



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Statens Hus, 7468 Trondheim

Sentralbord: 73 19 90 00

Besøksadresse: Prinsens gate 1

Saksbehandler
Gunnhild Hatlelid Schei
Fylkesmannens sekretariat

Innvalgstelefon
73 19 91 06

Vår dato
26.10.2005
Deres dato
02.05.2005

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2005/4053-321
Deres ref.
05/1594-2 DV

Kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
02 NOV 2005	
05/1594-62	
Ark.	1050.0
Avd.	KO/KD/IDV

Lokaldemokratikommisjonens første utredning (NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.) - høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Vi viser til brev fra KRD av 02.05.05 hvor blant andre fylkesmennene blir invitert til å komme med høringsuttalelser til lokaldemokratikommisjonens første utredning.

Kommisjonens utredning er et bidrag til en mer nyansert debatt om lokaldemokratiets vilkår, bl.a. knyttet til spørsmål om lokalt handlingsrom, om rettighetslovgivningens betydning og om virkningen av en stadig mer fragmentert stat.

I denne uttalelsen vil Fylkesmannen i Sør-Trøndelag fokusere på fylkesmannens samordningsrolle og det at han skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning. I tillegg vil vi kommentere rettighetslovgivningen og fylkesmannens tilsynsrolle.

Fylkesmannens samordningsrolle.

Forholdet mellom stat og kommune analyseres ut fra en integrasjonsmodell, og vi deler Kommisjonens understrekning av at denne fordrer partnerskap, balanse og gjensidighet mellom nivåene. Men vi savner erfaringsinnhenting og dokumentasjon fra fylkesmennenes samordningspraksis og utvikling av kommunedialogen de senere årene. Vi tror at det skjer mye i fylkesmannsregi for å samle trådene i en sprikende sentral stat, noe som bidrar til å lette kommunenes situasjon. Derfor oppfatter vi fylkesmannsembetene og deres rolle som en mulig del av løsningen, snarere enn en del av problemet slik det kan synes å ligge implisitt i Kommisjonens vurderinger. Det er derfor naturlig for oss å trekke frem noen eksempler fra eget fylke som nettopp anskueliggjør noe av dette.

I forbindelse med de prosessene som har pågått for å vurdere kommunestrukturen i Sør-Trøndelag, ba kommunene Fylkesmannen ta initiativ til bl.a. bedre samordning av statlig tilsyn med kommunene og bedre harmonisering mellom kommunenes regiontenking og den regionale statens måte å organisere seg på rent geografisk. Dette gjaldt spesielt de etatene som har oppgaver som retter seg mot enkeltpersoner og kommunal virksomhet.

Initiativet fra kommunene resulterte i at vi i Sør-Trøndelag inngikk en intensjonsavtale om samarbeid mellom KS, Fylkesmannen, Aetat, Politiet og Trygdeetaten. I denne avtalen er partene enige om at bedre samordning og samhandling mellom offentlige myndigheter i

	Embetsledelse og administrasjonsstab	Kommunal- og beredskapsavdeling	Oppvekst- og utdanningsavdeling	Sosial- og helseavdeling	Landbruk og bygdeutvikling	Miljøvern-avdeling
Telefon	73 19 90 06	73 19 90 06	73 19 93 50	73 19 93 00	73 19 90 05	73 19 90 05
Telefaks	73 19 91 01	73 19 91 01	73 19 93 51	73 19 93 01	73 19 90 66	73 19 92 30
E-post:	postmottak@fmst.no					

Internett: www.fylkesmannen.no/st

tjenesteytingen overfor borgerne og brukerne av offentlig sektor vil kunne bidra til å nå viktige mål som brukerretting, effektivisering og forenkling. Partene er videre enige om å ha løpende dialog med sikte på å finne helhetlige løsninger i Sør-Trøndelag når det gjelder samlokalisering og samarbeid til beste for brukere av offentlige velferdstjenester i fylket. Vi skal også arbeide sammen for å finne hensiktsmessige og konkrete løsninger ute i kommunene om opprettelse av felles publikumsmottak og oppbygging av robuste fagmiljøer. Det er en forutsetning at løsningene initieres og utformes lokalt gjennom dialog mellom flere kommuner i fellesskap og de regionale statsetatenes representanter på fylkesnivå. De første resultatene av denne intensjonsavtalen viser seg nå ved at planlegging og gjennomføring av NAV-reformen går relativt greit i Sør-Trøndelag. I NAV-planleggingen på statlig side ivaretar Fylkesmannen kommunenes interesser opp mot den nye store statsetaten.

For oss er det også vesentlig å nevne den samarbeidsavtalen vi siden våren 2004 har hatt med Sør-Trøndelag fylkeskommune. Hensikten med denne er å bidra til økt kvalitet, effektivitet og brukervennlighet i de to organisasjonenes oppgaveløsning. Gjennom de tiltak som er iverksatt med grunnlag i avtalen skal vi oppnå å

- forenkle offentlig oppgavefordeling på regionalt nivå.
- unngå dobbeltarbeid gjennom rasjonell, faglig og funksjonell arbeidsdeling.
- sikre helhetstenkning og involvering av flere fagfelt.
- unngå revirtenkning, men fortsatt kunne gjøre det mulig å opptre hver for seg med egne syn.
- sikre bedre kvalitet på saksbehandlingen til beste for brukerne og for den faglige utviklingen blant de ansatte.

Fylkesmannen og Fylkeskommunens vurdering er at vi har kommet godt i gang med å nå de mål som var satt i avtalen. For det første er det knyttet nettverk mellom ansatte og det er etablert dialog på ledersiden. Avtalen er gjort allment kjent hos ansatte og ledelse, det er oppslutning om å bidra til måloppnåelse og vilje til skape resultater. For det andre er det allerede skapt resultater som bedrer kvaliteten i oppgaveløsningen og redusert dobbeltarbeid, f. eks i arbeidet med arealplaner og GIS.

Gjennom den innsats som er lagt ned mener vi det også er skapt et grunnlag over tid for å nå resultatene vi så for oss, og skape en effektivisering som merkes av publikum som benytter seg av våre tjenester. Men fortsatt er det behov for å bedre måloppnåelsen for at våre samarbeidspartnere skal oppleve at det blir enklere å forholde seg til det regionale nivået.

Etter dette, og sett i forhold til fylkesmannsinstruksen, er det vårt syn at fylkesmannsembetet gjennom sine samordningsoppgaver, vil kunne representere en motvekt til den fragmenteringen av staten maktutredningen synliggjør. Men det fordrer at de sentrale myndighetene også tar denne oppgaven på alvor og instruerer sine underliggende etater.

Det virker som om slitasken mellom staten sentralt (Stortinget, regjeringen og departementene) og kommunesektoren (representert ved KS) dominerer debatten. Årsakene til dette kan være regelverksutvikling, øremerking, handlingsplaner, rapporteringskrav, sektorenes og fagdepartementenes sterke stilling, osv. Departementene og direktoratene styrer sine sektorer uten at nødvendig samordning og samhandling finner sted. Resultatet blir en fragmentert stat som forplanter seg til regionalt og lokalt nivå. Fylkesmannen deler denne problemanalysen. Bildet av en fragmentert sentral stat dominerer også utredningen. Betydningen av statens eget samordnende uteløstapparat – fylkesmannsembetene – for å få til samspill og tillit mellom kommune og stat - er tilsvarende fraværende. Det er

bekymringsfullt, særlig sett på bakgrunn av Norge som nasjon med de utfordringene vår geografi samt spredt og liten befolkning innebærer.

For at den nasjonale politikken skal kunne få legitimitet og forankres regionalt og lokalt, er vi avhengig av en godt fungerende toveis kommunikasjon. Det betinger i sin tur en stat som er til stede regionalt, synlig og tilgjengelig, og som samtidig har den nødvendige initiativ og handlekraft og hvor styringskjeden fra Stortinget er klar. Alternativet er en ytterligere "sentral direktorisering" slik vi mener å ha sett tendenser til de senere år.

Kommisjonens forslag synes altså å undervurdere de muligheter som ligger i at staten i sterkere grad aktivt bruker sitt "uteapparat". Blant annet er erfaringen fra Sør-Trøndelag at kontakten og dialogen mellom kommune og fylkesmannen preges av tillit. Vi får stadig tilbakemeldinger på at samhandlingen oppfattes å gi merverdi for kommunen, jf. den brukerundersøkelsen som AAD gjennomført høsten 2003. Ikke minst handler det om at fylkesmannen gjennom sitt samordningsansvar kan bidra til å dempe de problemene som oppstår ved fragmentert styring fra en sektorisert stat. Dette i kontrast til den generelle stat-kommune-debatten der fylkesmannsembetene ofte blir tilskrevet en rolle som del av (stats)problemet, heller enn en del av løsningen. Vi etterlyser derfor en synliggjøring av de konstruktive bidragene flere fylkesmenn har stått for de senere årene.

Rettighetslovgivningen

Kommisjonen er opptatt av rettighetslovgivningens betydning for det lokale handlingsrommet. Vår oppfatning er at utvikling av rettigheter og tilhørende likhets- og rettferdighetstenking synes å ha en sterk oppslutning, både i Stortinget og i folket. Vi tror derfor denne systemutviklingen er kommet for bli, til tross for kommisjonens tilrådning om begrensning i rettighetslovgivningen. Derfor vil staten framover fortsatt ha en sterk interesse i en tett oppfølging av kommunal tjenesteproduksjon. Og en av hovedoppgavene for fylkesmannen er nettopp å ivareta rettssikkerheten for enkeltmennesker, spesielt for de mest sårbare gruppene i samfunnet.

Alternativet er å løfte tunge tjenester ut av kommunesektoren. Det tror vi verken gagnar lokaldemokratiet eller tjenesteproduksjonen. Kommunal tilpasning til lokale behov og omstendigheter og kommunenes bidrag til lokal samordning av mange ulike tjenester overfor felles brukergrupper er viktige hensyn. Bredden i oppgaver bidrar i seg selv til handlingsrom, som kommisjonen selv påpeker. Fylkesmannen ser på den samlede offentlige velferdsproduksjonen som en sammenhengende verdikjede, fra Stortingets vedtak, og til kommunalt virksomhetsnivå. Staten setter normer for rettssikkerhet og kvalitet, samtidig som staten er oppdragsgiver og i stor grad finansieringskilde for kommunal velferdsproduksjon. Den omfattende bruk av kommunene som instrument for å tilpasse og gjennomføre nasjonal politikk lokalt, som kommisjonen dokumenterer, skaper et interessefellesskap mellom stat og kommune om resultatet av politikken. Konsekvensen er at velferdstjenestene langt på vei bør betraktes som et fellesanliggende for stat og kommune, selv om altså nivåene har ulike oppgaver og roller i kjeden. Kommisjonen antyder selv et slikt perspektiv og et tilsvarende behov for dialog og samspill om velferd. Vi viser her som eksempel til den samarbeidsavtalen vi har i Sør-Trøndelag og som nettopp har dette som basis.

Fylkesmannens rolle i tilknytning til Samfunnsutvikling

Kommunene er svært ulike, både i befolkning og rom og som samfunn og organisasjoner. Ut fra behovet for å medvirke til å gjennomføre nasjonal politikk må fylkesmannen derfor differensiere og tilpasse virkemidlene ut fra grundig kjennskap til lokale forhold for å kunne behandle kommunene likt. En slik kjennskap fordrer nærhet. Noen kommuner har sterke pressproblemer mens andre preges av stagnasjon. Noen kommuner er faglig selvforsynt, andre har behov for tilførsel av kompetanse. Noen planutvalg/formannskap/kommunestyre oppjonerer mot Stortinget og Regjeringens retningslinjer, f. eks. i arealpolitikken, andre følger mer lojalt opp. Fylkesmannen må stille presis diagnose av formidlingsbehovet: Handler det om behov for faglig informasjon til administrasjon og etat, eller handler det om å klargjøre for lokalpolitikere hva Stortinget og Regjeringen har bestemt? Fylkesmennes plassering som statens apparat regionalt gir lokalkunnskap og nettopp slike diagnosemuligheter.

Lokaldemokratikommisjonen mener at fylkesmannen skal ha nødvendig dialog med kommunene med hensyn til deres gjennomføring av de store velferdsoppgavene, men at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder kommunenes oppgaver som samfunnsutviklere, f. eks. i arbeidet med planer, næringsutvikling, miljø og landbruk.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er uenig i dette. I den grad fylkesmannen fortsatt skal ha ansvar for å sikre at nasjonal politikk blir gjennomført på ulike sektorområder, vil det være helt avgjørende for å lykkes at vi har en god dialog med kommunene.

Et nærliggende eksempel er de fagområdene hvor fylkesmannen i dag har innsigelsesmyndighet i forhold til kommunenes arealplaner. Tidlig medvirkning i planarbeidet og god veiledning og dialog om nasjonale føringer og hensynene bak dem, er en arbeidsform som over lang tid har vært klart foretrukket og etterspurt av alle parter, fra kommune- til departementsnivå, ikke minst i tildelingsbrevene til fylkesmennene. Å gå direkte på innsigelse uten å drøfte hvordan det kan tas hensyn til ulike fagområder i en helhetlig løsning, vil etter vår mening gjøre fylkesmannen til en regelrytter uten sidesyn, en eksponent for nettopp den fragmenterte stat som det er et omforent mål å komme bort fra.

Også utenfor arealplanene og deres innsigelsesinstitutt gjelder det samme. Det legges mer og mer vekt på kommuneplanens samfunnsdel, inkl. økonomiplanen, som kommunens viktigste styringsredskap. Kommuneplanen vil være et knutepunkt for kommunens helhetlige utviklingsstrategi og en møteplass for sektorenes planlegging, enten det gjelder tjenesteproduksjon, ressursforvaltning eller samfunnssikkerhet. Dersom fylkesmannen ikke skal kunne sette sine ulike sektoransvar inn i en helhetsdrøfting, vil vi verken kunne gjennomføre sektor- eller kommunerettet samordning, og embetet vil tjene kommunene langt dårligere enn det vi har mulighet for i dag.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener etter dette at dialog og rådgivning fortsatt bør være knyttet til områder som planarbeid, næringsutvikling, miljø og landbruk, og ikke minst til samfunnssikkerhet og beredskap. Dette innebærer selvsagt ikke at fylkesmannen går inn i kommunenes handlingsrom og deres prioriteringer og strategivalg.

Vi vil også trekke frem som eksempel at Landbruksdepartementet har basert siste års myndighetsdelegering til kommunene på en aktiv oppfølging fra fylkesmennes side, ikke minst på grunn av den betydelige variasjonen det er mellom kommunenes faglige forutsetninger for å kunne fylle sin nye rolle. Uten en aktiv regional stat kan departementer og direktorater tenkes å bli mer tilbakeholdende med ytterligere desentralisering. Tvert imot er det mulig at sterkere satsing på fagavdelingene hos fylkesmannen kan lette videre

oppgaveoverføring til kommunene.

Fylkesmannens avdelinger fungerer i stor grad som kompetansesentra, spesielt for de små kommunene. Dette fordi den regionale stat besitter kompetanse som mange kommuner av ulike årsaker ikke har. Derfor er det behov for rådgivning og dialog også på områder som har med kommunens rolle som samfunnsutvikler å gjøre. Vår kompetanse etterspørres av kommunene. Videre høster den regionale stat erfaringer fra forskjellige kommuner som så videreformidles til andre kommuner og aktører.

Fylkesmannens rolle er å sikre vedtatte overordnede nasjonale interesser og samtidig være tydelig på det som er handlingsrommet til kommunene. Når oppdraget fra sentralt hold er tydelig går det godt an å kombinere dette.

Fylkesmannens tilsynsrolle

Kommisjonen advarer mot uheldig rolleblanding mellom tilsyn og veiledning/dialogfunksjonen. Den anbefaler derfor at fylkesmannens rolle i dagens forvaltningssystem bør gjennomgås og utredes nærmere, herunder hvordan rådgiver og dialogfunksjonen skal utvikles og skilles fra kontrollfunksjonen på en god måte. Denne synsmåten har dominert debatten de seinere år. Vi mener den bør nyanseres. Fylkesmannens mange ulike roller vis a vis kommunene – politikkformidling, kontroll, tilsyn, klageinstans, veiledning, samarbeid, rapportering osv - krever bevissthet, tydelighet og balanse. Et hovedpoeng er likevel at de ulike virkemidlene fungerer sammen mot felles mål for stat og kommune – bedre rettssikkerhet og tjenestekvalitet for brukerne – som igjen forutsetter etterlevelse av lov- og kvalitetskrav fra kommunenes side.

Den omfattende bruken av kommunene som instrument for å gjennomføre og tilpasse nasjonal politikk lokalt, som Kommisjonen dokumenterer, skaper et interessefellesskap mellom stat og kommune om resultatet av politikken (tjenestenes omfang, innhold og kvalitet samt rettssikkerhet). Kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av Stortingets og regjeringens politikk er koplet tett sammen (integrasjonsmodellen). Samhandling som kan bidra til felles virkelighetsforståelse og gjensidig læring bør derfor vies stor oppmerksomhet, noe Kommisjonen selv legger vekt på. Etter vårt syn er det i dag ikke tilstrekkelig gode prosesser som kople opplevd rettssikkerhet og kvalitet i kommunal førstelinje med staten som oppdragsgiver og finansieringskilde. Det fins og trengs supplerende kontaktformer mellom stat og kommune utover tilsyn for å stimulere gjensidig læring, avdekking av systemfeil og samarbeid om forbedringer. Mer systematiske læreprosesser, både mellom kommune og fylkesmann og mellom fylkesmann og sentrale myndigheter, tror vi kan gi gevinst. Praksis viser gode erfaringer.

Fylkesmannens erfaring er at tilsyn, sammen med øvrige ordninger knyttet til klage, kontroll, rapportering osv, gir et godt grunnlag for veiledning, dialog og felles læringsløyper. Poenget må være å få systemet som helhet til å fungere som en lærende organisasjon. Utfordringen fremover vil være å utnytte mer systematisk den betydelige kunnskap som over tid genereres gjennom tilsyn, klagebehandling osv, som grunnlag for forbedringsprosesser. Sammen med andre datakilder kan dette bl.a. gi grunnlag for ROS-analyser i forhold til tilsynsbehov.

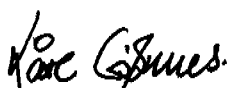
Legitimitet, skjønn og dialog er avgjørende for hvorvidt tilsyn kan fremstå som et godt tiltak for rettssikkerhet til brukerne. Legitimitet fra kommunene oppnås ved innsikt og fagkompetanse, og fra publikum/brukere ved at det i utgangspunktet ikke er tvil om hva som

er målet med tilsynet. Statlig tilsyn med kommunene omfatter en rekke områder av meget ulik karakter. På få områder finnes standarder som kan måles direkte av en tredjeperson (tilsyn). På mange felt er tilsynsmyndigheten avhengig av å få ulike personer til å beskrive konkret hva som gjøres/ikke gjøres. Tilsynet er altså avhengig av dialog med den det føres tilsyn med og med brukeren eller dennes pårørende eller representant. Lovbestemmelsene er i stor grad skjønnsmessig formulert, f. eks "nødvendig helsehjelp", "ikke kan dra omsorg for seg selv", "faglig og etisk forsvarlig".

På sosialområdet er det viktig å få til en dialog mellom samtlige berørte parter, fordi den rettslige standarden ikke er objektiv/målbar, og den faktiske situasjon/faktum lar seg ofte ikke umiddelbart fastslå. Her kreves både dialog og skjønn, så vel for å avklare virkelighetsoppfatning og normforståelse hos hver av partene, som for å identifisere felles synspunkter og eventuelle uenigheter. Forståelsen av lovlighet/forsvarlighet vil ofte være særs skjønnspreget og forutsetter dyp fag- og systeminnsikt på det aktuelle området hos tilsynsmyndigheten. Praksisfeltene er hele tiden i dynamisk utvikling – det samme er profesjonskultur og samfunnsnormer.

Alle disse systemtrekkene bidrar, etter vårt syn, til å understreke betydningen av god og tillitsfull dialog mellom stat og kommune, og mellom kommunen som tjenesteproducent og bruker. Av nevnte grunner mener vi Kommisjonens fokus på uheldig rolleblending mellom tilsyn og dialog kan bli noe forkjørt. Vi ser det slik at med tydelighet og rollebevissthet, kan tilsyn utmerket godt kombineres med andre virkemidler fra fylkesmannens side, for å fremme lovers formål og kommunal etterlevelse av regelverkskrav. Tilsyn er bare ett av flere virkemidler for å oppnå slike mål. Dialog er samtidig et sentralt element i utøvelsen av tilsyn.

Med hilsen


Kåre Gjønnes
fylkesmann


Odd Inge Mjølén
ass. fylkesmann