



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
01.06.2004
Deres dato
01.12.2003

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2003/14417-008
Deres ref.

Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 OSLO

Makt- og demokratiutredningen - høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Det vises til brev fra Statsministerens kontor av 01.12.03 om makt- og demokratiutredningen – høring.

Innledning

Den foreliggende makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:13) representerer et solid stykke arbeid som forskergruppen skal berømmes for. I et land som flagger folkestyre og frihet høyt, er det viktig at maktforhold og demokratiske prosesser settes spesielt på dagsorden med jevne mellomrom. Det er derfor positivt at Stortinget gir denne type oppdrag, da det er viktig å stimulere forsknings- og fagmiljøer til forskning og utredning nettopp om maktforhold som en helt sentral del av samfunnsutviklingen. Samfunnets kontinuerlige behov for kunnskapsbasert utredning og for samfunnsforskning, understreker nødvendigheten av at Stortinget tar et slikt ansvar alvorlig. Det bidrar også til å opprettholde god kontakt mellom forskningsmiljøene og resten av samfunnet.

Høringsinstansene er bedt om å ta stilling til tre hovedspørsmål:

- Å gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende.
- Å gi en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.
- Å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag tar i sin høringsuttalelse kun utgangspunkt i NOU 2003:19. For oss har det vært naturlig å legge størst vekt på den første problemstillingen. Maktutredningens brede beskrivende analyser av ulike utviklingstrekk i det norske samfunnet er svært omfattende i forhold til den begrensede rollen fylkesmannen har og de oppgaver han er satt til å utføre. Allikevel har fylkesmannen viktige samfunnsoppgaver regionalt, ikke minst som lyttepost i forhold til de sentrale myndighetene: ”Fylkesmannen skal holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver i den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig eller formålstjenlig.” (fra instruksen). Det at hele 13 fagdepartementer har instruksjonsmyndighet 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@fm-st.stat.no			Internett: www.fylkesmannen.no/st			

forhold til fylkesmannen understreker den sentrale rollen han har. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har derfor valgt å uttale seg om enkelte av de forhold som direkte berører hans rolle og oppgaver.

Er beskrivelsen av makt- og demokratiforhold riktig og fyllestgjørende?

Fylkesmannens rolle og oppgaver

Vi har merket oss at maktutredningen ikke nevner fylkesmannen og hans rolle og oppgaver som statens fremste representant i fylket. Dette beklager vi, da fylkesmannsembetet har stått sentralt i diskusjonene om maktforholdene mellom staten og kommunene og i spørsmålet om oppgavefordeling på det regionale nivået som også omfatter maktforskyvninger mellom staten og kommunene/fylkeskommunene.

For å synliggjøre den særegne rollen fylkesmannen har regionalt, tar vi med noen formuleringer fra instruksen (kgl. res., senest 06.07.1999): Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp. Fylkesmannen skal med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd.... Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Fylkesmannen må derfor holde seg orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet... Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen.... Fylkesmannen skal gi veiledning til kommunene og fylkeskommunen og medvirke til at den øvrige statsforvaltningen i fylket gjør det samme. ... Fylkesmannen skal formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

Den fragmenterte regionale staten

I kapittel 3 drøftes årsaker til folkestyrets forvitring og politikkenes retrett. Blant annet trekkes det frem at regjeringens makt svekkes gjennom en omfattende statlig reformprosess. Hovedproblemet ser ut til å være at staten utvikler seg i en retning som fører til økt fragmentering og på en slik måte at det administrative handlingsrommet har blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse. Det påpekes i utredningen pkt. 3.5 at den statlige reformprosessen i seg selv har vært sektorisert og ukoordinert. Den har vært et høyprofilert politisk mål, men har blitt møtt med sterk motstand og store samordningsproblemer på tvers av sektorene. I pkt. 3.6 hevdes det videre at Arbeids- og administrasjonsdepartementet som ansvarlig for arbeidet med styringsprinsipper og sektorreformer ikke makter å få til et fast grep på de tverrgående samordningsproblemene.

Vi er langt på veg enig i denne vurderingen. Men analysen burde etter vårt syn gått videre og vurdert fylkesmannens rolle og oppgaver i forbindelse med samordning av den regionale staten. Vi erfarer at samordning av regional stat (som utgjør ca. 40 etater) ikke blir lettere når den sentrale stat ikke makter å samordne seg. Et av problemene i den sammenheng er at den administrative inndeling av regional statsforvaltning varierer mye etatene imellom og at endringsprosessene kjøres i den enkelte etat uten tanke for hvilke konsekvenser dette får for andre etater/sektorer. Vi viser til Statskonsults rapport 2002:18 Inndeling av regional stat.

Ved vurdering av geografisk inndeling er den enkelte etat i første rekke opptatt av hva som er hensiktsmessig for dem for å kunne få best mulig oppgaveløsning. Ressursbruk og

oppbygging av robuste fagmiljøer i egen etat er de faktorene som veier tyngst i vurderingen av om man har en effektiv organisering. Hensynet til andre etaters organisering og oppgaveløsning synes å spille en mer underordnet rolle.

Tidligere var det slik at fylkesgrensene og ev. kommunegrensene var en viktig organiserende faktor. Men også den regionale og ev. lokale statsforvaltningen er i sterk endring, og det skjer en bevegelse bort fra fylkes- og ev. kommunevis organisering. Det ser ut til at det hovedsakelig er virksomheter med kommunen som hovedmålgruppe som holder fast ved en fylkesvis organisering. Bevegelsen bort fra fylkes- og ev. kommunevis organisering inngår i en generell tendens i retning av sammenslåing av tidligere enheter til større og færre enheter som dekker flere fylker og ev. kommuner. Denne utviklingen skjer samtidig med en omfordeling av oppgaver mellom nasjonalt og regionalt nivå og mellom regionalt og lokalt nivå. Videre er det blitt vanligere med en oppgavemessig spesialisering mellom regionene i en etat (landsdekkende ansvar). Målet med omstillingen og omstruktureringen er større effektivitet og mer robuste fagmiljøer, men dersom denne utviklingen fortsetter, er det grunn til å stille spørsmål om regional stat er i ferd med å endre karakter – fra generalistorganer til spesialiserte enheter. Dette skaper nye utfordringer for samordning og samarbeid regionalt. I Regjeringens moderniseringsprogram skal borgerne og brukerne stå i sentrum. Derfor savner vi en vurdering av om de er tjent med den utviklingen av regional stat vi ser samlet sett.

I forbindelse med de prosessene som nå er satt i gang for å vurdere kommunestrukturen, har kommunene i Sør-Trøndelag bedt fylkesmannen ta initiativ til bl.a. en bedre samordning av statlig tilsyn med kommunene og hvordan den regionale staten organiserer seg. Dette gjelder spesielt de etatene som har oppgaver som retter seg mot enkeltpersoner og kommunal virksomhet.

Etter dette, og sett i forhold til fylkesmannsinstruksen, er vårt syn at fylkesmannsombetet 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.

Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise

I kap. 3 omtales de statlige reformprosessene og hvordan disse har bidratt til at ressurser, skjønn og politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengige direktorater og kontrollorganer. I kap. 5 trekkes det frem at det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet.

I maktutredningen savner vi en mer detaljert gjennomgang og vurdering av fylkesmannens rolle og oppgaver overfor kommunene, herunder hvordan dette har utviklet seg over tid. Vi savner også en mer nyansert vurdering av rettighetslovgivningen.

En av hovedoppgavene for fylkesmannen er å ivareta rettssikkerheten for enkeltmennesker, spesielt for de mest sårbare gruppene i samfunnet. I den sammenhengen er rettighetslovene verdifulle.

Det blir ofte hevdet at rettighetslovene har bidratt til å endre fylkesmannens rolle overfor kommunene fra informasjon og veiledning over til kontroll og tilsyn. Vi stiller allikevel spørsmål ved om den statlige styringen av kommunene er blitt så mye sterkere. Det nevnes bl.a. ikke at de oppgavene fylkesmannen tidligere hadde med automatisk lovlighetskontroll av alle kommunale vedtak og godkjenning av alle kommunale budsjetter er falt bort.

Til slutt vil vi nevne den brukerundersøkelsen KR D og embetene gjennomførte i forhold til kommunene høsten 2003. Formålet med denne var å få systematisk informasjon om kommunenes opplevelse av fylkesmannens oppgaveløsning og håndtering av de ulike rollene. I oppfølging av maktutredningen vil resultatet av denne undersøkelsen kunne bidra til å gi et nyansert bilde av fylkesmannsembetet som en viktig statlig aktør regionalt.

Med hilsen

Kåre Gjønn es
fylkesmann

Odd Inge Mjøen
ass. fylkesmann

Kopi: avdelingsdirektørene, her