

Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og
Jan Erling Klausen

Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene

Forord

Dette er sluttrapporten for prosjektet *Dialogen mellom regional stat og kommunene*, som er utført av NIBR på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Rapporten bygger på empiriske undersøkelser som i hovedsak har vært sammenfallende med prosjektet *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, som NIBR har utført på oppdrag fra Tilsynsutvalget og Kommunal- og regionaldepartementet.

Prosjektleder for begge prosjektene er forsker Jan Erling Klausen. Prosjektmedarbeidere har vært forsker Gro Sandkjær Hanssen og forsker Leif Arne Heløe. Rapporten er skrevet av Hanssen, Heløe og Klausen i samarbeid.

Oslo, April 2004

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
Summary.....	10
1 Innledning	15
2 Dialog i praksis	23
2.1 Vurderingen av arenaer for dialog	23
2.2 Skjematisk oversikt over møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene.....	25
2.3 Arenaer hvor fylkesmannen selv er representert.....	27
2.3.1 Samordnet kommunebesøk	27
2.3.2 Regionmøter (regionale samlinger).....	29
2.3.3 Stormøter.....	30
2.3.4 Ad hoc møter/ temamøter.....	31
2.3.5 Møter med Robek – kommuner	32
2.3.6 Individuell kontakt	34
2.3.7 Møter i meklingsaker.....	34
2.3.8 Forventningsbrev	34
2.4 Sektorvise/ avdelingsvise arenaer	37
2.4.1 Avdelingsvise kommunebesøk.....	37
2.4.2 Sektorvise regionale samlinger	38
2.4.3 Individuell kontakt	38
2.4.4 Kurs, saksmøter, fagmøter, temasamlinger	40
2.4.5 Ad hoc-møter	41
2.4.6 Tilsyn	41
2.4.7 Prosjekter	45
2.4.8 Spesielle arenaer for helseavdelingen	46
2.4.9 Spesielle arenaer for sosialavdelingen	47
2.4.10 Spesielle arenaer for miljøvernavdelingen.....	48
2.4.11 Spesielle arenaer for beredskapsenheten.....	49
2.4.12 Spesielle arenaer for utdanningsavdelingen.....	49
2.5 Arenaer arrangert av andre enn fylkesmannen.....	51

2.5.1	Budsjettkonferanser i regi av Kommunenes sentralforbund (KS).....	51
2.5.2	Møter med regionråd og regionale nettverk.....	53
2.5.3	Opprettelse av ”strategiske organ”.....	54
2.5.4	Møter arrangert av fagforeninger.....	54
2.5.5	Møter med Stortingsbenken.....	55
3	Dialog, legitimitet og gjensidige rolleoppfatninger.....	56
3.1	Innledning.....	56
3.2	Gjensidige rolleoppfatninger.....	58
3.3	Dialog og rolleoppfatninger.....	71
3.4	Konteksten for dialog – hierarki eller nettverk?.....	73
4	Ønske om dialog.....	78
4.1	Innledning.....	78
4.2	Kontroll.....	79
4.3	Veiledning.....	82
4.4	Formidling.....	84
4.5	Gjensidig læring.....	87
4.6	Mange begrunnelser for ønske om dialog.....	88
5	Betingelser for dialog.....	91
5.1	Gode arenaer for dialog.....	91
5.2	Forhold som virker inn på dialog.....	93
5.2.1	Kommunestørrelse.....	93
5.2.2	Kommunal organisering/ flat struktur.....	94
5.2.3	God tid og små fora.....	96
5.2.4	Både politisk og administrativ ledelse fra kommunene til stede.....	96
5.2.5	Kontakt ansikt til ansikt.....	96
5.2.6	Formell/uformell kontakt.....	97
5.2.7	Kommunene må få en forståelse av at fylkesmannen også bringer signaler videre – fra kommunene til departementene.....	97
5.2.8	Avdelingsvise variasjoner.....	98
5.3	Utvikling av dialogen mellom fylkesmannen og kommunene.....	99
5.4	Et utviklingsprosjekt basert på undersøkelsen.....	104
	Litteratur.....	107

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Oversikt over intervjuer i hvert case	22
Tabell 2.1	Oversikt over møteplasser hvor fylkesmannen selv er representert (arrangert av fylkesmannen).....	25
Tabell 2.2	Oversikt over sektorvise/ avdelingsvise møteplasser (arrangert av fylkesmannen)	26
Tabell 2.3	Oversikter over møteplasser arrangert av andre enn fylkesmannsembetet.	27

Figuroversikt

Figur 2.1	Kontroll og forebygging: Sammenhengen mellom tilsynsmetodikk, hensikter og virkninger av tilsyn	42
Figur 3.1	Oppfatninger om kommunenes rolle. Grad av enighet i fire påstander (5 = helt enig). N=55 (13 rådmenn og kommunale ledere, 28 ledere og ansatte hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn). Gjennomsnittsverdier ..	60
Figur 3.2	Hvor viktige er fylkesmannens funksjoner overfor kommunene? Rangering av fire funksjoner (5 = svært viktig funksjon). N = 55 (13 rådmenn og kommunale ledere, 28 ledere og ansatte hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn). Gjennomsnittsverdier	62
Figur 3.3	Hvordan virker tilsynet i kommunen? Grad av enighet i fem påstander (5 = helt enig). N = 13 (4 Rådmenn og 11 kommunale ledere). Gjennomsnittsverdier	64
Figur 5.1	Spennvidden i relasjonene mellom fylkesmannen og kommunene	100

Sammendrag

Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen

Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene

NIBR – rapport 2004:

Det er sluttrapporten fra prosjektet "Dialogen mellom regional stat og kommunene". Rapporten bygger på kvalitative undersøkelser i fire fylkesmannsembeter og åtte kommuner, samt en postalundersøkelse til alle landets fylkesmenn. Prosjektets formål har vært å analysere kommunikasjonen mellom kommunene og fylkesmannsembetene, med en særlig vektlegging av innslaget av dialog. I rapporten blir det undersøkt hvordan dialogen finner sted i praksis, og dialogformer som staten og kommunene opplever som tjenelige blir identifisert. I tillegg tar rapporten for seg noen forhold som kan ha betydning for forekomsten av dialog, inklusive ønsket om dialog fra kommunenes side og den gjensidige rolleoppfatningen hos kommunene og fylkesmannsembetene.

Dialogbegrepet

Rapporten bygger på et dialogbegrep hvor kjernen er at dialog er en type kommunikasjon som innebærer en grunnleggende form for *gjensidighet*. Dette innebærer gjensidig rett til å fremføre sine synspunkter, og en gjensidig oppmerksomhet og respekt overfor den andre partens synspunkter, interesser og ståsted. En reell dialog vil dermed kunne innebære refleksjon, avklaring og læring for begge parter. Det tas ikke sikte på at den ene part skal underordnes den andre og internalisere dennes synspunkter.

Forholdet mellom fylkesmannen og kommunene

Generelt kan fylkesmannens oppgaver overfor kommunene knyttes til fire funksjoner: kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring. Disse funksjonene skal på ulike måter bidra til å sikre at kommunal virksomhet oppfyller de målsetningene som er nedfelt i særlovgivningen, og at organisering og utførelse er i samsvar med de relevante bestemmelser i lovgivningen og tilhørende forskrifter. Det er

generelt disse fire funksjonene som gir opphav til kommunikasjon mellom fylkesmannen og kommunene. Undersøkelsene viser at det kan ligge elementer av dialog i kommunikasjonen innenfor hver av disse fire funksjonene.

Kommunikasjon og dialog i praksis: arenaer for dialog

Kapittel 2 inneholder en beskrivelse av kommunikasjonen mellom fylkesmannen og kommunene, hvor det er lagt vekt på å få frem en del empiriske fakta. Kommunikasjonsformene sees i sammenheng med fylkesmannens fire funksjoner overfor kommunene, og innslaget av dialog vurderes.

Når det gjelder sektorovergripende arenaer arrangert av fylkesmannen, er det særlig tre arenaer som utmerker seg som gode dialogarenaer. Den første er samordnede kommunebesøk, hvor det generelle inntrykket i undersøkelsen er at alle partene som er representert i disse møtene opplever dem som å inneholde klare elementer av dialog. Den andre arenaen er regionvise kommunebesøk, og den siste arenaen er mindre institusjonalisert enn de tidligere nevnte, men går under betegnelsen ad – hoc/ temamøter.

Blant de sektorvise arenaene arrangert av fylkesmannsembetet, er det særlig to som ser ut til å inneholde klare elementer av dialog. Den første er avdelingsvise kommunebesøk, hvor uttalelser både fra kommunene og caseembetene vitner om at det foregår utveksling av partenes synspunkter, og at en viss grad av gjensidig læring finner sted. I tillegg blir samarbeid mellom kommuner og fylkesmannsembetet om felles prosjekter trukket frem som en god dialogarena.

Når det gjelder arenaer arrangert av andre enn fylkesmannsembetet, trekkes gjerne regionråd og regionale nettverk frem som gode dialogarenaer.

Dialog, legitimitet og gjensidige rolleoppfatninger

Kapittel 3 tar for seg spørsmålet om gjensidige rolleoppfatninger har innvirkning på dialogen mellom fylkesmannen og kommunene. Her er det ikke minst oppfatninger knyttet til kommunene som forvaltere av det lokale selvstyret som står i fokus. En innfallsvinkel til å forstå hva dialog innebærer, er å knytte det til begrepet *legitimitet*. Det kan hevdes at dialog er en form for kommunikasjon som er betinget av at spesielle legitimitetskrav er innfridd. Generelt innebærer dette at deltagerne må akseptere motpartens rett til å fremføre sine argumenter, for at reell dialog skal finne sted. I denne sammenheng vil dette si at når representanter for et fylkesmannsembete forsøker å bruke dialog som kommunikasjonsform overfor kommunene, må dette

innebære at ”konkret maktutøvelse og trusler om sanksjoner” i alle fall midlertidig legges til side. Men dermed må det foreligge andre begrunnelser for at kommunene skal ta fylkesmannens innspill inn over seg. Grunnen til at ”styringskommunikasjonen” skal legitimeres ut ifra et annet grunnlag enn tvangsmakt, noe som er en betingelse for å oppnå dialog, er at dette tar hensyn til kommunenes rolle som lokaldemokratiske organer og utøvere av ”det lokale selvstyret”.

Det er ingen grunn til å tro at veiledning, formidling og gjensidig læring er funksjoner som vanskeliggjør dialog som følge av inkompatible rolleoppfatninger, og derfor har drøftingene fokusert på kontrollfunksjonen. Analysene har vist at fylkesmannens utøvelse av kontrollfunksjonen, altså i forbindelse med tilsyn, i varierende grad fremstår som problematisk i forhold til det lokale selvstyret. Først og fremst kan dette knyttes til graden av klarhet og entydighet i tilsynshjemlene. De intervjuede i fylkesmannsembetene er ganske entydige på at de betrakter det lokale selvstyret som irrelevant i de tilfeller hvor tilsynet avdekker klare brudd på bestemmelser i lover og forskrifter. Dette er da bestemmelser som kan bringes til anvendelse med minimal grad av skjønnsutøvelse. Her hevdes det gjerne at det ikke ville gjort noen forskjell om kommunen ikke hadde hatt et politisk styringsnivå i det hele tatt, eller tilsvarende at det ikke gjøres noen forskjell mellom tilsyn med kommunale eller private virksomheter.

Situasjonen er noe annerledes når utøvelsen av tilsyn i større grad innebærer skjønsmessige vurderinger fra fylkesmannens side. Her er det ikke minst begrepet ”forsvarlighetsnivå” som spiller inn. Kommunene verdsetter gjerne at klare brudd på bestemmelser i lover og forskrifter identifiseres. Det er ikke slik at det å ha anledning til å bryte med bestemmelsene oppfattes som en del av det lokale selvstyret. Men når tilsynet går inn på vurderinger av kommunens ressursinnsats, kan dette oppfattes som mer problematisk.

Tilsynsutøvelsen varierer mye mellom avdelingene når det gjelder bruk av dialog som styringsredskap. Tentativt er inntrykket at det er to hovedtilnærminger. I forbindelse med ”faglig overordnet tilsyn” er dialog en hovedsak. Det fokuseres mindre på avvik og regelbrudd enn på den faglige utviklingen av tjenestene. Hovedtilnærmingen er at fylkesmannen skal samarbeide med kommunene for å oppnå en positiv skolefaglig utvikling. Den andre hovedtilnærmingen kan knyttes til systemrevisjon, som er langt mer avviksorientert. Her skilles det gjerne klart mellom tilsyn og veiledning, slik at selve tilsynsutøvelsen i liten grad bygger på dialog som kommunikasjons-

form. Men også i systemrevisjon skapes det et rom for dialog, på flere måter.

Ønske om dialog

I kapittel 4 er spørsmålet hvorvidt variasjoner i omfanget av dialog kan skyldes varierende ønske om dialog fra kommunenes side, og hva slike forskjeller kan skyldes. Intervjuene viser at det er et *uttalt ønske om dialog* mellom kommunene og fylkesmannen, som igjen kan relateres til funksjonene fylkesmannsembetene har overfor kommunene. Det hevdes at fylkesmannens kontroll med kommunene i større grad kan ha veiledende og forebyggende virkninger når tilsynet innebærer et element av dialog – om ikke annet, så i etterkant av tilsynet. Det fremholdes at dialog kan bidra til å redusere klagesaker og effektivisere saksbehandling. Veiledningsfunksjonen ivaretas i høy grad gjennom dialog, og denne dialogen finner sted på flere nivåer i kommunene og hos fylkesmannen. Mange fremhever den lave terskelen for uformell kontakt på mellomleder- eller saksbehandlernivå, ved siden av dialogen på andre nivåer. Veiledningsdialogen er basert på fylkesmannens fagkompetanse. Formidlingsfunksjonen innebærer formidling av statlige styringssignaler til kommunene, erfaringsutveksling mellom kommunene og fylkesmannens rolle som regional koordinator. Her kan det sies at fylkesmannen bidrar til den regionale dialogen, ved siden av å selv være en dialogpartner. Når det gjelder gjensidig læring, understreker både kommunene og fylkesmannen at det er stort behov for dialog i forbindelse med dette. Fylkesmannen trenger å tilegne seg kommunenes kunnskaper om lokale forhold, om kommunenes organisering og styringsformer og om hvordan statlige styringssignaler kan tilpasses lokalt.

Ønsket om dialog med fylkesmannen er likevel ikke overveldende sterkt i alle kommuner. Det er et klart inntrykk at den administrative ledelsen i de større kommunene opplever et noe mindre behov for dialog med fylkesmannen enn det de mindre gjør. Dette er først og fremst knyttet til det faktum at større kommuner har bedre muligheter til å utvikle administrasjoner med spesialisert fagkompetanse på mange områder. I små kommuner er det svært relevant å få bistand fra fylkesmannen i for eksempel juridiske spørsmål, en type spesialisert kompetanse som de større kommunene oftere vil besitte selv.

Betingelser for dialog

Når det gjelder forhold som virker inn på dialog blir flere faktorer trukket frem. *Kommunestørrelse* ser ut til å være en faktor som har innvirkning, ved at små kommuner i større grad enn store er avhengige av fylkesmannens kompetanse, og dermed mer åpne for å

gå inn i dialog med fylkesmannen. Kommunal organisering, spesielt *flat struktur*, blir også oppgitt som en faktor som virker inn på kommunikasjonen. Fra både kommunene og fylkesmannsembeter blir det uttrykt at slike reformer vanskeliggjør dialog, i og med at tradisjonelle posisjoner og stillinger forsvinner – og det er vanskeligere for fylkesmannen å se hvor ansvaret, og dermed kontaktpunktet, ligger. Andre faktorer som hevdes å fremme dialog er blant annet at det er *få deltakere* på arenaen, at det er *satt av tid* til diskusjoner, og at både det *politiske og administrative nivået* i kommunene er tilstede. I tillegg blir det fremholdt som viktig at fylkesmannen gir kommunene forståelse av at signaler blir formidlet også andre veien – fra kommunene og videre til departementene. Undersøkelsene avdekker i tillegg avdelingsvise variasjoner, i forhold til ulike tradisjoner for dialog i avdelingene. Her utmerker spesielt utdanningsavdelingen seg, hvor flere av de intervjuede viser til en generell dialogbasert veiledningstradisjon, som opprinnelig ble utviklet innenfor Statens utdanningskontor før innlemmelsen i fylkesmannsembetene.

Undersøkelsen viser at det kan være rom for å utvikle dialogen mellom fylkesmannen og kommunene på flere måter. Disse punktene drøftes kort i siste kapittel:

- Utnyttelse av møteplasser
- Fokus på felles målsetninger
- Tilsyn og innslag av dialog
- Klarere skille mellom veiledning og dialog
- Dialog om kommunal organisering
- Uformell kontakt
- Formidling gjennom dialog
- Gjensidig læring gjennom dialog.

Summary

Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe and Jan Erling Klausen

The dialogue between regional and local authorities

NIBR Report 2004:7

This is the final report from a study of the 'Dialogue Between Regional and Local Authorities'. The report is based on information retrieved by 1) qualitative substudies of four regional authorities (read: offices of the county governor) and eight municipalities and 2) a questionnaire survey of every county governor in the country. The purpose of the study overall was to examine communication between local and regional authorities, with a particular focus on the dialogical element. The report explores dialogue as it takes place in practice and identifies what in the opinion and experience of regional and local authorities are productive forms of dialogue. In addition, the report looks at dialogue-promoting factors, including the desire for dialogue among local authorities and the way in which the two levels of government view each other.

Dialogue in conceptual terms

The conception of dialogue used in this study is as a form of communication that rests on a basic sense of *reciprocity*. It includes the right of each party to declare their opinions, the obligation to hear each other out and respect the opinions, interests and points of view of the other. Real dialogue will therefore tend to encourage reflection, clarification and learning. There is no ambition to prevail or internalise each other's opinions.

The relationship between the regional and local authorities

Broadly speaking the responsibilities of the county governors in relation to local authorities can be summed up in four main categories: scrutiny, guidance, liaising and mutual learning. These four areas are intended to ensure that local authorities act in compliance with general and subsidiary legislation, that its operations are organised and executed in compliance with relevant bylaws and regulations. The

need for contact between regional and local authorities will generally be prompted by concerns related to one of these four areas. According to our findings dialogue is in evidence in all four areas of communication.

Communication and dialogue in practice: arenas for dialogue

Chapter 2 describes the manner in which regional and local authorities communicate with each other. We are particularly concerned here to highlight our empirical findings. On the basis of the four areas of responsibilities described above, we assess the level of dialogue present in each.

Three of the several cross-sectoral arenas put in place by the county governors are particularly conducive to dialogue. The first of these is the 'coordinated local authority visit'. We gained as a general impression a sense that all parties involved in these meetings experienced basic elements of dialogue. The second arena is the 'regional local authority visit', and the third, a less institutionalised arena than the other two, the 'ad hoc' or 'thematic meeting'.

Of the sectoral arenas organized by the county governors, dialogue appears to take place in two of them in particular. The first is the 'local authority department visit'. Both the local authorities and our case-study county governors assured us that all parties expressed their opinions at these meetings, and that they learned more about each other. Cooperation between local and regional authorities on joint projects was reported as yet another profitable dialogue arena.

Apart from the arenas organized by the county governors respondents highlighted as particularly productive arenas for dialogue the regional councils and regional networks.

Dialogue, legitimacy and mutual role perception

Chapter 3 explores the impact on dialogue of role perception. Of particular interest here are perceptions of the local authority as a guardian of local autonomy. One way of establishing what dialogue can mean is tied to the notion of *legitimacy*. We can say that for dialogue to work as a form of communication certain key legitimacy criteria need to be met. All parties to the dialogue need to acknowledge the other's right to argue their case for the dialogue to be real. When representatives of the county governors attempt to use dialogue as a form of communication with local authorities, the 'powers to coerce and threats of sanctions' must therefore be laid aside, at least for the time being. That being the situation, local authorities will need other incentives to take seriously county

governor guidance. The reason ‘governance communicative legitimacy’ can not be based on coercive powers but something else – without which authentic dialogue would never be achieved – is precisely because local authorities epitomise local democracy and stand as the guardian of ‘local self-government’.

There are no grounds to believe that incompatible role perceptions obstruct dialogue in the areas of guidance, liaising and mutual learning, and discussions have therefore focused on county governors’ duty to scrutinise local government. According to our findings, the scrutiny of local authorities enacted by county governors, that is, the auditing, monitoring and supervision of local authorities, is something local authorities consider problematic. They point more specifically to the general lack of clarity in the scrutiny regulations. The officials we interviewed at the regional level tended to agree that local self-government as such is simply not an issue if a local authority is found to be acting outside laws and regulations. The regulations in question can be invoked with a minimum of discretion. The point is advanced that it would not make the slightest difference if local authorities lacked the capacity to govern in a political sense altogether, and that no distinction is drawn between scrutiny of municipal or private sector enterprises.

The situation is slightly different when scrutiny requires wider discretionary considerations on the part of the county governors. The notion of ‘defensibility’ comes in here. Local authorities appreciate, they say, being made aware of any incidents of non-compliance in their operations. It is not the case that local self-government is considered to be tantamount to a right to violate laws and regulations. But when county governor inspectors start making judgements on local authorities’ spending priorities, that is another kettle of fish entirely.

Scrutiny practices vary considerably between departments when it comes to the use of dialogue as a means of governance. There are apparently two main methodologies. In connection with ‘technical scrutiny by senior officers’, dialogue is a major element. There is less concern with non-compliance and rule-breaking than proper service development. The main approach entails cooperation of regional and local authorities to achieve beneficial results in the education sector. The other main method is linked to system auditing; far more sensitive to non-compliance. Guidance and scrutiny are kept strictly apart, and scrutiny as such has few traces of dialogue as a form of communication. That said, system audits offer nonetheless several openings for dialogue to take place.

The wish for dialogue

In Chapter 4 we discuss whether the wishes of local governments for dialogue affect dialogue prevalence, and why some local authorities appear to want dialogue more than others. Our interviewees expressed a *strong wish for dialogue* between local and regional authorities. This desire is more particularly related to the duties of county governors in respect of local authorities. We were told that scrutiny by county governors of local authorities resembles tends to have more of an advisory and preventative effect when it contains an element of dialogue – if nothing else then at least subsequent to inspection. We were told in addition that dialogue keeps complaint levels down and speeds up procedures. The advisory function is assured through dialogue, which often involves different levels of local and regional government speaking to each other. Many remarked on the ease with which informal contact is established at intermediate and case officer levels, aside from the dialogue at other levels. Dialogue in the area of guidance is based on the expertise of the county governor. Liaising consists of ensuring that local authorities are appraised of the wishes of central government, that the experiences of one local authority are passed on to others in the same region, and that action is coordinated across the region. County governors, we suggest, do promote regional dialogue here in addition to their actual participation in dialogues. Both local and regional authorities are at pains to stress that mutual learning requires a large dialogical component. County governors need to get local knowledge from local authorities, to learn how local authorities are structured, organised and practise governance and how central government policy signals can best be translated into local action.

Not all local authorities share a strong wish for dialogue with regional government. It appears that executive officers in the bigger local authorities can do without dialogue more than their compatriots in smaller municipalities. This is because larger municipalities can develop their own competence in many areas, while small municipalities need to rely on specialist expertise of county governors, especially in legal matters, for example.

Promoting dialogue

Dialogue can be affected by several factors, we were told. The *size* of the municipality is one inasmuch as small local authorities tend to rely more on regional competence than larger ones, and are therefore more likely to embrace an opportunity for dialogue. Local government structure is another factor, particularly a *flat structure*, we were told. Both local and regional authorities mentioned that reforms make

dialogue more difficult as many of the old jobs and positions have disappeared. It makes it increasingly difficult for county governors to identify where responsibility – and contact points – lies in practice. Other dialogue-enhancing factors are *limited number of participants* at the meetings, *adequate time* for discussions, the presence of local politicians and senior officers. It is essential that local authorities know that their wishes and responses will be communicated by county governors back up the ladder to government departments. Our studies reveal in addition that local authority departments vary in terms of dialogue practice and procedures. Education departments excel. Several of our interviewees told us that dialogue-based guidance procedures, originally developed by the National Education Office for regional government, had long been in place.

The studies also suggest several ways of enhancing dialogue between local and regional authorities. The report's final chapter looks briefly at these methods in turn.

- Enhance the use of venues
- Focus on common targets
- Scrutiny and elements of dialogue
- Differentiate more clearly between advice and dialogue
- Dialogue on local authority structure
- Informal contact
- Liaising through dialogue
- Reciprocal learning through dialogue

1 Innledning

Det som gjøres i denne handlingsplanen, er å ta i bruk de virkemidlene som staten har, når det kommunale systemet skal gjennomføre oppgaver. Vi bruker juridiske virkemidler, det skal bli en plikt å tilby enerom, vi bruker økonomiske virkemidler ved å øremerke kroner, og vi bruker planmessige virkemidler ved å stille krav om planlegging på denne sektoren for å kunne få til en utbygging i tråd med behov.

(Statsråd Hill Marta Solberg, debatt i Stortinget den 19. juni 1997 om stortingsmeldingen "Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet - respekt – kvalitet")

Fremover ønsker regjeringen å legge større vekt på et partnerskap mellom staten og kommunesektoren. Et slikt partnerskap må bygge på gjensidig tillit og respekt, og en grunnleggende holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til innbyggernes beste.

(...) Parallelt med at statens bruk av detaljstyrende virkemidler reduseres, må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog. Utviklingen av denne typen virkemidler er i tråd med regjeringens ønske om å endre forholdet mellom stat og kommune til et partnerskap basert på tillit og respekt. Det betyr ikke fravær av statlig styring, men at styringsrelasjonene i større grad er preget av gjensidighet og likeverd.

(Fra kap. 5 i St.meld. nr. 31 (2000-2001), "Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling")

Skiftende trender i dialogen mellom stat og kommuner

Forholdet mellom staten og kommunene har historisk hatt et skiftende preg. Disse omskiftningene har preget språkbruken og retorikken knyttet til kommunesektoren, både i Stortinget og fra ulike regjeringers side. I perioder vektlegges statens overordnede, nasjonale styringsrolle, i andre perioder dempes dette preget til fordel for en retorikk hvor lokal handlefrihet tillegges større betydning.

I den grad sitatene ovenfor kan regnes som representative for rådende oppfatninger om forholdet mellom staten og kommunene, signaliserer de eksplisitt et slikt skifte. Statsråd Solbergs retorikk er preget av det som har blitt betegnet som en tiltagende "sentralistisk" retorikk opp gjennom 1990-årene (Hansen og Klausen 2002, Hansen, Hovik og Klausen 2000, Klausen 2000). Perioden fra midten av 1980-årene og frem til begynnelsen av 1990-tallet var preget av en vektlegging av kommunal handlefrihet, som særlig kom til uttrykk i den nye plan- og bygningsloven av 1985, nytt inntektssystem i 1986 og ny kommunelov i 1992. Gjennom 1990-tallet ble imidlertid denne retorikken nedtonet til fordel for en økt vektlegging av nasjonal likhet og statlig styring, særlig knyttet til de store statlige handlingsplanene rettet mot kommunale ansvarsområder.

Sitatet fra Stortingsmelding nr. 31 tyder på at pendelbevegelsen nå igjen har skiftet retning, i alle fall slik dette kommer til uttrykk i retorikken. Statsråd Solberg legger til grunn at kommunene skal styres gjennom juridiske, økonomiske og planmessige virkemidler, og bruker ord som "*plikt*" og "*krav*". Stortingsmelding nr. 31 preges derimot av en meget høy tetthet av begreper med noe nær det motsatte meningsinnhold. Selv innenfor de to korte avsnittene som er sitert ovenfor, finnes det plass til begrepene "*partnerskap*", "*veiledning*", "*dialog*", "*tillit*", "*respekt*", "*gjensidighet*" og "*likeverd*".

Selv om endringen i retorikk er slående, gir Stortingsmelding nr. 31 et tvetydig inntrykk. Det er ikke opplagt hvordan den siste passasjen i sitatet skal tolkes. Siden begrepet "styring" vanligvis brukes til å betegne hierarkiske autoritetsrelasjoner, kan det virke motsetningsfylt å snakke om en styringsrelasjon "*preget av gjensidighet og likeverd*". Dette er en tvetydighet som avspeiles i den akademiske debatten om lokalforvaltningen og dens autonomi. Michael Goldsmith har for eksempel påpekt at stat-kommuneforholdet er av en "*iboende assymetrisk natur*", preget av ulik fordeling av ressurser (Goldsmith 1995, s. 231, min overs.). Samtidig understreker han at autonomi ligger "*i hjertet av rettfærdiggjørelsen for eksistensen av valgte lokale myndigheter*" (s. 229). Den omfattende litteraturen om dette emnet indikerer ganske entydig at forholdet mellom over- og underordnede styringsnivåer aldri vil kunne avklares helt, men at visse spenninger og skiftende trender vanligvis vil prege forholdet.

Formuleringen fra Stortingsmelding nr. 31 bør antagelig tolkes i dette lys. Skiftet i retorikk indikerer ikke en endring av den grunnleggende ambisjonen om statlig styring, men et ønske om å endre tilnærming. Overskriftene i det aktuelle kapittelet i stortingsmeldingen inkluderer "*Fra detaljstyring til rammestyring*" og "*Mindre bruk av øremerkede*

tilskudd” – altså en overgang mot styringsmidler som heller skal tilskynde kommunene til å følge opp statlige målsetninger enn å tvinge dem til å gjøre det. Stortingsmeldingen kobler denne varslede endringen i virkemiddelbruk eksplisitt til en endring i kommunikasjonsform mellom staten og kommunene. Det er ikke minst her begrepene som ”veiledning”, ”dialog”, ”respekt” og ”likeverd” kommer inn. En ny kommunikasjonsform blir ikke bare et forsøk på å tilpasse retorikken til et nytt styringsperspektiv, men skal i seg selv oppfattes som et styringsmiddel på en annen måte enn før.

Det er her kjernen i prosjektet ”Dialogen mellom regional stat og kommunene” ligger. Prosjektet skal analysere formene for kommunikasjon mellom kommunene og fylkesmannsembetene, med en særlig vektlegging av innslaget av dialog. Prosjektet skal generelt sett undersøke hvordan denne dialogen finner sted i praksis, og identifisere dialogformer som staten og kommunene opplever som tjenelige. Samtidig skal prosjektet ta for seg noen forhold som kan ha betydning for forekomsten av dialog, inklusive ønsket om dialog fra kommunenes side og den gjensidige rolleoppfatningen hos kommunene og fylkesmannsembetene. Før dette gjøres, skal begrepet dialog drøftes nærmere. Hva ligger egentlig i dialogbegrepet, og hvordan er det rimelig å anta at målsetningen om økt dialog kan slå ut i praksis?

Dialogbegrepet

I dette prosjektet skal ”dialog” oppfattes som en av flere mulige former for kommunikasjon. Siden fylkesmannsembetene har en bredt definert rolle overfor kommunen, finnes det mange former for kommunikasjon mellom disse nivåene. Dialog er en av disse formene, og kommer i tillegg til andre former. Spørsmålet er da hva som skiller dialog fra de andre formene.

Forståelsen av dialogbegrepet har vært et sentralt punkt i prosjektet. Kapitlene i rapporten vil hver for seg belyse ulike sider ved begrepet, og innholdet i dialogbegrepet vil derfor være et tilbakevendende tema. I dette avsnittet skal noen hovedpunkter nevnes kort. Kjernen i dialogbegrepet vil være at dialog innebærer en grunnleggende form for gjensidighet. Dette innebærer en gjensidig rett til å fremføre sine synspunkter, og en gjensidig oppmerksomhet og respekt overfor den andre partens synspunkter, interesser og ståsted. En reell dialog vil dermed kunne innebære refleksjon, avklaring og læring for begge parter. Det tas ikke sikte på at den ene part skal underordnes den andre og internalisere dennes synspunkter.

Denne forståelsen av dialogbegrepet ligger nært opp til flere dimensjoner av Jürgen Habermas’ diskursteorier. Det sentrale i denne

teorien er at kollektive beslutninger legitimeres gjennom argumentasjonsprosesser, som følger visse regler for en fri og rettferdig debatt. Disse reglene inkluderer full rett til deltagelse, at alle deltagere kan problematisere enhver påstand og selv står fritt til å introdusere enhver påstand, at alle deltagere fritt kan gi uttrykk for egne oppfatninger, ønsker og behov, og at ingen skal nektes å utøve disse rettighetene. I denne sammenheng er det antagelig ikke relevant å legge til grunn at slike regler skal følges fullt ut for at kommunikasjon skal kunne klassifiseres som "dialog". Men de diskursteoretiske reglene underbygger og utfyller innholdet i begrepet "gjensidighet" som er kjernen i dialogbegrepet. Hvis kommunene opplever at det ikke aksepteres at de legger frem visse synspunkter, eller hvis motargumenter ikke tas opp til diskusjon, er det ikke relevant å benevne kommunikasjonen som dialog.

Spørsmålet er så hvordan denne generelle forståelsen av dialogbegrepet kan komme til uttrykk i kommunikasjonen mellom fylkesmannen og kommunene. Det er nærliggende å knytte besvarelsen av dette spørsmålet til rollefordelingen mellom de to nivåene. Behovet for kommunikasjon har å gjøre med de funksjonene fylkesmannen skal utføre overfor kommunene. Forutsetningene for dialog kan være forskjellige alt etter hvilken funksjon kommunikasjonen skal ivareta. Disse resonnementene skal knyttes til de empiriske observasjonene videre i rapporten.

Forholdet mellom fylkesmannen og kommunene

Generelt kan fylkesmannens oppgaver overfor kommunene knyttes til fire funksjoner: kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring.¹ Disse funksjonene skal på ulike måter bidra til å sikre at kommunal virksomhet oppfyller de målsetningene som er nedfelt i særlov-givningen, og at organisering og utførelse er i samsvar med de relevante bestemmelser i lovgivningen og tilhørende forskrifter.

Kontrollfunksjonen er spesielt knyttet til fylkesmannens tilsynsmyndighet, og til behandlingen av klagesaker.² Utøvelsen av tilsynsmyndigheten skjer med hjemmel i lovene som pålegger

¹ Denne generelle beskrivelsen av fylkesmannens oppgaver overfor kommunen bygger på St. meld. nr 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.

² Klagesaksbehandling ble definert ut av undersøkelsene, og vil derfor ikke bli omtalt videre i rapporten. Undersøkelsene som ligger til grunn for denne rapporten var som tidligere nevnt felles med prosjektet "Statlig tilsyn med kommunesektoren". I dette prosjektet ble klagesaksbehandling definert ut.

kommunene oppgaver.³ Hensikten er først og fremst å identifisere avvik mellom bestemmelser og praksis, samt å påse at slike avvik korrigeres. Slik sett er tilsyn først og fremst kontrollerende, men det kan også hevdes at tilsynsutøvelsen har forebyggende virkninger. Slike virkninger kan særlig knyttes til disiplinering, læring og videreutvikling av systemer for internkontroll.

Veiledningsfunksjonen dekker tiltak fra fylkesmannens side som ikke har å gjøre med kontroll og korrigerende avvik, men utvikling av kommunens virksomheter. Avdelingene hos fylkesmannen besitter stor fagkompetanse innenfor sine områder, og kan veilede kommunene innenfor så vel tjenestefaglige som økonomiske og juridiske spørsmål og saksområder.

Formidlingsfunksjonen har å gjøre med fylkesmannens rolle som formidler av statlige styringssignaler til kommunene. Men fylkesmannen skal også bidra til at kommunene formidler kunnskaper og erfaringer seg imellom.

Gjensidig læring kan brukes som betegnelse på en av fylkesmannens funksjoner, i den forstand at fylkesmannen skal være åpen for tilbakemeldinger og innspill fra kommunene til staten. Hensikten med dette er delvis å gi det enkelte fylkesmannsembete bedre kunnskaper om lokale forhold, noe som kan føre til en bedre lokal tilpasning av fylkesmannens utøvelse av sine funksjoner. Men hensikten er også at fylkesmannsembetene kan være formidlere av innspill som kan bidra til å "bedre informasjonsgrunnlaget for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren", slik det er uttrykt i Stortingsmelding nr. 31 (2000 – 2001).

Det er altså generelt disse fire funksjonene som gir opphav til kommunikasjon mellom fylkesmannen og kommunene. Spørsmålet er hvordan forutsetningene for dialog er innenfor hver av funksjonene. I utgangspunktet kan det virke rimelig å legge til grunn at kontrollfunksjonen og til en viss grad formidlingsfunksjonen innebærer mindre grad av dialog enn veiledningsfunksjonen og gjensidig læring. Begrunnelsen for dette, er at formidling i utgangspunktet har et preg av enveis kommunikasjon, mens kontroll dreier seg om utøvelse av hierarkisk myndighet. Slik kommunikasjon bryter på ulike måter med forståelsen av dialogbegrepet som ble drøftet kort i det foregående kapittelet, hvor gjensidighet og likeverdighet var to av kriteriene.

³ Se rapporten *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (Hanssen, Heløe og Klausen 2004) for en nærmere empirisk analyse av fylkesmannens tilsyn med kommunene.

Empirisk sett er bildet imidlertid mer nyansert, noe som vil bli utdypet i senere kapitler. Undersøkelsene har vist at det kan ligge elementer av dialog i kommunikasjonen innenfor hver av disse fire funksjonene. Et godt eksempel er knyttet til utøvelsen av tilsyn. Det viser seg at fylkesmannsavdelingene i veldig varierende grad skiller klart mellom tilsyn og veiledning (Hanssen, Heløe og Klausen 2004). Mens noen avdelinger gir veiledning under tilsynsbesøkene, har andre avdelinger en praksis hvor forespørsler om veiledning avvises under tilsynsbesøkene, og hvor kommunene gjøres eksplisitt klar over hvorvidt fylkesmannen til ethvert tidspunkt opptrer som tilsynsutøver eller veileder. Selv om innslaget av dialog antagelig er størst i de tilfellene hvor tilsyn og veiledning går hånd i hånd, kan også "rendyrket" tilsyn innebære dialog. For det første er det ofte slik at et tilsynsbesøk slutter med et møte hvor fylkesmannsavdelingen presenterer resultatene av tilsynet for kommunen. Her kan det forekomme et innslag av dialog ved at kommunene gis anledning til å gi tilbakemeldinger om disse resultatene. Dialogen kan da dreie seg om alt fra å oppklare misforståelser til å drøfte alternative tolkninger av faktiske forhold. For det andre mottar kommunene vanligvis et brev i etterkant av tilsynet, hvor eventuelle avvik påpekes. Kommunene vil da vanligvis få anledning til selv å foreslå tiltak for å rette opp disse avvikene. Dermed overprøves ikke kommunene helt, selv om de får pålegg om å endre praksis.

Det skal dermed legges til grunn at den forståelsen av begrepet dialog som ble presentert ovenfor, åpner for at det kan være *innslag* av dialog i kommunikasjon som har å gjøre med alle fylkesmannens funksjoner overfor kommunene. Slike innslag skal identifiseres og drøftes i de følgende kapitler. Men det skal også rettes fokus mot de ordninger som er utviklet spesielt for å legge til rette for dialog.

Rapportens innhold og oppbygging

Kapittel 2 skal gi en forholdsvis utfyllende beskrivelse av møteplassene mellom fylkesmannen og kommunene, hvor kommunikasjonen finner sted. I denne beskrivelsen vil det bli lagt vekt på å få frem en del empiriske fakta knyttet til møteplassene, inklusive hvordan de to nivåene representeres. Disse møteplassene skal sees i sammenheng med fylkesmannens fire funksjoner overfor kommunene, som ble presentert ovenfor. Dessuten skal det vurderes hvorvidt og på hvilke måter de ulike møteplassene innebærer innslag av dialog.

Kapittel 3 og 4 drøfter spørsmålet variasjoner i innslaget av dialog ut ifra to forskjellige perspektiver. Kapittel 3 tar for seg spørsmålet om

gjensidige rolleoppfatninger hos fylkesmannen og i kommunene. Her er det ikke minst oppfatninger knyttet til kommunene som forvaltere av det lokale selvstyret som står i fokus. I kapittel 4 er spørsmålet om variasjoner i omfanget av dialog kan skyldes varierende ønske om dialog fra kommunenes side, og hva slike forskjeller kan skyldes.

Kapittel 5 konkluderer rapporten, og løfter frem gode dialogformer mellom fylkesmannsembetene og kommunene. Dette skjer delvis ved at det fokuseres på spesielle arenaer og ordninger for dialog som de intervjuede har fremhevet som spesielt gode og tjenelige, delvis ved at ulike oppfatninger om god dialog løftes frem. Det presenteres også noen ideer om hvordan et utviklingsprosjekt basert på denne undersøkelsen kan legges opp.

Redegjørelse for undersøkelsene

Rapporten er basert på empiriske undersøkelser som er sammenfallende med de som ligger til grunn for prosjektet *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (Hanssen, Heløe og Klausen 2004).

Data er innhentet i form av strukturerte og utstrukturerte intervjuer, samt en postalundersøkelse sendt til alle fylkesmennene. Det ble også innhentet skriftlig dokumentasjon der dette viste seg å være relevant, selv om prosjektets rammer ikke tillot noen omfattende og systematisk gjennomgang av skriftlig dokumentasjon i alle case.

Datainnhenting har omfattet fire case. Hvert case har inkludert ett fylkesmannsembete og to kommuner som hører inn under dette. I utvelgelsen ble det lagt vekt på å identifisere case som sikret en spredning på visse kriterier. For det første involverte et av casene en av de større byene. For det andre var vi interessert i å få både store og små kommuner representert. For det tredje var minst et av casene et generelt spredtbygd fylke, som ikke omfatter noen av de største byene. Begrunnelsen for disse kriteriene er en antagelse om at statlig tilsyn og dialog kan oppleves forskjellig i små og store kommuner, blant annet fordi kommuneadministrasjonen vil variere sterkt i størrelse og fagkompetanse. Ut ifra disse kriteriene ble følgende fylker og kommuner valgt ut:

- Sogn og Fjordane, med kommunene Sogndal og Leikanger
- Troms, med kommunene Tromsø og Karlsøy
- Oppland, med kommunene Lillehammer og Etnedal
- Buskerud, med kommunene Drammen og Modum

I hvert av casene ble det gjennomført i alt tre personlige intervjuer og fire gruppeintervjuer. Tabell 1.1 nedenfor viser en oversikt over sammensetningen av intervjuene i undersøkelsen.

Tabell 1.1 *Oversikt over intervjuer i hvert case*

CASE	ORGANISASJON	RESPONDENTER	INTERVJUTYPE
		Fylkesmannen	Individuelt
	Fylkesmannsembete	Avdelingsledere*	Gruppe
		Utførende ledd	Gruppe
Fylke	Kommune 1	Rådmannen	Individuelt
		Avdelingsledere**	Gruppe
	Kommune 2	Rådmannen	Individuelt
		Avdelingsledere**	Gruppe

* Fylkeslegens nivå.

** Ledende tjenestemenn på nivået under rådmannen, for eksempel helse- og sosialsjefen.

I rapporten vil det bli henvist til uttalelser fra intervjuene, og det vil bli oppgitt hvilke administrative nivåer og avdelinger respondentene tilhører. Det er imidlertid ikke mulig å spore uttalelsene til bestemte fylkesmannsembeter og kommuner. På den måten er respondentene sikret en viss grad av anonymitet. For i best mulig grad å sikre respondentene anonymitet vil avdelingene benevnes etter aktuell sektor (sosialavdelingen, helseavdelingen osv), og ikke ved det faktiske navnet på avdelingen.

Det ble i sammenheng med intervjuene utarbeidet et spørreskjema til individuell utfylling, som ble delt ut til respondentene i etterkant av intervjuene, og returnert via landpost. Dette skjemaet åpnet for individuelle vurderinger ut over de emner som ble berørt i gruppeintervjuene, og inneholdt også de mest detaljerte spørsmålene.

I tillegg ble det utarbeidet en postalundersøkelse til alle de 18 fylkesmannsembetene, heretter omtalt som ”fylkesmannssurveyen”. Fylkesmannssurveyen ble utformet etter de første intervjuene var gjennomført, for på den måten å sikre en best mulig innretning på spørsmålene. 14 av 18 embeter besvarte surveyen, noe som gir en svarprosent på 78. Dette gir et godt grunnlag for å trekke konklusjoner som gjelder for alle fylkesmannsembetene.

2 Dialog i praksis

2.1 Vurderingen av arenaer for dialog

I dette kapitlet skal fokus rettes mot *møteplassene* mellom fylkesmannen og kommunene. Det skal presenteres forholdsvis detaljerte oversikter over slike møteplasser, og disse møteplassene skal blant annet vurderes ut ifra hvordan de ligger til rette for å oppnå dialog mellom nivåene.

Som nevnt i kapittel 1 har fylkesmannsembetene en bredt definert rolle overfor kommunen, og det finnes derfor mange former for kommunikasjon mellom disse nivåene. Dialog er en av disse formene, og det som kanskje først og fremst skiller dialog fra andre former for kommunikasjon er en grunnleggende form for gjensidighet mellom partene. Dette innebærer en gjensidig rett til å fremføre sine synspunkter, og en gjensidig oppmerksomhet og respekt overfor den andre partens synspunkter, interesser og ståsted. En reell dialog vil kunne innebære refleksjon, avklaring og læring for begge parter. Det tas ikke sikte på at den ene part skal underordnes den andre og internalisere dennes synspunkter. Det siste elementet er problematisk, i og med at fylkesmannen blant annet innehar en formell tilsynsrolle (kontrollfunksjon) overfor kommunen, og dermed er overordnet kommunene på visse områder. I vårt tilfelle må *gjensidighet* operasjonaliseres på en måte som ikke innehar elementet av lik formell posisjon. I den videre gjennomgangen vil følgende kriterier taes i bruk for å identifisere og atskille dialog fra andre former for kommunikasjon:

- *gjensidig rett til å fremføre sine synspunkter*: Har alle parter mulighet til å uttale seg? Er alle parter av den oppfatning at de blir hørt?
- *gjensidig respekt for hverandres synspunkter og interesser*: Har alle parter inntrykk av at den eksisterer gjensidig respekt for deres interesser, ståsted og synspunkter?

- *gjensidig læring for begge parter*: har man inntrykk av at det er en gjensidig læringsprosess?

Ren enveiskommunikasjon vil ut fra en slik forståelse ikke kunne betraktes som dialog.

Formålet med dette kapittelet er å gi en empirisk beskrivelse av bredden av de møteplassene som finnes mellom fylkesmannen og kommunene, samt å vurdere innslaget av dialog for hver enkelt møteplass. Alle de intervjuede i caseembetene og i kommunene ble bedt om å oppgi viktige møteplasser hvor dialog mellom fylkesmannen og kommunene fant sted. I tillegg ble det lagt inn spørsmål om dette i fylkesmannssurveyen. De ulike møteplassene vil være knyttet til fylkesmannens ulike funksjoner, det være seg kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring. I vurderingen av møteplassene vil følgende faktorer bli kommentert: hvilke av fylkesmannens fire hovedfunksjoner er det møteplassen først og fremst ivaretar? Hvem deltar? Er deltakerne fra samme nivå eller er arenaen nivåovergripende? Er arenaen sektorisert eller sektorovergripende? Trekket det inn andre aktører, i tillegg til fylkesmannen og kommunene? I tillegg vil hver av møteplassene bli vurdert etter kriteriene for dialog nevnt overfor.

I gjennomgangen av ulike møteplasser vil forhold som fremmer dialog bli identifisert. Disse vil bli oppsummert i siste kapittel. Ikke alle møteplasser er blitt kommentert av respondentene, men de omtalene som ble gitt er tatt med. Det har likevel vært et poeng å oppgi alle møteplasser som ble nevnt, for å få frem variasjonsbredden.

For å gjøre presentasjonen mest mulig oversiktlig er møteplassene delt inn i tre kategorier. Den første kategorien er møteplasser arrangert av fylkesmannsembetene hvor fylkesmannen selv (altså øverste ledelse) er representert. Den andre kategorien er mer sektorvise eller avdelingsvise møteplasser arrangert av fylkesmannsembetet, og den siste kategorien er møteplasser arrangert av andre aktører enn fylkesmannsembetet.

2.2 Skjematisk oversikt over møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene

Tabell 2.1 *Oversikt over møteplasser hvor fylkesmannen selv er representert (arrangert av fylkesmannen)*

Møteplasser	Representanter fra embetet	Representanter fra kommunen	Antall embeter som bruker/har brukt arenaen ⁴	Gjennomsnittlig hyppighet ⁵
Samordnet kommunebesøk (<i>en kommune</i>)	Fylkesmannen Avdelingsledere	Ordfører (+ Hovedutvalgsledere, formannskapet) Rådmann (+Økonomisjef)	Alle	1-2 ganger i året (for embetene)
Regionmøte (<i>flere kommuner</i>)	Fylkesmannen Avdelingsledere	Ordfører Rådmann (+kommunale sjefer)	Alle	Årlig
"Stormøte" (<i>alle kommuner</i>)	Fylkesmannen Avdelingsledere	Ordfører Rådmann	Alle	1-2 ganger i året
Ad hoc møter ("temamøter")	Fylkesmann (ofte er også den aktuelle avdelingsleder representert)	Ordfører Rådmann	Alle	3-4 ganger i året
Møte med Robek-kommuner	Fylkesmannen (ofte er også andre fra embetet representert)	Ordfører (politikere fra alle partier) Rådmann (kommunale sjefer)		
Individuell kontakt	Fylkesmann	Ordfører Rådmann	Alle	5 ganger i året eller mer
Møte i meklingsaker	Fylkesmann	Ulike representanter fra kommunene	Alle	5 ganger i året eller mer
Forventningsbrev	Fylkesmanns-embetet		3	

⁴ Dette gjelder embetene som er med i fylkesmannssurveyen. N=14

⁵ Her oppgis gjennomsnittsverdien av de oppgitte verdiene til de 14 embetene som har svart på undersøkelsen.

Tabell 2.2 *Oversikt over sektorvise/avdelingsvise møteplasser
(arrangert av fylkesmannen)*

Møteplasser	Representanter fra embetet	Representanter fra kommunen	Antall embeter som bruker/har brukt arenaen ⁶	Gjennomsnittlig hyppighet ⁷
Avdelingsvise kommunebesøk	Aktuell avdelingsleder Aktuelle fagmedarbeidere	Ordfører (representanter fra hovedutvalg) Rådmann Aktuelle kommunale sjefers Aktuelle fagmedarbeidere	Alle	1-2 ganger i året (for embetene)
Sektorvise regionale samlinger	Aktuelle fagmedarbeidere (aktuell avdelingsleder)	Mellomledere og ansatte i aktuell sektor		
Individuell kontakt	Fagmedarbeidere (for det meste)	Fagmedarbeidere/saksbehandlere (for det meste)		
Kurs, saksmøter, fagmøter og temasamlinger	Varierer	Varierer		
Ad – hoc møter	Varierer	Aktuell kommunalsjef/ sektorledelse (rådmann og ordfører kan også være representert)		
Tilsyn	Fagmedarbeidere	Fagmedarbeidere, saksbehandlere (rådmann, kommunale sjefers og politikere kan være representert).		
Prosjekter	Fagmedarbeidere (varierer)	Fagmedarbeidere (varierer)		

⁶ Dette gjelder embetene som er med i fylkesmannssurveyen. N=14

⁷ Her oppgis gjennomsnittsverdien av de oppgitte verdiene til de 14 embetene som har svart på undersøkelsen.

Tabell 2.3 Oversikter over møteplasser arrangert av andre enn fylkesmannsembetet.

Møteplasser	Representanter fra embetet	Representanter fra kommunen	Antall embeter som bruker/ har brukt arenaen ⁸	Gjennomsnittlig hyppighet ⁹
Budsjett-konferanser i regi av KS	Fylkesmann Avdelingsledere	Ordfører Rådmann (Økonomisjef)	Alle	1-2 ganger i året
Møter med regionsråd	Fylkesmannen	Rådmann Ordfører	13	Årlig
Møter med regionale nettverk	Fylkesmannen	Rådmann Ordfører	Alle	3-4 ganger i året
Møter i ”strategiske organ”	Fylkesmannen	Varierer	13	Årlig
Møter arrangert av fagforeninger	Fylkesmannen			
Møte med stortingsbenken	Fylkesmannen	Gjerne ordfører og/ eller rådmann		

2.3 Arenaer hvor fylkesmannen selv er representert

2.3.1 Samordnet kommunebesøk

Med kommunebesøk menes et møte mellom fylkesmannsembetet og kommuneledelsen i *en* kommune. Helt konkret gjennomføres dette som oftest ved at fylkesmannen og deler av embetet drar på heldagsbesøk til kommunene. De fleste caseembetene i undersøkelsen gav uttrykk for at de hadde som mål å rekke over alle fylkets kommuner i løpet av en valgperiode. For kommunene betyr dette at slike fylkesmannsbesøk blir gjennomført omtrent hvert fjerde år.

Deltakerne i et ”samordnet kommunebesøk” kan variere. Fylkesmannen selv er som regel til stede, gjerne sammen med assisterende

⁸ Dette gjelder embetene som er med i fylkesmannssurveyen. N=14

⁹ Her oppgis gjennomsnittsverdien av de oppgitte verdiene til de 14 embetene som har svart på undersøkelsen.

fylkesmann. Bare unntaksvis møter den assisterende fylkesmannen i hans/hennes sted. Av medarbeidere fra embetet møter aktuelle avdelingsledere, og ofte er også økonomimedarbeidere til stede. Fra kommunen møter som regel den politiske og administrative ledelse: rådmannen og kommunalsjefer (i hvert fall økonomisjef), samt ordføreren og utvalgsledere. I enkelte kommuner hender det også at andre politikere trekkes inn (andre fra formannskapet). I et par embeter inkluderes også ledere fra andre statlige organ; som tryggedirektør og Aetat. Et annet embete har i tillegg med fylkeskommuneledelsen på dette møtet.

Det generelle inntrykket fra både fylkesmannssurveyen og intervjuene er at denne arenaen fungerer meget bra for dialog med kommunene. I surveyen trekkes denne møteplassen frem som en arena som egner seg godt for dialog av 11 av de 14 som har besvart. En av fylkesmennene omtaler slike møter som arenaer hvor det er "ubetinget dialog". Hva kan være grunnen til at man på disse møtene har gode forutsetninger for dialog mellom partene? Fylkesmennes trekker blant annet frem at dette er et lite forum, og det er relativt få aktører til stede, noe som reduserer avstanden mellom aktørene. Dermed kan aktørene bli kjent, og de føler seg i stor grad trygge på hverandre. En av fylkesmennene understreker dette ved å omtale møtene som en "...god sosial ramme med mulighet for small talk". Andre trekker frem at embetene setter som oftest av en hel dag til slike besøk, og at man derfor har god tid til dialog. Dermed ligger forholdene til rette for å bygge opp en felles forståelse, og drøfte de vanskelige sakene. En av fylkesmennene oppgir at formidling av styringssignaler er et viktig element ved disse møtene. Likevel åpnes det for en dialog om hvordan disse skal forstås og håndteres i en lokal kontekst.

Begrunnelsene til avdelingsledernes går på mye av det samme, at kommunene får hjelp til å sortere ut problemene sine, og reell hjelp av fylkesmannen til å løse dem. Dessuten trekker de frem at man her får en overordnet samtale – i og med at det er ledelsen fra begge parter som møtes. Fra saksbehandlernivå i utdanningsavdelingen trekkes det faktum frem at saksbehandlernivået ikke lenger treffer ordfører og rådmann i kommunene mer, i og med at de ikke er med på kommunebesøkene. Tidligere (under Statens utdanningskontor) hadde de bredere kommunebesøk hvor også dette nivået møtte kommuneledelsen.

I et samordnet kommunebesøk kan det virke som om både kontroll-, formidlings- og veiledningsfunksjonen til fylkesmannen blir ivaretatt. En av fylkesmennene uttaler at de i slike kommunebesøk

.. redegjør for vår forståelse av tingenes tilstand. Dermed blir det jo en form for tilsyn, i og med at vi sier noe om vår forståelse av tilstanden i kommunens sosialsektor, utdanningssektor og så videre.

Flere av de intervjuede hos fylkesmannen legger imidlertid vekt på at de også blir bedre kjent med kommunene, og de utfordringene kommunen står overfor, gjennom disse besøkene. Dermed kan det se ut som at det også finnes elementer av gjensidig læring i slike besøk, som er en av indikatorene på dialog. Den dialogen som finner sted kan i stor grad omtales som en sektorovergripende dialog. Både fra fylkesmannsembetet og fra kommunen er flere avdelingssjefer og kommunale sjefer representert, i tillegg til øverste ledelse. Arenaen kan dermed sies å være nivåovergripende og sektorovergripende.

I forhold til hvilke faktorer som skaper gode vilkår for dialog – trekker flere av de intervjuede frem fordelene med et lite forum, med relativt få deltakere. Flere understreker at et lite forum gjør at deltakerne er trygge på hverandre, noe som gir et godt grunnlag for å bygge opp en felles forståelse. I tillegg trekker flere frem tidsfaktoren som en avgjørende forutsetning; man må sette av tilstrekkelig tid for å få til dialog. I kommunebesøkene setter både kommunen og fylkesmannsdelegasjonen av en hel dag, noe som gir gode vilkår for dialog mellom partene.

Enkelte understreker dessuten at man ved å ha den politiske ledelse med på disse møtene, får formidlet et mer helhetlig bilde av den situasjon kommunen er i, også i forhold til politiske prioriteringer og satsingsområder.

2.3.2 Regionmøter (regionale samlinger)

Det blir i tillegg arrangert regionale møter, som er møter mellom fylkesmannsledelsen og kommuneledelsen i *flere* kommuner. Dette kan enten være regionvise møter, ofte er fylkene delt inn i 4 - 6 regioner, eller møter med noen utvalgte kommuner. Det siste er ofte brukt i forhold til å drøfte temaer som interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing. Av andre temaer som har vært oppe til diskusjon blir KOSTRA og skolesituasjon nevnt.

Som oftest møter både administrativ og politiske ledelse i kommunene (inkludert kommunale sjefer), samt hele fylkesmannsledelsen (eventuelt bare fylkesmannen og de aktuelle avdelingssjefene). Et av embetene oppgir at de konkret gjennomfører møtet ved at "vi deler

opp slik at ulike avdelinger hos oss har møte med de ulike avdelingene i kommunene”.

Flere fylkesmenn trekker frem slike møter som arenaer hvor dialog finner sted, og at temaene som diskuteres ofte er relatert til regionens utfordringer og muligheter. Man kan dermed få en bredere dialog om et kjernetema – som ofte er knyttet til et mer regionalt perspektiv. I tillegg oppgir enkelte fylkesmenn at dette er et mindre forum som både fungerer godt for å formidle forventninger, styringssignaler og kunnskap, men at det også er et viktig tilbakemeldingsforum.

Det er først og fremst fylkesmannens formidlingsfunksjon som blir betonet i forhold til disse møtene, men også gjensidig læring trekkes frem. Kontrollaspektet er mindre enn i et kommunebesøk. Dialogen som finner sted kan i stor grad omtales som en sektorovergripende dialog. Som regel er flere avdelingssjefene hos fylkesmannen deltakere, i tillegg til at toppledelsen både hos fylkesmannen og fra kommunene er til stede. Arenaen kan dermed betegnes som nivåovergripende. Det faktum at også den politiske ledelsen i kommunene er representert ivaretar en viss grad av helhetstenkning, og kan gi fylkesmannsambetet gode indikasjoner på hva som er de politiske satsingsfeltene i kommunene. I tillegg er det regionale perspektivet ofte dominerende i slike møter, og dette går på tvers av den tradisjonelle sektorinndelingen.

2.3.3 Stormøter

Stormøter er en betegnelse på et felles møte mellom fylkesmannen og den øverste kommuneledelsen i *alle* kommuner. Slike møter kan ha forskjellige betegnelser, - i et fylke går de for eksempel under navnet ”januarmøtene”.

Deltakere på slike møter er som regel hele embetsledelsen og den øverste ledelsen i kommunene, altså bare rådmannen og ordføreren fra hver kommune. Noen embeter melder imidlertid at kommunenes økonomisjefer kan møte på avgrensede deler av opplegget. I tillegg kan fylkesråd, statsetatssjefer, statssekretærer, statsråder, sentrale byråkrater fra relevante departement være representert – blant annet som foredragsholdere. I et av caseembetene er også akademia representert, ved Høgskolen i fylket. Denne arenaen er i stor grad sektorovergripende og nivåovergripende.

Det kan se ut som det først og fremst er fylkesmannens formidlingsfunksjon som blir ivaretatt i disse møtene. I følge flere av fylkesmennene er dette en arena hvor de gir ”overordnet informasjon” til

kommunene. I fylkesmannssurveyen blir det gitt uttrykk for at arenaen fungerer godt som formidlingsarena, i og med man får formidlet det samme til alle kommuner samtidig. Enkelte trekker frem at det på slike møter foregår en bred meningsutveksling, og at det blir tatt viktige initiativ som har gitt resultater i ettertid. Likevel er det først og fremst mulighetene til formidling av overordnet informasjon som betones mest, noe en av fylkesmennene understreker med at ”målet med møtet er formidling av statlig politikk”. Dette inntrykket stemmer overens med uttalelser fra avdelingsledere hos fylkesmannen (altså sektorleder), hvor en blant annet uttaler at ”stormøter er ofte den minst verdifulle” av de arenaene som finnes.

I hvor stor grad fungerer slike stormøter som gode arenaer for dialog mellom fylkesmann og kommune, hvis fylkesmennene først og fremst ser på dette som en arena for formidling av statlig politikk? Flere av de intervjuede er av den oppfatning at det er dårlige forutsetninger for reell dialog på disse møtene. Det er en stor forsamling, et embete melder om ca 100 deltakere, og den største delen av møtet går med til foredragsvirksomhet og formidling av statlig politikk. Flere kommuner etterlyser at det settes av mer tid til diskusjon på stormøtene. Det ble imidlertid registrert en viss skepsis hos flere av fylkesmennene mot å åpne for diskusjon; ”hvis man åpner helt for diskusjon så tar det av”.

Enkelte kommuner uttrykker likevel at de er fornøyd med denne arenaen, og at den til en viss grad åpner for dialog. Det er særlig den uformelle arenaen knyttet til den felles middagen som trekkes frem for å begrunne dette standpunktet. Den felles middagen fungerer som en sosial setting hvor det finner sted en viss grad av dialog og nettverksbygging mellom embetet og kommunene.

2.3.4 Ad hoc møter/ temamøter

Det blir i tillegg til de regelmessige møtene nevnt overfor, også avholdt mer sporadiske møter mellom fylkesmannsembetene og kommunene. Ulike faktorer og hendelser kan være foranledningen til slike møter; blant annet nevnes iverksetting av statlige handlingsplaner, endring i lov- og regelverk, saker som trenger avklaring, samt debatt og mediasaker.

Slike møter kan avholdes med en kommune, eller med flere. Deltakerne varierer, men i tillegg til fylkesmannen ser det ut til at den øverste politiske og administrative ledelse i kommunen er representert (ordfører og rådmann), i tillegg til andre relevante aktører (avhenger av hva saken angår).

Slike møter blir av flere fylkesmenn i surveyen oppgitt som gode arenaer for dialog. En av begrunnelsene som oppgis er at møtene gir

Muligheter for å bygge felles forståelse om nasjonal politikk og lokalt handlingsrom.

Et av embetene gav i intervjuene et godt eksempel på et ad-hocmøte hvor det ble åpnet for dialog. Embetet inviterte inn fire kommuner, to store og to små, til et formøte til en større konferanse. Intensjonen var først og fremst å få kommunenes synspunkter på det aktuelle temaet. Rådmannen fra en av de to store kommunene opplevde dialogen i dette møtet som svært positiv;

I en sånn kontakt vi hadde her ligger det mye læring – begge veier. Det var matnyttig og verdifullt for begge parter, og det gav oss en god følelse.

Uttalelsen illustrerer på en god måte at man på denne konkrete arenaen oppnådde en god dialog mellom kommunene og fylkesmannen. Møtet ble arrangert for å høre kommunenes oppfatninger om temaet, og i dette ligger det en implisitt respekt og anerkjennelse for de synspunkter som der ville komme frem. Rådmannen har i tillegg oppfattet møtet som å ha vært ”matnyttig” for både fylkesmann og kommuner – og at det forekom stor grad av gjensidig læring i det.

Også andre kommuner oppgir at fylkesmannen har benyttet kommunens kompetanse i forbindelse med seminarer og konferanser, til for eksempel å holde foredrag og innlegg. Dette blir fra kommunenes side oppfattet som en anerkjennelse av at de har noe å bidra med.

2.3.5 Møter med Robek¹⁰ – kommuner

I forbindelse med situasjoner der kommuner er i foresonen for å havne i Robek- registeret kan det se ut som om fylkesmennene går inn i en omfattende dialog med kommunene. Denne kontakten kan være både

¹⁰ En kommune som er oppført i ”Register om betinget godkjenning og kontroll”. Dette registeret er hjemlet i Kommunelovens § 59a, Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. Kommuner som bryter visse forutsetninger, for eksempel ved å vedta årsbudsjett uten at alle utgifter er inndekket, føres opp i registeret. Disse kommunene kan ikke fatte vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, før dette er godkjent.

uformell (telefonisk) og formalisert i møtevirksomhet. I forhold til uformell kontakt gir en av fylkesmennene følgende eksempel:

En kommune ringte nylig og spurte hva fylkesmannen synes om at de skulle kjøre budsjettet i minus.

I et av embetene går fylkesmannen bevisst inn på den politiske arena i Robek-kommuner. Fylkesmannen ønsker at den politiske ledelsen, representert ved både ordfører og politikere fra alle de politiske partiene, skal være til stede i møtene. Samme praksis gjelder for kommuner i dette fylket som er i ferd med å få mulkt. Denne praksisen begrunnes med at fylkesmannsembetet ønsker å ansvarliggjøre de politiske representantene i forhold til den vanskelige økonomiske situasjonen kommunen var havnet i, og i forhold til å finne veier ut av den.

Vi tenker at jo mer dialog jo bedre. Når det gjelder Robek- kommunene så gir vi dem ofte råd og veiledning istedenfor mulkt (fylkesmann)

Også fra kommunalt hold er signalene ganske entydige i forhold til at fylkesmannen har gått i dialog med kommunene. Rådmannen i en stor kommune som var i ferd med å havne i registeret understreker at dialogen fungerte godt. Hans positive holdning baserte seg særlig på det faktum at fylkesmannen engasjerte seg personlig i saken;

Jeg hadde en god dialog med dem nå, i forbindelse med at (kommunen) holdt på å havne i Robek- registeret. I denne dialogen fikk vi satt ting på plass. Vi hadde personlig møte med fylkesmannen, hvor vi snakket og ble enige om saken – og fikk piggene inn. Her fikk man gjort de nødvendige grepene. Til slutt anbefalte hun at vi ikke havnet i Robek- registeret.

I tillegg trekker han frem at dialogen mellom økonomisjefen (kommunaldirektøren) i kommunen og økonomiavdelingen hos fylkesmannen fungerte bra.

Det er imidlertid ikke alltid fylkesmannen oppnår en slik dialog:

Kommune X er vanskeligere å få dialog med. De har kjørt seg helt ned (økonomisk), og har ikke ønsket kontakt med oss (fylkesmann).

Det er først og fremst fylkesmannens kontrollfunksjon som ligger til grunn for slike møter, men både intervjuede i kommunene og i fylkesmannsembetene legger likevel vekt på at begge parter er innstilt

på å gå i dialog om å kunne løse problemene på en best mulig måte. Disse møtene ivaretar i stor grad også fylkesmannens veiledningsfunksjon. I slike møter er en felles problemforståelse til en viss grad lagt på forhånd, i og med at kommunene har så store økonomiske problemer at de enten er i registeret eller er i faresonen for å komme inn i det. Dette kan virke som et godt utgangspunkt for å gå i dialog om en felles forståelse av hvordan problemene skal løses, selv om det ikke alltid er tilfelle.

2.3.6 Individuell kontakt

I fylkesmannssurveyen blir *individuell kontakt* også trukket frem som arena for dialog med kommuneledelsen. Kontakt med ordførere og rådmenn blir her oppgitt som å gi god innsikt og gode resultater.

Det er altså stor variasjon i praksis når det gjelder individuell kontakt mellom fylkesmannen og ordførere og rådmenn i kommunene. Kontakten varierer både etter om den er formell eller uformell, hva som er foranledningen, temaer som blir tatt opp og kontaktens omfang. I et embete fremgikk det for eksempel at embetet hadde en uformell regel om alltid å ringe til den aktuelle kommune og advare før kommunen fikk pålegg eller mulkt. Det er da vanlig at fylkesmannen selv ringer den aktuelle kommunen.

2.3.7 Møter i meklingsaker

Møter i meklingsaker blir av både fylkesmenn og av intervjuede i kommunene trukket frem som arenaer hvor dialog kan finne sted. Uttalelser fra en kommunal sjef i en stor kommune kan tyde på at partene i slike saker anses som likeverdige, og at kommunenes synspunkter både blir hørt og respektert av fylkesmannen.

Ved mekling og slike store saker så begynner fylkesmannen å ta slike hensyn (til kommuneøkonomi). Fylkesmannen legger vekt på det kommunale selvstyrets avgjørelse i disse sakene; at det er vilje i kommunestyret til å utvikle feltet og ta fatt på problemene.

2.3.8 Forventningsbrev

Det har de siste årene vært en vanlig praksis i flere fylkesmanns-embeter å sende ut forventningsbrev til kommunene. Denne praksisen har ikke vært noe eksplisitt krav fra departementene, men forventningsbrev blir av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) presentert

som et tiltak som kan fremme dialog. Dette kommer blant annet frem i Rundskriv H-2113 (mars 2000) fra KRD, *Veileder til forventningsbrevmetoden*. Her går det frem at formålene med forventningsbrev er å bidra til effektiv og tydelig formidling av statens styringssignaler (bedre ledelsesverktøy) og bedre oppfølging av nasjonale mål, identifisering av behov for samordning, klargjøring av rolle- og ansvarsfordeling, og å være en felles ramme for dialog. Brevet inneholder en bred gjennomgang av statlig politikk i forhold til kommunene, og lister opp kommunenes rolle i gjennomføringen av politikken og forventninger til hvordan det skal skje.

Til tross for at forventningsbrevene blir presentert som et utgangspunkt for dialog mellom fylkesmannen og kommunene, bærer de i utgangspunktet sterkt preg av enveiskommunikasjon, og kan sees på som en samlet oversikt over kommunenes gjøremål som utøver av velferdssamfunnet. I undersøkelsen var derfor et av spørsmålene å se nærmere på i hvor stor grad denne metoden faktisk ble *tatt i bruk* som et grunnlag for dialog, og i hvilken grad forventningsbrevene fungerte som en felles ramme for dialog mellom fylkesmannen og kommunene.

Hovedinntrykket er at denne metoden i liten grad er i bruk i embetene. Av de 14 fylkesmennene som har besvart surveyen, oppgir bare 3 av embetene at de bruker forventningsbrev. De 11 andre embetene oppgir at de ikke bruker forventningsbrev, og har altså ikke oppgitt alternativet "Nei, men planlegger å gjøre det". I tre av de fire caseembetene benytter, eller har man benyttet, forventningsbrevmetoden. I det fjerde embetet har fylkesmannen vurdert spørsmålet, men anser ikke slike forventningsbrev som hensiktsmessige.

I hvor stor grad mener så de embetene som benytter eller har benyttet seg av forventningsbrev, at metoden fungerer som en felles ramme for dialog med kommunene? Alle de tre embetene som oppgir at de bruker forventningsbrev, er av den oppfatning at forventningsbrev er en metode som "i meget stor grad" fungerer som et grunnlag for dialog med kommunene. I caseembetene er vurderingene av denne metoden ikke entydig positive, og det blir her gitt uttrykk for stor grad av skepsis til metoden. I et av embetene som benyttet seg av forventningsbrev, ble det i 1999 gjennomført en evaluering av metoden. Konklusjonen her var stort sett at kommunene oppfattet brevene som nyttige som oversikt og informasjon (Rundskriv H-2113, mars 2002). Embetet gikk likevel bort fra metoden, og følgende utsagn kan bidra til å forklare hvorfor:

Vi har lagt ned forventningsbrev, men det er snakk om at det skal taes opp igjen. Men oss som fylkeslege kommer

ikke med bidrag. Kommunene skal ha forventninger til oss, ikke vi til dem! Forventningsbrevene ble overveldende til slutt!! (Fylkesmannen, utførende ledd i helseavdelingen)

Også et av de andre caseembetene har gått bort fra forventningsbrev, og istedenfor innført andre tiltak som kan fungere som grunnlag for dialog. Fylkesmannen har følgende begrunnelse:

Dette (et felles møte med ordførere og rådmenn i alle kommunene) gjør vi istedenfor å ha forventningsbrev. Forventningsbrev er bare oppgulp av rundskriv osv. Hvis departementene vil ha en *"the best of"* utgave, - kan de lage et selv! De statlige signalene er jo likt for alle 18 embeter, man finner jo ikke rom for lokal tilpasning der. Hadde en undersøkelse i kommunene om de ønsket forventningsbrev, men de ble flakkende i blikket av å bli forespeilet 40 sider...

I enkelte av casekommunene ble det også gitt uttrykk for en viss grad av skepsis til forventningsbrevmetoden:

..dette var ikke nyttig. Formen var for generell. Viste til noen stortingsmeldinger, det ga dem ikke noe. Enten var de kjent med tingene som ble tatt opp, eller så var det ikke informativt. (Rådmann i liten kommune).

Forventningsbrevet er ryddig, men skaper "frysninger". Ikke så nyttig, kommer sent i forhold til kommunenes budsjett. Det er preget av stortingets mangslungne ønsker. "Vi ønsker at..." etc. Spørsmålet for kommunen blir: "Hvilke lover skal vi bryte". Forventningsbrevet er en "julegaveliste" fra staten (Kommunale sjefer, liten kommune).

Forventningsbrevene i seg selv fyller utelukkende fylkesmannens formidlingsfunksjon, og blir av flere av de intervjuede i kommunene oppfattet som enveiskommunikasjon. Dette kan være en indikasjon på at brevene ikke nødvendigvis fungerer som et godt grunnlag for dialog.

De tre embetene som i surveyen oppgir at de benytter seg av forventningsbrev, oppgir imidlertid at brevene i stor grad fungerer som et godt grunnlag for dialog. Når disse tre embetene skiller seg såpass sterkt ut fra de øvrige, kan dette tyde på at potensialet for dialog som ligger i forventningsbrevet i stor grad avhenger av *hvordan*

embetet tar det i bruk. Først og fremst tyder undersøkelsene på at det er lite hensiktsmessig å sende ut forventningsbrev til kommunene uten å følge det opp videre. Det kan hende at forventningsbrev fungerer dårligst som metode hvis det ikke brukes som et ledd i en bredere formidlingsstrategi. Dernest indikerer intervjuene, ikke minst sitatene ovenfor, behovet for at fylkesmannen legger vekt på sin tverr-sektorielle samordningsrolle overfor kommunene, også når forventningsbrevene skrives. Hvis kommunene oppfatter forventningsbrevet som en "ønskeliste" med opphav i de ulike grener av statsforvaltningen, hvor det ikke tas hensyn til den samlede belastningen av disse forventningene overfor den enkelte kommune, kan det hevdes at fylkesmannen skyver sitt samordningsansvar nedover i systemet. Det er nærliggende å tolke et av sitatene ovenfor i denne retningen. Når en kommunal leder uttaler at spørsmålet for kommunen blir "*hvilke lover skal vi bryte*", tyder dette på at det aktuelle fylkesmannsembetet har skrevet et forventningsbrev som har *aksentuert* problemene knyttet til statlig samordning og helhetstenking overfor kommunene, heller enn å bidra til å håndtere disse problemene. Vi vil tro at de tre embetene som oppgir positive erfaringer med forventningsbrev, har funnet en strategi som tar hensyn til disse problemene.

2.4 Sektorvise/avdelingsvise arenaer

2.4.1 Avdelingsvise kommunebesøk

I avdelingsvise kommunebesøk møter avdelingsleder og fagmedarbeidere fra en avdeling ledelsen i den aktuelle kommune. Som oftest er både den politiske ledelse (ordfører og i enkelte tilfeller hovedutvalg) og den administrative ledelse i kommunen representert, samt aktuelle fagpersoner fra kommunen. I enkelte embeter blir slike møter arrangert hvert andre år.

Flere avdelingsledere trekker frem avdelingsvise kommunebesøk som gode dialogarenaer. Begrunnelsene går først og fremst på at man her har anledning til å gå inn i det substansielle; embetet kan stille utfordrende spørsmål, og man kan gå inn i en diskusjon om status og mål. Kommuneledelsen kan lære å bli mer oppmerksomme på handlingsrommet og vilkårene for å nå målene. Andre trekker frem at man her har god tid, noe som blir ansett som en viktig forutsetning for å få til dialog. I tillegg oppfatter flere dette som en relativt uformell arena, hvor det er lettere å ta opp kontroversielle saker. Det at både

den administrative og den politiske ledelse er representert blir ansett som en viktig forutsetning for at samtalene og dialogen skal bli strategisk og konkret. Enkelte av fylkesmennene er imidlertid av den mening at denne arenaen blir for generell, og at man bare rekker over saker og temaer med en harelabb.

Fra kommunens side blir avdelingsvise kommunebesøk stort sett oppfattet som gode arenaer for dialog. Flere i kommunene begrunner dette med at det er små forum, med få deltakere, og aktørene er stort sett fra samme sektor (selv om den politiske og administrative toppledelse også er tilstede, som ikke kan sies å være sektorisert). Et eksempel som blir trukket frem er en liten kommune som fikk besøk av skoledirektøren, hvor administrative ledelse, rektorer og politikere (ordfører og utvalg) møtte fra kommunen. Rådmannen oppgir at de på dette møtet hadde en "god dialog på hva som er den gode skole".

Avdelingsvise kommunebesøkene ser ut til å ivareta flere av fylkesmannens funksjoner. Enkelte av de intervjuede trekker frem at slike kommunebesøk har et klart tilsynselement, - og at de dermed er viktige for å ivareta fylkesmannens kontrollfunksjon. Formidlings- og veiledningsfunksjonen ser også ut til å bli ivaretatt på denne arenaen. I tillegg vitner uttalelser fra både kommunene og caseembetene om at det på denne arenaen foregår utveksling av partenes synspunkter, og at en viss grad av gjensidig læring finner sted. Det kan dermed se ut som at dette er en arena hvor kriteriene for dialog er oppfylt.

2.4.2 Sektorvise regionale samlinger

Det forekommer også sektorvise regionale samlinger, arrangert av de ulike avdelingene i fylkesmannsembetet enkeltvis. Deltakerne er som regel mellomledere og ansatte fra den aktuelle sektoren/ avdelingen hos begge parter. Toppledelsen er sjelden representert på disse samlingene.

Enkelte representanter fra fylkesmannen oppfatter at de på disse samlingene har en viktig oppgave i å

...linke kommunene sammen, - hvis noen for eksempel er ute etter gode eksempler. (utøvende ledd i helseavdelingen).

2.4.3 Individuell kontakt

Individuell kontakt oppgis som en av de hyppigste og viktigste formene for kontakt og dialog mellom kommunene og embetene,

særlig på saksbehandlernivå (men også på avdelingsledernivå). Denne kontakten bærer preg av å være uformell og muntlig (gjørne per telefon, eventuelt e- mail), og det uformelle preget blir uten unntak ansett som positivt.

Særlig små kommuner vektlegger betydningen av fortløpende kontakt med fylkesmannens fagressurser. Av de intervjuede fra små kommuner var hovedinntrykket at fylkesmannen fungerte godt som dialogpartner i det daglige på lavt nivå. Enkelte av disse kommunene oppgir at dette er en daglig kontakt.

Fra kommunenes side blir det oppfattet som positivt at fylkesmannens forespørsler ikke gjøres mer formelle enn det som strengt tatt er nødvendig. En rådmann i en liten kommune omtaler i denne forbindelse miljøvernavdelingen hos fylkesmannen i rosende ordelag fordi ” her varsler de oss telefonisk. Vi får tid til å rydde opp før det blir skriftlighet i det”.

Det meldes derfor om stor misnøye hvis denne uformelle kontakten ikke er til stede, og embetet henvender seg skriftlig og formelt til dem når de kunne ha valgt en mer uformell tone. Et eksempel er fra en stor kommune:

For senest to uker siden sendte de oss et formelt brev for å be om en utredning. Det må jo gå an å ta en telefon til oss om dette, ikke la det bli skriftlig. (Kommunaldirektør, stor kommune)

Skrekkeeksempelet er da vi fikk et brev med krav om utredning fra utdanningsdirektøren på grunn av rykter om foreldrebetaling av leirskole. Vi kunne fortalt dem det i en setning på telefonen. (Kommunaldirektør, stor kommune).

I januarmøtet i fjor refset beredskapssjefen de kommuner som ikke hadde kommet så langt med beredskapsplanene. Dette får medieoppslag – det er jo offentlig refs for å forglemme og sende inn et skjema. Å kunne ta en telefon til oss i blant og varsle – det burde vært slik, for da får vi sjansen til å gjøre noe! (Rådmann i liten kommune)

Men uformell kontakt oppgis også som en sentral arena for dialog mellom avdelingslederne og kommuneledelsen. I intervjuene ble flere eksempler trukket frem. I et tilfelle oppga en rådmann i en liten kommune det som positivt at han hadde telefonisk kontakt med fylkeslegen i en klagesak hvor en lege var blitt ”gitt en skrape”. I et av

embetene trakk intervjuede i en stor kommune fram at avdelingsleder for utdanningsavdelingen (skoledirektøren), hadde ”lagt seg på en klar dialoglinje” med ”gjensidig, hyppig og god kontakt”. Her ble først og fremst gjensidig læring trukket fram som en indikator på hvor god denne dialogen var: ”kommunen får forespørslers fra ham om de har gode eksempler som de (utdanningsavdelingen) kan spre til andre kommuner”.

Hovedfunksjonen med denne kommunikasjonsformen er først og fremst veiledning. Det kan imidlertid tenkes at saksbehandlere hos fylkesmannen bringer videre spørsmål og problemstillinger fra slike forespørslers – og at diskusjonen av disse problemstillingene fører til læring også i embetene. I så fall har kommunikasjonsformen også elementer av gjensidig læring i seg. Intervjuede både i kommunene og i embetene oppgir likevel at det meste av denne formen for kommunikasjon er forespørslers fra kommunene om råd og veiledning.

Denne formen for kommunikasjon er kanskje den som i sterkest grad er sektorisert og spesialisert, i og med at det ofte er fagspørsmål som skal avklares. Hovedinntrykket fra undersøkelsen er dessuten at denne kommunikasjonsformen som regel foregår mellom saksbehandlere i kommunen og hos fylkesmannen, og at den dermed holder seg på samme nivå.

Likevel kan denne kommunikasjonsformen også sies å inneholde elementer av dialog, ved at kommunene får forespørslers om å komme med gode eksempler som fylkesmannsavdelingene kan spre videre. Hvilke vilkår er det som synes å fremme dialog i denne kommunikasjonsformen? Et par faktorer kan tenkes å legge forholdene til rette for dialog. Det første er det uformelle preget denne type kommunikasjon har, og det andre er at kommunikasjonen som regel er telefonisk (eller via e-mail), og dermed ikke er tidkrevende – man trenger ikke avtale et møte eller flytte seg fysisk fra et sted til et annet.

2.4.4 Kurs, saksmøter, fagmøter, temasamlinger

Det ble trukket fram en mengde arenaer hvor formålet var å videreutvikle fagkompetansen i kommunene; omtalt som kurs, seminarer, saksmøter, fagmøter, temasamlinger og konferanser. Fellestrekket er at formålet er å øke fagkompetansen i kommunene, men det er imidlertid stor variasjon i forhold til gjennomføring og hvilke nivåer og aktører som deltar, noe som vil bli utdypet i den avdelingsvise gjennomgangen nedenfor.

En spesiell form for konferanse som kan nevnes er *opplæringskonferanser for nye kommunestyremedlemmer*. Disse konferansene arrangeres av fylkesmannsembetet etter hvert kommunevalg, og her blir fylkesmannens funksjoner og oppgaver presentert. Alle nye kommunestyremedlemmer i alle kommuner kan delta, i tillegg til at fylkesmannen og avdelingslederne deltar fra embetet.

2.4.5 Ad hoc-møter

Også avdelinger hos fylkesmannen benytter seg av muligheten til å arrangere ad – hoc møter med enkeltkommuner. Det blir i intervjuene oppgitt eksempler på at avdelinger i fylkesmannsembeter har invitert inn ledelse, og aktuell sektorledelse, i en kommune for å diskutere forhold som ikke er tilfredsstillende. Denne formen for dialog ble av kommunen oppfattet som svært positiv, blant annet fordi den ble sett på som forebyggende i forhold til å få sanksjoner (som bøter og avvik). En rådmann omtalte et slikt ad – hoc møte på følgende måte:

Her påpekte de at vi ikke hadde så god saksbehandling. Dette var en god dialog, og det var en fin måte å gå frem på. Dette forhindrer jo at vi får så mange klagesaker. De motiverte oss til å sette oss mer inni lovverket (rådmann i liten kommune).

Selv om det fra fylkesmannsavdelingens side kan virke som det først og fremst er kontroll- og veilederfunksjonen som ivaretas ved å arrangere slike møter, vitner denne uttalelsen om at slike møter fra kommunens side også oppfattes som en arena hvor det er rom for dialog. I forhold til de tidligere nevnte kriteriene for dialog, kan det likevel settes spørsmålsteget ved hvorvidt det her forekommer gjensidig læring (også læring for embetet).

2.4.6 Tilsyn

Tilsyn blir av enkelte av de intervjuede trukket frem som en møteplass mellom fylkesmannsembetet og kommunene, hvor dialog kan finne sted. Ulike former for tilsyn vil imidlertid i ulik grad legge til rette for dialog, og det er derfor nødvendig å skille mellom forskjellige tilsynsmetodikker: hendelsesbasert/ inspeksjonstilsyn, systemrevisjon og overordnet faglig tilsyn. Som det fremgår av rapporten ”Fylkesmannens tilsyn med kommunesektoren” (Hanssen, Heløe og Klausen 2004) ivaretar disse metodikkene i ulik grad fylkesmannens forskjellige funksjoner.

Figur 2.1 *Kontroll og forebygging: Sammenhengen mellom tilsynsmetodikk, hensikter og virkninger av tilsyn*

<i>Metode</i>		<i>Hensikt</i>		<i>Direkte virkning</i>
a) Hendelsesbasert tilsyn/ inspeksjonstilsyn		Identifisere og korrigere enkeltstående avvik		Kontroll
b) Systemrevisjon		Identifisere og korrigere svakheter i systemet		Kontroll og forebygging/ utvikling
c) Overordnet faglig tilsyn		Utvikle kommunale tjenesters faglige innhold		Forebygging/ utvikling

Mens hendelsesbasert/ inspeksjonstilsyn utelukkende ivaretar kontrollfunksjonen, vil systemrevisjon og overordnet faglig tilsyn i større grad også ivareta formidlings- og veiledningsfunksjonen.

Kommunenes oppfatninger kan synes relativt samstemte; det understrekes at det i forbindelse med tilsyn "aldri blir god dialog med tydelig kontroll" (kommunal sjef i stor kommune). Andre uttaler at "når det er mye dialog så blir tilsynet lettere. Vi opplyser hverandre om hvordan vi forstår lovverket, og har kjennskap til kommunen".

Hendelsesbasert/inspeksjonstilsyn kan dermed antas å være den metodikken som i minst grad legger til rette for dialog mellom embetene og kommunene. Likevel mener enkelte av de intervjuede at slike tilsynsbesøk ivaretar flere funksjoner, og at det også finnes rom for dialog:

Et tilsynsbesøk over en kaffekopp er viktigere enn 10 brev! Vi får sagt mye annet i en slik dialog, og de skjønner mye mer da. Utgangspunktet er kontrollfunksjonen, men den munner ut i veiledningsfunksjonen (avdelingsleder for miljøavdelingen).

Også i kommunene var enkelte av den oppfatning at tilsyn sjelden ivaretok kun en kontrollfunksjon.

Jeg har ikke opplevd noe tilsyn som bare har vært kontrollerende. Det ligger alltid et element av veiledning og råd i det. (kommunal sjef i stor kommune)

Hovedinntrykket var likevel at de intervjuede anså systemrevisjon som en metode som i langt større grad legger forholdene til rette for dialog mellom partene. For å begrunne dette viste de intervjuede ofte til den spesielle prosedyren, og det er derfor nødvendig å redegjøre kort for metoden.

Bruken av systemrevisjon som tilsynsmetode er tiltakende. Dette var en relativ klar tendens som kom frem både i intervjuene og i fylkesmannssurveyen (se også Hanssen, Heløe og Klausen 2004). Systemrevisjon er betegnelsen på metoden for å kontrollere kommunenes og institusjonenes/ enhetenes internkontrollsystemer. Man har etter hvert utviklet standardiserte krav for systemrevisjon (ulike NS-ISO standarder), som det meste av fylkesmannsembetenes systemrevisjon utføres i henhold til. Metoden har to generelle hovedformål:

- Fastslå om myndighetskrav (lover og forskrifter) blir overholdt.
- Bidra til utvikling av internkontroll- / styringssystemer og kvalitetsforbedring¹¹

Systemrevisjon retter kontrollen mot at virksomheten kan dokumentere at de har bygd opp et internkontrollsystem og at systemet fungerer i praksis.¹² Ideen er å finne frem til svakheter i systemet istedenfor å fokusere på enkeltstående feilgrep.

De intervjuede trekker frem spesielle elementer i prosedyren for systemrevisjon, som legger til rette for – og fremmer – dialog mellom partene. Selv om metodikken som oftest blir forstått som en standardisert metode, kan ulike internkontrollforskrifter innenfor ulike områder likevel tenkes å resultere i at metoden ikke er identisk i alle fylkesmannens avdelinger. Likevel vil en standard systemrevisjon i hovedtrekk gjennomføres på følgende måte¹³:

¹¹ Se for eksempel Rapport 2003, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

¹² Den nyeste forskriften som omhandler innholdet i internkontroll er Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenestern 20.12.02, som trådte i kraft 1.1. 03 (se også kapittel 2).

¹³ Hentet fra <http://www.helsetilsynet.no/fleger/prosedyrer/systrev.pdf>

1. *Åpningsmøte:*

Revisjonsleder (og medarbeidere) møter så mange som mulig av de fra kommunen som blir direkte involvert i tilsynsbesøket.

2. *Innhenting av flere typer informasjon*

Innhenting av informasjon skjer gjennom gransking av dokumenter og sakspapirer, ved intervjuer og ved verifikasjoner. Dokumenter er ofte hentet inn i forkant av tilsynsbesøket. Verifikasjoner innebærer å sjekke om rutiner, prosedyrer og instruksjoner blir fulgt opp i praksis, og om de fysiske forholdene tilfredsstillende myndighetskravene.

3. *Sluttmøte*

I sluttmøte deltar de samme aktørene som i åpningsmøtet. Her presenteres funn og observasjoner som fylkesmannens representanter har gjort seg. Her har man en diskusjon hvor man søker å avklare om det er enighet om de faktiske observasjonene, og å avklare misforståelser. Kommunene kan gi respons, og representantene fra fylkesmannen lytter til og diskuterer innspillene. Her gis det dessuten informasjon (og åpnes for diskusjon) om oppfølgingen av avvikene som avdekkes.

4. *Sluttrapport (Tilsynsrapport)*

Sluttrapporten omhandler avvik og merknader som er blitt avdekket. Avvik defineres som mangel på oppfyllelse av myndighetenes krav - enten ved brudd på lov eller forskrift, eller ved å ikke å ha oppnådd kvalitetskrav. Merknad defineres som forhold som ikke omfatter definisjonen overfor, men hvor tilsynsmyndighetene mener det er et forbedrings- potensial eller et sårbart område hvor det kan oppstå feil. Rapporten sendes tilbake til den kommunen/institusjonen som er blitt revidert for kommentarer før den blir offentliggjort.

Flere av de intervjuede trekker frem at sluttmøtet åpner for dialog mellom partene. I dette møtet hender det at representantene fra embetet går over i sin rådgivende rolle – fra å ha hatt en kontrollerende tilsynsrolle tidligere i systemrevisjonsprosedyren. Noen avdelinger skiller disse rollene klarere fra hverandre enn andre. De intervjuede i helseavdelingen oppgir ofte at man formelt avslutter møtet, for umiddelbart å starte et nytt møte med akkurat de samme aktørene, men hvor de nå har en rådgivende rolle. Hvorvidt man gjør det på denne måten, eller man har en mindre tydelig overgang fra tilsynsfunksjon til veiledningsfunksjon, så trekker alle avdelinger frem at dette møtet til en viss grad åpner for at de også har en rådgivende

funksjon – og at dette gir bedre grunnlag for dialog med kommunerepresentantene.

Som en avdelingsleder for helse- og sosialavdelingen beskriver så omfatter denne formen for tilsyn klare elementer av dialog:

Først dialog om tilstandsvurderingen. Deretter ikke dialog om vurdering av hvorvidt denne forståelsen er i samsvar med loven. Så dialog om oppfølging og tiltak. (Avdelingsleder hos fylkesmannen, helse og sosial)

Likevel understrekes det at deltakerne ikke nødvendigvis er på samme nivå i en slik situasjon, i og med at tilsynsfunksjonen inneholder en tydelig kontrollørrolle; *”det ville være falskt av oss å tilsløre at vi er i en myndighetsposisjon”*.

Avdelingsledere og ansatte i enkelte av utdanningsavdelingene opplevde imidlertid systemrevisjonsmetodikken som mindre egnet til dialog; systemrevisjon var mest egnet til å avdekke lovbrudd, og andre metoder var bedre egnet med dialog for øye.

Vi har tonet ned systemrevisjonen, og har mer dialogbesøk. Kommunene følger faktisk lover og regler [på utdanningsområdet], dette er ikke noe problem. Vi kan spille på det kommunene gjør, innenfor det lokale selvstyret. (Avdelingsleder hos fylkesmannen, utdanning)

De intervjuede i kommunene er generelt mer positive til denne type tilsyn enn hendelsesbasert/inspeksjonstilsyn. Men enkelte uttalelser kan tyde på at muligheten for dialog i sluttmøtet er mindre enn det man får inntrykk av fra embetenes uttalelser. Som en kommunal sjef i en av de små kommunene uttalte:

Etter tilsynet er det avslutningsmøte. De er lydhøre med hensyn til misforståelser og nyanseringer. (Men er det god dialog?) Nja, [trekker på det] de er ikke helt upåvirkelige, men vi får ikke endret innholdet. (Kommunal leder)

2.4.7 Prosjekter

Flere kommuner trekker frem prosjekter som en møteplass hvor dialog mellom kommuner og fylkesmannen kan finne sted. Dette kan for eksempel være prosjekter som er initiert av kommunene, og støttet av fylkesmannens skjønnsmidler. En kommune oppgir at fylkesmannen

går aktivt ut til kommunene og spør hvilke områder de trenger støtte til.

Av prosjekter som nevnes er blant annet IKT- prosjekter og prosjekter knyttet til miljøvernsektoren. Et eksempel er et miljørelatert initiativ som får følgende omtale fra en av de intervjuede i en kommune:

Tilsynsrollen er endret på miljøvernområdet de siste 10 årene, fra å være enveiskommunikasjon til mer dialog. Her har kommunene jobbet, og det er nå blitt gjensidig ordentlig dialog. Dette gjør at det blir regionale prosesser – for eksempel [initiativ i forbindelse med et vassdrag]. Det har blitt mye mer felles forståelse, uten at det rokker ved maktdimensjonen, fylkesmannen prøver å lirke det til. (Kommunal leder, byutvikling)

Slike prosjekter er i stor grad sektorisert (sjelden sektorovergrepene). Det ser ut til at samarbeid om ulike prosjekt ivaretar formidlings- og veiledningsfunksjonen, i tillegg til at slikt samarbeid innehar betydelige elementer av gjensidig læring. En ansatt i utdanningsavdelingen uttaler at avdelingen fungerer som ”pådrivere, men møter kommunene på like fot” i prosjekter knyttet til nasjonale satsingsområder. Hovedinntrykket er at casekommunene er ubetinget positive til slike prosjekt, som ofte er finansiert både av kommunen og fylkesmannen (skjønnsmidler). Det kan virke som om aktørene i stor grad oppfatter kommune og fylkesmann som å være likeverdige aktører i disse prosjektene, og at prosjektene gir rom for stor grad av dialog.

2.4.8 Spesielle arenaer for helseavdelingen

I de fire caseembetene ble det oppgitt flere spesifikke møteplasser mellom helseavdelingene og kommunene, og disse vil få en kort presentasjon nedenfor. For å få frem variasjonsbredden er alle møteplasser som ble oppgitt tatt med, selv om de ikke har fått fylldig omtale av respondentene (det samme gjelder for alle avdelings-spesifikke møteplasser).

Sektoriserte møteplasser mellom embetet og kommunene innenfor helseområdet forekommer først og fremst på tjenestenivå. Dette blir oppgitt som en direkte følge av inkorporeringen av Fylkeslegen i fylkesmannsembetene:

En effekt av å legge oss inn under fylkesmannen er at vi ikke lenger har så mye kontakt med den politiske

kommunen, men kan konsentrere oss om det faglige (utøvende ledd i helseavdelingen).

Rådgivende fora (nettverk)

Av rådgivende fora (også omtalt som nettverk) ble *Folkehelse - rådgivningsforum*, *Kvalitets -rådgivningsforum*, *Psykisk rådgivningsforum* nevnt som eksempler. I disse foraene møter helseavdelingene hos fylkesmannen (ved avdelingsleder eller utvalgte medarbeidere) relevante fagansatte fra kommunen (ofte den medisinfaglige ansvarlige). Noen embeter oppgir i tillegg at politiske ledere fra kommunene også er til stede i disse foraene.

De rådgivende foraene ivaretar først og fremst helseavdelingens formidlings- og veiledningsfunksjon. Men ut fra uttalelsene til enkelte fylkesleger er disse foraene nesten vel så viktige som diskusjonsarenaer:

Ved å møte kommunenes øverste medisinfaglige ansvarlige dekker vi deres behov for diskusjon, og vårt behov for å høre om problemstillinger de står overfor i kommunene, i tillegg til at disse foraene også dekker vårt behov for å formidle stortingets politikk (avdelingsleder i helseavdelingen).

Det kan derfor se ut som at de rådgivende foraene også fungerer som en viktig arena hvor helseavdelingen får innblikk i situasjonen i kommunene, ved at det gis rom for at kommunene kan komme med sine synspunkter, og at man går inn i en dialog med kommunene om de problemstillingene som kommer opp.

Fagmøter med fagprofesjoner

I tillegg til kvalitetsforaene arrangerer Helseavdelingen regelmessige møter blant annet for:

- a) alle fylkets kommuneleger
- b) alle fylkets medisinfaglige ansvarlige (helsesøstre)
- c) alle fylkets administrative ansvarlige for helsesektoren i kommunene.

2.4.9 Spesielle arenaer for sosialavdelingen

Informasjonsmøter

Det kan se ut til at en viktig måte å få formidlet statlig politikk på – særlig knyttet til nye og endrede bestemmelser – er gjennom

informasjonsmøter arrangert av avdelingene. I forhold til endring i lover og regler for sosialsektoren, er det som oftest sosial- og helsesjefene i kommunene som inviteres. Flere av de intervjuede i embetene mener imidlertid at disse møtene ikke fungerer som en arena for dialog. Årsakene som oppgis er at sosial- og helsesjefene først og fremst er ute etter informasjon; noe følgende uttalelse vitner om: ”det er ikke så mye dialog, de var ikke så interessert”.

Barnevernslederforum

De fleste embetene oppgir at de har en praksis hvor alle barnevernslederne i fylket møtes i et barnevernslederforum, som møter ca to ganger i året.

Sosiallederforum

I vanlige sosiallederforum møter alle sosiallederne i fylket. Et av caseembetene oppgir også at det er blitt arrangert regionale sosiallederforum, eller konferanser – i betydningen en felles konferanse for sosiallederne i alle kommunene i landsdelen. Dette er spesielle arrangement, hvor en sosialleder fra hvert fylke har vært med og arrangert konferansen. Fylkesmannen oppgir at hun også er til stede, men at dette først og fremst er en møteplass mellom kommunene, – og at det i mindre grad foregår en dialog mellom kommunene og fylkesmannen på denne arenaen.

2.4.10 Spesielle arenaer for miljøvernavdelingen

Informasjonsmøter

Enkelte av caseembetene oppgir at miljøvernavdelingen innkaller alle kommunene til informasjonsmøte, eventuelt deler fylket i to og avholder møtet i to omganger. Slike informasjonsmøter blir arrangert i forbindelse med nytt regelverk og nye direktiv.

I tillegg avholder miljøvernavdelingen i enkelte av caseembetene årlige informasjonsmøter for teknisk sektor i alle kommunene. De intervjuede fra miljøvernavdelingen oppgir at de her får dialog med de operative i kommunene, og at dette er et forum hvor disse også får gitt tilbakemelding til embetet.

I første omgang kan det virke som om informasjonsmøtene kun ivaretar avdelingens funksjon som formidler av statlige styrings-signaler. Likevel kan utsagnene fra enkelte ansatt i miljøvern-avdelingen tyde på at man også finner elementer av gjensidig informasjonsutveksling i disse møtene, og dermed elementer av gjensidig læring. Føler kommunene at deres synspunkter blir hørt?

Råd

Fylkesmannen er også med på etableringen av råd, og "Vannmiljørådet" nevnes som et eksempel. Ifølge en av avdelingslederne er formålet med å engasjere seg i dette nettopp å "skape arenaer rundt tunge saker".

Møter i forhold til verneplansaker

Et av embetene melder at de har møter om verneplansaker i kommunene, hvor ordfører, rådmann og sektorleder i kommunen møter representanter for miljøvernavdelingen. Slike møter blir trukket frem som gode arenaer for dialog.

2.4.11 Spesielle arenaer for beredskapsenheten

Beredskapsenheten (avdelingen) er antagelig den av fylkesmanns-avdelingene som gjennomgående får positiv omtale i forhold til å legge opp til dialog med kommunene. Dette kan ha sammenheng med at embetet mangler en konkret lovhjemmel for tilsyn, og at også tilsynsaktiviteten er preget av å være dialogbasert.

Fylkesberedskapsrådet

I et av embetene blir det oppgitt at beredskapsenheten hos fylkesmannen møter kommunene og fylkeskommunen i fylkesberedskapsrådet to ganger i året, hvor også Kommunenes Sentralforbund (KS) er representert. Fra kommunene møter beredskapslederne.

Beredskapsøvelser

I enkelte av intervjuene i kommunene blir beredskapsøvelser arrangert av beredskapsenheten hos fylkesmannen trukket frem som en arena for faglig dialog mellom partene.

Fylkesmannen kan bidra i en faglig dialog. For eksempel har vi i beredskapssammenheng hatt god nytte av fylkesmannen. Vi har hatt to øvelser, og blitt drillet på beredskap – de har hjulpet oss på en god måte her (Rådmann i en stor kommune).

2.4.12 Spesielle arenaer for utdanningsavdelingen

Regionmøter

Regionmøter blir av flere embeter trukket frem som en arena for dialog på utdanningsområdet. Embetene har som regel delt fylket inn i

4 – 6 regioner. På regionmøtene møter utdanningsdirektøren (eventuelt flere fra utdanningsavdelingen hos fylkesmannen), og fra kommunene møter ordfører, rådmann og de skolefaglige ansvarlige (som regel bare rektor, men rådgivere nevnes også). I enkelte embeter møter også fylkesutdanningssjefen.

Disse møtene ivaretar flere av fylkesmannens funksjoner på utdanningsområdet, først og fremst formidlings- og veiledningsfunksjonen. Men møtene blir både av representanter fra embetene og kommunene omtalt som meningsutvekslingsforum, hvor hensikten er å gi skolepolitikken en bredere plattform. Kvalitet oppgis som hovedfokus for meningsutvekslingen. Dette kan tyde på at man her finner en form for likeverdighet mellom partene, ved at de gis anledning til å fremme sine synspunkter, og at begge parter er lydhøre for hverandres synspunkter. Dermed kan man anta at det her finnes rom for gjensidig læring, og dermed reell dialog mellom partene. Uttalelser fra kommunene styrker dette inntrykket. Flere kommuner trekker frem dette som en arena for dialog, men understreker samtidig at:

..problemet er kanskje vel så mye oss som har et gammeldags syn på dem som kontroll- og tilsynsorgan. Vi må venne oss til å se på dem som veiledere.

Skoleleder/skolesjef samlinger ("Forum for alle skoleansvarlige")

Skoleledersamlinger er en bestemt form for samling som Statens utdanningskontor tidligere praktiserte, og som nå blir arrangert av utdanningsavdelingen hos fylkesmannen. Deltakere er alle skoleansvarlige i fylket, i tillegg til representanter fra utdanningsavdelingen hos fylkesmannen. I noen embeter oppgis det også at enkelte rektorer er med. Samlingene arrangeres regelmessig, men antallet samlinger i året varierer mellom embetene. Et av embetene oppgir at slike samlinger arrangeres så mye som tre – fire ganger årlig.

Flere av de intervjuede hos fylkesmannen mener dette er en god arena for innføring og læring gjennom foredrag, spørsmål, problematisering og diskusjon, samt erfaringsutveksling. Likevel trekker andre frem at arenaen først og fremst ivaretar fylkesmannens formidlingsfunksjon, ved at formidling av statlige styringssignaler på utdanningsområdet er hovedfokuset på samlingene.

Enkelte uttalelser fra både kommunene og utdanningsavdelingene tyder likevel på at disse samlingene kan fungerer som arenaer hvor man har en dialog mellom partene. Dialogen er særlig relatert til

forståelsen av nye bestemmelser på utdanningsområdet. En av de ansatte i utdanningsavdelingen uttaler at

..gjennom slik dialog får kommunene brynt seg på hva som er kvalitet (sett i forhold til det fysiske og psykososiale miljø). Man har dialog om hvordan man skal forstå de nye kravene.

På dette punkt kommer det imidlertid frem motstridende signaler fra ulike kommuner. Uttalelser fra en av kommunene vitner om at det i deres embete ikke gis rom for dialog på disse samlingene.

Dette er orientering, ikke dialog. Det fine med møtene er imidlertid at vi blir kjent med dem, og da er det lettere å ta kontakt (Kommunal sjef i liten kommune).

Møter mellom utdanningsavdelingen og barnehageansvarlige

Det blir også arrangert store møter mellom representanter fra utdanningsavdelingen og de barnehageansvarlige i alle kommunene. Disse blir imidlertid omtalt som orienteringsmøter, og blir ikke ansett som å inneholde elementer av dialog. Av dette kan man anta at det først og fremst er fylkesmannens formidlingsfunksjon som blir ivaretatt gjennom slike møter.

”Skolesjefutvalget”

I et embete hadde man dannet et utvalg hvor en skolesjef fra hver region (fylket var delt inn i fem regioner) var representert, i tillegg til utdanningsdirektøren. Formålet med dette utvalget var å være et diskusjonsforum. Utvalget ble også brukt til å forberede større ting, som temamøter og konferanser.

2.5 Arenaer arrangert av andre enn fylkesmannen

2.5.1 Budsjettkonferanser i regi av Kommunenes sentralforbund (KS)

Nesten alle vi har intervjuet trekker frem de årlige konferansene om kommuneproposisjonen (mai) og statsbudsjettet (oktober) som viktige møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene. Konferansene er arrangert av Kommunenes sentralforbund (KS), og hovedmålet med

dem er først og fremst en presentasjon og diskusjon av proposisjonene.

Konferansene avholdes over en til to dager, og sentrale byråkrater fra departementene blir ofte invitert for å presentere de viktigste signalene i proposisjonene. Fra kommunene deltar både rådmenn og ordførere, og enkelte kommuner oppgir at de også sender økonomisjefen. Fylkesmannen selv er ofte foredragsholder og trekkplaster, og i tillegg er hele ledergruppen fra fylkesmannen representert. Dermed er denne arenaen i overveiende grad sektorovergripende.

Det generelle inntrykket er at budsjettkonferansene både ivaretar fylkesmannens formidlingsfunksjon, ved å formidle statlige styrings-signaler knyttet til statsbudsjettet og kommuneproposisjonen, og at den også ivaretar fylkesmannens behov for tilbakemelding om situasjonen i kommunene.

Uttalelser fra kommunene er overveiende positive til den formidlingen av statlige styringssignaler som skjer på disse konferansene, noe følgende uttalelse illustrerer:

Møtet om statsbudsjettet er et av de viktigste informasjonsmøtene. Presentasjon av en byråkrat fra finansdepartementet som kan dette, og da får vi formidlet nøkkeltall og de viktigste signalene i budsjettet. Får også informasjon om fylkesmannens skjønmidler (Rådmann i liten kommune)

De intervjuede fra kommunene legger i tillegg vekt på at dette ikke utelukkende er en arena for ensidig kommunikasjon fra statlig hold, men at de også opplever at de statlige representantene er lydhøre for kommunenes innspill:

Fylkesmannen tar ofte opp temaer, og spiller ball med kommunene. Vi opplever det som positivt. (Rådmann i stor kommune)

Uttalelser fra fylkesmennene styrker dette inntrykket:

Den (budsjettkonferansen) fungerer godt til samlet informasjon til kommunene, men det er jo like viktig å få signaler tilbake.

Det kan dermed se ut som at konferansene ikke utelukkende er formidlingsarenaer, selv om de primært har til hensikt å formidle statlige styringssignaler. Det generelle inntrykket fra de intervjuede, både fra fylkesmannen og kommunene, er at kommunene både har

anledning til å komme med innspill og synspunkter, og at det er en viss lydhørhet for disse innspillene hos representantene fra fylkesmannsembetene. Dermed er forutsetningene for gjensidig læring til stede. Det er likevel rimelig å anta at arenaen først og fremst ivaretar fylkesmannens formidlingsfunksjon.

2.5.2 Møter med regionråd og regionale nettverk

Ulike former for regionråd blir oppgitt som arenaer hvor dialog mellom fylkesmannen og kommunene finner sted. I regionrådene møter som oftest kommunenes rådmenn og ordførere, og vanligvis inviteres også fylkesmannen.

I intervjuene ble det nevnt flere eksempler på regionråd, som kort vil bli presentert nedenfor.

I et av casefylkene fantes det to institusjonaliserte *regionråd*, mens et tredje var i ferd med å institusjonalisere seg. I alle tre var fylkesmannen invitert med som deltager. Fylkesmannen selv var veldig klar på at hennes rolle var å være deltager (eller bisitter) – ikke beslutningstaker. I følge fylkesmannen var det viktig at "...vår rolle er ... kun å være lyttende, veiledende og formidlende". Hun anså regionrådene som viktige i arbeidet for å få kommunene til å samarbeide, noe fylkesmennene har fått i oppgave å være pådrivere for;

... jeg har trukket opp områder hvor jeg tror det er fornuftig å samarbeide, og har fått anmodning fra KR D om å oppfordre til kommunesammenslutninger.

På et av de områdene hun hadde anbefalt samarbeid, hadde man fått til konkrete samarbeidsløsninger; seks kommuner hadde nå en felles beredskapsplan. Uttalelsene fra fylkesmannen indikerer at dette blir ansett som en arena hvor formidlingsfunksjonen blir ivaretatt, selv om hun også får frem at hun skal lytte til kommunenes synspunkter.

Intervjuede i andre embeter legger i større grad vekt på dialogaspektet ved regionsrådene, enn på fylkesmannens muligheter til å formidle statlige signaler. "*Vannregionrådet*" i et embete ble både av kommunene og embetet trukket frem som en god arena for dialog, og aktørene omtalte rådet som et diskusjonsforum.

Et annet eksempel på regionale nettverk er det såkalte "*7-parts-samarbeidet*". Her møtes ordførere og rådmenn i to kommuner, regionveisjef, regionsjefen i jernbaneverket, fylkesordfører, havnedirektør og fylkesmann. I følge den aktuelle fylkesmannen har dette nettverket gitt et løft i fellesskapstenkingen rundt havneutvikling og

næringsutvikling. I dette samarbeidet agerer fylkesmannen som en av mange regionale utviklingsaktører.

Fylkesmannens rolle som regional aktør blir problematisert av enkelte i kommunene, som blant annet stiller spørsmål til fylkesmannens engasjement for opprettelsen av regionråd;

Fylkesmannen har satt seg i forsetet når det gjelder regionalt samarbeid – som er en rolle kanskje heller fylkeskommunen skal ha. (Fylkesmannen) har meldt seg som veileder og rådgiver i regional utvikling. Er pådriver for regionråd, og har en tydelig profil her. Har ikke diskutert dette med fylkeskommunen, så jeg vet ikke hvordan dette oppfattes. Det kan tenkes det oppfattes som at de går i beina på FM. Det blir en ny dimensjon hos fylkesmannen, blir litt blanding av roller (kommunal leder i stor kommune).

Det generelle inntrykket av undersøkelsen er at fylkesmannen deltar i de regionale nettverkene på lik linje med andre aktører (det være seg kommuner, fylkeskommunen, havnedirektør og andre aktører), og at det her er en grunnleggende likeverdighet mellom deltakerne. Selv om formidlingsfunksjonen blir nevnt, er hovedinntrykket likevel at gjensidig læring og dialog er det som preger nettverkene.

2.5.3 Opprettelse av ”strategiske organ”

Et av embetene oppgir at det er etablert et drøftingsorgan kalt ”Kompetanseutvalget” i det aktuelle fylket, som blir ledet av fylkesmannen. Her sitter representanter fra kommunene, fylkeskommunen, fylkesmannen, høyskolen i fylket og utdanningsforbundet.

Samarbeidsklimaet mellom partene blir ansett som godt, og utvalget blir trukket frem som en arena hvor dialog mellom partene finner sted. En av aktørene i nettverket uttaler at man her kan komme frem til en felles enighet om mål, og at man også kan utvikle en felles forståelse for hvordan man skal gå frem for å nå målene.

2.5.4 Møter arrangert av fagforeninger

Møter arrangert av fagforeninger blir trukket frem som eksempler på møteplasser mellom representanter for kommunene og fylkesmannen. I et av caseembetene blir det oppgitt at Helse- og sosialsjeflaget (fagforening) arrangerer konferanser hvor fylkesmannen blir invitert.

Dette er ifølge embetet en 10 – 20årig tradisjon, som blir sett på som en arena for utveksling av synspunkter.

2.5.5 Møter med Stortingsbenken

Et av embetene nevner møter med Stortingsbenken fra fylket, som også å være en møteplass hvor man finner elementer av dialog mellom fylkesmannen og kommunene. Dette er i høy grad en ad – hoc arena, hvor foranledningen kan være nye bestemmelser (budsjettmessige prioriteringer) som spesielt vil få konsekvenser for det aktuelle fylket (regionen). Det blir oppgitt at deltakerne, foruten stortingsrepresentanter, ofte er fylkesmannen selv og representanter fra fylkeskommunen, KS og enkelte kommuner. På denne arenaen kan fylkesmannen sies å agere som en regional aktør, mer enn å ivareta de tradisjonelle funksjonene. Det kan virke som det er stor grad av likeverdighet mellom aktørene på denne arenaen.

3 Dialog, legitimitet og gjensidige rolleoppfatninger

3.1 Innledning

Dialog og legitimitet

Hensikten med dette kapitlet, er å drøfte betydningen av gjensidige rolleoppfatninger for innslaget av dialog i kommunikasjonen mellom fylkesmannen og kommunene. Et viktig moment vil være gjensidige oppfatninger om kommunene som utøver av det lokale selvstyret.

En innfallsvinkel til å forstå hva dialog innebærer, er å knytte det til begrepet *legitimitet*. Det kan hevdes at dialog er en form for kommunikasjon som er betinget av at spesielle legitimitetskrav er innfridd. Generelt innebærer dette at deltagerne må akseptere motpartens rett til å fremføre sine argumenter, for at reell dialog skal finne sted.

Begrepet legitimitet knyttes ofte til autoritetsrelasjoner. Argumentet er da at hvis en autoritetsrelasjon er regnet som legitim, vil beslutninger kunne gjennomføres uten utøvelse av tvangsmakt. Denne definisjonen er blant annet i tråd med forståelsen som ligger til grunn i Habermas' bok om legitimitetskriser i vestlige samfunn:

If binding decisions are legitimate, that is, if they can be made independently of the concrete exercise of force and of the manifest threat of sanctions, and can be regularly implemented even against the interests of those affected, then they must be considered as the fulfillment of recognized norms. (Habermas 1975:101)

Legitimitet defineres altså som en bestemt type aksept og støtte, som ikke er basert på sanksjoner eller vinning men på gjensidig aksept for normene som ligger til grunn for autoritetsrelasjonene.

Legitimitetsproblematikk trekkes ofte frem i analyser av offentlig myndighet overfor individer og det sivile samfunn, men dette generelle resonnementet kan også på flere måter knyttes til dialog-situasjonen. Det kan hevdes at dialog først og fremst skiller seg fra andre former for kommunikasjon nettopp ved at den ikke er basert på bruk av tvangsmakt. I vår sammenheng vil dette si at når representanter for et fylkesmannsembete forsøker å bruke dialog som kommunikasjonsform overfor kommunene, må dette innebære at ”konkret maktutøvelse og trusler om sanksjoner”¹⁴ i alle fall midlertidig legges til side. Men dermed må det foreligge andre begrunnelser for at kommunene skal ta fylkesmannens innspill inn over seg.

Denne problemstillingen kan være relevant for forståelsen av en viktig formulering som ble drøftet i første kapittel, nemlig *styringsrelasjoner preget av gjensidighet og likeverd*.¹⁵ Det ble påpekt at denne formuleringen er tvetydig fordi styring antyder en hierarkisk autoritetsrelasjon, noe som tilsynelatende gjør formuleringen selvmotsigende. Men hvis ”styringen” kan skje på et annet grunnlag enn bruk av tvangsmakt, kan forutsetningene for dialog være til stede også når utgangspunktet er at fylkesmannen ønsker å få kommunene til å opptre i tråd med intensjonene i lover og forskrifter.

Dialog og gjensidige rolleoppfatninger

I drøftelsen ovenfor ble begrepet legitimitet brukt til å drøfte hvordan dialog kan være en tilnærming til å oppnå ”styringsrelasjoner preget av gjensidighet og likeverd”. I første kapittel ble *begrunnelsene* for dette idealet satt i en historisk kontekst. I Stortingsmelding 31 (2000-2001) fremholdes det eksplisitt at dette idealet 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)

¹⁴ “The concrete exercise of force and of the manifest threat of sanctions” I sitatet ovenfor.

¹⁵ Sitatet er hentet fra Stortingsmelding nr. 31 (2000 – 2001), se side 15.

Det fremholdes også at:

Det kommunale selvstyret må styrkes og revitaliseres.
Lokaldemokrati er en verdi i seg selv, og samtidig sikres
at ressursene utnyttes effektivt.

Begrunnelsen for å øke innslaget av dialog mellom fylkesmannen og kommunene har altså å gjøre med lokaldemokratiet og det lokale selvstyret. Disse resonnementene støtter i høy grad opp under drøftingene hittil i dette kapittelet, og gir dem et mer konkret innhold. Grunnen til at ”styringskommunikasjonen” skal legitimeres ut ifra et annet grunnlag enn tvangsmakt, noe som er en betingelse for å oppnå dialog, er at dette tar hensyn til kommunenes rolle som lokal-demokratiske organer og utøvere av ”det lokale selvstyret”.

Spørsmålet er da hva representanter for fylkesmannsembetene faktisk legger i det lokale selvstyret, og hvilken betydning denne rolleforståelsen har for den løpende kontakten med kommunene, knyttet til kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring.

Samtidig kan det også ha betydning for dialogen hvilke rolleoppfatninger kommunene har, om seg selv og om fylkesmannsembetet. Med tanke på resonnementene om dialog og legitimitet, kan det hende at ulikartede og inkompatible gjensidige rolleforståelser kan gi opphav til legitimitetsproblemer, som igjen hindrer reell dialog. Et tenkt eksempel kan knyttes til den litt flytende grenseflaten mellom lokaldemokratisk selvstyre og administrativ handlefrihet. Det kan tenkes at en fylkesmannsavdeling griper inn i det de selv oppfatter som et rent administrativt anliggende i en kommune, altså i en sak som etter deres oppfatning ligger utenfor den ”lokalpolitiske” sfæren. Men hvis kommunen har en annen oppfatning av innholdet i det lokale selvstyret, kan det hende at de opplever dette som et anslag mot lokaldemokratiet.

Dette har vært et tema for de empiriske undersøkelsene. Intervjuene og spørreskjemaene har på flere måter kommet inn på de gjensidige rolleoppfatningene og hvilken betydning disse har for dialogen mellom fylkesmannen og kommunene. Disse observasjonene skal presenteres nærmere videre i kapittelet.

3.2 Gjensidige rolleoppfatninger

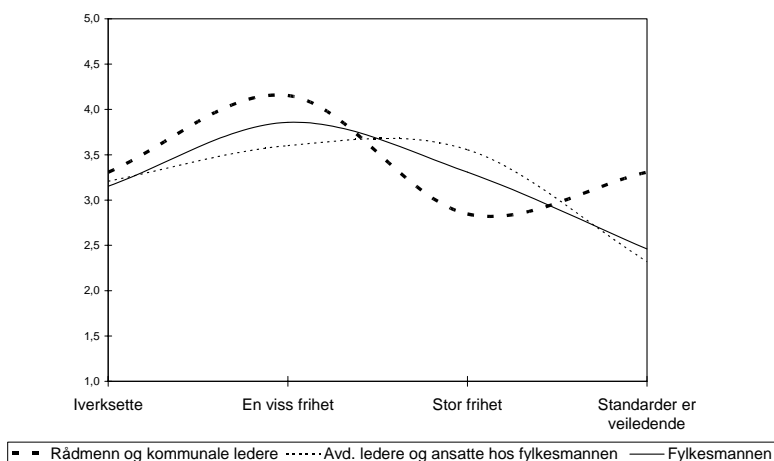
En sentral dimensjon når det gjelder de gjensidige rolleoppfatningene er knyttet til kommunenes handlefrihet. I spørreskjemaene ble de intervjuede (samt alle landets fylkesmenn) bedt om å oppgi hvor enige

de var i fire påstander om kommunenes handlefrihet, sett i forhold til statlig politikk og nasjonale standarder. De fire påstandene var satt opp slik at de i økende grad indikerer lokal handlefrihet:

- Kommunene skal først og fremst iverksette statlig velferdspolitik.
- Kommunene skal iverksette statlig velferdspolitik, men har en viss grad av frihet til å utforme tjenestetilbudet innenfor de rammene som er lagt fra statens side.
- Kommunene har stor grad av frihet til å utforme sitt tjenestetilbud, men må forholde seg til nasjonale minimumsstandarder.
- Nasjonale standarder skal vanligvis regnes som rent veiledende i forhold til lokale politiske beslutninger

Disse påstandene ble presentert til personer på alle de fem nivåene som ble omfattet av undersøkelsen: Rådmenn og kommunale ledere, fylkesmenn (alle i landet fikk tilsendt skjema), samt avdelingsledere og ansatte i avdelingene i fire fylkesmannsembeter. Det var fem svaralternativer, hvor 1 var lik "helt enig" og 5 var lik "helt enig". Dette betyr at linjene i Figur 3.1 er høyest på den påstanden det var mest enighet om.

Figur 3.1 *Oppfatninger om kommunenes rolle. Grad av enighet i fire påstander (5 = helt enig). N=55 (13 rådmenn og kommunale ledere, 28 ledere og ansatte hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn). Gjennomsnittsverdier*



Iverksette: Kommunene skal først og fremst iverksette statlig velferdspolitik. *Viss frihet:* Kommunene skal iverksette statlig velferdspolitik, men har en viss grad av frihet til å utforme tjenestetilbudet innenfor de rammene som er lagt fra statens side. *Stor frihet:* Kommunene har stor grad av frihet til å utforme sitt tjenestetilbud, men må forholde seg til nasjonale minimumsstandarder. *Standarder veiledende:* Nasjonale standarder skal vanligvis regnes som rent veiledende i forhold til lokale politiske beslutninger.

Leseveiledning: Figuren er utformet for å gjøre det enkelt å sammenligne holdninger, både mellom forskjellige grupper av intervjuobjekter og for samme gruppe av intervjuede på ulike spørsmål. Legg for eksempel merke til at den heltrukne streken representerer fylkesmennene. Ved å følge denne linjen fra venstre til høyre ser man enkelt at fylkesmennene var mest enige i den andre påstanden, siden dette er kurvens topp-punkt. Og denne linjen kan sammenlignes med andre linjer.

Figurer av denne typen vil bli brukt videre i rapporten. Leseren anbefales derfor å bruke et minutt til å studere denne figuren og veiledningen.

Svarene indikerer at det er ganske sammenfallende oppfatninger om kommunenes handlefrihet i forhold til statlig styring. Dette fremkommer ved at de tre linjene stort sett følger samme forløp. Men det er relevant å legge merke til at respondentene i kommunene vurderer

sin egen frihet som en del mindre enn det respondentene hos fylkesmannen gjør. De spurte i kommunene heller mot å være mest enige i den andre påstanden, nemlig at "Kommunene skal iverksette statlig velferdspolitik, men har en viss grad av frihet til å utforme tjenestetilbudet innenfor de rammene som er lagt fra statens side". Samtidig er de *minst* enige i at "Kommunene har stor grad av frihet til å utforme sitt tjenestetilbud, men må forholde seg til nasjonale minimumsstandarder." Blant respondentene hos fylkesmannen er det mindre forskjeller i enighet mellom disse oppfatningene.

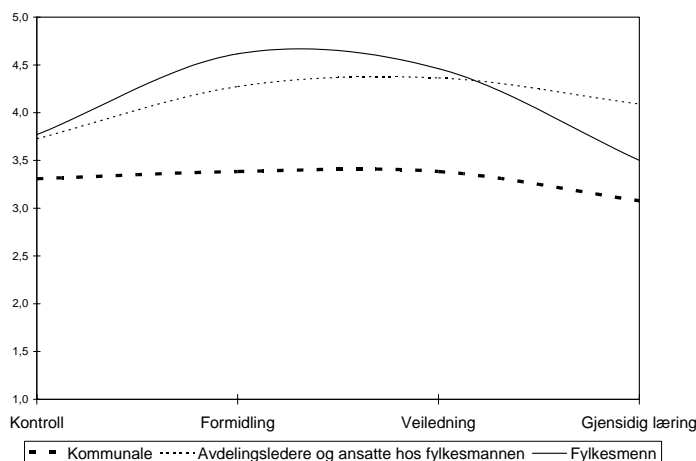
Det er ikke så store forskjeller i enighet mellom avdelingene hos fylkesmannen, når det gjelder disse spørsmålene. Unntaket er særlig de spurte i beredskapsavdelingene, som i høy grad er enige i at "Nasjonale standarder skal vanligvis regnes som rent veiledende i forhold til lokale politiske beslutninger". Dette er ikke så overraskende, siden denne avdelingen ikke fører tilsyn med hjemmel i en egen lovgivning.

Hvordan oppfattes fylkesmannens rolle overfor kommunene? I undersøkelsene ble det inkludert et spørsmål som dreide seg om de fire funksjonene som er trukket frem flere ganger tidligere, nemlig kontroll, formidling, veiledning og gjensidig læring. De spurte ble bedt om å indikere hvor viktige de synes disse funksjonene er.

Fylkesmannen utfører flere funksjoner overfor kommunene. Hvor mye vekt synes du alt i alt at fylkesmannen legger på de ulike funksjonene, når embetet er i kontakt med din kommune?

Disse funksjonene stiller seg i utgangspunktet noe ulikt når det gjelder spørsmålet om det lokale selvstyret, og er i seg selv en indikasjon på rolleoppfatningene som knytter seg til fylkesmannsembetet. Kontrollfunksjonen er klart knyttet til fylkesmannens utøvelse av hierarkisk statsmakt, og er slik sett potensielt mest problematisk i forhold til forutsetningene for dialog. De andre funksjonene hviler i mindre grad på hierarkiske autoritetsrelasjoner.

Figur 3.2 *Hvor viktige er fylkesmannens funksjoner overfor kommunene? Rangering av fire funksjoner (5 = svært viktig funksjon). N = 55 (13 rådmenn og kommunale ledere, 28 ledere og ansatte hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn). Gjennomsnittsverdier*



Kontroll av kommunen i forhold til nasjonale standarder og kriterier, **Formidling** av nasjonal politikk og statlige retningslinjer, **Veiledning** av kommunene om tjenesteproduksjon og forvaltning, **Gjensidig læring**; å la kommunene påvirke fylkesmannen

Det ser ut til at de spurte har vanskelig for å rangere disse funksjonene etter viktighet. Dette er særlig tilfelle for de spurte i kommunene, som for øvrig tillegger hver av funksjonene mindre viktighet enn det de spurte i fylkesmannsembetene gjør. Hos fylkesmannen er det en tendens til at formidling og veiledning regnes som viktigere enn kontroll og gjensidig læring.

Alt i alt indikerer ikke disse resultatene at de gjensidige rolleoppfatningene er grunnleggende motsetningsfulle. Det viser seg, kanskje noe overraskende, at rådmenn og kommunale ledere er mest enige i påstanden om at *Kommunene skal iverksette statlig velferdspolitik, men har en viss grad av frihet til å utforme tjenestetilbudet innenfor de rammene som er lagt fra statens side*. De intervjuede oppfatter dermed kommunenes funksjoner som en integrert del av det nasjonale styringssystemet, hvor "statlig velferdspolitik" er et bærende premiss. Hvis disse oppfatningene er utbredte, tyder dette på at en viss grad av myndighetsutøvelse fra

fylkesmannens side regnes som legitim. Dette vil i så fall innebære at rammene for det lokale selvstyret kan være kompatible, og åpne for dialog også i en situasjon hvor relasjonene har et innslag av myndighetsutøvelse.

Fylkesmannen og det lokale selvstyret

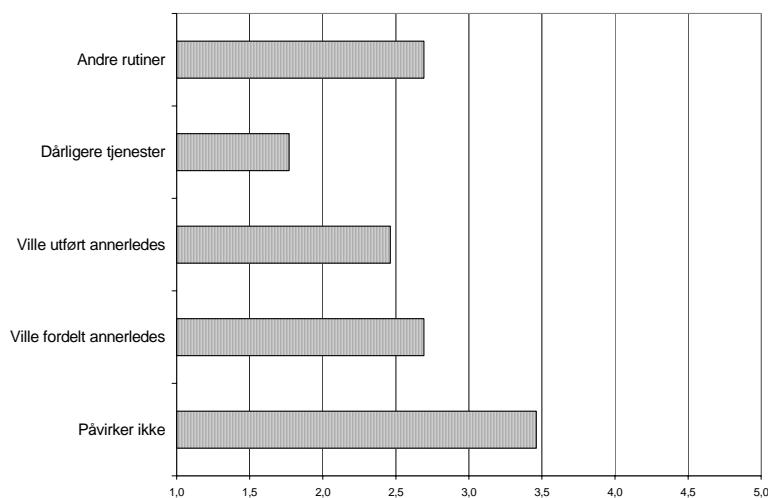
Samtidig bør det påpekes at undersøkelsen ikke har omfattet representanter for kommunepolitikken, men bare rådmenn og kommunale ledere. Det kan godt hende at ordførere og kommunestyrepolitikere ville ha en annen oppfatning av kommunenes rolle og innholdet i det lokale selvstyret. Spørsmålet blir derfor i hvilken grad fylkesmannens samhandling med kommunene griper inn i de *politiske* prosessene i kommunene. Hvis fylkesmannens anliggende overfor kommunene først og fremst oppfattes som administrative anliggender – i den grad politikk og administrasjon lar seg skille fra hverandre – blir politikernes oppfatninger om dette spørsmålet mindre relevante.

En første innfallsvinkel til dette spørsmålet er igjen vurderingene til rådmenn og kommunale ledere. Det ble stilt et sett spørsmål hvor de intervjuede ble bedt om å angi sine oppfatninger om virkningene av tilsyn. Siden tilsyn er knyttet til fylkesmannens kontrollfunksjon, er dette spesielt relevant som en indikasjon på hvordan fylkesmannens samhandling med kommunene griper inn i det lokale selvstyret. Påstandene 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 kommunen antagelig ha fordelt budsjettet annerledes.
- Fylkesmannens tilsyn påvirker ikke kommunestyrets politiske prioriteringer.

Svarfordelingene fra fire rådmenn og 11 kommunale ledere fremkommer i Figur 3.3 nedenfor.

Figur 3.3 *Hvordan virker tilsynet i kommunen? Grad av enighet i fem påstander (5 = helt enig). N = 13 (4 Rådmenn og 11 kommunale ledere). Gjennomsnittsverdier*



Andre rutiner: Kommuneadministrasjonens rutiner og arbeidsmåter ville vært annerledes uten fylkesmannens tilsyn. *Dårligere tjenester:* Uten fylkesmannens tilsyn ville publikum fått dårligere kommunale tjenester. *Ville utført annerledes:* Tjenesteproduksjonen i kommunen ville ha blitt utført på en annen måte ute på tjenestestedene, dersom fylkesmannen ikke hadde ført tilsyn. *Ville fordelt annerledes:* Uten fylkesmannens tilsyn og pålegg ville kommunen antagelig ha fordelt budsjettet annerledes. *Påvirker ikke:* Fylkesmannens tilsyn påvirker ikke kommunestyrets politiske prioriteringer.

Denne svarfordelingen indikerer først og fremst at de intervjuede 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 gjennomsnittlig mot uenighet (lave tallverdier) heller enn enighet.

Samtidig er det altså påstanden om ”kommunestyrets politiske prioriteringer” som det er størst grad av enighet om. Verdien 3 ligger midt på en skala mellom ”helt uenig” og ”helt enig”, noe som viser at de intervjuede i alle fall ikke avviser helt at tilsynsutøvelsen griper inn i kommunepolitikken. Dermed gir ikke undersøkelsen grunnlag for å hevde at fylkesmannens samhandling med kommunene utelukkende dreier seg om ”administrative” forhold, eller at samhandlingen bare har konsekvenser for administrative spørsmål.

Oppfatninger i fylkesmannsembetene

I intervjuene ble denne tematikken berørt, og da ikke minst i gruppeintervjuene. En av innfallsvinklene som ble brukt, var å spørre ledere og ansatte i fylkesmannsavdelingene om hvorvidt utøvelsen av

tilsynsmyndighet ville vært annerledes hvis kommunene ikke hadde hatt et politisk nivå. En annen formulering av dette spørsmålet var om tilsynet med kommunene er grunnleggende forskjellig fra tilsynet med private virksomheter, hvor spørsmålet om det lokale selvstyret ikke er relevant.

Mange av de intervjuede påpekte at tilsynet har å gjøre med lovfestede rettigheter, og at dette gjør spørsmålet om det lokale selvstyret mindre relevant:

Da må vi se på hva som er tilsynets funksjon – å ivareta tjenestetilbudet for å sikre rettigheter. Dette innebærer at vi må se bort fra det politiske, fordi det er noen rettigheter her. (Assisterende fylkesmann)

Mange fremholdt at lovreguleringen av kommunal virksomhet gjør det mindre relevant å trekke inn det lokale selvstyret i en diskusjon av tilsynsfunksjonen:

Vi er nøye på lovens krav. Det er håpløst å legge vekt på lokal situasjon. Tilsyn går bare på den biten av kommunens virksomhet som er lovregulert, ikke på det som går inn under kommunenes handlefrihet i det lokale selvstyret. (Avdelingsleder hos fylkesmannen, helse)

Flere var enige i at det ikke egentlig gjør noen forskjell for tilsynet hvorvidt kommunen har et politisk nivå eller ikke.

Det hadde ikke endret vårt arbeid. Det er ikke interessant for oss hvem som leverer og hvem som beslutter. (Avdelingsleder hos fylkesmannen, helse)

Også på utførende nivå var disse oppfatningene dominerende. Mange knyttet spørsmålet om det lokale selvstyret til kommunenes varierende økonomi. Spørsmålet ble da om man skulle la være å gi pålegg fordi en kommune ikke ville ha råd til å gjennomføre tiltak. Men på utførende nivå var det jevnt over enighet om at slike hensyn ikke skulle tas. *”Vi skal se om de følger loven okke som – uansett om de har penger eller ikke”*.

Mange av de intervjuede mente at klare lovhjemler gjør at tilsyns-utøvelsen ikke kommer i konflikt med det lokale selvstyret, selv om tilsynet kan innebære hierarkisk myndighetsutøvelse overfor kommunene – noe som kan ha økonomiske (og dermed politiske) konsekvenser for kommunene. Men det ble også fremholdt at vurderingene som blir gjort i forbindelse med tilsyn i varierende grad har et innslag av *skjønn*. Det var tydelig at de aller fleste av de

intervjuede opplevde få konflikter mellom tilsynsutøvelsen og det lokale selvstyret når lovhjemlene er klare, men at spørsmålet kunne bli mer relevant der lovanvendelsen i større grad er basert på skjønnsutøvelse. Innholdet i slik skjønnsutøvelse ble av mange definert i forhold til begrepet "forsvarlighetsnivå". Dette er altså tilfeller hvor en fylkesmannsavdeling må vurdere kommunens totale ressursinnsats overfor en sektor eller et annet avgrenset område, i forhold til intensjonene i loven. Slike vurderinger kan i mindre grad enn andre baseres på klare kriterier, og dermed er det større risiko for at kommunens politiske prioriteringer berøres:

Det er rettighetslover vi jobber med, men det er mye skjønn i sosialtjenester – vanskelig å si hvor nivået skal ligge. Det er småtteri hva vi pålegger i forhold til kommuneøkonomi enn det andre avdelinger pålegger. Men noen ganger blir det mye støy. (Avdelingsleder hos fylkesmannen, sosial)

Vi bruker mye systemrevisjon. Dette innebærer tolkninger av forsvarlighetsnivå. Det er en tøyelig strikk, som kommunene strekker. Hjemmehjelp og støttekontakter er eksempler. Her er det et skjæringsfelt overfor det lokale selvstyret.

Noen av de intervjuede mente at tilsynet er i ferd med å dreies over mot slike vurderinger. Dette fremstår som en paradoksal virkning av et utviklingstrekk innen lovgivingen, hvor intensjonen har vært å myke opp rigide og detaljpregede regelverk for kommunal tjenesteyting. For eksempel er bestemmelsene om maksimal klassestørrelse i grunnskolen "myket opp" på denne måten. Tidligere het det at en klasse maksimalt skulle ha 30 elever. Nå heter det at kommunen skal basere klasseinndelingen på skjønn. I utgangspunktet skulle en slik regelendring gi kommunene større spillerom for egne vurderinger. Men dette innebærer samtidig at tilsynet må dreies over på kommunens skjønnsutøvelse, og ikke lenger kan ta form som rendyrket legalitetskontroll. Dermed kan det hende at tilsynsutøvelsen oppleves som *mer* "overprøvende" i forhold til det lokale selvstyret enn før.

I det hele tatt var det flere som skilte klart mellom ulike tilsynshjemler innenfor et og samme område, og innslaget av dialog og gjensidighet.

Vi skal påse at utdanningsloven følges. Når det gjelder læreplanen kommer dialog inn, men når det gjelder konkrete ting (...) så gis det konkrete pålegg. (Avdelingsleder hos fylkesmannen, utdanning)

Når intervjuene kom inn på spørsmålet om forsvarlighetsnivå, viste flere til det faktum at tilsynet retter seg inn mot ulike deler av kommunens virksomhet, og at utslagene kan oppleves forskjellig på ulike nivåer.

Vi har vokst fra ”Jeg synes synd på rådmannen” når vi oppdager svikt i kommunen. De må ha et faglig forsvarlig minstenivå, har de ikke det er det bare å legge ned. Diskusjonen går på hva er godt nok? Der har vi et tolkningshandlingsrom. Hvor lite hjemmehjelp kan de klare seg med i jula, som likevel er faglig forsvarlig? Fusa - dommen sier vi skal ta litt hensyn, men et sted er det nok! I systemrevisjon får vi kunnskap om hvor strikken tøyes. Vi intervjuer et tverrsnitt, dokumenter leveres inn til oss, vi går gjennom saksbehandling knyttet til saksområde – søknader, vedtak, implementering, klager. Dette er en konfronterende tilsynsmetode. Det er artig å se fjeset til rådmannen og fjeset til triumferende hjelpepleiere! Likevel er det viktig at vi ikke setter igjen tapere. Da begynner veiledningen.

Dette og andre sitater tyder på at fylkesmannsembetene kan utvikle prosedyrer for å tolke forsvarlighetsnivå som de selv oppfatter som entydige nok til å ta i bruk en ”konfronterende” tilsynsmetode. Sitatet ovenfor er kanskje ikke det beste eksempelet på ”styringsrelasjoner preget av gjensidighet og likeverd”, men viser at en strategi preget av hierarkisk myndighetsutøvelse også kan veksles med dialog i form av veiledning.

I mange tilfeller vil avvik og merknader gis i forhold til enkeltsaker, altså kommunale avgjørelser som berører individer. Det blir fremholdt at dette kan ha indirekte politiske virkninger, fordi slike merknader i noen tilfeller kan utløse betydelige kostnader. Intervjuene indikerte videre at det i mange tilfeller kan være en glidende overgang mellom politiske og administrative beslutninger. Spørsmålet om organisering av tjenestene kan ikke minst ha en politisk komponent ved at det velges løsninger som er kostnadsbesparende, men som kan komme i konflikt med lover og forskrifter. Et av eksemplene som ble trukket frem, er etableringen av ”mini-institusjoner” innenfor helsevern for psykisk utviklingshemmede. Dette innebærer da at kommunen oppretter kollektive botilbud med tilhørende service- og behandlingsopplegg på en slik måte at boligen antar karakter av å være en institusjon mer enn en bolig. Et annet eksempel er plassering av unge trafikkskadede på institusjoner innenfor eldreomsorgen.

Selv om tilsynsutøvelsen innebærer å påpeke tilfeller hvor kommunens virksomhet er i strid med lover og forskrifter, kan det finnes rom for dialog. Med andre ord kan det lokale selvstyret få et spillerom også innenfor en kontekst preget av hierarkisk myndighetsutøvelse.

Når vi gir avvik, er dette definert som brudd på lov og forskrifter. Men ikke alle er like alvorlige og kostnadsutløsende. Hvis det er forbedringspotensialer, altså grunnlag for merknad, gis dette. Etter tilsynet ber ve om at kommunen lager en plan med korrigerende tiltak. Da kan kommunen selv vurdere hvordan de vil gjøre det. Da får de anledning til å påvirke. Det lokale selvstyret kommer altså i organiseringen og planleggingen av tiltakene. (Ansatt i utførende ledd i et fylkesmanns-embete, helse)

Mange av de intervjuede tok på denne og andre måter eksplisitt utgangspunkt i en definisjon av det lokale selvstyret som ligger tett opp til den som fikk mest tilslutning blant rådmenn og kommunale ledere: Kommunene skal iverksette statlig velferdspolitik, men har visse frihetsgrader til å utforme tjenesteproduksjonen. Utforming av tiltak som svar på merknader og avvik er utslag av dette, og det fremholdes også at fastsettelsen av frister har å gjøre med dette.

Det å gå inn i dialog kan også oppfattes som et alternativ til utøvelse av hierarkisk autoritet.

Et tilsynsbesøk over en kaffekopp er viktigere enn 10 brev! Vi får sagt mye annet i en slik dialog, og de skjønner mye mer da. Utgangspunktet er kontrollfunksjonen, men det munner ut i veiledningsfunksjonen. (Avdelingsleder hos fylkesmannen, miljø).

I undersøkelsen om statlig tilsyn med kommunene (Hanssen, Heløe og Klausen 2004) ble det vist til at det er store avdelingsmessige forskjeller når det gjelder skillet mellom tilsyn og veiledning. Sitatet ovenfor er betegnende for en situasjon hvor man ikke opererer med noe klart definert skille mellom disse funksjonene. Mange av de intervjuede oppfattet derimot skillet mellom tilsyn og veiledning som ganske absolutt, og for disse vil ikke innslagene av dialog finne sted slik sitatet ovenfor antyder. Men generelt var det flere av de intervjuede i fylkesmannsembetene som bygget på en uttalt gjensidig rolleforståelse hvor likeverdighet og samspill legges til grunn:

Vi har felles målsetning som kommunene – ta vare på en gruppe mennesker. Når dette ligger til grunn oppstår likeverdighet. (Avdelingsleder hos fylkesmannen, helse)

Vi har felles interesse med kommunene i en god skole. (Avdelingsleder hos fylkesmannen, utdanning)

Oppfatninger i kommunene

Intervjuene i kommunene berørte også problemstillingen knyttet til gjensidig rolleforståelse og dialog. Men generelt ble det ofte gitt uttrykk for oppfatninger som dreier seg om virkningene av fylkesmannens samhandling med kommunene eller behovet for dialog. Disse oppfatningene drøftes henholdsvis i en rapport om statlig tilsyn med kommunene som ble skrevet med samme datagrunnlag (Hanssen, Heløe og Klausen 2004), delvis i det neste kapittelet i denne rapporten. Noen av de intervjuede ga imidlertid til kjenne oppfatninger som sier noe om de gjensidige rolleoppfatningene hos fylkesmannen og kommunene, og disse vil bli presentert kort i dette avsnittet.

I en av kommunene mente både rådmannen og en av de kommunale lederne (altså i to separate intervjuer) at fylkesmannens rolleoppfatning ikke er kompatibel med kommunenes. Denne kommunen definerte sin rolle som en organisasjon for brukerne av kommunale tjenester, mens fylkesmannen ble oppfattet som et hierarkisk og forvaltningsorientert organ:

Sakene har et feil fokus for meg – vi er jo ikke et forvaltningskontor, vi skal utvikle byen! (...) Det er jo brukerne og markedet som skal ha makten – vi som kommune skal ikke se oppover til fylkesmannen, men nedover til dem! (Rådmann)

I kommuneverden er brukerne viktig, vi blir stadig mer brukerorientert. Fylkesmannen er fagstyrt og departementstyrt. Kommunene ligger og skvulper mellom fag og marked, altså brukere. Fylkesmannen skjønner ikke at kommunene er omorganisert og at de har fått et brukerperspektiv, i tillegg til at de har fått nye ledertyper. Vi har nå en helt annen styringsforståelse, og det går ikke helt opp for dem. (Kommunal leder, økonomi)

Argumentet er dermed at fylkesmannen har en rolleoppfatning som forvaltningsorgan for departementene, mens kommunens rolle er å orientere seg mot brukerne.

Et annet argument som ble fremført, var at fylkesmannsembetene ikke klarer å skille sine ulike roller fra hverandre:

Fylkesmannsystemet er jo helt håpløst. Det er imidlertid ikke [navn på fylkesmannen] skyld, det er styrings-systemet som er håpløst, så skjønnsmessig og inn-gripende som det er! (...) Vi burde hatt et minimumsnivå på for eksempel skolene, så kunne Veritas kommet og sjekket og klassifisert, og så kunne fylkesmannen og staten holdt seg unna. Dette systemet vi har i dag, holder ikke vann – å surre tilsyn, veiledning og klagemyndighet sammen på denne måten! (Rådmann)

Motviljen mot det som oppfattes som en sammensurring av tilsyn, veiledning og klagemyndighet retter seg altså mot en rolleblending hos fylkesmannen. Når Veritas nevnes som foretrukken kontrollinstans, kan argumentet forstås som et ønske om at fylkesmannen rendyrker sin veiledningsfunksjon og innfører et tilsyn som i høyere grad er basert på objektive kriterier. Dette argumentet er i godt samsvar med noen av oppfatningene som ble uttrykt i fylkesmanns-embetene og som er referert i forrige avsnitt. Ledere og ansatte i fylkesmannsavdelingene ga ganske klart uttrykk for at de opplevde tilsyn basert på klare lovhjemler som uproblematisk i forhold til det lokale selvstyret. I de tilfeller hvor tilsynet i større grad har preg av skjønn og vurderinger, oppleves konflikten med det lokale selvstyret som mer akutt. Argumentet utdypes på følgende måte:

Forholdet til kommunene er urent når det gjelder kvalitetskontroll og den rollen de har som veileder og det å være regjeringens styringsapparat. Selvfølgelig er det en grunn til en form for uavhengig kvalitetskontroll – men det er stor forskjell på en minstestandard og det å være regjeringens styringsapparat. (Rådmann)

Betegnelsen ”regjeringens styringsapparat” kontrasteres her med funksjoner knyttet til uavhengig kvalitetskontroll og overvåking av minstestandarder. Det er tydelig at disse rollene oppfattes som meget forskjellige, og det uttrykkes et ønske om at rollene i større grad rendyrkes og skilles ad.

I et intervju i en annen kommune ble forholdet mellom fylkesmannens kontrollfunksjon og utviklingsrolle problematisert slik:

Tilsyn kan ha en positiv effekt hvis intensjonen er å forbedre organisasjonen. Skulle jeg ønsket meg noe så var det at fylkesmennene rundt omkring tok på seg denne

koordineringsrollen – i å snakke om å la tilsyn ha en slik forebedrende hensikt. Det finnes mange ulike måter å påpeke det som er feil på. (...) Hva er det egentlig staten ønsker med tilsyn? Er det en mangel på tillit til kommunenes styresett? Hva er hensikten? Det er ikke tydelig for oss. Å forbedre? Da er det bra. Inspeksjon – så kunne de lagt om det. Tilsyn i hensikt å forbedre egen organisasjon er positivt, men inspeksjon hører ikke hjemme i det moderne samfunn! (Rådmann)

Også her fremholdes det at fylkesmannen i høy grad inntar en kontrollrolle. Samtidig uttrykkes det et ønske om at fylkesmannen i større grad går inn i en utviklingsrolle.

I et tilfelle ble det fremholdt at kommunenes rolleoppfatninger om fylkesmannen kan ha betydning for dialog:

Regionmøter i utdanningssektoren er en god arena. Problemet er kanskje vel så mye oss som har et gammeldags syn på dem som kontroll/tilsynsorgan. Vi må venne oss til å se på dem som veiledere. (Kommunal leder, utdanning)

Dette sitatet understreker betydningen om dialog om gjensidige rolleoppfatninger.

3.3 Dialog og rolleoppfatninger

Kommunene opererer i et skjæringsfelt mellom (minst) to roller. På den ene siden er kommunene pålagt ved lov å utføre en rekke oppgaver, på den annen side regnes hensynet til ”det lokale selvstyret” som en bærebjelke for kommunene som lokaldemokratiske organer. Den første av disse rollene berettiger en betydelig grad av statlig overordnet styring og kontroll, siden lovgivningen som pålegger kommunene å utføre tjenestene inneholder en rekke bestemmelser om tjenestenes innhold, organisering og utførelse. Den andre rollen blir imidlertid bare funksjonell i den grad det skapes et rom for lokal handlefrihet for kommunene.

Fylkesmannen er en viktig del av grensesnittet mellom staten og kommunene. Relasjonene mellom dem er dermed preget av skjæringsfeltet mellom disse to rolleoppfatningene. For at kommunene skal kunne fungere både som iverksettere av statlig velferdspolitik og som lokale selvstyreorganer er det nødvendig at fylkesmannen følger

opp kommunene på en måte som både ivaretar hensynet til statlig kontroll og lokal handlefrihet.

I innledningen til dette kapittelet ble forståelsen av dialogbegrepet koblet til ideen om det lokale selvstyret. Siden dialogbegrepet inneholder en forutsetning om at det foreligger en slags likeverdighet og gjensidighet mellom dialogpartnerne, kan det være det berettiget å hevde at dialog er den kommunikasjonsformen som i størst grad ivaretar hensynet til det lokale selvstyret.

Det er tidligere fremholdt at fylkesmannens funksjoner overfor kommunene kan fremstilles i fire kategorier: Kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring. Disse funksjonene er brukt til å operasjonalisere mulig rolleoppfatninger om fylkesmannsembetet, både i embetene og i kommunene. I utgangspunktet er det særlig kontrollfunksjonen som fremstår som potensielt problematisk i forhold til rolleoppfatningen om kommunene, som altså delvis er koblet til det lokale selvstyret. Spørsmålet er om, og hvordan, dialog kan brukes som kommunikasjonsform innenfor en kontekst preget av hierarkisk kontroll. Er rolleoppfatningen av fylkesmannen som hierarkisk kontrollinstans grunnleggende inkompatibel med rolleoppfatningen om kommunene som selvstyreorganer, kan dette være et hinder for dialog. Det er ingen grunn til å tro at veiledning, formidling og gjensidig læring er funksjoner som vanskeliggjør dialog som følge av inkompatible rolleoppfatninger, og derfor har drøftingene fokusert på kontrollfunksjonen.

Analysene har vist at fylkesmannens utøvelse av kontrollfunksjonen, altså i forbindelse med tilsyn, i varierende grad fremstår som problematisk i forhold til det lokale selvstyret. Først og fremst kan dette knyttes til graden av klarhet og entydighet i tilsynshjemlene. De intervjuede i fylkesmannsembetene er ganske entydige på at de betrakter det lokale selvstyret som irrelevant i de tilfeller hvor tilsynet avdekker klare brudd på bestemmelser i lover og forskrifter. Dette er da bestemmelser som kan bringes til anvendelse med minimal grad av skjønnsutøvelse. Her hevdes det gjerne at det ikke ville gjort noen forskjell om kommunen ikke hadde hatt et politisk styringsnivå i det hele tatt, eller tilsvarende at det ikke gjøres noen forskjell mellom tilsyn med kommunale eller private virksomheter.

Situasjonen er noe annerledes når utøvelsen av tilsyn i større grad innebærer skjønsmessige vurderinger fra fylkesmannens side. Her er det ikke minst begrepet "forsvarlighetsnivå" som spiller inn. Tilsynet vil ofte innebære vurderinger om hvorvidt kommunens ressursinnsats innenfor et område er tilstrekkelig til at tjenestene som tilbys har et

omfang og en kvalitet som tilfredsstillende lovens intensjoner, men hvor det ikke alltid er entydig klart hvordan disse intensjonene skal spesifiseres. I slike tilfeller ser mange av de intervjuede at det oppstår avveininger i forhold til det lokale selvstyret.

Det virker som om disse oppfatningene i betydelig grad deles av kommunene. Kommunene verdsetter gjerne at klare brudd på bestemmelser i lover og forskrifter identifiseres. Det er ikke slik at det å ha anledning til å bryte med bestemmelsene oppfattes som en del av det lokale selvstyret. Men når tilsynet går inn på vurderinger av kommunens ressursinnsats, kan dette oppfattes som mer problematisk.

Tilsynsutøvelsen varierer mye mellom avdelingene når det gjelder bruk av dialog som styringsredskap. Tentativt er inntrykket at det er to hovedtilnærminger. I forbindelse med ”faglig overordnet tilsyn” er dialog en hovedsak. Det fokuseres mindre på avvik og regelbrudd enn på den faglige utviklingen av tjenestene. Hovedtilnærmingen er at fylkesmannen skal samarbeide med kommunene for å oppnå en positiv skolefaglig utvikling. Den andre hovedtilnærmingen kan knyttes til systemrevisjon, som er langt mer avviksorientert. Her skilles det gjerne klart mellom tilsyn og veiledning, slik at selve tilsynsutøvelsen i liten grad bygger på dialog som kommunikasjonsform. Men også i systemrevisjon skapes det et rom for dialog, på to måter. Kommunene får anledning til å gi respons på det som er avdekket under tilsynet, og kan gå inn i en dialog om virkelighetsbeskrivelsen og problemforståelsen som tilsynsrapporten bygger på. Selve konklusjonene i tilsynsrapporten er likevel unntatt fra dialogsfæren. Videre blir kommunene bedt om selv å foreslå løsninger for å korrigere avvikene, og kan legge opp en plan for hvordan disse løsningene skal organiseres og utføres. Disse to hovedtilnærmingene representerer dermed to alternative forståelser av begrepet ”styringsrelasjoner preget av gjensidighet og likeverd”.

3.4 Konteksten for dialog – hierarki eller nettverk?

I debatten om nyere utviklingstrekk innenfor offentlig styring, brukes ofte begrepet ”governance”. Dette er et ganske mangfoldig begrep, som brukes på litt forskjellige måter alt etter kontekst.¹⁶ En av

¹⁶ De nederlandske statsviteren Jan Kooiman (2002) har identifisert så mange som 12 måter begrepet er brukt på i litteraturen, noe som også reflekteres i mangfoldet av definisjoner av begrepet.

innfallsvinklene til governance gjør det relevant å kaste et kort sideblikk på denne innfallsvinkelen her.

Governance blir av noen forstått som kollektiv handling i form av "selv-organiserende nettverk" (Rhodes 1996;658). Governance blir da brukt som et videre begrep enn det som omfattes av det tradisjonelle "government". Kjernepunktet er at hensynet til effektiv og samordnet handling i noen tilfeller tvinger frem en styringspraksis hvor tradisjonelle styringslinjer – hierarkisk autoritetsfordeling og organisatorisk spesialisering – legges til side, til fordel for mer eller mindre formaliserte nettverk på tvers av slike grenser. Det som kjennetegner disse nettverkene, er ikke minst at de dannes etter behov, at de ofte har midlertidig karakter og at samhandlingen mellom deltagerne ikke primært struktureres av hierarkiske posisjon. Dannelsen av nettverk kan legge til rette for uformell og effektiv samhandling, siden de åpner for direkte dialog og samordning av aktører som kan stå langt fra hverandre i den formelt organiserte tjenesteveien. Problematiske aspekter som noen ganger trekkes frem, er blant annet risikoen for uklare ansvarsforhold og ugjennomsiktige beslutningsprosesser.

Spørsmålet er om det er relevant å betrakte forholdet mellom fylkesmannsavdelingene og kommunene som et slags nettverk. Et tilbakevendende tema i denne undersøkelsen har vært nettopp relasjonene mellom fylkesmannsembetene og kommunene. Kommunikasjonen mellom fylkesmannsembetene og kommunene er preget av at disse relasjonene ikke har et entydig preg. Dette kommer klart frem når fylkesmannens ulike funksjoner overfor kommunene tas i betraktning. Kontrollfunksjonen, som aktualiseres gjennom utøvelsen av tilsynsmyndighet, vil i mange tilfeller gi relasjonene et preg av over- og underordning. Fylkesmannen har myndighet til å pålegge kommunene å endre praksis i konkrete tilfeller, og har i varierende omfang virkemidler for å sikre at disse påleggene etterfølges. I andre tilfeller preges relasjonene i liten eller ingen grad av over- og underordning. Ikke minst gjelder dette når fylkesmannen utfører sine veiledningsfunksjoner overfor kommunene.

Kommunikasjonsformene som benyttes preges åpenbart av dette skillet. Siden dialog definisjonsmessig innebærer et innslag av gjensidighet og likeverdighet, vil det i utgangspunktet være vanskeligere å bruke dialogpregede kommunikasjonsformer i de tilfeller hvor relasjonene er utpreget hierarkiske. Men undersøkelsen viser likevel at det kan skapes rom for dialog også i slike sammenhenger. For eksempel ble det i kapittel 4 vist til at også kontrollfunksjonen kan ha innslag av dialog, og at dette kan verdsettes av så vel ledere og ansatte i fylkesmannsembetene som i kommunene.

I forlengelse av dette, har undersøkelsen vist at relasjonene mellom fylkesmannen og kommunene i varierende grad er formalisert. Kapittel 2 viser den store variasjonsbredden i møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene. Mens noen av disse møteplassene er "formaliserte" i den forstand at de inntreffer regelmessig (årlige møter eller konferanser), er basert på etablerte prosedyrer (systemrevisjon) eller involverer bestemte personer (for eksempel kommunemøter hvor fylkesmannen, ordfører og rådmann deltar), indikerer undersøkelsen at det også finner sted en ganske utbredt løpende, *ad hoc*-preget kontakt mellom fylkesmannsembetene og kommunene. Slik kontakt kan skje mellom fylkesmannen og administrative ledere i kommunene. Men undersøkelsene indikerer også at det i mange embeter er ganske hyppig kontakt mellom ansatte på lavere nivåer i kommuner og fylkesmannsavdelinger. I case-kommunene ser det *ikke* ut til å være nedfelt noe prinsipp om at all kontakt med fylkesmannen skal gå gjennom rådmannen eller andre ledere i kommunen. Tvert imot oppgir mange av rådmennene og de kommunale lederne at de tror det er ganske utstrakt direkte kontakt mellom ansatte i kommuneadministrasjonen og ansatte i fylkesmannsavdelingene, uten at de griper inn i dette.

Siden undersøkelsene ikke har inkludert intervjuer med ansatte på lavere nivåer i case-kommunene, er det begrenset hvor mye fakta-informasjon som finnes om denne kontakten. Undersøkelsene indikerer at kontakten ofte dreier seg om konkrete, avgrensede temaer, for eksempel spørsmål som har å gjøre med korrekt saksbehandling innenfor spesifiserte sakstyper. Inntrykket er videre at de ansatte på lavere nivåer i kommunene har ganske lav terskel for å ta kontakt med fylkesmannsavdelingene på denne måten. Når man kontakter fylkesmannen i stedet for å be sin overordnede i kommuneadministrasjonen om å avklare en sak, tyder dette antagelig på at man oppfatter direkte kontakt med fylkesmannen som en enklere måte å få en rask avklaring enn ved å gå til et høyere nivå i egen organisasjon.

Det ser, ikke overraskende, ut til at *personlig kjennskap* ofte er utgangspunktet for slik uformell kontakt. Kommuneansatte kan etablere nettverk av bekjenskaper i fylkesmannsavdelingene på mange måter, for eksempel i forbindelse med kurs og konferanser som arrangeres av fylkesmannsembetene. Man noterer seg at man nå kjenner en person hos fylkesmannen som har kompetanse på et spesielt område, for eksempel kommunal jus. Hvis det så oppstår et tvilstilfelle, kan det oppleves som enkelt å ta en telefon til denne personen for å få en rask avklaring.

Hvilke implikasjoner har denne uformelle kontakten for relasjonene mellom fylkesmannen og kommunene? Isolert sett indikerer disse innslagene av uformell kontakt på lavt nivå at de organisatoriske grensene mellom fylkesmannsembetene og kommunene ikke oppleves som uoverstigelige. Og det er et klart inntrykk at fylkesmanns-avdelingene i mange tilfeller satser på å bygge opp en praksis med fokus på gjensidig dialog om de faglige aspektene ved utviklingen av tjenestetilbudet. Utdanningsfeltet er et godt eksempel på dette. Fylkesmannsavdelingene kan arrangere kurs og seminarer rettet mot skoleansvarlige i fylket eller i noen kommuner hver for seg. Samtidig preges bruken av ”overordnet faglig tilsyn” av ønsket om å gå inn i en dialog om den skolefaglige utviklingen (Hanssen, Heløe og Klausen 2004, s.110). Også profesjonstilhørighet kan være et ledd i en slik praksis. Flere respondenter har påpekt at det kan eksistere profesjonsbaserte mønstre av samhandling og gjensidig tilhørighet mellom kommuneleger og leger i fylkesmannens helseavdeling. Felles profesjonstilhørighet, kjennskap fra utdanningsstedet, fagforeningstilhørighet og andre beslektede forhold kan ligge til rette for at utvekslingen mellom fylkesmannsavdelingene og kommunene kan ta form av uformelle nettverk på tvers av skillet mellom styringsnivåene.

Samtidig er det et åpent spørsmål hvor langt det er relevant å trekke disse observasjonene, når det gjelder den mer generelle beskrivelsen av relasjonene mellom fylkesmannen og kommunene. For det første indikerer undersøkelsene at kommunene ikke minst betrakter fylkesmannen som en kontrollinstans. Det er høy bevissthet rundt fylkesmannens rolle som klageinstans og som tilsynsmyndighet. Noen respondenter i kommunene har påpekt at denne rolleforståelsen kan være til hinder for dialog og veiledning, ved at man altfor ensidig oppfatter fylkesmannen som en kontrollinstans. Videre oppgir respondenter i fylkesmannsavdelingene, riktignok i varierende grad, at de utøver sine kontrollfunksjoner på en måte som innebærer et klart skille mellom tilsyn og dialog. Dette indikerer en bevissthet rundt nødvendigheten av å unngå at uformelle bånd svekker kontrollvirksomheten og klagesaksbehandlingen. Endelig har undersøkelsene vist at ledere i kommunene ofte har en temmelig klar bevissthet rundt egen rolleforståelse, inklusive sin relative selvstendighet i forhold til staten og fylkesmannen.

Selv om begreper som ”governance” og ”nettverkstyring” kan bidra til å rette oppmerksomhet mot de innslagene av uformell og dialogbasert samhandling som utvilsomt finnes, er det grunn til å være skeptisk til en tilnærming hvor disse begrepene brukes som en mer generell betegnelse på relasjonene mellom kommunene og fylkesmannen. Slik det ofte er tilfelle, er det mer relevant å snakke om innslag av

governance og samhandling i nettverk i en kontekst preget av tradisjonell "government", hvor skillet mellom styringsnivåer og formaliserte rolledelinger ligger til grunn.

4 Ønske om dialog

4.1 Innledning

Dialog er en kommunikasjonsform som er basert på gjensidighet. En forutsetning for dialog er dermed et ønske om dialog fra begge parter. Spørsmålet i dette kapittelet er hvor sterkt kommunene ønsker å gå inn i dialog med fylkesmannen, hvordan slike ønsker begrunnes, og hvorfor det kan være forskjeller mellom kommunene når det gjelder disse ønsket om dialog.

Som i tidligere kapitler, skal den enkle firedelte inndelingen av fylkesmannens funksjoner overfor kommunene legges til grunn. Fylkesmannen skal utføre *kontroll* av kommunens virksomheter, ut ifra de tilsynshjemler som ligger i lover og forskrifter. Videre skal fylkesmannen *veilede* kommunene om ulike aspekter ved utførelsen av kommunenes oppgaver, og *formidle* informasjon om statlige styringssignaler og andre relevante forhold. En annen side ved formidlingsfunksjonen er å formidle erfaringer og informasjon mellom kommunene. Endelig skal fylkesmannen muliggjøre *gjensidig læring*. Det er ikke bare kommunene som skal motta informasjon og veiledning fra fylkesmannen. Kommunikasjonen mellom de to nivåene skal også åpne for læring for fylkesmannens del, og for formidling av informasjon og innspill fra kommunene til staten.

Generelt skal kommunenes opplevde behov for dialog dermed knyttes til et ønske om bistand i forhold til kontroll av egen virksomhet, veiledning og formidling av relevans for utførelsen av oppgavene, samt ønsket om å opplyse fylkesmannsembetet om lokale forhold og formidle signaler videre til staten. Intervjuene gir grunnlag for å gå nærmere inn på hvordan disse opplevde behovene kommer til uttrykk i praksis, og vurdere hvorfor det kan være forskjeller mellom kommunene med hensyn til dette.

4.2 Kontroll

I forrige kapittel ble dialog som kommunikasjonsform mellom fylkesmannen og kommunene problematisert i forhold til kontrollfunksjonen. Det ble fremholdt at fylkesmannens tilsynsutøvelse i utgangspunktet er den funksjonen som fremstår som mest problematisk i forhold til forutsetningene for dialog. Konklusjonen var likevel at også tilsynsutøvelsen kan innebære betydelige innslag av dialog, enten som hovedtilnærming (faglig overordnet tilsyn) eller ved at det kan etableres rom for dialog i forbindelse med tilsyn som i utgangspunktet er basert på hierarkisk myndighetsutøvelse (systemrevisjon).

Spørsmålet i dette avsnittet er om kommunene har et ønske om dialog i forbindelse med utøvelsen av kontrollfunksjonen. Dette spørsmålet ble tatt opp i intervjuene i kommunene, men også hos fylkesmannsembetene. I de sistnevnte tilfellene gir intervjuene visse indikasjoner på hvordan representanter for fylkesmannsembetene oppfatter at de blir mottatt i kommunene, og hva slags forhold kommunene ønsker dialog om. Det er likevel intervjuene i kommunene som vil være hovedkilden.

Selv om tilsynet kan innebære utøvelse av statlig myndighet overfor kommunene, var det mange av de intervjuede i kommunene som stilte seg positive til fylkesmannens tilsynsvirksomhet. Grunnen til dette, var særlig at tilsynet kan oppfattes som et supplement til kommunens egen kvalitetskontroll.

Tilsyn har en læringsdimensjon, og slik tenker vi om egen revisjon også. Vi får avdekket ting som vi er takknemlige for å sette lys på. (Kommunal leder, byutvikling)

Systemrevisjon kan også være nyttig tilbakemelding. I slike tilfeller må man tenke "Er ikke det her noe vi burde ha visst selv", og slik kan organisasjonen bli bedre. (Kommunal leder, utdanning)

Noen får a-ha opplevelser av tilsyn, og da lærer vi – særlig stor effekt i små kommuner. (Rådmann)

Samtidig som at mange fremhever at kontrollfunksjonen er nyttig for kommunen, blir det også fremholdt at dette er et område hvor et sterkere innslag av dialog ville vært ønskelig.

Tilsyn kan ha en positiv effekt hvis intensjonen er å forbedre organisasjonen. Skulle jeg ønsket meg noe så var det at fylkesmennene rundt omkring tok på seg denne koordineringsrollen – i å snakke om å la tilsyn ha en slik forebedrende hensikt. Det finnes mange ulike måter å påpeke det som er feil på. (Rådmann)

Jeg har ikke opplevd noe tilsyn som bare har vært kontrollerende. Det ligger alltid et element av veiledning og råd i det. Ja, det kan derfor være en bistand i kommunenes egen kvalitetskontroll. Dette kunne kanskje fungert enda bedre hvis vi hadde hatt en mer omfattende dialog – altså en formalisert dialog. Da hadde vi kanskje spurt om tilsyn – for å få legitimitet. Dette kan det jobbes mer med. (Kommunal leder)

Ønsket om dialog i forbindelse med tilsyn kan tolkes på flere måter. En ”positiv” tolkning som ser ut til å følge av de to sitatene ovenfor, er at tilsynsutøvelsen er nyttig for kommunene, men at den ville ha vært enda mer nyttig hvis den i større grad inneholdt dialog. En alternativ tolkning er at tilsyn er et onde man ikke unngår, men økt innslag av dialog ville ha gjort tilsynet mindre plagsomt:

Vi har fått 77 000 i mulkt i barnevernet, men her hadde vi en god dialog. Vi har jobbet godt sammen, men fylkesmannen sa at det måtte gis mulkt. Fylkesmannen viste empati. (Kommunal leder, utdanning)

Hos et fylkesmannsembete ble det påpekt at ”*det forskriftsregulert at man må ha en dialog før en ilegger mulkt*”. Dette utsagnet tøyser definisjonen av dialog som en kommunikasjonsform basert på gjensidighet og likeverdighet! Men tolkningen skal nok være at det legges vekt på at kommunen forstår hvorfor det ilegges mulkt, og at kommunen gis anledning til å oppklare misforståelser mv.

Mange av de intervjuede uttrykte altså ønske om at kontrollfunksjonen bør utføres med et preg av dialog, ikke bare instruksjer og pålegg. Flere mente at fylkesmannen ofte får dette til, og at dette er en kontrast til praksisen hos Arbeidstilsynet:

Når det gjelder Arbeidstilsynet derimot, så oppfører de seg på en helt annen måte. De er med og tilsidesetter det lokale demokratiet, - nærmere bestemt den lokale prioriteringen. De inngår ikke i dialog med kommunen, og er et stort irritasjonsmoment. Vi har en helt annen dialog med fylkesmannen. Vi lever i en gjensidig

atmosfære, vil ikke henge hverandre ut i avisene. Jeg har tenkt på å kontakte fylkesmannen og be dem ”gripe inn” overfor arbeidstilsynet. Men det går nok ikke an... (Rådmann)

Når det gjelder kontrollfunksjonen, er det ikke minst på økonomi-området at det etterspørres dialog. Flere av kommunene i undersøkelsen var oppført, eller hadde vært i fare for å bli oppført, i Register for betinget godkjenning og kontroll, det såkalte ROBEK-registeret. Mens noen kommuner fremholdt at de hadde vært i god dialog med fylkesmannen om hvordan de skulle unngå en slik oppføring, trakk andre frem at de gjerne ville hatt en slik dialog:

Jeg hadde en god dialog med dem nå, i forbindelse med at [kommune] holdt på å havne i Robek- registeret. I denne dialogen fikk vi satt ting på plass. Vi hadde personlig møte med fylkesmannen, hvor vi snakket og ble enige om saken – og fikk piggene inn. Vi hadde en profesjonell dialog mellom økonomiavdelingen hos fylkesmannen og kommunaldirektøren for økonomi her. Her fikk man gjort de nødvendige grepene. Til slutt anbefalte fylkesmannen at vi ikke havnet i Robek-registeret. (Rådmann)

Fylkesmannen har vært pragmatisk i år, har veiledet oss unna Robek ved hjelp av aktiv dialog, møter og info. Det har vært veldig opptatt av det. (Kommunal leder, økonomi)

Men fylkesmannen bør ha en tettere dialog før det brenner, før vi kommer i Robekregisteret. (Rådmann)

En annen grunn til at det etterspørres dialog i forbindelse med fylkesmannens utøvelse av kontrollfunksjonen, er knyttet til kommunens forhold til brukere og andre privatpersoner som berøres av kommunale vedtak. Dette går ikke minst på ønsket om å minimere arbeid og andre belastninger i forbindelse med klagesaker. Dialog fremheves som et middel til effektivisering, ved at detaljpregede saker kan løses raskere, og som en måte å forebygge klagesaker:

Skulle gjerne hatt en mer omfattende dialog, det er så mye detaljer og skjønn. Det er alt for mange klager på byggesaker som må til fylkesmannen (innsigelser). Mye kunne vært unngått av disse detaljkonfliktene om vi hadde hatt dialog med fylkesmannen på forhånd. Politisk behandling snur ofte en klagesak, og det er mange

garasjetak som ender hos fylkesmannen. (Kommunal leder)

Når det gjelder plan/ bygning så ville fylkesmannens aktuelle avdeling ha møte med oss for cirka to år siden. Her påpekte de at vi ikke hadde så god saksbehandling. Dette var en god dialog, og det var en fin måte å gå frem på. Dette forhindrer jo at vi får så masse klagesaker. De motiverte oss til å sette oss mer inn i lovverket. (Rådmann)

Dermed gir undersøkelsene inntrykk av at kommunene ganske klart har et ønske om dialog også i forbindelse med kontrollfunksjonen.

4.3 Veiledning

I mange kommuner ble det fremhevet at fylkesmannen har en viktig veiledningsfunksjon overfor kommunene. Det kom flere steder til uttrykk et ønske om dialog i forbindelse med dette. Slik dialog kan foregå på mange måter.

Slik det er vist tidligere, finnes det mange møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene som kan innebære dialog. Noen møteplasser involverer toppledelsen i kommunene og hos fylkesmannen, andre går lenger ned i hierarkiet. I flere kommuner ble det fremholdt at det er en løpende dialog mellom kommunalt ansatte på mellomnivåene og tilsvarende hos fylkesmannen. Det virker som at det i mange embeter er en ganske lav terskel for å kontakte fylkesmannsembetene om løpende saker. Slik kontakt er gjerne basert på personlige kjennskap, som blant annet kan etableres på kurs og konferanser, regionale samlinger eller under tilsynsbesøk.

Fylkesmannen er en grei dialogpartner i det daglige livet på lavt nivå. (Kommunal leder)

Det er en løpende dialog mellom tjenestelederne og fylkesmannsavdelingene i enkeltsaker. Kommunal økonomi, jus, fag.

De gir råd, og det er gjensidig læring i tilsynet. Vi er heldige, vi er nær fylkesmannen, vi kjenner enkeltpersoner, det er lettere å ta uformell kontakt. Og vi vet hvilken kompetanse de sitter inne med. (Kommunal leder)

Denne formen for dialog foregår altså direkte mellom lavere nivåer i begge organisasjonene, uten at høyere nivåer involveres. Ønsket om slik dialog kan knyttes til mange sider ved kommunens virksomhet, inkludert faglige, juridiske og økonomiske spørsmål. Ikke minst i midler kommuner kan det være stort behov for slik veiledning.

Men den dialogen som er – er bra. De er gode veiledere og hjelpere. Vi bruker fylkesmannen som juridisk bistand, for vi har ingen jurist her. Det er mange ting det er godt å kunne ta en telefon for å få råd. Det er ikke nei å få. Vi har løpende dialog vi kan bruke når vi vil. Det er forskjell når man er en liten organisasjon, da har man behov for råd og veiledning. (Kommunal leder, utdanning)

Også på høyere nivåer i kommunen forekommer det dialog med veiledning til formål. Dette er da gjerne dialog hvor avdelingsledere hos fylkesmannen møter øverste fagansvarlige i kommunene. I kommuner med flat struktur er det enten kommunalsjefene eller enhetsledere som møter i slike fora. Generelt er det fagkompetansen i fylkesmannsavdelingene som er etterspurt:

Skolesjefsmøter er en viktig arena for dialog – 2 ganger i året. Her møter skoledirektøren fra fylkesmannen. Fylkesmannen skal ikke styre kommunene, men skolesjefene klistrer seg fast, - de har behov for det faglige. (Kommunal leder, utdanning)

Flere kommuner påpekte at det ligger et forbedringspotensiale her. De fremhever altså at de ønsker mer dialog ut ifra et veiledningsperspektiv:

Vi talte 20 som skulle ha voksenopplæring, men valgte å ikke legge opp et tilbud, det var vårt skjønne. Vi fikk aldri en avklaring fra fylkesmannen om lovens intensjon her. Vi kunne fortsatt denne dialogen, det tror jeg hadde vært lurt. (Kommunal leder)

Jeg ønsker meg tetter og hyppigere dialoger. Og da DIALOGER, ikke bare kontakt når det brenner, eller vi har gått over en grense. Fylkesmannen kan bidra i en faglig dialog. For eksempel har vi i beredskapssammenheng hatt god nytte av fylkesmannen. Vi har hatt to øvelser, og er blitt drillet på beredskap – de har hjulpet oss på en god måte her. (Rådmann)

Også i fylkesmannsembetene ble det flere ganger vist til at kommunene verdsetter den faglige dialogen som fylkesmannen går inn i:

Vi opplever ikke høyt konfliktnivå. Vi blir overraskende godt mottatt. Mye av grunnen er at vi oppfattes som en faglig bistand, selv om vi kommer med våre pålegg – da vet de hva de har å forholde seg til. (Ansatt i utførende ledd hos fylkesmannen, utdanning)

Behovet for veiledning kan ikke minst knyttes til kommunenes frykt for å bli stilt til ansvar for en praksis som avviker fra bestemmelsene:

Dette reflekterer kanskje en økende frykt i kommunene – over hva som kan gå galt. Man kan risikere store erstatningsbeløp osv. (Ansatt i utførende ledd hos fylkesmannen, miljø)

4.4 Formidling

Funksjonen ”formidling” har flere sider. Delvis dreier det seg om bistand til å finne frem i ”jungelen” av statlige styringssignaler og bestemmelser, delvis dreier det seg om formidling av erfaringer kommunene imellom. Det er dessuten en grenseflate mellom formidling mellom kommuner og det at fylkesmannen kan koordinere initiativer på tvers av kommunene i et fylke. I alle tilfeller blir fylkesmannen et bindeledd og en formidler, hvor dialog vil være et viktig virkemiddel.

Behovet for formidling av statlige styringssignaler kan antagelig variere en del mellom sektorene. En kommunal leder innenfor utdanning uttrykte det slik:

I min sektor skjer store reformer, så det er nødvendig at fylkesmannen har en veiledningsrolle på disse områdene. Det sentralstyrte innholdet hos oss er ganske unikt for vår sektor. (Kommunal leder, utdanning)

Når fylkesmannen skal formidle statlige styringssignaler kan dette også innebære en regional tilpasning av disse signalene. Fylkesmannen er i en posisjon hvor det kan skapes en felles regional forståelse av hvordan styringssignalene skal implementeres, og dermed bidra til at nasjonal politikk gjennomføres mer smidig lokalt. I en kommune viste de for eksempel til at fylkesmannen hadde spilt en proaktiv regional koordineringsrolle i forbindelse med kystsoneplanen og vern av havområder:

Når det gjelder de store miljø – og verneområdene så er det litt konflikt. Men så langt er det ikke fylkesmannen som har hatt det. Forholdet [kommune] og staten har vært litt spent særlig når det gjelder: Kystsoneplanen og vern av havområder. Når det gjelder kystsoneplanen er det nedsatt en tverrfaglig gruppe på fylkesplanet – hvor både fylkeskommunen og fylkesmannsembetet (miljøvern) er med. Med dem har vi uformell dialog. Når det gjelder vern av havområder er det snakk om vern av sjøsøyler fra havoverflaten og ned. Det er helt i starten nå, og vi har allerede protestert. Stat og fylkesmann har fått oppgaven å selge inn dette. Men de må bruke mer tid til å selge inn budskapet, og så kan de legge frem detaljerte planer. På den måten kan de kanskje unngå reaksjoner fra kommunen på hvorfor de vil dette. Vår kunnskap om hvorfor vi setter i gang slike prosesser er så som så. Det må fylkesmannen ta hensyn til – og øke denne forståelsen hos oss! (Rådmann)

Her etterspør altså kommunen med dialog i forbindelse med iverksettingen av nye statlige styringssignaler. Den koordinerende rollen kan imidlertid også gjelde mer rendyrket regionale forhold:

Fylkesmannen tok initiativ til at [kommune] skulle invitere lokalt næringsliv angående fylkeskommunens rolle i næringsutvikling. (Rådmann)

Fylkesmannsembetet har satt seg i forsetet når det gjelder regionalt samarbeid – som er en rolle kanskje heller fylkeskommunen skal ha. [Fylkesmannen] har meldt seg som veileder og rådgiver i regional utvikling. Er pådriver for regionråd, og har en tydelig profil her. Har ikke diskutert dette med fylkeskommunen, så jeg vet ikke hvordan dette oppfattes. Det kan tenkes det oppfattes som at de går i beina på fylkesmannen. Det blir en ny dimensjon hos fylkesmannen, blir litt blanding av roller. (...) Tilsynsrollen er endret på miljøvernområdet de siste 10 årene, fra å være enveiskommunikasjon til mer dialog. Her har kommunene jobbet, og det er nå blitt gjensidig ordentlig dialog. Dette gjør at det blir regionale prosesser – for eksempel [initiativ i forbindelse med et vassdrag]. Det har blitt mye mer felles forståelse, uten at det rokker ved maktdimensjonen, fylkesmannen prøver å lirke det til. (Kommunal leder, byutvikling)

Formidling kan også skje ved at fylkesmannen trekkes inn i saker som angår andre regionale statsetater.

Vi holder nå på å bygge et ”offentlig service senter”, hvor vi skal få inn alle offentlige etater, også statlige. Politi, trygd og ligningskontor var opprinnelig ikke involvert. Da hadde vi et møte med fylkesmannen – hvor vi ba [fylkesmannen] påvirke og få føringer fra AAD. Plutselig hadde vi en intensjonsavtale på plass, - og vi kommer til å bli en av de eneste kommunene som har samlokalisert ALL offentlig virksomhet på et slikt servicekontor. Vi stanga hodet i veggen i starten, hadde departementet i ryggen, men merket ad de lokale statskontorene ikke ville. Så snakket vi med [fylkesmannen], og etter dette snudde det! (Rådmann)

Det ble også vist til at noen fylkesmenn etterspør gode eksempler fra kommunene når det gjelder håndtering av spesielle oppgaver. Fylkesmannen ønsker da å ta tak i disse, og spre dem til andre kommuner i fylket. I mange fylker arrangerer fylkesmannen fylkesvise eller regionvise møter innenfor en sektor av kommunal virksomhet, for eksempel utdanning. Det blir fremhevet i flere kommuner at fylkesmannen på denne måten legger til rette for erfaringsformidling og dialog kommunene imellom, noe som oppleves som ønskelig.

Også i intervjuene i fylkesmannsembetene ble formidlingsrollen vektlagt. I noen tilfeller kan fylkesmannen bruke formidling som en dialogbasert form for veiledning:

Vi gir råd, men det er opp til kommunen. De ønsker veiledning, og vi prøver å stimulere til kontakt på tvers av kommuner. Vi kan si ” de har en god plan, søk hjelp dit”. Vi kan gi råd, men har ingen fasit. (Ansatt i utførende ledd hos fylkesmannen, beredskap)

Vi har vært på en dagskonferanse nettopp om vår rolle i forhold til kommunene. På denne konferansen ytret en av rådmennene et klart ønske om at fylkesmannen skal formidle gode eksempler. (Ansatt i utførende ledd hos fylkesmannen, miljø)

4.5 Gjensidig læring

En rekke av de intervjuede i kommunene mente det var viktig at fylkesmannen også lærer av kommunene, slik at det oppstår dialog i betydningen toveis kommunikasjon. Det ble fremhevet flere begrunnelser for dette ønsket. Noen kommuner så et stort behov for at fylkesmannsembetene forbedrer sin forståelse av kommunenes situasjon, deres drift og organisering: Dette er ikke minst knyttet til kontrollfunksjonen: Kommunene ønsker en dialog med fylkesmannen for å styrke fylkesmannens forståelse og dermed bedre tilsynsutøvelsen:

For at tilsynsfunksjonen skal utøves effektivt er det viktig at statlig tilsyn tar seg tid til å være på arenaer hvor vi er. De må sette seg sammen med oss og opparbeide kompetanse på feltet og forståelse for hva som foregår hos oss. (Kommunal leder, byutvikling)

Utfordringen er å finne kontaktpunkter som en hierarkisk struktur har. Men en flat struktur vil tilsynet komme tettere på verden – tidligere så rullet de seg inn i rockwool. Det er dette hele systemrevisjonen dreier seg om – å komme nærmere. Det er en utfordring i forhold til koordinering – vi må sette sammen hvem som skal svare på spørsmålene deres. De sender brev til gamle kontaktpunkter enda! Vi må også ta ansvar sjøl, på å informere dem. (Kommunal leder)

Når det er mye dialog så blir tilsynet lettere. Vi opplyser hverandre om hvordan man forstår lovverket, og har kjennskap til kommunen. (Kommunal leder, sosial)

Også på andre områder enn i forbindelse med tilsyn fremhevet flere kommuner at det var behov for dialog for å gjensidig læring:

Det er nyttig å skape forutsigbarhet i fylkesmannens saksbehandling – det går an å påvirke det. Vi lagde en håndbok. Vi ba om møte med fylkesmannen før vi begynte på dette. Reaksjonen var ”Fint, da vet vi hvordan dere tenker” – slik unngår man feilinformasjon. (Kommunal leder, utdanning)

Vi driver organisasjonsutvikling og faglig utvikling selv. Kommunal sjølråderett er viktig. Samhandlingen med fylkesmannen gjør at de får erfaringer med oss – det er viktig! De har ofte ikke erfaring fra sektoren – burde hatt

pliktjeneste i kommunen før de begynte jobb hos fylkesmannen! Med mer samhandling hadde vi skjært mer om hvordan den andre part tenker. (Kommunal leder, helse)

I fylkesmannsembetene var det generelt stor tilslutning om at det er viktig for representantene for fylkesmannen å inngå i en dialog for å åpne for gjensidig læring. Dette ønsket har ikke minst å gjøre med kommunenes innsikt i lokale forhold, og deres lokale problemforståelse:

Vi er ydmyke for hva kommunene kan lære oss. Vi må være åpne for det, og prøve å se hvor skoen trykker. Skal vi vite hva som skjer i helsevesenet er det viktig å høre på dem, på den kompetansen som finnes der ute. (Ansatt i utførende ledd hos fylkesmannen, helse)

Vi lærer mye om den vesle sektoren vi er inne i, om ”bedriftskulturer” det er få andre kilder til. Dette er dessuten informasjon som foreldes fort. Får et personlig nettverk, det at vi er mindre ute gjør nettverket mindre. Dette er viktig i forhold til metodeutvikling. Vi får oppfordringer fra kommunene om å gå ut i større bredde. Det er både for og motargumenter for dette. Og det krever at vi som tribunal er samstemt. (Ansatt i utførende ledd hos fylkesmannen, helse)

I flere tilfeller ble denne gjensidige læringen knyttet til utøvelsen av tilsynsmyndigheten. Dette er altså et nytt eksempel på at også kontrollfunksjonen kan innebære dialog, her i den forstand at tilsyn kan være en arena for gjensidig læring:

Vi opplever tilsynsbesøk som positivt – slik at vi kommer ut og får sett verden. Denne politijobben dette er innebærer slik sett mye positivt. (Ansatt i utførende ledd hos fylkesmannen, helse)

4.6 Mange begrunnelser for ønske om dialog

Denne gjennomgangen av intervjuene viser at det er et uttalt ønske om dialog mellom kommunene og fylkesmannen. Disse ønskene kan relateres til funksjonene fylkesmannsembetene har overfor kommunene.

- Det hevdes at fylkesmannens kontroll med kommunene kan i større grad ha veiledende og forebyggende virkninger, når tilsynet innebærer et element av dialog – om ikke annet, så i etterkant av tilsynet. Det fremholdes at dialog kan bidra til å redusere klagesaker og effektivisere saksbehandling.
- Veiledningsfunksjonen ivaretas i høy grad gjennom dialog, og denne dialogen finner sted på flere nivåer i kommunene og hos fylkesmannen. Mange fremhever den lave terskelen for uformell kontakt på mellomleder- eller saksbehandlernivå, ved siden av dialogen på andre nivåer. Veiledningsdialogen er basert på fylkesmannens fagkompetanse.
- Formidlingsfunksjonen innebærer formidling av statlige styringssignaler til kommunene, erfaringsutveksling mellom kommunene og fylkesmannens rolle som regional koordinator. Her kan det sies at fylkesmannen bidrar til den regionale dialogen, ved siden av å selv være en dialogpartner.
- Når det gjelder gjensidig læring, understreker både kommunene og fylkesmannen at det er stort behov for dialog i forbindelse med dette. Fylkesmannen trenger å tilegne seg kommunenes kunnskaper om lokale forhold, om kommunenes organisering og styringsformer og om hvordan statlige styringssignaler kan tilpasses lokalt.

Ønsket om dialog med fylkesmannen er likevel ikke overveldende sterkt i alle kommuner. Mens en del av de intervjuede i kommunene er meget optimistiske om nytten av økt dialog med fylkesmannen, fremholder andre at de i liten grad ønsker eller ser behov for dette.

Alle møteplasser tar tid, så man må spørre: *What's in it for me?* (Kommunal leder)

Antallet kommuner i denne undersøkelsen er for lite til å si om denne observasjonen har generell gyldighet, men det er et klart inntrykk at den administrative ledelsen i de større kommunene opplever et noe mindre behov for dialog med fylkesmannen enn det de mindre gjør. Dette er nok først og fremst knyttet til det faktum at større kommuner har bedre muligheter til å utvikle administrasjoner med betydelig spesialisert fagkompetanse på mange områder. I små kommuner er det svært relevant å få bistand fra fylkesmannen i for eksempel juridiske spørsmål, en type spesialisert kompetanse som de større kommunene oftere vil besitte selv.

Jeg går ikke rundt og savner [mer dialog med fylkesmannen]. Vi har ikke noe faglig bruk for dem.

- *Har dette noe med kommunens størrelse å gjøre? Ja, [kommunenavn] er så stor. Men de har jo penger og makt de kan bruke. Derfor er vi opptatt av at fylkesmannen har inntrykk av at vi er dyktige og skikkelige. (Rådmann)*

5 Betingelser for dialog

5.1 Gode arenaer for dialog

I andre kapittel ble det presentert en gjennomgang av et ganske stort antall møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene. Det ble knyttet en del vurderinger til hvor godt disse kontaktpunktene er egnet for dialog. I forhold til operasjonaliseringen av dialogbegrepet som undersøkelsen opererer med, har følgende kriterier vært tatt i bruk for å identifisere og atskille dialog fra andre former for kommunikasjon:

- *gjensidig rett til å fremføre sine synspunkter*: Har alle parter mulighet til å uttale seg? Er alle parter av den oppfatning at de blir hørt?
- *gjensidig respekt for hverandres synspunkter og interesser*: Har alle parter inntrykk av at den eksisterer gjensidig respekt for deres interesser, ståsted og synspunkter?
- *gjensidig læring for begge parter*: har man inntrykk av at det er en gjensidig læringsprosess?

Når det gjelder mer *sektorovergripende arenaer arrangert av fylkesmannen*, og hvor fylkesmannen selv er representert er det særlig tre arenaer som inneholder klare elementer av dialog.

Den første er *samordnede kommunebesøk*. Det generelle inntrykket i undersøkelsen er at alle partene som er representert i disse møtene opplever dem som å inneholde klare elementer av dialog. Arenaen er preget av en gjensidig vilje til å lytte til den andre parts synspunkter, gjensidig mulighet til å fremme egne synspunkter, og en stor vilje til gjensidig læring. Selv om kontrollfunksjonen til fylkesmannen også blir ivaretatt på denne arenaen, er det først og fremst veiledningsfunksjonen og viljen til gjensidig læring som trekkes frem.

Den andre arenaen er *regionvise kommunebesøk*. Her er kontrollaspektet enda mindre til stede enn i et samordnet kommunebesøk. Både formidlingsfunksjonen og veiledningsfunksjonen til fylkesmannen er til stede, men aktørene legger vekt på at det også forekommer stor grad av gjensidig læring på disse møtene. Dialogen som finner sted kan i stor grad omtales som en sektorovergripende dialog, og i tillegg er det regionale perspektivet ofte dominerende i slike møter.

Den siste arenaen som utmerker seg som en god dialogarena er mindre institusjonalisert enn de tidligere nevnte, men går her under betegnelsen *ad hoc/temamøter*. Her trekkes det særlig frem møter som fylkesmannen arrangerer for å høre aktuelle kommuners synspunkter i forhold til et gitt tema. Det kan virke som om kommunene er av den oppfatning at det i disse møtene ligger en implisitt respekt, lydhørhet og anerkjennelse for de synspunkter som de kommer med på slike møter. Kommunene oppfatter seg som meningsbærende aktører i denne sammenheng, samtidig som de ser at det ligger viktig læring i det også for egen del.

Når det gjelder mer *sektorvise arenaer (arrangert av fylkesmannsembetet)*, er det særlig et par arenaer som ser ut til å innholde elementer av dialog.

Den første er *avdelingsvise kommunebesøk*, hvor uttalelser både fra kommunene og caseembetene vitner om at det på denne arenaen foregår utveksling av partenes synspunkter, og at en viss grad av gjensidig læring finner sted. Likevel har denne arenaen et klart tilsynselement, - og er dermed viktig for å ivareta fylkesmannens kontrollfunksjon. Formidlings- og veiledningsfunksjonen ser også ut til å bli ivaretatt på denne arenaen.

I tillegg blir samarbeid om *felles prosjekter* trukket frem som en god arena for dialog mellom kommunene og fylkesmannen. Det generelle inntrykket fra undersøkelsen er at casekommunene er ubetinget positive til slike prosjekt, som ofte er samfinansiert (blant annet ved med fylkesmannens skjønnsmidler). Det kan virke som om aktørene i stor grad oppfatter kommune og fylkesmann som å være likeverdige aktører i disse prosjektene, og at prosjektene gir rom for stor grad av (faglig) dialog.

Når det gjelder *arenaer arrangert av andre enn fylkesmannsembetet*, trekkes gjerne *regionråd og regionale nettverk* frem som møteplasser hvor dialog finner sted. Det generelle inntrykket fra undersøkelsen er at fylkesmannen deltar i slike regionale nettverk på lik linje med andre aktører (det være seg kommuner, fylkeskommunen, havnedirektør og

andre aktører), og at aktørene oppfatter at det her eksisterer en grunnleggende likeverdighet mellom deltakerne. Selv om formidlingsfunksjonen blir nevnt, er hovedinntrykket likevel at det er gjensidig læring og dialog som preger nettverkene.

5.2 Forhold som virker inn på dialog

I de tidligere kapitlene har det blitt vist til flere forhold som kan ha innvirkning på dialogen mellom fylkesmannen og kommunen. I dette avsnittet skal disse sees i sammenheng. Vi vil i det følgende gjøre rede for og diskutere i hvilken retning disse forholdene påvirker dialogen.

5.2.1 Kommunestørrelse

I tidligere forskningsrapporter (Statskonsult 1999:21) fremkommer det at fylkesmannen forholder seg ulikt til kommunene avhengig av deres størrelse, og at fylkesmannens tilsynsvirksomhet til en viss grad varierer etter kommunestørrelse (Hanssen, Heløe og Klausen 2004). I denne undersøkelsen var vi interessert i å undersøke hvorvidt kommunestørrelse er en variabel som virker inn på dialogen mellom fylkesmann og kommune. Hovedinntrykket er at dialogen varierer etter kommunestørrelse, og at variasjonen går på at det er lettere å få til dialog med små kommuner som til en viss grad er avhengige av embetets fagkompetanse, enn med store kommuner som klarer seg selv. Store kommuner ble ansett (og anså seg selv) for å ha store administrative ressurser og stor fagkompetanse, og var derfor relativt uavhengige av den fagkompetansen fylkesmannsembetet representerte. Som en avdelingsleder i helseavdelingen uttalte:

Vi opplever forskjell mellom kommunene ut fra størrelse. Storby X løsninger er helt annerledes fra andre kommuner. De har mer fagfolk. De hadde klart seg godt uten oss. Men noen ganger har de behov for å vite hvordan det tenkes ellers i landet. Små kommuner har mer behov for oss. De har behov for samarbeid og samspillspartnere”.

Avdelingslederen i sosialavdelingen utdypet dette med at:

”[Storby X] og [mindre by Y] er spesielle, - de er mer strategiske i sin dialog. De er mer gjennomtenkt i sin kontakt, det er tjukt med fagfolk i store kommuner, og de

gir mer uttrykk for at de ikke er enige. Motstanden er sterkere. Presisjonsnivået fra vår side blir da endret”.

I de store kommunene gav rådmennene og de kommunale lederne i stor grad uttrykk for en samsvarende oppfatning.

Små kommuner bruker fylkesmannen på en helt annen måte. De har ikke nubbesjans! Den dialogen de har må jo bare bli på fag – og hvor viktig er det for en politiker i dag? Det er media og brukere som er viktige for dem! Ikke å bli løpt ned av en fagperson.

En kommunal sjef fra en annen stor kommune uttaler at det er fravær av dialog med fylkesmannen, men at dette i prinsippet ikke er knyttet til kommunestørrelse, selv om det i praksis er det. Hun utdyper dette med at ”tror behovet for dialog er uavhengig kommunestørrelse, men vårt problemfelt blir annerledes enn hos de små kommunene”.

5.2.2 Kommunal organisering/ flat struktur

I de senere år har organisasjonsløsninger som benevnes med begreper som ”resultatenheter”, ”enhetsmodell” og/eller ”flat struktur” grepet om seg i norske kommuner. Flere av de intervjuede i embetene mente at organisasjonsendringer i kommunene, og særlig innføringen av såkalt ”flat struktur” hemmer dialogen mellom fylkesmann og kommune. Slike organisasjonsmodeller innebærer generelt at det tjenesteutførende ledd organiseres som enheter med betydelig (resultat)ansvar for egen virksomhet, samtidig som sektorinndelingen av kommuneadministrasjonen helt eller delvis utviskes. Det opprettes gjerne en rådmannsgruppe, bestående av rådmann og assisterende rådmenn (titlene kan variere). Enhetslederne er direkte underlagt rådmannsgruppen. Selv om rådmannsgruppen ofte fordeler ansvaret for enhetene mellom seg, er det ikke alltid slik at alle enhetene innenfor et område (for eksempel skole) sorterer under samme medlem av rådmannsgruppen. Tvert imot har noen kommuner gjort et poeng av å fordele ulikartede enheter under samme medlem av rådmannsgruppen.

Det viste seg at flere av case-kommunene var organisert etter dette prinsippet. I disse tilfellene vil ikke kommunen ha ”skolesjef”, ”pleie- og omsorgsjef” eller tilsvarende stillinger. Dette har konsekvenser for kontakten mellom fylkesmannsembetet og kommunen, noe mange av de intervjuede la vekt på. Enkelte ledere og ansatte hos fylkesmannen gav tydelig uttrykk for at situasjonen oppfattes som noe frustrerende. Det å ikke ha en person i hver kommune som har klart definert

sektoransvar gjør feltet mer uoversiktlig. Man er usikker på hvem man skal kontakte, og kan for eksempel ikke arrangere samlinger for skolesjefer.

Kommunene har omorganisert seg, og vi må sikre at brev kommer frem til rette personer osv. Bortviskingen av fagenheter virker negativt inn på dialogen. Vi vet ikke hvem vi skal kontakte, hvordan vi skal nå frem til enhetene osv. Dette endrer premissene for vår dialog. (Avdelingsleder for justis- og sosialavdeling hos en fylkesmann)

Vi har ikke helt oversikt over ansvaret for de ulike områdene i kommunene. Noen ganger er det rådmannen selv. Ansvaret er veldig fragmentert, det er vanskelig for oss å vite. (Avdelingsleder for miljøvern avdelingen hos en fylkesmann).

Fra kommunenes side er det uttrykt betydelig oppgitthet over hvordan noen fylkesmenn forholder seg til deres nye organisasjonsstruktur. Noen kommuner oppga at fylkesmannen ikke hadde tatt seg bryet med å sette seg inn i deres organisasjonsstruktur, og ufortrødent sendte brev til stillingsbetegnelser som ikke eksisterer. Flere av de intervjuede i disse kommunene tolket dette som følger: De har omorganisert kommuneadministrasjonen ut ifra et hensyn til brukerne, men fylkesmannen tvinger dem til å rette oppmerksomheten "oppover" mot styringshierarkiet i stedet:

Det fremstår klart at disse nye organisasjonsmodellene stiller nye krav til både kommuner og fylkesmannsembeter, både når det gjelder tilsyn og dialog. Inntrykket fra undersøkelsene er at noen instanser hos fylkesmannsembetene bør ta klarere tak i disse utfordringene, slik at tilsyns- og veiledningsoppgavene kan utøves i samsvar med denne nye virkeligheten i mange kommuner.

Men kommunene selv innser at omorganiseringen har negative innvirkninger i forhold til kontaktpunktene en tradisjonell, hierarkisk kommunestruktur gir - og at utfordringene hovedsakelig består i å finne nye kontaktpunkter mellom kommunen og fylkesmannsembetet. For kommunen representerer dette en utfordring i forhold til koordinering, i og med at de ofte må sette sammen en gruppe som skal besvare forespørslene og spørsmålene som kommer fra fylkesmannen. Tidligere var dette lagt til en person, for eksempel sosialsjefen i kommunen. En kommunal sjef i en kommune med flat struktur uttaler:

Det er ingen likeverdig dialog med fylkesmannen, og arenaer hvor vi kan rådgi hverandre er helt fraværende. Vi skulle ønsket å hatt dialogen forankret i en struktur, at den ikke har det sporadiske preget som den har nå.

I forhold til miljøvernsektoren blir det understreket at nedleggningen av miljøvernlederstillingene i kommunene (som skjedde i stort omfang etter at midlene til disse stillingene sluttet å komme som øremerkede midler) har medført at de viktigste møteplassene mellom fylkesmannen og kommunene er borte.

5.2.3 God tid og små fora

Noe som ofte fremholdes som forutsetninger for god dialog mellom kommunene og fylkesmannen er nærhet mellom aktørene, og tid til å la aktørene bli kjent med hverandre og problemstillingene. Eksempler er kommunebesøk og avdelingsvise kommunebesøk. Det fremholdes som viktig at slike besøk gir tilstrekkelig tid til dialog. Samtidig bidrar det positivt til dialogen at slike besøk er en gjentatt hendelse. Kjennskap og relasjoner kan bygges opp over tid. Personutskifting gjør at relasjonene må fornyes.

5.2.4 Både politisk og administrativ ledelse fra kommunene til stede.

Flere trekker frem at samtalen blir mer strategisk og konkret når både politisk og administrativ ledelse fra kommunene deltar. Eksempler på dette er igjen kommunebesøk og avdelingsvise kommunebesøk. Selv om mye av kontakten mellom kommunene og fylkesmannen først og fremst involverer administrative ledere og ansatte i kommunene, er inntrykket at det er viktig at også politisk ledelse i kommunene trekkes inn.

5.2.5 Kontakt ansikt til ansikt

Et å reise rundt til kommunene blir understreket som viktig i forhold til å få til dialog. I forbindelse med nedskjæringene flere av embetene står overfor ble det gitt uttrykk for at disse kan virke inn på dialogen med kommunene i negativ forstand:

(...) i forhold til nedskjæringene vi står overfor: Hvordan skal vi opprettholde kontakt og dialog når vi reiser mindre? (Avdelingsleder i miljøvernavdelingen).

I forbindelse med dette er geografi en viktig faktor, i og med at reisedistanser og antall kommuner gjør at det i noen fylker er lettere å reise rundt til alle kommunene enn i andre. En av fylkesmennene i et fylke med relativ stor utstrekning uttalte blant annet at:

vi ser på resultatene at det er rom for mer kommunikasjon (med kommunene). Men hvordan? I Vestfold har de noe som heter torsdagsmøter, men det går ikke her, med den geografien vi har!

5.2.6 Formell/uformell kontakt

I mange kommuner reagerer de intervjuede sterkt på at informasjon og forespørsler som kunne gått gjennom uformell kontakt, gjøres formelle og skriftlige. En god betingelse for dialog synes å være at kontakten ikke bør bli mer formell enn nødvendig.

5.2.7 Kommunene må få en forståelse av at fylkesmannen også bringer signaler videre – fra kommunene til departementene.

Det kan se ut som at denne faktoren har betydelig innvirkning på tillitsforholdet mellom kommune og fylkesmannsembetet, og dermed også på dialogen mellom dem. Fylkesmannen blir ansett som å være mellom mannen mellom det lokale og det nasjonale beslutningsnivået, og det knyttes derfor forventninger til at fylkesmannen også bringer signaler oppover til departementene, eventuelt horisontalt til andre statsinstitusjoner.

I hvilken grad er de interessert i å bringe signaler fra primærkommunene til departementene? Det har ALDRI skjedd at FM har gjort det! (Kommunalsjef med ansvar for utdanning, stor kommune)

Vi har måttet gripe inn på vegne av kommunene overfor direktorat og departement. Dette gir oss god kontakt med disse kommunene (Avdelingsleder i miljøvern-avdelingen).

Vi har en helt annen dialog med fylkesmannen. Vi lever i en gjensidig atmosfære, vil ikke henge hverandre ut i avisene. Jeg har tenkt på å kontakte fylkesmannen og be dem ”gripe inn” overfor arbeidstilsynet. Men det går nok ikke an... Vi holder nå på å bygge et ”offentlig service

senter”, hvor vi skal få inn alle offentlige etater, også statlige. Politi, trygd og ligningskontor var opprinnelig ikke involvert. Da hadde vi et møte med fylkesmannen – hvor vi ba henne påvirke (få føringer fra AAD). Plutselig hadde vi en intensjonsavtale på plass, - og vi kommer til å bli en av de eneste kommunene som har samlokalisert ALL offentlig virksomhet på et slikt servicekontor. Vi stanga hodet i veggen i starten, hadde departementet i ryggen, men merket ad de lokale statskontorene ikke ville. Så snakket vi med (fornavn på fylkesmannen), og etter dette snudde det! (Rådmann i en liten kommune)

5.2.8 Avdelingsvise variasjoner

Undersøkelsen indikerer at det er ulike tradisjoner for dialog i avdelingene, særlig knyttet til inkorporeringen av Fylkeslegen og Statens utdanningskontor fra 1.1. 2003. Flere av de intervjuede fra utdanningsavdelingene viser til en generell dialogbasert veiledningsstradisjon som utdanningsavdelingen har, opprinnelig utviklet innenfor Statens utdanningskontor før innlemmelsen i fylkesmannsembetene. De oppgir at de nå ser en endring mot en mer formalistisk og standardisert måte å forholde seg til kommunene, spesielt i forhold til tilsynsfunksjonen.

Vi har sett en tendens til mer formalistisk tilsyn de siste årene, i departementets forslag og målsetninger. Både vi og folk ute lever jo enda i tradisjonen med den pedagogiske samtalen. Vi ser en dreining over til en mer formalistisk tilsyns- og kontrollrolle. (Utøvende ledd i utdanningsavdelingen)

Et annet av de intervjuede fremhever imidlertid at hans utdanningsavdeling fremdeles bruker en dialogbasert og drøftende fremgangsmåte overfor kommunene:

Opplæringsloven har gjennomgått store endringer, og griper inn i driftstenkningen skolen har hatt i femti år. For eksempel en skole som har tøydd klasseantallet (hvis en forelder kommer inn og klager). Tallet i seg selv er ikke brudd, men vi skal jo også vurdere pedagogisk kvalitet. Man må diskutere seg frem til hva som er ”pedagogisk kvalitet” i et slikt tilfelle. Kommunen sjøl sa ”vi setter inn ny gruppeinndeling, for dette er ikke forsvarlig”. Det er blitt flere områder hvor skolen har fått mulighet til å styre/håndtere selv. Begrepet ”pedagogisk forsvarlig” må

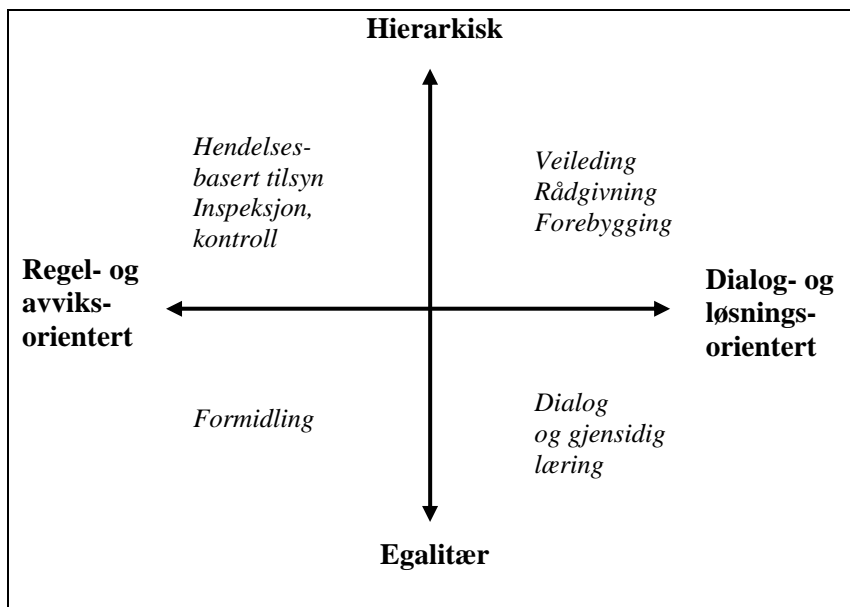
diskuteres og operasjonaliseres. Kommunen og rådmannen og skolesjefer har en tradisjon på å tenke økonomi og nedskjæringer. Men nå må man først tenke på hva som er pedagogisk forsvarlig, og så tenke på hva det koster. (Utøvende ledd, utdanningsavdelingen)

5.3 Utvikling av dialogen mellom fylkesmannen og kommunene

Målsetningen om å oppnå "styringsrelasjoner preget av gjensidighet og likeverd" er tvetydig fordi den aksentuerer den grunnleggende spenningen mellom innslagene av lokalt selvstyre og de omfattende reguleringsene som ligger i kommunenes rolle som iverksetter av nasjonal velferdspolitikk. Dette spenningsfeltet avspeiler også en kommunikasjon hvor det på ulike måter skapes rom for gjensidighet og likeverdighet innenfor en kontekst preget av assymetrisk autoritetsfordeling. I relasjonene mellom fylkesmannsembetene og kommunene er dialog den kommunikasjonsformen som i størst grad avspeiler innslaget av lokalt selvstyre, siden dialog pr. definisjon er basert på gjensidighet og egalitet mellom deltagerne. Men analysene har vist at det også kan skapes et rom for dialog i den delen av relasjonen som kanskje i størst grad er preget av hierarkiske autoritetsutøvelse, nemlig tilsynsutøvelsen.

Figur 5.1 nedenfor illustrerer variasjonsbredden i fylkesmannens rolle og funksjoner overfor kommunene. Behovet for dialog, og betingelsene for å oppnå dette, kan sees i lys av denne variasjonsbredden. En dreining mot dialogbaserte kommunikasjonsformer kan bidra til å forene utførelsen av kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring. Videre i dette avsnittet skal noen sentrale observasjoner om dette løftes frem.

Figur 5.1 *Spennvidden i relasjonene mellom fylkesmannen og kommunene*



Undersøkelsene viser at det kan være rom for å utvikle dialogen mellom fylkesmannen og kommunene på flere måter. Noen av hovedpunktene i denne sammenheng er de følgende:

Utnyttelse av møteplasser

Undersøkelsen har identifisert en rekke møteplasser mellom fylkesmannsembetene og kommunene, som på ulike måter ligger til rette for dialog. Disse møteplassene involverer politikere, ledere og ansatte på ulike nivåer hos kommunene og hos fylkesmannen. Mens noen av møteplassene er sektorovergrepene, er andre knyttet spesifikt til en sektor eller et tjenesteområde. Noen er uformelle og *ad hoc*-pregede, andre er formaliserte og brukes mer eller mindre regelmessig. Fylkesmannsembetene bør utnytte og videreutvikle disse møteplassene, med et spesielt fokus på hva slags dialog den enkelte av møteplassene legger best til rette for.

Fokus på felles målsetninger

I et overordnet perspektiv har fylkesmannen og kommunene en felles målsetning, nemlig å sikre at innbyggerne får et godt offentlig tjenestetilbud. Det bør arbeides med bevisstgjøring i forhold til denne

felles målforståelsen, fordi dette er et godt utgangspunkt for dialog basert på gjensidighet og likeverdighet.

Tilsyn og innslag av dialog

Utøvelsen av statlig tilsyn vil kunne innebære at kommunene får merknader, avvik, pålegg og bøter. I de tilfeller hvor dette er hjemlet i klare og utvetydige bestemmelser i lover og forskrifter, vil ikke dette med nødvendighet skape store motsetninger eller oppfattes som et hinder for dialog. Tvert imot kan det være rom for dialog også i slik utøvelse av overordnet statsmakt: I noen kommuner ble det vist til at fylkesmannen hadde forklart hvorfor det ikke var mulig å unngå pålegg eller bøter, og at kommunene hadde satt pris på denne dialogen. I andre tilfeller har kommunene gått inn i dialog med fylkesmannen om hvordan man skal kunne unngå å bli oppført i "Robek"-registeret; også dette er et eksempel på et samspill mellom dialog og overordnet kontroll. Poenget er at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom dialog og overordnet myndighetsutøvelse, snarere ser det ut til at den ene kan bidra fruktbart til det andre. Videre bør fylkesmannsembetene utvikle sin bevissthet om hvordan det kan skapes rom for lokal handlefrihet også i de tilfeller hvor tilsynet påviser avvik mellom praksis og bestemmelser. Selv om det er fylkesmannen som må avgjøre om kommunal praksis er i strid med bestemmelsene, kan det åpnes for dialog rundt problemforståelsen. Videre kan kommunene gis frihet til å selv foreslå tiltak for å rette på avvikene, noe som også ser ut til å være praksis i mange embeter. Dette blir en løsningsorientert dialog, som gir en åpning for det lokale selvstyret også under utførelsen av den statlige kontrollfunksjonen.

Dialog om tvetydige hjemler

Det kan hende at kontrollfunksjonen (tilsyn) ikke minst bør vektlegge innslaget av dialog i de tilfeller hvor det påtales avvik som ikke innebærer utvetydige brudd på konkrete bestemmelser. Et relevant eksempel er avvik og pålegg basert på begrepet "forsvarlighetsnivå". Her er det også relevant å ta kommuneøkonomien i betraktning. Selv om fylkesmannen ikke skal "saldere bort folks rettigheter", slik en av de intervjuede uttrykker det, bør fylkesmannen legge vekt på å utvikle en dialog hvor kommunene kan redegjøre for sine prioriteringer og de forutsetningene som ligger til grunn for disse. Her kan det også være viktig med innslag av sektorovergripende dialog. Kommunene må foreta helhetlige prioriteringer gitt sine økonomiske rammer, og da må også fylkesmannen kunne ta helheten i betraktning.

Skillet mellom veiledning og dialog

Noen av de intervjuede i kommunene etterlyser et klarere skille mellom tilsyn og veiledning. Dette ønsket kan ofte tolkes som et ønske om at tilsyn skal være basert på klar regelanvendelse. En rådmann fremsatte interessant nok et ønske om at fylkesmannen skulle erstattes av Norsk Veritas, for at tilsynet skulle kunne utøves objektivt og ut ifra slik klar regelanvendelse. Når tilsynet baseres mer på skjønn, kan det oppfattes i den retning at tilsynet blir en form for direkte statlig styring i stedet for legalitetskontroll. Dette kan oppfattes som en utidig sammenblanding av roller, hvor fylkesmannen blir en overprøvende instans i forhold til vurderinger som har å gjøre med det lokale selvstyret. Dette har å gjøre med legitimitetsdimensjonen knyttet til dialogen, som ble drøftet i kapittel 3. Denne problemstillingen har åpenbart sammenheng med selve tilsynshjemlene, som fylkesmannen ikke kan påvirke. Men det kan være spesiell grunn til å legge vekt på å oppnå en dialog som kan bevisstgjøre begge nivåer på de gjensidige rolleoppfatningene i slike tilfeller.

Oppfatninger om fylkesmannens rolle som betingelse for dialog

Kommunenes oppfatninger om fylkesmannens rolle kan videreutvikles for å bedre forutsetningene for dialog. I noen kommuner kan synet på fylkesmannen som kontrollinstans være dominerende, slik at synet på fylkesmannens rolle som veileder og dialogpartner kommer i bakgrunnen.

Dialog om kommunal organisering

Fylkesmannsembetene bør arbeide for å sette seg inn i kommunenes organisering og virkelighetsforståelse. Kommunene har anledning til å fastsette egen organisering ut ifra det de selv synes er hensiktsmessig i forhold til tjenesteproduksjonen. Dette hensynet bør betraktes som overordnet, og det er fylkesmannen som bør tilpasse kommunikasjonen med kommunene i forhold til kommunenes organisering. I undersøkelsene er det ikke minst fokusert på problemstillinger knyttet til enhetsmodellen. Selv om mange fylkesmannsavdelinger kan oppleve denne modellen som mindre oversiktlig i forhold til relasjonene med kommunene enn den tradisjonelle sektormodellen med sektoravgrensede kommunale lederstillinger, er det viktig at fylkesmannsavdelingene respekterer kommunenes valg av organisasjonsform og ikke forsøker å se bort ifra denne. Hvis ikke, kan dette utløse unødvendig motvilje og være til hinder for dialog.

Ønsket om dialog

Undersøkelsene viser at ønsket om dialog kan knyttes til flere forhold, og med ulike begrunnelser. En dialogbasert strategi kan forfølges ved å legge til grunn disse mangesidige ønskene. Fylkesmannsembetene kan for det første tilby mange slags kompetanse som kommunene etterspør og verdsetter. Dette kan dreie seg om fortløpende bistand til juridiske og økonomiske spørsmål, men også ikke minst den profesjonsbaserte kompetansen som ligger til grunn for videreutvikling av tjenestetilbudet. Undersøkelsene indikerer at de ulike møteplassene mellom fylkesmannen og kommunene på ulike måter kan legge til rette for at denne fagkompetansen kan utnyttes gjennom dialog. Et eksempel er regionale samlinger innenfor utdanningsområdet, et annet er løpende kontakt på lavere nivåer om juridiske spørsmål knyttet til saksbehandling eller andre forhold. Ved å videreutvikle møteplassene for veiledning og faglig dialog, kan det samtidig utvikles rolleforståelser og relasjoner (ikke minst personlig kjennskap) som kan virke stimulerende på dialog mellom fylkesmannen og kommunene mer generelt.

Formidling gjennom dialog

Ønsket om dialog kan også knyttes til fylkesmannens *formidlingsfunksjoner*. Dette dreier seg bare delvis om formidling av informasjon om statlige styringssignaler. Fylkesmannen kan også gi verdifulle bidrag ved å formidle erfaringer mellom kommuner, ved å opprette fora og ordninger hvor fylkesmannen kan legge til rette for en dialog mellom kommunene hvor også fylkesmannen selv kan delta. Intervjuene har også vist at kommunene kan være velvillig innstilt til at fylkesmannen kan innta en proaktiv regional koordineringsrolle, basert på en regional dialog om utfordringer og muligheter.

Gjensidig læring gjennom dialog

En åpenhet for gjensidig læring demonstrerer en vilje til dialog. Samtidig gir dette fylkesmannen bedre forutsetninger for å opptre overfor kommunene på en måte som gjør relasjonene mer smidige og effektive. Flere av de intervjuede i kommunene har etterlyst en bedre forståelse for "den kommunale hverdagen" fra fylkesmanns-avdelingenes side. Inntrykket er at gjensidig læring vil kunne virke positivt inn på fylkesmannens utøvelse av alle sine funksjoner overfor kommunene, inklusive kontrollfunksjonen.

Gjensidig læring har også å gjøre med formidling fra kommunene til staten. Gjennom dialog kan fylkesmannen være et viktig ledd i denne formidlingen.

Uformell kontakt

Undersøkelsene indikerer at bruk av uformelle kontaktformer på flere måter kan virke som et fruktbart supplement til kontakten som skjer i formaliserte og organiserte former. Uformell kommunikasjon kan bidra til å rydde misforståelser av veien, slik at formell saksbehandling ikke må iverksettes der dette egentlig ikke er en nødvendighet. En strategi hvor fylkesmannen forsøker å se mulighetene for å utnytte uformelle kommunikasjonsformer, og ikke formaliserer kontakten der dette ikke er nødvendig, kan antagelig styrke muligheten for å oppnå ”styringsrelasjoner preget av gjensidighet og likeverd” gjennom bedret dialog.

5.4 Et utviklingsprosjekt basert på undersøkelsen

Denne undersøkelsen har tatt utgangspunkt i de funksjonene fylkesmannsembetene utfører overfor kommunene – kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring – og møteplassene for kontakt mellom fylkesmannen og kommunene. Basert på det som har fremkommet i intervjuer og spørreskjemaer, har det blitt knyttet kommentarer til innslaget av dialog på disse møteplassene og i forbindelse med de ulike funksjonene. Disse kommentarene og analysene har delvis forsøkt å vise hvordan dialogen mellom de to nivåene faktisk fungerer, men det har også blitt lagt vekt på å videreformidle kommentarer og observasjoner som sier noe om hvordan dialogen kan videreutvikles. Flere av disse momentene er oppsummert i avsnitt 5.3 ovenfor.

Resultatene fra prosjektet kan videreføres i form av et utviklingsprosjekt, med den hensikt å bidra til å utvikle og systematisere dialogformene mellom regional statsforvaltning og kommunene. Generelt sett kan et slikt prosjekt bidra til å synliggjøre resultatene av undersøkelsen, utdype og videreutvikle undersøkelsens temaområder og resultater, samt bevisstgjøring og utvikling i det enkelte embete.

I tråd med dette, kan et utviklingsprosjekt legges opp slik at man tar utgangspunkt i resultatene som er fremkommet i prosjektet ”Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene”. Det kan legges opp til at det arbeides videre med disse i en interaktiv prosess, hvor representanter fra noen fylkesmannsembeter og kommuner inngår sammen med et konsulentfirma eller en forskningsinstitusjon og Kommunal- og regionaldepartementet, eventuelt også andre departementer og

underliggende statlige instanser. Det endelige formålet vil da være å oppnå en bredere formidling av kunnskaper og verdier knyttet til bruken av dialog, og dermed bidra til at dialogformene videreutvikles i hele fylkesmannssystemet.

I utdypingen og videreutviklingen av resultatene skal et konsulentfirma eller en deltagende forskningsinstitusjon spille en rolle som samordner og tilrettelegger, samtidig som forskningsaspektet tones ned til fordel for en tilnærming basert på samhandling og dialog. Mens et utvalg fylkesmannsembetene kan involveres i prosjektets tidligere faser, er det i utgangspunktet ønskelig å involvere samtlige fylkesmannsembeter etter hvert, både gjennom brede regionvise samlinger og ved at embetene oppmuntres til å sette i gang egne prosesser lokalt.

Den grunnleggende ideen bak en slik strategi, er at en forskningsrapport i utgangspunktet ikke i seg selv er et tilstrekkelig redskap for å utvikle og systematisere dialogformene - den er snarere et grunnlag for prosessen. Det vil være avgjørende å videreutvikle og omdanne resultatene fra undersøkelsen, av både substansielle og pedagogiske årsaker. NIBR vil foreslå at et utviklingsprosjekt kan gjennomføres i tre faser, som skissert nedenfor.

1. fase: Utdyping og videreutvikling

Denne fasen skal innebære dannelse av en eller flere arbeidsgrupper med representanter fra fylkesmannsembeter, kommuner og departementer. Disse arbeidsgruppene skal sette seg inn i resultatene fra undersøkelsen, og arbeide med videreutviklingen av resultatene ved å delta i utformingen av to typer dokumenter:

- 1a. Et diskusjonsnotat basert på rapporten
- 1b. Et kurs- og utviklingsopplegg.

Konsulentfirmaets eller forskningsinstitusjonens oppgave blir å samordne arbeidsgruppene, og å stå ansvarlig for at arbeidsgruppenes skriftlige og muntlige bidrag nedfelles i de to dokumentene som nevnes ovenfor. Så langt mulig bør disse dokumentene likevel baseres på arbeidsgruppenes innspill.

2. fase: Landsdelvise samlinger.

På disse samlingene drøftes diskusjonsnotatet under ulike undertema. Samtidig presenteres kurs- og utviklingsopplegget. For å kunne få til en bred deltagelse og samtidig unngå at antallet deltagere blir for høyt, vil vi foreslå at det arrangeres fem landsdelvise samlinger. Tanken er

da at samtlige fylkesmannsembeter innenfor landsdelen representeres, helst med deltagere fra flere sektorer og nivåer fra hvert embete. Det bør også inviteres noen deltagere fra kommunene, med spesiell vekt på de som allerede har vært engasjert i arbeidsgruppene i foregående fase. Konsulentfirmaets eller forskningsinstitusjonens oppgave blir å delta i gjennomføringen av hver av de landsdelvise samlingene, både ved å gi innspill og gjennom tilretteleggende og rapporterende funksjoner.

Hensikten med de landsdelvise samlingene er delvis å innhente respons på dialognotatet og kursopplegget, delvis å motivere og legge til rette for den etterfølgende fasen, hvor det enkelte embete oppfordres til å sette i verk egne tiltak. De landsdelvise samlingene vil også i seg selv kunne være et bidrag til bevisstgjøring og refleksjon rundt dialogformen.

3. fase: Videreføring i det enkelte fylke

Hvert fylkesmannsembete bør oppfordres til å oppnevne en "dialogkontakt", som kan legge til rette for å videreføre resultatene fra de foregående fasene inn i det enkelte fylkesmannsembete. De primære arbeidsredskapene for dialogkontaktene vil være dialognotatet og kurs- og utviklingsopplegget som ble utviklet i arbeidsgruppene. Det bør legges vekt på at de lokale tiltakene involverer ledere og ansatte på tvers av avdelingsinndelingen, og fra alle nivåer innenfor embetet. Opplegget bør også ta sikte på å rette embetenes oppmerksomhet mot relasjonene til den enkelte kommune, og legge opp til en prosess hvor hvert av embetene kan involvere hver av kommunene i denne fasen.

Det er sterkt ønskelig at representanter for departementene og andre statlige instanser deltar aktivt i utviklingsprosjektet. Begrunnelsen for dette, er delvis at et slikt utviklingsprosjekt rettet mot regional statsforvaltning bør ha en klar og utvetydig forankring

Litteratur

- Fylkesmannen i Buskerud (2002) *Årsrapport 2002*.
- Fylkesmannen i Sogn- og Fjordane (2003): *Tilsyn og rettleiing*. Rapport til leiargruppa ved fylkesmannsembetet i Sogn- og Fjordane. Stensil. Leikanger 2003
- Goldsmith, M. (1995): Autonomy and city limits, I Judge, D., Stoker, G. og Wolman, H. (eds.), *Theories of urban politics*. London: Sage
- Habermas, J. (1975): *Legitimation crisis*. Boston: Beacon press
- Hansen, T. og Klausen, J.E. (2002): Between the Welfare State and Local Government Autonomy. *Local Government Studies*, Vol. 28 No. 4 pp. 47-66. London: Frank Cass
- Hansen, T. , Hovik, S. og Klausen, J.E. (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR). NIBRs PLUSS-serie 3-2000.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen (2004) *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. NIBR rapport: 2004:4
- Klausen, J. E. (2000): *Stortinget og kommunene. Debatter i Stortinget 1990-99*. NIBR-notat 2000:105. Oslo: NIBR
- Kommunal og regionaldepartementet (2000): *Veileder til forventningsbrevmetoden*. Rundskriv H- 2113 (Mars 2000)
- Kooiman, J. (2002): Governance: A Social-Political perspective. I Grote, J. R. And Gbikpi, B., red. (2002): *Participatory Governance*. Opladen: Verlag Leske + Budrich.

Rhodes, W. A. H. (1996): The new governance: Governing without government. *Political studies* (1996), XLIV, 652-667

Statskonsult: Kartlegging av statlig tilsyn med fylkeskommuner og kommuner. Notat til Kommunal- og arbeidsdepartementet av 21. januar 2003

Statskonsult (1999) *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren*. Statskonsult – rapport 1999:21

St. meld.31 (2000-2001): Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.

St.meld. nr. 17 (2002-2003): Om statlige tilsyn.