spurt representantene for oppdragsmyndighetene om regionreformen. Fra disse blir det i tillegg vist til at spørsmålet om hva staten var villig til å gi fra seg av beslutningsmyndighet til regionnivået, ble tydeligere underveis i prosessen. Som Stoltenberg II-regjering ble regjeringspartiene klarere konfrontert med spørsmålet om politisk styring og viljen til å avgi makt og politisk styring til et annet nivå.

Fylkesmannen spiller en rolle som en regionalpolitisk aktør i kraft av sin bindeleddsrolle og sitt mandat til å virke til gagn og beste for hele regionen. Denne rollen kan potensielt ha en slagside til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Fordi fylkeskommunen har en rolle som utviklingsaktør og Fylkesmannen en rolle som initiativtaker får også den personlige samhandlingen mellom fylkesordfører og fylkesmann betydning. Inntrykket fra intervjuene med fylkesmennene er at denne samhandlingen varierer. Mens flere oppgir å ha jevnlig kontakt, oppgir andre at denne kontakten er mer sporadisk.

Enkelte fylkesmenn gir uttrykk for at prosessen med forvaltningsreform har vært langvarig, og ført til vanskelige samarbeidsrelasjoner mellom fylkeskommune og Fylkesmann. Noen fylkesmenn fremhever at de har funnet en god arbeidsdeling med fylkesordføreren, og at de samarbeider godt. I et fylke er det eksempelvis inngått en samarbeidsavtale mellom Fylkesmann og fylkeskommune⁸³. Andre fremhever dette i mindre grad. Det kan være mange faktorer som vil kunne påvirke samarbeidsrelasjonene

⁸³ Vi snakker ikke her om fylkene som har /har hatt forsøk med enhetsfylke i denne sammenhengen.

i et fylke. Vi har ikke empirisk grunnlag til å kunne si at prosessen med forvaltningsreform har hatt en negativ effekt på dette samarbeidet. Men flere fylkesmenn uttrykker noe av det samme som følgende informant:

Femten år med tautrekking og vurderinger av hvem som skal utføre hva har vært belastende, det tror jeg det har vært for alle. Vi har sannsynligvis det mest vidtgående samarbeidet med fylkeskommunen. Vi har hatt en mindre frittalende og humørfyllt omgangstone i perioder. Vi intensiverer dette samarbeidet veldig sterkt nå, for nå er dette over. (...) Man ser et regitap hos disse partene. Vi har alltid kjempet for fylkeskommunens eksistens for vi mener det er helt avgjørende. Et framskutt oppmannskap og en framskutt guvernørfunksjon tjener fylket best. Her har vi i perioder vært Norges beste samarbeidsfylke. Jeg synes vi har greid ganske bra å ha omfattende samarbeidsstrukturer. Den skapende delen av dette hvor vi bruker det beste i oss er helt umulig å kvantifisere overfor publikum, slik at de forstår hva vi faktisk har tapt i denne prosessen. Derfor er det viktig at vi får fart på dette nå. Så denne prosessen har vært alt for lang (Intervju fylkesmann).

Både fylkesmennene selv og representanter for oppdragsmyndighetene peker nå på viktigheten av at man får til et godt regionalt samarbeid mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen etter 2010. Innenfor noen områder kan oppgavedelingen mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen være overlappende, slik som eksempelvis en fylkesmann pekte på i et intervju:

Fylkeskommunen og Fylkesmannen må bygge opp noe dobbeltkompetanse, blant annet på friluftsliv og forvaltning av naturressurser. Ansvarsdelingen virker noe pussig på noen områder, for eksempel så skal fylkeskommunen ha ansvaret for forvaltning av vanlige fiskeressurser, elg og rådyr, mens Fylkesmannen skal ha ansvaret for rovdyr, rein og vill-laks (Intervju fylkesmann).

Fra departementshold blir det gitt uttrykk for følgende om endringene som trår i kraft fra 2010:

Det blir viktig med samordning og samhandling. Man har ikke helt delt banehalvdelen mellom seg. Når det kommer til stykket kommer det nasjonale hensyn inn og man ønsker å fortsette å bruke Fylkesmannen som tilsynsorgan. Fylkesmannen må også ha fokus på hvordan de skal samhandle med fylkeskommunene. Det blir nødvendig både innen regional planlegging og i forhold til flere forvaltningsoppgaver (Intervju oppdragsmyndighet)

6 Fylkesmannen mellom statlig styring og kommunalt folkestyre

6.1 Innledning

Fire hovedspørsmål har vært utgangspunkt for denne studien:

1. Hvordan oppfatter fylkesmennene rollen sin?
2. Hva er fylkesmennenes rolle i politiske beslutningsprosesser?
3. Hvordan oppfatter fylkesmennene kommunenes rolle?
4. Hva kan disse oppfatningene innebære for rammevilkårene for det lokale selvstyret?

Et empirisk utgangspunkt har vært fylkesmennenes oppfatninger og vurderinger av egne og embetets roller, og ikke minst hvordan Fylkesmannen søker å fylle rollene sine. I denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i Fylkesmannens rolle som sektormyndighet, samordner og megler, rettssikkerhetsinstans og veileder. Spørsmålet om hvordan fylkesmennene oppfatter og vurderer disse rollene er empirisk fremlagt i kapittel 5. I dette kapitlet drøfter vi denne empirien i lys av spørsmålet om fylkesmennenes rolle i politiske beslutningsprosesser. Vi har typologisert Fylkesmannens roller og oppgaver ut i fra dimensjonene ”politiker” – byråkrat. I drøftingen vurderer vi også Fylkesmannen som representant for statlige myndigheter versus representant for kommunale myndigheter. Disse fire dimensjonene utgjør grunntemaet for denne studien - Fylkesmannen mellom kommunalt folkestyre og statlig styring, mellom politikk og fag.

Spørsmålet om hva som er fylkesmennenes rolle i politiske beslutningsprosesser sammenfattes og drøftes gjennomgående i dette kapittelet, men drøftes særskilt i 6.2.1. I rapporten er fylkesmennenes rolle i politiske beslutningsprosesser historisk redegjort for i kapittel to. I Kapittel 3 redegjorde vi for gjeldende rett på de områdene Fylkesmannen gis oppgaver overfor kommunene, og drøftet hvilket rom for skjønnsutøvelse og kommunalt selvstyre dette lovverket gir. I kapittel 4 gjennomgikk vi styringsdialogen mellom staten og Fylkesmannen og drøftet hvilke særtrekk og behov fylkesmannsembetet som forvaltningsorgan innehar i lys av egenskaper ved styringsdialogen.

Vi har også intervjuet fylkesmennene om hvordan de oppfatter kommunenes rolle. I tillegg har vi sett på noen dokumenter hvor Fylkesmannen omtaler kommunene, blant annet en høringsuttalelse til KRD om forslag til ny regionreform som ble avgitt av Fylkesmannens arbeidsutvalg, samt Fylkesmannens årsrapporter for 2007. Vår gjennomgang av dette spørsmålet ble sammenfattet og drøftet i 5.6

Dette kapittelet avsluttes med en vurdering av rammevilkårene for det lokale selvstyret, i lys av fylkesmennenes oppfatninger og vurderinger av embetets roller og kommunenes roller.

6.2 Rolletyper

Rapporten viser at det er et meget sammensatt oppgaverepertoar Fylkesmannen skal forholde seg til, noe som påkaller mange og varierte hensyn og avveininger. Krav og forventninger til utøvelsen av embetet varierer mellom sentrale og lokale myndigheter, dvs. hvorvidt embetet vurderes i forhold til statens styringsbehov eller hvorvidt embetet vurderes i forhold til ivaretagelsen av et kommunalt folkestyre.

Det kan være nyttig å ta utgangspunkt i en forenklet beskrivelse av ulike roller embetsutøvelsen kan ivareta. Konkret vil vi trekke et skille mellom to hoveddimensjoner som embetet kan bedømmes i forhold til, og som kan danne grunnlaget for en mer generell typologi for beskrivelse og karakteristikk av Fylkesmannens rolle i det nasjonale styringssystemet. Som alle andre modeller representerer selvsagt en slik typologi en sterk forenkling av

virkeligheten. Vi mener likevel at en slik forenkling kan være et nyttig utgangspunkt for en mer systematisk drøfting av de observasjoner vi har gjort i denne studien.

Fylkesmannens formelle posisjon og faktiske praksis unndrar seg på mange måter en enkel kategorisering i forhold til begreper som embetsmenn eller politikere, generalister eller spesialister eller andre tenkelige dikotomier som kan karakterisere den rollen som Fylkesmannen skal ivareta. Innholdet i embetsutøvelsen har også endret seg over tid, og særlig de senere decennier som følge av en sterk vekst i statens styringsambisjoner. I tillegg kommer spørsmålet om Fylkesmannen er en ren statlig posisjon, med sentralstatens styringsbehov som generelt mandat for sin embetsutøvelse, eller skal Fylkesmannen også handle på basis av lokale målsettinger og premisser? Gitt denne studiens hovedtema (rolle i politiske prosesser, forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre) kan en mulig typologi for klassifisering av fylkesmannsembetet ut i fra de to dimensjonene ha følgende form:

Tabell 6.1 *Typologi for kategorisering av fylkesmannsrollen*

Rolleinnhold Representant for	Politisk rolle	Byråkratisk rolle
Sentrale myndigheter	1	2
Lokale myndigheter	3	4

Før vi går nærmere inn på de fire kategorier som denne typologien angir, er det nødvendig med noen ytterligere presiseringer av de to dimensjoner som ligger i bunnen av denne typologien. Når det gjelder sontringen mellom en politisk og en byråkratisk rolle sikter vi her til hvilken grad av selvstendighet eller autonomi som fylkesmannens embetsutøvelse kan bygge på. På den ene siden kan vi tenke oss en situasjon der Fylkesmannen nyter en betydelig grad av frihet fra sentrale føringer i utformingen av de ulike tiltak som ligger innenfor embetets mandat. En slik frihet kan både gi seg uttrykk i utvikling av målsettinger for ulike virksomheter, prioriteringen mellom ulike oppgaver og i bruken av virkemidler for å ivareta virksomheten. Dersom fylkesmannsembetet skal forholde seg til slike rammebetingelser kan dette berettiget karakteristikk politisk rolle i denne sammenheng. Hvorvidt denne rollen er politisk eller faglig vil vi drøfte nærmere i 6.2.1,

men frem til da benytter vi terminologien politisk rolle. Alternativt kan utøvelsen av fylkesmannsembetet være fullstendig styrt av sentral lovgivning og regelverk, og der det lokale manøvreringsrommet i forhold til målutforming, oppgaveprioritering og virkemiddelbruk er ytterst begrenset. En slik myndighetsrolle har vi her betegnet som en klassisk byråkratisk rolle. Vi presiserer at dette er idealtyper – og ytterpunkter på et kontinuum som rommer svært ulike blandingsformer av disse to rollene. I virkeligheten er bildet langt mer komplekst og sammensatt enn en todeling som dette antyder. En mulig utvidelse av denne dimensjonen ved fylkesmannsrollen kunne være å føye dommerrollen som en tredje kategori, en rolle som helt opplagt kunne være en gyldig karakteristikk bl.a. i forbindelse med Fylkesmannens behandling av klagesaker. Vi er imidlertid ikke helt sikre på om en slik supplerings av typologien vil gi noen større innsikt i essensen av det rollemangfoldet som preger embetet, og der den rene lov- og regelstyrte byråkratrollen fanger opp de viktigste trekkene – men slett ikke alle – ved dommerrollen.

Den andre dimensjon retter søkelyset mot det premisgrunnlag som Fylkesmannens virksomhet tar utgangspunkt i. Formelt er det selvsagt ingen tvil om at fylkesmannsembetet er en del av det sentrale statlige forvaltningsapparat, men deres måte å skjøtte sine mange oppgaver på åpner for visse muligheter til å vektlegge premisser av lokal karakter. Også her er det snakk om idealtypiske sondringer, og der virkeligheten byr på et mangfold av variasjoner og kombinasjoner av hvilke referanserammer som vektlegges i ivaretagelsen av Fylkesmannens oppgaver.

Ifølge denne stiliserte typologien kan man forestille seg fire hovedroller som fylkesmennene skal ivareta. Den første kategorien plasserer Fylkesmannen i en politisk funksjon som representant for de sentrale politiske myndigheter. I begrepet ”politisk” sikter vi her både til hvor stor grad av uavhengighet i forhold til styringssignaler både fra sentrale og lokale myndigheter Fylkesmannen har i utøvelsen av sine oppgaver, og i hvor stor grad Fylkesmannen selv har muligheter til å sette dagsorden for sine gjøremål og prioritere mellom ulike oppgaver. I denne kategorien har Fylkesmannens handlingsmodell klare trekk av en mål-middel-modell, der målsettingene er styrende for hvilke midler som tas i bruk. I den andre kategorien er Fylkesmannen en mer rendyrket byråkrat og en tydelig del av det sentrale forvaltningsapparatet. I denne rollen er

det lov- og regelstyring som gir rammene for Fylkesmannens virksomhet, og man har utelukkende en myndighetsrolle i forhold til regelforvaltning og -oppfølging. Handlingsmodellen har i dette tilfellet sterke elementer av en subsumpsjons-modell, der embetet skal forholde seg strengt til et sentralt etablert lov- og regelverk. Den tredje kategorien beskriver en fylkesmann som primært oppfatter seg som talsperson for det lokalsamfunn – eller det fylke – vedkommende representerer. Suksesskriteriet for Fylkesmannen er knyttet til det å få gjennomslag for lokale krav hos de sentrale politiske og administrative myndigheter. Den siste kategorien beskriver en fylkesmannsrolle hvis virksomhet er rammet inn av nasjonal lovgivning, men hvor tyngden i denne virksomhet er å gi kompetansemessig bistand til løsning av lokale oppgaver slik disse er definert av bl.a. kommunene.

Som vår framstilling tidligere i denne rapporten viser, kan vi finne elementer av alle fire rolletypene både i Fylkesmannens formelle oppgaver og i Fylkesmannens praksis. Ser man historisk på det har innslaget av de ulike endret seg over tid. Mens middelalderens Fylkesmann, og etter hvert også lensherrene under dansketiden, trolig lå nær kategori 1 i denne typologien – som kongens lokale representant med forholdsvis stor autonomi – tilhører eneveldets amtmann klart kategori 2 i typologien. Den etymologiske koblingen mellom begrepene amt og embete var også av substantiv betydning for utøvelsen av rollen. Det er fra denne perioden vi får den første amtmannsinstruks som tydelig setter opp grenser og rettigheter for utøvelsen av embetet. Det klareste bruddet med denne rolleforståelsen finner sted gjennom vedtaket av grunnloven i 1814 og bruddet med Danmark. Fra dette tidspunkt omformes amtmannsrollen – men ikke instruksene fra 1685 - gradvis fra utelukkende å være en representant for den sentrale kongemakt til i økende grad å gå inn i en politisk rolle som representant for lokale myndigheter. I denne rollen ivaretok amtmannen viktige funksjoner i den nasjonsbyggingsprosess som utviklet seg i løpet av 1800-tallet – og da som et sentralt koblingspunkt mellom et statsstyre bygget på en nasjonal folkevalgt forsamling og de enkelte lokalsamfunn. Denne bindeleddsrollen ble i sterkere grad formalisert gjennom innføringen av det kommunale og amtskommunale styringssystem fra 1837, og der Fylkesmannen fikk seg tildelt både politiske og byråkratiske funksjoner i forhold til de lokale politiske organer. Rollen var imidlertid tvetydig, og

dekket langt på vei også kategori 2 i typologien, og hvor man også fant klare trekk av kategori 4 i de funksjoner som amtmennene skulle ivareta. I et nyetablert lokalt styringssystem kjennetegnet av begrensede økonomiske og administrative ressurser, kom Fylkesmannen i stor grad til å ivareta også rene byråkratiske funksjoner for datidens primærkommuner innen fylket. Som leder av amtskommunen ivaretok Fylkesmannen også en mer rendyrket politisk rolle på vegne av lokalsamfunnet – slik denne er angitt i kategori 3 av denne typologien.

Mulighetene for å rendyrke slike enkeltroller som typologien antyder ble sterkt svekket gjennom den oppgavevekst som man har hatt i offentlig sektor, særlig i tiden etter 2. verdenskrig. Men heller ikke tidlig i velferdsstatens første vekstperiode var det noe sterkt ønske om å trekke tydeligere grenser for Fylkesmannens virkeområder. Tidlig på 1950-tallet utformet daværende kommunalminister Ulrik Olsen en reformskisse om etablering av en mer selvstendig fylkeskommune basert på direkte valg, egen administrasjon og egen beskatningsrett. På lengre sikt kunne skissen innebære en avskaffelse av fylkesmannsembetet, men hovedpoenget med et slikt reformforslag var å etablere et mer rendyrket skille mellom kategori 2 og 3 i denne typologien – hvor en reformert fylkeskommune skulle fylle typologiens kategori 3, mens fylkesmannsembetets oppgaver utelukkende skulle avgrenses til typologiens kategori 2. Forslaget møtte imidlertid bred motstand både fra politisk og administrativt hold. Politisk var det på det daværende tidspunkt ikke noe ønske eller vilje til å begrense Fylkesmannens portefølje i forhold til oppgaver av mer politisk karakter. Forslaget førte heller ikke til noen umiddelbar offentlig debatt om fylkeskommunens eller Fylkesmannens status. Selv om holdningene til fylkesmannsembetet i årene etter krigen var preget av en taus uvilje, var entusiasmen for en selvstendigjøring av fylkeskommunen meget laber. Hensynet til en gjennomførbar og vellykket kommunesammenslutningsreform veide tyngre når det gjaldt spørsmålet om hvilke reformbehov i det regionale og lokale styringssystem som burde gis førsteprioritet.

Gjennom Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (Juellkomiteen) var imidlertid spørsmålet om fylkeskommunens utforming og Fylkesmannens status modent for en fornyet debatt og eventuell reform, og også i denne runden var det Lex Ulrik som anga hvilke mål denne reformen skulle ta sikte på å realisere.

Idealet for fylkeskommunens utforming ifølge denne komiteens reformforslag var å bringe fylkeskommunen inn i det som er kategori 3 i typologien – i hvert fall hva hovedtyngden av gjøremålene angikk – mens Fylkesmannen skulle tydeligere plasseres i en rolle som den som er angitt i typologiens kategori 2, der man ønsket å rendyrke Fylkesmannens rolle som statlig embetsmann uten politisk beslutningsmyndighet. I debatten rundt disse foreslåtte reformene var det flere som antok at fylkesmanns-embetet etter hvert ville bli overflødiggjort, og blant annet reiste man spørsmål om hvilke oppgaver Fylkesmannen nå skulle fylle tiden med.

De fylkeskommunale reformene på midten av 1970-tallet hadde selvsagt klare konsekvenser for hvilke funksjoner fylkesmanns-embetet skulle ivareta som følge av overføring av oppgaver til den reformerte fylkeskommunen. Samtidig skjedde det imidlertid en vekst i de oppgaver Fylkesmannen hadde og har som statlig iverksettelses-, tilsyns-, kontroll- og klagemyndighet. I hovedsak dreide dette seg i utgangspunktet om oppgaver som forholdsvis trygt kan klassifiseres under kategori 2 i typologien. Revisjonen av fylkesmannsinstruksen i 1981 ga imidlertid Fylkesmannen en bredere allmennpolitisk plattform for sin virksomhet. Selv om hovedprinsippet er at Fylkesmannen skal arbeide for at vedtak fattet av Storting og Regjeringen blir fulgt opp på regionalt og lokalt nivå, gir instruksjonen rom også for en noe mer politisk – om ikke partipolitisk – rolle gjennom å ta initiativ i saker som embetet finner påkrevd og å fremme forslag til løsning av lokale oppgaver overfor de sentrale myndigheter, men her siktes det til oppgaver som ligger utenfor den enkelte kommunes ”naturlige” oppgaveområde. I denne forstand gir den reviderte fylkesmanns-instruksen Fylkesmannen et nytt fotfeste som kan klassifiseres i både kategori 1 og 2 i typologien. Legitimeringsgrunnlaget for Fylkesmannens virke er nå mer ensidig knyttet til rollen som statlig representant i forhold til lokalsamfunn og lokale myndigheter, samtidig som forestillingen om en rendyrket byråkratrolle i noen grad er modifisert – men samtidig betinget av hvilket saksområde Fylkesmannen, på grunnlag av særlovgivningen, befatter seg med.

Rollen som byråkrat/myndighet

Dette er en forståelse av fylkesmanns-embetet som det er stor samstemmighet om blant de fylkesmenn vi har intervjuet. I

intervjuene fremheves det at deres primære lojalitet er knyttet til Regjering og Storting, og der grunnleggende nasjonale hensyn – spesielt knyttet til likebehandling og rettssikkerhet – skal være styrende for deres virke. Der hensynet til individuell rettssikkerhet og likebehandling kommer i konflikt med hensynet til kommunenes uavhengighet, er det det siste hensynet som må vike; fra Fylkesmannens perspektiv er individuell rettssikkerhet og likebehandling overordnet kommunal autonomi.

Fylkesmennenes syn på rettssikkerhet er i så måte sammenfallende med de synspunkter som fremkommer i høringsuttalelsen som Fylkesmennenes arbeidsutvalg avla i forbindelse med høringen av nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået, hvor det blir påpekt at et viktig utgangspunkt for styringen av Norge alltid har vært knyttet til et likhetsideal om likeverd og like rettigheter (Fylkesmannen i Hedmark, Høringsuttalelse 29.04.2008).

Det er ikke bare i forhold til enkeltindividets rettigheter at Fylkesmannen baserer sine beslutninger på nasjonalt lov- og regelverk, uten å gi premisser av lokal karakter noen stor tyngde. Spesielt på miljøvernområdet og i arealplanleggingen er nasjonal styring sterk gjennom retningslinjer, mål og andre politiske føringer. Dette er et område hvor også den statlige styringen og reguleringene er mer detaljerte enn på andre felter av fylkesmanns-embetets virksomhet, og hvor Fylkesmannen ikke har store muligheter for skjønnsutøvelse. Dette tydeliggjør også at rollen som er beskrevet i kategori 2 i typologien, også er fremtredende i funksjonen som samordner av statlige styringssignaler i arealplanleggingen, i tillegg til funksjonen som kontroll- og rettssikkerhetsinstans.

Våre intervjuer med fylkesmennene og representanter fra oppdragsmyndighetene levner liten tvil om at Fylkesmannen henter sin legitimitet i å kunne fungere som effektiv sektormyndighet på vegne av sine statlige oppdragsgivere. Dersom ikke Fylkesmannen evner å ivareta sine sektoroppgaver på en effektiv måte, kan oppdragsmyndighetene svare med å skjerpe sin styring av embetet. I ytterste konsekvens kan de statlige sektormyndighetene miste lojalitet til embetet. Vår empiri på dette området gir grunn til å stille spørsmål ved hvilken plass det kommunale folkestyret har hos *statlige* sektormyndigheter. Er det sektorpolitikk, og sektorpolitikken alene, som er rasjonale i denne

delen av forvaltningen? Som oppdragstaker er Fylkesmannen prisgitt dette legitimeringsgrunnlaget.

Likevel ser det ut til at Fylkesmannen, i noen grad, forsøker å spille en rolle som moderator i forhold til sektorkreftene. Både fylkesmannsinstruksen og retningslinjene for styringen av fylkesmannsembetene (Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Styring, samhandling og organisering. Retningslinjer) gir et visst mandat for kategori 4: en byråkratrolle til gagn for lokale myndigheter. Samtlige fylkesmenn har vært opptatt av å fortelle om embetets tette og omfattende kommunedialog. Dialogbasert kontakt blir sett på som avgjørende for å oppnå styringsrelasjoner preget av gjensidighet, likeverd og forståelse. En fylkesmann sier dette om sin første tid som fylkesmann:

Jeg hadde nok ikke den fulle forståelsen av viktigheten av å stille med kommunene. Jeg hadde ganske klart for meg tilsynsrollen og samordningsbiten som gjaldt de regionale statsetatene, og rollen som formidler av statlig politikk. Men den tette kontakten overfor kommunene, også på veiledning og råd, der var jeg overrasket og den synes jeg har blitt den mest spennende delen. Jeg var ikke klar over hvor mye samhandling det er med kommunene både i embetsledelsen og i fagavdelingene (...) At kontakten var så tett og at Fylkesmannens kommunekunnskap var så viktig, var jeg ikke klar over (Intervju fylkesmann)

I St.meld.nr.31 (2000-2001) går det tydelig frem at styringsformer basert på gjensidighet skal betraktes som en endring i forhold til tidligere praksis:

Regelverk, øremerkede tilskudd og handlingsplaner er blitt benyttet i stadig økende grad det siste tiåret, sammen med krav til rapportering og statlig tilsyn. Regjeringen innser at denne sterke statlige styringen ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Samtidig har den statlige detaljstyringen svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns og dets innbyggers behov og prioriteringer (Kapittel 5, andre avsnitt).

Vi ser at begrunnelsen for å redusere regelstyring og øremerking har å gjøre med det lokale selvstyret. Vi har spurt samtlige fylkesmenn om hva de mener er det viktigste Fylkesmannen kan gjøre for å ta hensyn til det kommunale selvstyret. Det gjennomgående svaret har vært ”å gjøre kommunene gode”. Dialog og veiledning er virkemidlene som blir trukket fram for å få dette til. Mange fylkesmenn uttrykker ønske om ressurser til mer dialog og veiledning.

Flere innslag i styringsdialogen åpner for at Fylkesmannen skal kunne tilpasse sine oppgaver ut i fra lokale, eller regionale behov og hensyn. Det at bevilgningen til embetet skjer samlet over én post i statsbudsjettet, er et eksempel i så måte. Dette blir begrunnet med at de ulike embetene selv må gis et rom til å prioritere ressursene der det er behov. Betydningen av dialog er også omtalt i AADs retningslinjer fra 2003, hvor det heter at:

Fylkesmannen har videre en viktig funksjon som bindeledd mellom stat og kommune, ikke minst for å legge til rette for dialog og utvikling av felles forståelse mellom nivåene om gode og helhetlige løsninger (Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Styring, samhandling og organisering. Retningslinjer).

En undersøkelse gjennomført i 2004 identifiserte en rekke møteplasser mellom fylkesmannsembetene og kommunene, som på ulike måter legger til rette for dialog (Hanssen, Heløe og Klausen 2004). Også i våre intervjuer har fylkesmennene redegjort for de ulike møtearenaene som eksisterer med representanter fra kommunene. Inntrykket er at dialogbaserte styringsrelasjoner vektlegges i de ulike embetene, men antakelig i ulik grad. Det erkjennes i flere av intervjuene at det kan være klare spenninger mellom sentrale mål og hensyn og kommunenes finansielle og kompetansemessige evne til å ivareta disse hensyn. Slike avveininger mellom for eksempel hensynet til enkeltindividers lovmessige rettigheter og kommunenes evner til å imøtekomme rettighetene blir oppfattet som et dilemma. Selv om fylkesmennene har en klar forståelse for de problemer kommunene står overfor i realisering av visse enkeltindividers rettigheter – og der man iblant står overfor enkelttilfeller som kan være ekstremt kostbare – er den generelle oppfatningen at hensynet til enkeltindividets rettigheter må veie tyngre enn de eventuelle finansielle problemer en

kommune måtte ha for å innfri slike rettigheter, selv om kommunale beslutninger basert på disse prinsipper kan være ekstremt belastende rent ressursmessig. Det fylkesmennene påpeker at de *kan* gjøre, er å veilede kommunene i skillet mellom bør- og skal-oppgaver, samt gi innspill til å sette opp en tidsplan for gjennomføring av tiltakene som tar hensyn både til kommunenes økonomiske rammer og statens krav. Samtidig erkjenner også fylkesmennene at det er variasjoner i embetene i mellom. I vår undersøkelse har vi ikke undersøkt om veiledningsoppgavene ivaretas ulikt. Men vi registrerer at noen av informantene har inntrykk av at noen er veiledningsembeter og andre er tilsynsembeter.

Vi ser også at fylkesmennene kan fungere som moderator i forhold til sterke statlige styringsvirkemidler overfor kommunene. Et eksempel er fylkesmennenes tilbakemeldinger om hvordan tilsyn fungerer. Her synes kommuneperspektivet å være langt fremme. Flere fylkesmenn oppfatter tilsynsregimet som rigid i en del situasjoner, og ser på veiledning og dialog i forkant og etterkant av tilsyn som helt avgjørende for at tilsyn skal ha legitimitet. Det blir påpekt at hensikten med tilsyn er å pløye så mye lærdom som mulig tilbake til kommunene.

Fylkesmannens ”politiske” rolle

Som formidler av statlig politikk og statlige politiske styringssignaler gis Fylkesmannen en politisk rolle. Rollen er politisk på den måten at embetene skal være lojale til den til enhver tid sittende Regjering.

I tillegg gir fylkesmannsinstruksen embetet en initiativrolle, og det skal virke til gagn og beste for fylket. I intervjuene med fylkesmennene kom det fram en klar ambivalens: For det første er alle fylkesmennene på det rene med at det innenfor flere felter av embetets virksomhet vil være en klar komponent av skjønnsette utøvelse i forhold til de handlinger fylkesmannen foretar, og at denne noe skjønnsbaserte initiativrollen er hjemlet i fylkesmannsinstruksen.

For det andre hevder de fleste fylkesmennene at de er tilbakeholdne med markeringer som kan oppfattes som klart politiske, i betydningen partipolitiske. Politikerrollen er avgrenset på den måten at de skal være lojale til den sittende Regjering. Dette

gjelder både i forhold til initiativfunksjonen overfor statlige myndigheter og i forhold til å stille bestemte krav til kommunale prioriteringer, bortsett fra å bidra til å sikre at kommunale beslutninger er i overensstemmelse med nasjonal politikk, lovgivning og regelverk. Særlig blir det understreket at den veiledning som Fylkesmannen bidrar med overfor kommunene bør unngå å spesifisere eller anbefale bestemte løsninger på de problemer eller utfordringer kommunene sto overfor. Spesielt blir det nevnt at man unnlater å gi konkrete anbefalinger om hvilke ekstra finansieringskilder – og særlig eiendomsskatt – kommunene burde benytte for å løse en trang finansiell situasjon. Slike beslutninger er det kommunenes ansvar å fatte. I denne sammenhengen uttrykte noen fylkesmenn at de ikke ønsket å bli gjort til syndebukk eller ”prügelknabe” for upopulære kommunale vedtak. Noe stort problem ble imidlertid ikke dette oppfattet å være; i forholdet mellom fylkesmenn og det kommunale politiske lederskapet er det forholdsvis bred konsensus om hvor grensene mellom Fylkesmannens og kommunenes ansvar går. En slik konsensus kan allikevel brytes i de situasjoner der Fylkesmannen overprøver et kommunalt vedtak, og der begrunnelsen for en slik overprøving bygger på en skjønnsmessig fortolkning av regelverket eller statlige politiske føringer. Slike situasjoner tilrettelegger iblant for konflikt. Fylkesmannens ufrivillige rolle som ”skyteskive” blir også lagt merke til i sentraladministrasjonen:

Fylkesmannen blir fra tid til annen skyteskive på statens vegne fra kommunalt hold. Et eksempel er strandsonepolitikken hvor Fylkesmannen av sentrale myndigheter er pålagt å fremme innsigelser mot kommunale planer eller påklage kommunale enkeltvedtak som er i strid med den nasjonale politikken på området. Det er ikke til å komme forbi at dette over tid kan være belastende for Fylkesmannens legitimitet og omdømme i mange kommuner. For de sentrale myndigheter er det derfor viktig å tydeliggjøre innholdet i fylkesmannsrollen slik at det ikke oppstår tvil om hva som er fylkesmannens grunnlag og mandat i slike saker (Intervju oppdragsmyndighet).

Flere fylkesmenn har vært inne på at samordningsrollen potensielt rommer oppgaver hvor det kreves skjønnsutøvelse og hvor embetene har et visst handlingsrom. Vårt samlede inntrykk er at

samordningsmandatet kan oppfattes som noe utydelig og vanskelig. Det kan ha flere forklaringer. For det første etterspør mange kommuner mer samordning enn det embetene utfører. Det kan være ulike syn på samordningsbehovene og problematisk å finne det riktige samordningsnivået, eller de gode virkemidlene for samordning. For det andre problematiserer fylkesmennene samordning i forhold til prioritering, og er opptatt av at samordningsmandatet ikke kan strekkes for langt før det går ut over det kommunale handlingsrommet. For det tredje peker rapportens empiri på at både kommuner og fylkesmannsembeter er av den oppfatning at de områdene som er vanskeligst å samordne er de områdene hvor Fylkesmannen ikke har oppgaver og myndighet, eksempelvis samferdsel. For det fjerde blir det fremholdt synspunkter på at samordningsmandatet er litt for løst forankret i staten. Det kan være behov for klarere strukturer og virkemidler. Fylkesmannen har i sitt tildelingsbrev fått i oppgave å samordne staten, mens statlige sektormyndigheter ikke har fått i sine tildelingsbrev at de skal la seg samordne av Fylkesmannen.

Når det gjelder rolle 3, hvor Fylkesmannen primært oppfatter seg som talsperson for det lokalsamfunn eller fylke vedkommende representerer, finner vi heller ikke denne rollen i rendyrket form i den norske Fylkesmannen. Men vi vil hevde at vi finner elementer av den. Vi har vist i rapporten at Fylkesmannen gis et mandat innen kategori 3 i både instruks, retningslinjer, tildelingsbrev og i styringsdialogen for øvrig.

I våre intervjuer med fylkesmennene er det liten tvil om at de forstår initiativrollen og rollen som bindeledd, også som et mandat til å ta initiativ oppover, innenfor sine virkeområder. I arbeidet med blant annet samordning, skjønnsmiddeltildeling samt det å melde tilbake om virkningene av statlig politikk, er inntrykket fra intervjuene med fylkesmennene at kommuneperspektivet er langt fremme. Én fylkesmanns beskrivelse av egen rolle som *Kongens og Regjeringens representant i fylket, men også fylkets representant i Regjeringen*, er illustrerende i så måte. Også her fremheves det at rollen må utøves i klokskap og med finfølelse. Saker hvor Fylkesmannen kan være med å bidra skal ha karakter av å være samlende for fylket. Fintfølelsen er ikke minst viktig i forhold til ikke å trække i fylkesordførers bed. Rollen som regional utviklingsaktør er fylkeskommunens. Samtidig kan dette innebære vanskelige grensdragninger fra sak til sak. Fylkesmannens rolle som

initiativtaker på vegne av fylket kan potensielt romme elementer av konflikt i forhold til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Her kan det antakelig ligge en kime til konkurranseforhold. Vårt inntrykk er at det ikke er utviklet tilstrekkelige samarbeidsarenaer som kan bidra til ryddigere, mer gjensidige og avklarte samarbeidsrelasjoner mellom aktørene.

Fylkesmennene ser på denne rollen som viktig, også her fordi nasjonal politikk slår ulikt ut i ulike deler av landet. Det blir sett på som et paradoks om ikke den omfattende kommunekunnskapen som Fylkesmannen besitter, og det breddeperspektivet for fylkets del som følger av denne kunnskapen, ikke skal kunne brukes i kanalene oppover. Det fremkommer i våre intervjuer med sentraladministrasjonen, at dette er kunnskap som er verdifull også for dem. Noen fylkesmenn tilkjenner imidlertid at ordningen med åremål kan virke disiplinerende i forhold rollekategori 3. De initiativene som tas opp mot staten bør oppfattes som legitime av staten, slik at man ikke ”faller i unåde”. Spesielt kan slike avveininger gjøres i perioden før en åremålsperiode går ut og en ny skal utlyses. Rent prinsipielt kan det være grunn til å problematisere hvorfor en ordning med åremål er innført for fylkesmennene, men ikke for andre sentrale statlige stillinger som departementsråder og direktoratledere.

Rapportens empiriske funn peker mot at fylkesmannen fungerer som talerør på vegne av sin region oppover til statlige myndigheter. Men for at embetets aktiviteter skal oppfattes som legitime, er det viktig med lokal forankring samt å vurdere formen. Fylkesmennene oppgir å være opptatt av formen, men opplever at full åpenhet kan være problematisk. Fylkesmannsmøtene, brev, notater, samt møter med representanter for Storting, Regjering og sentraladministrasjon blir nevnt som eksempler på kanaler som blir brukt. Samtidig kan det være grunn til å se nærmere på behovet for å etablere noen faste og åpne strukturer, slik at Fylkesmannens vurderinger blir mer synlige.

Det som våre data klart viser er at den mer rendyrkede statlige byråkratrollen som blir angitt i celle 2, og som anga en slags idealposisjon for fylkesmannsembetet etter de fylkeskommunale reformene på 1970-tallet, ikke er noen gyldig totalbeskrivelse av hvordan embetet fungerer i dag. Embetet beveger seg mellom alle de fire rolletypene som er angitt i vår typologi, og veksler fra

saksområde til saksområde – og i noen grad fra fylkesmann til fylkesmann. Dette kan selvsagt skape tvetydigheter i forhold til utøvelsen av embetet, men dette er tvetydigheter som fylkesmennene selv åpenbart kan leve med. En fylkesmann uttrykte sitt eget forhold til embetet på denne måte:

Jeg hadde ikke gidde å være fylkesmann hvis jeg skulle vært administrator. Man er i dette krysningspunktet mellom forvaltning og politikk (...) Man skal utøve klokskap også. Det gir meg den nødvendige friheten som jeg tror man har behov for i et fylke (Intervju fylkesmann).

Dette synspunkt er imidlertid ikke fullstendig representativt for de andre fylkesmennene, men det forteller oss at dagens embetsutøvelse har en viss grad av fleksibilitet.

6.2.1 Nærmere om forholdet mellom politikk og fag: Fylkesmannens rolle i politiske beslutningsprosesser

Hvorvidt de elementene i fylkesmannsrollen vi hittil har omtalt som ”politisk” er en faglig rolle eller en politisk rolle, påkaller en nærmere diskusjon. På linje med direktorater og departementer, er også Fylkesmannen et redskap for den politiske ledelsen. Samtidig som embetets rolle er politisk på den måten at den skal være formidler av regjeringens politikk og målsettinger, er rollen også politisk begrenset på den måten at den skal være lojal til den til enhver tid sittende regjering.

I tillegg er Fylkesmannen gitt en rolle som rådgiver i politiske beslutningsprosesser, både overfor kommunesektoren og statlige myndigheter, til dels på oppdrag fra staten og til dels på eget initiativ. I utgangspunktet er ikke denne rollen unik i det norske styringssystemet. Direktoratene kan sies å ha noe av den samme rollen overfor departementene.

I hvilken grad er rollen som rådgiver i politiske beslutningsprosesser basert på faglig eller politisk skjønn? Intervjuene viser at en viktig del av fylkesmennenes selvbilde er at de ivaretar og representerer helheten og oversikten i styringssystemet. Dette gjelder både den sektoroverskridende helheten, og den geografiske helheten i fylket.

Fylkesmennene mener selv at embetet til sammen besitter viktig helhetskunnskap om fylket og fylkets oppgaver, blant annet med bakgrunn i det de oppfatter som en tett kommunedialog. Også blant oppdragsmyndighetene oppleves Fylkesmannens kommunekunnskap som verdifull og nyttig, og som et reelt innslag i styringsdialogen. "Fag" kan dermed ikke avgrenses til sektorkunnskap, men også til geografi- og regionkunnskap. Kombinasjonen av sektorkunnskap og regionkunnskap gir Fylkesmannen en unik posisjon i det norske styringssystemet. Som kanskje eneste statlige forvaltningsorgan representerer Fylkesmannen på denne måten helheten og oversikten i styringssystemet, og er rådgiver på bakgrunn av denne helheten.

Samtidig kan ikke Fylkesmannens faglige rolle oppfattes som rent faglig. Den omfatter også en forståelse av og tilpasning til det politisk-administrative systemet. Fylkesmannen må ta høyde for at den er en del av regjeringens apparat. Det tilsier for eksempel at dersom fylkesmannen ser et faglig begrunnet behov for å gi en kritisk tilbakemelding om virkningene av statlig politikk på et felt, så kan ikke vedkommende bare offentliggjøre en kritisk vurdering, eller gå til media. En fylkesmann må vurdere formen.

Her ser det ut for at det kan ligge et dilemma og en kime til konflikt i forhold til omverdenen. Som for et hvert underliggende forvaltningsorgan foregår mye av den rådgivende rollen i forbindelse med styringsdialogen, gjennom møter i departementene, med fylkets stortingsbenk, eller som høringsinstans. I slik rådgivning skal Fylkesmannen være partipolitisk uavhengig og samtidig lojal til den sittende regjering. Bevisstheten om dette sitter langt fremme hos den enkelte Fylkesmann. Det at rådgivningen foregår til dels i disse skjulte kanalene, kan likevel utgjøre et potensielt problem og en kime til konflikt. Det kan skapes utrygghet om hvordan Fylkesmannen håndterer det mer initiativrike og engasjerte på den ene siden, og det mer faglige og nøytrale på den andre siden. Et par fylkesmenn har kommentert i informantintervjuene at det kan være behov for noen ryddigere og klarere strukturer for hvordan det skal meldes tilbake om virkninger av statlig politikk. Mange fylkesmenn har gitt eksempler på hvordan de fyller sin rådgivende rolle på en sån måte at det gagnar det kommunale selvstyret, eller fylkets interesser. Dersom dette innebærer å fremføre en viss kritikk overfor den sittende regjeringens politikk, kan det by på problemer å

gå for åpent ut, til tross for at vurderingene som er foretatt er faglig solide.

En side ved det ”faglige” som i særdeleshet kjennetegner Fylkesmannen er at embetet anlegger et bredere perspektiv enn det som er tilpasset den sektorspesifikke oppdragsmyndighet. Flere av våre informanter har vært inne på at en del av fagrollen innebærer å ”oversette” det snevert faglige til et språk og en form som er tilpasset kommunenes og/eller departementenes behov. Det vil innebære at Fylkesmannen anlegger et bredere faglig perspektiv ved at embetet setter det sektorspesifikk i en større samfunnsmessig eller regional sammenheng.

Det er grunn til å tro at ryddige og åpne prosesser, og utvikling av gode samarbeidsarenaer, både vertikalt i fylket og horisontalt oppover vil kunne lette samarbeidsforholdene mellom regional stat, kommunene og fylkeskommunen. Flere informanter i vår studie poengterer at det ikke minst vil være avgjørende når den nye oppgavefordelingen mellom Fylkesmann og fylkeskommune trer i kraft i 2010. Den kan se ut som om den langvarige prosessen om oppgavefordeling har vanskeliggjort gode samarbeidsrelasjoner mellom disse organene i enkelte fylker. Også i forbindelse med prosessen med forvaltningsreform ble det stilt spørsmål ved fylkesmennenes rolle i beslutningsprosessen. Også her ser det ut for at fylkesmennene har spilt en rolle som rådgiver. I høringsuttalelsen som ble avgitt var et fremtredende argument at nasjonale oppgaver som vedtas av Storting og regjering må forvaltes og ivaretas av statlige organer som har sin lojalitet til Storting og regjering, og ikke av andre folkevalgte organer. I denne sammenheng ble det påpekt at et folkevalgt organ over kommunene ville kunne fungere som en ”overkommune”. Informanter i vår undersøkelse er av den oppfatning at oppgavefordelingen til syvende og sist ble et spørsmål om hvilke oppgaver Staten var villig å gi fra seg, og ikke et spørsmål om oppgavefordelingen mellom Fylkesmann og fylkeskommune.

6.3 Hvordan oppfatter Fylkesmannen kommunenes rolle?

I våre intervjuer tilkjennegir Fylkesmannen et todelt syn på kommunenes rolle. Kommunenes oppgaver oppfattes å være både

lokale og nasjonale, og kommunene oppfattes både som selvstendige, politiske organ og en mer eller mindre integrert del av det statlige styringssystemet som et underordnet administrativt organ. Hovedinntrykket er dermed at fylkesmennes syn på kommunenes rolle er sammensatt.

I Fylkesmannens høringsuttalelse til Regjeringens forslag om nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået, profileres kommunens rolle som statlig tjenesteleverandør sterkt:

En stadig pågående diskusjon er hvor langt overordnede nasjonale hensyn skal overstyre det lokale selvstyret. Uformingen av den moderne velferdsstaten har i betydelig grad utvidet enkeltmenneskets rettigheter og det sosiale sikkerhetsnettet. Selv om den paktiske gjennomføringen og tilretteleggingen av disse oppgavene er lagt til kommunene, legger lovverket klare begrensninger på det kommunale selvstyre når det gjelder innhold og tilgjengelighet på slike tjenester. Kommunene blir på mange måter en ”statlig tjenesteproducent” av lov og rettighetsfestede oppgaver (...) En større lokal bestemmelsesrett over oppgaver på sentrale velferdsområder, vil derfor kreve at det gis avkall på viktige deler av likhetsprinsippet (Høringsuttalelse 29.04.2008)

Kommunenes oppgaver oppfattes med andre ord å være underlagt statlig styring i stor grad. Samtidig har vi gjengitt flere eksempler i denne rapporten på fylkesmennes fokus på å ha en ryddig rollefordeling i møtet med kommunene. Vi finner også støtte for at Fylkesmannen tilstreber å opptre som moderator overfor de statlige sektorkreftene, blant annet gjennom sin adgang til å melde tilbake om virkningene av statlig politikk. Det blir påpekt at ”vi har de samme målene, men ulike roller”. Det er kommunene som skal ta avgjørelsene.

6.4 Fylkesmannsambetet og det lokale selvstyre

Med utgangspunkt i diskusjonen i forrige avsnitt synes det rimelig å fastslå at dagens fylkesmannsambete – og i hvert fall

tyngdepunktet i embedets ulike gjøremål – kan klassifiseres under kategori 2 i vår typologi, men med visse innslag av de andre typene som defineres av typologien. Embedets oppgaver og formelle maktgrunnlag er fastsatt i en omfattende særlovgivning, ved delegasjon av myndighet, og i de årlige tildelingsbrevene og embetsoppdragene, som spesifiserer de sentrale politiske og administrative myndigheters krav og forventninger til den enkelte fylkesmann for vedkommende budsjettår. Langt på vei kan det hevdes at fylkesmannsembedets utforming og funksjoner er et biprodukt av tiltak og lovgivning på en rekke ulike områder, og der utformingen av denne lovgivningen i svært liten grad har tatt utgangspunkt i en mer prinsipiell diskusjon av hva fylkesmanns-embedet skal være og hvilken plass det skal ha i landets samlede forvaltning og demokratiske styringsystem. Embedet er heller ingen overkommune, i den forstand at det har instruksjonsmyndighet overfor fylkets kommuner. Som kontrollinstans kan embedet intervensere i forhold til oppfyllelse av lovpålagte plikter (tilsyn) og påklagede kommunale enkeltvedtak, men Fylkesmannen har ingen myndighet til å legge seg opp i hvilke oppgavemessige og finansielle prioriteringer kommunene foretar – all den stund ingen av disse prioriteringer bryter med den nasjonale lovgivning. Det er også et viktig kjennetegn ved fylkesmannsembedet at dets virkeområde og mandat er positivt avgrenset; Fylkesmannen kan i forhold til kommunesektoren bare treffe rettslig bindende beslutninger med hjemmel i lov eller annet gyldig rettsgrunnlag.. Riktignok angir fylkesmannsinstruksen noen generelle oppgaver som fylkesmannsembedet kan befatte seg med, men dette er i hovedsak oppgaver som retter seg mot prosedyrene for oppgaveløsning - som å ”bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket” (Fylkesmannsinstruksens § 3) eller å ”arbeide for et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning” (Fylkesmannsinstruksens § 4) – ikke til prioriteringen av eller innholdet i oppgavene. Det er også slik at den omfattende og tette dialogen som fylkesmennene har med kommunene, samt de senere års fokus på dialogbaserte styringsformer, vil kunne innebære glidende overganger til kategori 4.

Spørsmålet om Fylkesmannens betydning for ivaretagelsen av det kommunale selvstyret, eller det kommunale folkestyre som er det uttrykk Kommuneloven anvender, avhenger av to forhold. På den

ene side må implikasjonene for det kommunale selvstyret vurderes ut fra særtrekk ved fylkesmannsembetet, mulige fortrinn og svakheter. På den andre side avhenger spørsmålet av hvilke verdier ved det kommunale demokrati som blir vektlagt i en slik bedømmelse.

Særtrekk ved fylkesmannsembetet

Fylkesmannen kjennetegnes først og fremst ved de mange rollene denne embetsmannen innehar. Ved flere korsveier har debatten om Fylkesmannen dreid seg om dette rollemangfoldet er en fordel eller om det er nødvendig med en avgrensning. Eksempelvis er det blitt tatt til orde for at Fylkesmannen bør bli et mer rendyrket kontroll- og tilsynsorgan.

Fylkemennene problematiserer selv sine mange hatter. Som embetsledere er det en viktig lederoppgave å holde bevisstheten og kompetansen høy omkring disse problemstillingene i organisasjonen. Et eksempel er at veiledning og rådgivning ikke skal bli for styrende, men at det er kommunenes rolle å ta valgene. I neste omgang kan samme veileder være klagesaksbehandler på samme tema. Inntrykket er at det kan variere i hvilken grad fylkesmennene er aktive her, og hva de foretar seg. Noen fylkesmenn har satt i gang til dels omfattende og kostbare kompetanseutviklings tiltak, mens i andre embeter har vi mindre kjennskap til hvorvidt det arbeides med disse problemstillingene.

Samordningsrollen er kanskje den rollen som tydeligst kan fremstå som problematisk, sett i forhold til rollen som effektiv sektormyndighet. Inntrykket er da også at samordningsoppgavene kan bli oppfattet som noe diffuse og vanskelige. Spesielt har det blitt trukket fram at Fylkesmannen har få virkemidler overfor de statlige sektormyndighetene i samordningen. I tillegg viser data fra andre undersøkelser at kommunene etterspør mer samordning. Her finner imidlertid flere fylkesmenn grunn til å stille spørsmål ved om kommunene kjenner sin rolle: å foreta prioriteringene er til syvende og sist lagt til det kommunale handlingsrommet. Hvorvidt kommunene etterspør svar på prioriteringsspørsmål, eller hvorvidt det er behov for at staten opptrer mindre forvirrende og er ryddigere i forhold til kommunale ”vil-, bør- og skal-oppgaver”, har vi ikke forutsetning for å si noe om.

En rolle vi allerede har diskutert er rollen som initiativtaker og rådgiver overfor sentrale myndigheter. Dette mandatet gir Fylkesmannen en potensiell konkurranseposisjon vis-à-vis fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

Et annet særtrekk er Fylkesmannens mange styringslinjer. Fylkesmannens timeglassfunksjon kan i så måte virke til gagn for det kommunale selvstyre, men det innebærer en krevende og omfattende styringsdialog, slik at oppdragsmyndighetene har tilstrekkelig tillit til og forståelse for hvordan Fylkesmannen ivaretar oppgavene.

Verdier ved det kommunale selvstyret

I kapittel 2 spesifiserte vi tre hovedverdier som det kommunale selvstyre hviler på, nemlig autonomi, deltakelse og effektivitet. I utgangspunktet markerer disse verdiene tre uavhengige dimensjoner som det kommunale demokratiet kan bedømmes ut fra, noe som også innebærer at "lave" verdier på en dimensjon ikke kan kompenseres gjennom "høye" verdier på en annen. Idealet på et kommunalt folkestyre ville innebære at man skåret høyt på alle tre dimensjonene – altså at kommunene var meget autonome, med aktiv og høy politisk deltakelse, samtidig som de var effektive forvaltere av tjenesteytingen i forhold til sin befolkning. Nå er imidlertid ingen av de tre begrepene så klare at man uten videre kan fastslå hva som er en "høy" eller "lav" verdi på hver av dimensjonene. Vi var tidligere også inne på samspillet mellom disse verdiene, der for eksempel betydningen av deltakelsen i styringen av den enkelte kommune vil være avhengig av hvilken autonomi kommunene nyter godt av i fastleggingen av sin virksomhet og tjenesteyting. Tilsvarende samspillrelasjoner vil kunne forekomme mellom autonomi og effektivitet og mellom effektivitet og deltakelse.

Tar vi først for oss autonomibegrepet kan dette for det første bety at kommunene har full frihet til å velge hvilke oppgaver de skal befatte seg med eller la være å befatte seg med. Et system som det norske – med et negativt avgrenset folkestyre – er i utgangspunktet tuftet på en slik uavhengighetsforståelse. Verken i det norske systemet eller i andre tilsvarende systemer har man imidlertid fulgt dette prinsippet i sin ytterste konsekvens, og hadde man gjort det vil dette høyst sannsynlig bidratt til en dramatisk sentralisering av beslutningsansvaret for de fleste oppgaver som i dag ivaretas av

kommunesektoren, gitt at det var enighet om at disse oppgavene faktisk skulle ivaretas. Selve forestillingen om et sivilt, politisk og sosialt borgerskap har staten – og ikke kommunene – som referanseramme, og der det er nasjonale likhets- og rettferdighetsbetraktninger som skal være det grunnleggende prinsippet for offentlig tjenesteyting – enten dette gjelder tildeling av rettigheter eller materielle goder. Den innskrenkning man har i kommunenes autonomi i forhold til dette hovedprinsippet ligger først og fremst i den nasjonale lovgivningen som dels pålegger kommunene bestemte oppgaver og forpliktelser og dels angir hvilke oppgaver andre organer enn kommunene skal befatte seg med (for eksempel eierskap og drift av sykehus). Den andre viktige begrensningen i den kommunale autonomien er av finansiell karakter; det er staten som avgjør hvilke årlige finansielle rammer kommunene har å rutte med. Kommunenes autonomi i forhold til deres finansielle situasjon er dels av indirekte og langsiktig karakter – gjennom å føre en politikk som skaffer dem gode skattebetalere – og dels av marginal karakter – gjennom beslutninger om lokale betalings- og avgiftssystemer og innføring og oppkreving av eiendomsskatt. En annen forståelse av autonomi retter søkelyset mot hvordan kommunene løser sine oppgaver, dvs. hvilke virkemidler de benytter for å imøtekomme det tjenestebehov som eksisterer. Også på dette området kan sentrale lover og retningslinjer legge begrensninger på den kommunale handlefrihet, bl.a. gjennom spesifikasjon av kvalitetskrav i forhold til tjenesteytingen. Eksempel på dette kan være hvilke bemanningskrav man stiller til driften av barnehager eller til driften av sykehjem. Normalt har slike krav form av minstestandarder, og der kommunene selvsagt står fritt til å ”overoppfylle” slike standarder; men slike standarder kan ikke ignoreres. Nettopp kontroll eller tilsyn av kommunene i forhold til slike standardkrav for tjenesteytingen er blant fylkesmannsembetets viktigste oppgaver. I denne forstand bidrar fylkesmannsembetet til å opprettholde begrensninger på kommunenes autonomi, men fylkesmennene har ingen fullmakt til å handle ut over de rammene lovgivningen angir for det aktuelle oppgavefeltet. Det blir da også understreket i våre intervjuer med fylkesmennene at deres oppgaver som klage- og tilsynsmyndighet er hjemlet i lovgivningen og praktiseres med utgangspunkt i den samme lovgivning.

Samtidig erkjennes det at visse saker er mer kompliserte og sammensatte enn andre, og at det eksempelvis kan være vanskelig å prøve faktum. Rapporten viser at dersom Fylkesmannens avgjørelse gjelder et spørsmål om lovtolking vil det være vanskelig for en kommune å la være å følge Fylkesmannens rettsoppfatning, selv om kommunen er uenig i denne. Fylkesmannens vedtak i en klagesak kan på denne måten få konsekvenser for kommunens behandling av fremtidige saker, og ikke bare den konkrete saken som behandles. Den kan blant annet få økonomiske konsekvenser som griper inn i det kommunale selvstyret.

På den annen side blir mange rettsområder der kommunene treffer enkeltvedtak, kun et fåtall vedtak påklaget sammenholdt med den totale mengden vedtak som treffes. Mange kommunale vedtak blir også stadfestet av Fylkesmannen i klagesaksbehandlingen. Slik sett kan en argumentere med at Fylkesmannens avgjørelser i klagesaker har begrenset betydning for det lokale folkestyret. Det er det statlige lov- og regelverk som Fylkesmannen er satt til å ”overvåke”, og de kontroll- og tilsynsoppgaver som Fylkesmannen er pålagt å gjennomføre, som representerer den viktigste innskrenkningen i den kommunale handlefrihet, og der Fylkesmannens behandling av enkeltsaker – enten dette er basert på lovpålagt tilsyn eller klager – neppe kan oppfattes å representere noen signifikant begrensning i den kommunale handlefrihet. Ikke desto mindre er disse problemstillingene en viktig lederoppgave å arbeide kontinuerlig med, særlig dersom det viser seg at klagesaksbehandlingen over tid har ulike mønstre embetene i mellom, eksempelvis hva gjelder omgjøring vs. oppheving, samt bruk av begrunnelser. Slike utfall kan ha mange forklaringer, men embetene bør i utgangspunktet tilstrebe å ha en lik saksbehandlingspraksis i slike spørsmål

Dersom vi nå retter blikket mot den andre hovedverdi ved det kommunale folkestyre – den politiske deltakelsen – er dette et område hvor Fylkesmannen neppe representerer noen klare innskrenkninger i forhold til en idealsituasjon. Dersom man betrakter utviklingen i den politiske deltakelsen på lokalt eller kommunalt nivå de senere år, er det ikke mulig å avdekke noen forklaringer på det synkende engasjementet i lokalvalgene som henger sammen med det organisatoriske eller institusjonelle forhold det er mellom regionale statlige myndigheter og kommunene (Aardal (red), 2002; Saglie og Bjørklund (red), 2005). I

den grad fylkesmannsordningen skulle ha noen betydning for den lokalpolitiske deltakelsen er dette av høyst indirekte karakter. Fra studier av særlig kommunevalg vet vi at valgdeltakelsen er signifikant negativt relatert til kommunestørrelse: jo mindre kommunestørrelse, jo høyere valgdeltakelse. I debatten om reformer av kommunestrukturen i Norge har et hovedargument vært at de mange små kommunene ikke er i stand til å skaffe seg og vedlikeholde den kompetansen som skal til for ivaretagelsen av virksomheten i en moderne kommune. Fra våre intervjuer med fylkesmennene fremgikk det klart at veiledning – særlig på det juridiske området – er noe kommunene ofte etterspør fra fylkesmannsembetet. I denne forstand yter fylkesmannsembetet den kompetansemessige bistand som er en forutsetning for at kommunene kan fungere som selvstendige tjenesteytende enheter, noe som også innebærer at behovet for kommunesammenslåinger dempes noe ned i forhold til en situasjon der fylkesmannen ikke kunne yte denne form for bistand eller veiledning. Dette er imidlertid en ikke-intendert konsekvens av styringsordninger der kravet til spesialisert kompetanse har vært økende, og kan derfor ikke tillegges noen vekt i bedømmelsen av kommunenes demokratiske kvaliteter.

Den tredje sentrale verdi som skal realiseres gjennom det kommunale selvstyret er effektivitet i forvaltning av tjenesteytingen, og der det vil være hensiktsmessig å sondre mellom to typer av effektivitet: 1) allokeringseffektivitet og 2) kostnadseffektivitet (Rattsø og Sørensen, 1997). Med allokeringseffektivitet forstår man at kommunene gjør de rette tingene – og da sett i lys av befolkningens behov og krav eller preferanser. Men kostnadseffektivitet sikter man til evnen til å yte tjenestene med minst mulig ressursbruk. Når man snakker om effektivitet som en av de tre hovedverdier ved det kommunale selvstyret er det først og fremst allokeringseffektivitet man har i tankene. Argumentet, slik det bl.a. er blitt fremført av Wallace Oates (1972), er at det er mye enklere å imøtekomme befolkningens tjenestebehov og preferanser i små enheter enn i større. I en fullstendig sentralisert statlig tjenesteyting gis det knapt noe rom for lokale variasjoner og tilpasninger; tjenesteytingen vil være uniformert og lite smidig i forhold til variasjoner i de lokale forutsetninger og behov.

Det er spesielt i forhold til ivaretagelsen av allokeringseffektivitet i den lokale tjenesteytingen spenningen mellom fylkesmannsembetet og kommunene vil være tydeligst. Dette henger ikke minst sammen med at Fylkesmannen skal ivareta et rettssikkerhetshensyn i sitt tilsyn med den kommunale virksomhet, og dette hensynet vil ha et universelt siktemål som forutsetter felles nasjonale standarder for behandlingen av likeartede saker. At en og samme tjenesteform og det samme tjenestevolum kan virke ulikt i ulike lokalsamfunn blir i denne sammenheng sjelden tematisert eller problematisert, noe som i sin tur kan føre til redusert allokeringseffektivitet. I denne undersøkelsen har vi imidlertid ikke hatt som mål å foreta en nærmere granskning av dette spenningsforholdet mellom nasjonal uniformering av tjenesteytingen og lokal allokeringseffektivitet.

6.5 Oppsummerende vurderinger og anbefalinger

Rapporten viser at Fylkesmannen ivaretar en forholdsvis unik posisjon i vårt nasjonale styringssystem og demokrati. Embetet har sitt utspring i sentralmaktens styrings- og kontrollbehov overfor regioner og lokalsamfunn, men ble gjennom innføringen av formannskapslovene av 1837 koblet opp mot kommunesektoren som et element i et lokalt demokratisk system, uten at det skjedde noen frikobling av embetet fra de sentrale myndigheter. Dette har gitt embetet en dobbeltrolle både som en administrativ og politisk myndighet. Etter 1975 har fylkesmannsembetet vært rent statlig, men ikke upolitisk: Embetet er regjeringens – dvs. de sentrale utøvende politiske myndigheters – representant i fylkene, og da med et oppdrag som er gitt gjennom om lag 90 ulike lover. Dette har brakt fylkesmannsembetet tidvis i et konfliktfullt forhold til kommunesektoren. Når Fylkesmannen fungerer som et korrektiv overfor vedtak fattet av lokale demokratiske organer vil dette gjerne oppfattes som en byråkratisk tilsidesettelse av viktige folkevalgte elementer i vårt styringssystem. En slik utøvelse av myndighet, gjennom overprøving av kommunale vedtak, vil bryte med den første av R.A. Dahls to forståelser av et ”small scale” demokrati, der demokratiske styringssystemer legitimeres med utgangspunkt i et lokalt folkestyre. På den annen side vil en slik myndighetsutøvelse fra Fylkesmannens side være helt i tråd med

Dahls andre demokratiforståelse, der lokalt folkestyre primært skal være et supplement til det nasjonale demokrati.

Dersom vi legger det premiss til grunn at vilkårene for og innholdet i det kommunale selvstyret uthules, peker studiens funn mot at det alt vesentlige av forklaringen ligger i den statlige styringen, forløst gjennom Stortingets behov for lovregulering og sektormyndighetenes behov for styring, og for å sikre sin krone helt ut. Ulike informanter i vår undersøkelse er av den oppfatning at dersom ikke Fylkesmannen ivaretar sine oppgaver på en tilstrekkelig effektiv måte, svarer oppdragsmyndighetene med skjerpet styring av embetet. Vår undersøkelse gir ikke grunn til å si at embetet utgjør noen selvstendig, signifikant bidragsyter i en utvikling i retning av et svekket kommunalt selvstyre, men først og fremst har fått en rolle som ”biprodukt” av de statlige styringsambisjonene.

Tvert i mot viser studien at Fylkesmannen opptrer som moderator i forhold til sektorkreftene. Om dette er det sammenfallende oppfatninger blant de intervjuede oppdragsmyndighetene og fylkesmennene selv. Fylkesmannen spiller en reell rolle som talerør for sitt distrikt.

Vår studie gir imidlertid ikke grunn til å konkludere at fylkesmannsrollen er uproblematisk i forhold til det kommunale selvstyre. Det kan være grunn til å trekke frem flere forhold ved embetet:

Utvikling av hensiktsmessige møtearenaer og samarbeidsrelasjoner i forbindelse med Fylkesmannens rolle som informasjonsknutepunkt og initiativtaker

Behovene for samarbeidsrelasjoner og mer åpenhet, kan begrunnes ut i fra to forhold. For det første kan det ha betydning å legge til rette for større åpenhet omkring Fylkesmannens rolle i politiske beslutningsprosesser. Fylkesmannen besitter en fagkompetanse som kan sies å være unik for et statlig forvaltningsorgan. Kombinasjonen av sektorkompetanse og distrikts- eller regionkunnskap er verdifull i et styringssystem og antakelig underkommunisert i det norske. Samtidig må embetet ta høyde for at det er en del av Regjeringens apparat. Det tilsier for eksempel at dersom fylkesmannen ser et faglig begrunnet behov for å gi en kritisk tilbakemelding om virkningene av statlig politikk i distriktet,

så kan ikke vedkommende bare offentliggjøre en kritisk vurdering, eller gå til media. En fylkesmann må vurdere formen. Her ser det ut for at det kan ligge et dilemma og en kime til konflikt i forhold til omverdenen. Som for et hvert underliggende forvaltningsorgan foregår mye av den rådgivende rollen i forbindelse med styringsdialogen, gjennom møter i departementene, med fylkets stortingsbenk, eller som høringsinstans. Dette er legitime kanaler, men det kan samtidig være behov for mer åpenhet om hvordan Fylkesmannen håndterer det mer initiativrike og engasjerte på den ene siden, og det mer faglige og nøytrale på den andre siden.

For det andre var et av utfallene av regionreformen at fylkeskommunens funksjoner som utviklingsaktør, innovativ kraft og distriktets talerør overfor staten ikke ble monopolisert i fylkeskommunen, men skal fortsatt utøves av Fylkesmann og fylkeskommune gjennom en slags arbeidsfordeling. Fylkesmannens rolle som initiativtaker til gagn og beste for fylket, og som informasjonsknutepunkt må dermed skje i konkurranse med fylkeskommunen - eller i et avklart samarbeid med den. Studien viser at for å få til det siste kan det være behov for å videreutvikle slike arenaer i en del av fylkene.

Bedre forankring av samordningsmandatet i styringsdialogen?

Undersøkelsen gir grunn til å stille spørsmål ved om Fylkesmannens samordningsmandat har tilstrekkelige virkemidler. Rapporten viser til tall som indikerer at kommuner og fylkeskommuner opplever at det kommunale selvstyre utfordres eller begrenses av den geografiske inndeling av regional stat. Det kan se ut som om særlig samordningsproblemer knyttet til arealdisponering og Fylkesmannens manglende samordningsmyndighet overfor veimyndighetene oppleves som utfordrende. Også fylkesmennene selv etterspør virkemidler.

Dersom samordningsmandatet skal styrkes, vil det være viktig å fremme forståelse for dette blant oppdragsmyndighetene, og hos andre regionalstatlige myndigheter. Styringsdialogen er en kanal hvor dette kan skje.

Fylkesmannens lederrolle: en krevende oppgave

Vår studie gir ikke noe empirisk grunnlag for å si at den enkelte fylkesmann tilpasser seg den organisasjonskultur, de rammene og

normene som har satt seg i veggene i det enkelte embete. Men flere fylkesmenn viser til at rammene for initiativrollen også defineres av den embetskulturen som sitter i veggene og tradisjonen man har i fylket. Ikke minst oppleves fylkets egenart i form av kommunestruktur, næringsstruktur, beliggenhet osv, som viktig i forhold til å definere fylkesmannsrollen. Eksempelvis vil Fylkesmannen i Finnmark være en viktigere aktør overfor staten, enn Fylkesmannen i Hordaland, som er et fylke med sterke næringslivsaktører, landets andre største kommune, samt flere andre statlige aktører i fylket. Også det enkelte saksområde vil være en faktor som definerer Fylkesmannens initiativrolle. Samordning kan ses på som ett saksområde, men hvor mandatene er relativt brede og åpne. Miljø og arealplanlegging kjennetegnes av både sterk rettslig og politisk styring, samtidig som arealplanleggingen i utgangspunktet blir sett på som en kommunal og fylkeskommunal oppgave sterkt knyttet til et kommunalt, politisk selvstyre. Poenget i vår sammenheng er at fylkesmannsrollen utøves ulikt – noe som antakelig er i tråd med forutsetningene.

I 5.4.3 i rapporten viser vi til saksbehandlingstall etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven som i en niårsperiode ga seg utslag i varige og stabile variasjoner i embetene i mellom når det gjaldt omgjørings- og opphevingspraksis og begrunnelse. Det kan være flere og ulike årsaker til disse variasjonene. Hvorvidt det har satt seg ulike saksbehandlingskulturer i embetsveggene har vi ikke klart å fremskaffe empiri om. Men dette er forhold som det er viktig for embetsledelsen å fremskaffe sikker kunnskap om, all den tid Fylkesmannen profilerer seg som rettssikkerhetsinstans.

Et annet eksempel er embetenes vektlegging av veiledning og dialogbaserte styringsrelasjoner. Enkelte av oppdragsmyndighetene har den oppfatningen at også her er det variasjoner i embetene mellom. Det er et inntrykk også vi har gjennom intervjuene med fylkesmennene. Det kan være gode begrunnelser for at embetene varierer i forhold til slike oppgaver. Samtidig er det viktig at fylkesmannskollegiet tar opp slike problemstillinger og legger til rette for erfaringsutveksling. Tar vi utgangspunkt i verdigrunnlaget for det kommunale folkestyret, kan nettopp styringsrelasjoner basert på veiledning og dialog spille en rolle.

Det er særlig i forhold til en viktig verdi det ligger et klart spenningsforhold mellom utøvelsen av fylkesmannsembetet i form

av statlig byråkrat og det lokale folkestyret. Dette gjelder ivaretagelsen av hensynet til lokal allokeringseffektivitet, der de premisser som Fylkesmannen legger til grunn for sikring av likebehandling og rettssikkerhet kan avvike til dels betydelig fra hva som lokalt kan bli oppfattet som effektivt. Det er ikke sikkert at en nasjonal formallikhet bidrar til de mest effektive fordelingsresultater sett ut fra et lokalt perspektiv. På dette feltet foreligger det helt opplagt et konfliktpotensial i forholdet mellom Fylkesmannen og den enkelte kommunes politiske og administrative ledelse. Spørsmålet er imidlertid om dette spenningsforholdet lar seg avvikle på noen måte, gitt at de statlige krav skal følges av kommunene. Det kan også stilles spørsmål ved hvor stor handlefrihet den enkelte fylkesmann har i forhold til slike statlige krav til den kommunale tjenesteytingen.

Dersom man ser på de senere års utvikling i den kommunale virksomhet, er det nettopp den nasjonale standardiseringen av den kommunale tjenesteytingen som har vært det dominerende utviklingstrekket. I denne utviklingen synes fylkesmannsembetet mer å innta rollen som tilskuer enn som politisk aktør – men da en tilskuer som etter hvert skal føre tilsyn med at standardiseringen blir opprettholdt i den kommunale praksis.

Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009). Høringsnotat om
Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 23.
januar 2009
- Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (2004): *Tildelingsbrev
2004 Kap. 1510 Fylkesmennene og Møre og Romsdal fylke*
- Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (2003): *Tildelingsbrev
2003 Kap. 1510 Fylkesmennene*
- Barne- og likestillingsdepartementet (1998): *Brev til fylkesmannen i
Oslo og Akershus*, Oslo, 15. april 1998.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2008): *Forslag av 19. desember
2008 til endring i barnevernloven om å legge det overordnede faglige
ansvaret for tilsynet med barnevernet til Statens helsetilsyn*, Oslo
- Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove (2002):
Kommunalrett, 4. utg., Oslo, Universitetsforlaget
- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003): *Fribagens
forvaltningsrett* Bind I, Bergen, Fagbokforlaget
- Bjørklund, Tor (2005): *Lokalvalget 2003. På ny et velferdsvalg*, i Jo
Saglie og Tor Bjørklund (red.): "Lokalvalg og lokalt
folkestyre", Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS
- Bjørnå, Hilde (2004): *Mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre.
Fylkesmannens rolle i arealplanmeklinger.*
Doktorgradsavhandling, Tromsø, Institutt for statsvitenskap

- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2001): *New Public Management i norsk sentralforvaltning*. I Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.): "Den framgementerte staten". Oslo Gyldendal
- Dahl, Robert A. (1982): *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy and Control*, New Haven. Yale University Press
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1974): *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press
- Direktoratet for sivilt beredskap (1997): *Retningslinjer for fylkemannens bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley & Sons, Inc.
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2006): *Forvaltningsrett*, 8. utgave, Oslo, Universitetsforlaget
- European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, Strasbourg, 15. October 1985
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009): *Tildelingsbrev 2009 Kap. 1510 Fylkesmennene og Møre og Romsdal Fylke*
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008): *Tildelingsbrev 2008 Kap. 1510 Fylkesmennene og Møre og Romsdal Fylke*
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007): *Tildelingsbrev 2007 Kap. 1510 Fylkesmennene og Møre og Romsdal Fylke*
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006): *Tildelingsbrev 2006 Kap. 1510 Fylkesmennene og Møre og Romsdal Fylke*
- Flo, Yngve (2004): *Staten of sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*, Bergen, Doktorgradsavhandling, Universitetet i Bergen, Institutt for Historie

- Fried, Robert (1963): *The Italian Prefects: A Study in Administrative Politics*, New Haven, Yale University Press
- Fylkesmannen i Burskerud (2008): *Årsrapport 2007*, Drammen 2008
- Fylkesmannen i Finnmark (2008): *Årsrapport 2007*,
- Fylkesmannen i Hedmark (2008): *Høring – nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået*, Hamar, Høringsuttalelse 29.04.2008
- Fylkesmannen i Hedmark (2008): *Årsrapport for Fylkesmannen i Hedmark*, Hamar 2008
- Fylkesmannen i Hordaland (2008): *Årsrapport 2007*, Bergen 2008
- Fylkesmannen i Nordland (2008): *Årsrapport 2007 Kap. 1510 Fylkesmannen i Nordland*, Bodø 2008
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2008): *Årsrapport 2007*,
- Fylkesmannen i Oppland (2008): *Årsrapport 2007*, Lillehammer 2008
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2008): *Årsrapport for 2007*, Oslo
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2008): *Årsrapport 2007*, Leikanger
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2008): *Årsmelding 2007*, Trondheim 2008
- Fylkesmannen i Telemark (2008): *Årsrapport 2007*, Skien
- Fylkesmannen i Troms (2008): *Årsrapport 2007*, Tromsø
- Fylkesmannen i Vest-Agder (2008) *Årsrapport for Fylkesmannen i Vest-Agder 2007*, Kristiansand 2008
- Fylkesmannen i Vestfold (2008): *Årsrapport 2007*, Tønsberg 2008
- Fylkesmannen i Østfold (2008): *Årsrapport 2007*, Moss 2008

- Hansen, Tore (1993): *Intermediate-Level Reforms and the Development of the Norwegian Welfare State*, I L.J. Sharpe (Red): The Rise of Meso Government in Europe, London, Sage Publications
- Hansen, Tore (1995): *Lokalt demokrati ved et vendepunkt?*, i T. Hansen og A. Offerdal (red): ”Borgere, tjenesteyterer og beslutningstakere”, Oslo, TANO
- Hansen, Tore, Sissel Hovik og Jan Erling Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*, Oslo, NIBRs Pluss-serie
- Hansen, Tore (red) (2003) Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag., Oslo, NIBR-rapport 2003:10.
- Hansen, Tore og Trond Tjerbo (2005): *Individualisme, sosial kapital og politisk deltakelse*, Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, Årgang 21
- Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen (2006) Den regionale stat – enhet og mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne, Oslo, NIBR-rapport 2006:9.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen (2004): *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, Oslo, NIBR-rapport 2004:4
- Hanssen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen (2004): *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*, Oslo, NIBR-rapport 2004:7
- Helsetilsynet (2007): *Endringer i lovgivningen for tilsyn med kommunale helse- og sosialtjenester*. Brev til landets fylkesmenn og Helsetilsynet i fylket av 3. april 2007, Oslo
- Helsetilsynet (2007): *Tilsynsmelding for 2007*, Oslo
- Helsetilsynet (2007): *Klager på økonomisk stønad*, Rapport fra Helsetilsynet 6/2007, Oslo

- Heløe, Leif Arne og Tore Hansen (2007): *Fylkesmannsembetet under omforming?*, Oslo, NIBR-notat 2007:118
- Hesse, Joachim Jens og James L. Sharpe (1991): *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, I J.J. Hesse (red): "Local Government and Urban Affairs in International Perspective", Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft
- Hooghe, Lisbeth og Gary Marks (2002): *Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance*, American Political Science Review, Vol. 97
- Hovland, Edgar (1987): *Grotid og glanstid. 1837-1920*, i H.E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim og R. Danielsen (red): "Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år", Oslo, Universitetsforlaget.
- Høyland, Toril Kristiansen (2001) *Søksmål etter statlig klagebehandling av kommunale vedtak – hvem kan saksøkes og hvem kan saksøke?* I Lov og Rett nr. 4 for 2001.
- Innst.S.nr.203 (2006-2007): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Kjell Engebretsen, Anita Apeltun KSæle, Heidi Grande Røys, Magnhild Meltveit Kleppa og Trine Skei Grande om endringer i Grunnloven § 49 a om grunnlovsfesting av det lokale selvstyret*
- Innstilling II fra Kommuneinndelingskomiteen (1952): *Om en revisjon av den kommunale inndeling. Prinsipielle retningslinjer*. Oslo
- Innst.S.nr. 64, 1956: *Om revisjon av den kommunale inndeling*, Oslo
- Instruks for fylkesmenn. Gitt ved kgl.res.07.08.1981, endret ved kgl.res.10.11.1988 og 06.07.1999
- Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet brev av 2. 10.97 til Statens utdanningskontorer *Vedrørende endringen av forvaltningsloven § 34*
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse (2008) *Velferdsrett I*, 4. utgave, Gyldendal Akademisk, Oslo

Kjønstad, Asbjørn, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevoid og Harald Hove (2000) *Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og barnevernloven*, 2. utg. Fagbokforlaget, Bergen

Kommunal og regionaldepartementet: Rundskriv H-2103
Retningslinjer for statlig klagebehandling – fvl. § 34 (1998)

Kommunal og regionaldepartementet: Rundskriv H-2123
Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 (2001)

Kommunal og regionaldepartementet: Rundskriv H-03/07 *Nytt kapittel 10 A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren* (2007)

Kristiansen, Toril (1998): *Kommunale garantier*, Oslo, Tano Aaschehoug AS

Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-08/2006 *Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnebager (barnebageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene*

Lågbu, Øivind (1995): *Den mektige staten? En analyse av fylkesmannens styring av kommunal økonomi*, Oslo, Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap

Marshall, Thomas H. (1965): *Class, Citizenship and Social Development*, New York, Anchor Books

Miljøverndepartementet: Rundskriv T-8/86 *Overføring av myndighet etter plan- og bygningsloven*

Miljøverndepartementet: Rundskriv T-5/91 *Fylkesmannens myndighet etter forurensningsloven, oreigningsloven og vassdragsloven*

Miljøverndepartementet: Rundskriv T-5/95 *Innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*

Miljøverndepartementet: Rundskriv T-6/96 *Overføring av myndighet etter plan- og bygningsloven*

- Moderniseringsdepartementet (2005): *Tildelingsbrev 2005 Kap. 1510 Fylkesmennene og Møre og Romsdal fylke*
- Myhren, Kjell (1977): *Gjeldstrykke og skattetrykke*, Oslo, Universitetsforlaget
- Myrvold, Trine Monica og Marit Kristine Helgesen (2009): *Kommunalt psykisk helsearbeid. Organisering, samarbeid og samordning*, Oslo, NIBR-rapport 2009:4
- NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*
- NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester*
- NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag*
- NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven - Planlovutvalgets første delutredning*
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, Oslo
- NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 1974:14 *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*, Oslo, Kommunaldepartementet
- Ofstad, Kari og Randi Skar (2009) *Barnevernloven Kommentartutgave*
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Ot.prp. nr. 44 (1991-92) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*
- Ot.prp. nr. 42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
- Ot.prp. nr. 58 (1995-96) *Om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner mv*

- Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*
- Ot. prp. 62 (2000-2001) *Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden for kapittel 6 A)*
- Ot. prp. nr. 64 (2004-2005) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) m.v.*
- Ot. prp. nr. 97 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*
- Ot. prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*
- Overå, Oddvar og Bernt Jan Fridhjøf (2006) *Kommuneloven med kommentarer*, 4. utgave, Kommuneforlaget, Oslo
- Pedersen, Karl Peder (1998): *Enevældens Amtmænd. Danske amtmænds rolle og funktion i enevældens forvaltning 1660-1848*, København, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
- Rian, Øystein (1992): *Den frie og stolte norske bonden. Myter og realiteter*, i H. Winge (red): "Lokalsamfunn og øvrighet i Norden ca. 1550-1750", Oslo, Norsk lokalhistorisk institutt
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (1995): *Borgerdyder og det lokale selvstyre: politisk liv og lære blant folk flest*, I T. Hansen og A. Offerdal (red): "Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere", Oslo, TANO
- Ridley, Fred F., (1973): *Integrated Decentralization: Models of the Prefectoral System*, Political Studies, Vol. XXI
- Riksrevisjonen (2006-2007): *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene*. Dokument nr. 3:14 (2006_2007)

- Scharpf, Fritz (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press
- Sharpe, Laurence James (1970): *Theories and values of local government*, Political Studies, 18, ss. 153-174
- Sharpe, Laurence James (red) (1993): *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage Publications
- Smith, Eivind (2003) *Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre*, Lov og Rett nr. 1 for 2003
- Sosialdepartementet: Rundskriv I-1/93 *Lov om sosiale tjenester mv*
- Stang, Elisabeth Gording (2007): *Det er barnets sak Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4*, Universitetsforlaget, Oslo
- Statskonsult (2001) *Fylkesmannen som rettsikkerhetsinstans*, Oslo, Statskonsultrapport 2001: 3
- Stava, Per (2005): *Lokalt sjølvstyre og det norske demokratiet*, i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): "Lokalvalg og lokalt folkestyre", Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS
- Steen, Sverre (1973): *Amt of stat 1837-1860*, Oslo, J.W. Cappelens Forlag A.s.
- St.meld.nr.33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*, Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld.nr.12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr.40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet*, Oslo, Barne- og familiedepartementet
- St.meld.nr.23 1992-93: *Om forholdet mellom staten og kommunane*, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo
- Stortingstidende, 1956.

-
- Tarrow, Sidney (1974): *Local Constraints on Regional Reform: A Comparison of Italy and France*, Comparative Politics, Vol. 7.
- Thorkildsen, Dag (2002): *Stat og kirke i historisk og nordisk perspektiv*, Norsk Teologisk Tidsskrift, Nr. 2/3
- Tiebout, Charles M. (1956): *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy, 64
- Utdanningsdirektoratet (2009): Rundskriv Udir-3-2009 *Særlege problemstillinger i samband med retten retten til skjys*
- Utdanningsdirektoratet (2008): Brev til Kunnskapsdepartementet med *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetall*, Oslo 26.08.2008
- Woxholt, Geir (2006) *Forvaltningsloven med kommentarer*, Oslo, Gyldendal Akademisk
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Oslo, Gyldendal Akademisk.